

A DIMENSÃO POLÍTICA DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA

Ângela Tavares Madeiro

Centro Universitário Fametro – Unifametro

angela.madeiro@gmail.com

Sessão Temática: Políticas Públicas e Direitos Sociais
Evento: VII Encontro de Iniciação à Pesquisa

RESUMO

A presente pesquisa busca atribuir visibilidade à discussão sobre o financiamento da Política de Assistência Social, apresentando um estudo de caso a partir da pesquisa realizada no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) em Fortaleza, no período 2006-2009. A pesquisa originou-se dos desafios postos durante a trajetória de minha experiência profissional vivenciada ao longo de 11 anos na execução, na gestão da Política de Assistência Social e, posteriormente, na Coordenação do FMAS em Fortaleza. Do ponto de vista metodológico, configurou-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, utilizando-se de: 1) pesquisa bibliográfica; 2) pesquisa documental e 3) pesquisa de campo. A temática do financiamento público, por ser considerada complexa e pouco explorada na formação do assistente social, constitui-se como desafiadora. Desvelar seu viés meramente técnico e explicitar seu caráter essencialmente político, mediante a análise do planejamento e da execução orçamentária do FMAS no período investigado, será a principal contribuição do presente estudo.

Palavras-chave: Financiamento Público. Políticas Públicas. Gestão Pública. Assistência Social.

INTRODUÇÃO

A busca por uma reflexão sobre o tema financiamento de políticas públicas e, especificamente, da Assistência Social, foi sendo suscitada mediante os desafios postos no caminho percorrido da construção de minha experiência profissional como assistente social e, posteriormente, como gestora da Assistência Social, ao longo de 11 anos (2001 a 2011).

Destaco também a experiência profissional vivida na Coordenação do Fundo

Municipal de Assistência Social em Fortaleza, no período de 2005-2006, onde na equipe predominavam membros de áreas técnicas contábeis.

No desvendar da peculiaridade do Financiamento da Assistência Social no município de Fortaleza, a equipe do FMAS-Fortaleza, no período de 2005-2006, construiu e, posteriormente apresentou, uma importante contribuição: a normatização de todos os processos do FMAS, criando o controle interno e a sistematização de um manual do controle interno, que deram visibilidade e transparência a todos os processos antes considerados pela equipe de “caixa-preta”¹ do financiamento público. Esse trabalho implantado no FMAS-Fortaleza foi acompanhado por representantes do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) Fortaleza e recebeu moção honrosa por ter sido referência para outros fundos municipais de políticas públicas².

Diante do já exposto, interessa esclarecer alguns pontos do financiamento público. Uma constatação importante a se fazer é que, a partir de 1990 é que se começa a delinear uma nova legislação tributária que pôs em risco os avanços obtidos na Constituição de 1988.

A partir de 1993 é que precisamente se introduz o instrumento de desvinculação de recursos das contribuições sociais, que não são compartilhadas com os estados e municípios. A desvinculação foi criada com o nome inicialmente de Fundo Social de Emergência (FSE), mudando depois para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculação das Receitas da União (DRU).³

¹ “Caixa-preta” – termo usado pela Profª Dra. Sofia Lescher Vieira, ao se referir ao financiamento da educação básica como uma “caixa-preta” a desvendar no livro *Estrutura e Financiamento da Educação Básica* (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002, p 67-88).

² Refere-se ao I Fórum dos Fundos Municipais de Fortaleza que contou com membros de todos os fundos de políticas públicas do município de Fortaleza. Foi um espaço privilegiado de discussão e troca de experiências. Na ocasião, apresentamos um trabalho inédito aos outros fundos municipais, desenvolvido de sistematização, normatização e manualização de todos os processos orçamentários e financeiros do FMAS-Fortaleza. O manual do controle interno foi um marco para dar visibilidade e transparência às ações do FMAS.

³ A DRU (Desvinculação da Receita da União) desvincula 20% da receita tributária da União, dando ao governo federal mais “liberdade” para distribuir os recursos do Orçamento entre os programas que julgar prioritários. A desvinculação foi criada com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), mudando depois para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (BRASIL, 2007). Evilásio Salvador, Doutor em Política Social pela UNB, autor de diversos artigos na área de orçamento, tributação e seguridade social, sistematizou em sua obra *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*, uma rigorosa pesquisa do orçamento público da seguridade social do Brasil mediante uma análise crítica do financiamento público brasileiro. Defende que o fundo público é um dos principais financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica. Compartilha a compreensão de vincular as dimensões do financiamento público à estrutura tributária e à dimensão política dos interesses econômicos. Dessa forma, a DRU é um mecanismo que permite facilitar esse processo.

Certamente não foi por acaso que no governo de Fernando Henrique Cardoso as mudanças no sistema tributário se efetivaram a ponto de alterarem paulatinamente a legislação. Este projeto constitui o núcleo das adequações das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington.

