UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

GISELE DE CÁSSIA TAVARES

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

Londrina
2004

GISELE DE CÁSSIA TAVARES

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

Dissertação apresentada à Comissão Examinadora do Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social, sob orientação da profª dra. Maria Luiza Amaral Rizotti

Londrina
2004

GISELE DE CÁSSIA TAVARES

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profª Dra.Dilséa Adeodata Bonetti

Profª Dra Maria Ângela Paulilo

Profª Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti

Londrina, 14 de junho de 2004.

DEDICATÓRIA

Dedico a Nadir e Dirceu, meus pais, cuja energia e luz sempre me acompanham, apesar da distância em que estamos vivendo. Sei que vocês me criaram para o mundo e mantêm o ninho para que eu e meus irmãos, como a águias, saibamos que temos para onde voltar. Obrigada pelo amor e pelo aconchego, por aquele sorriso e aquele olhar que penetra nos meus mais íntimos sentimentos todas as vezes que volto para casa. Obrigada pelo respeito à minha individualidade, às minhas escolhas, pelo apoio nas minhas buscas e pela compreensão quanto às ausências na vida cotidiana da família, que vocês sabem não representam a minha vontade. Amo vocês e agradeço por existirem e por serem esse exemplo de vida, de luta, de dignidade, de união. Vocês são uma referência e eu uma agraciada por tê-los.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela possibilidade de ir adiante em meus sonhos, pela capacidade de indignação que me proporciona frente ao que considero injusto, indigno, desumano, inaceitável. Obrigada por estar sempre comigo, dando a força necessária para continuar na estrada e, me amparando quando essa força ameaça me abandonar. É por ter a certeza desse apoio e de suas bênçãos que me lanço a pôr a mão no arado, sem olhar pra traz.

Mais uma vez aos meus pais, Nadir e Dirceu, e também aos meus irmãos Ghefferson e Cleverson, minha cunhada Luciene e meus sobrinhos maravilhosos Guilherme e Pedro Henrique, por me agraciarem com a alegria e o privilégio de poder existir em suas vidas. Sou muito feliz por ter vocês sempre comigo, mesmo quando a distância não permite que estejamos fisicamente juntos. A presença de vocês em energia, em incentivo e em apoio incondicional nas minhas buscas são uma constante que me guia, me levanta, me faz perseverar, mesmo diante de adversidades que, por vezes me causam dúvida quanto ao que realmente devo me dedicar. O sacrifício de estar longe hoje, porém, é por uma causa de todos nós e, por isso, sei que como sempre, também nisso posso contar com vocês, com a certeza do meu porto seguro. Obrigada.

A todos da minha família que torceram para que hoje eu aqui estivesse: tios primos etc. Vou me referir aos primos, que são tantos, mas tão queridos e importantes. Amo todos vocês e não sei o que seria de minha vida se não tivesse contado com a convivência que tivemos. Quero lembrar da Sandra, da Gilse, da Sonia, da Simone, da Ana Maria, da Ana Cláudia, da Claudiana, da Ana Paula, da Emanuelle, enfim, todos e todas que pelo menos em algum minuto compartilharam comigo esse período de vida acadêmica e profissional. Mas não poderia deixar de agradecer hoje, especialmente aqueles com quem mais convivi nesse período do mestrado e que, muitas vezes agüentaram e presenciaram momentos de desespero, insegurança e angústia: Luciana, minha afilhada; Émerson, Flávio, Juliana.

À minha orientadora e amiga Maria Luiza, por compartilhar comigo sua sabedoria e paciência. Sua amizade, seu exemplo, seus ensinamentos são, para mim, luz e fundamento que me ajudam a identificar o que devo buscar para que possamos vislumbrar um mundo mais justo, onde o direito seja, de fato, exercido. Você, Maria Luiza representa o que acredito ser uma vivência digna, tanto profissional quanto pessoalmente. Te admiro muito e

me considero privilegiada por tê-la perto de mim. A você não cabe apenas um agradecimento, porque é mesmo difícil saber por onde começar, mas quero me referir à competência com que me orientou, mesmo nas adversidades do processo que vivi na construção desse trabalho e pelo auxílio na superação do mais mórbido dos obstáculos, a insegurança. Obrigada pela confiança e carinho devotados.

Ao corpo docente do programa de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina, pela contribuição no processo de formação e no enriquecimento do debate acerca do objeto de estudo proposto.

À equipe da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social e ao técnico da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Paraná – José Carlos Marucci, pelo apoio na disponibilização dos materiais necessários à construção do presente trabalho. Sem vocês o resultado não teria sido o mesmo.

As professoras que compuseram a banca de qualificação e que hoje compartilham comigo um dos momentos mais importantes de minha história profissional e acadêmica: a verdadeira batalha pelo título de mestre, o qual quero colocar a serviço de uma construção muito maior que minha vida individual, mas na busca de um projeto coletivo, que contribua para o novo que almejamos.

Às minhas “chefes” nesse período do curso de mestrado, nas três esferas de governo, experiência que me enriqueceu muito e me faz perguntar por que eu? Eu mereço e sou mesmo digna de estar aqui? São vocês: Maria Luiza Amaral Rizotti – Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina; Denise Ratmann Arruda Colin – Coordenadora do Núcleo Estadual de Assistência Social do Paraná; e Márcia Helena Carvalho Lopes – Secretária Nacional de Assistência Social.

Aos queridos amigos, especialmente as de longa data Edsônia, Nívia, Sandra Bianconi, Sandra Nishimura, Cirlene, Silvana, Maria Luiza, Márcia Lopes, Márcia Pastor, Nena, Diva, e respectivas famílias que me acolheram na “cidade grande” e me ajudaram a alçar outros vôos; os “adquiridos ou reforçados” durante a estada em Curitiba, Ana Paula Gonçalves, Ana Paula Falleiros, Wesley, Denise, Iolanda, Manuel e as mais recentes, que têm contribuído em muito para minimizar o peso da distância que há entre Brasília e minha casa,

Patrícia, Márcia Pinheiro, Simone, Ana Lígia, Verônica, Cláudia, Luziele. Agradeço pela alegria da companhia aos que hoje estão comigo e, aos que estão longe declaro a saudade. Tenho aprendido muito com todos vocês.

A todos que, direta ou indiretamente, me apoiaram e que porventura não tenham sido citados neste momento. Tenham certeza que sua contribuição compõe o produto que hoje apresento.

TAVARES, Gisele de Cássia**. O financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Paraná.** 2004. 254 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, 2004.

RESUMO

A concepção da assistência social como direito, preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8.742/93 – LOAS, tem a correspondência da responsabilidade do Estado em sua provisão. Para tanto, o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social prevê que, além da instância da gestão e do controle, respectivamente, o órgão responsável pela coordenação dessa política e o conselho, cada esfera de governo – federal, estadual e municipal – deve instituir a instância do financiamento, representada pelos fundos de assistência social, em que devem ser alocados os recursos destinados ao co-financiamento dessa política pública.

Assim, para que seja traduzida a efetiva "capacidade de existir" dessa política, atribuindo-lhe as condições e o respeito à cidadania de seus usuários, a assistência social e seus respectivos fundos, precisam contar com a alocação de recursos próprios no âmbito das três esferas de governo mencionadas, o que ainda permite avaliar se essa é considerada prioritária para determinado governo.

Com tais elementos, portanto, o intuito deste estudo foi de analisar o investimento do Estado do Paraná na política de assistência social nos anos de 1996 a 2002, ou seja, desde o ano em que se instituiu legalmente no Estado a estrutura do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social até o último exercício financeiro encerrado quando do início da pesquisa, fazendo recortes analíticos acerca da magnitude, da direção e da natureza das fontes de financiamento.

A partir do referencial bibliográfico, que enfatizou a busca das bases que levaram à atual caracterização da assistência social como política pública e dos conceitos e conteúdos relativos ao orçamento público como ferramenta para seu financiamento, e também a partir da pesquisa documental efetuada, foi possível assinalar se a assistência social foi concebida como política prioritária na destinação de recursos no Estado nos anos em questão e como se configurou sua forma de gestão nessa esfera, a partir do conteúdo apresentado para seu financiamento nos instrumentos orçamentários e financeiros analisados.

Palavras-Chave: Direito. Descentralização. Política pública. Orçamento. Financiamento.

TAVARES, Gisele de Cássia**. The financing of Social Assistance in Paraná**. 2004. 254 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, 2004.

ABSTRACT

The conception of the social assistance as social right, praised in the Constitutional declarations of 1988, and Law n. 8.742/93, has the correspondence of the responsibility of the State in this provision. For this, the decentralized and participative system of social assistance foresees that, beyond the instance of management and control, respectively, the responsible agency for the coordination of this social policy and the council in each government sphere - federal, state and municipal - must institute the instance of financing, represented by the funds of social assistance, where must be placed the resources destined to the co-financing of this public policies.

Thus, to be translated the real "capacity to exist" of this policy, attributing to that the conditions and the respect to the citizenship users, the social assistance and respective funds, need to count with the allocation of proper resources in each one of the three spheres of government mentioned, what still allows to evaluate if this is considered with priority for determined government.

With such elements, therefore, the intention of this study is analyze the investment of the state of the Paraná in this social assistance policy in years 1996 to 2002, in other words, since the legalization, in the State, of the decentralized and participative system of social assistance structure until the end of last fiscal year when the begin of this research, making analytical clippings concerning the magnitude, the direction and the nature of the financing sources.

From an specific referencial bibliographical, that emphasized the search of the bases that had led to the current characterization of the social assistance as public policy and the concepts and relative contents of public budget as a tool for this financing, and from the effected documentary research, was possible to designate if the social assistance was conceived as a priority politics in the resources destination in the State in the mentioned years, and how the forms of management are configured in this sphere, from the content presented in the specific financing in the budgetary instruments and finance analyzed.

Keywords: Social right. Decentralization . Public policy. Budget. Finance.

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Limites percentuais de destinação dos recursos remanescentes previstos nas LDO's de 1996 a 2002 (SECR, SEFA, SEAD, SEPL) 195

Tabela II – Percentual de recursos do tesouro do estado destinados ao órgão gestor da assistência social no Paraná – 1996 a 2002 207

Tabela III – Comparativo do total de recursos do tesouro destinados ao órgão gestor da assistência social em relação à fonte 00 – 1996 a 2002..... 210

Tabela IV – Demonstrativo anual (1996 a 1999) das fontes e valores constantes no orçamento do órgão gestor da assistência social no Paraná 212

Tabela V – Tabela demonstrativa da execução orçamentária no órgão gestor da assistência social..... 220

Tabela VI – Tabela demonstrativa da execução do órgão gestor e do FEAS 222

Tabela VII – Tabela demonstrativa da execução por programas orçamentários – 1996 a 1998 226

Tabela VIII – Tabela demonstrativa da execução por programas orçamentários – 2000 a 2002 230

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12

CAPÍTULO 1 19

2 OS DIREITOS SOCIAIS, O ESTADO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 20

2.1 O PAPEL DO ESTADO NO PROVIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS – AS BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 21

2.2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL E A INCLUSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO DE SEGURIDADE SOCIAL 31

2.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO NO BRASIL 39

2.4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTÂNCIAS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 58

CAPÍTULO 2 61

3 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL 62

3.1 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL 66

CAPÍTULO 3 75

4 O ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 76

4.1 PLANEJAMENTO E PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 80

4.2 ORÇAMENTO PÚBLICO 82

4.2.1 Breve resgate histórico sobre orçamento público 87

4.2.2 O orçamento e as Constituições Brasileiras 89

4.2.3 Modernização Orçamentária 94

4.2.4 Evolução conceitual do orçamento público 95

4.2.5 O processo orçamentário 98

4.2.6 Princípios Orçamentários 103

4.2.7 O Ciclo Orçamentário 112

4.2.7.1 Elaboração e apresentação 113
4.2.7.2 Aprovação e autorização 142
4.2.7.3 Programação e execução 145
4.2.7.4 Avaliação e controle 151
4.3 FUNDOS ESPECIAIS 153
4.4 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL SOB O PONTO DE VISTA DO FINANCIAMENTO 155

CAPÍTULO 4 159
5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ E SEU PROCESSO DE FINANCIAMENTO 160
5.1 O financiamento da política de assistência social no Paraná 166
5.1.1 O financiamento da política de assistência social no Paraná – a análise da destinação e do gasto no período de 1996 a 2002 168
5.1.1.1 Planos Plurianuais 170
5.1.1.2 Leis de Diretrizes Orçamentárias 186
5.1.1.3 Leis Orçamentárias Anuais 201
5.1.1.4 Análise da Execução Orçamentária 218

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 234

REFERÊNCIAS 247

ANEXOS 252
Anexo 1 – Lista dos documentos utilizados na pesquisa 253

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

O interesse pelo tema proposto: **"O Financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Paraná"** teve sua motivação em função da experiência vivenciada como membro do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), particularmente na Comissão de Gerenciamento do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS). Nesse processo foi possível participar de debates e discussões, além de avaliar documentos que trazem informações sobre a destinação orçamentária e financeira ao FEAS pelo Governo Estadual.

Constatou-se que, naqueles dois anos de gestão do CEAS (2000 e 2001), o orçamento para a Assistência Social obteve índices pouco significativos em relação ao montante geral do Estado - o que se contrapõe a todo o debate nacional pela garantia legal de percentual mínimo de destinação orçamentária. Fala-se em, no mínimo, 5% do orçamento da seguridade social[1] no caso da esfera federal e de, pelo menos, 5% do orçamento geral no caso de estados, Distrito Federal e municípios. Tal condição verificada no âmbito do Estado do Paraná fomentou o questionamento quanto ao processo de financiamento da assistência social

[1] Na última Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, a proposta aprovada como diretriz para o biênio 2004-2007 foi de destinação orçamentária de, no mínimo 5% da Seguridade Social, para além do financiamento do Benefício de Prestação Continuada.

nesse Estado, nos anos posteriores à promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93 – LOAS), uma vez que tal área, pela constatação da experiência citada, foi, naquele período, contemplada nas leis referentes ao orçamento estadual como secundária, uma vez que somente após a destinação "obrigatória" dos recursos orçamentários (em que constam atualmente a Educação e a Saúde, pela garantia constitucional que possuem quanto à destinação de percentual mínimo nas três esferas de governo) é que se faz a partilha dos "recursos remanescentes", etapa em que a Assistência Social é contemplada.

Além disso, é sabido que a destinação orçamentária, por si só, não significa a aplicação efetiva do recurso previsto e, portanto, propõe-se nesta pesquisa, analisar o percentual de gastos efetuados dentro dessa política no período estabelecido.

Ao final das análises pretende-se responder à questão: "no Estado do Paraná é possível afirmar que a assistência social é, de fato, considerada política pública, prioritária na aplicação de recursos?"

Outro aspecto que chamou a atenção foi a prevalência de destinação dos recursos da política para a manutenção dos projetos de governo, ou seja, aqueles propostos pelo próprio gestor estadual. Coloca-se, aqui um novo elemento para a análise, uma vez que essa postura governamental representa um ensaio da manutenção da gestão centralizada, que não leva em conta o processo de decisão em âmbito local e não considera as diversidades regionais.

O período de atuação no Conselho motivou, portanto, a idéia de realizar um estudo mais aprofundado sobre a questão do financiamento estadual e sua forma de relação com os municípios paranaenses, levando em consideração, além desse período, os anos anteriores, desde a implantação formal da estrutura do Sistema Descentralizado e Participativo no Estado, com a Lei nº 11.362/96.

No Brasil têm sido realizados vários estudos na área do financiamento da assistência social, tendo destaque as pesquisas desenvolvidas pelo departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília e as produções dos programas de Mestrado e Doutorado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo[2]. Há também estudos em âmbito municipal já concluídos e/ou em andamento[3]. Porém, no Estado do Paraná ainda são poucas e, por vezes até tímidas, as iniciativas nesse campo, o que permite afirmar que, conseqüentemente, não há produções que abordem uma análise dos investimentos públicos nessa área.

[2] A produção mais recente é a tese de Doutoramento de Beatriz Augusto Paiva, defendida no final do ano de 2003

[3] Tome-se como exemplo a pesquisa realizada por Nishimura e Stelmachuk acerca do financiamento da assistência social no município de Londrina.

Dessa forma, o desenvolvimento do tema assume relevância por haver ainda uma carência de estudos e produções que demonstrem uma análise histórica comparativa da aplicação dos recursos na Assistência Social, a partir da organização do Estado para operar essa política, ou seja, a partir da lei que normatiza o sistema descentralizado no Estado.

Apesar dos estudos citados em âmbito federal e municipal, por se tratar de um tema árido, muitas vezes não atrai a atenção de técnicos que atuam cotidianamente nas políticas públicas finalísticas, ou seja, aquelas em que os serviços são colocados à disposição da população na forma de políticas sociais. Isso acarreta dificuldades nos momentos em que tais ações precisam ser planejadas setorial e intersetorialmente, bem como para o exercício do controle social. Nesse último, agrava-se o quadro, pois cabe aos técnicos das políticas sociais, em seus contatos com os conselhos e representantes da sociedade civil, primar pela transparência e viabilizar acesso às informações. Pretende-se, a partir da abordagem acerca dos princípios e conteúdos do processo orçamentário, contribuir para a familiaridade de tais técnicos com essa matéria, viabilizando instrumento de consulta que pode fornecer subsídios para a prática profissional, oferecendo linhas gerais quanto à temática. Esta produção poderá colaborar para a superação do hiato existente no campo da investigação do financiamento da assistência social no Paraná e, ainda contribuir para o aprimoramento, a formação na área, podendo, subsidiar planejadores no campo da assistência social.

Portanto, a partir de tais considerações, apresenta-se como objeto desta pesquisa a "análise do financiamento da esfera estadual para a Política de Assistência Social", partindo de estudo da destinação orçamentária e execução financeira no Estado do Paraná no período de 1996 a 2002, ou seja, a partir da implantação da estrutura do Sistema Descentralizado no Estado, com a Lei Estadual nº 11.362, de 12 de abril de 1996, até o último exercício financeiro encerrado quando da realização da investigação, iniciando no segundo ano do primeiro mandato do então governador Jaime Lerner e avançando até o encerramento de seu segundo mandato,.

Os objetivos dessa análise se voltam para a avaliação da destinação e do gasto público da esfera estadual na política de assistência social no período, anualmente; pautada no estudo acerca do papel da esfera governamental estadual no ordenamento institucional da Política de Assistência Social no Brasil no período pós-LOAS; analisando a possibilidade de participação do Estado no financiamento da Política de Assistência Social no Paraná, nas esferas local e regional, de acordo com os pressupostos da LOAS e com o que é expresso nos documentos oficiais que indicam as potencialidades do Estado no suprimento das demandas colocadas à política de assistência social.

E, com base nos resultados obtidos, buscar-se-á sistematizar um referencial bibliográfico que possa contribuir para a prática profissional, despertar o interesse dos atores da política pelo tema, colaborar na formação na área e possa oferecer insumos para a ação de planejadores que façam a ponte entre a área orçamentária e a Assistência Social.

Para o desenvolvimento da pesquisa proposta, partiu-se de alguns pressupostos, os quais subsidiaram a análise, tendo se revelado mais ou menos importantes no decorrer do processo investigativo e avaliativo. Tais pressupostos foram elencados a partir dos debates e das considerações que a experiência referenciada no Conselho Estadual de Assistência Social possibilitou acerca das questões relativas ao financiamento em si. Assim, o desenvolvimento da pesquisa e o desencadeamento das avaliações e resultados apontam para a confirmação de alguns desses pressupostos, bem como a revisão de outros e o questionamento de alguns. Os pressupostos relacionados são os que se seguem:

a) A instância estadual não tem assumido seu papel na efetiva operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Estado do Paraná, principalmente no que tange à gestão financeira dessa política;
b) O desenho da Política Estadual de Assistência Social adotado não fomenta a capacidade técnico-criativa dos municípios, de forma que exerçam a autonomia garantida na legislação, o que compromete a correspondência às suas demandas na destinação e aplicação de recursos pela esfera estadual;
c) Apesar das garantias legais já vigentes no período em estudo, a assistência social não alcançou o efetivo status de política pública em se tratando da prioridade no investimento pela esfera estadual;

A metodologia adotada para a análise é a do confronto entre o que determina a legislação na área da política de assistência social, com base na realidade e no que diz respeito ao marco teórico construído, e também na área orçamentária, bem como a efetiva representação (ou não) desses pressupostos nos documentos que traduzem o financiamento dessa política na referida esfera governamental.

A análise se centra nos aspectos que permitem uma avaliação acerca do cumprimento, por parte do Estado, de seu papel na operacionalização e respeito ao Sistema

Descentralizado e Participativo, quanto à questão do financiamento e à relação estabelecida com os municípios no que tange ao desenvolvimento da Política Estadual.

O recorte cronológico proposto correspondente ao intervalo entre a implantação do Sistema Estadual de Assistência Social e o ano 2002 - último exercício financeiro encerrado até o momento em que a investigação foi efetuada e é estratégico, pois permite a identificação dos processos desencadeados desde o início da operacionalização da LOAS no Estado até o término da gestão do então governador.

Como forma de alcançar os objetivos apontados, alguns eixos norteiam as avaliações efetuadas, tais como:

- A organização do Fundo Estadual como Unidade Orçamentária;
- A alocação de recursos no órgão gestor, no fundo e em unidades correlatas vinculadas a esse órgão;
- Os montantes e percentuais de recursos destinados à Assistência Social nos anos em análise e sua comparação com outras áreas de atuação governamental;
- Os valores que representam recursos próprios e os que são provenientes de outras fontes para financiamento da Política de Assistência Social;
- As fontes de recursos constantes no Orçamento do Estado que constituem receitas ao Fundo Estadual de Assistência Social, tanto em relação aos recursos considerados do Tesouro do Estado, quanto os de Outras Fontes;
- A forma como se configura o "desenho" da Política Estadual de Assistência Social, ou seja, como essa política está estruturada no Estado;
- A execução orçamentária nos anos que compõem o período em estudo.

Para tanto, efetuou-se contato com o órgão estadual responsável pela elaboração das propostas de orçamento e acompanhamento da execução financeira, no sentido da autorização para acesso e disponibilização dos documentos oficiais necessários à coleta das informações que permitiriam o desencadeamento do estudo proposto – a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL.

Além disso, houve o contato e a autorização para pesquisa junto ao Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social (NUCLEAS), estrutura vinculada ao atual

órgão gestor dessa política no Estado do Paraná – a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social - , no sentido da coleta de informações complementares nos Planos Estaduais e documentos internos afetos ao objeto da pesquisa.

A partir de então, deu-se início à pesquisa documental em relação às leis e documentos relativos ao orçamento do Estado e do órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social nos anos em questão – a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família - SECR. Os documentos estudados foram, basicamente, os instrumentos de planejamento público, ou seja os Planos Plurianuais relativos aos períodos abrangidos pela pesquisa – que contemplam dois períodos de quatro anos - , as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos relacionados, as Leis Orçamentárias Anuais dos respectivos períodos estudados.

Como dados complementares utilizou-se os relatórios de execução física e financeira dos orçamentos anuais, intitulados “Relatórios de Ações desenvolvidas – Execução Física dos Orçamentos Programa”, e os Quadros de Detalhamento da Despesa dos respectivos anos. Tais documentos estão relacionados no anexo.

Como forma de apresentação tanto do referencial bibliográfico quanto das análises relativas à pesquisa documental realizada optou-se pela estruturação de 4 capítulos, nos quais os temas são apresentados a partir da relação entre o Estado e os direitos sociais, abordando em seguida a assistência social como política pública, com base na evolução dos processos relativos à proteção social e nas conquistas expressas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, com a restituição do Estado Democrático de Direito e com a implementação da diretriz da descentralização político-administrativa, que enfoca o âmbito local como espaço privilegiado para o desenvolvimento das ações relativas às políticas públicas, dentre elas a assistência social como direito. É abordado o financiamento da seguridade social como base para o financiamento da política de assistência social, enfatizando-se o papel da esfera estadual nesse contexto.

E, como o financiamento das políticas sociais públicas deve, obrigatoriamente, estar expresso no planejamento e orçamento públicos, tais temas são apresentados e enfatizados no presente, também como subsídio para a análise dos documentos oficiais pesquisados.

A análise, propriamente dita é realizada a partir da apresentação breve da trajetória da assistência social no Estado do Paraná e em sua atual configuração, apontando-se alguns desafios e ações necessárias à consolidação deste campo, efetivamente como política pública no estado. A apresentação dos conteúdos considerados relevantes dentro do objeto de

estudo se baseia em indicadores apontados por Fagnani (1998) como importantes aos processos de avaliação de políticas públicas sob o ponto de vista do financiamento – a direção do gasto, a magnitude do gasto e a natureza das fontes de financiamento.

Por fim, são apresentadas considerações sob a forma de conclusão dos trabalhos efetuados, apontando questões avaliadas como relevantes para que, tanto no Estado do Paraná, como em outros estados e em todo o Brasil, a assistência social, de fato, se configure como um direito social assegurado pelo poder público, com primazia, e em parceria com a sociedade, a todo cidadão que dela necessitar.

CAPÍTULO 1

2 OS DIREITOS SOCIAIS, O ESTADO E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise proposta nesta investigação se volta para o financiamento da política de assistência social, entendida como direito social que deve se voltar para o atendimento das necessidades sociais dos cidadãos. Assim, para que seja possível apreender mais concretamente como a constituição desse direito se efetivou, faz-se mister abordar aspectos que marcam a trajetória histórica da construção da assistência social como política pública e o papel do Estado em sua provisão.

Essa breve viagem pela historicidade da política, nos reporta à identificação de desafios que, com o passar do tempo, foram se impondo às conquistas já alcançadas e que vêm comprometendo a prestação dos serviços a ela relativos. Ganha centralidade nessa abordagem o ideário neoliberal que, a partir do discurso de que o Estado é o responsável pela crise econômica dos anos 70 e 80, prega que este deva ser desmontado, para que se restaure a plenitude do mercado, através da adoção de "políticas de ajuste", as quais requerem a geração de superávits que, para serem alcançados, exigem cortes significativos nos gastos sociais e na possibilidade de atendimento aos direitos sociais conquistados.

No Brasil, em que a construção dos direitos se deu posteriormente ao “Velho Mundo”, sendo o século XX, com variações históricas em que avanços ou retrocessos se evidenciavam, marcado pela emergência e garantia, principalmente dos direitos políticos e sociais, a Constituição Federal de 1988 representou grande e importante conquista. Essa Constituição avançou muito no que tange aos direitos sociais, sendo exemplo a atribuição do status de política pública à assistência social, inserida, assim como a saúde e a previdência social, no tripé da seguridade social, como direito do cidadão e dever do Estado.

Porém, a Carta Magna Brasileira foi promulgada concomitantemente com a disseminação mundial das idéias neoliberais que têm influenciado significativamente a proteção social tanto nos países centrais quanto nos países periféricos, onde as demandas por um sistema público de provisões se mostram cada dia mais presentes, evidenciando a necessidade de manutenção de processos que garantam a proteção social. Nesse cenário mundial têm-se colocado desafios ao Brasil em relação à efetivação de suas conquistas constitucionais, principalmente no que se refere ao investimento nas políticas sociais, dentre às quais está a assistência social.

Portanto, como subsídio às análises seguintes, tais aspectos serão abordados no decorrer do presente capítulo, passando-se, primeiramente, pela análise do processo de construção e conquista da assistência social como política pública, pela avaliação quanto à relação entre o Estado e sua garantia como direito social, pela abordagem relativa à ofensiva neoliberal e seus efeitos no que se refere às políticas sociais.

2.1 O PAPEL DO ESTADO NO PROVIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS – AS BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A cidadania tem historicamente apresentado relação com o Estado, seja esta direta ou indireta, seja no sentido da proteção do indivíduo em relação ao próprio Estado, na garantia da possibilidade de expressão em seu interior ou no provimento das condições básicas de sobrevivência.

Assim, tomando como base os elementos adotados por Marshall (1967) é possível distinguir que essa relação se construiu a partir dos seguintes elementos: os direitos civis se caracterizaram historicamente por limitarem o poder do Estado e por reservar para os indivíduos e grupos particulares uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; os direitos políticos representam a liberdade *no* Estado e os direitos sociais são marcados por representar a busca da liberdade *através ou por meio do* Estado.

A partir dessa concepção evidencia-se uma vinculação entre o Estado e os direitos sociais, uma vez que deve se constituir no promotor da possibilidade de expressão da liberdade pelos homens. Entretanto, faz-se necessário que sejam viabilizados meios para que tal expressão seja possível, já que a liberdade pressupõe condições eqüitativas para sua manifestação.

Nesse sentido, os direitos sociais se referem à garantia das condições para o pleno exercício público dos indivíduos, sendo caracterizados como fundamentais para que alguém possa participar ativa e livremente de uma conjuntura jurídica – como cidadão.

Portanto, sob essa égide, a cidadania pressupõe iniciativa concreta do Estado para sua garantia, a qual tem relação com autonomia dos cidadãos nele inseridos, em uma ação política e soberana de seu povo, mas, fundamentalmente requer sua intervenção nas questões relacionadas à garantia dos direitos ligados às questões sociais.

Na concepção mais atual de direitos sociais considera-se que o que é produzido socialmente deveria ser também consumido socialmente. A partir dessa concepção, Teixeira (1986:136) considera que a garantia dos direitos sociais é corolário do dever do Estado e, assim, tratar-se-ia de redefinir as relações Estado/sociedade, adequando seu aparato às funções públicas. Nessa conjuntura é necessário o resgate da liberdade e da justiça social e, por isso, pode-se dizer que há direitos que se constituem liberdades e há direitos que se constituem em poderes, direitos sociais. Os que se constituem liberdades pressupõem que o Estado se afaste. Já os direitos sociais implicam sua intervenção como um Estado democraticamente controlado.

O dever do Estado, assim, representa a direção de universalização da cidadania, pois se a riqueza social não é partilhada de forma igualitária, não há igualdade de condições, o que é pressuposto de uma sociedade justa. Isso porque a necessidade priva o homem de compartilhar a liberdade com os outros, pois o prende à sua própria reprodução. A pobreza, segundo Arendt (1990:48) transfigura os homens, faz com que percam a humanidade. Essa autora (1990:49) ainda afirma que o viés político, a prática política como resolução partilhada é caminho, solução possível para a pobreza.

Com base nessa concepção, afirma-se que a busca da diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, em especial no que tange aos elementos essenciais do bem-estar social, o que, pelo menos em parte, tornou-se realidade a partir da incorporação dos direitos sociais ao status da cidadania. Apesar dos limites que inspiram a tendência moderna em direção da igualdade social, essa tendência é a mais recente fase da evolução da cidadania.

Tal questão também é abordada por Bobbio (1992) quando se refere à necessidade de “positivação”, por um Estado, dos direitos justificados e proclamados, como pressuposto para a garantia da possibilidade de seu exercício. Segundo esse autor é, portanto, indispensável que os direitos do homem sejam protegidos por normas, pois mesmo quando proclamados esses precisam ser efetivados por ordenamento jurídico, isto é, ser positivados, garantidos legalmente.

E, nesse sentido, os Estados-Nação (que detêm a prerrogativa de lançar mão das leis que vigirão em determinados territórios) assumem papel importante e fundamental, e as Constituições Federais representam essa proteção jurídica, com a garantia, inclusive da possibilidade de promover ações judiciais contra o próprio Estado, nos casos de não correspondência aos direitos preconizados.

Assim, se numa primeira etapa os direitos foram construídos no sentido da defesa da liberdade dos indivíduos em relação ao Estado, na garantia dos direitos sociais este figura como elemento fundamental para sua efetivação, assumindo funções diferenciadas para viabilizar o acesso a tais direitos, de acordo com a concepção que se tem de seu papel em determinada sociedade.

A. Marshall (apud T. Marshall, 1967) considera que a oferta de serviços sociais pelo Estado representa, nesse sentido, o princípio mais comum, o mínimo garantido. O Estado como o agente garantindo, assim, o mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, renda mínima etc). Mas, a noção contemporânea de cidadania relaciona a obrigação do Estado à sociedade como um todo. Nesse sentido, os direitos sociais, assim como também os políticos, requerem sua intervenção direta, seja em sua "positivação", seja na garantia do exercício ou no seu efetivo cumprimento.

A cidadania tem, portanto, como princípio a igualdade entre os homens, porém na sociedade capitalista isso já é contradito pela existência de diferenças de classes sociais. Assim, o sistema econômico predominante no mundo gera um "sistema de desigualdades", ao qual esse pressuposto da cidadania não tem conseguido se impor. Os cidadãos, nesse sistema, são *potenciais usuários* de seus direitos, porém nem sempre os exercem de fato, devido às condições que lhes são impostas pela sociedade e pelo sistema em que estão inseridos.

Diante dessa realidade os direitos sociais assumem como objetivo reduzir as diferenças de classes e promover a justiça social, de forma a garantir acesso de todos aos elementos necessários a uma vida digna. E o meio para que se promova esse acesso são as políticas sociais e os chamados serviços sociais, que devem *enriquecer a subsistência concreta da vida civilizada e diminuir os riscos e inseguranças*, exigindo-se que o Estado intervenha de forma a implantar uma sociedade mais justa.

O Estado tem nesse contexto a atribuição de responder às demandas sociais e exercer o papel de garantidor dos direitos de cidadania, destacando-se seu papel frente à sociedade na prestação dos direitos sociais, construídos historicamente, seja na sua positivação, no sentido da formalização através de ordenamento jurídico, seja na garantia de efetivação desses direitos pela responsabilidade no provimento das políticas sociais.

Porém, tal concepção foi produto de muitas mobilizações e lutas. A ação política do proletariado, por exemplo, evidenciou as contradições de classes no processo de evolução da cidadania que levavam ao não acesso e à desigualdade no Estado Liberal, o qual

era pautado no ideário da preservação da liberdade pessoal, do estímulo da capacidade individual, e assumia papel secundário na conformação da ordem social. Nessa concepção de Estado, a justiça social deveria ocorrer de forma espontânea e o bem comum "seria o resultado do equilíbrio que a cidadania, a lei e o mercado haveriam de produzir" (Rizotti, 2002).

Essa ação política, que levou à extensão dos direitos sociais ao proletariado, se deu em especial no séc. XX e, assim, conformou-se o ''Estado de Bem-Estar Social''[4] , concepção de Estado que se manifestou de diferentes formas nos países, mesmo entre os considerados desenvolvidos, constituindo-se numa ação voltada ao bem comum, porém, mantendo-se a estrutura de classes, o sistema capitalista de produção e a ideologia do Estado Liberal. Esse modelo apresenta modificações na relação entre o Estado e a economia, numa tentativa de conciliar a democracia, a igualdade e o capitalismo, em que o Estado, segundo Laclau (1986) assume o papel de manter o equilíbrio, garantindo a plena utilização dos valores de produção. Esse autor assinala que o capital nunca viveu sem o Estado e que, no contexto em que há o reclame de uma ação no sentido de viabilizar as condições para a reprodução das classes subalternas através dos movimentos sociais, este assume para si a responsabilidade de atender tais demandas, buscando garantir o acesso ao considerado necessário para a produção e reprodução dessas classes.

Nesse modelo de Estado, as políticas sociais emergem como instrumento de melhoria das condições de vida para a maioria da população (já que o sistema é excludente), porém ainda persiste o processo de acumulação. Assim, a origem histórica das políticas sociais reside na necessidade de regulação social.

Levando-se em consideração a definição de Balladore Pallieri, citada por Silva (2002), de que o Estado é uma ordenação cuja finalidade específica e essencial é a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, as políticas sociais emergem como auxiliares do Estado no cumprimento dessa sua finalidade e, no sistema capitalista de produção, contribuem para a reprodução das classes sociais. Porém, Faleiros (2000) analisa que se pode considerar também tais políticas como o processo resultante de lutas e movimentos sociais, podendo ser concebidas como

[4] Meirelles (1992:503) apresenta como conceito de "bem-estar social": "O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. Para propiciar esse bem-estar social, o Poder Público pode intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas das empresas, nos limites da competência constitucional atribuída a cada uma das entidades estatais, através de normas legais e atos administrativos adequados aos objetivos da intervenção". Essa intervenção deve, por exigência, se conter aos lindes constitucionais legais que amparam o interesse público e garantem os direitos individuais.

conquistas da população na resposta a suas necessidades e na oferta de serviços que compõem os direitos sociais.

Isso posto, fica evidenciado que se pode encontrar certa dificuldade na conceituação da política social como algo aceito da mesma forma universalmente. É possível identificar, no entanto, elementos recorrentes na concepção mais liberal ou mais dialética a ela referentes.

A política social representa o reconhecimento da desigualdade e só existe porque esta existe. Nesse sentido, busca promover o bem-estar na sociedade capitalista, com a socialização dos custos de produção. Mas, como seu desenvolvimento tem a ver também com as conquistas das classes trabalhadoras que levaram ao Estado de Bem-Estar Social, representa de certo modo a possibilidade de exercício da cidadania nessa sociedade. E, quando seu desenvolvimento se dá numa sociedade democrática, é possível vislumbrar a possibilidade do exercício também do controle público sobre sua execução.

Soares (2001) defende que as políticas sociais têm papel primordial na resolução dos problemas sociais. Entende por políticas sociais o conjunto de políticas públicas às quais todos os cidadãos têm direito, e não apenas os programas residuais e tópicos de enfrentamento à pobreza. Segundo essa autora, um enfoque mais abrangente de política social pode se configurar no Estado de Bem-Estar Social, ou “Welfare State”, como é denominado nos países em que foi concebido.

O Estado de Bem-Estar Social é o que, como visto anteriormente, lança mão das políticas sociais para a busca do bem-comum na sociedade capitalista. Arretche (1995) aponta vários argumentos que pretendem explicar sua emergência e desenvolvimento, dentre os quais citamos:

1. Argumentos de ordem econômica – o Welfare State como um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades ou como resposta às necessidades de acumulação e legitimação capitalista;
2. Argumentos de ordem política – o Welfare State como resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos e, destes aos sociais; como resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo; como resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder; como resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas.

Entretanto, mesmo havendo tais teorias que explicam, sob argumentos diferentes, a emergência e o desenvolvimento do Welfare State, é fato que esse “fenômeno”, em que os serviços sociais tornaram-se direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos, experimentou, segundo Arretche, incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período pós-guerra:

> “É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde etc.”(Arretche, 1995)

O Welfare State representa, assim, o Estado Protetor, por desenvolver o sistema de Proteção Social, que intervém nas relações Estado-Sociedade-Mercado, no enfrentamento da ‘’questão social’’. Também chamado de ‘’Estado Social”, o Welfare State, é nessa concepção, ao mesmo tempo investidor econômico, regulador da economia e dos conflitos e ‘’benfeitor’’ que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social.

Toledo (1997) considera que o Estado Social, que se impôs em todo o mundo - tendo ênfase nos países desenvolvidos - e dominou durante cerca de quarenta anos, permitiu altas taxas de crescimento, ordem social e uma alternativa aos ‘’triunfantes socialismos reais’’. Mas, mesmo assim, nos anos 80 do séc. XX, esse Estado entrou em crise, crise essa que, a exemplo do que ocorreu com sua emergência e desenvolvimento, possui várias explicações. O próprio Toledo aponta que uma delas é a crise fiscal, pois ao se converter em eixo da acumulação do capital e da ordem social, o Estado ‘’viu-se obrigado’’ a gastar além de um orçamento não inflacionário.

Draibe e Henrique (1988) também citam essa como uma das explicações em sua análise sobre a crise do Welfare State, onde se associa a crise econômica mundial à evolução dos gastos sociais.

Outro aspecto citado por Toledo, considerado causador da crise, baseia-se na ‘’inflação’’ das demandas e das proteções aos trabalhadores, o que, segundo a análise dos que a justificam, levara a uma ‘’crise de acumulação’’. Mas o inverso também foi considerado, ou seja, o resultado da crise de acumulação, ao fazer depender as receitas do Estado dos impostos aos assalariados e ao capital.

Além dessas são várias as explicações da crise do Estado Social, destacando-se algumas apontadas por Draibe e Henrique (1988):

- A centralização e excessiva burocratização do Estado, fazendo surgir novamente a defesa da descentralização e a privatização na produção de bens de consumo coletivo;
- A alegação da perda da eficiência e eficácia das políticas sociais, considerando-as a partir da incapacidade do Estado em realizar ações distributivas de recursos que pudessem minorar sensivelmente a desigualdade econômica e social.

O que se pode analisar é que todo o processo de crise se desencadeia concomitantemente e, por que não dizer, de maneira complementar ao desenvolvimento e disseminação do neoliberalismo – ideologia que tem se tornado hegemônica no mundo e que prega o Estado Mínimo não interventor.

O neoliberalismo considera que o próprio Estado é gerador da crise econômica e, por isso, deve ser desmontado, para que se restaure a plenitude do mercado, através da adoção de *políticas de ajuste*. A partir dessa concepção, a *saída* seria manter um Estado forte na capacidade de romper com tal poder e no controle do dinheiro, mas parco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas, tendo como meta a estabilidade monetária. Isso exigiria disciplina orçamentária, com contenção de gastos com o "bem-estar" e a restauração da taxa "natural" de desemprego. Exigiria, ainda, reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos.

A promessa nessa postura de ênfase no mercado era de, uma vez restituída a estabilidade monetária e, com incentivos, o crescimento retornaria. Nessa ótica, o Estado deveria se reduzir para o social e na prestação de serviços (uma vez que se considerava que isso o encarece e que o Estado, em função dessa organização, tornara-se oneroso, corrupto e ineficiente) e se ampliar para o capital - ou seja, ser a retaguarda necessária para seu crescimento.

Porém, passaram-se os anos, as medidas propostas pelo regime neoliberal foram sendo tomadas, esse regime - salvo algumas exceções - alcançou hegemonia, como ideologia a que qualquer governo (de direita, por princípio, ou de esquerda, por pressão) teve que se submeter, nesse mundo de economia globalizada e controlada pelos guardiães do

regime - o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, mas o neoliberalismo não alcançou tantos êxitos. Segundo Anderson (2000), houve quedas nos investimentos, uma vez que a desregulação financeira levou ao desenvolvimento de transações puramente monetárias e não produtivas ou comerciais; as economias que adotaram o regime não cresceram, nem se desenvolveram - não resolvendo os problemas da déc. de 70 do séc. XX, e os países subdesenvolvidos não saíram dessa condição. Nos países desenvolvidos, o Estado de Bem-estar se manteve e, em alguns casos, os gastos públicos aumentaram; ampliou-se a desigualdade social, a sociedade se polarizou (entre pobres e ricos) e as taxas de desemprego subiram, desencadeando-se, assim, um processo de regressão social.

Apesar dessa última ser considerada condição para o sucesso do regime, pode-se afirmar que, no geral, o neoliberalismo não rendeu os frutos esperados.

No entanto o regime se mantém e ganha força em todo o mundo. Mais uma vez citamos Anderson (2000), que aborda alguns pontos que podem ser explicativos da manutenção da hegemonia do regime neoliberal:

a) A força político-ideológica que obteve, principalmente após a queda do socialismo soviético, que colocou-o como se fosse a única alternativa;
b) O desprestígio das fórmulas keynesianas, base do Estado de Bem-Estar, frente à situação em que se encontrava (e ainda se encontra, com os agravamentos sofridos) a população, ou seja, não houve melhoria das condições de vida dessa população;
c) Os êxitos antiinflacionários.

Tendo tal condução ideológica voltada para o mercado e para a redução da intervenção do Estado na Economia e seu saneamento quanto aos gastos públicos, tendo como meta a estabilidade fiscal e monetária, o neoliberalismo promove a desigualdade social e não deixa brechas para o desenvolvimento de políticas para enfrentá-la, ao menos nos países do Terceiro Mundo - que sofrem pressões externas -. Isso representa o aumento da dívida social.

Para esse regime, a pobreza é sinal de que se está no caminho certo e significa que o mercado se move sem interferência e que a reestruturação econômica procede sem intervenção do Estado.

Assim, os Estados desenvolvidos exigem que os países sub-desenvolvidos reduzam seus gastos públicos, o que tem provocado o desmantelamento das políticas sociais

(que nesses países nem chegaram a se configurar num Estado de Bem-Estar Social) que realmente possibilitem o acesso da população a serviços públicos. Em lugar dessas políticas têm sido retomadas práticas e programas de caráter residual, suplementar e emergencial, na maioria das vezes desenvolvidas pela sociedade civil e suas organizações, ou se, pelo Estado, como forma de cooptação para a não manifestação, basicamente voltadas ao combate da pobreza, desvinculadas de políticas mais abrangentes e como forma de garantir o regime.

Os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, são abolidos no ideário neoliberal. A diferença e a desigualdade social são consideradas necessárias e o Estado se desresponsabiliza.

Para reversão desse quadro é necessário que se mantenha um grau mínimo de justiça redistributiva, porém, os países com economia subalternizada aos ditames internacionais, dentro dessa ideologia neoliberal, têm seguido todo o receituário desse regime, e têm desencadeado o movimento: "enquanto a economia se recupera, o social piora".

Isso se dá na contramão do processo de garantias de direitos e traz à tona um processo contraditório, principalmente nos países da América Latina, onde a partir de todo um avanço democrático, desencadeado no século XX, que culminou no incremento nas legislações nacionais, como por exemplo a Constituição Federal Brasileira[5] (1988) - que, mesmo não sendo ainda a ideal, trouxe garantias antes não efetivadas legalmente, e as legislações complementares de garantias de direitos e/ou de regulamentação de políticas públicas, frutos das lutas e conquistas democráticas, deveria se desencadear um amplo investimento nas ações inerentes às políticas sociais, tomando o Estado para si essa responsabilidade.

O imperialismo internacional e as “regras” do regime neoliberal, implantadas no Brasil com maior ênfase na déc. 90 do séc. XX e perdurando durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso, trazem entraves à implementação desse processo, levando à mesma condução dada de maneira geral no mundo (em especial nos países subdesenvolvidos) no que tange ao desenvolvimento dessas políticas. Como sinalizam Colin e Fowler (1999:33), na contramão da diretriz da legislação, com base no texto constitucional, coloca-se a idéia atualmente difundida pela comunidade internacional, do Estado Mínimo, não intervencionista,

[5] Segundo José Afonso da Silva (2002:38), a Constituição é “o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado”, regulando a forma do Estado, a forma de governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias; sendo um sistema de normas jurídicas, escritas e costumeiras. Os elementos constitutivos do Estado, citados por Silva (2002:38), são o território, a população e o governo, podendo ser também considerado outro - a finalidade, em razão da concepção de Estado como uma entidade de fins precisos e determinados: regular, globalmente, em todos os seus aspectos, a vida social de dada comunidade, visando a realização do bem comum.

eliminando a idéia de Estado de Bem-Estar, o qual tinha como objetivos redistribuir, moderadamente, a riqueza e a renda e dar respostas às demandas da população.

Segundo Laurell, essa retração do Estado na esfera do bem-estar social implica em:

> "privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local (...) que atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o bem-estar social" (Laurell, apud Colin & Fowler, 1999:34).

Esse movimento defende o estabelecimento de uma rede de proteção voltada meramente ao atendimento dos mais pobres dos pobres, limitando a atuação do Estado a padrões mínimos exigidos para a reprodução social da força de trabalho, ocupando apenas os espaços que não interessem ao mercado, ou seja aqueles que não oferecem possibilidade de lucro.

E, com a aplicação desse modelo neoliberal nas políticas públicas, apuram-se conseqüências negativas tanto no campo econômico, quanto político e social, como nos exemplos citados por Colin e Fowler (1999:34): o aumento da pobreza; a concentração de bens e riquezas nas mãos de uma minoria, com exclusão de grande parcela da população; cortes no setor social; pulverização dos recursos e das ações; redução da rede de proteção; desemprego, entre outros.

> "Nesse sentido, as políticas neoliberais criaram sociedades mais desiguais e alcançaram êxito na disseminação de suas idéias, o que lhe atribuiu sucesso político-ideológico. Existe uma forte tendência de obscurecer e ignorar tudo aquilo que o sistema não dá conta de resolver, sendo introjetada em nosso imaginário coletivo com algo natural e pacífico, denotando o que Maria do Carmo Brandt Falcão chama de banalização da pobreza." (Colin e Fowler, 1999: 36-37)

O Estado é pressionado a priorizar o ajuste, o pagamento da dívida, as privatizações etc, e a limitar os gastos públicos em políticas universalizadas e que promovam efetivas melhorias nas condições de vida da população. Adotando a proposta neoliberal de

Estado Mínimo, principalmente para a área social, desencadeia-se um fenômeno de privatização das políticas sociais e de negação de direitos adquiridos.

O processo então adotado pelo regime neoliberal tem acarretado conseqüências drásticas na questão social e no nível de desigualdade da população - promovendo a agudização da polarização entre os pobres e os ricos nas sociedades -, o não acesso aos "direitos de cidadania", principalmente os direitos sociais, ou o acesso limitado aos serviços delegados à sociedade civil, novamente com a roupagem seletiva, compensatória, clientelista, focalizada, da ajuda mútua, da caridade e da filantropia.

Diante desse quadro é que, juntamente com toda a crença em promover a justiça social, a igualdade e a liberdade, se deve buscar a implantação de um regime que prime pela democracia, pelos valores acima citados, combinados a ideais e projetos concretos que realmente tragam o desenvolvimento em que acreditamos - que extrapole o econômico e tenha alcances sociais efetivamente justos, garantindo o pleno exercício da cidadania.

2.2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL E A INCLUSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO DE SEGURIDADE SOCIAL

No Brasil a categoria dos direitos sociais, como mencionado anteriormente, somente foi conquistada plenamente no século XX, a partir de 1985, com a emergência dos movimentos sociais que lutavam pela redemocratização do país, quando eclodiu a expansão dos direitos das chamadas “minorias” e também se garantiu o direito de voto aos analfabetos.

Quando o Estado respeita o pacto social estabelecido pela Constituição e as leis que regulamentam seus vários artigos, pode-se dizer que se está na vigência de um regime democrático e de direito. Porém, na história do Brasil houve vários momentos em que foram suspensas as garantias constitucionais e o Estado passou a ser governado por regimes de exclusão. Só para lembrar, viveu-se um longo período de ditadura com o governo de Getúlio Vargas (de 1930 até 1945) e depois com o regime militar (de 1964 até 1985). Houve, ainda, um período conhecido como transição democrátia, em que já havia o respeito a alguns direitos de participação política, mas ainda não de forma plena (de 1985 até 1988).

Silva (1989:78) ressalta que “a luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado de Direito Democrático teve início assim que se instalou o golpe de 1964 e, especialmente, após o AI-5, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil”.

A abertura democrática, a eleição presidencial requisitada pelas multidões, porém, só poderiam ser viabilizadas em uma nova ordem constitucional que trouxesse um novo pacto político-social – movimento que tomou as ruas em 1982, com a eleição dos governadores, e se intensificou em 1984, com as reivindicações de eleição direta para a Presidência da República.

As promessas da Nova República, expressas no discurso do então candidato à presidência, Tancredo Neves, eram de promoção das mudanças necessárias na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal para a eliminação dos resíduos autoritários e o início das transformações de cunho social, administrativo, econômico e político requeridas pela sociedade brasileira. A Nova República, assim, seria democrática e social.

Instaurou-se, para tanto, o Poder Constituinte (eleito em 1986), que desencadeou a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988.

Silva (1989:80) salienta que apesar dos limites e embates de seu processo de elaboração, a Constituição de 1988 contém um texto razoavelmente avançado, moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Foi chamada por Ulysses Guimarães de Constituição Cidadã, por ter mantido ampla participação popular em sua elaboração e por se voltar para a plena realização da cidadania.

Essa Constituição Federal restabeleceu no Brasil o Estado Democrático de Direito, prevendo no parágrafo único do artigo 1º, que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Segundo Silva (2002:112), O Estado Democrático de Direito, acolhido pela CF-88, em seu art. 1º, como conceito chave do regime adotado no Brasil, reúne os princípios de seus elementos componentes (o Estado Democrático e o Estado de Direito), formando um conceito novo que os supera. O autor assim o considera por entender que esse regime incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

Elías Díaz, apud Silva (2002:120), concebe que cabe dizer que o Estado Democrático de Direito se constitui em fórmula institucional em que pode vir a concretizar-se

o processo de convergência das atuais concepções de democracia e do socialismo. Silva faz a ressalva, porém de que:

> "...a CF-88 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais e pelo exercício dos instrumentos que favorecem à cidadania, o qual possibilita a concretização das exigências de um Estado de justiça social, com fundamento na dignidade da pessoa humana" (Silva, 2002:120).

Silva (2002:839) salienta que a CF-88 não é isenta de contradições, sendo por vezes, excessivamente minuciosa. No entanto, é uma Constituição que traz promessas de realizações do Estado Democrático de Direito, abrindo-se para o futuro em busca da construção de uma sociedade justa e livre, do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades regionais e sociais, da promoção do bem-estar de todos sem discriminação de qualquer natureza. Esses são os objetivos expressos no texto constitucional.

Um Estado Democrático de Direito que assegure o exercício dos direitos sociais e individuais e que é a expectativa do povo brasileiro. Nesse tipo de Estado a lei não deve se limitar à esfera normativa, uma vez que precisa influir na realidade social, realizar os princípios da igualdade e da justiça, buscando a *igualização*[6] dos socialmente desiguais. Nesse sentido, é uma fundamental expressão do direito positivo, sendo desdobramento necessário da Constituição e exerce função transformadora da sociedade, imprimindo mudanças sociais democráticas.

Dentre os princípios do Estado Democrático de Direito relacionados por Silva (2002:122), têm destaque, além da democracia, propriamente, também a ênfase ao sistema de direitos fundamentais: direitos individuais, coletivos, sociais e culturais; a justiça social – como princípio da ordem econômica e da ordem social; a igualdade.

Esse autor afirma que:

> "...a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social" (Silva, 2002:122).

[6] O termo igualização é adotado com sentido de eqüidade.

Dessa forma, no Estado Democrático de Direito vige um conjunto de leis, através das quais todos os cidadãos são considerados iguais e o Estado só pode atuar conforme as previsões nele contidas. Sendo assim, os cidadãos têm nesse tipo de Estado, seus direitos garantidos, devendo ser protegido por este.

Com tal conteúdo,

> "a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 suscita transformações formais e de fundo que importam a adoção de 'nova idéia de direito' que informa uma concepção de Estado e da Sociedade diferente da que vigorava no regime constitucional revogado. Quer um Estado Democrático de Direito e uma Sociedade livre, justa e solidária." Silva (2002:5)

A CF-88 demonstra a intenção dos constituintes de elaboração de um texto abrangente que tem como característica ser uma "constituição-dirigente", ou seja, que define fins e programa de ação futura, abrindo-se para transformações durante seu cumprimento - o qual se constitui no seu grande desafio pelo aspecto dinâmico que assume.

Pela primeira vez uma Constituição assinala, especificamente, os objetivos do Estado brasileiro, destacando-se alguns que possibilitam a concretização da democracia econômica, social e cultural, com a finalidade de efetivar praticamente a dignidade da pessoa humana.

Tendo tal característica, a CF-88 se pauta nos fundamentos do Estado Brasileiro, ou seja, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho político (art. 1º, da CF-88). E, tomando por base os elementos constitutivos da cidadania, é possível afirmar que, além de estabelecer os direitos civis e políticos, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu os direitos sociais.

No art. 6º da CF-88, que relaciona os direitos sociais, é feita referência à sua inserção na ordem social.

> "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988).

A forma mencionada está expressa no título relativo à ordem social. Os direitos sociais, segundo Silva (2002:285) constituem formas de tutela pessoal. Disciplinam

situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto. Esse autor assim define tais direitos:

> "Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida dos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais". Silva (2002:285)

Tais direitos, conforme assinalado anteriormente, relacionam-se, assim, ao direito de igualdade, pois criam condições materiais que possibilitam o gozo dos direitos individuais. Dessa forma, propiciam o auferimento da igualdade real, a qual proporciona maior possibilidade do efetivo exercício da liberdade. De acordo com a Constituição, esses direitos se classificam em direitos sociais relativos: ao trabalhador; à seguridade; à educação e à cultura; à moradia; à família, criança, adolescente e idoso; ao meio ambiente; ao homem produtor; ao homem consumidor.

No texto constitucional está previsto que todo cidadão tem direito à seguridade social, garantida pelo Estado, a fim de preservar seus direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

A CF-88 traz um capítulo próprio que trata dos direitos sociais (cap. II do tít. II) e também um título específico sobre a ordem social (tít. VIII), cujos conteúdo e princípios, juntamente com o título dos direitos fundamentais, demonstram o realce dado à questão desses direitos.

Nesse título são tratados os seguintes temas:

- Seguridade Social;
- Ordem constitucional da cultura;
- Família, criança, adolescente e idosos;
- Dos índios.

E, para os fins do presente estudo, dentre esses, destacamos aqueles relativos à seguridade, que correspondem aos direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Entretando, todos os demais têm interface com eles, especialmente os relativos à família, à criança, ao adolescente e ao idoso.

Especificamente no que se refere à seguridade social, em seu artigo 195, a CF-88 reza que:

> "... compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social" (BRASIL, 1988).

A seguridade social rege-se, conforme expresso no mesmo artigo constitucional, pelos princípios da universalidade[7] da cobertura do atendimento, da igualdade ou equivalência dos benefícios, da unidade de organização, do caráter democrático e descentralizado da administração e da solidariedade financeira, por ser, direta ou indiretamente, financiada pela sociedade.

No que tange à assistência social, componente da seguridade social, Silva (2002:811) avalia que não tem natureza de seguro social por não depender de contribuição, uma vez que, segundo a Constituição, os benefícios e serviços de assistência social serão prestados a quem necessitar.

Seu financiamento é realizado com recursos do orçamento da Seguridade Social e outras fontes, tendo como diretrizes:

a) Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais e às entidades de assistência social;

b) Participação da população, através de suas organizações, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Esse autor (2002:463) considera, ainda, que o direito à assistência social, pela afirmação constitucional de que será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, constitui a face universalizante da seguridade social. E considera que na assistência social se assenta a característica de solidariedade financeira da seguridade social, uma vez que os recursos para seu financiamento procedem, não de contribuições específicas de eventuais destinatários, mas do orçamento geral da seguridade social. Isso porque, reflete, os destinatários da assistência social são impersonalizáveis *a priori*, pois são todos aqueles que não dispõem dos meios de sobrevivência.

[7] Universalidade da cobertura – atendimento universal a todos os que necessitarem de atenção da assistência social.

No caso da seguridade social a CF-88 tentou reordenar meios de tornar os direitos que a compõem mais eficazes, como por exemplo, fontes de recursos, com aplicação obrigatória nas ações e serviços de saúde e às prestações previdenciárias e assistenciais.

A garantia do exercício dos direitos sociais é condição da qual o conceito de cidadania não pode prescindir, e que condiciona também a efetividade da democracia, mesmo num país que prima pelos direitos civis e políticos. Portanto, esses três elementos da cidadania não podem ser concebidos de forma dissociada, o que motivou a mobilização da sociedade para a garantia constitucional dos direitos sociais e, no período pós-promulgação da Constituição, para a elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cujos objetivos e diretrizes já estavam dispostos nos artigos 203 e 204 da Carta Magna.

A Assistência Social, assim, teve sua regulamentação, através da Lei Federal nº 8.742/93 (LOAS) sendo concebida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

Considerando que o Estado Brasileiro foi denominado de República Federativa do Brasil (o que inclui o nome do país - Brasil; a forma de Estado – federativa; e a forma de governo – república), pressupõe- se que os Estados membros e Municípios tenham competências específicas e complementares às da União, uma vez que o Estado Federativo é composto pela união indissolúvel de seus entes. Assim, como todo governante tem a obrigação de cumprir a lei, em cada Estado e em cada Município ela deve ser regulamentada e respeitada, mesmo com mudanças de governo. Esse pressuposto possibilita dar continuidade à política pública da Assistência Social, por sua regulação nos entes federados, com avaliações e proposições sistemáticas, democráticas e participativas, no sentido do cumprimento dos fins da administração pública, que tem o objetivo do bem comum da coletividade, pois representa a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal - portanto, a gestão dos interesses da coletividade.

Nesse processo a articulação das diversas políticas públicas é fundamento essencial para o desenvolvimento social e econômico brasileiro. Por isso há a necessidade do desencadeamento de ações integradas, as quais devem se pautar no rol de legislação complementar existente no Brasil, que demonstra o imenso potencial legislativo do país, tendo como desafio o seu cumprimento efetivo.

E, nesse sentido, o grande desafio em destaque na atualidade, como visto, é o ideário neoliberal imposto ao contexto econômico e social brasileiro – adotado durante oito anos pelo gestor público federal nos anos 90 do séc. XX, com suas propostas de desmonte das políticas públicas principalmente pelo corte dos gastos públicos; pela privatização dos

serviços constitucionalmente considerados de responsabilidade do Estado ou, então, repasse da execução de ações e serviços não lucrativos (e, por isso, não interessantes ao mercado) para a rede de solidariedade; pela pulverização dos recursos; pela superposição ou fragmentação de ações e programas; pela burocratização; pela ausência de diagnóstico e desconsideração das demandas e necessidades sociais da população-alvo; pelo distanciamento entre os planejadores, executores e beneficiários das políticas; pela instabilidade e descontinuidade dos programas; pelos interesses corporativos etc.

Entretanto, a *idéia de direito* que a CF-88 adota, e que informa uma nova concepção de Estado e de Sociedade, precisa ser cumprida, aplicada, realizada, já que o grande drama das constituições federais voltadas ao povo é realizar-se, cumprir-se. E, considerando o cenário controverso, isso se torna mais difícil ainda.

Por isso, as garantias constitucionais ganham relevância, uma vez que se configuram nas formas de viabilizar os direitos e são classificadas em gerais e especiais. As primeiras se inserem no mecanismo de freios e contrapesos dos poderes, visando impedir o arbítrio, assegurando a eficácia das normas conferidoras dos direitos fundamentais. As segundas *conferem aos titulares dos direitos fundamentais, meios, técnicas, instrumentos ou procedimentos para imporem o respeito e a exigibilidade desses direitos*.

Dentre as garantias constitucionais especiais, situam-se as garantias dos direitos sociais que têm mais relação ao tema proposto neste estudo. Silva (2002:463) salienta que a normatividade dos direitos sociais, ou seja, seu reconhecimento por meio de normas constitucionais, buscando conferir maior eficácia, se manifesta como a principal garantia desses direitos.

Porém ressalta que o sistema de proteção dos direitos sociais é ainda muito frágil e avalia que a Constituição atual é a que as circunstâncias possibilitaram. E a define como "..uma obra, certamente imperfeita, mas digna e preocupada com os destinos do povo sofredor" (Silva, 2002:463).

O efetivo cumprimento da Constituição e a consolidação da assistência social como política pública, portanto, devem ser inseridos no contexto das lutas pelas garantias preconizadas em seus textos, para que se fortaleça o sistema de proteção social brasileiro, num efetivo pacto federativo que conte com a participação da população em sua reivindicação e controle.

2.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO NO BRASIL

A assistência social, atualmente inserida no texto constitucional brasileiro não foi assim concebida desde seus primórdios, tendo apresentado manifestações muito diferentes de suas bases atuais. Faz-se, portanto, relevante no contexto da abordagem proposta, analisar, ainda que brevemente, como se deu a organização do processo de prestação dos serviços de proteção social e, no Brasil, como se caracterizou no período anterior à LOAS, bem como as mobilizações que serviram como base para a configuração do conteúdo da Constituição de 1988 nesse campo e *prepararam o terreno* para que atualmente se possa falar em assistência social como política pública.

A modalidade de proteção social assumiu diferentes formas desde seu início, nos primórdios do capitalismo. Segundo Teixeira (1986:123/124), a primeira forma, originada com a concepção de que a pessoa está em estado de necessidade por problemas em seu caráter, foi a assistência social (marcada nessa época por sua base na caridade, na filantropia e na ação pontual do Estado). Considerava-se que os indivíduos que precisassem desse tipo de proteção social reconheciam sua incapacidade.

A segunda modalidade de proteção foi o seguro social, forma que inicia um processo de revisão das medidas estigmatizantes aplicadas indiscriminadamente aos miseráveis. Essa forma representou uma importante alteração nas relações conflitivas entre capital e trabalho, pois embora restrita aos empregados assalariados caracteriza-se como uma relação contratual, que implica uma pauta de direitos positivos para os que contratarem com o Estado.

A terceira forma de proteção social, inaugurada após a I Guerra Mundial, foi o Estado de Bem-Estar Social. Esse Estado consagrou os direitos sociais com sua desvinculação da relação contratual com assalariados, estendendo-os a todos os cidadãos. A partir daí é que, segundo Teixeira (1986:124), os direitos sociais incorporaram-se plenamente à condição de cidadania, pois a sociedade passou a reconhecer a necessidade de o Estado fornecer as condições mínimas de sobrevivência a todo os cidadãos.

Essa evolução das modalidades consideradas como proteção social em todo o mundo teve reflexos nas políticas sociais brasileiras, especialmente no período pós-guerra.

No que se refere à assistência social é possível afirmar que, no Brasil, dentre as políticas sociais, esta foi tradicionalmente desenvolvida e concebida com base na caridade

e filantropia, com característica assistencialista e clientelista. Pautada nessas concepções, a pobreza era considerada fruto da incapacidade dos indivíduos e de acomodação dos pobres, sendo marcada pela atuação de rede de solidariedade e por entidades sociais, em sua maioria ligadas à Igreja.

Nessa ótica, a assistência social era realizada em situações emergenciais, baseada no amadorismo e sem planejamento, como uma prática e não como política. Era concebida como um mero dever de ajuda, atribuído à sociedade, como questão moral e de solidariedade, com caráter residual e seletivo. Assim reforçava a exclusão e os privilégios, não se configurando como um mecanismo de universalização de direitos, permanecendo desprovida de propostas que garantissem o exercício da cidadania e a superação das condições de miserabilidade.

O sistema de proteção social adotado no Brasil, que perdurou até a década de 1980, foi assinalado pela ausência de negociações na formulação da política social, indicando como princípios essenciais a centralização política e financeira dos programas no nível federal, a acentuada fragmentação institucional, a exclusão da participação social e política nos processos decisórios e o uso clientelístico da máquina estatal. Desde sua gênese, o sistema de proteção social introduzido no Brasil é paliativo, excludente e fragmentado, sem apresentar alternativas viáveis para a superação da condição de subalternidade, pelas limitações de seus programas e pela imposição de critérios de seletividade, restringindo em muito a possibilidade de pactuação do capital com a democracia.

Na déc. de 1980 do séc.XX, porém, os movimentos sociais organizados em diferentes setores, os sindicatos, os movimentos populares, as categorias profissionais e os partidos políticos, foram sujeitos do amplo processo de conquistas democráticas, que culminaram na Constituição Federal de 1988 (CF-88).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 que, como abordado anteriormente, ao menos no campo da garantia legal, assegurou o caráter de Estado Democrático de Direito, as políticas de seguridade social, entre elas a de assistência social, tiveram sua organização incumbida ao Poder Público, devendo ser estruturadas com base em objetivos específicos, pautados pelo princípio democrático de universalidade, de eqüidade, de justiça social, de participação popular, de descentralização da gestão e de controle social.

A Constituição Federal de 1988 representou uma mudança de paradigmas para o Brasil, pois a partir dela deu-se maior ênfase à questão dos direitos sociais, os quais foram definidos como sendo de responsabilidade pública. Assim, a Constituição é considerada marco histórico, pois altera o conceito de Política Pública, atribuindo ao Estado a

responsabilidade pelo provimento dos serviços que respondam às demandas sociais, em contraposição à prática da desresponsabilização, centralizadora e autoritária, até então em vigor. Em decorrência disso é que a Magna Carta foi denominada de Constituição Cidadã.

À assistência social foi conferido o estatuto de política pública, “direito do cidadão e dever do Estado”, compondo o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social.

Diferentemente do processo anterior que a caracterizava, a Assistência Social passa a ser dever legal do Estado e não mais um mero dever de ajuda atribuído à sociedade como questão moral e de solidariedade.

Deve ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, e ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. Realiza-se, ainda, de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento das condições para atender contigências sociais, a descentralização das ações, o incentivo à participação popular e à universalização dos direitos sociais, ofertando serviços com qualidade e eficiência.

Com isso, procura-se destacar o equívoco em restringir os mínimos sociais ao enfrentamento da pobreza, sendo imprescindível o avanço da assistência social em três direções mais importantes, ou seja, a garantia da sobrevivência, com enfoque estratégico na educação e no conhecimento; a inserção no mercado de trabalho, acompanhada do acesso às demais políticas sociais e à requalificação permanente; a implementação da cidadania, baseada na redistribuição da renda e do poder (Demo, 1997, apud Colin, 2002).

Sua forma de financiamento resgata a constituição de um fundo público, formado por previsões orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais, no sentido de garantir melhor qualidade de vida e bem-estar social à população, numa tentativa de instituir a justiça social, o exercício da cidadania e a ampliação da democracia, incluindo na arena pública os diferentes segmentos envolvidos.

No entanto, como todo processo de mudança requer reordenamento e revisão de estruturas e práticas já consolidadas, de princípio, alguns desafios estavam postos e careciam de enfrentamento em breve. Num primeiro plano era preciso suplantar o padrão de proteção social aplicado no Brasil, considerando o modelo assistencialista adotado e a cultura patrimonialista local, no que tange à implementação das políticas sociais públicas.

De acordo com o abordado por Draibe, (1989, apud Colin, 2002), o

diagnóstico das políticas públicas apontava para um alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposição de competências, de estruturas e de clientela; acentuados desvios de público-alvo e de objetivos; a fragmentação de demanda e a pulverização dos recursos financeiros, humanos e institucionais; o distanciamento entre os formuladores e executores de política e os seus beneficiários; a ausência de mecanismos de controle e de avaliação dos programas sociais; a instabilidade e descontinuidade das ações e dos serviços prestados e, por fim, a desproporcionalidade dos interesses e influências do aparato burocrático, corporativo e privado em relação aos do usuário na definição e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

Paralelamente, para a garantia dos direitos constitucionalmente assegurados, havia necessidade de legislação ordinária apta a institucionalizar os avanços alcançados. Todavia, a proposta de universalização dos direitos esbarrou em forças conservadoras, que tentaram retardar ou estabelecer novos rumos na tarefa de superação das práticas tradicionais, favorecendo o poder constituído e, como forma de garantir seus pressupostos, iniciou-se um amplo processo de construção de legislações complementares que tratam de questões específicas, relacionadas à cidadania, seja no que tange aos direitos individuais e coletivos de segmentos populacionais, seja quanto à regulamentação das políticas setoriais. Entre essas leis destacam-se as Leis Orgânicas da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social (as três políticas que compõem o tripé da Seguridade Social), o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Política Nacional do Idoso, a Lei de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Com base nesses textos legais, que representam conquistas sociais e se configuram como resultado de lutas de movimentos populares e segmentos da sociedade civil organizada, muitos avanços foram alcançados, imprimindo às ações desenvolvidas na área social de política pública, o caráter de universalição de acesso e cobertura dos mínimos sociais. Em sua maioria, têm como princípios, para a operacionalização da política, a transparência e o controle social, por meio da definição de estruturas democráticas de deliberação, formas e fontes de financiamento específicas e modalidades de gestão participativa.

Especificamente no que se refere à assistência social, entre 1989 e 1990 ocorreu o processo de elaboração dos primeiros projetos para promulgação de sua Lei Orgânica. Tal iniciativa se deu através da Comissão de Seguridade Social do Legislativo Federal e deu origem ao projeto de lei de nº 3099/89, do deputado Raimundo Bezerra, o qual foi aprovado pelo Congresso, porém vetado na íntegra pelo então presidente Fernando Collor

de Mello. Mas o processo de mobilização dos grupos representantes da sociedade civil se fortalecia, vislumbrando-se um momento hegemônico frente à classe dominante que seria justamente a aprovação e implantação da LOAS no país.

Portanto, apenas no início da déc. de 1990 do séc. XX, após a instauração da nova ordem constitucional e da promulgação da LOAS (lei Federal nº 8.742/93), é que mudanças significativas se fizeram sentir na gestão da política de assistência social levada a cabo no país (Rizotti,1999).

A perspectiva da nova concepção é a de superar a visão tradicional da assistência social, construída sob a ótica assistencialista e filantrópica, que a relaciona direta e exclusivamente com a pobreza absoluta, como uma ação mecânica e pontual, voltada para suprir as carências crônicas, sem o propósito de dirimir as desigualdades sociais. A ação da assistência social, na antiga visão, era toda sistematizada sobre determinadas clientelas, para atender grupos específicos, sujeita ao processo de acumulação do capital e aos diversos jogos de interesses, e não se configurava como um direito social de conteúdo progressivo, voltada a quem dela necessitar e que considera a família, ou qualquer outro grupo estabelecido, como um elemento constitutivo das relações sociais.

Na nova visão, a assistência social passa a se constituir em política social não contratual, não contributiva e desmercadorizada, política pública, direito do cidadão e dever do Estado, ou seja, segundo afirmação de Pereira (1996), torna-se objeto de obrigatória responsabilidade pública, deixando de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo.

Dessa forma, a partir da LOAS, a assistência social deixa de ser atenção pontual, fragmentada e de manutenção da situação de vulnerabilidade e passa a voltar-se de fato ao enfrentamento da pobreza, com a indicação de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que comprometem e responsabilizam os vários segmentos do Estado e da sociedade civil. A partir dessa lei são construídos e aperfeiçoados os mecanismos de gestão e são constituídos novos espaços de representação social na organização, deliberação, gestão e controle da política de assistência social. Nesse sentido, Estado e sociedade devem se articular para negociarem e pactuarem as definições que nortearão a prestação dos serviços afetos a essa política.

A assistência social, assim concebida, deve estabelecer uma relação orgânica com as demais políticas sociais e econômicas na arena do Estado, propondo a inclusão social de seus usuários nas demais políticas setoriais, considerando que o processo de exclusão social extrapola a noção de ausência de renda, e engloba, também, a ausência de uma política

e de investimentos definidos para a área. Como política pública, destina-se a superar a debilidade de certos segmentos, desfazer exclusões e assegurar o direito à vida e aos bens e riquezas sociais dentro de um padrão ético de dignidade, constituído historicamente, numa dada sociedade.

Para tanto, impõe incluir na provisão de bens tanto os aspectos que suprem as necessidades materiais como as necessidades cognitivas do ser humano, como: a informação, a convivência familiar e comunitárias saudáveis, a capacitação profissional e intelectual, a oportunidade de participação e de controle nas decisões políticas (Pereira, 1996).

Sob tal ótica, os usuários dessa Política passam a ser considerados em sua condição de cidadãos que têm direito de acesso aos serviços de forma digna e universal, rompendo com o caráter seletivo e residual que tradicionalmente apresentavam. Rizotti (1999) assinala que o texto constitucional prevê a universalização do sistema de proteção social brasileiro, com a criação de direitos sociais para amplos setores da população historicamente marginalizados, afastando o caráter voluntarista que marcara o início e o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.

Diante do exposto, o desafio que se põe à assistência social é repensar as ações pautadas na filantropia e no clientelismo sob a ótica e a lógica da cidadania. A esfera da cidadania pressupõe, no mínimo, a publicização das informações, a universalidade da cobertura de atendimento, a descentralização político-jurídico-administrativa, o reordenamento institucional e a participação popular na deliberação e gestão da política pública de assistência social.

Contudo, as controvérsias existentes na compreensão da Assistência Social como direito, e sua execução contemplando e cumprindo os dispositivos legais, remetem a um processo que a caracteriza enquanto política pública ainda em construção, uma vez que ainda não foi consolidada e nem efetivamente colocada em prática.

Isso porque é fato que, embora já se tenham conquistado avanços significativos, tem sido um grande desafio colocar em prática o que está previsto na Carta Magna, em especial no que tange ao capítulo da Ordem Social, que trata das políticas sociais e contempla a garantia de direitos a todos os cidadãos brasileiros de uma vida digna em que haja trabalho, moradia, saúde, educação, esporte, lazer e segurança para todos.

O que se verifica é que o Brasil, em contraposição aos dispositivos legais, ainda tem um sistema de proteção precário diante da desigualdade crescente. De acordo com Yasbek (2001), os direitos e conquistas dos cidadãos sofreram, nos últimos anos, ameaças pela precarização e insegurança do trabalho, pelas políticas adotadas com ênfase no

econômico, que trouxeram em seu bojo, o aumento da concentração de renda e a acentuação da exclusão social. Isso representa a perda de padrões de proteção social no país e tem contribuído para que se dificulte, cada vez mais, o acesso a condições dignas de vida a todos os cidadãos.

Dessa forma, a noção de Seguridade Social como cobertura universalizada de riscos e vulnerabilidades sociais, forma de assegurar condições dignas de vida a todos os cidadãos, tem sido comprometida com a constante redução das intervenções do Estado no campo social, com o apelo freqüente à solidariedade e a transferência de responsabilidades.

Tomando-se a Assistência Social, em específico, o que se percebe é que, mesmo incluída no tripé da Seguridade Social, constituindo política estratégica não contributiva, voltada para a oferta de um padrão básico de vida a determinados segmentos da população, visando a prevenção ou a superação da exclusão e a garantia de padrões de cidadania e qualidade de vida, essa política tem sofrido as conseqüências das constantes reduções das intervenções do Estado no campo social, desencadeadas nos últimos anos do séc. XX, em que o apelo à solidariedade foi intensificado, promovendo a transferência de responsabilidades à sociedade e comprometendo, assim, a cobertura universalizada de riscos e vulnerabilidades sociais. Esse é um desafio a ser enfrentado pelos agentes dessa política, que acreditam que, através do efetivo exercício dos papéis específicos de cada instância de governo na operacionalização da Assistência Social como política pública descentralizada e participativa, pode-se vislumbrar sua consolidação como meio de assegurar direitos sociais.

No entanto, o maior desafio que temos nesse processo, segundo Yasbeck (2000), diz respeito ao fortalecimento da própria noção de direitos dos usuários da Assistência Social, como questão política, questão pública e não apenas como problemática humanitária da filantropia.

E, para a efetivação dessas ações exige-se dos poderes públicos a destinação de recursos que garantam o atendimento a que tal população tem direito.

Assim, a Assistência Social, para atingir seus objetivos e cumprir suas funções[8], precisa de vontade política dos dirigentes em efetivamente concebê-la como política pública, direito do cidadão e dever do Estado; de financiamento para que seja possível o

[8] De acordo com o documento da Política Nacional de Assistência Social (1999), assume quatro funções relevantes e complementares:

- *Proteção:* pretende proteger aquelas pessoas que já se encontram em situações de risco, incluindo-as em serviços que oportunizem o enfrentamento dessa condição;
- *Prevenção:* pretende prevenir que aqueles que ainda estão usufruindo e têm acesso aos direitos sociais não venham a perdê-los em função de sua condição;
- *Inserção:* pretende inserir aqueles que não têm acesso aos direitos sociais, aos serviços, projetos e programas das diferentes políticas;
- *Promoção:* pretende promover aqueles que necessitam do atendimento da Assistência Social, visando a autonomia e superação da condição de usuário dessa política.

desenvolvimento de ações voltadas à garantia do exercício da cidadania por seu público; da incorporação, na prática, de padrões de eficiência, qualidade e respeito à dignidade da pessoa humana, integrando um projeto de proteção social pública que busque a concretização da justiça social e o alcance de uma sociedade inclusiva.

A Constituição Federal de 88 e a LOAS definem como uma das diretrizes da Política de Assistência Social, a descentralização político-administrativa. Esse é um novo ordenamento que pressupõe a participação ativa da sociedade no planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das ações, de forma integrada com as esferas governamentais e deve ser o meio de buscar ações que levem ao cumprimento das funções da assistência social, com respeito à dignidade do cidadão.

Marco Aurélio Nogueira (1997) considera que a Constituição Federal de 88 desempenhou um importante papel na legitimação do princípio da descentralização, principalmente na Seguridade Social, com o conceito de descentralização participativa (arts.194 e 204 da CF-88), que imprime a característica particular de uma descentralização não mais meramente técnica, fiscal ou administrativa, mas também política, uma vez que pressupõe a participação da sociedade.

Porém, nem toda descentralização leva automaticamente à maior participação, já que esta depende, muitas vezes, de processos histórico-sociais e amadurecimento político-ideológico. Portanto, esse é um exercício que deve ser vivenciado, sendo a mobilização e a participação popular importantes instrumentos nesse processo.

Essa forma de gestão representa um novo ordenamento, já que se configura na “perda” ou “abdicação” de poder pelas esferas centrais, o que permite afirmar que são vários os motivos que podem levar a resistências políticas e culturais daqueles que se habituaram, historicamente, com a centralização e, até, manipulação das decisões.

Gonçalves (2003) ressalta que, teoricamente, o termo descentralização possui várias interpretações. Cita Montesquieu, que em seu livro “O Espírito das Leis”, apresenta uma concepção pioneira de redistribuição do poder como mecanismo de controle social, Tocqueville, na sua obra “A Democracia na América”, trata da relação do desenvolvimento da democracia moderna e o fortalecimento dos poderes locais, Roversi (Mônaco, 1993), que considera que “... a centralização do governo federal anulou a idéia de federação e o resultado disso foi que os Estados e os municípios perderam a autonomia”, Uga (1991), que entende a descentralização como um “processo de distribuição de poder que pressupõe a redistribuição dos espaços de exercício de poder”.e Lobo (1988), que compreende o termo "como um movimento que trata de uma redefinição de centros de poder que, se bem colocados

primordialmente no interior do aparelho do Estado, direta ou indiretamente articulam-se com a sociedade geral".

Nesse contexto devemos considerar algumas variáveis, visto que a descentralização não se constitui num processo simples tendo como elementos constitutivos os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. Concordamos com Stein (1997:56) quando afirma que o

> "... processo de descentralização pressupõe existência de democracia, da autonomia e da participação; categorias entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder. Implicando a existência de um pluralismo, ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, em que o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos aos cidadãos".

A descentralização é, portanto, aqui entendida como o processo que proporciona a autonomia e o respeito às realidades locais, partilhando o poder entre as esferas de Estado e as comunidades locais.

> "A descentralização, hoje, está, portanto, intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil. Isto é, no redimensionamento da relação povo-governo dentro da qual a autonomia das organizações locais proporciona o exercício do controle das coletividades locais e a possibilidade de influir nas decisões das várias instâncias de poder. Nesse sentido, a descentralização, considerando o papel do Estado e a conjuntura política, carrega como conteúdo intrínseco a idéia de avanço democrático." (Jovchelovitch, apud Colin e Fowler, 1999:76-77)

Em razão dessas características, a descentralização envolve uma questão de ampliação de centros decisórios, especialmente em diferentes instâncias e níveis, contribuindo na formulação partilhada das decisões e, assim, pressupõe um remanejamento de competências decisórias e executivas, bem como, de financiamento e controle das ações. Nesta ótica, a descentralização está intimamente relacionada à participação dos cidadãos e "sempre significará uma divisão de poder, uma aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio da autonomia". (Jovchelovitch, 1998).

Assim, implica princípios como flexibilidade, gradualismo, progressividade, transparência e existência de mecanismos de controle social. Isso requer a

democratização do Estado, maior controle social sobre a administração pública de nível local, aumento da eficácia e da efetividade das políticas públicas e o fortalecimento do poder local.

Pode-se, portanto, afirmar que a implementação do modelo de descentralização proposto pela LOAS não é um processo simples. Ela envolve instâncias sob o controle do Estado, bem como de entidades, movimentos e dinâmicas societais que fogem da esfera estatal, na gestão pública, numa ação que deve "descentralizar de modo participativo" e não simplesmente “municipalizar” (Nogueira, 1997).

Portanto, esse processo de descentralização político-administrativa deve ocorrer no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, porém com ênfase na municipalização. Nesse sentido cabe a citação de Jacobi:

> “Descentralizar é partilhar decisões, responsabilidades, recursos para o exercício dos direitos dos cidadãos e da autonomia da gestão municipal; é também a participação cotidiana do povo na gestão pública e a potencialização de instrumentos adequados para o uso e distribuição mais eficiente dos recursos públicos” (Jacobi, apud Battini, 1996).

O processo de descentralização das ações para o âmbito municipal requer a revisão dos poderes políticos de decisão e dos recursos financeiros, o que implica, necessariamente, no exercício do controle social. Por isso, esse processo não pode ser entendido como mero ato administrativo, já que deve ir além, ou seja, deve representar a partilha, a distribuição do poder entre o Estado e as coletividades locais.

E, de acordo com Gonçalves (2003), por se tratar de uma reconceituação das relações de poder e um redirecionamento das tradicionais relações entre Estado e sociedade, a implantação do processo de descentralização, no caso da assistência social pelo desenvolvimento do sistema descentralizado e participativo, ainda indica limitações - determinadas pela tentativa de ruptura do "antigo" e pela aplicação de um novo sistema – como a fragilidade dos processos organizativos da sociedade civil, a falta de capacitação técnica, política e operacional dos sujeitos envolvidos (conselheiros, gestores e profissionais da área), a colocação de mecanismos autoritários e antidemocráticos. O nível político acaba, portanto, sendo um objetivo implícito da ação do Estado que, tradicionalmente promove as mudanças de cima para baixo, através do sistema de planejamento de políticas públicas. Essas limitações já eram previsíveis, devido à política de assistência social ser pouco valorizada na sociedade capitalista neoliberal.

Por isso se evidencia a exigência de avanço no sentido da efetiva implantação de estruturas descentralizadas e participativas, em descentralizar sem perder a capacidade de articulação e coordenação, em adquirir outra cultura política e técnica, uma vez que a proposta de descentralização aqui defendida implica na democracia, na autonomia e participação, e conseqüentemente, na mudança das relações de poder. Segundo Pereira (1996), a revalorização do poder local e da participação popular figuram nesse contexto como precondição da prática democrática resgatada.

A LOAS estabelece que o processo de descentralização político-administrativa será desenvolvido através de um sistema formado por instâncias com características e atribuições específicas que se articulam e devem interagir nas várias esferas de Governo (Município, Estado e União) para a operacionalização da Política de Assistência Social - o Sistema Descentralizado e Participativo.

Para cumprimento de tais diretrizes, os Municípios, Estados e União devem contar com a estrutura definida por esse sistema: o Conselho, a Secretaria Executiva afeta à área e o Fundo, garantindo, dessa forma, a possibilidade de efetivação da complementaridade das ações nas três esferas de governo.

A diretriz da descentralização pressupõe que as ações de combate à pobreza passem a ser prioritariamente definidas na esfera municipal, tornando os municípios espaços fundamentais para a deliberação e implementação de seus objetivos, o que exige estruturação técnica, administrativa e financeira por parte das esferas locais de poder (Rizotti, 1999).

O município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular do nosso Município é que resulta sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os Municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas.

A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local (art.30) e se expressa sob o tríplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição de normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

Como forma de fazer valer a autonomia do âmbito local no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, a complementaridade das ações deve se dar, entre as três esferas de governo, de forma que as prioridades elencadas pelos municípios,

através de seus instrumentos de gestão, e aprovadas pelos conselhos municipais possam contar com o co-financiamento para sua operacionalização, ou seja, possam receber recursos das outras esferas como correspondência a demandas apresentadas e consideradas relevantes para a realidade municipal.

Isso porque, segundo afirmação de Pereira (1996) em relação ao financiamento da Assistência Social, a lei prevê que cabe assegurar no orçamento da Seguridade Social os recursos necessários à efetivação dessa política como um direito de cidadania.

Ferreira (2000) ainda considera que os princípios mais gerais introduzidos pela LOAS implicam um reordenamento da natureza e mecanismos de financiamento, uma vez que, em seu Capítulo V, artigos 27 a 30, estabelece as diretrizes claras e objetivas para a estrutura financeira da Assistência Social. A efetivação dos fundos de assistência social correspondem a uma das primeiras e principais exigências para se consolidar essa política pública.

Tal conceito reflete a definição, em lei, da responsabilidade da destinação de recursos para a operacionalização da política de Assistência Social, a qual só é efetivamente concretizada no espaço dos municípios. A própria legislação, segundo Ademir A. da Silva (2000), define que o município responde pela execução e prestação direta de serviços, cabendo ao Estado e à União, especialmente, as ações normativas e o financiamento.

Assim, mesmo tendo a perspectiva de ênfase no município, as demais esferas de governo têm responsabilidades no desenvolvimento da Política de Assistência Social e devem fazê-lo considerando as necessidades e demandas identificadas nas instâncias locais para co-financiarem as ações desenvolvidas. Tal ênfase na municipalização se deve à concepção de que os espaços locais devem ser protagonistas de seus próprios destinos e possuem mais possibilidade de imprimir efetividade aos processos relativos à execução das políticas públicas. Assim, municipalizar significa aproximar os serviços da população, articular as forças do Município, numa ação integrada entre governo e sociedade.

Silva (2000) defende ainda que o município é o locus privilegiado de articulação de estratégias para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Esse é o espaço de expressão e exercício da cidadania de seu povo e, por isso, não pode permanecer inerte, no aguardo de iniciativas de programas e projetos de escala nacional e estadual. Deve ser propositivo, buscando alternativas locais e regionais para resistir ao processo de exclusão. Deve, ainda, apresentar tais alternativas para a proposta de co-financiamento entre as três esferas de governo, uma vez que a mera indicação legal não assegura a implementação de

mecanismos objetivos de transferência de recursos entre as três esferas de governo, o que se configura como condição para que a Assistência Social realmente alcance o patamar de direito social.

Não se pode deixar de considerar, todavia, que é impossível aos governos locais enfrentarem as raízes estruturais das questões e desigualdades sociais que se manifestam em seu âmbito, já que isso requer revisões no modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo federal, na distribuição de renda e riqueza do país. Mas, a opção por programas e modelos de gestão estruturantes se faz viável na esfera municipal, pois podem contribuir para a alteração na cultura da subalternidade das classes populares, bem como na cultura da arrogância e impunidade das elites governantes do país[9].

Nesse sentido, apesar das controvérsias acerca da pertinência da consideração do município como ente federado ao reconhecê-lo dessa forma, a Constituição Federal de 1988 o reconheceu também como protagonista da gestão pública, ultrapassando a visão tradicional de mero receptor e administrador das questões sociais nele emergentes.

Jovchelovitch (apud PUC/CEAS,2002:22) relaciona alguns itens considerados condições para que haja a municipalização:

- Existência de política tributária condizente;
- Alteração da legislação e da política centralizadora;
- Inserção de maior racionalidade nas ações;
- Eliminação da administração convencional;
- Instituição de programas efetivos de apoio técnico aos municípios;
- Habilitação de recursos humanos em nível local;
- Introdução de capacidade de gestão técnica, financeira e administrativa;
- Adoção de planejamento participativo;
- Participação popular efetiva e não apenas formal.

Na gestão da assistência social, como visto, entretanto, não é somente a instância municipal que assume responsabilidades. Essa gestão deve se dar em um processo de co-responsabilidade entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal, assumindo cada uma delas competências inerentes à sua característica enquanto nível de

[9] Considerando-se as conclusões de Caccia-Bava e Soares (1998:189)

gestão pública. Colin e Fowler (1999:56) salientam que, na divisão de competências entre os níveis de governo, coube à União a obrigação de atender as ações e os serviços que, devido a sua complexidade, requerem elevado volume de recursos, têm âmbito nacional ou caráter emergencial. Assim, têm destaque no artigo 12, o Benefício de Prestação Continuada, o apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito nacional e o atendimento em conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios, de ações assistenciais de caráter de emergência.

Já no tocante aos Estados, a LOAS prevê, no art 13, as seguintes competências:

I. Destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
II. Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;
III. Atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
IV. Estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
V. Prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Nesse artigo da lei, fica definido como norma geral que os Estados, como coordenadores da política em seu âmbito, devem, além de estimular e/ou prestar serviços de caráter regional, dar o necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e dos serviços.

Na Norma Operacional Básica de 1999, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, foi proposta a disciplina referente à descentralização político-administrativa em relação às questões operacionais e de gestão, de controle, pactuação e financiamento, bem como a relação entre os três níveis de governo.

No que se refere ao papel do Gestor Estadual, a NOB-99 define o que segue:

a) Coordenação geral do Sistema Estadual de Assistência Social;
b) Co-financiamento da Política de Assistência Social;
c) Proposição de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual;
d) Formulação da Política Estadual de Assistência Social;
e) Prestação de serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada no âmbito do respectivo estado;
f) Articulação com outras políticas públicas de âmbito estadual, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;
g) Gestão das redes de Assistência Social localizadas em municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal;
h) Desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos municípios no aperfeiçoamento de capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de Assistência Social;
i) Coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação;
j) Desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual e regional;
k) Articulação de programas e projetos de Assistência Social que tenham abrangência regional ou estadual;
l) Supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional;
m) Desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de Assistência Social, em articulação com os gestores municipais;
n) Elaboração de relatório de gestão;
o) Elaboração de Plano Estadual de Assistência Social;
p) Acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;
q) Formalização e instalação das Comissões Intergestoras Bipartites, a partir da indicação dos representantes dos municípios;
r) Definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;

s) Controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes de assistência social na área de educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nº 8.812, de 24 de setembro de 1991, 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações[10].

Verifica-se que, tanto a LOAS quanto a NOB atribuem alto grau de responsabilidade à esfera estadual quanto ao co-financiamento das ações desenvolvidas em âmbito local, devendo assumir diretamente apenas o desenvolvimento de atividades consideradas de maior complexidade ou de abrangência regional e/ou estadual.

Portanto, a essa esfera não compete lançar mão de propostas genéricas que busquem atender uniformemente a totalidade dos municípios vinculados ao seu território. Pela diretriz da descentralização, deve se co-responsabilizar pelas ações locais, mediante apoio técnico e financeiro.

Já no que se refere ao Gestor Municipal, o artigo 15 da LOAS define o seguinte:

"Art 15 – Compete aos Municípios:

I. Destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social;
II. Efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
III. Executar os projetos de enfrentamento à pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
IV. Atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
V. Prestar os serviços assistenciais de que trata o artigo 23 desta lei[11]".

[10] Essa competência atribuída ao órgão gestor da assistência social no Estado, também consta na NOB em relação à União e aos Municípios e tem sido bastante questionada pelos atores da Política de Assistência Social, os quais avaliam que a fiscalização e o controle das entidades e organizações das políticas de Educação e de Saúde devem ser desenvolvidos pelas respectivas políticas, em observação à competência técnica para tal tarefa.

[11] O artigo 23 da LOAS trata dos serviços assistenciais, ou seja, aquelas atividades continuadas voltadas para as necessidades básicas, que visam melhorar as condições de vida da população.

Na NOB/99, são atribuídas ao gestor municipal as seguintes competências:

a) Coordenação geral do Sistema Municipal de Assistência Social;
b) Co-financiamento da Política de Assistência Social;
c) Formulação da Política Municipal de Assistência Social;
d) Organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta da totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência;
e) Execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;
f) Definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;
g) Definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social;
h) Articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;
i) Supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;
j) Coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação;
k) Coordenação da elaboração de programas e projetos de Assistência Social em seu âmbito;
l) Acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;
m) Elaboração de relatório de gestão;
n) Elaboração de Plano Municipal de Assistência Social;
o) Desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de assistência social;
p) Controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes de assistência social na área de educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nº 8.812, de 24 de setembro de 1991, 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações.

Observa-se que o artigo da LOAS e a NOB confirmam e reforçam o protagonismo da esfera municipal na operacionalização da assistência social. Essa esfera deve contar com o apoio técnico e financeiro das demais, porém não se submete a elas em suas proposições, se as mesmas forem generalizandtes e não corresponderem à sua realidade.

Assim, o sistema descentralizado e participativo prevê a articulação entre as três esferas de governo e não a sujeição de umas a outras.

Além dessas considerações acerca da descentralização e participação, a gestão da assistência social prevê, ainda, de acordo com a LOAS, o comando único das ações em cada esfera de governo, concebido como a organização de um núcleo coordenador da política de assistência social em cada um dos níveis de governo, com competências específicas – seja no nível da normatização, seja no da execução – num processo integrado, planejado[12] e articulado que imprima unidade e continuidade às ações desenvolvidas, primando também pela via única de financiamento - através dos fundos, sob o controle dos respectivos conselhos.

Porém, mesmo com a promulgação da LOAS, no ano de 1995, pelo Decreto Lei nº 1.366, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa Comunidade Solidária, dirigido pela primeira dama do país, um grupo de ministros e personalidades da sociedade civil. Esse Programa apresentava como meta a articulação da sociedade brasileira e, principalmente, os universitários, sob a ideologia “solidariedade para com o outro”, no desenvolvimento de projetos esporádicos e pontuais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos (moradia e saneamento), desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social, com ênfase no atendimento de crianças e adolescentes (RAICHELIS, 1998: 105), tendo como alvo as regiões calcadas pela miséria extrema.

Por ter tais características, muito mais pautadas na ação solidária do que na necessidade de enfrentamento público, emergiram como principais críticas ao Programa

[12] Um dos instrumentos de gestão da assistência social de grande relevância são os Planos de Assistência Social instituídos pelo artigo 30 da LOAS, que traduzem a ênfase na necessidade de ações planejadas que, pautadas no diagnóstico da realidade, estabeleçam as prioridades, os objetivos, as metas e as estratégias que se pretende desenvolver, possibilitando a avaliação, o monitoramento e o acompanhamento, evitando-se assim a prática pontual e imediatista.

Comunidade Solidária algumas afirmações, tais como:

- obscurece a Política de Assistência Social como Política Pública;
- retira a questão da esfera do direito e a coloca na esfera da benemerência;
- caráter focalista, direcionado e compensatório.
- busca alcançar os mais pobres entre os pobres, tomando um perfil seletivo e emergencial que acaba por consistir prioritariamente na distribuição de cestas alimentares e no repasse de recursos para a merenda escolar;
- reforça a "cultura do primeiro damismo", que difunde o social como "locus" do desenvolvimento das iniciativas da bondade e da caridade, além de romper com o comando único instituído pela legislação, pois se configura como estrutura paralela à política.

Portanto, esse programa marca um momento histórico no Brasil, em que, a partir das pressões internacionais, o governo federal à época passou a adotar as "medidas de ajuste" e redução do aparato estatal pregadas pelo neoliberalismo; passando a não mais desenvolver diretamente as atividades "não exclusivas" do Estado (o que inclui a Assistência Social) e a transferir para a sociedade civil a responsabilidade de enfrentamento das questões sociais pela via da ação solidária.

O Brasil, com economia subalternizada aos ditames internacionais, dentro dessa ideologia neoliberal adotada pelos então representantes governamentais, seguiu nesse período, todo o receituário desse regime, o qual trouxe conseqüências alarmantes aos padrões de vida da sociedade.

Isso traz à tona um processo contraditório, pois nosso país, a partir de todo o avanço democrático que culminou na Constituição Federal de 1988 (que, mesmo não sendo ainda a ideal, trouxe garantias antes não efetivadas legalmente) e, conseqüentemente, nas legislações complementares de garantias de direitos e/ou de regulamentação de políticas públicas, frutos das lutas e conquistas democráticas, deveria desencadear um amplo investimento nas ações inerentes às políticas sociais, tomando o Estado para si essa responsabilidade. Ocorre que o Brasil não chegou a efetivar o seu ‘’Welfare State", pois seu processo de redemocratização se deu concomitantemente ao de crise do Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e, em razão do imperialismo internacional e da subalternidade brasileira no que se refere à sua relação com os países centrais, a proteção estatal brasileira já

nasceu condenada a um golpe, pois como visto, as “regras” do regime neoliberal (implantadas no país com maior ênfase na déc. 90 do séc. XX) trazem entraves à implementação desse processo, forçando à mesma condução dada de maneira geral no mundo (em especial nos países subdesenvolvidos) no que tange ao desenvolvimento dessas políticas.

O Estado, na década de 90 do séc. XX e início do novo século (anos 2000 a 2002) priorizou o ajuste, o pagamento da dívida, as privatizações etc, limitando os gastos públicos em políticas universalizadas e que promovam efetivas melhorias nas condições de vida da população. Adotando a proposta neoliberal de Estado Mínimo, principalmente para a área social, desencadeou-se um fenômeno de privatização das políticas sociais e de negação de direitos adquiridos.

2.4 Os Conselhos Municipais como instâncias de controle e participação na política de assistência social

A mudança de rumo e as alterações na condução das políticas públicas propostas pela Constituição Federal de 1988 e suas leis complementares, que focalizam e contemplam o social como eixo estratégico do desenvolvimento, somente serão concretizadas e viabilizadas por meio da articulação e participação dos diversos atores sociais na formulação dessas políticas.

Nesse contexto, emerge de forma decisiva a necessidade de fortalecimento e aperfeiçoamento dos conselhos gestores de políticas públicas, canais promotores do diálogo entre os diversos atores governamentais e não governamentais, instâncias nas quais se praticam a partilha de poder e a co-gestão.

Esses conselhos são espaços fundamentais de participação cidadã no tocante à elaboração e controle de políticas públicas setoriais, ou, então, na gestão de programas governamentais locais. Nos setores da Saúde e de Assistência Social, o conselho representa um ator institucional de relevante importância e sua existência é um pré-requisito, definido por lei federal, para o aporte de recursos aos governos locais.

Tais conselhos viabilizam a participação popular, cujo conceito decorre do princípio constitucional que se refere à construção de uma democracia participativa (que representa um compromisso entre a democracia direta – inviabilizada em razão do aumento populacional do país – e a democracia representativa – bastante questionada quanto a sua legitimidade e efetividade). A partir desse princípio, a população deve participar das decisões

dentro de determinados campos da administração pública, a partir de mecanismos preestabelecidos. Dessa forma estabelece-se a gestão compartilhada, com a participação direta no processo decisório através dos conselhos, os quais ainda assumem o papel de controladores e fiscalizadores da política de assistência social, o que se constitui num processo em construção que precisa ser sempre aperfeiçoado, ajustado às necessidades de amadurecimento político da população.

Dentro do Sistema Descentralizado e Participativo, os Conselhos de Assistência Social representam a instância de deliberação, de decisão acerca dessa política em cada esfera de governo. O caráter deliberativo não se limita à prerrogativa de emitir pareceres ou opiniões, a serem acatadas ou não pelo poder público. Pelo contrário, tal caráter atribui ao conselho a decisão, após discussão das matérias relativas à área, bem como a possibilidade de normatização de critérios e procedimentos que disciplinam a gestão e o financiamento da política em seu âmbito de atuação na respectiva esfera de governo.

O Conselho é também controlador das ações e, sendo assim, deve analisar, aprovar e fiscalizar as ações propostas, bem como as que já se encontrem em execução. Colin e Fowler (1999:67) consideram que essa é uma nova forma de gerenciamento da "coisa pública", mais adequada e moderna, porque propicia espaço de participação na decisão política, mas salientam que a mudança na realidade e nas práticas não se dá de forma imediata, simplesmente com a criação dos conselhos, sendo seus resultados perceptíveis somente ao longo do tempo, a partir de seu concreto desempenho na sociedade.

Em razão disso, muitos conselhos, embora representem espaços de participação potencial da população, por vezes ainda têm servido como fator de legitimação das decisões já tomadas pelos poderes constituídos, não exercendo influência no processo decisório, principalmente quando há o atrelamento dos conselheiros aos governantes ou quando esses não são eleitos diretamente pelos movimentos populares. Isso desnatura a viabilização da democracia participativa através do conselho.

É importante salientar que os conselhos são órgãos integrantes da administração pública, criados dentro da estrutura organizativa do Poder Executivo, porém com autonomia na concretização de suas atribuições legais. Sendo, assim, vinculados ao órgão responsável pela política de assistência social na respectiva esfera de governo, os conselhos devem contar com o suporte material e pessoal para seu funcionamento.

Colin e Fowler (1999:32) salientam que a participação da população, através de suas organizações representativas, não raro é encarada ainda com maus olhos, por ser considerada por muitos como depreciação do Poder Executivo, mesmo sendo um preceito

constitucional. É importante lembrar também que os autores enfatizam a postura de outros que, ao contrário dos primeiros, encaram a participação como forma de aumentar o compromisso conjunto da sociedade com as políticas formuladas, assegurando mecanismos de maior transparência, vigilância e controle sobre as ações desenvolvidas. E enfocam a importância do exercício da participação em âmbito local, em relação à partilha de poder nas decisões:

> "A descentralização e a municipalização, como consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no município. É no município que as situações, de fato, acontecem. É no município que o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É aí que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social". (Jovchelovitch, apud: Colin e Fowler, 1999:32)

Através do espaço dos conselhos, a sociedade civil organizada, assim, se faz representar no âmbito e participa da definição das prioridades e na fiscalização da execução dos serviços, programas, projetos e concessão de benefícios relativos à assistência social.

Porém, no campo da implementação da gestão da política de assistência social segundo as diretrizes propostas pela LOAS, isso ainda é um desafio, em especial por esse caráter que busca garantir o controle social através da participação popular.

Especialmente no que se refere ao financiamento das políticas públicas, os conselhos deliberativos, por se constituírem como instâncias de controle e fiscalização dessas políticas, devem e têm o direito de acompanhar todo o processo que implique na oferta (ou não) de serviços, programas, projetos e benefícios à população, bem como deliberar e conhecer os meios para captação, os montantes e fontes de recursos destinados ao financiamento dessas ações. No entanto esse movimento ainda é dificultado pela linguagem extremamente técnica dos documentos oficiais que expressam o financiamento, o que compromete a transparência e publicidade das informações; pelos prazos para a apresentação das propostas de financiamento, muitas vezes não condizentes como as possibilidades de mobilização do conselho para reuniões extraordinárias; e, por vezes, pela postura adotada por governantes, que não propiciam o acesso necessário ao controle público.

É preciso, portanto, que os conselhos sejam fortalecidos e efetivamente possam cumprir seu papel no acompanhamento, deliberação, fiscalização e controle das políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário divulgar aos gestores públicos o efetivo papel dessas instâncias, no sentido do respeito aos princípios do processo democrático que rege a legislação e o Estado Brasileiro.

CAPÍTULO 2

3 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL

Para que seja abordado o financiamento da política pública de assistência social é necessário que se considere, primeiramente, sua vinculação à seguridade social, uma vez que é a partir do que se propõe constitucionalmente em relação ao financiamento desse conjunto de políticas, que se configura a possibilidade de aportes de recursos para a assistência social.

A partir da Constituição de 88, a sociedade brasileira, através de intensa participação no processo constituinte, optou pela articulação entre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico e um regime de proteção social. Em decorrência disso, como visto, a Seguridade Social foi incluída na Constituição Federal de 1988, no Capítulo II do Título “Da Ordem Social” .

O artigo 194 da Constituição reza que:

> “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social”.(Constituição Federal de 1988, art. 194)

O parágrafo único desse artigo prevê que o Poder Público tem a competência de organizar a Seguridade, com base nos objetivos:

a) universalidade da cobertura e do atendimento;
b) uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais;
c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
e) eqüidade na forma de participação no custeio;
f) diversidade da base de financiamento;
g) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Este último teve sua redação determinada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, sem no entanto, ter se concretizado.

O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195 da CF-88, que instituiu que, através de Orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ao instituir no parágrafo 5º de seu artigo 165, que a lei orçamentária compreenderá, além do orçamento fiscal e de investimento das estatais, também o orçamento da seguridade social, a Constituição Federal trouxe, segundo Colin e Fowler (1999:79) o conceito central de seguridade social – "um contrato pelo qual o conjunto dos brasileiros acorda em proteger e se proteger, dentro de padrões mínimos nos campos da previdência, da saúde e da assistência social".

Em razão disso, os autores consideram que, ao contrário do orçamento fiscal, no qual a receita precede o gasto, no caso da seguridade social o gasto antecede a receita, uma vez que cada brasileiro se comprometeu a garantir a defesa de todos contra determinados riscos. E afirmam que, em razão desse princípio, não faz sentido se falar em déficit ou superávit quando se trata de seguridade social.

As fontes do orçamento da Seguridade são originárias de Recursos Ordinários (que têm como rubricas orçamentárias contribuições sociais e alienação de bens apreendidos), que deveriam ser usados "unicamente" na realização das três políticas.

As contribuições previstas para custear os gastos com seguridade são:

I. do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
   a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
   b) a receita ou o faturamento;
   c) o lucro.
II. do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social previsto no artigo 20;
III. sobre a receita de concursos de prognósticos.

O parágrafo quarto desse artigo prevê que a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção da seguridade social, obedecido o disposto no texto legal.

O artigo 195 foi regulamentado, sendo criadas a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CLL) e a Contribuição para a Previdência Social (Cofins). Posteriormente foi criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com o objetivo de aumentar a disponibilidade de recursos para a Saúde.(Rocha, 2001)

A Seguridade Social, segundo a Constituição de 88, deve ter cobertura e atendimento universais e, tendo tal característica, congrega políticas públicas cuja gestão deve se dar segundo os princípios da transparência e da participação dos trabalhadores, empregados, aposentados e governo nos órgãos colegiados previstos na Carta Constitucional.

No entanto, ainda não é essa a concepção dominante em nosso país. A história deixou marcas no imaginário popular e influencia a prática dos governantes ainda na atualidade. Historicamente, a transferência de recursos financeiros entre as diferentes esferas de governo e destas para as entidades e organizações de assistência social reproduz o enfoque da adoção de critérios políticos, de cunho eleitoreiro, paternalista, como troca de favores e distribuição de benesses.

A legislação (a partir da Constituição de 1988) procurou alterar tal tratamento dispensado aos repasses de recursos, estabelecendo a necessidade da regulação dessa questão pelos conselhos, a partir de critérios de partilha. Portanto, os conselhos, dentro das atribuições que lhe são conferidas, têm papel fundamental, uma vez que a eles cabe exercer a vigilância quanto à correspondência dos referidos repasses a suas deliberações, em consonância com os planos de assistência social e à tramitação via fundos de assistência social.

Porém, como salientam Colin e Fowler (1999:81), ainda persistem repasses diretos por outras vias que não os fundos, sob a forma de emendas parlamentares, verbas de assistência social dos gabinetes, projetos de cada governo etc.

Nesse sentido, o controle social ganha centralidade, uma vez que é imprescindível que se estabeleça um efetivo sistema de acompanhamento e avaliação permanentes do investimento público na área para que se possa avaliar a destinação, o cumprimento das normativas e a correspondência do emprego dos recursos às necessidades da população.

Hoje em dia, até pela inexistência de semelhante sistema, constata-se o absoluto desconhecimento dos verdadeiros resultados obtidos com os vários projetos e programas já postos em prática nas diferentes instâncias de governo, tornando a questão

apenas manancial retórico de discursos e de opiniões, cuja construção se dá sem respaldo em dados sérios e reais. Por isso, não há como se identificar com exatidão quais foram os profícuos e quais se mostraram inúteis, o que de certa forma justifica a sua descontinuidade, dada a aparente descartabilidade de todos.

O artigo 27 da LOAS cria o Fundo Nacional de Assistência Social e o artigo 30 condiciona para o repasse de recursos financeiros da União aos Estados e Municípios que esses também criem seus respectivos fundos, os quais devem ter, em consonância com esse artigo, orientação e controle dos respectivos conselhos de assistência social.

Tais fundos são denominados pela legislação vigente no Brasil[13] de fundos especiais, cujas características serão abordadas quando da análise do processo orçamentário. Por serem caracterizados como a reunião de recursos financeiros, os fundos não têm personalidade jurídica própria, nem autonomia administrativo-financeira, estando sujeitos à supervisão do órgão ao qual estejam vinculados.

A efetivação do financiamento da política de assistência social, no entanto, ainda é um processo cuja consolidação se encontra num momento incipiente. E mais ainda o fortalecimento dos fundos com a real fiscalização dos conselhos. Os recursos destinados a essa política ainda não correspondem às demandas trazidas pela população excluída e o acesso não tem, assim, se dado de forma universal.

No que tange à questão do financiamento da Assistência Social no governo FHC, Rocha (2001: 139) considera que há o condicionamento por duas importantes políticas governamentais:

1. a gestão dos recursos da Seguridade Social;
2. as restrições impostas aos gastos sociais pela política de estabilização monetária e pelos compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto ao FMI (Fundo Monetário Internacional).

Esse autor afirma que “o volume de recursos do orçamento da Seguridade Social é um forte indicador da preocupação do legislador constituinte com o financiamento dos direitos sociais criados pela Constituição, ao contrário do que foi sistematicamente repetido ao longo dos anos 1990 pelos opositores à concretização dos direitos sociais no Brasil”. Rocha (2001: 148).

[13] Lei nº 4.320/64, Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.666/93

Essa afirmação se fundamenta por outra na qual sustenta que "... no contexto da política econômica adotada, os recursos da Seguridade Social vêm sendo sistematicamente utilizados para fins diversos do pretendido pelo legislador constituinte" (Rocha, 2001:151). Isso porque tem-se verificado a migração de recursos do Orçamento da Seguridade para suprir necessidades relativas ao pagamento da dívida e à recuperação da credibilidade brasileira junto aos investidores e organismos internacionais, o que tem submetido os gastos sociais ao superávit primário.

A utilização dos recursos que deveriam ser destinados à Seguridade no pagamento da dívida, de forma direta ou indireta, só é possível mediante o descumprimento dos preceitos constitucionais.

A redução dos recursos para a Seguridade, nesse contexto, gera uma reação em cadeia, pois compromete o co-financiamento das políticas, sobrecarregando a esfera local no que se refere à manutenção das ações sob sua coordenação.

3.1 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Como abordado no início desta exposição, o exame do financiamento deve ser considerado a partir do novo quadro conceitual e legal da Assistência Social, no âmbito da Seguridade Social e de seu orçamento, bem como dos mecanismos de controle da sociedade sobre a política de Assistência Social.

A Assistência Social, como citado anteriormente, é política de Seguridade Social, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Está prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 203 e 204, sendo que este último faz referência ao financiamento dessa política, o qual deverá se dar com recursos do orçamento da Seguridade Social.

No que se refere à Política de Assistência Social, a Constituição assegura que, para que possa ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do Orçamento da Seguridade Social, com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação da população.

Os artigos constitucionais que trazem tais conceitos foram regulamentados através da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência

Social – LOAS. A LOAS regulamenta, portanto, o direito à Assistência Social e define princípios, objetivos e ações para sua implementação, de forma descentralizada.

Assim, a Assistência Social passa a ser concebida como Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado, ou seja, torna-se "objeto de obrigatória responsabilidade pública, deixando de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo..." (Pereira, 1996) .