A análise de Farias (2006, p. 57-70) elucida e destaca as principais mudanças realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso em relação ao perfil da tributação no país e que ajudou a aumentar a concentração de renda:

- a) Desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IPRJ) de 25% para 15% e da renda adicional sobre os lucros;
- b) Instituição dos “juros sobre o capital próprio”, que é possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, isto é, os juros pagos e creditados dos sócios, e deduzi-los como despesa (Lei n.9294/95, artigo 9º);
- c) Isenção do imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º de janeiro de 1996 (Lei n.9.294/95, artigo 10);
- d) Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do IR (Lei 9.250/95);
- e) Elevação da alíquota do IRRF de 25% para 27,5% (Lei 9.532/97, artigo 11);
- f) Aumento do número de declarantes de IR, o que ocorreu pela não correção da tabela do IR (1996 a 2001), fazendo que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei 9.430/96).

Mesmo que alguns dos nossos leitores não sejam curiosos em sistema tributário, estes poderão perceber que as leis ordinárias ou os regulamentos facilitados e aprovados pelo legislativo brasileiro trouxeram benefícios para as pessoas com maior renda e, facilitaram ao mesmo tempo, o fluxo de recursos ao capital financeiro. Para viabilizar a agenda de compromissos deste grupo de elite, houve a transferência para a população mais pobre do ônus tributário para o fim pretendido: a composição do chamado superávit primário⁴.

⁴ De acordo com Kliass (2013) o conceito de superávit primário foi um golpe de mestre elaborado pelos formuladores do Consenso de Washington e imposto pelo mundo afora, em especial para os países em desenvolvimento a partir dos anos 1980. Através dessa sutil transformação na forma de definir receitas e despesas públicas, o sistema financeiro fortaleceu-se ainda mais como beneficiário

Diante dessas considerações é que se insere o principal objetivo deste estudo: desvelar o caráter meramente técnico do financiamento público e explicitar a sua dimensão essencialmente política.

METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa assumiu o paradigma de natureza qualitativa, sendo utilizados os seguintes tipos de pesquisa: 1) pesquisa bibliográfica sobre a configuração econômico-política do Estado brasileiro, sua repercussão no financiamento da seguridade social, trazendo para a especificidade da Política de Assistência Social, num contexto de consolidação do Sistema Único de Assistência Social; 2) pesquisa documental sobre as leis, normas, portarias, páginas na internet, Plano Plurianual, LDO e LOA de Fortaleza, bem como, relatório de execução orçamentária dos períodos 2006 a 2009; 3) pesquisa de campo, que consistiu na visita ao FMAS para análise dos relatórios de execução orçamentária, bem como a aplicação de roteiro de entrevista junto aos membros da Comissão Técnica do FMAS - Fortaleza.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente estudo analisou detalhadamente as peças de planejamento e de execução orçamentária do PPA no período de 2006-2009. Cada Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2005 a 2009, bem como os relatórios de execução orçamentária fornecidos pela gestão.

A seguir será apresentado um resumo (por meio de gráficos e tabelas) das principais constatações: os valores destinados com predominância da interferência política por parte dos vereadores, mediante emendas parlamentares e o nível de capacidade da gestão em executar o orçamento planejado.

prioritário. Graças à adoção do modelo de “superávit primário”, não bastava mais que os Estados fossem “sérios e responsáveis” em termos fiscais, ou seja, na busca do necessário equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias. Era obrigatório que fosse gerado um superávit (maior volume de receitas frente às despesas) em termos primários. Assim, o saldo positivo obtido por um controle rígido (ou mesmo cortes violentos) no lado “real” do orçamento, seria todo ele alocado para os compromissos das despesas financeiras - pagamento de juros e serviços da dívida pública.

Quadro 1 – Comparativo dos Recursos distribuídos para Financiamento da Assistência Social no município de Fortaleza (Período 2006-2009)

Total LOA	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009
	1.988.294.150	2.698.320.000	2.954.372.000	3.411.734.000
Total FMAS	15.968.769	23.152.996	29.313.391	29.043.857
% FMAS	0,7 %	0,86 %	0,99%	0,85%

Fonte: Plano Plurianual período de 2006-2009.

Gráfico 1 – Evolução de Valores Destinados ao FMAS-Fortaleza



Fonte: Elaboração própria (2014).

Observa-se que os valores destinados às atividades finalísticas da Assistência Social não correspondem a um percentual fixo estabelecido pela gestão municipal.

Esses valores nem chegam a corresponder o valor de 1% nos 04 (quatro) anos correspondentes do primeiro Plano Plurianual.