A efetivação dessas ações exige dos poderes públicos a destinação de recursos que garantam o atendimento a que tal população tem direito.

A Constituição Federal de 88 e a LOAS definem como uma das diretrizes da Política de Assistência Social, a descentralização político-administrativa. A descentralização é aqui entendida como o processo que proporciona a autonomia e o respeito às realidades locais, partilhando o poder entre as esferas de Estado e as comunidades locais.

A LOAS estabelece que o processo de descentralização político-administrativa será desenvolvido através de um sistema formado por instâncias com características e atribuições específicas que se articulam e devem interagir nas várias esferas de Governo (Município, Estado e União) para a operacionalização da Política de Assistência Social - o Sistema Descentralizado e Participativo.

Para cumprimento de tais diretrizes, os Municípios, Estados, o Distrito Federal e a União devem contar com a estrutura definida por esse sistema: o Conselho, a Secretaria Executiva afeta à área e o Fundo, garantindo, dessa forma, a possibilidade de efetivação da complementaridade das ações nessas ttrês esferas de governo.

Os fundos de assistência social, criados por lei, de acordo com o previsto como orçamento da Seguridade Social, têm como possibilidades de receita:

a) a dotação consignada anualmente nos respectivos orçamentos e as verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício;
b) doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais e internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
c) contribuição social dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;[14]
d) contribuição social dos trabalhadores;[15]

[14] Receita exclusiva do Fundo Nacional de Assistência Social.
[15] Receita exclusiva do Fundo Nacional de Assistência Social.

e) recursos provenientes de concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito de cada esfera de governo;

f) produto de aplicações financeiras dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor, bem como da venda de material, de publicações e da realização de eventos;

g) receitas provenientes da alienação de bens móveis e imóveis dos entes públicos, no âmbito da assistência social;

h) produto da arrecadação de multas e juros de mora, conforme destinação prevista em lei específica;

i) recursos retidos em instituições financeiras sem destinação própria;

j) parcelas do produto da arrecadação de outras receitas próprias oriundas das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo tenha direito a receber por força de lei ou de convênios do setor;

k) outros recursos que porventura lhe forem destinados.

A LOAS traz ainda o conceito de comando único, que prevê uma única coordenação da Política em cada esfera de governo, primando também pela via única de financiamento - através dos fundos - , sob o controle dos respectivos conselhos. Por isso, é importante que se tenha o levantamento de todas as verbas públicas que, direta ou indiretamente são destinadas à assistência social e que possam estar à disposição de diferentes órgãos governamentais para que se busque a convergência de todos os recursos da política ao fundo, evitando-se a pulverização, de forma a proporcionar melhores condições para o cumprimento do papel atribuído à assistência social pela Constituição e pela LOAS.

No processo de gestão dos fundos de assistência social, conselhos e órgãos gestores assumem funções específicas, porém articuladas. São elas:

Cabe ao Conselho:

- aprovar o plano de ação para a área de assistência social e o plano de aplicação do fundo;
- estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para a aplicação dos recursos;
- acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros do Fundo;
- avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual do Fundo;

- solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades relacionadas ao fundo;
- mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações financiadas com recursos do fundo, requisitando, quando entender necessário, auditoria do Poder Executivo;
- aprovar convênios, ajustes, acordos e contratos firmados com base em recursos do fundo;
- fazer publicar, em periódico de grande circulação, todas as resoluções do Conselho de Assistência Social relativas ao Fundo.

Compete ao Órgão Gestor da Assistência Social:

- coordenar a execução dos recursos do fundo, de acordo com o plano de aplicação;
- apresentar ao Conselho de Assistência Social proposta para o plano de aplicação dos recursos do fundo;
- apresentar ao Conselho de Assistência Social, para aprovação, balanço anual e demonstrativos trimestrais das receitas e das despesas realizadas pelo fundo;
- emitir e assinar notas de empenho, cheques e ordens de pagamento referentes às despesas do fundo;
- tomar conhecimento e cumprir as obrigações definidas em convênios, ajustes, acordos e contratos que digam respeito à assistência social;
- manter os controles necessários à execução das receitas e das despesas do Fundo;
- manter, em coordenação com o setor de patrimônio, o controle da alienação do bens patrimoniais que se constituirão em receita do fundo;
- providenciar, junto à contabilidade geral, que se indique, nos demonstrativos apresentados, a situação econômico-financeira do fundo;
- apresentar ao Conselho de Assistência Social, quando solicitado, análise e avaliação da situação econômico-financeira do fundo;
- encaminhar ao Conselho de Assistência Social relatório mensal de acompanhamento e avaliação do plano de aplicação dos recursos do fundo.

E, como forma de fazer valer a autonomia do âmbito local nesse sistema, a complementaridade das ações deve se dar, entre as três esferas de governo, de forma que as prioridades elencadas pelos municípios, através de seus instrumentos de gestão, e aprovadas pelos conselhos municipais possam contar com o co-financiamento para sua operacionalização, ou seja, possam receber recursos das outras esferas como correspondência a demandas apresentadas e consideradas relevantes para a realidade municipal.

A efetivação dos fundos de assistência social corresponde a uma das primeiras e principais exigências para se consolidar essa política pública. Isso reflete a definição, em lei, da responsabilidade da destinação de recursos para a operacionalização da política de Assistência Social.

Mesmo tendo a perspectiva de ênfase no município, as demais esferas de governo têm responsabilidades no desenvolvimento da Política de Assistência Social e devem fazê-lo considerando as necessidades e demandas identificadas nas instâncias locais para co-financiarem as ações desenvolvidas.

Como evidenciado na Norma Operacional Básica da Assistência Social/99 (NOB/99):

"O financiamento da Assistência Social integra o orçamento da Seguridade Social, sendo responsabilidade dos três níveis de governo e da sociedade, através de recursos oriundos de :

- contribuições sociais, de acordo com o estabelecido no art. 195 da CF-88;
- recursos fiscais das três esferas de governo;
- recursos arrecadados pelos fundos de Assistência Social nas três esferas de governo, de acordo com as respectivas leis de criação;
- recursos de renúncia fiscal resultantes de imunidades e isenções concedidas às entidades sem fins lucrativos e beneficentes de assistência social."

A descentralização prevista na LOAS estabelece que os recursos dessa política devem estar alocados nos fundos[16] e que as transferências entre uma e outra esfera de governo devem ser efetuadas de um para outro fundo de Assistência Social[17]. Assim, municípios em gestão municipal, ou seja, aqueles que possuem habilitação para a gestão

[16] É importante lembrar, conforme salientam Colin e Fowler (1999:119) que nem todos os recursos financeiros da área de assistência social irão compor o fundo, pois o conselho não irá substituir nem inviabilizar o órgão gestor, retirando-lhe toda a capacidade financeira para o desenvolvimento das atividades de sua competência. No entanto, mesmo não estando alocados no fundo, os recursos destinados à estrutura do órgão gestor também devem ser objeto de controle e fiscalização pelo conselho.

[17] O Decreto nº 2.529/98, do Ministério da Previdência e Assistência Social disciplinou que a transferência de recursos do FNAS para os FEAS's e os FMAS's far-se-á independentemente da celebração de convênio, acordo, ajuste ou contrato. O condicionamento da liberação do recurso passou a ser quanto à comprovação da efetiva instituição e funcionamento dos respectivos conselhos; apresentação do plano de assistência social, aprovado pelo conselho; apresentação de plano de trabalho de assistência social aprovado pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social; compatibilização com o plano de trabalho estadual e respeito ao princípio da eqüidade, no caso de transferência de recursos aos FMAS's.

financeira em nível local em função de possuírem a estrutura exigida pelo Sistema Descentralizado e Participativo, podem receber os recursos dessa forma.

A NOB/99 institui que a transferência de recursos se dará de maneira automática, devendo para isso ser considerados:

- a co-responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento da Assistência Social;
- aporte de recursos próprios para a área;
- utilização de critérios que possibilitem a eqüidade;
- autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na gestão dos recursos;
- gestão democrática dos recursos;
- gestão dos recursos com base na Política e no Plano de Assistência Social;
- acompanhamento e controle da gestão pelos conselhos;
- prestação de contas.

Porém ainda emergem problemas políticos, organizacionais e operacionais na consecução desse processo, somados à exigência da CND (Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS), que têm sido entraves significativos na questão do repasse. Além disso, esse processo pressupõe um remanejamento de competências decisórias e executivas, bem como, de financiamento e controle das ações.

No entanto, mesmo tendo todo esse aparato legal, que é resultado de ampla mobilização da sociedade, a Assistência Social, segundo Ferreira (2001:127) encontrou e ainda encontra resistências de diferentes setores que agem no sentido oposto de seu reconhecimento como direito social. Algumas práticas evidenciadas no trato dessa política no Brasil demonstram a veracidade dessa afirmação, pois, apesar de ter sido no então governo federal de FHC, em que o modelo proposto pela LOAS tomou corpo, foram poucas as conquistas no sentido de sua consolidação nesse governo, seja pela criação de estruturas paralelas que reforçam a ação focalizada e seletiva, com a roupagem do apelo à solidariedade, seja pelos poucos investimentos que têm ocorrido na prática para que realmente se efetive o co-financiamento e o maior alcance do público que demanda essa política.

Colin e Fowler (1999:122-124) relacionam alguns problemas, causas, conseqüências detectados e estratégias a serem implementadas para que se viabilize o regular funcionamento dos fundos de assistência social[18]:

a) Problemas:

- Inexistência de recursos suficientes;
- Desconhecimento generalizado acerca das possíveis fontes de financiamento;
- Resistência dos prefeitos em vincular os recursos ao fundo municipal;
- Dificuldade, pelos municípios e estados, de acesso aos recursos federais;
- Atrasos injustificados no repasse dos recursos;
- Excessivas exigências aos municípios para o exato cumprimento dos programas, sem as respectivas contrapartidas de obrigações por parte das esferas estadual e federal;
- Falta de garantia de repasse de recursos exclusivamente fundo a fundo;
- Falta de conhecimentos técnicos quanto à gerência do fundo;
- Ausência de articulação entre os conselhos da área social e seus respectivos fundos;
- Dificuldade dos municípios em compreender que o Fundo não tem personalidade jurídica e, portanto, não tem CNPJ[19] próprio;
- Financiamento de ações que, embora contempladas no Plano Municipal de Assistência Social, constituem competência de outras secretarias;
- Resistência à implantação do Conselho Municipal de Assistência Social e regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Plano Municipal de Assistência Social não contemplado na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Permanência, ainda, da decisão acerca da destinação de recursos financeiros da assistência social em mãos de políticos.

[18] Conforme resultado das discussões ocorridas por ocasião da V Assembléia do Fórum Estadual de Assistência Social do Paraná, realizada nos dias 15 e 16 de agosto de 1996, no município de Pinhão/Pr.
[19] CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

b) Causas:

- Setorização das políticas sociais;
- Falta de vontade política;
- Despreparo dos conselheiros em relação ao seu papel;
- Curto espaço de tempo para adaptação à nova sistemática e falta de conhecimento do processo;
- Ausência de informações definidas e claras;
- Dificuldades de relacionamento com a área de finanças;
- Permissão das Leis de Diretrizes Orçamentárias de repasse de verbas mediante subvenção social, por parlamentares.

c) Conseqüências

- Fragmentação das ações e orçamentos;
- Política de assistência social que não se estabelece através de parcerias, ficando restrita à atuação governamental;
- Inexecução do Plano Municipal de Assistência Social;
- Inoperância do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Recursos mal aplicados com promoção política.

d) Estratégias:

- Capacitação de todos os conselheiros das diferentes políticas públicas, com ênfase no orçamento e gerenciamento dos fundos;
- Capacitação dos técnicos da assistência social e da área de finanças, inclusive do Tribunal de Contas, para gerenciamento dos fundos;
- Indicativo da necessidade de adoção do orçamento participativo nos municípios;
- Denúncia da postura de políticos que, no exercício de seus cargos, não dão prioridade e não defendem a liberação de recursos para a área social, mas, ao mesmo tempo, em campanha política, utilizam-se desta área para se promover;
- Acompanhamento no Congresso Nacional do anteprojeto de lei complementar que regulamenta o art. 165, parágrafo nono, da Constituição Federal, referente aos orçamentos;

- Apontamento pelas demais secretarias das necessidades constatadas no diagnóstico realizado para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, com vistas a garantir recursos nos seus respectivos orçamentos;
- Fortalecimento das organizações não governamentais;
- Conscientização dos conselheiros para a reversão da situação, interferindo junto ao Poder Legislativo para apresentação de emendas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Alteração da Lei de Diretrizes Orçamentária no sentido da exclusão das subvenções sociais utilizadas por parlamentares e atuação efetiva dos Conselhos Municipais de Assistência nesta fiscalização.

E, passados 7 anos desse debate, o que se observa é que alguns dos problemas elencados persistem, exigindo ainda o enfrentamento, o que nos reporta novamente à idéia de que a concepção da assistência social como política pública é ainda um processo em construção que requer o constante engajamento, a mobilização, o aprimoramento, o fortalecimento das instâncias de debate, deliberação, proposições e pactuação.

CAPÍTULO 3

4 O ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Pode-se afirmar que na gestão de uma política pública a destinação orçamentária e sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas, cujo suprimento, no Brasil, é direito do cidadão e dever do Estado, a partir da Constituição Federal de 1988 – a chamada Constituição Cidadã, que preconiza pela primeira vez os direitos sociais, enfatizando a responsabilidade do Estado em fazê-los cumprir e introduzindo a concepção de descentralização na gestão pública.

Essa proposta de descentralização é analisada por Médici (1995:8) sob três aspectos - o político, o administrativo e o fiscal:

A descentralização política representaria, assim, o fortalecimento do poder e da autonomia dos representantes locais, relegados ao casuísmo e clientelismo no modelo autoritário da ditadura militar. A descentralização administrativa era entendida como a necessidade de Estados e Municípios assumirem responsabilidades na execução e coordenação de políticas públicas em seus respectivos âmbitos, uma vez que a gestão de tais políticas deve estar mais próxima das comunidades a que se destinam.

Essa proposta era considerada a via de acesso para a implementação do planejamento e gestão participativos - possibilitando a conscientização, a mobilização das comunidades, bem como a legitimidade aos governos que os pusessem em prática.

A descentralização fiscal, necessária para o financiamento, em âmbito local, das políticas públicas, tem ocorrido por duas vias: pela arrecadação própria dos Estados e Municípios e pelas transferências constitucionais - sejam automáticas ou negociadas entre os níveis de governo.

Nesse processo de descentralização, para que uma ação proposta, planejada pelo poder público tenha viabilidade financeira, é preciso que, num primeiro lugar, haja a prévia destinação orçamentária que possibilite sua execução. Por isso, o financiamento das Políticas Sociais Públicas assume relevância, já que o mesmo traduz a possibilidade ou não do desenvolvimento de ações, muitas vezes de extrema necessidade.

Segundo Médici (1995:7), os últimos 20 anos, e em especial a partir de 1988, têm sido marcados por transformações profundas no padrão de financiamento das políticas sociais no Brasil, que dizem respeito a três ordens de fatores:

a) criação de conceitos mais abrangentes de Política Social, lastreados na universalização da cobertura e nos direitos de cidadania, associados a determinadas formas de proteção social e concessão de benefícios públicos;
b) a intensificação dos processos de descentralização política, administrativa e fiscal, com o conseqüente aumento da participação dos estados e municípios, seja no financiamento, seja na execução destas políticas;
c) alterações na dinâmica e na natureza dos fundos sociais, que até hoje se constituem nos principais elementos de financiamento das políticas sociais.

Nessa perspectiva, portanto, no processo de planejamento das políticas sociais públicas, o financiamento é item fundamental, pois expressa os recursos disponíveis, seja para manutenção (chamada custeio), seja em investimentos (as chamadas despesas de capital, que podem ser em equipamentos, materiais permanentes, reparos na estrutura física ou edificações).

O financiamento é detalhado no processo de planejamento através do Orçamento daquilo que se propõe realizar, levando-se em consideração todas as naturezas de despesas previstas. Isso também é pressuposto das políticas sociais.

As políticas sociais precisam de recursos para a execução de suas ações, ou seja, demandam financiamento, o qual, na gestão pública, pressupõe portanto, esse processo de planejamento denominado “Orçamento Público”. O Orçamento Público, conforme definição do Instituto Polis/PUC-SP (2002:13) “é um instrumento (uma ferramenta) de planejamento que expressa, por um lado , a projeção das receitas, e por outro, autoriza limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo Poder Executivo”.

Expressa as prioridades da gestão e, na perspectiva de uma gestão democrática, o orçamento público deve ser publicizado e amplamente debatido pela sociedade, uma vez que trata da destinação de recursos e esforços para as ações consideradas prioritárias pelo governo, as quais devem ser coerentes com as necessidades e prioridades da

população, que paga os tributos que se configuram na principal fonte dos recursos a serem aplicados.

Porém, as questões referentes ao planejamento técnico e financeiro têm sido tratadas tradicionalmente como temas de competência exclusiva de especialistas das áreas contábil, administrativa, financeira etc., por serem consideradas de difícil compreensão para os leigos poderem opinar, participar e acompanhar.

Sob esse ponto de vista, o planejamento, o orçamento e as finanças tornam-se temas específicos de administradores, contadores, economistas, ou seja, dos profissionais cujas áreas de formação contemplam tais matérias. A linguagem e a forma utilizadas em sua apresentação são muito complexas, o que dificulta a apropriação de seus conteúdos.

No entanto, tomando como pressuposto que os técnicos que atuam na gestão das políticas públicas são os que conhecem com maior profundidade a realidade, as demandas e prioridades de suas áreas, tendo assim, maiores condições de avaliar o que deve ser garantido para supri-las e atendê-las, e também, partindo do princípio de que os conselhos dessas políticas, deliberativos, devem analisar a proposta orçamentária antes de aprová-la, acompanhar e fiscalizar sua execução, faz-se premente que esses atores conheçam os instrumentos de planejamento na administração pública (em especial o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual) e se familiarizem com a linguagem orçamentária. Além disso, tendo a população acesso às informações relativas ao orçamento, há a possibilidade de intervenção na disputa por recursos que se voltem para a melhoria das suas condições gerais de vida como direito.

A exemplo de outras políticas públicas, a assistência social apresenta a instância de financiamento – o fundo de assistência social nas três esferas de governo – como uma das formas de garantir a correspondência às necessidades levantadas, com o máximo de controle, transparência e publicidade, processo no qual o conselho assume papel estratégico na busca da efetiva destinação e aplicação dos recursos nessa política.

Por isso, é preciso que os assuntos relativos aos recursos que financiarão as políticas, de maneira geral, e a assistência social, de maneira específica, deixem de ser tratados como “caixa preta”, devendo se tornarem informações de domínio público, sem que isso se caracterize como desconfiança e ofensa aos responsáveis pela coisa pública. Isso contribui para que se quebre, se não totalmente, ao menos em parte, a ocorrência freqüente do não cumprimento do planejamento orçamentário na íntegra e do não atendimento das demandas sociais de forma satisfatória.

Assim, o que se refere aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deve ser divulgado e conhecido pelo povo, pois a informação quanto à intencionalidade, às prioridades, à destinação e ao efetivo gasto dos recursos públicos pertence ao povo e, assim deve ser tratada pelo Estado.

Por se tratar de dinheiro público, proveniente da cobrança de impostos, taxas, contribuições sociais, o controle social deve ser exercido pelos cidadãos em geral, bem como por suas representações legítimas – os conselhos, as Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas, Câmara e Senado Federal, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Reforça-se, assim, que é preciso, nesse processo, que os atores da política, em especial, se apropriem das informações afetas a essa temática, buscando conhecer o que é orçamento, abordando brevemente seu processo histórico, os instrumentos do planejamento orçamentário, os princípios orçamentários, a legislação e características referentes aos fundos especiais, dentre os quais se situam os fundos de assistência social.

Sendo assim, neste capítulo, nos debruçaremos sobre este tema para que, a partir de uma abordagem de caráter mais técnico, seja possível construir uma base conceitual para o entendimento da relação do financiamento das políticas públicas - e, em especial para este estudo, a assistência social - com o planejamento na administração pública, ou seja, o processo de orçamento público.

Buscaremos ainda discorrer sobre as indicações que se pode obter a partir da avaliação da política social sob o ponto de vista do financiamento, uma vez que o orçamento se constitui como instrumento técnico e político que demonstra o grau de priorização atribuído a tais políticas pelos responsáveis pela gestão pública. Dessa forma, há maior possibilidade de análise quanto à observação dos preceitos constitucionais – em especial no que tange à Seguridade Social, pois:

> “A partir da CF-88 e da LOAS, instalou-se nos municípios e demais esferas, nova forma de gestão pública de assistência social: descentralizada, participativa, democrática e transparente. (Vidal et alii, 2002:15)

Esse novo modelo de gestão mostra uma mudança estrutural na forma de planejar a coisa pública, pois o planejamento deixa de ter uma visão restrita aos saberes exclusivamente técnicos e se volta aos meios, instrumentos, processos e resultados fundamentados pelo pluralismo de idéias e de práticas, expressas na problematização das

questões sociais, objeto da assistência social, especialmente contempladas pelo diagnóstico da realidade.

4.1 PLANEJAMENTO E PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O planejamento tem se tornado, cada vez mais, na atualidade, algo inerente ao cotidiano, pois todos os atos humanos imprescindem de análise, cálculos, definição de procedimentos, a priori, para que possam alcançar seus resultados. "O ato de planejar deve presidir todos os momentos da ação, desde o nascimento de uma idéia até sua operacionalização". Vidal, et alli (2002:19).

Esse processo tira o caráter de improviso das ações pois traz como exigência que se conheça a situação, que se defina diretrizes, objetivos e metas, que se preveja a organização das ações de forma interdependente, que se calcule a provisão de recursos, se defina a forma de acompanhamento das ações, se realize a revisão crítica das propostas, dos processos e dos resultados.

O Planejamento é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos.

Souza e Murge (1998) consideram que "planejar é decidir, antecipadamente, o que se quer alcançar, de que maneira fazer, quando fazer e para quem fazer".

É, assinalam, "um processo de racionalizar a ação, determinando objetivos, hierarquizando necessidades e prevendo os recursos necessários, estabelecendo etapas e alternativas, integrando diferentes elementos que o compõem, acompanhando a execução, avaliando, corrigindo e reformulando as ações, programas, projetos, serviços e benefícios estabelecidos".

Esses mesmos autores avaliam que no processo de planejamento é fundamental que alguns princípios básicos sejam respeitados, como a honestidade e a justiça social, a comunicação, a aceitabilidade e o benefício que se pretende alcançar. E, com base nesses princípios, para que se tenha um bom planejamento na administração pública é ainda necessário que os objetivos sejam claros, as metas definidas, que se tenha políticas de governo

pré-estabelecidas, estratégias adequadas para a consecução dos objetivos e das metas, diretrizes que nortearão o alcance dessas metas.

Assim, na administração pública, a finalidade principal do planejamento é a condução dessa à realização de seus objetivos, disciplinando a ação e evitando que a dispersão de esforços e a falta de continuidade possam levar ao fracasso.

> "A gestão é definida como a responsabilidade de dirigir um sistema municipal, estadual ou federal. É uma competência do poder público que implica o exercício de funções de coordenação, articulação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria."(Gandim, 1994, apud Vidal et all, 2002:15)

Para que o princípio constitucional de participação popular seja cumprido e se estabeleça um processo de gestão democrática, é necessário: que se desencadeie nova relação de parceria entre Estado e sociedade; mudança na cultura das instituições públicas governamentais e não governamentais; capacidade propositiva da sociedade civil; capacitação dos atores envolvidos na área, de forma permanente; divulgação dos resultados; transparência dos procedimentos de gestão; planejamento.

Esse novo modelo de gestão apresenta, além dos já citados, outros três princípios que o permeiam: a *simplificação* – que considera como elemento de maior relevância do planejamento o "problema" local; a *descentralização* – que preconiza que a decisão, a execução, o acompanhamento e a avaliação se efetivem no mesmo nível de governo em que a ação é realizada, também primando, no entanto, pela interlocução com as demais esferas de governo, com a garantia da participação da sociedade civil; a *responsabilidade* – que pressupõe que o administrador assuma, de forma compartilhada com as demais instâncias do sistema descentralizado e participativo, a responsabilidade pela formulação e execução da política, na busca de efetividade frente às demandas sociais.

Com esse novo desenho na gestão, inaugurado pela Constituição Federal (CF-88) e, no caso da assistência social, reforçado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), verifica-se maior possibilidade de integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento definidos na Carta Magna, uma vez que há uma maior sintonia e articulação entre eles, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

E com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, determinou-se que o orçamento deve considerar as séries históricas de arrecadação e gastos, além da viabilidade das propostas de atendimento às demandas locais.

Com isso, pode-se afirmar que o:

> "Planejamento pode ser compreendido como um processo que possibilita a definição clara dos rumos a serem seguidos, a partir da escolha, entre as opções possíveis, dos objetivos, das diretrizes, ações e meios mais adequados à sua realização (TC-Pr, 2000), considerando nesse processo as demandas da sociedade, o crescimento da cidade, as tendências econômicas e sociais, a disponibilidade de recursos, a legislação, entre outros."(Vidal, et all, 2002:20)

Partindo-se, portanto, da concepção de que o orçamento se constitui em instrumento de planejamento na administração pública, prevendo a aplicação dos recursos públicos de acordo com as prioridades definidas em determinada gestão, é importante sua abordagem de forma mais detalhada, para que seja possível o desencadeamento das análises acerca do financiamento da política de assistência social no Estado do Paraná, que constitui objeto desta pesquisa.

4.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância. Giacomoni (1996:15), o considera como um dos mais antigos instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, tendo sido inicialmente concebido como um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os Executivos, sofrendo mudanças ao longo do tempo, tanto no plano conceitual, quanto no plano técnico para acompanhar a evolução das funções do Estado.

No Estado Liberal o orçamento enfatizava o aspecto jurídico e seus princípios, regras e o próprio formato legal visavam dar à peça orçamentária mais força e eficácia. Por se tratar de um período de finanças neutras e equilibradas, nesse Estado o aspecto econômico do orçamento tinha pouca significação.

No Estado Intervencionista o orçamento incorporou, em decorrência dos crescentes encargos, formas modernas de organização e gerência. Nesse contexto o orçamento assumiu papéis mais complexos na área administrativa, em especial como veículo da programação de trabalho do governo, onde estão ligadas as funções decisórias, executivas, de gestão financeira e de controle.

Rezende (2002:7) analisa que o orçamento público, tal como é atualmente concebido, teve seu surgimento a partir de dois momentos:

a) Como forma de controle das ações (na instituição de impostos e realização de gastos);
b) Como forma de intervenção e planejamento das atividades do setor público.

O surgimento da idéia do orçamento é datado nos séculos VI, VII e VIII, como necessidade de controlar, pelo lado das receitas, "a avidez de reis e rainhas". Surge como uma reação contrária ao aumento dos impostos.

Segundo mencionado por Giacomoni (1996, apud Rezende, 2002:6), muitos historiadores consideram que, em legislação, a precursora das linhas gerais de orçamento público foi a Magna Carta de 1217[20], outorgada pelo Rei João Sem Terra, na Inglaterra, como tentativa de colocar um limite ao poder discricionário do rei em matéria tributária.

No entanto, esse autor (1996:42) avalia que o texto constitucional não abordava as despesas públicas, o que com o passar dos anos foi reconhecido como necessário, como forma de verificar se a aplicação das rendas, cuja cobrança estava autorizada legalmente, correspondia às finalidades para as quais obtiveram autorização.

Em 1787, a lei inglesa institui o Fundo Consolidado, que significaria um avanço importante na elaboração do orçamento público, pois além de tratar das questões relativas à receita, abordava também os gastos efetuados pela Coroa. Esse fundo possibilitou a contabilização dos fundos públicos e, a partir de 1802, a publicação anual do relatório detalhado das finanças.

[20] Giacomoni cita que o artigo 12 dessa Carta Constitucional Inglesa, rezava o que segue: "Nenhum tributo será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resguardar a pessoa do rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante" (Giacomoni, 1996:41).

Em 1822, quando o Brasil estava sendo “descoberto” pelo Velho Mundo, a Coroa já era obrigada a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava as despesas e receitas de cada exercício, o que marca o surgimento do orçamento público de forma mais completa. Segundo Burkhead (apud Giacomoni, 1996:42) essa data é considerada a que marca o início do orçamento plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha.

Nesse momento ganha relevância o papel do legislativo, pois este passa a controlar e verificar as despesas da monarquia, obrigando-se a emitir parecer sobre as finanças públicas. E tal processo competia ao Legislativo aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta. O limite à análise das despesas no Legislativo se justificava pelo respeito às prerrogativas do Executivo, como responsável pelas finanças do Estado.

Após esse processo, já no século XX, acontecimentos históricos como a Revolução Russa e a crise americana introduziram novos elementos na concepção do orçamento público. Passa-se a adotar a idéia de uma intervenção planejada do setor público no processo econômico, o que extrapola a concepção de orçamento como controle de gastos dando-lhe a roupagem de intervenção econômica. Como exemplo disso destacam-se os planos de desenvolvimento adotados pelos vários países.

Essa concepção traz uma nova característica ao orçamento como planejamento das atividades do setor público.

Assim, o processo orçamentário tem evoluído desde sua gênese, uma vez que sua concepção como instrumento de planejamento, tendo nascido junto com as seguidas tentativas de reverter crises econômicas, foi substituindo os gastos desordenados e sem eficiência por uma perspectiva de mais eficácia do ponto de vista técnico e burocrático. As transformações econômicas e a necessidade de superação das crises setoriais motivaram o setor público a buscar técnicas combinadas com aspectos legais e jurídicos, para que se viabilizasse, de maneira mais rápida, a intervenção sobre o econômico.

> “Na realidade, a questão orçamentária transcende hoje a mera contabilidade entre créditos e débitos do setor público. O crescimento dos gastos tornou-se indispensável para o próprio crescimento da produção econômica, além de atender demandas e pressões que vão das políticas sociais públicas, passando pelo desenvolvimento tecnológico ao meio ambiente.” (Rezende, 2002:07)

Esse mesmo autor afirma que existem diversas interpretações para a necessidade constante de aumentos nos gastos públicos (que historicamente foram assumindo funções e representações diferenciadas), e aponta como definições o que segue:

- Gastos públicos voltados para a área administrativa e de segurança, função liberal;
- Gastos públicos voltados para a acumulação privada de capital e dispêndios de guerra;
- Gastos públicos voltados à regularização dos conflitos sociais: crescente demanda por mais bem-estar social, especificamente saúde, educação e sistema de seguridade social;
- Gastos públicos voltados ao atendimento das demandas por pesquisa e desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, lazer e cultura.

O que se pode afirmar, mesmo havendo divergência nas interpretações quanto às causas do aumento das despesas, é que o planejamento expresso no orçamento visa dar uma racionalidade mínima às ações do setor público. Através do orçamento público busca-se dar legitimidade às ações de governo.

Embora seja uma peça técnica e legalmente definida, ele será sempre uma definição clara das prioridades de atuação e intervenção do setor público no processo social, sendo instância de disputa e controle político e econômico dos recursos públicos. Assim, é importante o estabelecimento de práticas que fujam da política tradicional e do clientelismo sem responsabilidade fiscal.

Pela funcionalidade administrativa, o orçamento tem enorme importância econômica, pois as despesas públicas têm grande peso na formação da renda de praticamente todos os países.

O orçamento público é cercado por uma multiplicidade de aspectos que lhe atribuem caráter interdisciplinar. Prova disso é que várias áreas de conhecimento se dedicam ao seu estudo, como por exemplo, a Economia, a Administração, as Ciências Contábeis e o Direito, além das abordagens especiais em processos de treinamento/capacitação na área pública.

Tendo esse caráter interdisciplinar, dizendo respeito a todas as áreas envolvidas na administração pública e sendo elaborado num contexto social democrático, cada vez mais se reforça a importância da participação dos diferentes atores sociais no processo decisório referente ao orçamento, tirando a exclusividade em seu encaminhamento unicamente das mãos dos técnicos especializados, uma vez que são aqueles atores que possuem o conhecimento das demandas, prioridades e necessidades do público de suas respectivas áreas, as quais devem ter respostas na destinação de recursos na peça orçamentária para a consolidação das propostas de atendimento pelo poder público.

De acordo com a afirmação de Giacomoni (1996:32), o Estado possui atribuições econômicas que geram crescentes despesas e exigem cada vez maiores recursos para seu financiamento. Esse autor (1996:33), ao citar Musgrave, classifica tais funções em três eixos, as quais são denominadas como “funções fiscais”, ou “as próprias funções do orçamento”, considerando o orçamento o principal instrumento de ação estatal na economia:

> a) Função alocativa: através da qual o Estado deve promover ajustamentos na alocação de recursos. Ocorre quando não há a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada, ou seja, do sistema de mercado, voltando-se em especial para os investimentos na infra-estrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios.
>
> b) Função distributiva: pela qual o Estado deve promover ajustamentos na distribuição de renda. Justifica-se como correção às falhas do mercado, sendo esta uma questão fundamentalmente de política e de filosofia social, cabendo à sociedade definir o que considera como níveis justos na distribuição da renda e da riqueza. Essa é uma questão de difícil equacionamento, pois comparar diferentes níveis de utilidade que indivíduos diversos derivam de suas rendas é tarefa considerada impossível, e também porque o tamanho do “bolo” disponível para a distribuição está relacionado à forma através da qual ela é realizada. Por isso, tais questões têm sido substituídas pela discussão de medidas que solucionem os graves problemas de miséria, e de melhoria da qualidade de vida das camadas mais pobres da população. Dentro dessa função, assim como na alocativa, o orçamento público é o principal instrumento para a viabilização de suas propostas, neste caso especial, das políticas públicas de distribuição de renda. É preciso que sejam criados os mecanismos para sua efetivação.
>
> c) Função estabilizadora: através da qual o Estado deve manter a estabilidade econômica, que define quatro objetivos macroeconômicos - manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade dos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Também na função estabilizadora o orçamento público se configura em importante instrumento.

4.2.1 Breve resgate histórico sobre orçamento público

Além dos aspectos históricos já citados como marcantes da gênese do orçamento público, em especial na Inglaterra, Giacomoni (1996:41-43) indica que alguns outros países têm destaque na construção da instituição orçamentária e confirma a importância do processo desencadeado naquele país no desenvolvimento dos demais nessa área :

> "A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países".(Giacomoni, 1996:43)

Na França, assim como na Inglaterra, a instituição orçamentária surgiu após a adoção do princípio do consentimento popular do imposto, que foi outorgado pela Revolução de 1798. Entretanto, em decorrência do período autoritário napoleônico, esse princípio foi infringido, tendo início a participação da Assembléia Nacional no processo orçamentário somente com a Restauração, inicialmente, apenas decretando a lei financeira anual sem controlar o detalhamento das dotações (1815). O controle parlamentar só passou a ser complexo na França a partir de 1831.

Giacomoni (1996:43) faz referência à nota de Brukhead, onde avalia que o sistema orçamentário francês, em sua fase inicial, ajudou a consolidar algumas regras hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público.

a) a anualidade do orçamento;
b) a votação do orçamento antes do início do exercício;
c) o orçamento deve conter todas as provisões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e
d) a não-vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não-afetação das receitas).

Mas, os Estados Unidos também exerceram influência histórica no que tange ao orçamento e, dentre suas iniciativas relativas a essa temática, pode-se citar o relatório elaborado pela Comissão de Economia e Eficiência iniciado em 1910, que objetivava a realização de um amplo estudo do funcionamento da administração federal, visando sua modernização e, consequentemente, o controle dos desperdícios e da corrupção.

Esse estudo foi desenvolvido em 2 (dois) anos, e abordou as áreas do orçamento pessoal, organização, contabilidade e aplicação de métodos empresariais no governo.

Brukhead (apud. Giacomoni, 1996: 45) observa que a Comissão concebia o orçamento como cumpridor de uma série de objetivos: “um documento para a ação por parte do Congresso, um instrumento de controle e de administração pelo chefe do Executivo e uma base para fazer funcionar os departamentos e os órgãos”.

Em 1919, após amplas discussões sobre a necessidade de reforma orçamentária, a qual representaria fortalecimento do Executivo (considerado risco segundo os padrões liberais americanos), foi adotada a proposta de elaboração do orçamento pelo Executivo. Essa proposta transformada em Lei no ano de 1921 sob a denominação de Lei de Orçamento e Contabilidade e foi considerada pelo então presidente como “... a maior reforma nos processos governamentais desde o advento da República”.

O federalismo americano possui o traço marcante da autonomia municipal, que possibilita o surgimento das reformas orçamentárias em nível dos municípios antes mesmo de sua ocorrência na esfera nacional. Giacomoni (1996: 46) cita que, em 1899, através da proposta orgânica para os municípios, sugerida pela Liga Municipal Nacional, o prefeito passou a ter o comando direto sobre o sistema orçamentário. Houve nessa época experiências modernizadoras no âmbito dos orçamentos municipais que marcaram o início de uma nova concepção técnica - o Orçamento de Desempenho - que viria a denominar a reforma orçamentária que se seguiu após a II Guerra Mundial.

Os Estados americanos, ainda de acordo com o analisado por Giacomoni, assim como a maioria das grandes cidades daquele país, que haviam adotado reformas orçamentárias já na década de 1920, sentiram a necessidade de aperfeiçoarem seus processos financeiros, o que se pode constatar pelo fato de em 1920, cerca de 44 Estados já terem elaborado reformas orçamentárias, contemplando a elaboração dos orçamentos pelos Executivos em 23 (vinte e três) delas.

Essas reformas orçamentárias (tanto em nível municipal quanto estadual e federal) buscavam, em sua quase totalidade, a melhor distribuição de competências entre o

Legislativo e o Executivo nas diversas fases do processo orçamentário: elaboração, aprovação, execução e controle. Em meados da década de 30, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale Tennessee (TVA) adotaram classificações orçamentárias por projetos e programas, modelos considerados revolucionários por representarem essa fórmula capaz de aproximar a técnica orçamentária do planejamento, instrumento gerencial que começava a ter ampla aceitação.

E essa tendência (de aproximação entre o planejamento e o orçamento) tornava-se cada vez mais evidente. A entrevista realizada em 25 de agosto de 1965 pelo presidente Johnson, citada por Giacomoni, demostrava isso:

> "... em reunião com os membros do Gabinete e com as chefias das agências recomendou que passassem a introduzir o novo e revolucionário sistema de planejamento e programação do orçamento em todo o vasto Governo Federal, de tal forma que através das ferramentas da moderna administração, se pudesse cumprir integralmente as promessas de uma vida melhor a cada americano, ao menor custo possível". (Giacomoni, 1996:47)

Em 1974 foram alteradas as relações entre a Presidência e o Congresso dentro do processo orçamentário a partir da aprovação da Lei de Orçamento e Retenção de Recurso do Congresso, norma que significou um aperfeiçoamento na participação dos membros do Congresso no processo do Orçamento. Essa participação compreendia, além das autorizações de despesas, também questões sobre impostos, prioridades, financiamento, déficit etc. Dessa forma o Congresso retomou forte ascendência sobre o orçamento, retirando parte do poder que o Presidente vinha concentrando desde a Lei de 1921.

4.2.2 O Orçamento e as Constituições Brasileiras

A Inconfidência Mineira tentou conquistar, ainda no período colonial, a soberania para o país, tendo como principal motivação o descontentamento com as disposições tributárias da Coroa Portuguesa. No entanto, Giacomoni (1996:47) sinaliza que o Governo de Portugal, ao suspender a "derrama" (cobrança dos impostos atrasados) abortou o movimento o que demonstrou que era a fuga do fisco, e não tanto a consciência política em prol da independência, seu maior motivo.

O processo de organização das finanças do Brasil teve início com a vinda do rei D. João VI que, determinou a abertura dos portos, e assim trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Em 1808 foram criados o Erário Público (tesouro) e o regime de contabilidade.

A partir da Constituição Federal de 1824 surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Essa Constituição estabelecia que o Ministro da Fazenda apresentaria à Câmara dos Deputados, anualmente, os orçamentos relativos às despesas de suas repartições e a importância de todas as contribuições e rendas públicas, para o ano seguinte, bem como um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional do ano anterior.

Houve dificuldade na implementação desse dispositivo, considerado avançado para a época, sendo que é tida como a primeira Lei de Orçamento do Brasil a Lei de 14/12/1827. No entanto, alguns fatores, como a deficiência nos mecanismos de arrecadação das províncias, as dificuldades nas comunicações e conflitos com as normas legais, frustaram essa lei orçamentária e, assim, passou-se a considerar como 1º orçamento brasileiro o aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831.

A Constituição de 1824 trazia, conforme citado por Giacomoni (1996:49), a seguinte distribuição de competências entre os poderes imperiais, no que tange à matéria tributária e orçamentária:

a) ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária;
b) à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária; e
c) à Câmara dos Deputados a iniciativa sobre as leis de impostos.

Essa Constituição aborda, mas deixa vaga, a questão da fiscalização da execução orçamentária.

Em 15 de dezembro de 1.830, foi aprovado o Decreto Legislativo que expressa o primeiro orçamento brasileiro, fixando a despesa e orçando a receita das antigas províncias.

Quando da Proclamação da República, com a Constituição de 1891 acentuaram-se as mudanças no orçamento das províncias e dos municípios. Alterou-se,

também, significativamente a distribuição de competências em relação ao orçamento. Sua elaboração passou a ser função privativa do Congresso Nacional, bem como a tomada de contas do Executivo. Foi instituído um Tribunal de Contas, tendo em vista auxiliar o Congresso no Controle. As províncias transformaram-se em Estados, passando a reger-se por Constituições próprias, o que foi estendido aos municípios, assegurando a essas esferas mais autonomia.

Giacomoni (1996:50) salienta que no ano de 1922 o Congresso Nacional aprovou o Código de Contabilidade da União que, junto com seu regulamento, representavam relevante avanço técnico por permitir o ordenamento de uma imensa gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em nível federal.

A Revolução de 30 representou o rompimento com o passado e a proposta de implantação de uma nova ordem em vários aspectos, inclusive na modernização do aparelho do Estado. Com a volta do Estado federalmente centralizado, o orçamento passou a apresentar fortes ingredientes de intervenção econômica, política e social.

Nesse novo contexto houve também a centralização da maior parte das funções públicas na área federal, tomando o lugar da autonomia dos Estados e do federalismo da Constituição de 1891.

Assim, com a CF-1934, a elaboração do orçamento passou a ser de competência do presidente da República, cabendo ao legislativo sua votação e julgamento das contas do presidente com o auxílio do Tribunal de Contas. O legislativo teve assegurada nessa Constituição a possibilidade de propor emendas ao Orçamento, caracterizando co-participação em sua elaboração.

A partir da CF–1937, do Estado Novo, decretada e que inaugurou um regime fortemente autoritário, a elaboração orçamentária deveria ser feita por um departamento administrativo ligado à Presidência da República, sendo votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado que possuía também 10 membros nomeados pelo presidente). No entanto essas duas Câmaras Legislativas nunca foram instaladas e o orçamento foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.

A partir desse resgate histórico, a classificação dos orçamentos, segundo Arizio de Viana (apud Giacomoni, 1996), foi assim caracterizada:

- Estado Novo: “tipo administrativo” (modalidade entre os do “tipo executivo”)
- CF – 1891: “tipo legislativo”
- CF – 1934: “tipo misto”
- CF – 1946: Redemocratização do país. O Orçamento voltou a ser do “tipo misto”, ou seja, o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação no legislativo. O Legislativo tinha a prerrogativa de fazer emendas e, assim, co-participava da elaboração orçamentária.

Essa Constituição consagrava em seus dispositivos sobre o orçamento certos princípios básicos: unidade, universalidade, exclusividade e especialização, e evidenciava de maneira mais clara o papel do Tribunal de Contas.

No ano de 1964 é aprovada a Lei n. 4.320, que institui os instrumentos do processo orçamentário.

Na CF–1967, que encerrou a primeira fase do regime autoritário derivado do Movimento de 1964, deu-se especial relevância ao orçamento incorporando novas regras e princípios aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias. A elaboração se estendia aos Estados.

Essa Constituição apresentava o caráter de programação orçamentária mais evidente, tornando os programas de desenvolvimento mais concisos em relação aos objetivos das ações do regime militar. Isso ocorria como forma de justificar as linhas de ação do regime autoritário.

Tirava-se do legislativo a prerrogativa quanto à iniciativa de leis ou emendas que representassem a criação ou o aumento das despesas no orçamento, bem como a natureza e objeto globais de cada órgão, projeto ou programa.

Assim, o Legislativo passou a ter o papel de aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo.

Na década de 80 porém, segundo Giacomoni (1996:52), com a retomada do processo inflacionário, o orçamento público tornou-se uma peça de difícil entendimento e de pouca utilidade no que se refere ao planejamento público.

A sétima Constituição Federal Brasileira, de 05/10/1988, resultado de uma campanha de forte conteúdo popular que levou à promessa das eleições diretas para Presidente e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, deu grande atenção ao tema orçamentário, pois este foi considerado pelos constituintes como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas no regime autoritário.

A Constituição Federal de 1.988, traz um novo contorno para o orçamento público, principalmente quanto à transparência no processo de destinação dos recursos e do planejamento público. Com ele foram introduzidas mudanças importantes no processo do orçamento, dentre as quais se destaca a separação do orçamento fiscal do orçamento da seguridade social.

Através da Constituição Federal de 1.988, em função dos avanços democráticos e das constantes pressões sobre os recursos orçamentários, um novo contorno foi se desenhando, principalmente quanto à transparência no processo de destinação dos recursos e do planejamento público. Porém há ainda grandes dificuldades no controle sobre a execução orçamentária nos níveis da União, dos Estados e dos Municípios, pois o orçamento é ainda uma peça pouco difundida e pouco conhecida.

Novos conceitos e regras são introduzidas à seção “os orçamentos”, integrante do capítulo II, que trata das finanças públicas, que também consagra e confirma princípios e normas já tradicionais.

Suas duas principais novidades:

a) devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento no que tange à despesa; e
b) a explicitação do sentindo da universalidade orçamentária com a definição de quais receitas e despesas devem integrar o orçamento público e merecer a aprovação legislativa.

Outra inovação diz respeito à exigência do envio ao Legislativo do projeto de lei, de autoria do Executivo, referente às Diretrizes Orçamentárias para o exercício seguinte

que tem o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária e dispor sobre a política de fomento a ser observada pelas agências oficiais.

Giacomoni (1996:54) assinala que a padronização das normas e da classificação orçamentárias brasileiras para os 3 (três) níveis de governo, após várias tentativas e estudos, ocorreu com a Lei nº 4.320, de 17/03/1964, lei que além de instituir normas gerias de direito financeiro, trata de particularidades especialmente na adoção de planos de contas único para as três esferas.

Esse autor afirma que:

> "A CF-88 determina que questões como: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial sejam objeto de disciplinamento por parte de lei complementar". Giacomoni (1996:55)

Esse dispositivo aponta, segundo o autor, para a necessidade de reformulação da lei nº 4.320/64. Outro dispositivo constitucional supõe ainda a versão do princípio da padronização orçamentária. Ele define o orçamento como um dos temas em que a União e os Estados podem legislar concorrentemente, cabendo à primeira estabelecer normas gerais.

Atualmente o orçamento é elaborado de acordo com a estrutura pública definida pela CF-88, numa peça única que congrega a administração direta e a indireta[21].

4.2.3 Modernização Orçamentária

O orçamento público serviu, inicialmente, como instrumento de controle, tanto do Legislativo com relação às suas próprias unidades, quanto em relação aos atos do Executivo. No princípio o orçamento adotou a característica, a roupagem, o caráter contábil, como forma de viabilizar o papel de controle.

A partir da década de 1930, conforme indicado por Giacomoni (1996:55), no Brasil, o orçamento começou a atrair mais cuidados e atenções. O decreto-lei nº 23.150/1933

[21] A primeira é composta pela estrutura centralizada de gestão, em que o chefe do executivo é que coordena as atividades diretamente. Já a *"administração indireta ou descentralizada é aquela atividade administrativa caracterizada como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada... para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada. Na administração indireta...o desempenho da atividade pública é exercido de forma descentralizada, por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado."*(Kohama. In Rezende, 2002:10)

definiu novo critério para a classificação da despesa no orçamento, o qual compreendia sete títulos, hoje “rotulados” como funções do governo: Dívida Pública, Administração Geral, Segurança do Estado, Instrução Pública, Administração Financeira e Diversos.

O autor considera que essa nova classificação significou importante alteração na concepção do orçamento, pois, além de expressar os gastos-meio do governo (isto é, com a própria manutenção de sua estrutura), evidenciou a aplicação de recursos segundo suas finalidades. Porém, como lembrado por Teixeira (apud.Giacomoni,1996:56) tal classificação não se consolidou.

Outras tentativas e experiência de classificação sucederam essa primeira, inclusive com influências externas, no entanto, somente em 1964, com a Lei nº4.320, foi firmado o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo. Essa lei, mesmo considerada não tão avançada, adotou, ao lado dos critérios tradicionais de classificação da despesa (por Unidades Administrativas e Elementos), as classificações econômica e funcional.

Em 1967, com o decreto-lei nº 200, o governo federal buscou disciplinar as questões de organização e reforma administrativa da União, instituindo o planejamento como “um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o orçamento-programa anual entendido como um de seus instrumentos básicos, ao lado do Plano Geral de Governo, os Progressos Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual e da Programação Financeira de Desembolso”.

A CF-88 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada.

Os planos pluruanuais, segundo a CF-88 orientam a elaboração da lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como a apresentação de emendas pelos legisladores.

4.2.4 Evolução Conceitual do Orçamento Público

O Orçamento possui uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc.

O conceito de orçamento vem sofrendo mudanças (alterações) significativas, com o passar dos anos, devido à evolução de suas funções. O orçamento é classificado de acordo com a história se sua evolução conceitual em duas fases: orçamento tradicional e orçamento moderno. Tomemos como base a análise de Giacomoni (1996:59-63) acerca dessas duas fases:

a) Tradicional:

O orçamento surgiu como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra por volta de 1822 e, desde seu início, representou conquista importante como instrumento disciplinador das finanças públicas. Tinha assim, como principal função possibilitar aos órgãos de representação , o controle político sobre os Executivos.

Constituía-se numa fórmula eficaz de controle, pois colocava frente a frente as receitas e despesas. Porém, considerava-se necessário aperfeiçoar o orçamento para que não se restringisse ao sentido contábil-financeiro. Era preciso dotá-lo de informações que fossem úteis ao Parlamento.

Na era inglesa conhecida como Peel-Gladstone (1840):

> "... o orçamento deixou de ser uma simples exposição contábil, sendo apresentado com tal riqueza de bom-senso, reflexão e imaginação que adquiriu ... uma posição privilegiada no campo político econômico e financeiro". (Giacomoni,1996:60)

Isso porque, no orçamento tradicional o aspecto econômico tinha posição secundária, tendo destaque as questões ligadas à tributação e seus efeitos, bem como o aspecto jurídico do orçamento.

Em meados do século XIX, o Código de Contabilidade Francês definia o orçamento público como a "lei que fixa a despesa e estima a receita". Concepção também constante na Constituição Imperial Alemã de 1871.

René Stourm (apud Giacomoni, 1996:60), em 1890, definiu o Orçamento como "um ato contendo a aprovação prévia das receitas e despesas públicas".

Tecnicamente o orçamento tradicional adotava ao lado da linguagem contábil classificações somente suficientes para instrumentalizar o controle de despesas. Eram duas as classificações clássicas.

1. por unidade administrativa e;
2. por item de despesa.

b) Moderno

No final do século XIX o Estado passou a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de progresso de desenvolvimento. O orçamento, nesse contexto, torna-se instrumento de grande relevância e assume como função principal ser instrumento de administração.

A idéia do orçamento moderno nasceu quase junto com o século XX e trouxe novas concepções, tais como:

- o orçamento é mais do que simples previsão de receita ou estimativa de despesa;
- "é (ou deve ser), ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta";
- "é (ou deve ser) o documento em que o governo expõe a situação do tesouro público no momento".

Assim, é o instrumento que traça o programa de trabalho de uma administração pública para o ano seguinte e como considera que o mesmo deve ser financiado.

Tal reforma orçamentária exigia que os orçamentos públicos se constituíssem em instrumentos de administração para auxiliarem o Executivo nas etapas do processo administrativo: programação, execução e controle.

O orçamento, assim, representa a própria programação de trabalho do governo. Como expressa a afirmação de Allan D. Manvel (1944):

> "O orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa".(Manvel, apud Giacomoni 1996:61)

A partir da década de 1930, com a doutrina Keynesiana, o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, da ação governamental voltada à estabilização ou ampliação dos níveis da atividade econômica.

O planejamento foi um dos instrumentos administrativos que mais notoriedade obtiveram nos últimos anos (desde a década de 60 do séc. XX).

Nessa década, o PPBS (Planning, Programming and Budgeting System, ou seja, Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), utilizado nos EUA, representou a tendência de aproximação do orçamento com o planejamento.

Smithies (1969, apud Giacomoni, 1996:63) considerou que:

> "Planejamento, programação e orçamento constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas interrelações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo". (Smithies , apud Giacomoni, 1996:63)

Essa nova concepção integrava, sistematicamente, diagnósticos e prognósticos; objetivos; análise de cursos alternativos; programas e projetos com suas metas; recursos a serem empregados; indicação de custos; esquemas de avaliação e controle. Porém, a trajetória de implantação do PPBS se deparou com problemas de ordem econômica, técnica e política que se tornaram intransponíveis.

Assim, o orçamento continua sendo um instrumento básico de administração e deve cumprir múltiplas funções, as quais devem alterar-se com adaptação às novas realidades. Pois:

- Nas fases expansionistas o orçamento tem evidenciada sua função de planejamento;
- Nas fases contracionistas é reforçada sua função de controle.

4.2.5 O Processo Orçamentário

Os art. 165 a 169 da CF-88 fundamentam o sistema ou processo orçamentário[22]. O primeiro desses artigos define os instrumentos normativos desse sistema: a lei complementar de caráter financeiro, a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes

[22] Conforme apresentado por Rezende (2002),e Colin e Fowler (2001) e Rocha (2001), levando-se em consideração, além da Constituição Federal, a Lei nº 4.320/64 e a Lei nº 8.666/93.

orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Essas leis possuem características distintas, porém são articuladas entre si.

A lei complementar de caráter financeiro é a que define vigência, prazos e modo de elaboração do PPA, que é um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância os planos e programas.

A ela é que cabe dispor sobre o exercício financeiro, que constituirão os fundamentos para elaboração dos demais instrumentos normativos do sistema orçamentário, bem como sobre a vigência, os prazos, e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Deve ainda, estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Esta lei tem caráter permanente, caracterizando-se como normativa para as demais, que têm caráter temporário e nela devem fundamentar-se.

A formação das demais leis orçamentárias de que trata o art. 165 da CF-88 é sujeita a procedimentos especiais e, por sua natureza de leis temporárias, são de iniciativa legislativa vinculada, o que, de acordo com Silva (2002:722), quer dizer que, no tempo definido, a autoridade a que se atribui o poder de iniciativa (o chefe do Executivo), em cumprimento aos artigos 165 e 166 da CF-88 deverá tomar as providências necessárias ao envio de seu projeto ao Legislativo.

Giacomoni (2002:187) afirma que as questões ligadas ao processo orçamentário, ou seja, à dinâmica que envolve o orçamento, são tão importantes quanto o estudo de seus conceitos e estruturas. Por exemplo, a lei que apresenta o documento orçamentário é resultado de um processo complexo, composto por etapas cumpridas e a cumprir. Assim, tem-se o sistema orçamentário, que trata da estrutura do orçamento e o processo orçamentário do funcionamento. Ambos se complementam.

O documento orçamentário, composto pela lei do orçamento e seus anexos, é a expressão mais clara do que se pode definir como sistema orçamentário.

De acordo com a avaliação de Giacomoni (2002:196), o orçamento anual se constitui, de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, num “instrumento de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos de governo onde estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Por isso, na elaboração da proposta orçamentária deve-se utilizar os componentes buscados no sistema de planejamento como principais elementos e informações. No entanto, a obrigatoriedade

dessa adoção sistemática do planejamento em relação ao orçamento pelas várias esferas de governo somente se deu com a CF/88.

Por isso, se pode afirmar que essa Constituição "trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública", primeiro pela criação de novos instrumentos (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - e Lei Orçamentária Anual - LOA) que valorizam o planejamento. Em segundo lugar por definir que a LOA deve ser composta pela totalidade das receitas e despesas, observando-se o princípio da universalidade.