Quadro 2 – Financiamento da Assistência Social alocados no FMAS-Fortaleza destinados a Emendas Parlamentares

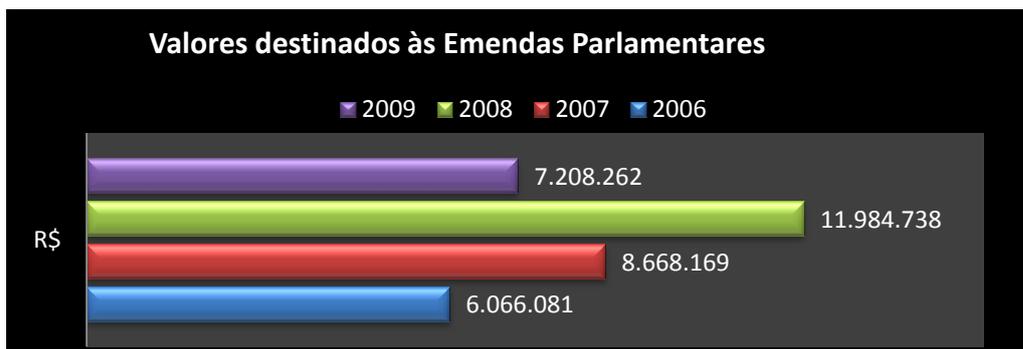
2006	2007	2008	2009
6.066.081	8.668.169	11.984.738	7.208.262

Fonte: Plano Plurianual de Fortaleza 2006-2009/FMAS-Fortaleza.

Os dados no gráfico 2 (acima) e na tabela 2 (na página seguinte) explicitam o grande aporte de recursos destinados às emendas dos vereadores no orçamento municipal.

Em destaque o ano de 2008 (ano eleitoral) onde R\$ 11.984.738,00 foi destinado às Organizações Não-Governamentais vinculadas a estes mesmos vereadores.

Gráfico 2 – Discriminação de Valores do FMAS – Fortaleza Destinados Às Emendas Parlamentares



Fonte: Elaboração própria (2014).

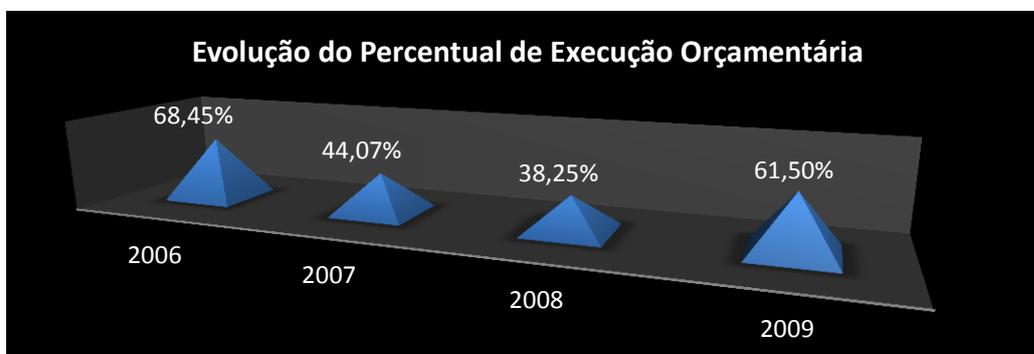
Observe-se o quadro 3 e a tabela 3 (que seguem).

Quadro 3 - Comparativo Planejado / Executado (Empenho, Liquidação e Pagamento por Ano)

2006		2007		2008		2009	
Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
15.968.769,00	10.936.886,39	23.152.996,00	10.203.608,36	29.313.391,00	11.213.172,14	29.043.857,00	17.862.701,45

Fonte: Plano Plurianual de Fortaleza 2006-2009/FMAS-Fortaleza.

Gráfico 3 – Evolução do Percentual de Execução Orçamentária



Fonte: Elaboração própria (2014).

Percebe-se que é possível fazer a comparação entre o que se garantiu no orçamento com os valores executados. Este é um indício da capacidade de gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos dados apresentados e da discussão proposta neste estudo, algumas reflexões se fazem necessárias: 1) As prioridades na gestão das políticas

públicas estão retratadas nos instrumentos do financiamento público. É no financiamento, e mais especificamente, no orçamento público (instrumento de poder) que se expressam a direção hegemônica do projeto político da gestão pública; 2) o financiamento é parte constitutiva da gestão pública, espaço rico para o planejamento, avaliação e controle social das políticas públicas; 3) o financiamento das políticas públicas reflete a hegemonia do conjunto de forças da sociedade que se amplia no aparelho do Estado e ecoa na conotação da gestão pública, expressando o viés essencialmente político do financiamento público.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

FARIAS, Fátima. A receita no Brasil II: análise do desmonte do projeto de reformulação. In: HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio (Orgs.). **10 anos de derrama**: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: Unafisco Sindical, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis. Vozes, 1998.

PREFEITURA de Fortaleza/FMAS. **Leis Orçamentárias de 2006 a 2009**. Fortaleza. 2013.

PREFEITURA de Fortaleza/FMAS. **Plano Plurianual de 2006 a 2009**. Fortaleza. 2013.

PREFEITURA de Fortaleza/FMAS. **Relatório Contábil de execução orçamentária e financeira do FMAS do período de 2006 a 2009**. Fortaleza. 2013.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSU, João. **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.