Partindo das considerações de Rocha (2001:140) em sua análise acerca do financiamento da política de Assistência Social, pode-se afirmar que entender esse marco institucional/legal que disciplina a aplicação dos recursos públicos, inclusive nas políticas sociais brasileiras é condição fundamental para que se entenda também sua inserção no conjunto das políticas governamentais e a inter-relação dessas políticas. Assim, é importante definir os instrumentos, no sentido de possibilitar maiores condições para tal entendimento:

a) PPA – deve planejar as ações governamentais a médio prazo e de duração maior que um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte. O prazo para seu envio ao Legislativo é definido no art. 35 da Constituição, devendo se dar, no caso da União, quatro meses antes do encerramento do exercício, retornando para a sanção do Executivo até o dia 15 de dezembro. Nos outros entes da Federação, o calendário poderá ser fixado por legislação própria de acordo com as peculiaridades locais. Silva (2002:711) comenta que no §1º do art. 165 e no § 6º do art. 166 está instituído que o PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de caráter continuado. De acordo com Giacomoni (2002:193) o PPA é uma modalidade voltada à programação da administração pública que se constitui como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais. A CF-88 concedeu ao PPA grande importância em razão de suas características principais:

- a abrangência de seus conteúdos – o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada;
- a elaboração de planos e programas deve se dar em consonância com o PPA;
- nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

O PPA, a partir da CF-88, “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

b) LDO – prevista no artigo 165 da CF-88, deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Cumpre o papel de integrar o PPA e a LOA, pois além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais destaca, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual (Giacomoni. 2002:193). De acordo com a Constituição e com a Lei Complementar nº 101 (a Lei de Responsabilidade Fiscal) a LDO dispõe sobre:

- as prioridades e metas da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- a estrutura e organização dos orçamentos;
- as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos e suas alterações;
- as disposições relativas à dívida pública;
- as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais;
- as disposições sobre alterações na legislação tributária;
- a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- as disposições gerais.

Giacomoni (2002:202/203) salienta que, a partir da Lei Complementar nº 101/2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal), a LDO passou a ter a incumbência de disciplinar temas específicos, como:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- metas fiscais;
- riscos fiscais;
- programação financeira e cronograma de desembolso;
- critérios e forma de limitação e empenho;
- normas relativas ao controle de custas e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a 204;
- demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações;
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Assim, a LDO deve estabelecer o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais para determinado exercício financeiro e, conforme assinala Giacomoni (2002:204), a partir da CF-88, passou a significar uma efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, contribuindo para a transparência e controle de seu processo.

O prazo para seu envio ao Legislativo também é definido no art. 35 da Constituição, sendo que no caso da União deve se dar até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício do primeiro período da sessão legislativa. Para os demais entes a lei faculta a adoção de normas próprias, com a exigência de que os prazos permitam à LDO o cumprimento de sua principal finalidade: orientar a elaboração do projeto da LOA.

c) LOA – deve explicitar as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa. Esta lei é orientada pela LDO e deve prever todos os fatos referentes às despesas, com isenções, anistias, remissões, benefícios financeiros e creditícios, as fontes de receita e as despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta. É composta pelo Orçamento Fiscal, em que os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (inclusive as fundações públicas) são considerados; Orçamento de Investimentos das Estatais, ou seja, nas empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto, seja essa maioria direta ou indireta; Orçamento da Seguridade Social, que congrega a Previdência, a Saúde e a Assistência Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas.

O Orçamento Fiscal, em razão de sua abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos que devem compor a LOA. A CF-88 lhe confere amplitude considerada exagero por Giacomoni (2002:205), em relação ao seu conteúdo, uma vez que nele se integram as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista.

O Orçamento da Seguridade Social é um orçamento de áreas funcionais que cobre todas as despesas que possam ser classificadas como de seguridade social e não apenas seus órgãos e entidades.

Por fim, há o orçamento de investimento das empresas, em razão da natureza de receita pública, já que têm as fontes de recursos que viabilizam tais investimentos, o que reforça a necessidade de acompanhamento e controle públicos.

Além de contemplar tais especificidades, a lei orçamentária deve ainda, de acordo com a CF-88, demonstrar o efeito que têm as isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre as receitas e despesas públicas.

A CF-88 define como prazo para a União até 4 meses do encerramento do exercício (31 de agosto) para envio do projeto de lei ao Legislativo, e até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro) para sua devolução ao Executivo para sanção.

Até que a Lei Complementar prevista no art. 165 § 9º não o fizer em definitivo, os prazos para os demais entes da federação – Estados, Distrito Federal e Municípios – serão estabelecidos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

4.2.6 Princípios Orçamentários

Como foi assinalado anteriormente, o orçamento não se define mais como simples atos de previsão e autorização de receitas e despesas públicas. Ao contrário, constitui-se numa peça de governo muito mais complexa que isso, porque é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro.

Em razão dessa característica que marca o caráter dinâmico com que foi construída, Giacomoni (1996:65), relata que a instituição orçamentária foi cercada desde seus primórdios por uma série de regras que visam o aumento de sua consistência no cumprimento de sua finalidade, em especial, de auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras constituem os princípios orçamentários.

Tais princípios não são aceitos unanimemente, uma vez que, não raro, são violados pelos governantes. São categorias históricas que demonstram a concepção que se tem no processo de elaboração do orçamento e, portanto, estão sujeitos a transformações e modificações quanto ao seu conceito e significação. Porém, a utilidade conceitual da maioria deles se mantém com o passar da história.

Segundo Silva (2002:714), os princípios que informam o orçamento dizem respeito, uns ao seu conteúdo e outros, a sua forma. Foram elaborados pelas finanças clássicas, com dois propósitos:

- reforçar a utilização do orçamento como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do Executivo;
- orientar a elaboração, aprovação e execução do orçamento.

No Brasil, alguns desses princípios foram inseridos na Lei nº 4.320/64, como forma de promover seu cumprimento. O artigo nº 2º dessa lei estabelece que "a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e da anualidade" (Colin e Fowler ,2001:138).

O artigo cita apenas três princípios, porém, como define Giacomoni (1997, apud Colin e Fowler,2001:139), pela relevância do tema e natureza pública do orçamento, outros princípios constitucionais podem ser acrescidos. Assim, além dos princípios constantes no artigo da lei citada, a lei orçamentária deve ser elaborada observando-se outros, dentre os quais têm destaque: exclusividade, anterioridade, discriminação ou especialização, clareza, publicidade, exatidão e programação.

Considerando-se a padronização dos orçamentos, já mencionada anteriormente, Estados e Municípios também devem pautar a elaboração de suas propostas orçamentárias considerando os princípios orçamentários. Por isso, na abordagem de cada um desses princípios, far-se-á, concomitantemente, a relação com os instrumentos em análise para este estudo, ou seja, o orçamento do Estado do Paraná nos seis anos abrangidos pela pesquisa.

De maneira geral, os princípios orçamentários podem assim ser definidos:

a) **Unidade** – reunião de todas as receitas e despesas da gestão econômica do Governo em um único documento. Com isso pretende-se evitar uma pluralidade de documentos que tratem de orçamento. Nas palavras de Giacomoni (1996:66), "O orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento"(incluindo-se as autarquias e as estatais).

Esse mesmo autor, cita o ex-ministro Mário H. Simonsen, em sua declaração de que "um orçamento único e aprovado pelo Congresso Nacional é exigência da abertura democrática: a sociedade, por seus representantes no legislativo, é quem deve decidir quanto, quando e onde gastar".

Com a CF-88 houve melhor entendimento da questão da unidade orçamentária com a definição de que a composição do orçamento anual, num único instrumento, integra as seguintes partes:

- orçamento fiscal;
- orçamento de investimentos das empresas estatais;
- orçamento das entidades de Seguridade Social.

Esse modelo segue a concepção da totalidade orçamentária, ou seja, múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente sendo consolidados numa única peça que possibilita o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

No estudo ora proposto verifica-se que, apesar de o Estado do Paraná cumprir o princípio da unidade, agrupando num único documento toda a previsão de receita e fixação de despesa, o preceito constitucional de destaque para as três partes que o compõem não é cumprido, uma vez que só figuram destacados o orçamento fiscal e o das estatais, não se dando o mesmo tratamento ao orçamento da seguridade social.

b) **Universalidade –** estabelece que todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento.

A análise das leis orçamentárias em estudo não permite identificar se o governo tem ou não meios para captar recursos não introduzidos na proposta orçamentária, nem tampouco se tais recursos serão aplicados sem a devida autorização legislativa. Em termos formais, essas leis apresentam coerência e correspondência entre os volumes previstos como receita e os montantes fixados como despesas possíveis. A incoerência que pode ser apontada se dá no conteúdo, uma vez que, em dissonância com a diretriz da descentralização preconizada pela Constituição Federal, a grande ênfase dos orçamentos se dá nos programas governamentais, em detrimento do investimento em ações propostas pelo âmbito local de decisão - municípios.

c) **Legalidade** – assim como no princípio da legalidade geral, também a Administração se subordina aos ditames da lei no que tange à matéria orçamentária.

Esse princípio, pelo simples fato de os orçamentos analisados terem sido aprovados em forma de lei, já pode ser considerado cumprido. E, como lei, devem ser

cumpridos também dentro da legalidade, levando-se em conta as regras definidas para organizações de direito público.

d) **Anualidade –** distingue a periodicidade orçamentária, isto é, que a autorização para a arrecadação da receita e sua aplicação na despesa deve corresponder ao período de um ano.

Isso porque, o orçamento, como previsão, programação de atividades e projetos a serem realizados no futuro, supõe periodicidade, que tem interesse, segundo Silva (2002:717):

- do ponto de vista político – pela possibilidade de intervenção do Legislativo, seja em sua aprovação, seja na fiscalização e tomada de contas;
- do ponto de vista financeiro – por marcar um período em que ocorre a arrecadação e a contabilização das entradas de recursos e se comprometem as despesas autorizadas, sendo que em determinado momento as contas se encerram;
- do ponto de vista econômico – para influir nas flutuações dos ciclos econômicos.

Destacando o ponto de vista político, na análise dos orçamentos do Estado do Paraná no período que compõe a presente pesquisa, observa-se que a intervenção do Legislativo se dá, de forma muito presente, mediante a apresentação de emendas parlamentares. Esse procedimento é observado em todos os anos analisados, alcançando percentuais significativos em relação ao montante dos orçamentos, especialmente na política de assistência social – foco desta análise.

e) **Exclusividade –** define que a Lei Orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão de receitas e à fixação de despesa, exceto a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita (segundo previsão do art.165, § 8º da CF, e Lei nº 4.320/64, art. 7º).

Assim, constitui um meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas relativas a outros campos jurídicos, não devendo significar impedimento de inclusão de conteúdo programático.

Giacomoni (1996:78) assinala que esse princípio surgiu com o objetivo de impedir que, em função da tramitação legislativa da Lei Orçamentária, esta fosse utilizada como meio de aprovação de outras matérias que nada tenham a ver com questões financeiras.

Em razão desse princípio e da Lei 4.320/64 é que, mesmo já havendo normativa federal que define a necessidade de existência de fundos de assistência social nas três esferas de governo, as dotações só puderam ser consignadas no Fundo Estadual de Assistência Social do Paraná a partir de sua criação por lei específica, o que somente ocorreu no ano de 1996. Portanto, esse fundo somente passou a compor o orçamento do Estado a partir do exercício de 1997, uma vez que às lei orçamentárias não é permitido criar e nem regular ações não específicas do processo orçamentário, dentre as quais não se encaixam as questões legais inicialmente necessárias para implementação dos fundos especiais.

f) **Anterioridade –** determina que não pode haver despesas de qualquer natureza ou ordem sem previsão orçamentária anterior.

O princípio da anterioridade demonstra a importância da construção do orçamento de forma planejada e que, de fato, retrate a real necessidade de financiamento de determinada área, uma vez que se exige a existência de previsão orçamentária para que qualquer ação, por mais prioritária que possa ser considerada, seja executada. Nesse sentido, o processo orçamentário é marcado por duas etapas fundamentais e que podem ser consideradas "lutas": a primeira delas é pela previsão orçamentária de recursos para financiamento de referida área ou política pública. O processo instaurado nessa etapa pressupõe argumentos que convençam os setores financeiros e de orçamento das administrações da prioridade do que se propõe. Vale ressaltar que, pela precária identidade que a política de assistência social construiu nesses anos posteriores à Constituição e à LOAS, esta etapa é extremamente difícil e, por muitas vezes, sem muito sucesso, o que fica demonstrado nos volumes para seu financiamento, expressos nos orçamentos anuais analisados.

A segunda "luta" é pela execução do que foi orçado, etapa que também se caracteriza pela dificuldade de liberação dos recursos, em especial para as ações não consideradas de caráter obrigatório por vinculações constitucionais, como é o caso da assistência social. A análise da execução, a ser apresentada posteriormente, trará elementos que permitem confirmar essa reflexão.

g) **Discriminação ou Especialização –** as receitas e despesas devem constar no orçamento de forma discriminada, tanto no enfoque administrativo como no econômico e contábil,

especificando claramente as origens dos recursos e sua aplicação, no intuito de facilitar a fiscalização e o controle das finanças públicas. Na lei orçamentária, a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos, ou seja, no seu desdobramento com pessoal, material, serviços, obras etc. Recomenda-se que a discriminação e a transparência sejam garantidas através da adoção de classificações que as permitam. As entidades públicas podem adotar classificações orçamentárias com grau de discriminação além do fixado pela lei.

Esse princípio tem, de acordo com Giacomoni (1996:77), como enfoque clássico, o político, pois pretende inibir a expansão de atividades governamentais sem prévia autorização.

Atualmente, a necessidade de discriminação orçamentária deve ser considerada no contexto dos múltiplos aspectos apresentados pelo orçamento: o administrativo, o econômico, o contábil etc. Na linguagem contábil, o orçamento deve ter suas contas classificadas segundo critérios que atendam seus diferentes papéis, considerando as exigências de controle externo e interno, do planejamento administrativo, da avaliação econômica do impacto do gasto público sobre a economia, dos registros contábeis etc.

Esse princípio é contemplado no art. 5º da Lei nº 4.320/64, o qual diz que a Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras...

Regra geral pode-se considerar o princípio da discriminação parcialmente cumprido nos orçamentos analisados, uma vez que em relação às fontes de financiamento, origem dos recursos, a forma adotada para apresentação tende a levar à interpretação de maior investimento da esfera estadual no campo da assistência social do que de fato ocorre. Isso se dá porque recursos advindos de fonte federal, por exemplo, são consideradas compondo o rol das fontes do tesouro do Estado.

h) **Clareza –** a linguagem a ser utilizada no orçamento deve ser clara, compreensível e acessível a todos que precisarem manipulá-lo ou tiverem interesse em observá-lo, também para facilitar o acesso e compreensão necessários ao exercício do controle. Isso porque o orçamento se configura como um instrumento público. No entanto, Giacomoni ressalta que sua publicização tem sido comprometida pelo fato de o princípio da clareza ser de difícil observação, visto que em razão de ter vários papéis, o orçamento se reveste de uma linguagem complexa, muitas vezes acessível somente aos especialistas.

Os documentos analisados trazem tal característica e esbanjam aspectos técnicos, códigos, denominações que, ao invés de tornarem transparente a apresentação do

orçamento, facilitando seu entendimento, o transformam numa espécie de *carta-enigmática* que desafia o cidadão comum que busca entendê-lo.

i) **Publicidade –** as propostas da administração expressas no orçamento, bem como seus respectivos gastos, devem ser amplamente difundidas, para que a população possa participar, controlar, avaliar e participar, num processo de transparência.

Assim, deve merecer ampla publicidade por sua importância e significação e pelo interesse que desperta. Para tanto seria necessário que se montassem resumos comentados que deveriam ser amplamente difundidos para possibilitar que o maior número de pessoas se interassem das realizações pretendidas pelas administrações públicas. Porém, como salientam Colin e Fowler (2001: 140), a publicação das peças orçamentárias tem se restringido aos Diários Oficiais e às prestações de contas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas.

No período equivalente ao exercício do papel de representante não governamental no Conselho Estadual de Assistência Social foi possível verificar que esse princípio não se cumpre, de fato, sendo raras as vezes em que informações eram levadas ao conhecimento dos conselheiros de maneira espontânea. Fica evidente que para o efetivo controle social a sociedade deve reivindicar, sistematicamente, as informações, pois, se ocorre a dificuldade mencionada numa instância formalmente constituída para esse fim, tão maior é o não acesso de toda a população.

j) **Exatidão –** prevê a adequação entre o diagnóstico da realidade local (sob os aspectos econômico, político, social, entre outros) e a capacidade do setor público na arrecadação e execução do orçamento. Assim, esse princípio envolve questões técnicas e éticas pois preconiza que “deve existir grande preocupação com a realidade e a efetiva capacidade do setor público de nela intervir de forma positiva através do orçamento”.

Ocorre porém, com freqüência, em razão da “inevitabilidade” dos cortes, a prática do superdimensionamento da solicitação de recursos o que, segundo Giacomoni (1996:81) fere o princípio da exatidão e artificializam a elaboração do orçamento.

Esse princípio assume grande relevância na elaboração do orçamento e, ainda mais, quando se trata de políticas públicas. No caso dos orçamentos do Paraná para a política de assistência social, observa-se que os montantes previstos nos anos em análise alocados no fundo estadual para financiamento dessa política, se for levado em consideração o número da população (8.448.713 habitantes, de acordo com o senso de 1991),

corresponderiam a um financiamento de R$ 6,89 (seis reais e oitenta e nove centavos) per capita, em média.

De acordo com o sendo 2000, são aproximadamente 2.322.577 pessoas potencialmente usuárias da assistência social no Estado, tomando-se como parâmetro o corte de renda de até meio salário mínimo per capita. Os valores orçados nos anos de 1996 a 2002 para o órgão gestor da assistência social, em relação a esse número de população potencialmente usuária correspondem, em média, a R$ 20,50 (vinte reais e cinqüenta centavos) per capita por ano, ou seja, cerca de R$ 1,70 (um real e setenta centavos) investido por pessoa por mês no Estado. Esse valor se torna ainda mais reduzido se for considerado o total da população, já que, quando se fala que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, não se exclui a possibilidade de atendimento sem considerar o corte de renda.

l) **Programação –** o orçamento moderno deve ter conteúdo e forma de programação, o que exige a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação a ser desenvolvida para seu alcance; a redução do número de tais alternativas e a prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho.

Está ligado ao plano de ação governamental e representa o efetivo planejamento da administração pública, ou seja, é a técnica de interseção entre as funções de planejamento e de gerenciamento, em termos administrativos, físicos, financeiros e operacionais. O princípio da programação é considerado como um moderno princípio orçamentário resultado da evolução em suas funções, pois, com ele, o orçamento passou a ser utilizado mais do que como instrumento de autorização e controle parlamentar, sendo concebido como auxiliar efetivo da administração, em especial como técnica de ligação entre as funções de planejamento e gerência.

Como forma de representar os elementos do planejamento, o orçamento vem sofrendo alterações em sua linguagem e, assim tem buscado veicular a programação de trabalho de governo, isto é, os objetivos e metas a serem atingidos, bem como os meios necessários para isso.

Essa linguagem moderna evidencia, assim, além dos meios, as realizações pretendidas (dispondo os meios para tal, traduzidos em termos físicos).

Os orçamentos que compõem o universo desta pesquisa seguem este princípio, apresentando, no entanto, a característica marcante da adoção de programas rotulados, conforme prioridades do governo estadual.

j) **Não-afetação das Receitas -** esse princípio pressupõe o não atrelamento de receitas (ou parcelas destas) ao atendimento a certos e determinados gastos, pois conforme assinalado por Giacomoni (1996:75) recursos excessivamente vinculados representam dificuldades, uma vez que podem significar sobra em alguns programas e falta em outros (os quais podem ser de maior prioridade).

Há dificuldade no cumprimento desse princípio em especial quanto às taxas, visto que são ligadas a determinadas finalidades (o custeio de serviços prestados pelo Estado).

O artigo 167 da CF-88, em seu inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, no entanto faz a ressalva principalmente às participações que Estados e Municípios têm como produto de sua arrecadação e também à destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esse artigo constitucional fechou também a porta do primado dos fundos (que se constituem como autênticos orçamentos dentro do orçamento), ao instituir que é vedada a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

k) **Equilíbrio -** esse princípio tem merecido maior atenção que os demais fora do âmbito específico do orçamento, interessando outras áreas como finanças públicas, política fiscal, desenvolvimento econômico etc. Traduz a concepção tradicional da igualdade matemática entre ingressos e gastos públicos.

Giacomoni(1996:79) ressalta no entanto, que podem ser citadas reações a esse princípio (que trata basicamente da capacidade de endividamento público) como, por exemplo, a escola keynesiana, pois defendia que, havendo desestabilidade no sistema econômico, compete ao governo criar condições para a retomada do crescimento. Estudos sobre o comportamento cíclico da economia contribuíram para justificar o intervencionismo público, especialmente nos momentos de estagnação do ciclo e geração de desemprego. Com base nessas concepções "...não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia".

De acordo com esse princípio, deve-se considerar a elasticidade das despesas e o alto grau de inflexibilidade das receitas.

O equilíbrio orçamentário tem sido abordado nas constituições federais brasileiras, ora mais explicitamente, ora mais indiretamente. Ele pressupõe que as despesas não podem ser maiores que as receitas, como forma de evitar déficits orçamentários.

A Constituição Federal de 1988, no inciso III do artigo 167, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Isto

significa a vinculação do endividamento somente nos casos de investimentos e não para a manutenção da máquina administrativa e serviços. Com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), este princípio tem sido seguido com maior rigor, em razão da exigência da observação do equilíbrio fiscal, a ser apurado em cada exercício.

No caso dos orçamentos analisados no Estado do Paraná, o que se pôde observar é que, mesmo antes da vigência da LRF, houve a preocupação em cumprir tal princípio, em razão da apresentação das despesas com o serviço da dívida em todos os anos, com montantes de recursos girando em torno de 2,95% do total do orçamento[23]. Além disso, os orçamentos, sem exceção, definem os percentuais máximos de gastos com pessoal, seguindo os limites legalmente estabelecidos, o que implica na não possibilidade de aumento nos quadros de carreira e em comissão além desse limite.

4.2.7 O Ciclo Orçamentário

Como forma de viabilização da proposta orçamentária segundo os princípios citados, desenvolve-se o Ciclo Orçamentário, que representa o período compreendido entre a elaboração e o encerramento do Orçamento, o qual se caracteriza por um conjunto de 4 (quatro) etapas, quais sejam:

- Elaboração e apresentação – de responsabilidade do Executivo;
- Autorização Legislativa – de responsabilidade do Legislativo;
- Programação e execução – de responsabilidade do Executivo;
- Avaliação e controle – de responsabilidade do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral.

[23] Nesse cálculo de média não foram computados os recursos destinados à dívida no ano de 2001, devido ao material reproduzido não disponibilizar tal informação. Por isso, também não se considerou, no referido cálculo, o valor do orçamento fiscal desse ano.

4.2.7.1 Elaboração e Apresentação

A competência da elaboração do projeto de lei do orçamento é sempre do Poder Executivo, sendo a iniciativa de sua apresentação ao Legislativo privativa do Chefe do Executivo.

Esta fase pressupõe a estimativa da receita e a formulação do programa de trabalho, a partir do diagnóstico dos problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos. Assim, é o momento em que são formuladas as políticas e os programas de trabalho, estabelecendo-se as prioridades e calculando-se os quantitativos dos gastos. Para isso, Souza e Murge (1998) consideram ser necessário conhecer a capacidade instalada bem como a população a ser atendida em cada setor de atuação do governo e a série histórica de gastos, uma vez que estes devem ser projetados sempre em função do que se pretende realizar ou alcançar, ou seja, o produto final.

A elaboração do orçamento, de acordo com Calil (1999,apud Colin e Fowler, 2001:140),

> "envolve, em sua primeira etapa, tarefas de avaliação das despesas do exercício anterior, que servirão de documento inicial para a definição de parâmetros para o orçamento a ser elaborado. A segunda etapa cuida da montagem da proposta orçamentária a ser encaminhada à Assembléia Legislativa, levando em consideração o resultado da análise da etapa anterior, a incorporação dos diversos cenários, construídos para o exercício da proposta, e as prioridades definidas pela administração, tanto nos aspectos dos recursos a serem alocados, como das estimativas das despesas necessárias para a continuidade, implementação e melhoria da ação governamental e das novas metas".(Calil apud Colin e Fowler, 2001:140)

Em razão de envolver tomada de decisões, no que tange à assistência social, a LOAS e a NOB definem que, antes de encaminhada ao Legislativo, a proposta orçamentária para a área deverá ser objeto de análise e aprovação pelo Conselho da referida esfera de governo. No entanto, no Estado do Paraná, nos anos 2000 e 2001[24], por exemplo, verificou-se que esse procedimento não é respeitado, uma vez que o Conselho somente tomava conhecimento do orçamento após terem passado os prazos para possíveis alterações. Dessa forma, somente já na forma de lei aprovada é que o referido conselho tomava conhecimento das provisões orçamentárias para a área, o que limitava sua prerrogativa da deliberação, do

[24] Esses dois anos são citados pela experiência no Conselho Estadual de Assistência Social-CEAS, onde foi possível presenciar a incoerência em relação ao que ocorre e o que deveria ser adotado como prática, uma vez que, através da Comissão do Fundo, deveriam ter analisadas as proposta orçamentárias para 2001 e 2002.

controle e da fiscalização. Assim, o envio da proposta ao Legislativo ocorre, na maior parte das vezes, sem que haja a manifestação dos colegiados a quem compete avaliação e manifestação preliminares.

Rezende (2002:21) salienta que a proposta orçamentária, quando encaminhada para o Legislativo, deve conter mensagem com as seguintes informações:

- Exposição circunstanciada da situação econômica e financeira;
- Demonstração da dívida fundada e flutuante;
- Restos a pagar;
- Justificação das receitas e despesas;
- Despesas de capital, com justificativas.

Afirma ainda que, juntamente com a mensagem, o projeto de Lei do Orçamento deve conter, entre outras informações:

- Estimativas da receita e despesa do ano corrente, dos exercícios anteriores e a proposta para o ano seguinte, sendo os dados colocados como forma de propiciar análise comparativa;
- A proposta feita para cada unidade administrativa, com descrição sucinta de suas finalidades, bem como a indicação das legislações pertinentes;
- Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais.

Ainda de acordo com Rezende(2002:21), integrarão a Lei de Orçamento, segundo as definições da Lei nº 4.320/64:

- Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo;
- Quadro demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas;
- Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração;
- Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- Quadros demonstrativos da despesa.

Com base no exposto é possível identificar que dois elementos têm destaque no processo de elaboração orçamentária, aos quais se atribui relevância nas demais etapas do ciclo orçamentário: a receita e a despesa. Segundo Souza e Murge (1998), a receita "é o recolhimento de bens aos cofres públicos" e a despesa "todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores".

Pela importância atribuída a esses dois elementos dentro do processo e do ciclo orçamentários, abordaremos cada um deles de maneira mais específica, para que se possa ter a dimensão de como podem afetar o financiamento das políticas públicas. Como forma de facilitar a abordagem, tornando-a mais didática, iniciaremos pela análise da despesa para, num segundo momento, referir-nos à receita.

Classificação da Despesa Pública

Jesse Burkhead, em citação referida por Giacomoni (1996:85) afirma que "a classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do governo".

A linguagem orçamentária é essencialmente contábil, linguagem essa que vem sendo mantida com o passar dos anos por ser considerada a que melhor atende as múltiplas finalidades do orçamento. Porém, "a classificação orçamentária busca atender os objetivos responsáveis pela própria conformação do orçamento, possibilitando-lhe cumprir sua multifuncionalidade: facilitar a formulação de programas; contribuir para a efetiva execução do orçamento; servir ao objetivo de prestação de contas; analisar os efeitos econômicos das atividades governamentais". (Burkhead, in Giacomoni,1996:87)

O modelo orçamentário brasileiro observa quatro critérios de classificação da despesa:

a) Classificação institucional;
b) Classificação funcional-programática;
c) Classificação econômica;
d) Classificação por elementos.

O orçamento federal sofreu, com a Portaria nº 35, de 01/08/1989, alteração na classificação econômica e por elementos, as quais foram agrupadas como classificação

quanto à sua natureza. Além disso, a partir do orçamento de 2000, a União passou a adotar a classificação por programas não diretamente vinculada a determinadas funções, tendo, a partir de então sido mais utilizada a seguinte classificação quanto à despesa nos processos de elaboração da peça orçamentária:

a) institucional;
b) funcional;
c) por programas; e
d) segundo a natureza.

Para imprimir um caráter mais didático à apresentação das classificações da despesa, adotaremos a metodologia de alusão, num primeiro momento à classificação anterior, já fazendo a co-relação com o que a nova proposta imprime de novidade quando a mesma representar alterações de conteúdo.

a) Classificação Institucional

Também chamada departamental, é provavelmente, a mais antiga das classificações da despesa orçamentária.

Essa classificação tem a finalidade de evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, os órgãos que gastam os recursos conforme a programação orçamentária, cujas unidades são responsáveis pela execução de “projetos” e “atividades” (categorias de outro critério de classificação a ser citado posteriormente). Constitui-se em critério indispensável para a fixação de responsabilidades e os conseqüentes controles e avaliações. Assim, os orçamentos são classificados em duas categorias: os órgãos e repartições públicas (órgão de governo ou unidade administrativa) e, cada um desses órgãos é subdividido em unidades orçamentárias (repartições do órgão ou agrupamento de serviços de determinado órgão. É na unidade que se consignam os recursos orçamentários, as dotações.

Segundo Giacomoni (2002:95), a CF-88 inovou ao exigir que as receitas e despesas dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público integrem o orçamento

fiscal e da seguridade social. E, sendo assim, as entidades da administração indireta e os fundos constituem, cada um, unidades orçamentárias.

Ex: De acordo com os orçamentos analisados nesta pesquisa:

Órgão 53 - Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família

Unidade 61 - Fundo Estadual de Assistência Social

A Unidade Orçamentária, segundo reza o art. 14 da Lei 4.320/64, "constitui o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias".

Segundo Teixeira Machado e Heraldo Reis (apud Giacomoni, 1996:89), a cada unidade orçamentária deve corresponder:

- Responsabilidade pelo planejamento e execução de certos projetos e atividades;
- Competência para autorizar despesa e/ou empenhar.

Com relação a esses itens Giacomoni (1996:89) tece as seguintes considerações:

Desse modo, a unidade orçamentária se tornará o centro de:

- Planejamento;
- Elaboração orçamentária;
- Execução orçamentária;
- Controle interno; e
- De custos.

A adoção do critério institucional apresenta tanto vantagens quanto desvantagens, as quais são enumeradas por Teixeira Machado, apud Giacomoni (1996:89):

- Vantagens:
    - Permite “comparar” imediatamente os vários órgãos, em termos de dotações recebidas;
    - Permite identificar o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo, para dado programa;
    - Serve como ponto de partida para o estabelecimento de um programa de contabilização de custos dos vários serviços ou unidades orçamentárias;
    - Quando combinado com a classificação funcional, permite focalizar num único ponto a responsabilidade pela execução de determinado programa.

- Desvantagens
    - Se usado de forma predominante, impede que se tenha uma visão global das finalidades dos gastos do governo, em termos das funções precípuas que deve cumprir;
    - Tende a gerar rivalidades interorganizacionais na obtenção de dotações, quando da preparação do orçamento e da sua aprovação no Legislativo;
    - A demonstração de quanto um órgão está autorizado a despender, em determinado exercício, não contribui em nada para a melhoria das decisões orçamentárias, por apresentar apenas as quantias que são necessárias para o funcionamento interno do órgão, fato que interessa mais ao administrador do mesmo do que ao legislador ou ao povo em geral.

b) Classificação Funcional-Programática

Antes da proposta de sua substituição pelo desdobramento em classificações por funções e por programas, esta foi considerada a mais moderna das classificações orçamentárias. A classificação funcional tem como principal finalidade, segundo Giacomoni (2002), o fornecimento das bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que as organizações do Estado atuam.

Essa classificação é considerada por Burkhead (apud Giacomoni, 2002), como “classificação para os cidadãos”, pois proporciona informações gerais quanto às operações do governo, numa espécie de “*orçamento resumido*” (grifos do original).

O critério dessa classificação da despesa teve sua origem com vistas ao cumprimento das novas funções do orçamento, especialmente a representação do programa de trabalho.

Segundo Giacomoni (1996:90), sua finalidade era a mostrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade. Souza e Murge (1998) consideram que essa classificação é a "maneira pela qual se procuram agrupar as iniciativas governamentais, para atender a todos os níveis de governo da Federação, de modo a uniformizar as estatísticas do Setor Público e permitir a agregação das Contas Nacionais, segundo a tipicidade e objetivos perseguidos, promovendo agregações em três níveis distintos denominados: função, programa e sub-programa".

Porém, sua principal função se concentrava no plano sintético, uma vez que trazia informações sobre o volume das despesas num nível alto de agregação. Essa classificação, introduzida no processo orçamentário em 1974, baseava-se num dispositivo da Lei nº 4.320/64, pelo qual o Executivo pode atualizar os seus anexos. Passou-se a adotar como estruturação desse critério de classificação a categoria função (ampliada para 16), sendo a sub-função substituída pelos programas, os quais se subdividem em subprogramas e, estes, em projetos e atividades.

A lei nº 4.320/64 instituiu primeiramente a classificação por funções, definindo dez funções orçamentárias, as quais foram divididas em dez subfunções cada, com o intuito de tirar um pouco o caráter de agregação das primeiras. Mesmo tendo havido alterações ao longo do tempo, a listagem dessas funções e subfunções que mais vigorou foi:

Funções:

0 – Governo e Administração Geral
1 –Administração Financeira
2 –Defesa e Segurança
3 –Recursos Naturais e Agropecuários
4 –Viação, Transportes e Comunicações
5 – Indústria e Comércio
6 – Educação e Cultura
7 – Saúde
8 – Bem-Estar Social
9 – Serviços Urbanos
Ex. Subfunções da função Educação e Cultura:
6 0 – Administração
6 1 – Ensino Primário
6 2 – Ensino Secundário e Normal
6 3 – Ensino Técnico-Profissional
6 4 – Ensino Superior
6 5 – Ensino e Cultura Artística
6 6 – Educação Física e Desportos
6 7 – Pesquisas, Orientações e Difusão Cultural
6 8 – Patrimônio Artístico e Histórico
6 9 – Diversos

Essa classificação funcional, porém, não se mostrou suficiente para dar conta de fornecer indicações quanto às realizações que seriam viabilizadas com a alocação dos recursos em cada uma das subfunções das funções orçamentárias, pois somente ficava demonstrado a partir delas o volume de recursos que lhes seria destinado, sem maiores detalhamentos sobre os programas que tais recursos permitiriam desenvolver. Em razão disso, foi instituída a classificação funcional-programática que desdobra a classificação funcional em maior número de categorias classificatórias. Aumentou-se o número de funções para 16, as quais foram desdobradas em programas, que se subdividem em subprogramas, os quais, por sua vez, são divididos em projetos e atividades. Segundo Rezende (2002:35), a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 alterou essa classificação funcional-programática, ao instituir 28 funções em lugar das 16 previstas na classificação anterior.

Essa portaria traz as seguintes definições:

- Função: o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público;
- Subfunção: representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público;
- Programa: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- Projeto: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo;
- Atividade: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

Os projetos e as atividades, por sua vez, se constituem em instrumentos que, em nível de programação, viabilizam operacionalmente o alcance dos objetivos dos

programas. Esses instrumentos, segundo Souza e Murge (1998), podem ser melhor definidos conforme segue:

- Projeto – é um instrumento de ação sobre um conjunto de elementos que se combinam para a obtenção de metas precisamente definidas e quantificadas, as quais, realizadas normalmente, não se repetem em outro exercício financeiro e permitem ou facilitam a execução, ou melhoria da execução, de uma ou mais atividades, podendo produzir ou não um bem de capital. Regra geral, o projeto normalmente gera uma atividade. Assim, o projeto é limitado no tempo e, na maioria das vezes exige pessoal especializado, métodos e processos especiais para sua realização; propicia maior facilidade de determinação de custo unitário e do custo global em função do tempo; maior facilidade de mensuração dos objetivos e representa expansão, modernização ou aperfeiçoamento da ação governamental.
- Atividade – é um instrumento de ação para o cumprimento de propósitos específicos e definidos, integrantes de um programa, envolvendo um conjunto de operações, tarefas ou trabalhos contínuos no tempo, associados ao objetivo de uma unidade administrativa, e que guardam entre si certo grau de homogeneidade. É geralmente compreendida como um conjunto de trabalhos a executar e administrada por uma unidade intermediária que, assim, tem responsabilidade por seu planejamento, orçamentação e execução. Dessa maneira, a atividade é permanente e contínua no tempo, podendo ser realizada com pessoal e metodologia próprios do órgão. Entretanto, apresenta maior dificuldade de determinação do custo unitário e do custo global (uma vez que este só pode ser definido em correlação ao exercício financeiro); maior dificuldade de mensuração e engloba esforços para a manutenção e operação de serviços já existentes, administrados ou colocados à disposição da comunidade.

Com base nessas definições fica evidenciada a importância atribuída ao programa, em relação à função e ao subprograma. Isto porque as funções são constituídas pela divisão, em grandes linhas, das áreas de atenção do governo, com base em critério

convencionado; já os subprogramas, partes dos programas, representam objetivos parciais a serem buscados pelo governo.

Essa classificação vigorou até o exercício de 1999 para os Estados e a União e 2001 no caso dos orçamentos dos Municípios, uma vez que novas portarias federais definiram novamente a adoção da classificação por programas.

Tais definições estabeleceram, assim, para a elaboração do orçamento público, o orçamento-programa que, de acordo com Colin e Fowler[25], consiste em:

> "técnica que permite a identificaço da natureza e dos quantitativos dos programas da administração pública, destacando os recursos a ele alocados. Se constitui no elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas, visando avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações do governo. O orçamento-programa compreende a previsão das fontes e aplicação dos recursos necessários à consecução dos objetivos governamentais consubstanciados nos programas, subprogramas, projetos e atividades dos órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações". (IBAM 1990:2, apud Colin e Fowler: 2001)[26]

Como a divisão funcional-programática é definida a partir de instrumento legal (ou seja, com base na Lei 4.320/64 e nas Portaria nº 9/74 e 42/99), a regra geral é de essa classificação vir pronta até o subprograma, sendo criados em cada orçamento os projetos e as atividades próprios.

A Portaria nº 42/99 adotou, assim como a anterior, um sistema de códigos para facilitar a identificação do programa de trabalho, visto que são várias as categorias do critério funcional-programático. Assim, cada função, programa e subprograma recebeu um código específico, que compõem o código geral da dotação orçamentária, apresentado horizontalmente, após os dígitos que identificam o órgão e a unidade orçamentária:

- 1º e 2º dígitos identificam o órgão;
- 3º, 4º e 5º dígitos identificam a unidade orçamentária;
- 6º e 7º dígitos identificam a função;
- 8º, 9º e 10º dígitos identificam a subfunção;
- 11º ao 14º dígitos identificam o programa/subprograma;
- 15º e seguintes identificam o projeto ou atividade de acordo com a codificação local (ou seja, de cada unidade governamental), e devem ser separados do 8º dígito por um ponto;
- o 15º dígito terá números ímpares (podendo ser 1, 3, 5 ou 7) quando o que se seguir ao subprograma for um projeto e números pares (2, 4, 6 ou 8) quando for uma atividade.

[25] Conforme citação baseada em apostila elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Orçamento Público. Rio de Janeiro: IBAM, 1990, p.2, mimeo.
[26] Conforme citação baseada em apostila elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Orçamento Público. Rio de Janeiro: IBAM, 1990, p.2, mimeo.

A partir de 1990, por meio de dispositivo constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, passou-se a utilizar desdobramentos dos projetos e das atividades em menores categorias de programação funcional-programática, o subprojeto e a subatividade. Introduziu-se, ainda, nesse ano o número zero (0) antecedendo o código dos programas e dos subprogramas.

Considerando que a Lei 4.320/64 exige a padronização dos orçamentos em todos os níveis de governo e, tendo o critério funcional-programático sido incorporado a essa lei pela Portaria nº 9/74, essa classificação foi também assimilada pelos demais entes da Federação, ou seja, os Estados-membros e os Municípios.

Os critérios institucional e funcional-programático têm grande utilidade no plano administrativo-gerencial, uma vez que prestam informações relevantes às etapas de programação, tomada de decisões, execução, avaliação e controle. No entanto, mais um elemento se faz importante quando se trata de classificar a despesa orçamentária: o econômico e, por isso, esse tipo de classificação também é utilizado.

No exercício de 2000, foram inseridas as alterações no orçamento federal brasileiro, sendo incorporadas aos dos Estados e Municípios no processo referente ao exercício seguinte. Tais alterações se evidenciam principalmente quanto à classificação da despesa pela substituição da classificação funcional-programática por uma "autêntica"[27] classificação por programas, o que representa que o governo federal acredita na proposta de Orçamento-Programa, também denominado orçamento de desempenho.

A nova classificação compreende 28 funções e 109 subfunções, o que se deu para que se transformasse em dois o que antes era uma função agrupada. Ex.: a função Educação e Cultura na classificação funcional-programática (função 08) foi desmembrada, passando a ser função 12 – Educação e 13 – Cultura. E também em razão do destaque dado a novas áreas em que a ação do Estado passa a ter especial significado:

03 – Essencial à Justiça;
09 – Previdência Social
14 – Direitos de Cidadania;
19 – Gestão Ambiental;
21 – Organização Agrária
27 – Desporto e Lazer.

[27] Giacomoni, 2002

Observa-se ainda que o que antes se classificava genericamente como Bem-Estar Social, passa a ser tratado de acordo com as definições legais vigentes como Assistência Social (08).

Assim, a classificação atual quanto às funções é a que segue:

01 Legislativa;
02 Judiciária;
03 Essencial à Justiça;
04 Administração;
05 Defesa Nacional;
06 Segurança Pública;
07 Relações Exteriores
08 Assistência Social;
09 Previdência Social;
10 Saúde;
11 Trabalho;
12 Educação
13 Cultura;
14 Diretoria da Cidadania;
15 Urbanismo;
16 Habitação;
17 Saneamento;
18 Gestão Ambiental;
19 Ciência e Tecnologia;
20 Agricultura;
21 Organização Agrária;
22 Indústria;
23 Comércio e Serviços;
24 Comunicações;
25 Energia;
26 Transporte;
27 Desporto e Lazer;
28 Encargos Especiais

Quatro categorias passaram a compor a classificação por programas:

- Programa
- Projeto
- Atividade
- Operações Especiais

O programa, como principal dessas categorias, é estruturado para que sejam alcançados os objetivos que a administração pública busca.

Em razão dessa característica, não há mais a padronização anteriormente adotada, ficando sua definição como prerrogativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios através de atos próprios.

São mantidas as conceituações de projetos e atividades e é criada a categoria "operações especiais", que mantém correspondência com a função encargos especiais, para suprir a lacuna da classificação funcional-programática quanto às despesas e encargos não vinculados à provisão de bens e serviços públicos. Entende-se por operações especiais: despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo e que não levam a um produto como resultado, não gerando contraprestação direta como bens e serviços.

Com essas novas concepções introduz-se no processo orçamentário a classificação por programas. Giacomoni (2002:103) ressalta que o programa se constitui no elo que liga os planejamentos de médio prazo e os orçamentos anuais, constituindo a categoria básica na organização do PPA.

O governo federal adotou a distribuição dos programas no PPA em 4 modalidades:

- Programas finalísticos – os que objetivam atender às demandas da sociedade de forma direta;
- Programa de gestão de políticas públicas – relacionam-se às ações de formulação, coordenação, supervisão e avaliação de políticas públicas;
- Programas de serviços ao Estado – têm como resultado os bens e serviços diretamente prestados ao próprio Estado pelas organizações cuja criação se deu com essa finalidade;
- Programas de apoio administrativo – congrega as ações que contribuem para que os objetivos dos demais programas sejam alcançados.

Cada um desses programas é decomposto conforme as demais categorias citadas: atividades, projetos, operações especiais e, ainda, uma outra definida como *outras ações,* cujo custeio se dá com recursos de outras origens que não os recursos próprios da esfera de governo a que se refere o orçamento.

Na proposta do PPA os programas e as ações são apresentados de forma resumida através de dois elementos citados por Giacomoni (2002:104). São eles:

1. os dados do programa – título, objetivo, indicador(es) e respectivas medidas, dados financeiros (próprios e de outras fontes, distribuídos regionalmente ou agupados em dotação concentrada).
2. dados de cada ação do programa – título, produto, unidade de medida, meta física (regionalizada ou concentrada) e previsão de custos (também referindo-se aos recursos próprios e de outras fontes, distribuídos regionalmente ou concentrados).

Assim, caracteriza-se o Orçamento–Programa, que se constitui no conjunto de conceitos e disposições técnicas originalmente sistematizado pela ONU e que vem incorporando conceitos e contribuições de diversas correntes, tornando-se assim, mais avançado, mais "ideal" e , por conseqüência, mais distanciado das reais possibilidades de implantação.

A ONU, no documento elaborado em 1959, conceituava o Orçamento–Programa como:

> "um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que as coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meio de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para cumprir suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza." (Martner 1972, apud. Giacomoni. 2002:152-153)

É a ênfase nas realizações, tendo como elementos essenciais.

a) os *objetivos e propósitos* que se busca alcançar e que justificam a destinação dos recursos orçamentários;
b) os *programas*, como instrumentos de integração de esforços governamentais para que os objetivos sejam atingidos;
c) os *custos* dos programas, calculados em razão dos meios ou insumos necessários para que os resultados sejam atingidos;
d) *medidas de desempenho*, com o objetivo de medir as realizações e os esforços na execução dos programas.

O elemento básico da estrutura do Orçamento – Programa é o programa conceituado genericamente por Giacomoni (2202:162) como o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam o mesmo fim. O manual da ONU (apud Giacomoni, 2002:163) traz a seguinte definição para programa:

> "... o programa é o nível máximo de classificação do trabalho executado por uma unidade administrativa de nível superior no desempenho das funções que lhe são atribuídas. Utiliza-se a palavra para designar o resultado do trabalho, ou seja, um produto ou serviço final, representativo dos propósitos para que a unidade foi criada." (Manual da ONU, apud Giacomoni, 2002:163)

Giacomoni (2002:164) salienta que essa classificação, que denomina "programática", deve harmonizar-se com as demais, funcional, institucional, econômica e por objeto (elemento).

As categorias programáticas dessa classificação são:

1) Para programas de funcionamento:

- Programa
- Subprograma
- Atividade
- Tarefas

2) Para programas de investimento

- Programa
- Subprograma
- Projeto
- Obra

Mas, outro elemento chave do Orçamento programa é a mensuração das operações de responsabilidade do governo, pois a medição dos resultados se constitui numa das principais preocupações.

Esse é um procedimento natural uma vez que o objetivo dessa classificação se centra justamente nos resultados e realizações. Assim, as unidades administrativas imputam

quando da elaboração do orçamento, nelas ou produtos com base em unidades de mensuração a serem alcançados. Isso possibilita a análise quanto à eficácia da instrução.

O sistema de custos também assume relevância no sistema de mensuração, pois permite que sejam calculados os custos unitários e totais do programa (em razão das metas físicas definidas).

Dessa forma, o sistema de mensuração, ao associar mensuração física e mensuração financeira, se completa pois alia as avaliações de eficácia e de eficiência.

Orçamento é um instrumento de racionalização da gestão financeira pública que busca conciliar as necessidades de realizações com os escassos recursos existentes.

c) Classificação Econômica

Esse critério de classificação cumpre o papel de dar indicações quanto aos efeitos que o gasto público tem sobre a economia de modo geral. Essa classificação, segundo Burkhead (apud Giacomoni 1996:95):

> "...pode proporcionar informes acerca da contribuição do governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo. Pode indicar, também, a parcela relativa da formação de capital de uma nação, propiciada através do setor governamental. Ela pode indicar através da comparação entre períodos fiscais, se o governo está contribuindo para criar pressões inflacionárias, em virtude de suas atividades aumentarem a procura ou se as atividades governamentais têm caráter deflacionário. Esse tipo de classificação pode ainda informar acerca da forma pela qual o impacto das atividades governamentais é transmitido – se por meio de transferências ou pelo uso direto de recursos. (Burkhead, apud Giacomoni 1996:95)"

O critério de classificação econômica foi difundido pela Organização das Nações Unidas, através de seminários e manuais realizados a partir das propostas keynesianas (evidenciadas no período pós-guerra), que exigiam outras formas de apresentação das finanças em relação às praticadas até então, uma vez que tornara-se necessária sua apropriação em nível da contabilidade econômica nacional nos países em que esse sistema foi adotado.

De acordo com Giacomoni (1996:95), os manuais de macroeconomia consideram que o sistema econômico de qualquer país é composto por quatro setores:

- Empresas;
- Famílias;
- Governo; e
- Resto do mundo (Exterior)

O mesmo autor (2002:106) salienta que cada um desses setores transaciona com os demais e, assim, caracterizam o funcionamento do sistema econômico. A classificação econômica é importante para que se possa calcular alguns dos indicadores utilizados para se chegar ao índice do PIB (Produto Interno Bruto) ou PNB (Produto Nacional Bruto), o qual exige a disponibilização de informações sobre os gastos do governo (em consumo, formação de capital fixo ou investimentos). Visando a disponibilidade desses dados é que foi criada a classificação econômica. O cálculo do PIB segue três metodologias – da produção (ou do produto); da renda; e da despesa (ou dispêndio).

No Brasil, a formalização do critério econômico adotado se deu a partir da Lei nº 4.320/64, com a previsão de duas categorias e cinco subcategorias:

DESPESAS CORRENTES	-	Categoria econômica
Despesas de Custeio	-	Subcategoria econômica
Transferências Correntes	-	Subcategoria econômica
DESPESAS DE CAPITAL	-	Categoria econômica
Investimentos	-	Subcategoria econômica
Inversões financeiras	-	Subcategoria econômica
Transferências de Capital	-	Subcategoria econômica

As subcategorias econômicas são desdobradas em elementos, os quais se constituem no quarto critério classificatório da despesa e compõem o Anexo 4 da Lei 4.320/64.

A lei 4.320/64, em seu artigo 12, traz a definição das subcategorias econômicas, como segue:

Despesas de Custeio – dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (§ 1º).

Transferências Correntes – dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado(§ 2º).

Segundo Giacomoni (1996:96), a finalidade de uma conta de transferência é evitar que haja dupla contagem ao se consolidarem os orçamentos públicos, principalmente quando se trata de transferências intergovernamentais.

Investimentos – dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro"(§ 4º).

Inversões Financeiras – dotações destinadas à:

I. Aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
II. Aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital;

Representam a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros(§ 5º).

As inversões financeiras se constituem basicamente no mecanismo de troca, aquisição de bens de capital já em utilização ou títulos representativos do capital de empresas já constituídas, quando a operação não representa aumento de capital, pois se o fizer, a mesma se constitui num investimento quando se referir a empresas industriais ou agrícolas, que se constituem como "produtivas".

Transferências de Capital – dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens e serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial, anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública(§6).

De acordo com Giacomoni (1996:98) vale para as transferências de capital a mesma abordagem feita em relação às correntes, ou seja, a de que com sua utilização se evita a dupla contagem de um mesmo valor.

Segundo Teixeira Machado, apud Giacomoni (1996:98), a classificação econômica, no âmbito dos Estados e Municípios, pode ser utilizada com fins contábeis, tendo grande valia quando utilizada, por permitir o conhecimento, de forma mais ampla, do impacto econômico do poder público como um todo. No entanto, afirma que deve ser aplicada apenas

como complemento do orçamento-programa. Isso se deve aos limites que tais governos têm quanto à interferência na economia do país de maneira mais geral[28].

d) Classificação por Elementos

Essa classificação, juntamente com a institucional, se constituem nos antigos critérios classificatórios dos orçamentos públicos e se configuram no que, por convenção é chamado de "orçamento tradicional".

A classificação por elementos parte, de acordo com o exposto por Giacomoni (1996:99), parte do objeto imediato de cada despesa, a saber: a remuneração do pessoal, obrigações patrimoniais, material de consumo, serviços prestados por terceiros, equipamentos etc. Esse autor a considera a mais analítica das classificações, tendo como finalidade básica propiciar o controle contábil dos gastos tanto em nível interno (órgãos e unidades orçamentárias) como externamente, pelo Legislativo.

Os elementos utilizados nessa classificação estão atrelados às subcategorias econômicas abordadas anteriormente, sendo inseparáveis destas, como se evidencia no exemplo:

DESPESAS CORRENTES	(categoria econômica)
Despesas de Custeio	(subcategoria econômica)
Pessoal	(elemento)
Pessoal Civil	(subelemento)
Obrigações Patronais	(subelemento)

Esse rigor na vinculação entre elementos e subcategorias econômicas constitui uma das mais antigas críticas à Lei 4.320/64 por trazer desvios, como por exemplo, os elementos material de consumo, pessoal, serviços de terceiros vinham exclusivamente vinculados à subcategoria econômica – despesas de custeio – quando é sabido que podem ser necessários em outras como, por exemplo, investimentos (como no caso de obras).

A Lei 4.320/64 traz a obrigatoriedade de discriminação da despesa até o elemento, facultando a utilização dos subelementos, o que preserva certo grau de liberdade ao

[28] Nos Estados e Municípios há poucas possibilidades de interferência quanto à estabilização da renda e do emprego em suas áreas de competência, funções às quais a classificação econômica serve no âmbito federal, assumindo fundamental importância quanto a tais itens.

administrador quando da execução orçamentária, um vez que uma classificação muito pormenorizada deixa a peça orçamentária muito engessada, prendendo-se a minúcias e deixando de enfatizar questões mais amplas.

Como aludido anteriormente, a partir da alteração adotada no orçamento federal com a Portaria nº 35, de 01/08/1989, a classificação econômica e por elementos foram agrupadas como classificação quanto à sua natureza. Essa classificação, porém, ainda mantém os desdobramentos em categorias econômicas (despesas correntes e despesas de capital, cujos códigos numéricos de rubricas se iniciam, respectivamente com os algarismos 3 e 4) e em grupos de natureza de despesa, conforme referência a seguir[29]:

1. Pessoal e Encargos Sociais
2. Juros e Encargos da Dívida
3. Outras Despesas Correntes
4. Investimentos
5. Inversões Financeiras
6. Amortização da Dívida.

e) Classificação segundo a Natureza

Essa classificação, conforme avaliado por Giacomoni (2002:105) não chega a se constituir um novo critério classificatório, pois se caracteriza mais como uma adaptação das categorias e contas das classificações econômica e por elementos.

Tem a seguinte organização:

- Categorias econômicas;
- Grupos;
- Modalidades de aplicação;
- Elementos.

[29] Rezende, 2002:27

A classificação econômica da despesa orçamentária é constituída por 2 (duas) categorias:

- despesas correntes – para as quais é utilizado como código o algarismo 3;
- despesas de capital – utilizando-se o algarismo 4 para sua identificação na lei orçamentária.

A definição como despesas correntes é destinada à produção de bens e serviços correntes e, segundo a Lei nº 4.320/64, compreendem as mesmas definições das subcategorias econômicas de custeio e transferências correntes.

Esse tipo de despesa possibilita, conforme assinalado por Giacomoni (2002:107), grosso modo, a participação do setor público no consumo (um dos métodos do cálculo do PIB).

As despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda; a concessão de empréstimos; e a amortização de dívidas.

Os grupos instituídos pela Portaria Interministerial nº 163/2001 demonstram importantes agregados da despesa orçamentária e estão vinculados às categorias econômicas, sendo 3 (três) em cada uma delas, a saber:

- Despesas correntes:

1. Pessoal e encargos sociais;
2. Juros e encargos da dívida;
3. Outras despesas correntes.

- Despesas de capital

4. Investimentos;
5. Inversões financeiras;
6. Amortização da dívida.

Parte desses grupos se caracteriza como subcategorias econômicas (como os investimentos e as inversões financeiras), e parte são elementos de despesas.

Giacomoni (2002:108) salienta que categorias (ou subcategorias) econômicas são opções de níveis distintos de classificação e que colocá-las lado a lado, num mesmo plano, se constitui em equívoco. Exemplo disso é o fato das despesas com pessoal terem participação na produção de bens, serviços, tanto de custeio, quanto de capital.

Já as modalidades de aplicação, conforme assinalado por Giacomoni (2002:109) são utilizadas para analisar se a aplicação dos recursos é feita de forma direta pelos órgãos ou se ocorre através de entidades da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades.

O que se busca com esse procedimento é evitar que recursos transferidos ou descentralizados sejam contados duplamente.

A Portaria Interministerial nº 163/2001 define as modalidades como segue:

20 – Transferências à União – inclusive as entidades da administração indireta;

30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal – inclusive suas entidades da administração indireta;

40 – Transferências a Municípios - inclusive suas entidades da administração indireta;

50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – para entidades que não tenham vínculo com o Poder Público;

60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos – que não tenham vínculo com o Poder Público;

70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais – para entidades nacionais, criadas e mantidas por dois ou mais entes da federação;

80 – Transferências ao Exterior – para órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e fundos instituídos por diversos países, inclusive os que tenham sede ou recebam recursos no Brasil;

90 – Aplicações Diretas – aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou provenientes de descentralização de outras entidades integrantes ou não do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo;

99 – A definir – de utilização exclusiva do Legislativo, podendo ser executada somente quando da definição.

A adoção de modalidades não traz o rigor e a precisão conferidos pelas categorias e subcategorias de transferências da Lei nº 4.320/64, pois não atende, conforme apresentado por Giacomoni (2002:110), à questão central que justifica o conceito de transferência na classificação econômica – de registro dos gastos públicos aos quais não haja contrapartida de bens ou serviços.

A nova conformação do orçamento apresenta os elementos da mesma forma da classificação anterior, porém, com a Portaria Interministerial nº 163/2001, Giacomoni (2002:111) ressalta que importante novidade é atribuída a essa classificação, a qual tem sua constitucionalidade questionável por dispensar, nas leis orçamentárias, tal detalhamento previsto na Lei 4.320/64, considerada lei complementar pela Constituição Federal de 1988.

Nas palavras de Giacomoni (2002:111), a lei nº 4.320/64 determina expressamente que: "[n]a Lei Orçamentária a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos".

No entanto, o autor ressalta que os elementos continuarão a ser necessários nas fases de elaboração e de acompanhamento da execução orçamentárias.

O modelo adotado pela portaria é considerado, porém, um progresso em relação ao classificador da Lei nº 4.320/64, pois permite a presença de um mesmo elemento em diferentes grupos. Entretanto persiste a deficiência quanto às despesas com pessoal, que somente permanece vinculado às despesas correntes.

Classificação da Receita Pública

Segundo Aliomar Baleeiro, 1997 (apud Giacomoni, 2002:133), a receita pública, em sentido estrito "[É] a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescentar o seu vulto, como elemento novo e positivo".

Hugh Dalton, ao definir a receita em lato sensu (sentido amplo) considera que "são todos os recebimentos ou entradas de dinheiro"(apud Giacomoni, 2002:133).

A receita envolve número bem menor de questões do que a despesa no processo de estruturação do orçamento. Ela é composta, a rigor, por um quadro analítico com estimativas da arrecadação de cada um dos tipos de receita que a instituição pode ter e por poucos quadros sintéticos. Assim, ao contrário da despesa, que é fixada, programada, autorizada e controlada pelo orçamento, a receita só é estimada em nível orçamentário. Isso porque os procedimentos disciplinadores da receita constam em outros dispositivos, em especial, a legislação tributária.

Essa simplificação do orçamento de receita lhe atribui, segundo José Afonso da Silva (apud Giacomoni, 2002:132), a característica de operação somente contábil e financeira, possibilitando saber qual a estimativa que se tem das receitas disponíveis para a execução dos programas orçamentários.

Giacomoni (2002:132), ressalta que os recursos orçamentários que compõem a receita pública têm variada natureza e origem, o que traz a necessidade de seu ordenamento segundo classificações. Os manuais sobre finanças públicas se referem às receitas analisando-as a partir de uma série de critérios, como: quanto à origem, quanto à regularidade (dividindo as receitas em ordinárias – as regulares, freqüentes – e extraordinárias – as eventuais), quanto ao destino, quanto aos seus efeitos sobre o patrimônio, quanto à finalidade econômica e quanto à expressão monetária. Também adota-se a classificação como receitas originárias – que são as que resultam das atividades do Estado (patrimonial, de serviços) e receitas derivadas do setor privado com base na soberania do Estado (impostos, taxas, contribuições).No modo orçamentário vigente no Brasil, no entanto, a classificação adota critérios padronizados para todos os orçamentos públicos, a exemplo do tratamento dado à classificação da despesa. No caso das receitas são utilizados apenas dois critérios instituídos dessa forma: as categorias econômicas e as fontes; e, em certos orçamentos, outras duas classificações também são utilizadas: segundo a origem (ou fontes de recursos) e segundo a vinculação. A seguir, abordaremos as principais dessas quatro classificações de forma um pouco mais detalhada.

a) Classificação quanto à Natureza

A receita pública pode ser classificada primeiramente, conforme definido por Souza e Murge (1998) e por Rezende (2002:22), por sua natureza como Orçamentária ou Extra-Orçamentária. A receita orçamentária, segundo esses autores é aquela que integra e pertence ao orçamento público e terá a classificação por categorias econômicas como correntes e de capital. Já a receita extra-orçamentária, é aquela que não integra o orçamento público, mesmo sendo por ele arrecadada. Nesse caso, o setor público é apenas seu depositário, devendo restituí-la a quem de direito. É o caso das cauções, das fianças, das retenções em folha de pagamento, entre outras.

b) Classificação por Categorias Econômicas

Assim como ocorre com a despesa, a receita é classificada a partir de duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

A relação estabelecida com a classificação da despesa permite a organização de um Quadro-resumo (terminologia atribuída por Giacomoni, 1996:125), no qual são destacados o Orçamento Corrente, formado pelas Receitas e Despesas Correntes e o Orçamento de Capital, constituído por Receitas e Despesas de Capital. Dessa forma, é possível visualizar de onde são viabilizados os recursos para financiar o consumo e o investimento públicos, abordados na análise da despesa, bem como os valores que, apurados como superávit do Orçamento Corrente, poderão viabilizar os investimentos.

Essa classificação utilizada para as contas de Receitas Correntes e de Receitas de Capital é, a exemplo do que ocorre com a despesa, rígida e padronizada para os diversos níveis de governo. Além disso há a exigência de conciliação de Receitas Correntes com Despesas Correntes e de Receitas de Capital com Despesas de Capital, abrindo-se somente a possibilidade de aplicação de Receitas Correntes em Despesas de Capital, como citado acima, quando se apurar superávit.

Segundo Souza e Murge (1998), as receitas correntes e de capital podem ser definidas como segue:

- Receitas Correntes: são as que aumentam a disponibilidade líquida do Tesouro, sejam tributos, preços pelo uso de bens ou consumo de serviços, ou transferências de recursos feitas por outras pessoas de direito público ou privado que se destinam a despesas correntes. Não alteram o Patrimônio Público. São as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado (Giacomoni, 2002:135);
- Receitas de Capital: são aquelas que determinam alterações compensatórias no Ativo e no Passivo do Patrimônio Público, ou a proveniente de empréstimos. Em se tratando de transferências de recursos feitas por outras pessoas de direito público ou privado, quando se destinem a despesas de capital. São, portando, as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado (Giacomoni, 2002:135). Toda receita de capital deve ser utilizada em despesas de capital.

c) Classificação por Fontes

Com base nessa classificação é possível estimar, no orçamento, a arrecadação de cada modalidade da receita orçamentária, bem como, acompanhá-la durante a execução. Essa classificação tem na lei 4.320/64 sua base legal.

Esse tipo de classificação se inicia já na subdivisão das Receitas Correntes e de Capital, sendo que as principais fontes dessas receitas são as que seguem:

Receitas Correntes

- Receita Tributária 1100.00.00
- Receita de Contribuições 1200.00.00
- Receita Patrimonial 1300.00.00
- Receita Agropecuária 1400.00.00
- Receita Industrial 1500.00.00
- Receita de Serviços 1600.00.00
- Transferências Correntes 1700.00.00
- Outras Receitas Correntes 1900.00.00

Receitas de Capital

- Operações de Crédito 2100.00.00
- Alienação de Bens 2200.00.00
- Amortização de Empréstimos 2300.00.00
- Transferências de Capital 2400.00.00
- Outras Receitas de Capital 2500.00.00

A seguir abordaremos sumariamente cada uma dessas fontes de receitas, com base nas definições de Giacomoni (1996:126-128), como forma de viabilizar melhor compreensão quanto às mesmas:

Receita Tributária – é a que envolve apenas os tributos constantes na legislação tributária, ou seja, os Impostos, as Taxas e as Contribuições de melhoria. É, portanto, uma receita privativa da União, dos Estados e dos Municípios, os quais são os órgãos que possuem a competência de tributar. Vale uma ressalva quanto à classificação dessa

fonte dentro da categoria de receita corrente: alguns dos tributos constantes na legislação não se caracterizam como receitas correntes, como é o caso do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e da Contribuição de Melhoria, os quais se constituem em receitas de capital. Assim, a classificação da receita tributária pode ser considerada híbrida.

Receita de Contribuições – engloba as contribuições do tipo social, como as contribuições previdenciárias, o salário-educação etc; e econômico, como as sobretarifas de telecomunicações, as cotas de contribuições sobre exportações etc. Tais contribuições, apesar de se confundirem, no plano econômico, com os tributos, são consideradas como encargos parafiscais.

Receita Patrimonial – essa receita se origina da exploração econômica do patrimônio da instituição, especialmente juros, aluguéis, dividendos etc.

Receita Agropecuária – é a decorrente da exploração econômica de atividades agropecuárias, ou seja, a agricultura, a silvicultura, a pecuária etc. Também são consideradas nessa classificação as originadas do beneficiamento de produtos agropecuários em níveis não considerados industriais.

Receita Industrial – é a que deriva de atividades industriais, como: a extrativa mineral, a de transformação, de construção e de serviços industriais de utilidade pública – energia elétrica, água e esgoto, limpeza pública e remoção do lixo.

Receita de Serviços – resulta de atividades como o comércio, o transporte, a comunicação, os serviços hospitalares, a armazenagem, os serviços educacionais, culturais, recreativos etc.

Transferências Correntes – são os recursos financeiros recebidos de pessoas jurídicas ou físicas e que serão aplicados no atendimento de Despesas Correntes. Um exemplo desse tipo de receita é a cota-parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Seviços), cuja arrecadação é do Estado e parte cabe ao Município (a cota-parte). As características principais da classificação desse tipo de receita são: sua *origem*, uma vez que ela é transferida e não própria daquela instância; e sua *destinação*, ou seja, por ser uma transferência corrente, deve ser aplicada genericamente em despesas correntes. A função dessa discriminação tem, como citado anteriormente, a função de evitar duplicidade na contagem dos mesmos recursos quando da consolidação dos orçamentos dos diversos níveis de governo.

Outras Receitas Correntes – agregam as diversas receitas não enquadradas nas classificações anteriores, como por exemplo, as multas, os juros de mora, as indenizações, as cobranças da dívida ativa e receitas diversas (rendas de loterias, receitas de cemitérios etc.).

Operações de Crédito – referem-se à captação de recursos para atender desequilíbrios orçamentários ou, ainda, financiar empreendimentos públicos. É através dessa conta de receita que são cobertos os déficits orçamentários que ensejam a formação da Dívida Pública. Quanto à origem podem ser internas ou externas; quanto à modalidade de empréstimo, podem ter por base um contrato ou a emissão e colocação de títulos públicos, como apólices, obrigações, letras etc. Do ponto de vista econômico as operações de crédito podem se constituir tanto em receita corrente como de capital, classificação que depende da destinação dada aos recursos obtidos. No entanto, considera-se que todas as operações de crédito são Receitas de Capital, devido ao fato de que a regra geral é o déficit ocorrer no orçamento de capital, uma vez que o superávit do orçamento corrente é insuficiente para o atendimento dos investimentos considerados necessários.

Alienação de Bens – refere-se ao resultado obtido através da alienação de bens patrimoniais, como ações, títulos, bens móveis, bens imóveis etc.

Amortização de Empréstimos – quando a entidade concede empréstimos, o ingresso proveniente de amortização dos mesmos é caracterizado como receita de capital. Essa definição segue a mesma lógica da consideração da obtenção do empréstimo (classificada como receita de capital) e do pagamento (classificado como despesa de capital).

Transferências de Capital – de maneira semelhante às Transferências Correntes, as receitas provenientes de Transferências de Capital têm como principal critério de classificação a destinação, ou seja, devem ser aplicadas em despesas de capital

Outras Receitas de Capital – enquadram as receitas de capital não contempladas nas demais fontes, como por exemplo indenizações pagas por empresas públicas aos municípios pela exploração de bens naturais em seu território.

A observância da classificação por fontes é obrigatória por todos os orçamentos públicos, podendo cada entidade detalhar mais o classificador conforme suas peculiaridades e competências.

d) Classificação pela Origem ou por fontes de recursos

Essa classificação não é, a rigor, necessária em todos os orçamentos públicos, sendo importante para os orçamentos grandes. A finalidade do critério é evidenciar qual volume de recursos próprios e de recursos transferidos é necessário para cobrir o programa proposto.

Com a Constituição Federal de 1988, esse tipo de classificação assumiu maior relevância devido ao fato de ter definido que todas as entidades públicas terão suas

finanças expostas na Lei Orçamentária Anual. Essa classificação é, por vezes, denominada impropriamente como *fontes de recursos*, o que pode gerar confusão quanto à classificação abordada no item anterior, por possibilitar o acompanhamento e o controle do grande número de vinculações existentes entre receitas e despesas.

Deve ficar claro que "fontes de recursos" representam a parcela ou a totalidade de receitas que se vinculam a determinada despesa e "fontes de receitas" se referem à estimativa de arrecadação (na lei orçamentária) ou a arrecadação efetiva de determinado imposto ou contribuição etc.

Como apresentado por Giacomoni (1996:128-129), essa classificação divide-se inicialmente em quatro grupos, como segue:

Recursos do Tesouro – são os recursos diretamente arrecadados, e constituem a principal "fonte de recursos", compreendendo os impostos, as taxas, as contribuições parafiscais, os recursos de operações de crédito, a receita de alienação de bens etc. Constituem atualmente a fonte 150

Recursos de outras fontes – envolve os vários tipos de receitas próprias dos fundos e das entidades dotadas de autonomia financeira, como as autarquias, as fundações, as empresas públicas.

Transferências de recursos do Tesouro – são aquelas receitas de entidades descentralizadas provenientes de transferência do Tesouro.

Transferências de recursos de outras fontes – envolve especialmente as receitas das entidades descentralizadas derivadas das transferências.

Foram criadas em 2001 as classificações de Recursos do Tesouro – Exercícios anteriores e Recursos de Outras fontes – Exercícios anteriores, além de Recursos condicionados, que são aqueles que dependem de aprovação legal, deixando de ser utilizada a classificação de Transferências de recursos do Tesouro e Transferências de recursos de outras fontes.

O código da classificação por fontes de recursos é formado por três dígitos, em que o primeiro representa o grupo (1, 2, 3, 6 ou 9) e os demais identificam a fonte propriamente dita.

e) Classificação Segundo a Existência ou não da Vinculação

Demonstra quais são as parcelas e volumes de recursos comprometidos com o atendimento de finalidades específicas. É o caso, principalmente, das contribuições parafiscais, das contribuições sociais ou econômicas, as quais, diferentemente dos impostos,

são criadas para atender a determinadas finalidades, sendo o produto de sua arrecadação vinculado ao atendimento de despesas específicas.

Além dessas classificações, Giacomoni (2002) alude também à classificação institucional, a qual tem a finalidade de demonstrar as unidades orçamentárias ou as entidades detentoras das receitas, ou seja, aquelas que respondem pela arrecadação.

É um critério importante quando os entes governamentais possuem instituições com autonomia administrativa e financeira ou possuidoras de receitas próprias.

A classificação institucional assume importância especial em razão de o princípio da universalidade ter sido incorporado pela Constituição e, assim, se exigir que as finanças de todas as entidades públicas sejam expostas na lei orçamentária anual.

Têm sido adotadas pela União como modalidades de classificação institucional:

- Receitas do tesouro;
- Receitas diretamente arrecadadas por órgãos, unidades e fundos da administração direta; e
- Receitas de órgãos, unidades e fundos da administração indireta.

4.2.7.2 Aprovação e Autorização

Constitui a segunda etapa do ciclo orçamentário. Refere-se à tramitação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo, que analisa, discute, vota e aprova a proposta apresentada pelo Executivo, procedendo, por vezes, alterações, denominadas emendas parlamentares[30].

Assim, os integrantes das Casas Legislativas, após estudarem, analisarem, discutirem, consultarem, solicitarem informações e esclarecimentos etc., podem propor emendas ao projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo. Essas emendas, tais como o projeto original, também são objetos de avaliação e parecer.

A legislação brasileira (art. 16, § 3º da Constituição Federal) permite que sejam apresentadas emendas, porém, como salientam Colin e Fowler (2001:144), não pode se pronunciar quanto aos recursos destinados para o pagamento de dívidas e de pessoal, da

[30] Registre-se que as sete leis orçamentárias em estudo sofreram emendas no campo da assistência social, sendo que, por vezes, foram incluídas propostas e financiamento para ações que não são de responsabilidade dessa política. Mais uma vez se evidencia a dificuldade de entendimento e de identificação do que compete à assistência social.

mesma forma que não pode criar despesas, havendo a prerrogativa de realocar gastos e valores.

Rezende (2002:40) cita o disposto no §3º do art. 166, da CF/88, que diz que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre as dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida (já citadas), bem como as transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
- Sejam relacionadas com a correção de erros e omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

A Lei 4.320/64 disciplinou a questão referente à apresentação de emendas, com as seguintes restrições:

- alterar a dotação solicitada para despesas de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;
- conceder dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelo órgãos competentes;
- conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subversões.
- devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO;
- devem indicar os recursos necessários, admitindo-se apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas, como mencionado acima, as que incidem sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
- sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões; ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

Em suma, a fórmula para a possibilidade de parlamentar propor emendas de despesas é a que segue:

- emendas de despesas serão aceitas desde que indicados os recursos para viabilizá-las;
- apenas anulação de dotações da proposta proporciona recursos para viabilizar emendas;
- não poderão ser anuladas dotações que envolvam gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias inter-governamentais.

Ocorre, todavia, com freqüência, a falta de critério pelos parlamentares na indicação de dotação a ser cancelada, ou a escolha aleatória de dotações para anulação, sem considerar as prioridades e as necessidades.

Com a fusão da proposta do projeto de lei com as emendas, é elaborado o substitutivo que será discutido e votado pelo plenário do Legislativo. Após receber a aprovação, o orçamento retorna para a sanção do chefe do Executivo e, após sua transformação em lei, deve entrar em vigor no dia 1º de janeiro do ano subseqüente. A aprovação legislativa expressa a autorização para que o Executivo cobre as necessidades e receitas e realize as despesas.

A aprovação é então formalizada pelos seguintes atos[31] :

- decretação pelo Poder Legislativo;
- sanção pelo chefe do Poder Executivo;
- promulgação por um ou outro poder.

A partir da promulgação tem início a exigibilidade das regras e princípios contidos na lei, exigindo-se ainda sua publicação para que possa surtir seus efeitos.

[31] Assim como ocorre com as demais leis.

No entanto, o chefe do Executivo, julgando o projeto de lei aprovado pelo Legislativo inconstitucional ou contrário ao interesse público, deve vetá-lo, total ou parcialmente, sendo que as razões do veto devem ser comunicadas ao Legislativo.

O veto é submetido à apreciação legislativa e deverá ser votado. Caso haja rejeição do veto, retorna o mesmo projeto anterior ao Executivo para promulgação. Se houver a manutenção do veto parcial, a promulgação do projeto se dá pelo Executivo, sem a parte vetada. Nesse processo, o que se tem evidenciado, de acordo com a análise de Giacomoni (2002:244), é que divergências políticas, muito mais que aspectos jurídicos e técnicos da proposta orçamentária, têm sido os principais motivos nos casos de rejeição do projeto de lei orçamentária, o que ocorre em especial no âmbito dos municípios.

4.2.7.3 Programação e Execução

Terceira etapa do ciclo orçamentário, que consiste nos fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro. É a fase em que as decisões e escolhas expressas no orçamento passam a ter natureza financeira. Como subsídio para tais decisões, a discriminação ou especialização das despesas a serem efetuadas pode ser feita através do quadro de detalhamento das despesas, que traz o grau de especialização das contas julgado necessário pelos participantes do processo de elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação da receitas e despesas públicas.

Giacomoni assinala que:

> "O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação. A orientação financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento". (Giacomoni, 2002:258)

A organização da lei orçamentária se dá através de créditos orçamentários, aos quais são definidas dotações.

O Crédito Orçamentário é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei

orçamentária. A partir do exercício de 2000, o crédito orçamentário compreende o seguinte conjunto de categorias classificatórias constantes da lei de orçamento:

- Grupos de Despesas
- Identificador de Uso (também chamado de classificador de gastos)
- Fonte de Recursos
- Modalidade de Aplicação
- Categoria Econômica
- Subtítulo
- Projeto ou Atividade ou Operação Especializada
- Programa
- Função
- Unidade Orçamentária
- Órgão

A Dotação Orçamentária é o montante de recursos financeiros com que o crédito orçamentário conta.

Conforme definição de Teixeira Machado & Heraldo Reis (apud. Giacomoni, 2002:261), “o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e estabelece o limite de recursos financeiro autorizado”.

A execução orçamentária precisa ser acompanhada para que seja possível analisar a evolução dos saldos das dotações e, dessa forma, a avaliação quanto à programação do orçamento.

Um dos mecanismo utilizados para viabilizar tal procedimento é a programação e o cronograma de desembolso com base nas entradas de recursos previstos.

O exercício financeiro dotado pelo setor público brasileiro, de acordo com o disposto na Lei nº 4.320/64, coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). Portanto é nesse período que os orçamento são executados. Esse assunto será também objeto da Lei Complementar prevista no Art. 165 da CF-88.

O orçamento é programado ajustando-se ao fluxo das arrecadações previstas para sua execução, acompanhamento e avaliação.

Giacomoni (apud Colin e Fowler, 2001:144) esclarece que:

> "O primeiro passo da execução orçamentária trata exatamente de registrar créditos orçamentários e respectivas dotações de forma que possibilitem o acompanhamento da evolução dos saldos dessa dotação e, assim, da própria programação do orçamento". (Giacomoni, apud Colin e Fowler, 2001:144)

Assim, nessa fase deve ser realizada a arrecadação da receita e o cumprimento dos planos de trabalho.Esse cumprimento dos planos de trabalho, em se tratando da política de assistência social, deve ser precedido de deliberação dos conselhos nas três esferas de governo. No entanto, o que se verifica é uma imensa dificuldade em conciliar o pressuposto legal e a prática adotada na gestão financeira, em especial quando se trata de recursos não alocados nos fundos de assistência social, mas que, pela destinação ao financiamento de ações dessa política, mesmo dentro do orçamento do órgão gestor, deveriam ser de conhecimento desses conselhos. Em razão de tal situação, muitas vezes a execução do orçamento da assistência social tem se dado sem a anuência das instâncias de deliberação.

Regra geral, porém, algumas etapas devem ser observadas como exigências ao processo de execução orçamentária:

A licitação (regulamentada pela Lei nº 8.666/93), que prevê como modalidades a carta convite, a tomada de preços e a concorrência pública, de acordo com os montantes que serão aplicados. Isso porque, no âmbito da administração pública, para que sejam realizadas as despesas, faz-se necessário o cumprimento de regras, em especial quando da aquisição de bens e da contratação de serviços e obras.

Esse procedimento tem como fundamento jurídico principal o art. 37 da CF-88, em seu inciso XXI, que diz:

> "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".(BRASIL, 1988)

A lei nº 8.666/93 regula esse dispositivo constitucional, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos nos procedimentos quanto às obras,

serviços (inclusive os de publicidade), compras, alienações, concessões, permissões e locações tanto no âmbito da administração direta, quanto das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e outras que sejam controladas direta ou indiretamente pela União, Estados Distrito Federal e Municípios.

Características do modelo de licitação:

a) Modalidades de licitação

- Concorrência
- Tomada de preços
- Convite
- Concurso
- Leilão

b) Para as modalidades de concorrência, tomada de preços e convite são definidos valores, com limites para obras e serviços de engenharia, compras e serviços em cada uma delas. Portanto, é o valor estimado da contratação que define a modalidade (entre essas) que será escolhida;

c) Os prazos estabelecidos também são específicos para cada modalidade e representam o período compreendido entre os avisos convocatórios e o recebimento das propostas;

d) A legislação atual estabelece critérios de julgamento para o processo licitatório, os quais são denominados tipos de licitação:

- Menor preço;
- Melhor técnica;
- Técnica e preço;
- Maior lance ou oferta: nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

e) Há casos em que a norma prevê a possibilidade de dispensa de licitação, como por exemplo:

- Obras e serviços de engenharia e outros serviços, compras e alienações, de valor até 10% dos limites estabelecidos para o convite (podendo chegar até 20% quando se tratar de empresas de economia mista, autarquias e agências executivas);
- Nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;
- Nos casos de emergência ou de calamidade pública;
- Quando não acudirem interessados à licitação anterior;
- Quando a União tiver que intervir nos preços ou normatizar o abastecimento;
- Para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

f) Também não se exige licitação quando houver inviabilidade de competição.

Uma vez concluído o processo de licitação e, já identificada a pessoa física ou jurídica vencedora, a segunda etapa para a execução orçamentária consiste no empenho que, de acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320/64, "é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição". É, segundo definição de Souza e Murge, um instrumento de programação, pois ao utilizá-lo racionalmente, permite ao Executivo ter um panorama dos compromissos assumidos e as dotações disponíveis; constitui-se em garantia para os fornecedores, prestadores de serviços, empreiteiros, contratantes em geral; permite controlar a execução do Orçamento.

De acordo com o artigo 60 da Lei nº 4.320/64, "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho".

Como terceira etapa, logo após o empenho, procede-se a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do crédito em questão. Esse processo também tem como fundamento a Lei nº 4.320/64 que prevê que no momento da liquidação deve-se apurar: a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a ser paga; o credor propriamente dito. Os documentos utilizados para que se processe a liquidação são: o contrato, ajuste ou acordo efetuado; a nota

de empenho e os comprovantes de entrega do material ou da efetiva prestação do serviços contratado.

E, cumprida a fase da liquidação, estando o credor habilitado, procede-se o pagamento, mediante ordem de pagamento, que se configura como o despacho determinando que a despesa seja paga, exarado por autoridade competente. Tal ordem somente pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade do respectivo órgão, sendo o pagamento efetuado pela tesouraria ou congênere, por estabelecimentos bancários ou, excepcionalmente, por meio de adiantamentos.

Alterações orçamentárias

Durante o exercício financeiro, por vezes faz-se necessário proceder alterações na Lei Orçamentária, uma vez que o orçamento se constitui em instrumento de planejamento, o que lhe atribui caráter dinâmico em relação à realidade, já que esta pode vir a apresentar situações não identificadas ou ainda não presentes quando da elaboração da proposta. Assim, não raro, há o procedimento de ajustes em razão da conjuntura econômica, da realidade enfrentada e da necessidade de revisão de metas.

Para que se possa proceder tais alterações a legislação prevê alguns instrumentos de retificação, que permitem promover os ajustes necessários durante o processo de execução, denominados créditos adicionais. Tais créditos podem ser suplementares, quando a necessidade é de reforço de dotação já existente; especiais, quando se destina à realização de despesa não prevista inicialmente, criando um novo programa ou grupo de despesas; extraordinários, destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como nos casos de calamidade pública, guerra e outras.

O crédito suplementar poderá ser efetuado através de decreto do Executivo, desde que haja recursos disponíveis para utilização e o valor não exceda o percentual de alterações autorizado ao Executivo na lei orçamentária. O crédito especial deve, obrigatoriamente, passar por aprovação legislativa, uma vez que se trata de inserir matéria nova na lei orçamentária. Já o crédito extraordinário dispensa aprovação legislativa num primeiro momento, em razão da urgência das providências quando se faz necessário. Porém deve ser submetido posteriormente à ratificação do Legislativo.

4.2.7.4 Avaliação e Controle

Essa fase tem sua realização iniciada durante a execução, onde são produzidos balancetes mensais e as prestações de contas públicas que subsidiarão a elaboração do balanço geral anual. Tais instrumentos são apreciados pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas. No caso da política de assistência social, devem ser submetidos também aos respectivos conselhos para análise, pronunciamento e controle sistemático da aplicação dos recursos da política. A execução do orçamento deve, ainda, ser disponibilizado à população, em cumprimento ao princípio da publicidade.

Representa, segundo Silva (2002:725) a fiscalização contábil, financeira e orçamentária que visa impor à Administração o respeito à lei, quando esta adotar conduta contrastante com esse dever.

Esse mesmo autor (2002:726-7), cita algumas formas, tipos e sistemas de controle orçamentário-financeiros:

- Formas de controle:
    a) segundo a natureza das pessoas controladas – sejam os administrados ou os funcionários do serviço de contabilidade e todo o responsável pelo uso do dinheiro público, exigindo-se a prática da prestação de contas;
    b) segundo a natureza dos fatos controlados – o controle contábil, o financeiro, o operacional, o patrimonial;
    c) segundo a natureza dos organismos controladores – controle administrativo, jurisdicional, político.

- Tipos de controle:
    a) controle de legalidade dos atos relacionados à arrecadação da receita e realização da despesa; ao nascimento ou extinção de direitos e obrigações;
    b) controle de legitimidade, ou seja, quanto à verificação de aplicação de recursos como despesa nas ações estabelecidas como prioridade;
    c) controle de economicidade, para se verificar se o modo utilizado pelo órgão na aplicação da despesa foi o mais econômico;
    d) controle de fidelidade funcional, dos agentes da administração em relação aos bens e valores públicos;
    e) controle de resultados de cumprimento de programa de trabalho e de metas.

- Sistemas de controle financeiro-orçamentário

São os modos pelos quais o controle é exercido por órgãos internos ou externos, conforme definição constitucional.

a) Sistema de controle interno: esse controle é de natureza administrativa e é exercido sobre os funcionários encarregados de executar os programas previstos no orçamento e aplicar o dinheiro público por seus superiores hierárquicos.

O controle interno tem como uma de suas finalidades apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

As formas quanto ao momento de atuação do controle interno devem ser tanto “a priori”, quanto concomitante e “a posteriori”.

b) Sistema de controle externo:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mediante controle externo, é coerente com o Estado Democrático de Direito.

Esse sistema objetiva apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo; desempenhar funções de auditoria financeira e orçamentária; apreciar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração direta e indireta.

É função do Legislativo – do Congresso Nacional, no âmbito da União, das Assembléias Legislativas, no âmbito dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Segundo o autor, consiste na atuação fiscalizadora do povo, por meio de seus representantes eleitos sobre a administração financeira e orçamentária e, portanto, é um controle de natureza política. Além disso, a CF-88 assegura que qualquer cidadão, partido político ou sindicato pode exercer o controle e a fiscalização, legitimamente e legalmente denunciar irregularidades junto ao Tribunal de Contas. Os conselhos deliberativos também obtiveram, a partir da Constituição e das leis complementares afetas às políticas de garantias de direitos e às políticas setoriais, papel de destaque no controle do processo orçamentário. Entretanto, essa tarefa não é facilitada pelos gestores públicos, na medida em que há dificuldade para o acesso às informações exatas quanto ao orçamento e sua execução, bem como pela linguagem cifrada que compõe os documentos afetos às questões ligadas ao orçamento.

4.3 Fundos Especiais

A Constituição Federal de 1988, bem como a Lei Federal nº 4.320/64, estabelecem que tanto o Ciclo Orçamentário quanto os instrumentos que compõem o orçamento devem ser viabilizados pelas três esferas de governo, que devem articular-se e pautar-se nos novos princípios e estratégias de organização da gestão pública, a partir dos parâmetros de gestão descentralizada e participativa das políticas públicas, primando pelo controle social.

> "A gestão descentralizada e participativa necessita de um controle social por parte da sociedade, desde a elaboração até a execução e avaliação da política e do orçamento, por meio dos Conselhos. Para um efetivo controle social, é imprescindível a liberdade de participação em todas as fases da política e, como esta não se efetiva sem financiamento, deve-se manter o controle sobre o mesmo. (Ferreira, 2001: 129)

Esse modelo de gestão tem enfatizado o financiamento das Políticas Sociais através de fundos públicos, caracterizados legalmente como fundos especiais, com base na Lei 4.320/64, na Constituição Federal e na Lei 8.666/93.

De acordo com essas leis, os Fundos Especiais são o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.(Colin e Fowler, 2001:147)

Os fundos especiais possuem características específicas, dentre as quais se destacam as seguintes:

a) Possuir receitas especificadas em lei;
b) Vincular-se à realização de determinados objetivos ou serviços, de interesse do poder público, cujo controle se faz através dos respectivos planos de aplicação, integrantes da lei orçamentária;
c) Estar prevista na lei que o instituir a destinação dos seus recursos, bem como do órgão ao qual se vincula e a quem se atribui a sua gestão;
d) Ser dotado de contabilidade própria, organizada mediante segregação de contas, pelas quais se produzirão informações específicas sobre a sua gestão, com vistas ao controle e à avaliação de desempenho;
e) Como integrante do orçamento, ter suas contas apreciadas pelos órgãos competentes, segundo as normas da Lei nº 4.320/64;
f) Constituir o saldo financeiro, apurado em balanço do exercício encerrado, em receita do exercício seguinte.

A gestão financeira dos fundos especiais se executa normalmente, através da emissão de empenhos sobre dotações fixadas para suas despesas. No entanto, deve-se observar que nos casos em que houver a necessidade de proceder alterações orçamentárias (os créditos adicionais suplementares ou especiais), deverão os recursos do próprio fundo supri-la.

Colin e Fowler (1999:112) consideram que a instituição de fundos especiais apresenta vantagens, como:

- a possibilidade de melhor distribuição e gestão dos recursos;
- a perfeita identificação das responsabilidades de cada qual, segundo a respectiva participação na sua administração;
- maior controle sobre seu funcionamento e avaliação mais consistente acerca de seu desempenho;
- efetiva transparência na gestão de seus recursos;
- viabilidade de se estabelecerem relações com outros fundos de igual natureza, sem o risco de interferência de um sobre o outro, nem a quebra de autonomia;
- detalhamento das informações aptas a dar ensejo à avaliação dos serviços prestados pelo poder público e da capacidade de os manter, modificar ou implementar outros;
- acompanhamento permanente da evolução dos custos das ações e serviços desenvolvidos, entre outras.

O Fundo Especial, por ser a reunião de recursos financeiros para determinadas ações, não possui personalidade jurídica própria e nem tampouco autonomia administrativa e financeira. Assim, não se constitui num órgão público e deve estar vinculado a uma estrutura pública, representando um mecanismo de captação e de apoio financeiro às atividades de determinada área. Cabe, portanto, ao órgão responsável pela coordenação da referida política na respectiva esfera de governo, a gestão e a responsabilidade pelo fundo naquele âmbito, devendo, no caso da assistência social, o conselho orientar, controlar e fiscalizar esse gerenciamento, através de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária que trata da destinação dos recursos, ao plano de aplicação e à execução.

> "Os seus recursos serão administrados segundo o plano de aplicação elaborado pelo gestor, apreciado pelo Conselho e aprovado pelo Poder Legislativo, constituindo parte integrante do orçamento."(Colin e Fowler, 2001: 150)

Esse tipo de fundo só pode ser criado por lei e o detalhamento de sua composição, operacionalização, gestão, aplicação, fiscalização e controle deve ser feito por regulamento.

Com base em tais exposições, é possível concluir que a Constituição Federal de 1988, ao instituir fundos especiais como instâncias de financiamento das políticas públicas, trouxe também a previsão do controle social que deve ser exercido sobre eles, seja no momento da definição da destinação de seu orçamento, seja no processo de execução e aplicação dos recursos previstos.

Como componente do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social foi inserida a instância de financiamento, com a previsão de criação de fundos especiais de assistência social nas três esferas de governo. Este estudo destaca o Fundo Estadual de Assistência Social do Paraná, assinalando os montantes de recursos nele alocados, bem como os percentuais de execução. A experiência no Conselho Estadual possibilitou vivenciar a difícil relação que se instalou nos anos de gestão Lerner para que o efetivo controle e fiscalização da gestão financeira da assistência social ocorresse.

4.4 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL SOB O PONTO DE VISTA DO FINANCIAMENTO

O financiamento e orçamento, por seu caráter político, se constituem em indicadores importantes para a análise das Políticas Sociais. A ênfase no financiamento não deve, no entanto, fazer com que se perca de vista os outros eixos de análise, como por exemplo sua gestão e controle, já que os três interagem.

Diante dessa realidade Fagnani (1998:120) considera que a avaliação da Política Pública sob o ponto de vista do financiamento pode ser realizada a partir de três questões:

b) O que expressa o financiamento e o gasto na avaliação das políticas sociais?
c) Quais indicadores sobre financiamento e gasto são relevantes para a avaliação das políticas sociais?
d) Quais são as principais características das políticas sociais no Brasil?

Quanto à primeira questão, a análise se dá a partir de dois planos: o específico e o geral.

- "No Plano Específico da política social avaliada, o financiamento e o gasto fornecem indicações sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo dessa política."
- "No Plano geral, a análise dos mecanismos de financiamento e gasto refletem as relações existentes entre a política social avaliada e a política econômica geral do governo."

Os mecanismos de financiamento constituem um dos instrumentos para a compatibilização positiva entre o desenvolvimento econômico e social, porque podem proporcionar distribuição indireta de renda. Assim, representam as articulações existentes entre o desenvolvimento econômico e social (este último representando a busca de eqüidade social).

Quanto à questão dos indicadores, o autor (1998: 121/122) aponta três pontos de relevância para a análise:

- A direção do gasto – permite avaliar se os recursos destinaram-se efetivamente aos segmentos prioritários e aos estratos mais carentes, refletindo metas e diretrizes do programa de determinada política social. Permite ainda analisar o tipo de articulação existente entre a política pública estudada e os setores privados, mostrando indícios da ocorrência de processos de privatização do Estado. Também traz indícios sobre possíveis desvios da atuação estatal, como por ex., a utilização de programas sociais para fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos.
- A magnitude do gasto social – através do qual é possível analisar a compatibilidade entre a previsão de recursos e a dimensão das carências sociais. Esse exame deve ser realizado com base na perspectiva histórica (séries históricas que demonstrem a evolução do gasto per capita, sua proporção em relação ao PIB, seu desempenho vis-a-vis a amplitude do problema sobre o qual se pretende atuar).
- A natureza das fontes de financiamento – no Brasil, têm sido efetuado o financiamento das políticas sociais através de fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos auto-sustentados e contribuições sociais.

Os primeiros, por serem aplicados a fundo perdido, sem a necessidade de gerar retorno financeiro, são os que possuem "maior potencial redistributivo". Os "auto sustentados, ao contrário, são valorizados como aplicações financeiras" (ex: FGTS, Poupança,

BNDES, BIRD, BID,...). No Brasil esses recursos têm sido insuficientes para atendimento das carências dos estratos mais pobres.

As contribuições sociais são recursos para-fiscais custeados por trabalhadores e/ou empresas (Azeredo, 1987, in Fagnani,1998:123) e também não atendem plenamente ao objetivo da eqüidade. As empresas, por sua vez, repassam tal encargo aos preços das mercadorias, conforme demonstrado por Paiva e Rocha:

> "Outra peculiaridade do sistema nacional de arrecadação é referente ao repasse integral dos custos das contribuições sociais aos preços das mercadorias por parte das empresas, fazendo com que sejam os assalariados, a massa dos consumidores, aqueles que suportam efetivamente o financiamento dos programas sociais."(Paiva e Rocha, 2001:92)

Tais indicadores são valiosos para aferir a veracidade do discurso político, uma vez que o gasto e o financiamento podem desmascarar retóricas que ocultam os verdadeiros desígnios das ações governamentais.

Já no que tange às características das políticas sociais no Brasil, Fagnani (1998:119) ao caracterizar o Brasil como: "um país de industrialização tardia, pobre, que acumula enormes desigualdades e heterogeneidade social". considera que tal fato repercute nas fontes de financiamento da política social, conferindo limites objetivos, pois nesse contexto não é qualquer fonte que possibilita efeitos redistributivos.

O Brasil, ao contrário dos países industrializados, possui a imensa maioria de sua população sem condições de comprar com seu próprio salário e/ou renda, bens e serviços sociais no mercado.

No entanto, o padrão do financiamento da Política Social Brasileira, concebido no período pós-64 tem mantido até a atualidade alguns traços essenciais.

A principal característica desse padrão é a ausência de articulação positiva entre desenvolvimento econômico e eqüidade social – "não tem operado como instrumento de redistribuição indireta de renda, mas ao contrário, representa um dos fatores que explicam o aspecto excludente das ações governamentais implementadas", por colocarem limites objetivos à efetividade das políticas sociais brasileiras. Apresenta baixa fiscalidade, isto é, a composição das fontes de financiamento tem reduzida participação de recursos fiscais, predominando fontes parafiscais e auto-sustentadas. (Fagnani, 1998:126)

Esse pode ser considerado o padrão do financiamento do conjunto da intervenção do Estado nas políticas sociais após 64 no Brasil, salvo poucas exceções.

A partir da CF-88 também passaram a compor o orçamento da Seguridade Social a COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro. Recursos fiscais da União estão previstos somente para o custeio da máquina administrativa, porém esta parcela não tem sido regularmente integralizada pelo Tesouro Federal (Silva, 1984, in:Fagnani:126).

O uso das contribuições sociais como fonte de financiamento das políticas sociais traz iniqüidades diversas, uma vez que isso condiciona o acesso aos serviços e benefícios à contribuição e relega grande parte da população pobre à exclusão. (rodapé da pág. 126).

Além disso, conforme assinalado por Braga e Paula (1981, in Fagnani: 127) a contribuição dos trabalhadores acentua a regressividade do sistema tributário nacional e a dos empregadores é repassada para os preços dos produtos, o que leva toda a coletividade seu pagamento.

CAPÍTULO 4

5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ E SEU PROCESSO DE FINANCIAMENTO

A assistência social no Estado do Paraná passou por diversos momentos históricos, nos quais seu desenvolvimento assumiu características diferenciadas, em razão dos contextos políticos desses períodos. Dessa forma, essa área, por vezes, sofreu as interferências do cenário que caracterizava a condução política assumida no Estado, o que evidenciou a dificuldade de imprimir o caráter de política pública às ações desenvolvidas. Pode-se perceber que nesses períodos houve mudanças na referência de gestão dessa política, uma vez que a mesma já esteve vinculada à política da Justiça, na então Secretaria de Estado da Justiça e Ação Social (SEJA) – até 1990, à do Trabalho, quando da Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social (SETA) – até 1994, e à Política de Direitos de Segmentos, com a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR) – órgão de gestor da Assistência Social até o ano de 2002.

Como conseqüência do processo de descentralização política, jurídica, administrativa, proposto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social, novas atribuições foram delegadas aos entes da federação (Estados e Municípios). Essa reestruturação impõe ao Estado um amplo reordenamento, viabilizando a efetiva participação da sociedade civil, pela via dos Conselhos, nos três âmbitos e na ação direta nos fóruns estaduais e municipais.

No caso específico do Estado do Paraná a reestruturação da política foi estabelecida e implementada com algumas peculiaridades, que levaram em consideração a estrutura político-administrativa e a organização social existente.

A partir das determinações do governo federal, repassadas no II Seminário Nacional para a formulação da Política Nacional de Assistência Social, tendo em vista a efetivação do processo de implementação da LOAS, mediante divulgação e acompanhamento, a representação Paraná da ex-Legião Brasileira de Assistência (LBA), organizou, juntamente com outros órgãos governamentais, 96 encontros regionalizados, com a finalidade de cumprir a meta de divulgação da referida Lei.

Tais mobilizações resultaram na instalação do Fórum Estadual de Assistência Social de Curitiba, que contava com a participação de aproximadamente 200 entidades representantes dos setores religiosos, populares, sindicais, prestadores de serviços e trabalhadores de setor. Nesse mesmo movimento os Órgãos governamentais por determinação

do Governo Federal, passaram também a se articular no âmbito estadual. Dessa forma a então Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETA) desenvolveu o processo de implementação da LOAS, através da Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR), que criou a Comissão Estadual da Assistência Social.

Através de convênio entre a SETA/FASPAR e a Universidade Estadual de Londrina buscou-se o assessoramento teórico-metodológico para a execução do processo proposto de implantação da LOAS no Estado. Como conseqüência, desencadeou-se um amplo processo de debates e criou-se, no ano de 1994, o Grupo de Interinstitucional de Trabalho – GIT, composto paritariamente por representantes de cinco organismos governamentais e cinco não governamentais, o qual discutiu e deliberou sobre a operacionalização da LOAS no Paraná, de acordo com os novos pressupostos, socializando as informações no âmbito estadual, articulando as ações regionais, coordenando os Fóruns Municipais e Regionais.

Nesse processo foram realizados vários encontros e oficinas, sendo o Fórum Estadual de Assistência Social instalado no mês de novembro de 1994, com o nome de FEAS. No ano de 1995 foram realizadas duas Assembléias do Fórum, 12 Conferências Regionais e a primeira Conferência Estadual, na qual foi debatida a proposta de Lei Estadual de criação do Conselho e do Fundo Estadual de Assistência Social, que foi enviada à Assembléia Legislativa no mesmo ano, sendo promulgada no ano de 1996 (Lei Estadual nº 11.362/96, de 12 de abril de 1996).

No dia 15 de maio de 1996 foram implantados o Conselho e o Fundo Estadual de Assistência Social, em cumprimento ao estabelecido na recém aprovada Lei Estadual nº 11.362, de 12 de abril de 1996.

De 1996 para cá, apesar das dificuldades operacionais e financeiras, muitos avanços se desencadearam no Paraná, como por exemplo, a implantação de conselhos de assistência social em todos os municípios paranaenses, a capacitação de conselheiros, técnicos e gestores, encontros para acompanhamento e avaliação da LOAS e a consolidação do Fórum Estadual e dos Fóruns Regionais como instâncias de proposição, avaliação e representação no Conselho Estadual e a instituição da Comissão Intergestora Bipartite – CIB - como instância de pactuação proposta pela Norma Operacional Básica de 1999 – NOB/99. Os atores dessa política têm mantido a mobilização das Assembléias do Fórum Estadual (atualmente denominado FOREAS), realizando-as anualmente, e das Conferências Estaduais de Assistência Social, realizadas a cada dois anos, sendo que no ano de 2003 realizou-se sua V(Quinta) edição.

O Conselho Estadual de Assistência Social está concluindo sua quarta

gestão, e tem atuado ativamente na luta pelo fortalecimento da política no Estado, em especial na efetivação da gestão descentralizada e participativa, na garantia do co-financiamento dessa política e na viabilização do controle social, buscando imprimir maior transparência e democratização nos processos referentes à operacionalização dessa política em seu âmbito.

Quando da implantação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), em 1996, o órgão gestor da política no Estado do Paraná era a extinta Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR), atualmente Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), a qual se estruturou com base nos segmentos definidos como prioritários pela LOAS. A antiga SECR contava com uma estrutura programática que apresentava uma subdivisão entre as Coordenadorias que a compunham por segmentos, quais sejam: Coordenadoria da Política do Idoso, Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário e Coordenadoria de Atenção à Criança e ao Adolescente e, como administração indireta, o IASP (autarquia), na função de execução das ações voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes na área de proteção especial, cujos direitos reconhecidos por lei foram ameaçados ou violados, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão de sua conduta, especificamente, crianças e adolescentes em situação de orfandade ou abandono familiar e adolescentes em conflito com a lei.

As ações dessa secretaria se desencadeavam principalmente com base em programas definidos no âmbito estadual para execução nos municípios. Essa forma de gestão foi amplamente questionada pelo CEAS, uma vez que não se baseava na identificação de demandas e necessidades municipais e regionais e caracterizavam um desenho de política definida em nível macro, o que não proporcionava a autonomia e o respeito às realidades locais e nem vislumbrava a complementaridade das ações entre as esferas de governo.

Isso se contrapõe à própria legislação que preconiza a descentralização, a autonomia e a participação, como assinalado por Silva (2000) anteriormente, a qual define que o município responde pela execução e prestação direta de serviços, cabendo ao Estado e à União as ações normativas e o co-financiamento, sendo o município o locus privilegiado de articulação de estratégias para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, essa instância não pode permanecer inerte, no aguardo de iniciativas de programas e projetos de escala federal e estadual. Deve, sim, ser propositiva, buscando alternativas locais para resistir aos processos de exclusão, contando com o apoio das demais instâncias.

Pode-se exemplificar, nesse processo de desenvolvimento de programas de governo de concepção centralizada, o Programa “Da Rua para a Escola”, que consistia na

distribuição de benefícios em espécie (cestas básicas), e absorvia percentual significativo dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social, destinado ao financiamento de toda a Política no Estado.

Ressalta-se, ainda, que persistem inúmeras limitações e problemas na implementação da política de Assistência Social no Estado do Paraná, que comprometem a incorporação, na prática, de padrões de eficiência, de qualidade e de respeito à dignidade da pessoa humana, bem como a autonomia dos municípios na identificação de suas demandas prioritárias, necessárias à instituição de um projeto de proteção social pública que garanta a concretização da justiça social e o alcance de uma sociedade inclusiva, o que se configura como desafios a serem enfrentados.

De acordo com o Plano Estadual de Assistência Social 2004-2007, podem ser citados como principais problemas e limitações, identificados nessa área quando da mudança de gestão governamental:

- o histórico de práticas paternalistas e clientelistas;
- formas “amadoras” e “desprofissionalizadas” de operacionalização da Política Pública de Assistência Social;
- produção centralizada de programas, voltados para ações generalizadas e repassados apenas para execução homogênea nas demais esferas;
- sobreposição de serviços e pulverização de recursos públicos e privados;
- ausência de participação efetiva dos municípios e da sociedade organizada no processo decisório da política;
- ausência de autonomia gerencial dos municípios na gestão da política e dos fundos especiais, desconsiderando os instrumentos e os critérios técnicos para promover o atendimento de acordo com suas necessidades locais;
- descontinuidade da capacitação sistemática para os atores sociais envolvidos com esta área.

É preciso resgatar o real papel do governo estadual, ou seja, o de asssessoramento técnico e financeiro aos municípios e à sociedade civil organizada no aperfeiçoamento da capacidade gestora e na elaboração de seu plano de desenvolvimento social e qualificação de atores sociais, promovendo ações integradas e convergentes que ampliem os espaços do exercício da cidadania. Com base na legislação regulamentadora, esse

processo trata de uma mudança na cultura política de pensar, gerir, coordenar, financiar, monitorar e avaliar as ações de assistência social no Estado do Paraná.

É certo que todo esse movimento a ser viabilizado deve ser considerado em sua complexidade, uma vez que ainda são grandes as dificuldades a serem superadas, dentre as quais destacamos:

- indefinição de percentual mínimo de destinação de recursos pelas três esferas de governo para a política de Assistência Social (o que compromete o co- financiamento entre essas esferas);
- aumento da população demandatária em razão da precarização das relações de trabalho, do agravamento da questão social e do aumento da exclusão social;
- necessidade de consolidação da autonomia do conselho, principalmente na destinação dos recursos, uma vez que há permanência da figura das emendas parlamentares "carimbadas", ou seja, pré-definidas, em detrimento das discussões desencadeadas nas instâncias de deliberação e proposição;
- regulamentação e orientações básicas quanto aos benefícios eventuais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - para que os municípios possam operacionalizá-los de maneira mais efetiva;
- revisão da exigência de apresentação de certidões negativas para repasse dos recursos, via fundo, para que a sistemática de financiamento seja viabilizada a partir de critérios definidos com base na necessidade do público demandatário dessa política, sem a penalização desse público pela interrupção de atendimentos;
- desconhecimento e/ou concepções equivocadas da assistência social como Política Pública, por parte do poder público, da rede de serviços a ela vinculada e outros atores da sociedade civil;
- manutenção, em muitas situações, de práticas tradicionais e clientelistas, com pouca transparência, participação do usuário e, conseqüentemente, pouco controle social público;
- indefinição da rede de proteção e das ações de responsabilidade da Assistência Social e daquelas em que esta Política deve figurar como parceira na execução;
- ausência de critérios objetivos e de indicadores de qualidade que respeitem a dignidade do usuário desta política e permitam a avaliação da prestação de serviços, benefícios, programas e projetos da Assistência Social;
- necessidade de incremento na comunicação da Assistência Social que possibilite o acesso e difusão das informações a ela inerentes, nas três esferas de governo, como forma de garantir a democratização e a transparência em sua operacionalização;
- indefinição de linhas prioritárias de ação da política de assistência social, por ausência de diagnóstico da realidade social do Estado do Paraná, como subsídio para o desenvolvimento e financiamento dessa política.

A partir dessas considerações é possível concluir que essa construção da

Assistência Social como política pública no Estado está em processo, ainda que lento, contraditório e subordinado a uma conjuntura controversa. No entanto, propõe o reconhecimento e a garantia dos direitos de cidadania, devendo-se buscar sua consolidação através de processos de participação popular, incentivados e fortalecidos por todas as instâncias que lutam em prol dessa política.

Têm destaque, assim, os Conselhos, os fóruns, as Comissões Intergestoras e todos os espaços democráticos que possam se constituir nesse processo de busca incansável da justiça social. É preciso que a sociedade tenha acesso aos espaços de discussão e decisão, desenvolva sua capacidade de reivindicação, sua criatividade comunitária, envolvendo todos os atores da política.

Nessa perspectiva, a proposta de Política Estadual de Assistência Social deve visar a efetivação desse processo e a consolidação da Assistência Social no Estado do Paraná de forma realmente descentralizada e participativa.

Para tanto, a partir do referenciado no Plano Estadual elaborado para o período que compreende os anos 2004 a 2007, já pela atual gestão governamental, avalia-se como necessário para que tal política de fato se efetive:

- superar, em definitivo, a cultura da ajuda na Assistência Social, imprimindo a marca do direito em todas as instâncias e redes de serviços;
- ampliar a perspectiva de humanização na relação entre os usuários e os serviços, consolidando essa rede na perspectiva da integração, da articulação, da complementarização;
- profissionalizar a estrutura da Assistência Social, envolvendo todos os segmentos sociais nas discussões e propostas voltadas à inclusão social;
- garantir um sistema de informações eficaz entre as instâncias de governo e redes, bem como destas com a população, imprimindo a marca da gestão democrática em todos esse espaços inclusive como forma de obter o apoio da sociedade em iniciativas que respeitem os princípios e diretrizes da LOAS;
- fomentar a ampliação da oferta de serviços estruturantes que possibilitem a promoção social dos cidadãos, bem com permitam o alcance de maior autonomia;
- aprimorar a gestão da Política de Assistência Social, sob a perspectiva do comando único das ações e da garantia do co-financiamento entre as três esferas;
- incentivar e viabilizar a construção coletiva, intersetorial e interdisciplinar, de propostas de enfrentamento das desigualdades sociais;
- desenvolver processos de planejamento dessa política, pautados na realidade local, que orientem a implantação, a implementação e o financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social.

5.1 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ

Com base no tratado de modo geral em relação ao financiamento da Política de Assistência Social no Brasil, propõe-se neste tópico analisar como o Estado do Paraná está organizado para operacionalizar tal financiamento em seu âmbito e como este se deu no período que compõe o universo da pesquisa.

Como visto, a constituição do Sistema Descentralizado e Participativo no Estado se efetivou legalmente a partir do ano de 1996, primeiro ano do período que compõe a análise. Isso se deu com a Lei Estadual nº 11.362, de 12 de abril daquele ano, a qual cria o Conselho Estadual, o Fundo Estadual e a Conferência Estadual. A súmula da referida lei traz que a mesma "dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social, institui a Conferência Estadual de Assistência Social e o Fundo Estadual de Assistência Social e adota outras providências."

No que tange ao Fundo, o artigo 12 dessa lei reza que:

> "Art. 12 – O Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, instrumento de natureza contábil, instituído com a finalidade de destinar recursos para o atendimento e apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito regional ou local aos municípios, a título de participação, será gerido sob a orientação e controle administrativo do Conselho Estadual de Assistência Social, com apoio técnico e administrativo do órgão responsável pela coordenação da política de assistência social."(Lei Federal nº 8.742/93)

A lei em tela relaciona, em seu artigo 13, os recursos que constituem o FEAS:

I. Dotação específica consignada no orçamento estadual para o Fundo e as verbas adicionais que a Lei estabelecer no decurso de cada exercício;
II. Verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social;
III. Doações, auxílios, contribuições e legados que lhe sejam destinados;
IV. Rendas eventuais, inclusive as decorrentes de depósitos e aplicações financeiras, bem como da venda de materiais, de publicações e da realização de eventos;
V. Receitas provenientes da alienação de bens móveis e imóveis do Estado, patrimoniados ao órgão estadual responsável pela política de assistência social;
VI. Produto de convênios firmados com entidades financiadoras nacionais e estrangeiras;
VII. Produto de arrecadação de multas e juros de mora, conforme destinação própria;
VIII. Recursos retidos em instituições financeiras sem destinação própria;
IX. Outros recursos que lhe forem destinados.

Ainda nesse artigo, no parágrafo primeiro está expresso que os recursos de responsabilidade do Estado destinados ao FEAS serão repassados *automaticamente* (grifo nosso) ao mesmo, à medida em que as despesas se realizem. Além disso, o parágrafo quarto define que os saldos financeiros do FEAS, constantes do balanço anual geral serão transferidos para o exercício seguinte.

Com essa lei, fica formalmente definida a possibilidade de operacionalização do FEAS, cabendo ao órgão gestor da assistência social tomar as providências que permitam ao Conselho Estadual deliberar acerca das prioridades de aplicação dos recursos nele alocados. O desafio que se coloca é a efetivação do financiamento com base nesses preceitos legais, uma vez que ainda não há a obrigatoriedade, por lei federal, de percentual mínimo de destinação orçamentária ao fundo e à política, nem tampouco de aplicação financeira, ou seja, de execução orçamentária.

Lopes (2000)[32] considera que o financiamento é a *"alma da política"*, uma vez que através dele é possível identificar o grau de prioridade atribuída à mesma por determinada esfera governamental, garantindo ou não um dos meios fundamentais para sua operacionalização e para a possibilidade de oferta de serviços que realmente tenham impacto na melhoria da condição de vida da população usuária.

Partindo dessa análise, avaliando a tradição da assistência social que, como visto, tem a marca do clientelismo, do patrimonialismo, do imediatismo, da caridade, enfim, do assistencialismo clássico, que atualmente ainda tem expressões, sejam explícitas, sejam disfarçadas de um discurso progressista, mas sem fundamentação prática, o que sujeita a assistência social a uma inserção *subalternizada* no âmbito das políticas sociais públicas; e, considerando como resultado de todo esse processo, o parco financiamento que essa política tem tido, enquanto destinação orçamentária e, menos ainda como execução financeira propriamente dita, podemos afirmar que sua "alma" está enfraquecida, quase inexistente, ou diluída entre outras instâncias, o que traz outro componente forte que ainda se perpetua como desafio para a consolidação da proposta constitucional de política pública de assistência social, dever prioritário do Estado – a dificuldade, muitas vezes, para legitimar o comando único das ações.

O Programa Comunidade Solidária, mantido durante as duas gestões do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, coordenado pela primeira dama Ruth Cardoso, confirma tal consideração, uma vez que este canalizou recursos destinados a propostas de

[32] Lopes, Márcia Helena, em palestra proferida durante a abertura de Curso de Capacitação de Conselheiros de Assistência Social na região da AMEPAR – norte do Estado do Paraná, no ano 2000.

ação inerentes à Política de Assistência Social, a qual oficialmente tinha na SEAS – Secretaria de Estado da Assistência Social, vinculada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social - , a instância coordenadora e no Conselho Nacional de Assistência Social a instância deliberativa e fiscalizadora. Essa prática não permitia a esse conselho o cumprimento de seu papel, já que o financiamento do Programa não era submetido à sua análise e deliberação. Assim, o controle social ficava comprometido e, mais uma vez, a face patrimonialista se expressava na prática da assistência social.

A realidade do Paraná, segundo as discussões presenciadas do Conselho Estadual de Assistência Social, apresentou no período em estudo, situação semelhante em relação ao Programa do Voluntariado Paranaense - PROVOPAR Estadual, instituição declarada como não governamental, mas cujo coordenador é indicado pelo governador, sendo esse cargo, no período em análise, ocupado por sua esposa, que acumulava também o cargo de secretária de Estado da Criança e Assuntos da Família, pasta que respondia pela gestão da política de assistência social no Estado.

5.1.1 O financiamento da política de assistência social no Paraná - A análise da destinação e do gasto no período de 1996 a 2002

Como visto anteriormente, no capítulo específico, o orçamento passou por diferentes momentos históricos em que lhe eram atribuídas funções consideradas relevantes em cada época. Assim, houve períodos em que se configurava como instrumento de controle das ações dos governantes quanto à cobrança de tributos, quanto à despesa pública e, mais recentemente, assume também característica como instrumento técnico e político que demonstra a programação, o planejamento da aplicação dos recursos públicos, a partir da previsão das possíveis receitas. É uma ferramenta política porque traz a intencionalidade de determinado governo na prestação dos serviços de responsabilidade pública, isto é, suas prioridades.

Sendo assim, atualmente o orçamento é um dos aspectos do planejamento público e abrange todas as áreas de políticas que devem ser assumidas pelo Estado como sua responsabilidade, além das estruturas-meio, que garantem a manutenção da máquina estatal para que esta possa cumprir seu papel.

Considerando-se que o processo orçamentário, com toda sua abrangência na esfera pública, é composto por três instrumentos principais interrelacionados – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – e que estes, transformados em leis, definem a programação e a aplicação financeira em médio e curto prazos e, considerando-se que as políticas públicas devem estar neles contempladas, a proposta deste item é da análise de tais documentos relativos ao período que compõe o universo da pesquisa, bem como de documentos e materiais complementares que possam viabilizar melhor interpretação de seu conteúdo quanto ao financiamento da política de assistência social, ou seja, previsão da aplicação dos recursos, programação e execução.

A análise levará em conta os indicadores mencionados quando da abordagem acerca da avaliação da política social sob o ponto de vista do financiamento, conforme definições de Fagnani (1998):

- a direção do gasto;
- a magnitude do gasto;
- a natureza das fontes de financiamento.

Com base em tais indicadores buscar-se-á identificar em que medida o orçamento do Estado do Paraná possibilita a efetivação da descentralização, a garantia do direito social “assistência social” à população paranaense, potencialmente usuária dessa política e, ainda, efetuar análise quanto à correspondência das fontes indicadas para o financiamento com a perspectiva de arrecadação que, de fato, possibilite a aplicação de recursos em seu desenvolvimento.

Ainda figurarão como indicadores das análises os princípios orçamentários: unidade, universalidade, legalidade, anualidade, exclusividade, anterioridade, *discriminação/especialização, clareza, publicidade, exatidão, programação, não-afetação das receitas*, equilíbrio; em especial os citados em destaque.

Como forma de ordenamento dessa análise abordar-se-á, inicialmente o Plano Plurianual do primeiro quadriênio (1996-1999), procedendo-se num segundo momento, a análise relativa aos três outros anos que compõem o período total da pesquisa (2000-2002), contemplados no PPA 2000-2003. Em seguida, far-se-á a análise comparativa tanto entre os dois períodos que compõem a pesquisa, quanto dos aspectos que possam caracterizar especificidade em relação a cada ano analisado.

Já no tocante às Leis de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias Anuais, será utilizado como critério de análise a comparação entre suas disposições, conteúdos, volume de recursos, estrutura, características, fazendo-se as considerações acerca da relação com o respectivo PPA quando tal procedimento se mostrar importante e significativo.

5.1.1.1 Planos Plurianuais

Conforme assinalado anteriormente, o PPA – um dos instrumentos de planejamento público que compõem o processo orçamentário – demonstra a médio prazo as ações governamentais que tenham duração de mais de um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, ou seja, quatro anos civis, já que na legislação brasileira é adotado, no princípio da anualidade, a coincidência do exercício financeiro com o ano civil. O PPA passou a ser exigência constitucional a partir de 1988, como forma de articular orçamento e planejamento, já que é esse plano que deve nortear a elaboração e a aprovação das LDO's e das LOA's.

Tendo em vista tal característica do PPA, como um "guia" programático que embasará os demais instrumentos do processo orçamentário, ele se torna importante no estudo proposto, uma vez que indica como, nos anos abrangidos, deverão ser conduzidos os conteúdos das referidas leis, de duração anual.

Essa configuração atinge direta e/ou indiretamente a política de assistência social.

O período que compõe o universo da pesquisa – sete anos de orçamento do Estado do Paraná em relação à assistência social (1996 a 2002) - abrange dois PPA's. O primeiro, de 1996 a 1999 e o segundo, de 2000 a 2003.

Ressalta-se que o recorte cronológico, mesmo não tendo adotado o critério da gestão governamental, contemplou todos os anos de gestão do então governador Jaime Lerner com PPA's elaborados dentro de seu governo, já que o primeiro PPA em questão foi elaborado no primeiro ano de seu primeiro mandato (1995) para vigorar a partir do ano seguinte. Além disso, o ano de 2003 – último ano do segundo PPA – que não compõe o universo analisado, já não é mais dentro da gestão desse governador em seu segundo mandato.

Tal alusão se dá em razão da possibilidade de identificação da forma de administração da assistência social em dois períodos, mas sob a mesma coordenação política para a elaboração e execução orçamentárias. Portanto o conteúdo de tais planos dá pistas da intencionalidade de um governante e a intenção desta análise é de identificar como foi contemplada orçamentária e financeiramente a Assistência Social em suas duas gestões à frente do Governo do Estado do Paraná.

Os dois Planos Plurianuais analisados apresentam a estrutura dos programas de governo, sendo identificados pontos em comum e especificidades. Como subsídio para a análise, tais documentos serão abordados em separado, com a apresentação de seu conteúdo de forma mais descritiva, seguida da avaliação, propriamente dita, conforme segue:

Plano Plurianual e Plano de Governo 1996 – 1999

Esse Plano Plurianual foi elaborado no ano de 1995 e aprovado para vigir no quadriênio seguinte, conforme definições legais (Lei nº 4.320/64 e Constituição Federal de 1988).

A proposta desse plano foi demonstrada em documentos, dos quais dois foram analisados. São os seguintes:

- PPA – 1996 a 1999 – Volume II – Anexos
- Plano de Governo – 1996 a 1999

O que se pôde constatar com a análise dos instrumentos de planejamento público em questão, foi que a organização da política de assistência social para o período se caracterizou pela adoção de grandes programas, que se desdobravam em projetos específicos, o que denota a forma de gestão pública utilizada, configurada a partir de proposituras da esfera estadual a serem desenvolvidas no âmbito de todo o Estado, segundo o mesmo "desenho".

Pode-se relacionar como exemplos os programas:

- Paraná 12 Meses;
- Paraná + Saneamento
- Paraná Ambiente
- Paraná + Saúde
- Paraná + Emprego;
- Excelência na Educação;
- Paraná + Família;
- Paraná + Justiça;
- Paraná + Cultura, entre outros.

Vale ressaltar que, considerando a linguagem orçamentária para a conformação do Orçamento-Programa, como foi visto, a orientação é justamente essa, ou seja, a ênfase na ação programática. Porém o que se percebe no âmbito dos projetos é uma linha única de definições, sem levar em conta as especificidades regionais e locais. E, considerando-se a relação estabelecida legalmente entre o preconizado no Plano Plurianual com as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, a proposta de investimentos para a política assim desenhada se constituirá da mesma forma. Assim, para cada programa de governo, foram definidos os projetos, com respectivas metas e previsões de recursos.

A Assistência Social, dentro dessa estrutura, integrava o "Paraná + Família", incluído, na perspectiva constante no PPA, na concepção de Desenvolvimento Humano. Dessa maneira, é proposto o desenvolvimento das ações segundo moldes pré-definidos, com base especialmente nos segmentos previstos na LOAS – crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, idosos e famílias em situação de pobreza.

De acordo com o Programa de Governo, a conceituação do "Paraná + Família" é:

> "um programa que visa formular e desenvolver uma política de Assistência Social que priorize ações de caráter emancipador voltadas aos segmentos de população excluídos de acesso aos serviços essenciais, diminuindo ações assistencialistas e possibilitando a ampliação de atividades produtivas."(Programa de Governo/1996-1999)

O conceito traz alguns aspectos que a proposta adotada pela LOAS contempla, se não com a mesma apresentação, ao menos no que tange ao princípio norteador. Destacam-se, nesse sentido a caracterização da assistência social como política, o caráter emancipatório e o acesso aos serviços. Tal conceito se refere aos segmentos excluídos da população, o que permite aludir ao público prioritário da política de assistência social. Porém, o Programa se desdobrava em 24 projetos, voltados prioritariamente ao atendimento por segmento e com características finalísticas, conforme conceituação citada por Giacomoni quando da abordagem referente à nova forma utilizada pelo governo federal na construção do PPA.

Essa forma de desenho da política, com programas gerais para todo o Estado, tem sido amplamente criticada, pois a diretriz de descentralização enfrenta dificuldades em sua operacionalização sob esse formato. Levando-se em conta o papel da esfera estadual

previsto na LOAS e na NOB caberia ao órgão gestor dessa esfera co-financiar iniciativas de âmbito local e não propor ações finalísticas generalizadas para toda sua área de abrangência.

Os programas citados no PPA em questão são os que seguem:

1. Projeto Piá – que apresenta uma relação do nome com o público atendido (ou seja, na linguagem da capital do Estado, "piá" é a forma como são chamados os meninos, os garotos, as crianças). Atrelada a essa questão simbólica também foi denominada essa ação de "Projeto de Integração à Infância e Adolescência"- definição que contempla o nome PIÁ como iniciais.

O objetivo definido para esse projeto era oportunizar o atendimento à criança e ao adolescente, através de ações sócio-educativas, dentro da perspectiva preventiva da assistência social. Destinado à faixa etária de 07 a17 anos, o projeto propunha a realização de oficinas de aprendizagem, como o esporte e a recreação, a expressão artística e cultural, o apoio à escolaridade e à iniciação profissional.

Foram definidas como metas para os 4 anos nesse projeto:

- Atender 60 mil crianças através da construção de 170 equipamentos;
- Reformar 120 equipamentos.

Para a viabilização dessa proposta foram previstos R$ 28 milhões de reais, sendo R$ 6 milhões do Tesouro e R$ 22 milhões de outras fontes. Observe-se que tais valores expressam o nível de investimento próprio para a ação, ou seja, o Estado se compromete a financiar, de fato, apenas 21,42% do total previsto no projeto todo no período de quatro anos.

2. Projeto Creche – com o objetivo de atender crianças de 00 a 06 anos em suas necessidades básicas de alimentação, saúde e lazer, bem como o seu desenvolvimento psicossocial, permitindo a ampliação das experiências e conhecimentos infantis. Deve assegurar um espaço de educação, superando a perspectiva de guarda e cuidados físicos e ampliar a função sócio-educativa junto às famílias e comunidade como espaço de participação social.

As metas desse projeto para os 4 anos eram:

- Implantar 170 unidades;
- Reformar e ampliar 120 creches;
- Equipar 420 creches.

Com a previsão de R$ 82 milhões, R$ 25 milhões do Tesouro e R$ 57 milhões de outras fontes. Novamente se observa a demonstração da intencionalidade de garantir o financiamento dessa ação através da captação de recursos externos e não prioritariamente com recursos do tesouro do Estado. É importante salientar que em todo o período do PPA em questão não estava ainda instalado o debate que atribuiu à política de educação o provimento do serviço de creche, o qual se deu a partir da Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Assim, como legado histórico, à assistência social, nesse período, ainda cabia tal responsabilidade.

3. Formando o Cidadão – Esse projeto foi proposto no PPA objetivando o atendimento integral nos quartéis da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Cavalaria etc., a meninos, de 07 a 17 anos, em situação de rua, através de atividades de iniciação profissional, estímulo à auto-estima, convivência e ação educativa. Metas: Implantar 40 casas para atendimento a 1.600 crianças e adolescentes, com R$ 1,8 milhões do Tesouro, o que equivale ao investimento de R$ 1.125,00 por criança/adolescente nos quatro anos, ou seja, R$ 281,00 por ano para cada atendimento, num total de R$ 450.000,00 propostos para cada ano.

4. Piá no Esporte – Destinado a crianças e adolescentes de 07 a 17 anos, em situação de pobreza, visando propiciar "o acesso e iniciação a uma cultura de esporte, lazer e saúde", e também estimular o desenvolvimento integral pela ação sócio-educativa, estabelecimento de relações de cooperação entre instituições da área. Metas: Reformar e equipar 240 espaços físicos, com previsão de recursos na ordem de R$ 800 mil reais do Tesouro e R$ 1,7 milhão de outras fontes, totalizando R$ 2,5 milhões.

5. Da Rua para a Escola – Desenvolvido com o objetivo de "articular junto aos municípios ações para a suplementação alimentar, através do fornecimento mensal de cesta básica para famílias de meninos de rua, como forma de incentivo às crianças e aos adolescentes retornarem para o convívio familiar e o acesso e permanência à escola pública". O acompanhamento e orientação sistemática às famílias também era previsto. Metas: Prover 4.000 famílias com cestas básicas. Previsão de R$ 400 mil reais.

6. Interiorização dos Centros Integrados de Atendimento ao Adolescente Infrator – posteriormente denominados CIAADI's, esses centros previam a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Segurança Pública e da

Assistência Social num mesmo local, com o intuito de agilizar o atendimento inicial dos adolescentes incursos em ato infracional e propiciar que permaneçam próximos de seus pais ou responsáveis.

7. Semiliberdade e ampliação de atendimento em Liberdade Assistida – Com a previsão de implantação de unidades regionalizadas de atendimento em semiliberdade e aumento da cobertura de atendimento em liberdade assistida.

8. Casa-lar – Com o objetivo de atender crianças e adolescentes na faixa etária de 00 a 18 anos, órfãos, abandonados e/ou egressos das unidades de atendimento em internação, bem como pessoas portadoras de deficiência que necessitassem de medidas de proteção, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente. Vale ressaltar que o documento traz como referência o "Estatuto do Menor e do Adolescente", o que demonstra um erro de expressão. É citado como intuito do projeto a aquisição de habilidades para a permanência e a convivência familiar, escolar e no trabalho. Metas: Construir 60 casas-lares para pessoas portadoras de deficiência, com recursos compartilhados com os projetos de Acessibilidade aos Deficientes e Formação e Reabilitação Profissional

9. Apoio Institucional – apoio técnico às prefeituras e entidades não governamentais, buscando o aprimoramento técnico de educadores que atuem em unidades oficiais de proteção e/ou sócio-educativas.

10. Apoio Familiar – Objetiva apoiar técnica e financeiramente órgãos e entidades governamentais e não governamentais para o desenvolvimento de ações sócio-educativas com as famílias que não tenham acesso aos serviços essenciais. Metas: Realizar 300 cursos de apoio familiar. Construir 30 centros de convivência da família.

11. Família Itinerante – Pela via do estabelecimento de parcerias com os municípios, atender a família itinerante em serviços de triagem, hospedagem temporária e encaminhamentos. Metas: Instalar 24 albergues.

12. Registro Civil – Através da articulação entre sociedade e Estado, viabilizar o acesso da população ao direito de cidadania representado pelo registro civil. Metas: Divulgar campanhas visando o registro civil no Estado.

Para os projetos 10, 11 e 12 a previsão de recursos é de R$ 7 milhões, dos quais R$ 2,5 milhões do Tesouro e R$ 4,5 milhões de outras fontes.

13. Condomínio da Terceira Idade – Com o objetivo de reunir, para participação em grupos de forma comunitária, idosos que sejam independentes. Metas: Equipamentos para reabilitação e lazer, divulgação das ações, cursos, campanhas de conscientização.

14. Casa-lar Terceira Idade - Com o intuito de propiciar moradia ao idoso dependente física e/ou mentalmente em situação de pobreza. Também tinha o propósito de funcionar como centro-dia. Metas: Construir, reformar e equipar 120 espaços físicos para habitação.

15. Centros de Convivência da Produção – Espaços para atendimento ao idoso visando ampliar a participação comunitária e manter a saúde biopsicossocial, através de atividades de lazer, esporte, fisioterapia, atividades produtivas, entre outras. Metas: Implantar 60 centros de convivência para idosos.

16. Linha da Saúde – Avaliação clínica periódica dos idosos, com vistas à promoção de sua saúde, prevenção de doenças e do desenvolvimento de incapacidades.

Essa ação contemplada dentro do PPA diz respeito à política de saúde e não à assistência social, apesar de se voltar a um dos segmentos prioritários desta. No entanto, como se pode constatar, foi prevista no programa Paraná + Família e não no Paraná + Saúde.

17. Prevenção de Deficiências – Desenvolvimento de ações sócio-educativas que reduzam a incidência das deficiências e também sua detecção e identificação precoces para intervenção que vise evitar incapacidades.

18. Acessibilidade aos Deficientes – Proposta que buscava promover o acesso dos portadores de deficiência aos serviços da comunidade e a promoção de sua participação social. Esse programa previa, inclusive, o desenvolvimento, em parceria com universidades e centros tecnológicos, de equipamentos que facilitassem a locomoção, a comunicação e as atividades da vida diária da pessoa portadora de deficiência. Metas: Adequar os serviços urbanos à pessoa portadora de deficiência e conscientizar, através de pesquisas, campanhas e capacitação das instituições. Recursos compartilhados com os projetos 8 e 23.

19. Divulgação e implementação das Leis da Área Social – Com o objetivo de implementar a LOAS, divulgá-la e implantar os Conselhos Municipais e o Conselho Estadual de Assistência Social; de assessorar e acompanhar o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares; implantar Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente onde houver necessidade; e atuar em conjunto com a sociedade civil organizada na melhoria da qualidade dos serviços (na área da criança e do adolescente), estimulando a participação na relação com o Estado na formulação da política pública.

20. Linha do Ofício – oferta de cursos de iniciação profissional para a qualificação de pessoas a partir dos 14 anos, em conformidade com a realidade sócio-econômica dos municípios. Essa proposta previa unidades fixas (Estações do Ofício) e móveis (instaladas em ônibus adaptados). É citado ainda como propósito o desenvolvimento de trabalho sócio-educativo que contribua para o desenvolvimento pessoal e exercício da cidadania. Metas: Construir e equipar 80 unidades fixas; adequar e equipar 240 unidades fixas e 160 ônibus; realizar 10.000 cursos. Recursos previstos: R$ 25 milhões do Tesouro.

21. Piá no Ofício – com a finalidade de promover a inserção de adolescentes (14 a 17 anos), em situação de pobreza, no mercado de trabalho.

22. Estação da Produção – suporte técnico ao pequeno produtor ou grupos, no meio urbano e rural através de Unidades de Produção, com vistas à geração de renda que propicie a auto-suficiência e a melhoria das condições de vida. Metas: Implantar 800 estações de produção (apoio à aquisição de equipamentos semi industriais), contando com previsão de R$ 11 milhões, compartilhados com o projeto de Incentivo e Valorização do Artesanato Paranaense, sendo R$ 5 milhões do Tesouro e R$ 6 milhões de outras fontes.

23. Formação e Reabilitação Profissional – Centros de Formação Profissional para pessoas portadoras de deficiência (auditiva, visual e mental leve) para qualificação de mão-de-obra e inserção no mercado de trabalho. Metas: Construção e adequação de 40 centros de formação profissional. Recursos compartilhados com os projetos Casa-lar e Acessibilidade aos Deficientes.

24. Incentivo e Valorização do Artesanato Paranaense: prestação de apoio ao artesão na produção e comercialização do artesanato do Estado do Paraná. Metas: promover o artesanato paranaense através da realização de feiras, intercâmbio de experiências e divulgação em geral. Recursos compartilhados com o projeto Estação de Produção, sendo R$ 5 milhões do Tesouro e R$ 6 milhões de outras fontes.

O Programa de Governo 1996 a 1999, outro documento analisado, apresenta praticamente o mesmo conteúdo expresso no PPA do período e se configura da seguinte forma:

- Projeto Piá;
- Projeto Creche;
- Projeto Formando o Cidadão;
- Projeto Piá no Esporte;
- Projeto Da Rua para a Escola;
- Atendimento Integral à Família – agrupando os programas 10, 11 e 12 do PPA;
- Linha do Ofício;
- Desenvolvimento de Atividades Produtivas – agrupando os projetos 22 e 24 do referido plano;
- Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência – agrupando os projetos 08, 17, 18, 23;
- Atenção ao Idoso – agrupando os projetos 13, 14, 15 e 16;
- Capacitação de Recursos Humanos para a Implantação da Política de Assistência Social – projetos 09 e 19.

Além desses, o PPA incluiu o projeto de Desenvolvimento Comunitário com as metas de construção de 98 centros de apoio ao trabalhador rural volante; de construção e equipagem de 60 centros comunitários; capacitação de agentes para gestão e organização comunitária e implantação de 600 unidades de produção. Para tanto, houve a previsão de R$ 23 milhões, dos quais R$ 7 milhões são do Tesouro e R$ 16 milhões de outras fontes.

A análise desses instrumentos possibilitou observar que o anexo não traz previsão de metas para os projetos nº 6 e 7, que dizem respeito às medidas sócio-educativas

de liberdade assistida, semiliberdade e internamento provisório, e nem para o de nº 21, que se refere ao projeto Piá no Ofício. Nesse sentido, é possível que tenha ocorrido a opção por atribuir metas apenas nos casos de investimentos e não fazê-lo quanto à manutenção. A não exposição da metodologia, no entanto, dificulta a tarefa do conselho, de análise, de controle e de fiscalização do que se propôs realizar. Somado a isso, ainda foi possível observar que nem todos os programas mencionados contam com a citação dos recursos previstos para sua implementação, o que dificulta a comparação quanto à efetiva alocação orçamentária nos exercícios anuais correspondentes a esse plano, inviabilizando a avaliação, com base nesse documento, quanto a um dos indicadores apontados por Fagnani (1998), a magnitude do gasto proposto. No que se refere ao indicador de direção do gasto, fica evidente a tendência já identificada pelo financiamento de grandes programas de governo, o que se traduz na não operacionalização da descentralização que se propõe na LOAS, que preconiza a gestão local em termos decisórios, administrativos, políticos, institucionais e financeiros. Com esse modelo, a integração entre as esferas de governo – estadual e municipal – se constrói a partir do "cardápio" oferecido pelo governo estadual e não, necessariamente, das necessidades específicas identificadas em âmbito municipal, nem tampouco das diferenças regionais. Assim, corre-se o risco de priorizar intervenções em propostas que, nem sempre possuem convergência com a realidade da maioria dos municípios o que expressa a contradição com as propostas implementadas no período de transição democrática, nas quais definiu-se que a esfera local deve ter predominância na gestão, no controle e no financiamento das ações, em co-responsabilidade com as demais esferas de governo (estadual e federal).

Outra questão relevante a ser considerada nesta análise é quanto à abrangência do que se considera assistência social no desdobramento do programa Paraná + Família, uma vez que é identificada a ocorrência de alguns equívocos quando se inclui nesta política ações que deveriam estar contempladas em programas vinculados a outras políticas, como o relativo à Saúde – como é o caso da proposta "Linha da Saúde" – e o relativo à Justiça – como, por exemplo, o atendimento ao adolescente em conflito com a lei e a acessibilidade aos deficientes.

Nos dados demonstrados nesse PPA e no Plano de governo para o período pode-se constatar que o governo se propôs a financiar as ações com cerca de R$ 191.000.000,00 (valores expressos no referido PPA), dos quais aproximadamente R$ 78.000.000,00 são declarados como sendo recursos do tesouro e R$ 113.800.000,00 de outras fontes. Isso equivale ao investimento declaradamente com recursos próprios na ordem de 40,94% do total proposto.

Plano Plurianual 2000 a 2003

A proposta de plano plurianual para a gestão do governador reeleito apresenta significativa mudança em relação ao plano anterior, principalmente pela apresentação da proposta do programa "Desenvolvimento da Política de Assistência Social", no qual as ações dessa política no Estado foram definidas.

O plano prevê o desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento da família, por meio da proteção à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência através da sua inserção em programas, projetos, serviços e benefícios. A partir dessa condução, que em tese corresponde ao preconizado pela LOAS e a primeira vista sugere a priorização da política de assistência social no Estado, o que se declara buscar é a elevação dos índices de inclusão social e a qualidade de vida desse público. Novamente é enfatizado o caráter emancipador que se pretende imprimir às ações, havendo a manifestação quanto à busca de redução das ações assistencialistas e da promoção do acesso dos segmentos excluídos aos "*mínimos direitos sociais*" e às políticas sociais básicas. O que se evidenciará, no entanto, quando da análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais e da execução dos orçamentos relativos aos anos em estudo, é que a suposta priorização expressa no texto do PPA quanto à política de assistência social não se mantém no momento da destinação de recursos para esta política, não correspondendo, em termos efetivos, ao que é proposto como diretriz para os anos de governo com os valores atribuídos para o desenvolvimento das ações.

O programa "Desenvolvimento da Política de Assistência Social", diferentemente do PPA anterior apresenta a estrutura de subprogramas no que se refere às ações propostas, reduzindo o número (de 24 projetos no anterior) para 6 subprogramas mais ampliados que enfatizam a atenção aos segmentos que constituem público prioritário segundo a LOAS - agregando as ações contempladas como projetos no PPA anterior -, e a organização municipal e comunitária. No entanto, mantém-se a estrutura anteriormente adotada de propostas gerais para todo o Estado, em especial na apresentação dos projetos que compõem os subprogramas. Apesar de se propor um subprograma intitulado Ação Comunitária, que visa promover a integração de grupos sociais e de Atenção ao Idoso, a construção dos subprogramas de acordo com os segmentos não traduz a idéia de ações integradas que promovam a inclusão social e a intergeracionalidade, não possibilitando a visibilidade de propostas de ação integral, ou seja, que insiram a criança, o adolescente, o idoso, a pessoa com deficiência no contexto das relações sociais familiares e comunitárias como prioridade.

Os subprogramas mencionados no documento são os que seguem:

1. Atenção à Criança e ao Adolescente – prevê a atuação conjunta com o Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), autarquia vinculada ao órgão gestor (SECR) voltada ao atendimento à população infanto-juvenil, no sentido de promover a garantia dos direitos fundamentais a esse público. São mantidos com destaque nesse sub-programa, os projetos: Da Rua para a Escola e PIÁ, sendo que o PIÁ no Esporte é ampliado para as áreas de Música e de Turismo. Vale ressaltar que no tocante ao Projeto Da Rua para a Escola, implantado na primeira gestão, não obstante às críticas citadas, a proposta constante no PPA é de ampliação, justificada pelo fato de ter recebido o prêmio "Criança e Paz" do UNICEF em razão dos resultados que se afirma tenha alcançado.

2. Atenção ao Idoso – Objetiva assegurar os direitos da pessoa idosa, com ações que promovam sua participação na comunidade, a defesa de sua dignidade, bem-estar e direito à vida. São declaradas como diretrizes desse sub-programa o incentivo à convivência familiar, evitando o asilamento, o estímulo à participação, à ocupação e à renda e a intergeracionalidade.

3. Ação Comunitária – nesse sub-programa são previstas as ações de caráter educativo, participativo e emancipador, que promovam o indivíduo e propiciem a integração de grupos sociais. Visa também propiciar a suplementação alimentar (que contribua para o combate à fome e desnutrição) a grupos e famílias em situação de risco pessoal e social, gestantes, crianças. É incluída nesse programa a realização de construções e revitalizações de equipamentos sociais

4. Geração de Renda – Investimentos em programas de iniciação profissional e qualificação para o trabalho com o propósito do atendimento às necessidades básicas da população de baixa renda. Projetos que proporcionem pequenos empreendimentos também são previstos, como forma de propiciar o acesso ao trabalho e à renda. Assim, é previsto o apoio técnico e financeiro a grupos de pessoas, organizações comunitárias e entidades assistenciais como meio para a promoção da melhoria da qualidade de vida da população.

5. Organização Municipal – visa o assessoramento técnico aos municípios no desenvolvimento da política de assistência social, buscando o reordenamento da rede de assistência social e o gerenciamento de programas e projetos.

6. Apoio Administrativo – a descrição desse sub-programa no PPA diz que o mesmo *"tem como finalidade, racionalizar e otimizar os recursos, inclusive os oriundos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, eliminando paralelismos e controlando a prestação de serviços. Fornecendo o aparato técnico, orçamentário, financeiro e administrativo, contribui para o desenvolvimento da política de assistência social, com maiores índices de eficácia e eficiência."*

Esse PPA, como visto, tem características diferentes do anterior, por serem seus subprogramas mais abrangentes que os projetos do PPA do período anterior. No entanto, a análise dos instrumentos que, ano a ano se refenciaram nele demonstrará que também nesse período a amplitude do gasto não corresponde à amplitude de alcance proposto. Tal plano só apresenta metas físicas, não fazendo referência à provisão de recursos para o desenvolvimento das ações previstas e propostas para a política estadual. Dessa forma, a análise da correspondência entre o que se propõe a longo prazo e o que se traduz anualmente, em termos orçamentários e financeiros, fica inviabilizada. No entanto, é possível adiantar a temeridade em afirmar que os valores propostos nos orçamentos dão conta das demandas do Estado como um todo, o que se verificará, a exemplo do período contemplado no PPA anterior, nos dados acerca das LDO's, LOA's e relatórios de execução.

Persiste também neste PPA o equívoco quanto à inclusão das ações voltadas ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei, mediante aplicação das medidas sócio-educativas (em especial as de responsabilidade da instância estadual, semiliberdade e internação – seja esta provisória ou sentenciada) dentro do programa "Desenvolvimento da Política de Assistência Social", no sub-programa Atenção à Criança e ao Adolescente. Tal inserção traz um desvio em razão de a aplicação das medidas sócio-educativas não atingirem exclusivamente o público da assistência social, uma vez que se constitui em ação prevista na política de atendimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), cuja característica se volta mais à garantia de direitos de maneira geral, não sendo assim de caráter setorial.

Além disso, a consideração das medidas sócio-educativas, inclusive com destinação orçamentária, dentro do programa "Desenvolvimento da Política de Assistência Social", embute como sendo desta política recursos que na verdade são aplicados em outra perspectiva que não especificamente as preconizadas pela LOAS. Assim, se o foco da análise se der pela classificação funcional-programática, quando do estudo dos orçamentos, os valores destinados a tais medidas serão equivocadamente somados aos montantes aplicados na política referida.

A elaboração por segmentos dos subprogramas não contempla de maneira específica a pessoa portadora de deficiência, porém, esse segmento é citado em alguns itens do rol das metas físicas, o que leva à conclusão de que sua inserção se dá nos sub-programas independente da condição específica da deficiência. Entretanto, o subprograma de Ação Comunitária, que se propõe a promover ações de integração, não faz menção a esse segmento como prioridade.

Ainda no que tange às metas físicas esse PPA traz um nível alto de detalhamento, o que reduz a possibilidade de serem contempladas demandas específicas dos municípios no decorrer dos anos a que se refere. Em relação ao Projeto citado com destaque entre as ações governamentais, o "Da Rua para a Escola", as metas previstas foram de 152.620 famílias atendidas no período de 4 anos, o que representa um aumento de, aproximadamente 38,15 vezes em relação à meta do plano do período anterior. Isso demonstra que tal projeto, apesar da metodologia amplamente questionada pelos vários atores sociais do Estado nos espaços de debate, discussões e proposições, em razão de se pautar fundamentalmente no repasse de cestas básicas, propondo uma mesma forma de atuação para todos os municípios inseridos[33], figura como prioridade para o governo estadual que declara já no momento do PPA a intenção não somente em mantê-lo, mas também ampliá-lo.

Tendo feito tais considerações é possível, ainda, afirmar que a análise desses dois PPA's, destaca, portanto, que é muito incipiente a referência à consolidação da assistência social como política no Estado quanto à proposição de investimentos/intervenção pública.

A única ação expressa no documento relativo ao PPA de 1996-1999 que demonstra a intenção de implementar a LOAS no Estado é a definida como Projeto "Capacitação de Recursos Humanos para Implantação da Política de Assistência Social", em cujas metas foram incluídos treinamentos de agentes e realização de diagnósticos.

[33] Esse modelo de gestão tem sido denominado pelos atores sociais de maneira geral como "pacotes prontos" vindos de cima para baixo, uma vez que se constituem praticamente como se fosse um "cardápio" daquilo que o Estado oferece, cabendo ao município acatar e se inserir.

A estruturação da esfera estadual para a prestação de serviços de sua competência não é mencionada nesse documento. No que tange aos municípios, o Plano de Governo estabelece como um dos objetivos a disseminação, a interpretação e o subsídio ao processo de implantação dos conselhos municipais de assistência social, porém sem especificações acerca dessa proposta.

No PPA de 2000 a 2003, além dos programas citados, é prevista a prestação de assessoramento técnico aos municípios para a formulação e o desenvolvimento da política de assistência social, para o reordenamento da rede e o gerenciamento de programas e projetos. Também é proposto o "Apoio Administrativo" que, segundo expresso no texto relativo aos programas, objetiva contribuir para o desenvolvimento da política de assistência social, com maiores índices de eficácia e eficiência, buscando racionalizar e otimizar os recursos – inclusive os oriundos do FEAS – eliminando o paralelismo e controlando a prestação dos serviços. Não fica, porém, explicitada nessa proposta, a forma prevista para que tais objetivos sejam alcançados. Somente é apresentada a especificação das metas por região[34], considerando-se unidades de medidas diversas para cada ação proposta, com a apresentação da quantificação no ano de 2000 em separado e nos anos de 2001 a 2003 de forma agrupada.

Apesar de estar inserida a meta de apoio a municípios em seus projetos sociais específicos, abrangendo os 399 municípios do Estado, considerando-se tanto o repasse direto a prefeituras quanto a entidades sociais, com recursos da assistência social e do Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência, verifica-se que a grande tendência é o financiamento dos programas relacionados no PPA, o que é evidenciado pela expressividade da ocorrência de metas para a execução direta pela esfera estadual e também no apoio aos municípios em seu desenvolvimento. No entanto, como não há nesse documento a previsão financeira, não é possível analisar o volume do valor atribuído a tal ação, nem tampouco ao apoio proposto aos projetos locais.

Também nesse PPA, em momento algum é mencionada a estruturação do Estado para a coordenação do Sistema Estadual de Assistência Social, ou seja, não há previsão de contratação de técnicos; de otimização dos espaços próprios da sede ou das estruturas descentralizadas, como os Escritórios Regionais, por exemplo; a aquisição de equipamentos etc; o que demonstra a não proposição de investimentos de vulto (ou, ao menos, significativos) nessa área a médio prazo.

[34] Para fins de elaboração do orçamento é utilizada a divisão do Estado por meso regiões, num total de seis.

Portanto, o evidenciado nos dois Planos Plurianuais analisados foi que a proposta governamental para o órgão gestor da política de assistência social se pauta em programas que, aparentemente, possuem linhas gerais de atuação voltada aos segmentos da sociedade. A apresentação de grandes propostas, com abrangência estadual que, à primeira vista, dão cobertura ao atendimento aos segmentos priorizados pela LOAS, acabam por se constituírem, no entanto, em programas generalizados, genéricos, totalizantes que não contemplam as diversidades e as vocações regionais e locais. Isso, comparado às diretrizes da LOAS, fere o processo de descentralização, concebido dentro de uma perspectiva democrática, em que se deve promover a garantia do respeito e da autonomia da esfera local.

O que se pode constatar nos instrumentos analisados é que em apenas alguns dos itens contemplados foram expressos os montantes de recursos propostos para o desencadeamento das ações nos anos de referência dos PPA's. Em outros somente são atribuídas metas físicas, o que limita a análise completa sobre a correspondência dos valores previstos e os efetivamente garantidos nos orçamentos anuais. Além disso, o que se poderá verificar posteriormente, com a apresentação dos dados da análise dos orçamentos, é que os valores e propostas previstos não permitem atingir a amplitude constante nesses planos, uma vez que a magnitude tanto da destinação orçamentária quanto do gasto efetivo não é correspondente à potencial demanda do Estado. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, segundo dados dos censos e contagens populacionais do IBGE, a população do Estado do Paraná era de 8.448.713 habitantes em 1991, 9.003.804 em 1996, chegando ao número total de 9.563.458 habitantes em 2000, verificando-se o aumento de 1.114.745 pessoas no período compreendido entre o censo de 1991 e o de 2000, ou seja, um crescimento de 13% no número total de habitantes do Estado.Tomando como base os dados do censo de 2000, no Plano Estadual de Assistência Social do Paraná/2004-2007 consta que, do total da população do Estado, aproximadamente 2.322.577 habitantes são potenciais usuários da Política de Assistência Social, ao se aplicar o critério do corte de renda de ½ salário mínimo per capita.

Dessa maneira, na análise dos orçamentos que serão abordados posteriormente poder-se-á constatar que, no ano em que houve a maior destinação de recursos para a assistência social (1999) os valores não chegam a 4,5 % do orçamento total do Estado, sendo apenas 1,81% alocados no Fundo Estadual de Assistência Social(FEAS), representando apenas R$ 143,68 per capita/ano aproximadamente, se considerado o orçamento todo e R$ 64,72, se apenas se considerar o orçamento do FEAS. Além disso, o crescimento do orçamento não acompanhou percentualmente o crescimento da população do Estado, tendo

oscilado com crescimento no primeiro quadriênio e redução anual no segundo, restando um déficit de cobertura também nesse cálculo proporcional.

5.1.1.2 Leis de Diretrizes Orçamentárias

Como analisado no capítulo referente ao orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo dos três principais instrumentos do processo orçamentário, deve ser elaborada em conformidade com o Plano Plurianual, exceção feita à primeira LDO elaborada por uma gestão, uma vez que, pelo prazo de envio ao Legislativo, acaba por embasar o primeiro ano do PPA, já que esse documento tem seu envio para aprovação legislativa após o daquela lei.

Sendo assim, a LDO do ano de 1996 estabeleceu metas e prioridades que foram incorporadas ao PPA e as demais do quadriênio 1996 a 1999, foram elaboradas em relação a esse plano. O mesmo ocorreu quanto ao segundo quadriênio analisado, ou seja 2000 a 2003, cujo PPA contempla um ano não incluído no presente estudo (2003), em razão do não encerramento do exercício financeiro e da conseqüente não existência de relatórios de execução quando do desencadeamento da pesquisa.

A LDO, como visto, é o documento que estabelece prioridades, metas e limites da receita e despesa para cada ano, como forma de orientação para a elaboração do orçamento.

Assim, pautada nas linhas gerais destacadas no PPA, a LDO demonstra mais expressamente os rumos que nortearão a ação governamental no ano subseqüente, ou seja, qual será a característica da gestão – será de incremento da prestação de serviços públicos? de manutenção da máquina administrativa? de ênfase no serviço da dívida?

Por isso essa lei assume relevância no estudo ora proposto, uma vez que a análise de seu conteúdo pode possibilitar a identificação do grau de prioridade atribuído à assistência social dentre as diretrizes a serem adotadas na elaboração do orçamento.

Com o advento da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a LDO assumiu o papel de disciplinadora de questões específicas a serem observadas no momento das definições da Lei Orçamentária Anual, além de demonstrar metas e riscos fiscais prováveis com a adoção das medidas propostas. Ainda merece destaque a ênfase dada a partir da LRF quanto ao equilíbrio entre as receitas e despesas, à limitação de

gastos com pessoal e critérios para empenhos, as condições e exigências para a transferência de recursos a entidades, sejam públicas ou privadas.

Considerando que a LRF entrou em vigor no ano de 2000, durante a execução daquele orçamento anual, suas orientações somente foram contempladas na elaboração do orçamento do ano subseqüente, quando é possível identificar significativas mudanças no conteúdo e na forma de apresentação da LDO, em especial seus anexos.

Dessa maneira geral, é possível constatar que as LDO's do Estado, no período analisado, apresentaram similaridades e particularidades, as quais apontaremos a seguir:

Basicamente essas leis apresentam a mesma estrutura, sendo abordada a definição das diretrizes propriamente ditas, as prioridades da administração estadual, a proposta de organização e estrutura dos orçamentos e as diretrizes para sua elaboração. Vale ressaltar que, em nenhuma delas o orçamento da seguridade social é mencionado e nem tampouco adotado como um item de destaque como preconizado na Constituição Federal de 1988. Assim, todas as LDO's analisadas somente prevêem a estruturação dos orçamentos anuais contemplando o Orçamento Fiscal, o Orçamento Próprio da Administração Indireta, o Orçamento de Investimentos das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Análise das LDO's relativas ao período de 1996 a 2002

As leis de diretrizes orçamentárias dos anos de 1996 a 1999, ou seja, do período abrangido pelo primeiro PPA analisado, apresentam pontos em comum e especificidades, de maneira geral e no tocante à política de assistência social.

Nesse primeiro quadriênio, as LDO's indicam que dentre as principais ações que, segundo disposição expressa em artigo, "...terão prioridade na alocação de recursos nos orçamentos..." está o desenvolvimento humano no Paraná, "através do atendimento pleno às necessidades básicas da população" nas diversas áreas de políticas públicas, dentre as quais é citada a atenção à criança e à família.

De maneira geral, alguns pontos convergentes têm destaque como prioridades da Administração Estadual, como a constituição de um anel de integração no Estado; o desenvolvimento sustentado; o desenvolvimento humano, com a proposta de atendimento às necessidades básicas da população nas áreas de saúde, educação, esporte, lazer, habitação, segurança, justiça, cidadania, abastecimento, cultura, atenção à criança e à família, geração de emprego e renda; a efetividade na gestão pública; entre outras.

Especificamente nas LDO's de 1998 e 1999 é incluída a prioridade "investimento para melhoria da qualidade de vida", com o asseguramento de políticas públicas convergentes em diversas áreas, entre elas o desenvolvimento de cidades.

Ressalta-se que, mesmo já no terceiro ano de vigência da LOAS (1996), ao contrário do que ocorre com outras políticas (como é o caso da saúde, da educação, da cultura, do esporte, da habitação etc), a assistência social não tem visibilidade enquanto política pública a ser priorizada, o que fica expressa na não menção da mesma no rol das prioridades quando se trata do atendimento às necessidades básicas da população. Isso fica implícito na declaração de prioridade quanto ao atendimento à criança e à família, já que o órgão gestor tem tais segmentos considerados em sua denominação. Porém, a criança e a família são também público das demais políticas, restando a dúvida quanto à efetiva consideração da assistência social como provedora de meios para o atendimento das referidas necessidades.

A partir da LDO de 2000 até a última analisada, as prioridades passaram a ser apresentadas de forma distinta, tanto em relação ao quadriênio anterior, quanto entre si. Assim, para o exercício de 2000, a LDO previu prioridades enquadradas em 8 linhas de ação, a saber:

I. Geração de Empregos (Oportunidades de Trabalho);
II. Desenvolvimento da Agropecuária (Ação no Campo);
III. Segurança Pública e Desenvolvimento Social (Família Protegida);
IV. Desenvolvimento Urbano e Regional (Força Regional);
V. Infra-Estrutura e Desenvolvimento Sustentado do Meio Ambiente (Paraná Ambiente);
VI. Ações de Vanguarda (Paraná na Frente);
VII. Administração Pública.

Tais linhas de ação, em razão dos prazos de envio da LDO ao Legislativo, foram definidas antes da elaboração do PPA, o que levou à menção, no texto dessa lei, de que o referido Plano as teria como base no que tange aos programas. Assim, também embasou a LOA do ano em questão. A linha de ação que, por similaridade, sugere a inserção da assistência social nessa LDO é a de número III, que faz referência à proteção à família pela Segurança Pública e Desenvolvimento Social.

Na LDO de 2001 o capítulo sobre as prioridades apenas faz referência à consonância ao PPA e à posterior definição nos orçamentos para o exercício e, na LDO de 2002 é ainda inserida a idéia relativa à priorização de obras já iniciadas.

Pôde-se constatar que tais leis propõem a discriminação das despesas na conformação do orçamento por unidades orçamentárias, segundo a classificação funcional-programática. Tal classificação traz como ponto positivo a possibilidade de melhor visualização da aplicação dos recursos em uma política para determinado exercício. No entanto, como são consideradas ações nas classificações funcionais programáticas que não correspondem, especificamente à respectiva função, tal análise, que deveria (ou poderia) trazer mais clareza e publicidade para os investimentos em determinadas áreas, fica prejudicada no que tange à exatidão. A partir da LDO de 2001 a concepção de orçamento-programa passa a ser adotada como diretriz para a elaboração da lei do orçamento**,** com a definição de que cada programa identificará as ações necessárias para que os objetivos sejam atingidos sob a forma de projetos, atividades e operações especiais, com a especificação de valores, metas e unidades orçamentárias responsáveis pela ação.

Tal estrutura é também adotada pela LDO de 2002, o que permite aludir que nos primeiros anos de gestão governamental a condução da estrutura do orçamento teve base na classificação adotada antes da alteração proposta pela Portaria nº 42/99, que definiu que a União e os Estados deveriam apresentar sua proposta orçamentária seguindo a classificação por programas a partir do exercício de 2000, como forma de reforçar a relação entre orçamento e planejamento. No entanto, permanece a classificação anteriormente utilizada para os orçamentos de investimentos das empresas públicas e das Sociedades de Economia Mista.

Além disso, segue-se a forma de apresentação por categoria econômica – despesas correntes (que agregam os gastos com pessoal e encargos; os juros e encargos da dívida pública e outras despesas correntes) e despesas de capital (que contemplam os investimentos, as inversões financeiras, a amortização da dívida pública e outras despesas de capital).

No tocante às diretrizes gerais para a elaboração das leis orçamentárias anuais, tais LDO's explicitam que "No projeto de Lei Orçamentária Anual as receitas serão estimadas e as despesas fixadas..." de acordo com as especificações da normatização relativa ao Orçamento Público no Brasil e também definem que as receitas de órgãos, fundos, fundações, autarquias, órgãos de regime especial e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado, serão programadas para atender, prioritariamente, gastos com

pessoal e encargos sociais, serviços da dívida, contrapartida de financiamentos e manutenção de atividades e bens públicos, devendo apresentar consonância com as prioridades do Plano Plurianual. Nas LDO's de 2000 a 2002, outro componente é inserido como prioridade – os precatórios judiciais.

Essa definição atinge o FEAS, uma vez que os fundos são citados dentre os que devem assim programar seus recursos obtidos. A não discriminação da especificidade dos fundos ligados às políticas públicas demonstra a não atribuição da devida importância ao financiamento dessas, com a primazia da responsabilidade do Estado estabelecida na legislação brasileira.

Ainda no capítulo que trata das Diretrizes Orçamentárias são definidas, em todas as LDO's analisadas, as deduções e vinculações obrigatórias a serem consideradas na elaboração da proposta orçamentária, bem como os percentuais máximos de destinação dos recursos remanescentes para os diversos órgãos da administração. Assim, a destinação de recursos especificamente aos órgãos que gerem as políticas públicas e as atividades-meio na esfera estadual, se dá, conforme as leis em análise, após a dedução dos recursos destinados a despesas especificadas, tais como:

I. O pagamento de precatórios judiciais;
II. O fomento da pesquisa científica e tecnológica, de acordo com o artigo 205 da Constituição do Estado;
III. O orçamento do Poder Legislativo;
IV. O orçamento do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça e Tribunal de Alçada);
V. O Orçamento do Ministério Público;
VI. Despesas com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo;
VII. Pagamento do serviço da dívida pública;
VIII. Empréstimos e contrapartidas de programas objetos de financiamentos nacionais e internacionais;
IX. Programas de fomento e desenvolvimento através do Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, inclusive os previstos na Constituição do Estado do Paraná no artigo 142 e artigo 58 das Disposições Transitórias;
X. A manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondentes a, no mínimo, 25% da receita de impostos, de acordo com o artigo 185 da Constituição Estadual;
XI. O custeio do plano complementar ao Sistema Único de Saúde a que se referem as Leis Estaduais nº 10.219, de 21 de dezembro de 1992 e nº 10.533, de 30 de novembro de 1993.

Feitas tais deduções, são expressos nas referidas Leis de Diretrizes Orçamentárias, os percentuais máximos de destinação dos recursos remanescentes às demais áreas e órgãos. Assim, é possível analisar nos anos em questão, os percentuais atribuídos ao

órgão gestor da assistência social, considerando-se que, como a destinação se dá com o limite máximo definido, ou seja, poderão vir a ser aplicados recursos até o percentual citado, não há a garantia de compromisso de destinação total, uma vez que, a utilização plena por uma secretaria implica em redução do limite de outra, de forma que se mantenha o percentual global de 100%.

Regra geral, na distribuição desses anos, ficou demonstrado que, de fato, a assistência social ocupa papel subalternizado em relação às demais políticas, pois, além de se considerar o seu órgão gestor somente no rol das áreas que "disputam" os recursos remanescentes, constata-se que os percentuais a ele atribuídos nas referidas leis não ultrapassam a ordem dos 8% desses recursos. Assim, no ano de 1996, coube ao então órgão gestor dessa política, a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, até 8% dos recursos em tela, sendo que nos outros anos atribuiu-se-lhe o percentual de até 6% de tais recursos.

Portanto, pode-se constatar que a assistência social não é contemplada em nenhuma das leis analisadas com percentual fixo de destinação mínima de recursos para seu desenvolvimento e, tampouco figura entre as políticas consideradas prioritárias nessa destinação. Entrando na "disputa" pelos recursos remanescentes, muitas vezes esta política "perde" para estruturas-meio e não tem garantida a totalidade de aplicação dos percentuais indicados nas leis, pois estes são definidos como o máximo de recursos possivelmente alocados no órgão gestor. Vale ressaltar que esse percentual de recursos remanescentes é estabelecido para todo o órgão gestor da assistência social o que inclui ações que, a rigor, não deveriam ser consideradas nessa política, por não terem características de política setorial. É, assim, inserida para financiamento com esses recursos, a ação programática do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP, e o Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência – FIA, os quais enfocam a política de garantia de direitos à criança e ao adolescente, o que contempla, mas não se limita à assistência social.

Uma dificuldade encontrada na análise desse ponto é relativa ao cálculo do quanto representam os recursos remanescentes em relação ao total do orçamento fiscal. A LDO não estabelece percentuais de aplicação obrigatória para cada ação relacionada, o que não permite a identificação do montante disponível após as deduções. Dessa forma, o instrumento utilizado não permite a identificação, de pronto, do valor base para esse cálculo.

Quando da análise das Leis Orçamentárias Anuais pôde-se constatar a menção a algumas das ações referidas, em seus anexos, com a definição dos percentuais fixos – como o Legislativo, com a média de 4,71%, o Judiciário, média de 7,64%, o Ministério

Público, 3%, o Ensino, 25% da receita de impostos mais o salário-educação e as operações de crédito, a Ciência e Tecnologia, 2% da receita tributária; e, em 2002, os serviços de saúde, 9% dos impostos: IPVA, ICMS, ITCMD[35], 9% da cota-parte do FPE, do IRRF e do IPI[36], e 9% das transferências financeiras; e a política de Cultura, com a destinação de 0,1% do ICMS. No entanto, permanecem sem apresentação direta os percentuais a serem gastos com precatórios, com contrapartidas de financiamentos, ficando ainda diluídos os montantes aplicados no pagamento da dívida pública e com pessoal, já que em especial neste último, os percentuais médios de 60% também são compostos considerando os órgãos que contam com destinação obrigatória de percentual de recursos.

As estimativas de receita pública nesses anos demonstram que a possibilidade de arrecadação do Estado teve incremento, passando de R$ 3.400.000.000,00 (três bilhões e quatrocentos milhões de reais) estimados para 1996 no orçamento fiscal, para R$ 7.500.000.000,00 (sete bilhões e quinhentos milhões de reais) em 1997 e 1998, e R$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais) em 1999. Em contraponto, os percentuais de gastos com pessoal definidos nessas leis sofreram redução nos anos de 1998 e 1999 (passando de 65% nos dois primeiros anos para 60% nos dois anos subseqüentes). Partindo-se desses pressupostos, poder-se-ia supor que o investimento na assistência social teria incremento, uma vez que juntamente com o aumento da arrecadação, previu-se a diminuição de um dos gastos relacionados nos itens obrigatórios. No entanto, além de ter ocorrido o contrário, ou seja, de ter diminuído o percentual atribuído ao órgão gestor dessa política, ainda não há a possibilidade de garantia de execução total do mesmo, devido ao seu caráter relativo.

Em se aplicando o critério de comparação da assistência social com outras áreas da gestão governamental e outras políticas públicas, têm-se que, nesses anos a destinação de percentual dos recursos remanescentes ao órgão gestor dessa política esteve equiparado, no ano de 1996 à Chefia do Poder Executivo, em 1997 à Secretaria de Estado da Fazenda e à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico, em 1998 à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania e à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico, em 1999 a essas duas secretarias e também à Secretaria de Estado de Esporte e Turismo, em 2000, à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico e, em 2001, também a esta última e à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania.

[35] IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços; ITCMD – Imposto sobre a Transferência Causa Mortis.
[36] FPE – Fundo de Participação dos Estados; IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

Relacionando-se as Secretarias que tiveram percentuais superiores atribuídos para possível destinação orçamentária, obtêm-se o seguinte:

- Em 1996 – Secretaria de Estado da Administração (até 12%), Secretaria de Estado da Segurança Pública (até 20%), Secretaria de Estado da Saúde (até 30%), Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (até 10 %), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 18%), Secretaria de Estado dos Transportes (até 25%), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (até 10%), Secretaria Especial da Política Habitacional (até 14%);
- Em 1997 - Chefia do Poder Executivo (até 8%), Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (até 14%), Secretaria de Estado da Administração (até 12%), Secretaria de Estado da Segurança Pública (até 20%), Secretaria de Estado da Saúde (até 30%), Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (até 8 %), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 15%), Secretaria de Estado dos Transportes (até 25%), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (até 10%), Secretaria Especial da Política Habitacional (até 12%);
- Em 1998 - Secretaria de Estado da Administração (até 12%), Secretaria de Estado da Segurança Pública (até 16%), Secretaria de Estado da Saúde (até 200%), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 15%), Secretaria de Estado dos Transportes (até 25%), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (até 12%), Secretaria Especial da Política Habitacional (até 10%), Secretaria de Estado dos Transportes (até 25%); Secretaria de Estado da Fazenda (até 90%);
- Em 1999 - Secretaria de Estado da Administração (até 12%), Secretaria de Estado da Fazenda (até 9%), Secretaria de Estado da Segurança Pública (até 16%), Secretaria de Estado da Saúde (até 20%), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 15%), Secretaria de Estado dos Transportes (até 25%), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (até 12%), Secretaria Especial da Política Habitacional (até 10%).
- Em 2000 – Administração Geral do Estado – recursos supervisionados pela Secretaria de Estado do Planejamento (até 10%); Secretaria de Estado da Administração (até 12%); Administração Geral do Estado – recursos supervisionados pela Secretaria de Estado da Fazenda (até 11%); Secretaria

de Estado de Segurança Pública (até 16%); Secretaria de Estado da Saúde (até 20%); Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 15%); Secretaria dos Transportes (até 25%); Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (até 12%); Política Habitacional (até 10%);

- Em 2001 - – Administração Geral do Estado – recursos supervisionados pela Secretaria de Estado do Planejamento (até 10%); Secretaria de Estado da Administração (até 12%); Administração Geral do Estado – recursos supervisionados pela Secretaria de Estado da Fazenda (até 11%); Secretaria de Estado da Fazenda (até 9%); Secretaria de Estado de Segurança Pública (até 16%); Secretaria de Estado da Saúde (até 20%); Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 15%); Secretaria dos Transportes (até 25%); Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (até 12%); Política Habitacional (até 10%);
- Em 2002 – Administração Geral do Estado – recursos supervisionados pela Secretaria de Estado do Planejamento (até 9%); Secretaria de Estado da Administração e Previdência (até 13%); Administração Geral do Estado – recursos supervisionados pela Secretaria de Estado da Fazenda (até 13%); Secretaria de Estado da Fazenda (até 9%); Secretaria de Estado de Segurança Pública (até 18%); Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (até 15%); Secretaria dos Transportes (até 25%); Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (até 12%); Política Habitacional (até 10%)[37].

O que se pode verificar a partir dos dados apresentados é que o órgão gestor da Política de Assistência Social no Estado do Paraná obteve, potencialmente, percentual mínimo de destinação de recursos, sendo essa, muitas vezes, inferior a estruturas meio, ou seja àquelas que não prestam serviços diretamente à população ou que não operacionalizam políticas públicas de âmbito estadual. Dentre tais estruturas destacamos a Chefia do Poder Executivo, mencionada na LDO de 1997 com o limite destinado de até 8% do orçamento, quando o da SECR era de até 6%; as Secretarias de Estado do Planejamento, de Administração e da Fazenda, que na maioria dos exercícios receberam destinação maior que o

[37] Ressalte-se que a Secretaria de Saúde não mais figura nesse ano entre as estruturas que disputam percentuais dos recursos remanescentes em razão de ter obtido, por lei, a vinculação constitucional de percentual de destinação obrigatória.

órgão gestor da assistência social, se considerada a somatória dos recursos diretamente aplicados em sua estrutura e os sob sua responsabilidade na Administração Geral do Estado.

Tais dados sugerem, tomando-se por base os indicadores de Fagnani (1998), que o caráter redistributivo dessa política no Estado manteve-se comprometido nesses anos, uma vez que a direção do gasto público não se voltou para o efetivo cumprimento do proposto pela LOAS, ou seja, da viabilização do atendimento a todos que vierem a necessitar dessa política. A tabela a seguir traz a demonstração dessa constatação:

Tabela I – Limites percentuais de destinação dos recursos remanescentes previstos nas LDO's de 1996 a 2002 (SECR, SEFA, SEAD, SEPL)

Estrutura / **Ano**	**Limites percentuais estabelecidos nas LDO's**			
	SECR (%)	**SEFA* (%)**	**SEAD* (%)**	**SEPL* (%)**
1996	8	8	12	20
1997	6	6	12	14
1998	6	90	12	100
1999	6	9	12	16
2000	6	20	12	10
2001	6	20	12	10
2002	6	22	13	9

SECR: Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família
SEFA: Secretaria de Estado da Fazenda
SEAD: Secretaria de Estado da Administração
SEPL: Secretaria de Estado do Planejamento
* Estão somados os percentuais específicos para as estruturas e aqueles que estão sob sua supervisão

Analisando os dados da tabela e considerando um ponto comum dessas LDO's[38], em que se expressa que a aplicação dos recursos dos órgãos, segundo disposições dessas leis, deve prioritariamente se dar para a manutenção e o custeio, bem como para contrapartidas de convênios e acordos firmados com entidades e organismos públicos e privados, nacionais e internacionais, verifica-se que a ênfase não se dá no investimento, propriamente dito, nas políticas públicas, mas sim na estrutura já existente no cumprimento de compromissos assumidos com estruturas de financiamento. Chamam a atenção os percentuais possibilitados à SEFA e à SEPL no ano de 1998, que sugerem que tais áreas poderão obter a destinação da totalidade dos recursos remanescentes, em detrimento das áreas finalísticas que não contam com recursos por destinação obrigatória, como a assistência social, por exemplo.

[38] Com exceção das de 2001 e 2002.

Uma peculiaridade é apresentada pela LDO de 1996 quando, em seu artigo 32 é definido que os recursos arrecadados a partir da aplicação das leis estaduais que prevêem multas e sanções quando do descumprimento de normas relativas ao público infanto-juvenil, serão destinados à Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família – órgão gestor da política de assistência social – para aplicação específica em programas de assistência a esse público. Nesse ponto pode estar centrada a possibilidade de maior destinação de recursos naquele ano (cujo percentual fixado foi de até 8% dos recursos remanescentes).

Um aspecto comum relevante a ser destacado entre as LDO's analisadas é que todas, sem exceção, expressaram a possibilidade de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, estabelecendo, no entanto, que tal procedimento deveria obedecer a determinadas condições, como por exemplo: a compatibilidade com a Constituição Estadual (art. 134) – condição presente em todas as leis em estudo; não discriminação de instituições a serem beneficiadas com auxílios e subvenções sociais e não retirada de recursos de contrapartidas de financiamentos, empréstimos, acordos, convênios, contratos etc. – condições mencionadas nas LDO's de 1996, 1997 e 1998; e observação das disposições da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal – condição inserida nas LDO's de 2001 e 2002.

A análise dos anexos de emendas nas Leis Orçamentárias Anuais, no entanto, demonstra que no que tange à não discriminação das instituições essas condições não foram respeitadas.

Anexos às Leis de Diretrizes Orçamentárias

No período de 1996 a 1999, os anexos às leis de diretrizes orçamentárias explicitavam as ações programáticas consideradas prioritárias nas referidas leis, nos capítulos voltados ao tema "Das Prioridades da Administração Pública".

Assim, tem-se no ano de 1996 a ênfase na definição e consolidação de uma estrutura estratégica para o Estado – viabilizada através do anel de integração; no desenvolvimento sustentado no Paraná; no desenvolvimento humano; na efetividade da gestão.

A assistência social é contemplada no item referente ao Desenvolvimento Humano através da previsão de expansão dos programas de apoio ao desenvolvimento sócio-econômico do trabalhador rural, fomento às organizações comunitárias, estímulo ao ofício, atenção à pessoa portadora de deficiência, atenção integral à família, às crianças e adolescentes e aos idosos, continuidade do Programa Formando o Cidadão e expansão de

projetos sociais, sendo citados como exemplos as Linhas de Ofício e os Piás. Também na proposta de Efetividade na Gestão Pública a assistência social é inserida através da proposição de expansão dos programas de organização municipal, de assistência técnica aos municípios, de capacitação de recursos humanos, bem como do fortalecimento da descentralização técnico-administrativa das unidades sociais do Estado.

Na LDO de 1997, as ações programáticas são praticamente as mesmas, havendo, no entanto, algumas alterações em seu conteúdo. Por exemplo, no item Desenvolvimento Sustentado no Paraná é inserida a proposta de promoção da melhoria de vida dos paranaenses através do combate à pobreza no meio rural, o manejo e conservação dos recursos naturais, a capacitação e profissionalização, a organização e o fortalecimento institucional e mecanismos de apoio sócio-econômico ao trabalhador rural. Além dessa também consta nesse item a continuidade da implantação de Vilas Rurais para a fixação de famílias e trabalhadores rurais volantes, fornecimento de condições de moradia, educação, saúde, infra-estrutura de água e energia; bem como o apoio às atividades de melhoria das condições habitacionais e de apoio à auto-sustentabilidade das comunidades indígenas. No item Desenvolvimento Humano são previstas as seguintes ações durante o ano:

- Expansão de programas que desenvolvam política social com ações de caráter emancipador, voltados aos segmentos excluídos;
- Promoção da convivência familiar da criança e do adolescente. É apresentada como estratégia para tal proposta a intensificação dos projetos Piá, Creche, Formando Cidadão, Piá no Esporte, Piá Ambiental, Piaí (para atendimento da comunidade indígena), Da Rua para a Escola, apoio a Entidades de atendimento à família e registro civil;
- Implantação de programas de proteção especial à criança e ao adolescente, pela interiorização dos Centros Integrados de Atendimento ao Menor Infrator, da implantação de unidades regionalizadas de atendimento em semiliberdade, da ampliação do atendimento em Liberdade Assistida e do Projeto Casas-lares;
- Expansão dos programas de atenção ao idoso, através de projetos de revitalização de asilos, Casa-lar, Condomínio da Terceira Idade, Centros de Convivência e Produção etc.;
- Expansão de programas de atenção à pessoa portadora de deficiência, a partir de ações como: o “Perfil da Pessoa Portadora de Deficiência”, “Sistema de Atenção Continuada”, “Casa-lar” e “Sistemas de Informações Gerais de Apoio”;
- Ampliação do desenvolvimento comunitário, por meio de programas de apoio ao desenvolvimento sócio-econômico do Trabalhador Rural, entre outros;
- Estímulo e fomento de organizações comunitárias;
- Implantação da Central de Produção de Alimentos, em parceria com o PROVOPAR Estadual, prefeituras municipais e ONG’s;
- Fomento a atividades produtivas através de projetos de Estímulo ao Ofício (Linha/Estação do Ofício, Piá no Ofício e Estação da Produção);
- Incentivo e valorização do artesanato paranaense.

Esses itens trazem correspondência ao que consta no PPA, inclusive utilizando a terminologia e denominação dos programas conforme tal documento, e demonstram a ênfase na proposição de protagonismo da esfera estadual na definição das prioridades para investimento em todo o Estado.

No item relativo à efetividade na gestão pública a ênfase no que tange à assistência social é a mesma constante no anexo da LDO 1996.

Para 1998 se configurou alteração na forma de apresentação das ações programáticas propostas, seguindo-se a estrutura do PPA e do Programa de Governo já analisados. Portanto, nesse ano o anexo contempla a assistência social no programa "Criança + Família", propondo ações voltadas em especial aos segmentos criança, idoso e pessoa portadora de deficiência. São definidos, para tanto, os seguintes objetivos:

- Promover a convivência familiar da criança e do adolescente, intensificando os projetos já relacionados como prioridade no anexo da LDO 1997;
- Garantir o atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em unidades sociais oficiais, preparando-os para o exercício da cidadania;
- Descentralizar o atendimento a adolescentes autores de atos infracionais;
- Expandir as ações de atenção ao idoso, através dos projetos definidos nas LDO's anteriores;
- Expandir as ações de atenção à pessoa portadora de deficiência através dos projetos já relacionados na LDO de 1997.

Também para o ano de 1999 a proposta apresentada no anexo traz conformidade com o PPA e o Plano de Governo, sendo também enfatizados no Programa Criança + Família os segmentos criança e adolescente em situação de risco e idoso. Quanto ao primeiro segmento citado tem centralidade nesse ano a busca de garantia das condições mínimas de bem-estar e dignidade, retorno à família e acesso à escola, o que se propõe realizar através do Projeto Da Rua para a Escola. No que tange ao idoso as propostas se voltam à continuidade das ações que promovam independência bio-psico-social e ao atendimento às situações de risco e abandono.

A análise desses documentos reforçou a característica marcante no desenho proposto para a política estadual de assistência social, já identificada quando da análise dos Planos Plurianuais, ou seja, de que, regra geral, há a definição de programas gerais de governo, para desenvolvimento no âmbito do município, porém não permitindo a este que proponha sua própria ação para o co-financiamento pelo governo estadual. Em nenhum momento os documentos analisados fizeram menção ao que o artigo 30 da LOAS indica, principalmente no que tange ao Plano Municipal de Assistência Social. Além disso, não é feita referência também à forma de financiamento, não havendo a inserção da sistemática de repasse fundo a fundo. Isso é observado mesmo nos anos mais próximos, como 2002, por exemplo, quando o sistema estadual já completava seis anos de vigência. Outro ponto característico salientado quando da análise dos PPA's e também reiterado nas propostas de diretrizes do governo é a atuação com base nos segmentos e, nesse sentido, algumas questões contraditórias quando da priorização para atuação da esfera estadual. Por exemplo, no que se refere à pessoa idosa propõe-se a revitalização de asilos quando em outros momentos se enfatiza a convivência familiar e comunitária[39]. Em termos formais, no entanto, há coerência entre o estabelecido no Plano Plurianual e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, em especial em seus anexos, os quais seguem as linhas de ação básicas estabelecidas no referido plano. O que fica sem evidência, no entanto, é a consideração da assistência social como política pública e a correspondência ao que a Norma Operacional Básica define como papel da esfera estadual no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no que se refere ao financiamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano 2000, ao contrário das demais, não apresentou anexos e já nos anos de 2001 e 2002 verifica-se evidente modificação nos conteúdos abrangidos pelos anexos, uma vez que estes passaram a ser elaborados em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – a chamada "Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)", demonstrando metas e riscos fiscais da administração para os referidos anos.

Essa mudança em relação à forma e conteúdo dos anexos traduz a tendência introduzida pela LRF de se enfatizar o equilíbrio das contas e o ajuste fiscal pelo Estado – termo que passa a constar expressamente no texto legal, ao invés da menção às ações e programas. Assim, nos anexos de metas, é feita uma avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, são apresentadas as renúncias fiscais a serem adotadas, a

[39] Esta modalidade de atendimento vem sendo a preconizada atualmente como diretriz da Política Nacional de Atenção ao Idoso, baseada no Estatuto do Idoso.

evolução do patrimônio líquido e as metas, propriamente ditas nesse sentido. Já nos anexos de riscos fiscais é apresentada a análise quanto aos fatores que podem afetar as contas públicas.

Portanto, a partir dessa alteração em relação ao primeiro quadriênio analisado, as questões afetas à política econômica passam a ser tratadas com prioridade na apresentação das diretrizes e metas que deverão ser observadas quando da elaboração das propostas para as leis orçamentárias anuais, não sendo da mesma forma evidenciadas avaliações e propostas relativas às políticas sociais públicas. Isso demonstra a tendência instalada no âmbito do país nesses anos, de correspondência à política de ajustes imposta pelos agentes financiadores internacionais, de ênfase nas questões relativas ao aspecto econômico em geral pelos governos dos chamados países em desenvolvimento – o que, em termos orçamentários, pela padronização dos instrumentos legais relativos ao planejamento na administração pública, impacta também nas esferas estaduais e municipais. Dessa maneira, pela correspondência aos ditames da relação econômica, introduzida legalmente no Brasil a partir da LRF, não se evidencia a expressa proposição, nos anexos das LDO's elaboradas no âmbito do Estado nos anos posteriores àquela lei complementar, de metas para as políticas públicas.

Identifica-se como característica marcante introduzida nessas duas LDO's aprovadas após a LRF, a afirmação de que a elaboração do Projeto de Lei, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária dos referidos anos deverão ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal. É expressa, assim, a observação do princípio da publicidade e do amplo acesso da sociedade às informações afetas a tais etapas e aos resultados obtidos. No entanto, reforça-se a ênfase no aspecto econômico, em detrimento das questões relativas às políticas públicas.

A especificidade do ano 2000, em cuja LDO não constou anexo, e a alteração no conteúdo dos anexos das LDO's de 2001 e 2002 pela priorização das questões referentes à gestão fiscal, inviabiliza a análise da relação entre o preconizado como proposta no Plano Plurianual desse período (2000-2003) para a assistência social e o conteúdo das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos em estudo desse segundo quadriênio governamental. A única constatação possível se dá no âmbito do já mencionado percentual de destinação dos recursos remanescentes ao órgão gestor da política de assistência social, fixado em até 6% nos três anos, repetindo os indicativos adotados desde o ano de 1997.

5.1.1.3 Leis Orçamentárias Anuais

Como abordado no referencial bibliográfico, a Lei Orçamentária Anual – LOA – é o instrumento que, a cada ano, demonstra a possibilidade de receita de determinada esfera pública sobre a qual são fixadas as despesas. Para essa fixação das despesas são definidas rubricas com a indicação das fontes de financiamento de cada ação proposta.

Assim, essa lei expressa as prioridades para o financiamento público em determinado ano e permite a análise acerca do investimento nas políticas sociais com base nos indicadores de direção, magnitude do gasto e natureza das fontes de financiamento, propostos por Fagnani (1998).

De acordo com os princípios orçamentários, a LOA deve reunir, a cada ano, todas as receitas e despesas da gestão em um único documento. No entanto, esse documento, conforme definições da Constituição Federal de 1988, deve ser apresentado destacando três tipos de orçamento: o Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimento das Empresas Públicas ou de Economia Mista.

Além disso, pelo princípio da anterioridade, já mencionado, há também a exigência de que, para se executar qualquer despesa pública deve haver previsão orçamentária, o que demonstra que as ações e prioridades devem ser programadas no ano anterior (no período de elaboração da proposta orçamentária) de forma que, através de um mecanismo de projeção, se busque contemplá-las no exercício de vigência do orçamento.

Assim, o orçamento se constitui em documento de ordem técnica, porque exige a adoção de metodologia, possui um processo de planejamento – pelo princípio da programação –, expressa conteúdos etc, mas também é fundamentalmente político, já que evidencia a intencionalidade dos dirigentes públicos, principalmente no que se refere à prestação de serviços para atendimento às necessidades da população.

Tomando-se como base outros princípios que devem ser observados no processo orçamentário, como clareza e publicidade, observa-se que muito ainda há que ser feito para que o orçamento seja inteligível ao cidadão não diretamente ligado à área financeira. Isso porque se constitui em documento baseado em códigos minuciosos e expresso em linguagem extremamente técnica, o que dificulta sua interpretação. Por isso, para muitos, seu estudo ou manuseio torna-se árido e desestimulante, o que prejudica e compromete sua democratização e controle.

Em razão dessas questões principais apontadas, para que se tenha noção da direção e da dimensão do financiamento de determinada área de atuação governamental, é imprescindível que a Lei Orçamentária Anual seja objeto de análise prévia pelos atores que devem participar do processo decisório em relação a tais áreas. No caso das políticas públicas, em geral, e da política de assistência social, em específico, a análise e proposições no campo orçamentário devem ser realizados, tanto pelos técnicos das áreas afetas, quanto pelos membros das instâncias de controle e fiscalização, que no caso da assistência social, são os conselhos deliberativos.

No entanto, também esse ainda é um caminho a ser trilhado na maioria dos processos de elaboração orçamentária. As peças do orçamento continuam sendo ilustres desconhecidas de muitos daqueles que deveriam participar de seu processo de elaboração e do acompanhamento de sua execução. As práticas tradicionais ainda não viabilizam facilidades para acesso e, nem tampouco para compreensão da linguagem codificada própria dos documentos orçamentários. Em razão disso, a transparência fica comprometida, a participação desestimulada e os resultados não controlados.

Devido ao reflexo dessa tendência histórica, é preciso avançar muito ainda. E, nesse sentido, estudos do *comportamento orçamentário* podem contribuir consideravelmente na publicização das informações e na viabilização de conteúdos analíticos importantes ao processo decisório e avaliativo. É essa a contribuição pretendida por este estudo.

Portanto, como a proposta é a análise do financiamento da política de assistência social no Estado do Paraná, buscou-se, além do estudo dos instrumentos já mencionados – os Planos Plurianuais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias – cujos conteúdos possibilitaram uma visão mais geral das tendências do governo do referido estado nos anos de 1996 a 2002, também a análise das Leis Orçamentárias Anuais referentes a esses exercícios, para que fosse possível verificar que elementos trazem em relação aos investimentos na política em questão.

Esta análise possibilitou identificar a flutuação dos montantes e percentuais de destinação de recursos para a área nesses anos, alguns equívocos de concepção na alocação destes, permitindo a reflexão acerca dos três fundamentos propostos como indicadores – magnitude, direção e natureza das fontes de financiamento. Além disso, os relatórios de execução permitiram avaliar os índices de aplicação efetiva dos recursos orçados.

Como critério para a apresentação dos resultados adotou-se a comparação dos dados, anualmente e/ou por períodos, conforme especificidades identificadas no decorrer do estudo e a necessidade de destaque de algum item considerado de maior relevância.

Nesse sentido, o foco da análise foi o órgão gestor da política de assistência social no Estado nos referidos anos – a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR) – que figura nos orçamentos como órgão ao qual são vinculadas unidades orçamentárias, tais como: a Diretoria Geral (DG), o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), o Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência (FIA) e o Instituto de Ação Social do Paraná (IASP) – autarquia voltada à época para a atuação com crianças e adolescentes em medidas de proteção e sócio-educativas. Essa vinculação permite identificar uma das classificações adotadas no processo orçamentário, mencionadas por Giacomoni no referencial bibliográfico, para a apresentação da despesa pública, ou seja, a classificação institucional, que evidencia quais são as unidades administrativas responsáveis pela execução de determinadas despesas.

Vale ressaltar que, por sua característica de "agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que são consignadas dotações próprias", conforme artigo 14 da Lei 4.320/64, e também por sua definição tanto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, quanto na Norma Operacional Básica – NOB, os Fundos de Assistência Social devem ser unidades orçamentárias vinculadas a órgãos específicos responsáveis pela gestão da referida política, o qual, no âmbito do Estado do Paraná no período analisado, é representado pela SECR.

No entanto, apesar dessas disposições legais e, mesmo constando, a partir do orçamento de 1997 o FEAS como unidade orçamentária[40], somente no exercício de 2000 esse fundo passou a conter o agrupamento de serviços relativos à ação programática da política de assistência social nele alocado. Até então, tal fundo – assim como o FIA - , conforme foi demonstrado posteriormente, somente foi considerado "projeto" ligado a determinado programa ou subprograma da função orçamentária Assistência Social.

[40] Em 1996 ainda não havia sido criado o Fundo Estadual de Assistência Social por lei específica, como preconiza a normatização relativa aos fundos especiais constante na Lei nº 4.320/64. Portanto, mesmo já com a definição na LOAS (art. 30) de que Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam, a exemplo da instância federal, instituir fundos de assistência social em seus âmbitos para operacionalização dos recursos relativos às ações dessa política, não é permitido que a Lei Orçamentária crie o fundo e nele aloque recursos, o que se reforça com o princípio da exclusividade do orçamento, citado anteriormente. Portanto a legalidade da criação dos FEAS's e dos FMAS's somente se configura, de fato, mediante lei das esfera estadual e municipal, respectivamente. Assim, o Fundo Estadual de Assistência Social só pôde conter previsão orçamentária a partir do exercício de 1997, quando o mesmo já havia sido criado legalmente no Estado, mediante a lei nº 11.362/96.

Leis Orçamentárias Anuais relativas ao período de 1996 a 2002

Na análise dos orçamentos do primeiro quadriênio do período em estudo foi possível constatar que o total dos recursos do tesouro do Estado (orçamento fiscal) destinados ao órgão gestor da assistência social girou em torno da média de 2,38% do total de recursos previstos nessa fonte, alcançando o valor médio de R$ 191.749.669,25, sendo que o ano em que houve maior destinação foi o de 1999 (4,02%) e a menor foi no ano de 1996, em que foram alocados 1,25% desses recursos no órgão.

Considerando-se todas as fontes, a média desses recursos destinada ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é de R$ 91.197.920,00 (37,98% do valor total destinado ao órgão gestor), cabendo, porém, a ressalva de que neste cálculo não está incluído o ano de 1996, uma vez que nesse exercício não houve previsão de recursos no respectivo fundo em razão de sua criação ter se dado somente com a Lei Estadual nº 11.362, de 12 de abril desse ano, ou seja, posteriormente à elaboração da proposta orçamentária, ocorrida conforme definições da Lei Federal nº 4.320/64, no ano anterior.

Assim, somente a partir de 1997, o FEAS é considerado no orçamento do Estado como unidade orçamentária, sem ter, no entanto, os recursos destinados à manutenção dos serviços da política em âmbito estadual nele alocados. Ao contrário, o que se verifica é que esse fundo é que aparece vinculado a determinado programa dentro da peça orçamentária, fato repetido durante todo o período desde sua criação até o ano de 1999. Dessa forma, de 1997 a 1999, mesmo constando da proposta de orçamento programas na área de assistência voltados a segmentos e comunidade, com a denominação de “Assistência ao Menor”, “Assistência à Velhice”, “Assistência Comunitária” e “Assistência Social Geral”, é nesse último que o FEAS se encontra vinculado nos referidos orçamentos, ou seja, esse fundo não contempla as ações relacionadas aos demais programas, conforme previsão da LOAS e da NOB-99.

Ainda nesse período, em relação ao orçamento de 1997, pode-se verificar a referência aos programas de governo citados quando da análise do Plano Plurianual do quadriênio 1996-1999, sendo destinado ao Programa Criança + Família o valor de R$ 134.278.744,00, ou seja 1,74% do orçamento total do Estado destinado aos programas de governo no ano, estimado em R$ 7.723.799.542,00. Vale ressaltar que os programas que contam com maior destinação nesse ano são, respectivamente, a Administração Pública (em que se situa a Previdência no Estado), com 36,54% e a Excelência na Educação, com 21,16%, seguidas do Paraná + Saúde, com 8,14%. O programa que engloba a política de assistência social (Criança + Família) ocupa o 10º lugar em prioridade de destinação orçamentária, em

comparação com os demais programas de governo, ficando atrás, ainda dos programas Paraná + Transporte, Paraná + Segurança, Paraná Urbano, Paraná 12 Meses, Paraná Ambiental, Paraná + Saneamento.

Nos anos de 1998 e 1999, os programas de governo também compõem um dos quadros demonstrativos dos anexos da lei orçamentária, sendo destinados do orçamento total ao Programa Paraná + Família, respectivamente R$ 260.786.726,00 (2,14% = 8º lugar em investimento) e R$ 347.589.784,00 (3,67% = 6º lugar).

Seguindo a lógica da análise, os documentos estudados[41] ainda permitem observar que, no período de sete anos em estudo, o órgão gestor da política estadual de assistência social – a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família – ocupa no ano de 1999, a melhor "colocação" (8º lugar[42]) quando comparada aos outros órgãos da administração pública - Poder Executivo - no que tange à alocação de recursos do orçamento fiscal (Tesouro). Observa-se que há um avanço no posicionamento do órgão gestor da política quanto à destinação de recursos do tesouro de 1996 a 1999 e considerável queda nos demais anos até 2002, conforme será demonstrado mais adiante. Vale a ressalva de que os recursos provenientes de convênios com órgãos federais (ex: o Fundo Nacional de Assistência Social) são computados como sendo dessa fonte de receitas, o que requer uma análise mais minuciosa quanto ao real investimento de recursos das fontes consideradas mais estáveis em termos de arrecadação e que podem caracterizar efetivo investimento da esfera estadual na área.

Com relação a isso, outra questão relevante é verificada nos anos de 1996 a 1999, ou seja, que somente foram alocados no FEAS os recursos provenientes de repasse federal, não constando, portanto, alocação de recursos próprios nessa unidade. No entanto, como visto, tais recursos são computados como sendo provenientes da fonte do Tesouro do Estado, uma vez que a fonte 07 (Convênios com órgãos federais) é assim considerada, na configuração do orçamento. Processo semelhante ocorre também em relação ao orçamento geral do órgão gestor da assistência social no Estado, inclusive com outras fontes de recursos assim consideradas. O que se pode verificar, portanto, é que há uma falsa idéia de aplicação de recursos próprios pela esfera estadual a partir da adoção desse critério, pois, além de não se garantir, de fato, recursos do tesouro estadual à área, os montantes previstos dependem da capacidade de o órgão buscar o financiamento e da política governamental no sentido de efetuar repasses de recursos à esfera estadual (ou seja, da disposição do governo federal em

[41] Com exceção do ano de 2001, cuja documentação reproduzida não continha os demonstrativos que possibilitaram tal comparação entre o órgão gestor da assistência social e outros órgãos do Poder Executivo.

[42] No ano de 1996, a SECR ocupa o 19º lugar na destinação de recursos; em 1997, o 15º lugar e em 1998, o 12º lugar. Já com relação ao segundo período estudado, verificou-se que nesse ranking que, no ano de 2000 a SECR esteve em 14º lugar em relação aos demais órgãos do Poder Executivo e, em 2002, em 15º lugar.

investir nessa política). A tabela a seguir demonstra a relação entre os montantes de recursos que compõem o orçamento fiscal (Tesouro) e os destinados ao órgão gestor da política de assistência social, bem como os alocados no Fundo Estadual.

Tabela II – Percentual de recursos do tesouro do estado destinados ao órgão gestor da assistência social no Paraná – 1996 a 2002

Ano	**Orçamento Fiscal (R$)**	**Total de recursos destinados ao órgão gestor**	**%**	**Total alocado no FEAS**	**% em relação ao destinado ao órgão gestor**	**% em relação ao Orçamento Fiscal**
1996	5.485.884.638,00	68.630.304,00	1,25	-	-	-
1997	6.508.383.209,00	117.281.023,00	1,80	42.517.720,00	36,25	0,65
1998	10.049.355.147,00	247.357.076,00	2,46	80.747.600,00	32,64	0,80
1999	8.301.391.956,00	333.730.274,00	4,02	150.328.440,00	45,04	1,81
2000	9.277.873.880,00	75.710.337,00	0,82	41.123.287,00	54,31	0,44
2001	11.171.932.170,00	68.209.010,00	0,61	18.386.800,00	26,94	0,16
2002	8.295.639.920,00	53.840.970,00	0,64	16.261.000,00	30,20	0,19
Média	**8.441.994.417,14**	**137.811.570,57**	**1,65**	***58.227.474,50**	***37,56**	***0,67**

*As médias assinaladas foram calculadas considerando somente os anos em que houve alocação orçamentária no FEAS, ou seja, o ano de 1996 não foi computado em razão desse fundo ter sido criado nesse ano, com possibilidade de alocação de recursos somente no ano de 1997.

Cabem algumas observações a esta tabela:

Como médias dos três anos do primeiro quadriênio que tiveram recursos orçados no fundo e dos três anos do segundo quadriênio que compõem o presente estudo, obtém-se:

	1º quadriênio	2º quadriênio
• Orçamento Fiscal:	R$ 8.286.376.770,66	R$ 9.581.815.323,33
• Destinado ao órgão gestor:	R$ 232.789.457,66	R$ 65.920.105,66
• Percentual em relação ao orçamento fiscal:	2,76%	0,69 %
• Total alocado no FEAS:	R$ 91.197.920,00	R$ 25.257.029,00
• Percentual em relação ao destinado ao órgão gestor:	37,97%	37,15%
• Percentual do FEAS em relação ao Orçamento Fiscal:	1,08%	0,26 %

A análise dos dados da tabela I, quanto ao indicador *magnitude* permite considerar que o total de recursos do tesouro do Estado destinados ao órgão gestor da assistência social – SECR – apresenta elevação anual no primeiro quadriênio, passando de 1,25% em 1996 para 4,02% em 1999. Ressalte-se que em 1999 houve redução no valor previsto como receita no orçamento fiscal. Portanto, esse é o ano em que, em valores nominais, houve a maior destinação de recursos contabilizados como sendo do Tesouro, ao órgão responsável pela gestão da política de assistência social no Paraná.

O mesmo movimento ocorre em relação ao FEAS no período de 1997 a 1999 no que tange ao volume de recursos. No entanto, no ano de 1998, há redução em termos percentuais, ou seja, o montante destinado ao fundo representa menos em relação aos percentuais praticados nos outros dois anos.

Já no segundo período analisado 2000 a 2002 – constante no PPA de 2000 a 2003 – verifica-se progressiva diminuição na alocação de recursos nesse órgão, sendo que a variação percentual se dá entre 0,61% e 0,82%. Observa-se, ainda que no ano de 2001, mesmo tendo havido maior previsão de receita para o orçamento fiscal, é destinado o menor percentual de recursos para o órgão gestor no período dos sete anos analisados. Também no que se refere ao FEAS verifica-se que os montantes sofreram redução gradual nesse período, observando-se ainda que, a exemplo do órgão gestor, o percentual no ano de 2001 é o menor atribuído em todo o período em análise, ficando significativamente abaixo da média total do período dos sete anos.

Esse movimento de redução absoluta e/ou relativa nos montantes de recursos alocados tanto no órgão gestor quanto no fundo se dá na contramão do aumento populacional no estado, ou seja, quando se evidencia um aumento de 13% da população total no período, o que se reflete na necessidade de maior oferta de serviços públicos para atendimento aos potenciais usuários da política de assistência social, a esfera estadual mantém reduzida a destinação de recursos para essa área, com tendências graduais de diminuição.

No ano de 1999, em que houve a maior destinação de recursos alocados no FEAS em relação ao orçamento fiscal, este índice não alcançou 2% do total do orçamento. O ano em que a alocação no fundo foi maior, em termos percentuais, em relação ao órgão gestor, foi o de 2000, chegando a 54,31% do total desse órgão. No entanto, representou apenas cerca de 0,44% do total do orçamento do Estado.

Verifica-se, na comparação entre as médias dos dois quadriênios, que a redução em termos de destinação de recursos ao órgão gestor e ao FEAS, foi tanto absoluta quanto relativa, ou seja, os recursos nominais se reduziram de um para outro quadriênio,

assim como também os percentuais. E, apesar de se manter a média dos percentuais de destinação de recursos do órgão gestor ao FEAS, em valores nominais há uma redução média de R$ 65.940.891,00, passando de 1,08% do total do orçamento fiscal para 0,26%, em média.

Os dados ainda geram a falsa impressão de que o governo estadual chegou a investir, efetivamente, próximo de 2% do orçamento total no fundo estadual para financiamento da política de assistência social. No entanto, a análise demonstrou que são computados como sendo do Tesouro do Estado, fontes de recursos externas, como convênios com o governo federal e operações de crédito, bem como fontes não seguras como a venda de ações e ativos. Assim, os recursos que, de fato, representam a participação da receita própria do Estado no financiamento, ou seja, as fontes cuja arrecadação é mais freqüente e mais estável, não têm participação expressiva no financiamento da assistência social. São elas: 00 (Ordinário não vinculado), 01 (Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados); 02 (Cota-parte do Fundo de Exportações)[43].

No primeiro quadriênio, a média dos recursos do tesouro provenientes dessas fontes de receitas destinadas ao órgão gestor da assistência social no Estado foi de R$ 34.813.880,25, correspondendo a 26,26% do total de recursos do tesouro alocados nesse o órgão e a 0,48% do total do orçamento fiscal. A tabela a seguir demonstra os dados relacionados.

[43] Tais fontes de receita são denominadas, de acordo com Giacomoni (2002:132), de ordinárias, em razão de sua regularidade – uma vez que são mais freqüentes. A fonte 00, segundo informação obtida em entrevista com o assessor técnico da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – José Carlos Marucci -, atualmente agrega também as outras duas fontes citadas, ou seja, a 01 e a 02.

Tabela III – Comparativo do total de recursos do tesouro destinados ao órgão gestor da assistência social em relação à fonte 00 – 1996 a 2002

Ano	**Orçamento Fiscal (R$)**	**Recursos do Tesouro destinados ao órgão gestor (R$)**	**Recursos da fonte 00(*1) destinados ao órgão gestor (R$)**	**% (*2)**	**% (*3)**	**Recursos alocados no FEAS (R$)**	**Recursos da fonte 00 alocados no FEAS (R$)**	**% (*4)**	**% (*5)**
1996	5.485.884.638,00	68.630.304,00	32.485.631,00	47,33	0,59	-	-	-	-
1997	6.508.383.209,00	117.281.023,00	38.859.130,00	33,13	0,59	42.517.720,00	00,00	0,00	0,00
1998	10.049.355.147,00	247.357.076,00	40.583.340,00	16,41	0,40	80.747.600,00	00,00	0,00	0,00
1999	8.301.391.956,00	333.730.274,00	27.327.420,00	8,19	0,32	150.328.440,00	00,00	0,00	0,00
2000	9.277.873.880,00	75.710.337,00	31.036.237,00	40,99	0,33	41.123.287,00	5.794.987,00	14,09	0,06
2001	11.171.932.170,00	68.209.010,00	22.645.570,00	33,20	0,20	18.386.800,00	00,00	0,00	0,00
2002	8.295.639.920,00	53.840.970,00	40.860.790,00	75,90	0,49	16.261.000,00	3.493.000,00	21,17	0,04
Média	**8.441.944.417,14**	**137.811.570,57**	**33.399.721,14**	**36,45**	**0,41**	**58.227.474,50***	**1.326.855,28 (*6)**	**5,87 (*6)**	**0,016 (*6)**

*1 Consideradas também as fontes 01 e 02, as quais constam no orçamento do ano de 1996
*2 Em relação ao total de recursos do Tesouro destinados ao órgão gestor
*3 Do total de recursos da fonte 00 alocado no órgão gestor em relação ao total do orçamento fiscal
*4 Do total de recursos da fonte 00 em relação ao total alocado no FEAS
*5 Do total de recursos da fonte 00 alocado no FEAS em relação ao orçamento fiscal
*6 Não se considerou o ano de 1996 para o cálculo das médias, em razão de nesse ano ainda não existir o fundo

Em relação à tabela 2, vale ainda salientar que não houve, no primeiro quadriênio, alocação de recursos da fonte 00 no Fundo Estadual de Assistência Social, figurando apenas como fontes nesse fundo as que seguem: em 1997 e 1998, somente a fonte 07 (convênios com órgãos federais) e em 1999, além dessa, também as fontes 14 (operações de crédito interna não vinculada), 25 (venda de ativos) e 50 (diretamente arrecadados).

No segundo período – 2000 a 2002, somente há alocação de recursos da fonte 00 no FEAS nos anos 2000 e 2002. O ano 2001, apesar de contar com dotação de R$ 42.123.287,00, só possui como fonte para tais recursos a de código 07 – convênios com órgãos federais. No entanto, lembramos que tais recursos são considerados no orçamento como sendo da fonte do Tesouro do Estado. Tal representação reforça a questão de que o orçamento ainda não se constitui em peça transparente que, a primeira vista, permita identificar o real investimento de determinada esfera de governo em uma política pública. Ao contrário, exige a análise de minúcias que carregam alto grau de conteúdo no que tange à avaliação de priorização da referida política.

A tabela a seguir demonstra todas as fontes mencionadas no orçamento do órgão gestor da assistência social no quadriênio 1996 a 1999:

Tabela IV – Demonstrativo anual (1996 a 1999) das fontes e valores constantes no orçamento do órgão gestor da assistência social no Paraná

Ano / Fontes[44]	Valores orçados em cada fonte (R$ 1,00)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
00	25.459.491	38.859.130	40.583.340	27.327.420	31.036.237	35.574.960	40.865.290
01	7.025.050	-	-	-	-	-	-
02	1.090	-	-	-		-	-
07	16.305.000	44.035.549	147.172.396	287.550.374	21.792.800	-	-
13	1.171.587	-	-	-	-	-	-
14	-	-	-	3.081.970	-	-	-
20	5.450.000	-	-	1.020.310	881.000	-	-
25	5.177.500	5.983.373	29.696.290	4.000.000	13.459.500	17.121.250	1.500.000
31	4.344.086	7.802.971	7.801.500	10.750.200	8.540.800	2.357.660	11.475.680
33	3.651.500	-	16.440	-	-	-	-
44	-	20.600.000	22.087.110	-	-	-	-
50	7.236.793	5.912.819	25.379.500	7.794.000	6.763.940	4.382.000	11.201.010
53	1.896.600	9.313.466	7.060.000	6.840.000	6.475.040	1.883.540	14.650.000
81	2.049.200	2.732.982	3.970.000	-	-	9.218.890	13.837.000
82	-	-	-	730.000	-	-	-
83	1.635.000	-	-	-	-	-	-

As fontes de recursos que vão do código 00 até o 50 (exclusive), são aquelas consideradas como sendo do Tesouro, e a partir do código 50 são as de outras fontes. O que se pode, portanto, observar na tabela é que é significativa a estimativa de arrecadação de recursos de fontes externas no orçamento do órgão gestor da política estadual de assistência social. A fonte 25, cuja arrecadação se dá através de venda de ações e ativos do Estado, aparece em todos os exercícios, sendo que, no ano de 2001, segundo documentos disponibilizados à comissão de fundo do Conselho Estadual de Assistência Social, essa fonte era a base do orçamento do Fundo Estadual. Considerando-se que se trata de uma fonte de arrecadação incerta, constata-se que nesse ano o financiamento dessa política foi particularmente precário. A fonte 50 diz respeito aos recursos diretamente arrecadados. O FEAS possuía tal fonte em seu orçamento em razão de um acordo entre o órgão gestor e a

[44] Descrição das fontes de recursos constantes no órgão gestor da assistência social – 00 Ordinário Não Vinculado; 01 Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados; 02 Cota-parte do Fundo de Exportações; 07 Convênios com órgãos federais; 13 Títulos do Tesouro Estadual; 14 Operação de crédito interna não vinculada; 20 Operação de crédito interna vinculada; 25 Venda de ações (ativos); 31 Programa de Assistência ao Menor e de Natureza Social – Lei nº 8.328/86; 33 Convênios com o exterior; 44 Operações de Crédito Externas Vinculada – Paraná Solidariedade; 50 Diretamente Arrecadados; 53 Cota-parte das rendas das loterias estaduais; 81Convênios com órgãos federais (neste caso para arrecadação por unidade da administração indireta, como são considerados os Fundos de Assistência Social); 82 Convênios com órgãos do próprio Estado.

empresa de energia elétrica do Estado - COPEL, através do qual esta doava, mensalmente, o valor de R$ 30.000,00 àquele fundo.

A fonte 07 figura nos orçamentos até o ano 2000, sendo substituída a partir de 2001 pela fonte 81, cuja arrecadação também se dá mediante convênios com órgãos federais, porém como administração indireta – recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

A fonte 31, bastante significativa em relação ao total, compunha nesses anos os orçamentos do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP e do Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência – FIA, devido à natureza de sua arrecadação. Portanto, mesmo se somando ao total do orçamento do órgão gestor como recurso do tesouro aplicado ao subprograma "assistência ao menor"[45], sua arrecadação depende da aplicação de multas relativas a questões ligadas à criança e ao adolescente e sua aplicação não se dá, necessariamente, em ações específicas da assistência social.

Os orçamentos desses anos são organizados, conforme definido nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, através do critério funcional programático, apresentando, portanto, funções, que se desdobram em subfunções e programas; estes em subprogramas, os quais, por sua vez se desmembram em projetos e atividades.

Nos anos de 1996 a 1999 a classificação funcional agrupava, conforme mencionado no capítulo que abordou o processo orçamentário, a Previdência e a Assistência numa só função (de número 15). A Assistência Social compunha tal função como um programa específico. O programa Assistência era desmembrado nos subprogramas Assistência ao Menor, Assistência à Velhice, Assistência ao Silvícola e Assistência Social Geral. Os recursos, nesses anos, foram alocados no orçamento, no programa Assistência, de acordo com essa classificação, contendo três desses quatro subprogramas, sendo, ainda, considerados no orçamento do órgão gestor subprogramas vinculados a outros programas, mas que, direta ou indiretamente tinham vinculação com as ações do órgão relacionadas à assistência social, uma vez que se voltavam à administração – para manutenção e custeio da estrutura do órgão gestor -, à Educação da Criança de 00 a 06 anos – para os investimentos relacionados ao serviço de creche, historicamente ligado à assistência social - , e a projetos especiais, que figuraram em alguns dos exercícios com fonte externa de financiamento para ações afetas a essa política.

[45] Classificação adotada nos orçamentos até o ano de 1999, vinculada ao programa Assistência, dentro da função Assistência e Previdência.

A média dos recursos do orçamento do órgão gestor alocados dentro do programa Assistência nesses 4 anos foi de R$ 116.493.117,50, ou seja, 82,71% do total do orçamento do órgão gestor e 2,05% do total do orçamento fiscal do Estado.

Vale ressaltar que, tanto os recursos destinados ao Instituto de Ação Social do Paraná – IASP, quanto ao Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência – FIA, são considerados dentro do Programa Assistência, o que aumenta o volume e o percentual considerado como financiamento dessa política, mas que, como visto, de fato não têm aplicação específica em suas ações.

A partir do ano de 2000, a classificação funcional-programática é alterada pela Portaria nº 42/99, passando a considerar a Assistência Social como uma função específica, codificada com o número 08, à qual são vinculadas quatro subfunções: Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência ao Idoso, Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência e Assistência Comunitária. Nos orçamentos de 2000 a 2003, portanto, a classificação utilizada passa a ser esta, constando nas leis orçamentárias três das quatro subfunções da função Assistência Social: Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência ao Idoso e Assistência Comunitária. Ainda são consideradas dentro da função Assistência Social no orçamento desses três anos, subfunções não específicas da função Assistência Social, como Administração Geral e Outros Encargos Especiais. O orçamento do órgão gestor, no entanto, ainda contempla dentro dessa função, nas dotações relativas às subfunções, os recursos destinados ao IASP e ao FIA. Portanto, mais uma vez, são computados como destinados à Assistência Social recursos cuja aplicação, mesmo sendo afeta à área, não se dá especificamente nesse campo.

Mesmo representando 100% do total de recursos orçados no órgão gestor da política, a média dos recursos alocados nesses três anos na função Assistência Social é significativamente menor do que a dos quatro anos anteriores no programa assistência, ou seja, R$ 65.920.105,00 , 0,68% do orçamento fiscal do Estado.

O volume dos recursos orçados nos anos em questão, além de representar o pouco investimento da esfera estadual na política de assistência social, também traz um elemento que deve ser considerado juntamente com a proposta dos programas genéricos de governo – as emendas parlamentares.

Conforme a legislação brasileira (Lei 4.320/64 e Constituição Federal de 1988) a apresentação de emendas é permitida ao Legislativo. As LDO's estudadas também fizeram menção a tal possibilidade, como assinalado anteriormente, porém indicando algumas condições. Dentre tais condições destaca-se a de não identificação de instituições destinatárias

de subvenções e auxílios, o que é expressamente desrespeitado na apresentação dos anexos de emendas das Leis Orçamentárias, já que é freqüente a citação da instituição a que foram destinadas.

Além disso, as emendas parlamentares incluídas nos orçamentos apresentam como característica mais marcante a vinculação a ações determinadas em municípios já definidos, demonstrando que os representantes legislativos buscam destinar recursos para os municípios de sua base. Em sua grande maioria se voltam a construções, manutenção e/ou investimento em serviços de Educação Infantil e APAE's (Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais que, na maior parte das vezes, mantêm escolas de educação especial). Figuram também com volume significativo as ações voltadas ao público idoso.

À primeira vista, a destinação da maior parte das emendas atende a descentralização – por se destinarem a ações desenvolvidas nos municípios - e a segmentos previstos na LOAS - criança, pessoa com deficiência e idoso. Entretanto, alguns pontos devem ser considerados na análise dessa destinação de recursos: a) o critério de escolha dos municípios e instituições a serem beneficiados passa, muitas vezes, pelo cunho político-eleitoral e não necessariamente pela avaliação de prioridade de investimento; b) a forma de definição prévia dos destinatários limita os Conselhos em seu papel de deliberar quanto à aplicação dos recursos da assistência social, portanto, a diretriz da descentralização não é respeitada como uma análise superficial poderia sugerir; c) grande parte dos recursos, apesar de se voltarem a segmentos contemplados pela LOAS, destinam-se ao financiamento de ações mais afetas a outras políticas públicas, como é o caso dos centros de educação infantil e de educação especial, ligadas à Política de Educação; d) o volume correspondente às emendas, subtraído do montante geral do financiamento proposto para a política de assistência social, faz com que a expressão desse financiamento seja ainda menor.

Além disso, a análise dos documentos relativos ao orçamento no período em estudo permitiu verificar que, por vezes, houve a alocação de recursos mediante emendas, em ações que não possuem a mínima relação ou não possuem vinculação presumível nem mesmo intersetorialmente com a política de assistência social. Isso demonstra a falta de identidade e o não entendimento quanto à especificidade dessa política, seja por parte do legislador, seja por parte dos técnicos responsáveis pelo planejamento orçamentário na estrutura do governo.

A análise dos montantes destinados às emendas foi dificultada em razão de alguns fatores, tais como: em alguns dos anos somente figuraram no texto do orçamento as metas físicas a serem alcançadas, não havendo anexos disponíveis para a verificação de sua vinculação a recursos financeiros e em outros anos somente os anexos de obras viabilizaram

informações parciais sobre tais recursos. Assim, na menor parte dos documentos analisados, foi possível apurar os reais valores afetos às emendas.

Alguns apontamentos são possíveis, nessas condições:

- No ano de 1997, o anexo de obras traz os valores apresentados por emendas, alocados na Diretoria Geral e no IASP. No FEAS não foram propostas emendas, mesmo porque nessa unidade não foram alocados programas, conforme citado anteriormente. O valor total apurado nesse anexo é de R$ 4.880.717,00, ou seja 4,16% do total do orçamento do órgão gestor em recursos do tesouro nesse ano. Tais recursos foram considerados nas fontes 00 e 25 (respectivamente "ordinário não vinculado" e "venda de ativos");
- O ano de 1998 apresenta a mesma situação apurada no ano anterior, ou seja, somente metas físicas são apresentadas, sendo detalhados valores apenas no anexo de obras. As emendas apresentadas foram alocadas nos orçamentos da Diretoria Geral, do IASP e do FIA, nas fontes de recursos 07, 50 e 81 (convênio com órgãos federais – 07 e 81 - e diretamente arrecadados – 50). O valor total constante no anexo de obras, de R$ 43.139.648,00, corresponde a 16,26% do orçamento total do órgão gestor em todas as fontes.
- Em 1999 não é possível precisar as fontes para financiamento das emendas. O que fica evidenciado são os valores alocados na Diretoria Geral como emendas para obras, no valor total de R$ 390.000,00, na fonte 07. Já em relação aos programas, são apresentados os seguintes valores: na Diretoria Geral - R$ 62.089.006,00 e no IASP - R$ 825.168,00. O total das emendas soma R$ 63.304.174,00, representando 18,96% do total do orçamento do órgão gestor, considerando-se todas as fontes.
- No ano 2000, o orçamento apresenta o montante de R$ 9.620.867,00 em emendas, cujas fontes são 00, 07, 20 e 25. Esse valor corresponde a 12,70% do total do orçamento do órgão gestor em recursos do tesouro nesse ano. As fontes 00 e 25 foram as que tiveram maiores volumes de recursos alocados, respectivamente R$ 2.836.367,00 e R$ 5.888.500,00;
- O orçamento de 2001 não detalhou quais as fontes dos recursos das emendas. Apenas é possível especificar em que unidades foram alocados os recursos, sendo R$ 5.000.000,00 no IASP e R$ 4.468.400,00 no FEAS, num total de R$ 9.468.400,00. Nesse ano, conforme citação anterior, o FEAS já congrega a alocação de recursos para a manutenção dos programas. Por isso, as emendas a eles relativas são alocadas nessa unidade orçamentária.
- Já em 2002, além do FEAS, com R$ 5.261.000,00 em emendas nas fontes 25 (R$ 30.000,00) e 00 (R$ 5.231.000,00), também o orçamento do FIA teve emendas, no valor de R$ 1.581.000,00.

Os dados apresentados demonstram que, se os montantes destinados à assistência social já eram reduzidos, a priori, ainda mais se considerado o volume de recursos

identificados como sendo vinculados a emendas parlamentares. Mesmo não sendo possível apurar tais valores com exatidão, fica evidente que essa política não contou com a destinação de recursos necessária para seu desenvolvimento dentro dos princípios e diretrizes preconizados em sua legislação específica. Além de os recursos não serem suficientes para o alcance de toda a população potencialmente demandatária dessa política, esses são instáveis e, muitas vezes já "carimbados" por emendas parlamentares. Dessa maneira, juntamente com a gestão, também o controle social fica comprometido, em razão de práticas tradicionais utilizadas em seu financiamento.

Considerando-se os fatores assinalados na análise das LOA's em relação aos indicadores magnitude, direção e natureza das fontes de financiamento, obtém-se as seguintes constatações:

- No que se refere à magnitude – à assistência social não vem sendo atribuída a prioridade como política pública que, sendo dever do Estado, deve contar com aporte de recursos para seu financiamento. Os montantes de recursos destinados a essa política, na ordem de 1,65% do total do orçamento fiscal do Estado alocados no órgão gestor, em média, nos anos em estudo, demonstram a precariedade nos investimentos nessa área. Tais montantes ainda incluem ações não específicas da assistência social e, muitas vezes, os recursos destinados a emendas, cujo objeto não corresponde, necessariamente às proposições expressas no conjunto do orçamento.
  Se tomado em consideração o total dos recursos alocados no FEAS, os quais, pela especificidade, são os que mais certamente devem se destinar à assistência social, os valores se reduzem ainda mais, representando a média de 0,67% do total dos recursos do Tesouro nos seis anos desde a criação desse fundo e o ano de 2002, ressaltando-se a inclusão dos recursos provenientes de fontes não estáveis como integrantes do tesouro do Estado.
- Quanto à natureza das fontes de financiamento, o que se verifica é a freqüência do tipo de fontes consideradas não estáveis, no rol das definidas para o financiamento da política de assistência social. O percentual de destinação de recursos ordinários é reduzido em relação ao que se considera como tesouro, o que evidencia que a assistência social não figura entre as prioridades para a aplicação de recursos com arrecadação mais segura. Esse fator compromete a efetiva operacionalização dessa política, em razão da dificuldade para que ocorra a execução orçamentária dos já parcos recursos a ela destinados, pois seu financiamento fica à mercê de arrecadação incerta.
- No que tange à direção do gasto, os orçamentos indicam que, atrelado à pequena magnitude e às fontes instáveis para financiamento, ainda sofreu a assistência social nesses anos, a tendência à definição de ações gerais para os investimentos, em consonância com o programa de governo, sem priorizar a descentralização do processo decisório e da gestão e em detrimento das proposições dos conselhos deliberativos das esferas locais e estadual.

Fica, portanto, demonstrado em tais documentos que muito ainda se tem a fazer no Estado na busca da garantia da devida caracterização da assistência social pelos gestores públicos, como definido em lei – política pública, descentralizada, participativa, transparente, universal, dever do Estado e, acima de tudo, direito do cidadão.

5.1.1.4 Análise da Execução Orçamentária

Conforme considerado no capítulo em que se abordou o Orçamento Público, uma das fases do ciclo orçamentário é a execução, etapa em que os recursos consignados como receita entram no Tesouro e as despesas podem ocorrer conforme a programação efetuada. O quadro de detalhamento da despesa - QDD - auxilia na discriminação das despesas a serem cumpridas, pois permite verificar os montantes destinados a cada ação proposta, dividindo as dotações em rubricas e elementos de despesas, ou seja, detalhando o quanto se pode utilizar em determinada aplicação, como: aquisição de materiais de consumo, em pagamento de serviços de terceiros, em aquisição de materiais permanentes. Esse documento especifica, ainda, as fontes de recursos identificadas para o financiamento de cada dotação e seus desdobramentos.

Por apresentar tais características, o QDD possibilita maior visibilidade da aplicação do recurso, sendo importante instrumento para o exercício do controle social. Neste estudo, o QDD, juntamente como os Relatórios de Ações Desenvolvidas – Execução Física dos Orçamentos-Programa nos exercícios que compõem o universo da pesquisa, subsidiaram a avaliação acerca da execução dos orçamentos do órgão gestor da assistência social e de sua unidade Fundo Estadual de Assistência Social.

A análise do gasto na política de assistência social se faz relevante neste estudo, em razão de o simples fato de haver previsão de créditos e dotações orçamentárias destinados a determinada política não garantir o efetivo investimento na mesma, uma vez que é o gasto, a aplicação dos recursos, que demonstra se tal política é ou não prioridade. Especialmente em relação a esta política pública que, constitucionalmente, deve ser universal, já se constatou, pelo indicador “magnitude”, a não correspondência entre o que se propõe orçamentariamente no Paraná, nos sete anos que compõem o universo desta pesquisa, e a potencial demanda no Estado.

Portanto, com a análise da execução, intenta-se identificar se o pouco orçamento destinado, ao menos foi efetivamente aplicado no período em estudo.

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

Vale a ressalva de que os Relatórios de Execução não apresentaram a identificação das fontes de recursos mais executadas, ou seja, as fontes cuja captação dos recursos é externa, mas que são incluídas na categoria de “Recursos do Tesouro”, não são discriminadas quando da apresentação da execução, sendo apresentados de maneira global os montantes de recursos aplicados. Isso ocorre também em relação à categoria “Outras Fontes”. Portanto, não ficam evidenciados quais são os recursos que obtiveram maior execução, se os do tesouro ou de outras fontes. Novamente permeia a apresentação das informações a omissão de dados que poderiam oportunizar maior visibilidade ao real investimento da esfera e permitir o controle social.

A tabela demonstra o comparativo entre as previsões iniciais de recursos do tesouro e de outras fontes destinados ao órgão gestor da assistência social e a execução financeira desse órgão nos anos em análise.

Tabela V – Tabela demonstrativa da execução orçamentária no órgão gestor da assistência social

Ano	Previsão Inicial de recursos no órgão gestor da A. S. (R$)			Execução Orçamentária do Órgão					
	Total	Tesouro	Outras Fontes	Total (R$)	Total (%)	Tesouro (R$)	Tesou-ro (%)	Outras Fontes (R$)	Out. Ftes (%)
1996	81.447.897,00	68.630.304,00	12.817.593,00	65.246.023,00	80,11	59.482.990,00	86,52	5.763.033,00	29,20
1997	135.240.290,00	117.281.023,00	17.959.267,00	80.413.852,00	58,89	73.338.399,00	62,50	7.075.452,00	39,39
1998	265.265.076,00	247.357.076,00	17.908.000,00	71.516.311,00	26,96	59.519.672,00	24,05	11.996.639,00	66,99
1999	349.094.274,00	333.730.274,00	15.364.000,00	49.945.760,00	14,37	43.669.625,00	13,08	-	00,00
2000	88.949.317,00	75.710.337,00	13.238.980,00	46.789.391,00	52,60	34.632.718,00	45,74	12.156.672,00	91,81
2001	88.732.550,00	68.209.010,00	20.523.540,00	55.951.523,00	63,05	31.485.672,00	46,16	24.465.851,00	119,20
2002	93.528.980,00	53.840.970,00	39.688.010,00	66.894.592,00	71,52	47.042.639,00	89,22	19.851.952,00	50,02
Méd.	**157.465.483,42**	**137.822.713,00**	**19.642.770,00**	**49.881.673,00**	**52,50**	**62.393.921,00**	**52,50**	**11.615.657,00**	**56,65**

A tabela permite observar que a execução total dos recursos orçados no órgão gestor da política de assistência social no estado do Paraná, no período de 1996 a 2002 foi, em média, R$ 49.881.673,00, do total médio de destinação inicial R$ 157.465.483,42. Nos anos em que houve menor destinação os percentuais de execução total foram maiores. Isso demonstra que os percentuais não significam que grandes vultos de recursos foram investidos na política.

O ano de 1999 foi o que obteve menor percentual de execução, apesar de ter sido o ano de maior destinação. Até esse ano a destinação se deu em sentido ascendente e depois dele houve o decréscimo dos valores alocados no orçamento do órgão gestor da assistência social por dois anos consecutivos em relação ao conjunto das fontes, tendo se reduzido nos três anos posteriores quanto à destinação de recursos do Tesouro.

As médias de execução giraram em torno dos 50% em relação aos valores destinados inicialmente, o que demonstra a veracidade da afirmação quanto às dificuldades para que, tendo sido determinada política contemplada com recursos em orçamento, se consiga efetivamente, executar esse orçamento. E, se levada em conta a série histórica de execução quando da definição dos tetos para cada órgão, os baixos índices de efetivo gasto podem prejudicar a política no processo de elaboração da proposta e destinação orçamentária.

Faz-se mister, nesse ponto, a referência ao crescimento populacional no Estado e o conseqüente aumento da demanda. Sendo, como visto, insuficientes os valores destinados à assistência social para garantir a possibilidade de universalização preconizada em lei, tão mais longínquo se torna tal princípio quando levados em consideração os percentuais executados.

No que tange ao FEAS têm-se o maior índice de execução no ano de 1997, primeiro ano de sua vigência, porém, como visto anteriormente, esse ano está entre aqueles em que só houve destinação de recursos da fonte 07 (convênios com órgãos federais) nesse fundo. Nos anos em que os programas passaram a compor o orçamento do fundo (período de 2000 a 2002), a execução não passou de 21,26% (percentual apurado em 2002 – ano de maior percentual de execução no segundo quadriênio).

As constatações que permitem tal consideração estão apresentadas na tabela que segue:

Tabela VI – Tabela demonstrativa da execução do órgão gestor e do FEAS

Ano	Total de recursos do tesouro orçados no órgão gestor (R$)	Execução no órgão gestor - tesouro (R$)	%	Total de recursos do tesouro orçados no FEAS (R$)	Execução no FEAS – tesouro (R$)	%	Percentual de execução do FEAS em relação à execução do órgão gestor – tesouro (%)
1996	68.630.304,00	59.482.990,00	86,52	-	-	-	-
1997	117.281.023,00	73.338.399,00	62,50	42.517.720,00	34.797.327,00	81,84	47,44
1998	247.357.076,00	59.519.672,00	24,05	80.747.600,00	14.416.703,00	17,85	24,22
1999	333.730.274,00	43.669.625,00	13,08	150.328.440,00	8.936.316,00	5,97	20,46
2000	75.710.337,00	34.632.718,00	45,74	41.123.287,00	8.113.378,00	19,72	23,42
2001	68.209.010,00	31.485.672,00	46,16	18.386.800,00	625.391,00	3,40	1,98
2002	53.840.970,00	47.042.639,00	89,22	16.261.000,00	10.004.522,00	61,52	21,26
Média	**137.822.713,00**	**49.881.673,57**	**52,46**	**58.227.474,50**	**12.815.606,00**	**31,71**	**23,13**

Analisando-se os dados da tabela é possível constatar as variações relativas à execução do orçamento nos anos em questão. Alguns anos, em que houve maior destinação de recursos nominais, não ocorreu a mesma proporção, se os mesmos forem considerados percentualmente. Outro aspecto a ser destacado é a ocorrência de menor execução também nominal, em alguns desses anos em relação a outros em que a destinação havia sido menor, também em termos nominais. Nesses casos o que se verifica é a perda evidente de investimentos na política de assistência social nesses anos.

Tomando-se como exemplo o exercício de 1999, em que tanto o orçamento do órgão gestor quanto o do FEAS foram os maiores do período em termos absolutos (nominais), pode-se constatar que a execução não acompanhou esse incremento nas mesmas proporções, tendo, no órgão gestor, ficado com menor volume real de execução que os dos anos de 1996, 1997, 1998 e 2002, e também abaixo do ano 2000 em termos relativos.

Quanto ao FEAS, esse mesmo ano somente não teve execução menor do que o ano de 2001, quando apenas foi executado 1,98% do orçamento inicial.

A tabela demonstra que a média de execução do orçamento do órgão gestor é pouco maior que 50% dos recursos inicialmente alocados , havendo significativa execução no primeiro e no último ano estudados, 1996 e 2002. Esses anos correspondem, respectivamente, ao primeiro ano em que o orçamento foi elaborado já pela gestão governamental do então governador e ao último ano de sua segunda gestão.

Ressalte-se que, no que tange ao orçamento do órgão, houve progressiva redução da execução de 1996 a 1999, tendo ocorrido movimento inverso nos demais – 2000 a 2002. Entretanto, cabe ressaltar que, em valores absolutos, os montantes destinados não eram muito vultosos, como se pode verificar na coluna dos percentuais de recursos do tesouro destinados ao órgão gestor, demonstrados na tabela II, e também considerando o crescimento da população do Estado e os pleitos das instâncias de discussão da política de assistência social pelo mínimo de 5% de destinação de recursos para esta política. Assim, a execução se deu, considerando-se os valores reais, dentro de uma mesma média.

Isso demonstra que:

- Mesmo quando a destinação foi mais significativa, não houve execução equivalente, o que agrava a situação referente ao financiamento da política no Estado;
- Houve oscilação nos valores dos recursos, tanto quanto à destinação, como quanto à execução, o que demonstra a instabilidade do financiamento da política de assistência social, uma vez que, sem critérios e vinculação

constitucional e sem a responsabilização dos gestores pela não aplicação de recursos nessa política, esta permanece à mercê das condições econômicas, das prioridades políticas do momento, da vontade dos dirigentes, das leituras e avaliações dos técnicos não ligados diretamente à área, atuantes nas áreas financeira e contábil;

- Quando houve proximidade entre o orçado e o executado, não se chegou aos 90% de execução, sendo que, nos dois anos em que ocorreu execução de mais de 80%, os valores reais eram inferiores a 70 milhões (ou seja, dois dos três anos de menor destinação). Isso demonstra que as proporções de execução não representaram maiores gastos na política;
- A variação de execução no órgão gestor foi de 13,08%, em 1999, e 89,22%, em 2002, porém a média de execução foi pequena, uma vez que integraram os montantes, tanto orçados quanto executados, os valores destinados à manutenção da estrutura do órgão gestor e às ações a cargo do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP - e do Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência – FIA. O IASP, nesse período de sete anos obteve elevado índice de execução orçamentária, tanto no que tange aos recursos do tesouro, quanto aos recursos de outras fontes, numa média de R$ 16.713.276,42 (tesouro) e R$ 10.877.159,57 (outras fontes). Deduzindo-se esses valores do total de execução do órgão gestor, obtém-se que, em média, o IASP representou 33,50% em relação aos recursos do tesouro executados e 93,64% em relação aos de outras fontes.
- A média de execução no FEAS, nos anos em que houve destinação a esse fundo (1997 a 2002) foi menor de 25%, sendo que somente no primeiro ano de sua operacionalização este obteve execução significativa, ou seja, o ano de 1997, com 81,84%. No entanto, nesse ano não houve destinação de recursos da fonte 00 nesse fundo, sendo todo o montante executado proveniente de transferências da esfera federal. Vale salientar que esse valor era equivalente a 47,44% do orçamento do órgão gestor. Em 2002 a execução foi de 61,52%, percentual considerado elevado em comparação com os outros anos. Entretanto esse foi o ano de menor destinação, o que leva à conclusão de que o efetivo gasto orçamentário, representado por alto percentual de execução, não pode ser, necessariamente, interpretado como aplicação de grandes montantes de recursos na política, podendo ser, como

é o caso desse ano, reflexo da necessária execução dos poucos recursos orçados.

- O outro extremo também se evidencia no período analisado, isto é, a reduzida execução no FEAS no ano de 2001 – 1,98% dos recursos destinados, ou seja, apenas R$ 625.391,00 dos R$ 18.386.800,00 previstos. Considerando que o órgão gestor, nesse mesmo ano, executou próximo dos 50% dos recursos orçados e que o FEAS está inserido nesse montante, pode-se afirmar que prevaleceu a execução na administração direta, ou seja, de recursos que não passam pelo controle social direto pelo Conselho Estadual de Assistência Social.

Nos anos de 1996 a 1999, o gasto efetuado com recursos do orçamento do órgão gestor da assistência social obteve maiores índices na ação “Gerenciamento da Estrutura Administrativa e Execução dos Programas da SECR”. O montante gasto nessa ação só não foi superior, em 1996, ao aplicado no “Apoio à Construção, Ampliação, Reforma e Equipamento de Creches” que, nesse ano, foi na ordem de R$ 12.524.850,00, ou seja, 19,19% do total do orçamento executado.

A tabela a seguir demonstra os valores e percentuais de gastos com as ações que maior execução financeira obtiveram em comparação ao PPA relativo a esse período.

Tabela VII – Tabela demonstrativa da execução por programas orçamentários – 1996 a1998

	1996				1997				1998			
	Previsão Inicial (R$)	**Execução (R$)**	**% (*1)**	**% (*2)**	**Previsão Inicial (R$)**	**Execução (R$)**	**% (*1)**	**% (*2)**	**Previsão Inicial (R$)**	**Execução (R$)**	**% (*1)**	**% (*2)**
Gerenciamento da Estrutura Administrativa dos programas da SECR	13.681.386,00	12.524.850,00	91,54	19,19	11.295.029,00	7.548.616,00	66,83	9,38	30.123.572,00	8.145.588,00	27,04	11,38
Apoio à Construção, Reforma, Ampliação e Equipamento para Creches	13.395.947,00	20.174.029,00	150,59	30,91	2.217.961,00	914.571,00	41,23	1,13	26.467.791,00	2.969.584,00	11,21	4,15
Programa da Rua para a Escola	822.252,00	386.339,00	46,98	0,59	1.236.000,00	747.519,00	60,47	0,92	4.702.350,00	3.506.340,00	74,56	4,90
Projeto Piá	3.920.621,00	2.997.638,00	76,45	4,59	494.401,00	93.600,00	18,93	0,11	2.335.870,00	2.325.791,00	99,56	3,25
Estímulo ao Ofício	8.040.593,00	4.524.212,00	56,26	6,93	3.321.338,00	1.610.160,00	48,47	2,00	9.718.701,00	3.259.467,00	33,53	4,55
Terceira Idade	4.371.336,00	4.401.534,00	100,69	6,74	928.030,00	234.763,00	25,29	0,29	7.481.530,00	204.455,00	2,73	0,28
Paraná Solidariedade BID	-	-	-	-	26.583.373,00	1.548.971,00	5,82	1,92	28.722.420,00	-	-	-
Vilas Rurais	-	-	-	-	-	-	-	-	3.250.370,00	773.900,00	23,80	1,08
Somatório	**44.232.135,00**	**45.008.602,00**	**101,75**	**68,98**	**46.076.132,00**	**12.698.200,00**	**27,55**	**15,79**	**112.802.604,00**	**51.308.697,00**	**45,48**	**71,74**

*1 – Percentual de execução em relação à previsão inicial para a ação

*2 – Percentual de execução em relação ao total executado no ano – 1996: R$ 65.246.023,00; 1997: R$ 80.413.852,00;1998: R$ 71.516.311,00

A tabela demonstra que no ano de 1996 a maior execução se deu no programa Apoio à Construção, Reforma, Ampliação e Equipamento para Creches, tendo alcançado índice superior à da previsão inicial, o que indica ter havido suplementação nessa dotação. Quando da análise das emendas parlamentares observou-se que grande parte de sua destinação se deu em todo o período analisado para o financiamento desse objeto. A articulação do Legislativo com o Executivo pode ter contribuído para que esse programa atingisse tal índice de execução.

As demais dotações que obtiveram destaque quanto à execução nesse ano foram a Atenção à Terceira Idade e o Gerenciamento da Estrutura Administrativa dos Programas da SECR, as quais foram executadas em 100,69% e 91,54%, respectivamente. Considerando tais ações, juntamente com as demais destacadas na execução esse ano, em que os percentuais não foram inferiores a 40%, observa-se um somatório de execução superior ao de destinação. Esse resultado representa, no entanto, 68,98% do total de execução do órgão, que obteve 80,11% de execução nesse ano, ficando, portanto, 19,89% do orçamento sem execução no geral.

O mesmo movimento não é observado nos outros dois anos, em que os índices de execução só ultrapassaram os 70% da destinação inicial em duas ações no ano de 1998 – o Programa Da Rua para a Escola, com 74,56%, e o Projeto Piá, com 99,56%. Porém, o somatório da execução dos programas referidos na tabela em relação ao de destinação de recursos para estes não alcançou 30% em 1997, não tendo chegado a 50% em 1998. Ressalte-se, ainda, a ação não executada relativa ao programa Paraná Solidariedade BID, que contava com previsão inicial de R$ 28.722.420,00. Essa ação é mencionada na tabela por ter se destacado entre as ações de maior execução em 1997, mesmo alcançando o índice de apenas 5,82% de execução e, considerando a ocorrência da destinação no ano seguinte, é válida a menção, uma vez que a expectativa dada pela nova destinação orçamentária era da possível execução no ano em questão.

No orçamento de 1999 a apresentação dos projetos e atividades sofreu significativa mudança. Nesse orçamento não mais figuraram as denominações anteriormente utilizadas, o que não permite o mesmo grau de comparação aplicado aos três primeiros anos, nos quais verificou-se vertiginosa ampliação dos recursos aplicados no Programa “Da Rua para a Escola”, programa que durante os anos de gestão do governador Jaime Lerner tornou-se a grande ação do Estado na política de assistência social, mesmo sendo amplamente questionado na maioria dos espaços de debate da política, de proposição e de definição de diretrizes. As críticas se centravam, como mencionado quando da análise do PPA desse

período, na base do programa, que consistia no repasse de cestas básicas às famílias que se comprometessem a manter seus filhos na escola.

Outro aspecto relevante observado na análise da execução orçamentária de 1999 é a permanência do Gerenciamento da Estrutura Administrativa e Execução dos Programas da SECR como ação que obteve o maior percentual de gasto, o que sugere a avaliação de que a tendência nesses anos foi do desenvolvimento de ações centralizadas e voltadas ao cumprimento de atividades meio e priorizadas pelo próprio órgão gestor.

O ano de 1999 apresenta estrutura singular em que os gastos assim se dividiram:

- Gerenciamento da Estrutura Administrativa e Execução dos Programas da SECR – R$ 6.165.701,00;
- Execução do Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente – R$ 4.370.412,00;
- Execução de Ações Comunitárias de Atenção à Família – R$ 1.661.084,00;
- Execução do Programa Morada do Sol e Idoso na Família – R$ 6.000,00

Confirma-se a afirmação relativa à ação que obteve maior execução e ainda pode-se observar prioridade de gasto nas ações relativas à criança e ao adolescente, nas quais está incluída a atividade de manutenção do programa “Da Rua para a Escola”, que atendeu, no ano em questão, 23.495 famílias, e o Projeto Piá, pelo qual foram financiadas 152 unidades no Estado. Tais programas contavam com previsão orçamentária inicial de R$ 78.828.350,00 e, portanto, o percentual de execução alcançado não chegou a 6%, mesmo se tratando de programas considerados prioritários para a administração. Isso demonstra que, mesmo nos programas de governo - que, na destinação orçamentária obtiveram maiores volumes e percentuais em relação aos demais projetos e atividades do órgão gestor, - a assistência social não recebeu o grau de prioridade devido quando da execução.

Nos quatro anos desse primeiro PPA analisado pôde-se constatar que no FEAS não ocorreu execução orçamentária, ficando esta centralizada na Diretoria Geral, onde as dotações referentes aos programas, projetos e atividades estavam alocadas. O fundo, nesses anos, apresentava dotação para “possibilitar o repasse de recursos do governo federal e estadual para atendimento através do apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e

projetos em cumprimento ao disposto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS", descrição compatível com a diretriz da descentralização que, no entanto, não foi executada.

De 2000 a 2002, como o orçamento do FEAS passou a conter as dotações para o financiamento dos programas, é nesse fundo que aparecem as ações especificadas quando da apresentação da execução.

Observa-se que tem destaque na execução o projeto/atividade de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente que, conforme proposto no PPA para esse período, engloba os programas prioritários do governo – Da Rua para a Escola e Piá.

A tabela a seguir demonstra o comparativo da execução nesses três anos:

Tabela VIII – Tabela demonstrativa da execução por programas orçamentários – 2000 a2002

	2000				2001				2002			
	Previsão Inicial (R$)	**Execução (R$)**	**% (*1)**	**% (*2)**	**Previsão Inicial (R$)**	**Execução (R$)**	**% (*1)**	**% (*2)**	**Previsão Inicial (R$)**	**Execução (R$)**	**% (*1)**	**% (*2)**
Proteção Integral à Criança e ao Adolescente	33.927.487,00	7.895.406,00	23,27	16,87	22.985.190,00	4.062.602,00	17,67	7,26	16.526.200,00	8.215.482,00	49,71	12,28
Política Estadual do Idoso	3.089.700,00	217.972,00	7,05	0,46	2.083.200,00	1.066.075,00	51,17	1,90	8.648.000,00	2.162.513,00	25,00	3,23
Suplementação Alimentar	452.410,00	Não realizada	-	-	356.000,00	Não realizada	-	-	1.730.100,00	Não realizada	-	-
Apoio às Organizações Comunitárias	2.357.300,00	Não realizada	-	-	1.552.050,00	335.000,00	21,58	0,59	2.031.900,00	2.865.690,00	141,03	4,28
Atividades produtivas de iniciação profissional	1.666.570,00	9.000,00	0,54	0,01	580.360,00	478.000,00	82,36	0,85	1.261.800,00	80.590,00	6,38	0,12
Assessoria Técnica aos Municípios	1.003.760,00	300.048,00	29,89	0,64	570.000,00	315.681,00	55,38	0,56	751.010,00	708.537,00	94,34	1,05
Somatório	**42.497.227,00**	**8.422.426,00**	**19,81**	**18,00**	**28.126.800,00**	**6.257.358,00**	**22,24**	**11,18**	**30.949.010,00**	**14.032.812**	**45,34**	**20,97**

*1 – Percentual de execução em relação à previsão inicial para a ação

*2 – Percentual de execução em relação ao total executado no ano – 2000: R$ 46.789.391,00; 2001: R$ 55.951.523,00; 2002: R$ 66.894.592,00

A manutenção da estrutura administrativa da SECR, ação que no quadriênio anterior se destacou como a de maior execução, continua nos anos de 2000 a 2002, vinculada à unidade orçamentária Diretoria Geral – DG, uma vez que se trata de atividade meio que não deve figurar no orçamento do FEAS. Mesmo assim, tal atividade obteve destaque na execução, com valores que variaram de R$ 5.733.387,00 (em 2001) a R$ 6.270.041,00 (em 2002), alcançando a média de 10,57% em relação ao total médio de execução do órgão nesses três anos.

Em relação aos programas alocados no FEAS a tabela demonstra que, das ações previstas, a que obteve destaque em termos percentuais foi o Apoio às Organizações Comunitárias no ano de 2002, a qual alcançou o índice de 141,03% de execução. No entanto, essa ação não foi a que mais recursos recebeu nominalmente. Isso ocorreu com a Proteção Integral à Criança e ao Adolescente nesse mesmo ano, cuja execução foi de R$ 8.215.482,00 – 49,71%¨do destinado inicialmente – representando o maior volume de execução no referido ano.

Esse programa foi destaque em montantes executados também nos dois anos anteriores, mesmo não apresentando percentuais elevados em relação às dotações iniciais.

O programa de Suplementação Alimentar, mesmo tendo contado com destinação nos três anos, não foi executado em nenhum deles, contribuindo, dessa forma para a redução dos índices gerais de execução.

O somatório da execução orçamentária desses programas nesses três anos não foi superior a 46%, tendo alcançado o maior índice em 2002 - 45,34%, 20% em relação ao total executado no órgão gestor, cuja execução, assim como a destinação, congrega além do FEAS, também o Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência (FIA) e o Instituto de Ação Social do Paraná (IASP).

Neste capítulo houve a preocupação de se abordar tanto a destinação de recursos orçamentários para a assistência social no Estado do Paraná, quanto a execução financeira e, após a análise de todos os documentos pesquisados e das tabelas demonstrativas construídas, é possível concluir que, no que se refere à primeira, a assistência social obteve pequeno investimento, em relação ao total do orçamento da esfera estadual e em relação às potenciais demandas do Estado para essa política, sendo que o destinado ao Fundo Estadual de Assistência Social, nesse período, teve baixa representatividade no que tange ao total do volume destinado ao órgão gestor dessa política, alcançando 38% (em média) desse total. Além disso, pôde-se verificar que a grande ênfase na destinação se deu nos programas de governo, como propostas genéricas para todo o Estado, em contraposição ao que é

preconizado na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Assistência Social quanto à diretriz da descentralização.

Evidenciou-se, no período analisado, que a assistência social, não possuindo vinculação constitucional de recursos a serem destinados orçamentariamente, ficou à mercê da decisão governamental em relação aos recursos chamados remanescentes após o cumprimento das obrigações constitucionais e, sendo assim, muitas vezes, percebeu menor percentual do que estruturas-meio, evidenciando-se que não figurou como prioridade para o governo desse período.

Outro ponto de estrangulamento identificado neste capítulo, em relação à destinação, refere-se à alocação de recursos não especificamente ligados à assistência social dentro das funções orçamentárias afetas a esta política. Além disso, fontes de recursos, cuja origem não é a esfera estadual são consideradas como sendo parte das fontes do tesouro. Assim, ocorre a impressão equivocada de destinação de montantes maiores do que os realmente aplicados na política. Ainda em relação às fontes de financiamento, pôde-se perceber que as que possuem maior expressividade no orçamento da assistência social são não estáveis e não seguras, o que demonstra alto grau de fragilidade e precariedade dessa política por não haver garantia de arrecadação nas fontes que compõem a base de seu financiamento.

E, dentre as questões analisadas, um outro elemento merece menção com destaque: as emendas parlamentares. A prática das emendas é garantida na legislação brasileira, no entanto, além de diminuírem ainda mais o volume de recursos efetivamente identificados como destinados à assistência social no Estado, apresentou vícios, como a adoção de critério de destinação que não leva em conta o respeito à autonomia da esfera local, uma vez que já apresentam as unidades beneficiárias dos recursos, com o que se chama de “carimbo”. Esse fato, atrelado a tantos outros relativos às dificuldades de familiaridade e de entendimento dos instrumentos e da linguagem orçamentários, dificulta o exercício do controle social e da deliberação pelos conselhos de assistência social.

Em relação à execução, o que se destaca no presente capítulo é que os já poucos recursos destinados à política de assistência social no período analisado não foram totalmente executados, alcançando como média menos de 60% em relação ao orçamento inicial, tanto no órgão gestor quanto no FEAS. Isso traduz a dificuldade dessa política em efetivamente obter recursos para seu financiamento, dependendo da priorização do governo quanto à aplicação dos recursos constantes nos orçamentos das várias áreas.

Tais considerações permitem afirmar que muito ainda se deve buscar em relação ao financiamento da assistência social, uma vez que pelas análises e pelo abordado no

referencial teórico, é possível concluir que a assistência social está, ainda, em construção e que, nesse processo, muitos desafios estão postos com grande grau de dificuldade para enfrentamento. Um deles, que figura como embate fundamental e estratégico, é o financiamento que, a exemplo do que se evidenciou nos instrumentos analisados – relativos ao orçamento do Paraná para essa área – freqüentemente não traduz as diretrizes da descentralização, do comando único, da participação e da primazia da responsabilidade do Estado em sua condução e, tampouco, corresponde aos princípios estabelecidos na LOAS, em especial o que se refere à universalização dos direitos sociais e à igualdade dos direitos no acesso ao atendimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Entretanto, fica também marcado nesse processo histórico, que foram ocorrendo mudanças significativas em tais considerações, resultando na Constituição Federal-88 (CF-88), que assegura que a Assistência Social é direito, devendo ser prestada a quem dela necessitar, prioritariamente assumida pelo Estado, independente de contribuição.

Porém, Boaventura (1995:17-18), em seu estudo sobre o social e o político na pós-modernidade, destaca que a déc. de 80 do séc. XX, mesmo tendo sido a década dos movimentos sociais e da democracia, que no Brasil culminaram na CF-88, foi também o período em que se aprofundou nos países centrais a crise do Estado-Providência e agravaram-se as desigualdades sociais e os processos de exclusão social. E afirma que *"nos países periféricos o agravamento das condições sociais, já de si tão precárias, foi brutal"*. Aumentaram as assimetrias sociais no interior dos países, o que para os neoliberais é considerado como a *"dor necessária do parto de uma ordem econômica finalmente natural e verdadeira"*, e para outros é denunciado como uma *"desordem selvática"* que deve ser substituída por uma ordem econômica internacional.

Nessa atual conjuntura a redução de investimentos nas políticas sociais é fomentada, em contraposição ao agravamento da questão social (resultado da adoção "globalizada" da ideologia neoliberal), tornando-se preocupação o constante processo de desresponsabilização/desobrigação do Estado, que tem se empenhado cada vez mais no apelo à solidariedade, "pela apologia da ineficiência do Estado e pelo preconizado fortalecimento do Terceiro Setor".

As políticas sociais tornam-se cada vez mais seletivas, principalmente, devido à redução drástica promovia pelo aparato do Estado, nos recursos orçamentários destinados à área social, o que dificulta o acesso aos direitos sociais conquistados na Carta Magna Brasileira, uma vez que tais políticas não atendem à demanda por serviços, em função da redução dos gastos estabelecida pelas medidas de ajustes exigidas, que significa um retrocesso no que se refere à universalização dos direitos sociais, caracterizando tais políticas

pela seletividade e focalização, o que representa prejuízo àqueles grupos já excluídos, que têm sua condição de vida cada vez mais deteriorada.

Soares (2001) reforça as colocações de Bustelo se referindo ao "Estado de Mal-Estar" que, com a adoção de políticas sociais de cunho neoliberal, trouxe sérias conseqüências, que tornaram a população cada vez mais "desassistida".

Isso traz à tona um processo contraditório em âmbito nacional, pois no Brasil, a partir de todo o avanço democrático que culminou na Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, nas legislações complementares de garantias de direitos e/ou de regulamentação de políticas públicas, frutos das lutas e conquistas democráticas, dever-se-ia desencadear um amplo investimento nas ações inerentes às políticas sociais, tomando o Estado para si essa responsabilidade. Santos, citado por Soares (2001), considera a política social como sendo de ordem superior que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas, e não deveria estar sob a égide do cálculo econômico, mas da contabilidade ética.

No que se refere à Seguridade Social a realidade não tem se mostrado diferente, pois tendo como base principal de seu financiamento as contribuições sociais, fica à mercê do movimento efetuado pela economia do país, uma vez que, em momentos de recessão estas tendem a diminuir, enquanto as demandas por serviços dessas políticas tendem a aumentar.

Uma questão relevante diz respeito à dificuldade de transparência na aplicação dos recursos, seja pela linguagem orçamentária, que é pouco conhecida pela população, seja pela forma de apresentação dos recursos na peça orçamentária, que não evidencia a distinção entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social.

Especificamente no que tange ao financiamento da política de Assistência Social, o controle social sofre perdas, pois a autonomia do Conselho não é respeitada quando a peça orçamentária sofre mudanças em órgãos da administração direta e no Legislativo após ser deliberada.

Segundo Ferreira (2001:135), uma das questões mais drásticas do controle social no financiamento é que, apesar do comando único, as ações na área da Assistência Social continuam pulverizadas em programas de governo e em outras instâncias paralelas. Tal situação, por vezes, se repete no âmbito dos estados e municípios.

Além disso, o financiamento dessa política no Brasil parece estar polarizado entre a defesa de uma nova política econômica e social para o país, que permita ampliar o financiamento federal, e a busca de formas alternativas de financiamento no contexto do co-financiamento dos Estados e Municípios.

No primeiro caso, o que se pretende, junto aos especuladores nacionais e internacionais, é a prioridade para a dívida social e não para a dívida pública. No segundo, busca-se um maior esforço e comprometimento dos governos estaduais e municipais com a busca de recursos e formas alternativas de financiamento..

Tudo isso sem deixar de considerar a necessidade do fortalecimento do papel deliberativo dos conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo, seja na definição de políticas, seja nos respectivos orçamentos.

Tais questões devem compor uma agenda política integrada, com novos parâmetros de políticas públicas que priorizem efetivamente o resgate da dívida social e a integridade do Orçamento da Seguridade Social.

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

O enfoque no desempenho dessas políticas também deve sofrer mudanças. O Estado deve avaliar, controlar, financiar e obrigar seus agentes a fazerem com que os benefícios cheguem à população.

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

Essa mudança de paradigmas é urgente, pois a realidade descortinada em âmbito federal, não se apresenta nas demais esferas da federação de forma diversa. Ao contrário, tais esferas acabam por reproduzir o movimento e a condução adotados no âmbito federal. Especificamente quanto ao Estado do Paraná, o que se pôde constatar é que o reflexo do cenário mundial se expressa fortemente quando do financiamento de políticas sociais que não possuem a prerrogativa de destinações obrigatórias de recursos. Assim, em detrimento do agravamento da questão social apontada por todos os institutos oficiais de pesquisa, que exige, cada vez mais a intervenção governamental no provimento das políticas sociais, a exemplo da assistência social, o financiamento que possibilitaria que esse papel do Estado fosse cumprido, vem apresentando a tendência da diminuição.

Nesse estudo foi possível identificar que apesar de a esfera estadual no Paraná ter se reordenado para a gestão da assistência social com base no estabelecido na Lei

Orgânica da Assistência Social, instituindo em seu âmbito as três instâncias principais previstas pelo Sistema Descentralizado e Participativo, ou seja, o órgão gestor, o conselho e o fundo, a partir da Lei nº 11.362/96 e, apesar de toda a mobilização instaurada no Estado a partir do ano de 1994, logo após a promulgação da LOAS, os processos de gestão, de controle e de financiamento dessa política na referida esfera de governo não transcorreram estritamente com esta lei preconiza nos seis anos que compuseram o universo desta pesquisa. Prova disso são os elementos identificados na análise das peças orçamentárias utilizadas como fontes de dados para este estudo, que evidenciaram que há, ainda, muito o que avançar na construção e consolidação da assistência social nesse Estado, especialmente considerando-se os indicadores de magnitude, direção e natureza das fontes de financiamento.

Em contraposição ao proposto na Constituição Federal, que define como diretriz a descentralização político-administrativa e financeira, o Estado do Paraná tem direcionado seus já parcos investimentos na política de assistência social a ações de cunho generalizado para todo o âmbito estadual, desconsiderando diversidades e diferenças regionais e locais. E, ainda, levando em conta o processo de gestão descentralizada e participativa das políticas sociais, não se pode perder de vista a estrutura prevista constitucionalmente dos seus respectivos fundos, que devem ser fiscalizados pelos conselhos deliberativos, no exercício da participação e do controle social, o que fica prejudicado com a política de financiamento expressa nos documentos analisados relativos ao período que compõe o presente estudo.

Assim, a partir dos dados obtidos pelas análises realizadas torna-se possível tecer considerações gerais acerca do financiamento da política de assistência social no Paraná e que, em muito, refletem a realidade desta política no Brasil.

Os documentos relativos ao orçamento público paranaense nesses sete anos estudados – 1996 a 2002, evidenciaram que a assistência social ainda não se consolidou e não tem visibilidade como política pública no Estado, uma vez que, no último ano da pesquisa, quando a lei orgânica dessa política já completava nove anos de promulgação e quando já se havia passado seis anos desde a aprovação da lei que instituiu o Sistema Estadual de Assistência Social, essa política ainda não era evidenciada como prioridade expressa nos principais instrumentos de planejamento público do Estado.

Nem mesmo a Seguridade Social é mencionada como parte de destaque nos documentos orçamentários do Estado nesses anos, em contraposição com o preconizado na Constituição Federal de 1988.

Tais instrumentos traduziram mais o programa de governo dentro da Assistência Social do que esta como Política Pública, a ser desenvolvida de acordo com as

diretrizes e os princípios da LOAS. A forma como a assistência social é contemplada no orçamento inviabiliza o cumprimento do princípio da universalização, uma vez que os montantes alocados no orçamento do órgão gestor dessa política no Estado caminham em sentido contrário ao do crescimento da demanda potencial, ou seja, na medida em que esta aumenta, os percentuais de investimentos se mostraram em escala descendente. Além disso, a descentralização, a democratização das informações, o controle e o acesso da população mais vulnerabilizada ao recurso público são dificultados no desenho adotado.

Muitos dos princípios orçamentários não encontram também correspondência nos documentos analisados, destacando-se alguns mencionados anteriormente, a saber, a discriminação/especialização, a clareza, a publicidade, a exatidão e a programação.

Os dados coletados evidenciam que, ao contrário do que tais princípios indicam, os instrumentos de orçamento público – e, nesse caso, os do Estado do Paraná em seis anos consecutivos – não dão conta de discriminar como efetivamente deverá se dar a aplicação dos recursos públicos alocados para o financiamento da política, não expressarem em linguagem clara o conteúdo dos orçamentos (devido ao formato extremamente técnico como é formulado), não se tornando, por isso, instrumentos de domínio público, além de não apresentarem equivalência entre as potenciais demandas e o aporte de recursos destinados à operacionalização das ações no estado.

Se levados em consideração os indicadores utilizados nas análises efetuadas no corpo do presente estudo, é possível verificar grandes desafios à consolidação e fortalecimento dessa política no Estado.

Quanto à direção, constatou-se que tanto na destinação, quanto na parca execução a prioridade se evidencia nas ações que compunham os principais programas de governo na área que, como visto, estão expressos nos Planos Plurianuais, mas que possuem a carga simbólica da “marca” da administração. Dessa maneira, a programação apresenta forte tendência à definição de grandes “focos” de investimentos, ou seja, programas de governo, idealizados da mesma forma para todo o Estado, em detrimento do que a diretriz da descentralização propõe, principalmente no que se refere à autonomia da esfera municipal na identificação e proposição das ações de maior relevância em seu âmbito, ou seja, no processo decisório, administrativo, político, institucional e financeiro. Além disso, são freqüentes as emendas com destinação já definida pelos parlamentares, o que perpetua práticas tradicionais clientelistas e pontuais. Essas emendas, por vezes, alcançam valores próximos dos montantes destinados aos programas gerais da política no Estado.

No que tange à magnitude, o financiamento da assistência social, expresso no orçamento do órgão gestor e no Fundo Estadual de Assistência Social demonstra que esta política congregou, em média, nos sete anos que compõem o presente estudo, apenas 1,65 % de destinação dos recursos do orçamento geral do Estado, mesmo incorporando unidades orçamentárias mais vinculadas à política de garantias e não específicas da política setorial de assistência social, como é o caso do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP – e do Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência – FIA, quando os movimentos nacionais de reivindicação pleiteiam o mínimo de 5% desse total. Isso evidencia o pequeno investimento da esfera estadual na política de assistência social nos anos em referência e que essa política não tem contado com a destinação de recursos necessária para seu desenvolvimento dentro dos princípios e diretrizes preconizados em sua legislação específica.

E, quando se trata da execução, a situação se agrava, pois, se na destinação não são conseguidos os índices necessários, na fase do gasto efetivo se evidencia o desfinanciamento dessa política, uma vez que os índices não chegam a 60% do inicialmente previsto orçamentariamente. Ainda quanto à magnitude, quando da análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias, identificou-se que o órgão gestor da assistência social percebeu no período em questão menores limites percentuais de destinação dos recursos remanescentes do que estruturas meio, que não têm atuação voltada à prestação direta de serviços à população demandatária das políticas públicas.

Isso demonstra que a política de assistência social ainda não está fortalecida como tal, não tendo ainda sua identidade difundida.

Tomando-se o indicador relativo às fontes de financiamento pôde-se verificar que à assistência social coube nesses anos fontes cuja arrecadação não é tão certa, em especial os convênios com órgãos federais – que, por se tratarem de transferências voluntárias, precisam ser buscados, dependem da política de financiamento adotada por aquela esfera e devem ser garantidos por instrumentos legais – e as vendas de ativos – cujos recursos advêm de transações que dependem da disponibilização de patrimônio pelo Estado. Essas fontes figuram especialmente no FEAS e, apesar de constarem no rol das que compõem o Tesouro do Estado, por serem instáveis em relação à continuidade, comprometem o financiamento sistemático da política.

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

Alguns equívocos foram identificados na apresentação da assistência social no orçamento, tais como:

- O FEAS figura, em alguns dos exercícios, como um programa vinculado a determinada subfunção orçamentária, quando de fato deveria constar como unidade orçamentária;
- Ações não caracterizadas como assistência social são consideradas dentro do financiamento dessa política, sendo incorporadas ao orçamento do órgão gestor no programa Assistência, antes da Portaria nº 42/99, quando ainda este era atrelado à função Assistência e Previdência, ou na função Assistência Social, a partir do ano 2000, já na vigência da referida portaria. Assim, o que não deveria ser financiado com tais recursos o é, em detrimento de ações necessárias, muitas vezes não realizadas por falta de recursos.

Diante disso, e a partir das avaliações efetuadas neste estudo, pôde-se concluir que:

- a instância estadual não assumiu, no período analisado, seu papel na efetiva operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Estado do Paraná, principalmente no que tange à gestão financeira dessa política;
- apesar das garantias legais já vigentes no período que compõe o universo da pesquisa, a Política de Assistência Social não tem se constituído (como tal) em prioridade de investimento pela esfera estadual. As principais fontes de recursos indicados para seu financiamento são, em sua maioria, instáveis e com baixa perspectiva de arrecadação, o que dificulta a efetiva aplicação dos recursos em seu desenvolvimento;
- o repasse fundo a fundo, previsto na legislação da assistência social, ou seja, a transferência de forma automática de recursos do fundo estadual para os fundos municipais, não é mencionado nos documentos analisados;

- o desenho da Política Estadual de Assistência Social adotado nesses anos, que propõe programas gerais para todo o Estado, não fomenta a capacidade técnico-criativa dos municípios, de forma que exerçam a autonomia garantida na legislação. Tal movimento pode levar à estagnação dos gestores municipais e à mera aceitação dos chamados "pacotes prontos" como canal mais viável de acesso aos recursos estaduais;
- os Planos Municipais de Assistência Social não encontram correspondência às suas demandas na destinação e aplicação de recursos pela esfera estadual, uma vez que a ênfase não é no financiamento descentralizado, que respeite as especificidades locais e regionais e que é definido a partir das demandas apresentadas por essas esferas;
- a tarefa dos conselhos é dificultada no processo de planejamento e de execução documentos relativos aos orçamentos do Estado do Paraná nesses anos, em razão da freqüência de elementos não explícitos em seu conteúdo, como a alocação de recursos de outras fontes como sendo do tesouro do Estado, a baixa especificidade da execução e a não demonstração detalhada das fontes que financiam e dos montantes totais referentes às emendas parlamentares, além da falta de transparência e discriminação que tais documentos demonstraram pela complexidade que expressam na sua apresentação. Dessa maneira, a análise, o controle e a fiscalização, que são prerrogativas desses conselhos, são prejudicados no que tange aos documentos objeto deste estudo e a todo o processo orçamentário.

Há, portanto, a necessidade do desencadeamento de amplo processo de reordenamento das práticas adotadas no Estado, o qual poderia ser mais facilmente viabilizado, com o desencadeamento de medidas, tanto nesse âmbito, quanto pela esfera federal, como as sugeridas a seguir:

- difusão do conhecimento acerca do processo de financiamento da assistência social, expresso no orçamento, em especial dos instrumentos que traduzem o planejamento na administração pública, norteiam a gestão, possibilitam o financiamento e devem ser objeto de controle;

- definição de percentual mínimo de destinação obrigatória de recursos próprios em cada esfera de governo, como forma de garantir a efetividade do co-financiamento e ampliar a cobertura do atendimento, na direção da busca da universalidade preconizada em sua legislação específica. Só assim se poderá garantir a inclusão legal da “capacidade de existir” dessa política, constituindo-se a primeira garantia em relação ao financiamento. No que tange à realidade paranaense, isso contribuiria para que a assistência social deixasse de figurar com papel subalternizado nos orçamentos do Estado, já que não mais “disputaria” os recursos remanescentes após as destinações obrigatórias devido às vinculações constitucionais já vigentes. Também não estaria à mercê da vontade dos dirigentes governamentais e nem tampouco das leituras e avaliações de técnicos não ligados à área, os quais, não raro, ainda possuem visão tradicional da proposta de intervenção dessa política junto à população.;
- adoção de mecanismos de responsabilização do gestor que não cumprir com a destinação definida, bem como do que não executar o orçamento proposto;
- apropriação, pelos técnicos dessa política, da linguagem orçamentária, manuseio dos instrumentos e controle dos processos, inclusive pelos conselhos;
- unificação dos procedimentos de transferência via fundo e padronização das formas de apresentação do orçamento no que se refere ao fundo como unidade orçamentária e ao que se deve alocar no orçamento desse fundo e do órgão gestor, assim como também ao que deve ser considerado na função “Assistência Social” dentro do orçamento, para que a realidade não se mascare a partir de previsões orçamentárias não condizentes com essa política, que elevam equivocadamente os valores atribuídos, mas que não, necessariamente, chegam até ela ou são nela aplicados;
- definições mais explícitas quanto ao papel da instância estadual na prestação direta de serviços de maior complexidade e no co-financiamento;
- identificação de serviços de pequena, média e alta complexidade para que seja possível o diagnóstico e a definição da cobertura por porte de municípios.

É preciso, ainda, estabelecer estratégias para que outra batalha seja vencida, ou seja, para que a execução orçamentária efetivamente ocorra e se inverta o quadro de ajustes impostos pelos organismos internacionais que controlam a economia mundialmente de forma globalizada e, seguindo os princípios da ideologia neoliberal, pregam o "Estado Mínimo", num regime que gera pobreza, desrespeita a dignidade, exclui. Essa execução precisa se dar de acordo com a política deliberada pelas instâncias de controle e fiscalização, como forma de viabilizar a operacionalização das ações efetivamente prioritárias.

O artigo 170 da Constituição Federal de 1988 estabelece que "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos os ditames da justiça social, ...". Entre os princípios que compõem os incisos desse artigo, figura a redução das desigualdades regionais e sociais.

Nesse sentido, a concepção de cidadania é reforçada. Mas, como mencionado anteriormente, está em uma arena de lutas que ainda exigem a prática da reivindicação e da mobilização.

A conjuntura atual que se descortina no novo cenário brasileiro a partir da mudança de gestão governamental tem permitido voltar a acreditar, mas no âmbito dos Estados há muito ainda a avançar para que a política de assistência social de fato se fortaleça e se consolide.

Os movimentos sociais têm cumprido, historicamente, papel de destaque pelas reivindicações que compõem suas bandeiras de lutas e pelas conquistas que assim têm alcançado. O momento atual, portanto, traz novamente a ênfase a tais mobilizações considerando sua importância no processo de garantia do exercício do direito.

A garantia desse direito depende, assim, da co-relação de forças econômicas e políticas para se efetivar e, por isso, precisa ser objeto de luta. É nesse sentido que se pode afirmar que só há cidadania se houver a prática da reivindicação e que atualmente ela tem sido adotada como categoria estratégica da luta. Tal movimento reforça também a referência quanto à importância da atitude reivindicativa para o cumprimento dos direitos criados, ou, de acordo com a terminologia utilizada por Bobbio (1992) "positivados".

Portanto, o momento atual aponta para a emergência e necessidade de novas mobilizações, voltadas para novas temáticas que assumem relevância na sociedade contemporânea. Isso porque a idéia de democracia pressupõe o diverso, a liberdade é política e a cidadania deve ser intimamente relacionada e esses elementos para se consolidar e para que se possa promover o acesso dos cidadãos a um patamar de vida que seja de fato considerado como digno.

A democracia é fundamental para a defesa dos direitos do cidadão, que somente se realiza plenamente na vigência do Estado Democrático de Direito. Para cumprir a Constituição e manter o Estado Social Democrático de Direito é preciso avançar na conquista da igualdade social, criando mecanismos que permitam melhor produção e distribuição da riqueza e da renda no país.

No que se refere à assistência social, é um enfrentamento com questões tradicionais que ainda permeiam o imaginário popular. Portanto, é preciso avançar na construção efetiva da concepção de direito, como prerrogativa inalienável ao exercício da liberdade e da dignidade humana. E, nesse sentido, é fundamentalmente necessário que as três esferas de governo assumam tal política como sua responsabilidade, provendo-a dos recursos necessários para que o Estado cumpra seu papel na proteção social à população que dela vier a necessitar, através de um sistema digno de proteção social, que respeite e promova os cidadãos.

O desenvolvimento de novas identidades regionais e locais, pautadas na revalorização do direito às raízes deve ser reforçado para que a construção da mudança na política de assistência social e em seu financiamento encontre força na base para se consolidar com correspondência às questões e vivências locais, específicas, com diferenças e diversidades.

Pode-se, dessa maneira, caracterizar esse momento como um processo em que a mudança na sensibilidade, nas práticas e discursos faz com que seja possível vislumbrar pressupostos, experiências e proposições diversos, com maior abertura à compreensão da diferença e da alteridade, do potencial emancipatório de novos movimentos sociais. O que se pode esperar desse processo, assim, é que os conteúdos perverso que marcaram os efeitos das políticas econômicas predominantes e apregoaram a diminuição dos investimentos públicos nas políticas sociais seja revertido na busca cada vez mais efetiva da justiça social, em uma perspectiva pautada, de fato, nos preceitos democráticos e no exercício da cidadania.

Nesse contexto, o orçamento deve ser encarado como instrumento tanto técnico, por demonstrar a programação, o planejamento da aplicação dos recursos públicos, a partir da previsão das possíveis receitas, quanto também uma ferramenta política porque traz a intencionalidade de determinado governo na prestação dos serviços de responsabilidade pública, isto é, traz suas prioridades.

Isso porque é a base do financiamento público, considerado a "*alma da política"* que possibilita a identificação do grau de prioridade que esta recebe dos governos, expressando sua capacidade de existir, atribuindo-lhe (ou não) a possibilidade de alcance de

eficácia e efetividade junto à população que a ela tem direito. Porém, como visto, este ainda é um dos grandes desafios enfrentados pela assistência social em sua consolidação como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, em razão de sua inserção *subalternizada* no âmbito das políticas sociais, o que tem como resultado o parco financiamento que essa política vem recebendo, tanto em destinação orçamentária, quanto em execução financeira propriamente dita.

Por isso, o financiamento da assistência social, deve ser uma das bandeiras assumidas nessa luta pela construção de sua identidade e, para tanto, torna-se imprescindível que seus atores se apropriem cada vez mais de seu conteúdo, expresso nos instrumentos que o viabilizam e indicam o grau de investimento proposto para a área em cada esfera de governo. Portanto, mesmo o orçamento apresentando limitações para uma análise mais global desta e de outras políticas públicas, uma vez que é apenas um dos vários instrumentos de avaliação a serem considerados, por ainda ser uma peça pouco conhecida e muito complexa, é fundamental que seus atores estudem os instrumentos orçamentários para que se apropriem, cada vez mais, das informações que permitam avaliar concretamente o grau de prioridade atribuído a essa política, pois é muito difícil que se consiga realmente conhecer a política em que se está inserido sem a análise e apreensão do conteúdo de seu financiamento, que não é o único elemento de avaliação, mas pelo que representa, é fundamental.

Por isso, apesar de ser um tema árido e difícil, configurando-se a análise orçamentária em exercício que não se caracteriza como dos mais atrativos, é de extrema importância que os envolvidos na gestão e no controle da assistência social incorporem essa discussão, pela responsabilidade que assumem no gerenciamento dessa política pública.

O que se observa, no entanto, é que muito ainda há que ser feito para que o orçamento seja inteligível ao cidadão não diretamente ligado à área financeira. Isso porque se constitui em documento baseado em códigos minuciosos e expresso em linguagem extremamente técnica, o que dificulta sua interpretação. Por isso, para muitos, seu estudo ou manuseio torna-se árido e desestimulante, o que prejudica e compromete sua democratização e controle. Além disso, os princípios orçamentários, bem como todo o processo orçamentário ainda não são familiares aos atores da política no Estado, dificultando o processo de controle e fiscalização dessa política.

Porém, é imprescindível que a Lei Orçamentária Anual e os demais instrumentos de planejamento público – Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Relatórios de Execução - sejam objeto de análise prévia pelos atores que devem participar do processo decisório em relação a tais áreas e, no caso da política de assistência social, a análise

e proposições no campo orçamentário devem se realizar, tanto pelos técnicos das áreas afetas, quanto pelos membros das instâncias de controle e fiscalização, que no caso da assistência social, são os conselhos deliberativos.

Dessa maneira, abre-se maior possibilidade de argumentação e de consistência na busca de maior aporte de recursos para financiamento dessa política, bem como de acompanhamento e fiscalização de sua gestão, como um dos mecanismos de vigilância e luta incansável pela garantia do direito do cidadão.

REFERENCIAS

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo.** In: SADER, E. & GENTILI, Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Paz e Terra: São Paulo, 2000, 5ª ed.

ARENDT, Hannah. **Origem do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989

ARENDT, Hannah. **Da Revolução**. Brasília: Ed.UnB/Ática, 1990

ARENDT, Hannah. **Que é liberdade. In: _____ Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 3ª ed. 1992

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais.** Tomo Editorial. Porto alegre: 2002

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas.** BIB – Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 39, ANPOCS, 1995.

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

BOAVENTURA, S. S. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós modernidade.** São Paulo: Cortez, 1995.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Campus: Rio de Janeiro, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** GESST/SER/UnB. Brasília,2001

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** (Lei nº 8.742/93). Brasília: 1993

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social/99**. In: Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: 2001

BUSSINGER, Vanda Valadão. **Fundamentos dos direitos humanos.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n º 53. Cortez: São Paulo, 1997.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Apresentação e acompanhamento do orçamento público do município de São Paulo no período recente.** São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2002. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 6.

Cartilha do Conselheiro Municipal de Assistência Social. CEAS/SECR/UEL. Londrina: 2001

COLIN, Denise. **Assistência social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática**. Curitiba. UFPR: 2002 (dissertação de mestrado)

COLIN, Denise Ratman; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social anotada**. São Paulo: Veras, 1999

COLIN, Denise & FOWLER, Marcos. **Controle e Financiamento das Políticas Públicas.** In: Capacitação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social. CEAS/SECR/UEM, Maringá: 2001

CORDEIRO, José Lucas. **Gasto Federal com Assistência Social e suas fontes de financiamento.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 62. Cortez. São Paulo: 2000

DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnes **‘’Welfare State’’, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 6, vol.3, 1988.

FAGNANI, Eduardo. **Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas.** In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. Cortez/IEE. São Paulo: 1998

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política social do Estado Capitalista.** Cortez: São Paulo, 2000, 8ª ed.

FERREIRA, Maria de Fátima Azevedo. **Financiamento da Assistência Social: desafios históricos.** In: Cadernos ABONG nº 30. São Paulo: 2001

GENTILLI, Pablo.;SADER,Emir (orgs.)**. Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado Democrático.** São Paulo: Paz e Terra, 5ª ed., 2000

RICO, Elizabeth, RAICHELIS, Raquel. **Gestão Social – Uma Questão Em Debate.** São Paulo: EDUC; IEE, 1999

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

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

GONÇALVES, A. P., **A construção da Democracia Participativa no processo de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social no Estado do Paraná: o fortalecimento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.** Curitiba:PUC/Pr. 2003 (Trabalho de Conclusão de Curso

JOVCHELOVITCH, Marlova**. O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 56, Cortez, São Palulo, 1998

KAMEYMA, Nobuko. **A Nova Configuração das Políticas Sociais**. In: Revista Praia Vermelha, nº 5, UFRJ: Rio de Janeiro, 2001

LACLAU, Ernesto. **Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS 2, nº 2, vol. 1, 1986

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **A Construção da Política de Assistência Social Pública – Uma Gestão Democrática em Londrina –Pr.** PUC, São Paulo: 1999 (dissertação de Mestrado)

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Zahar. Rio de Janeiro: 1967

MÉDICI, André Cezar. **O desempenho financeiro das Políticas Sociais Federais.** Cadernos ABONG – Série Especial. 1995

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo** Malheiros Editores. 17º ed. São Paulo,1992.

NISHIMURA, Sandra Regina & STELMACHUK, Marisa Kiyota. **Poder Público e Investimento para a Assistência Social no Município de Londrina.** Londrina: 2001(mimeo)

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dimensão política da descentralização administrativa**. Revista São Paulo em Perspectiva. Fundação Seade. V.11. São Paulo,1997

PAIVA, Beatriz Augusto & ROCHA, Paulo Eduardo. **O Financiamento da Política de Assistência Social em Perspectiva.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 68. Cortez. São Paulo: 2001

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos - Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996

PARANÁ. **Plano Estadual de Assistência Social** 2004-2007

SECR/PUC/CEAS, **Capacitação de Gestores, conselheiros não governamentais e funcionários efetivos do órgão gestor da assistência social** 2002 (publicações)

REIS, Elisa. **Cidadania: Historia, teoria e utopia**. In: PANDOLFI, Dulce Ch. e outros (orgs.). Cidadania, justiça e violência. Fundação Getulio Vargas: Rio de Janeiro, 1999.

REZENDE, João. **Orçamento Público.** Ressel. Londrina: 2002

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **Implantação da Política de Assistência Social e a constituição de sujeitos políticos na Região das AMEPAR-Pr**. São Paulo: PUC/SP, 1999, tese de doutorado

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **O Estado e suas interpretações**. 2002. mimeo

ROCHA, Paulo Eduardo. **Implicações da política econômica na Seguridade e na Assistência Social no governo FHC.** In: Cadernos ABONG nº 30. São Paulo: 2001

SALES, Teresa. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, nº 25, Ano 9, 1994

SILVA, Ademir Alves. **Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo: Questões Estratégicas**. In: Subsídios à elaboração do Plano Municipal de Assistência Social. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2000

SILVA. Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Malheiros: São Paulo, 2002, 20ª ed.

SOARES. Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina.** Vozes. Petrópolis: 2001

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

STEIN, Rosa Helena. **Descentralização e Assistência Social. São Paulo. Cadernos** ABONG. Série Especial, Subsídios à II Conferência de Assistência Social. 1997

TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **Cidadania direitos sociais e Estado**. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 20, 1986

TOLEDO, Enrique de la Garza. **Neoliberalismo e Estado**. In: LAURELL, A. C. Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. Cortez: São Paulo, 1997, 2ª ed.

VIDAL, ET ALLI. Texto Integrante das Publicações Referentes Ao Curso De Capacitação Dos Gestores, Técnicos E Funcionários Efetivos do Órgão Gestor e Conselheiros Não Governamentais Do Estado do Paraná – SECR/CEAS/PUC, 2002

YASBEK, Maria Carmelita. **Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio**. In: Cadernos ABONG nº 30. São Paulo, novembro 2001

ANEXOS

Anexo 1 – Lista dos documentos utilizados na pesquisa:

1. Planos Plurianuais: 1996 a 1999 - Volume II (Anexos) 2000 a 2003 – proposta encaminhada ao Legislativo

2. Plano de Governo: 1996 a 1999

3. Leis de Diretrizes Orçamentárias:

- 1996 - Lei nº 11.153, de 25 de julho de 1995 e anexo
- 1997 - Lei nº 11.467, de 12 de julho de 1996 e anexo
- 1998 - Lei nº 11.802, de 17 de julho de 1997 e anexo
- 1999 - Lei nº 12.214, de 10 de julho de 1998 e anexo
- 2000 - Lei nº 12.605, de 06 de julho de 1999
- 2001 - Lei nº 12.895, de 06 de julho de 2000 e anexo
- 2002 - Lei nº 12.235, de 25 de julho de 2001 e anexo

4. Leis Orçamentárias Anuais:

- 1996 - Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social
- 1997 - Lei nº 11.652, de 27 de dezembro de 1996 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social
- 1998 - Lei nº 11.974, de 22 de dezembro de 1997 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social
- 1999 - Lei nº 12.400, de 30 de dezembro de 1998 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social
- 2000 - Lei nº 12.825, de 28 de dezembro de 1999 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social
- 2001 - Lei nº 13.030, de 28 de dezembro de 2000 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social
- 2002 - Lei nº 13.386, de 21 de dezembro de 2001 e anexos referentes ao gestor da Assistência Social.

5. Quadros de Detalhamento de Despesa do gestor da Assistência Social referentes aos exercícios de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

6. Relatórios de Ações Desenvolvidas – Execução Física dos Orçamentos-Programa nos exercícios de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.