



Revista Parlamento e Sociedade



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO



Financiamento e política pública de assistência social¹

Aldaiza Sposati²

Este texto, baseado em aula ministrada na Escola do Parlamento em 2016, traz elementos sobre o financiamento da política de assistência social. Avisa-se o leitor que o texto não se pauta em apresentar o tema, como de hábito, a partir da análise longitudinal da aplicação de recursos financeiros estatais na política de assistência social. Não o faz propositalmente, pois o que se pretende é ampliar a visibilidade para a incongruência entre vários elementos que compõem a construção orçamentária pública da política de assistência social, tais como: a precedência dessa área como uma atividade e a resistência em tomá-la como política pública; a diversidade de entendimento contábil financeiro do que cabe a essa área entre o campo de direitos e atenção social; o relacionamento paradoxal dessa área no financiamento onde aparece como despesa e como desoneração de receita. Para além destes, outros elementos estão a merecer atenta análise há décadas. Aqui se pretende levantar pontos dessa agenda cujo cumprimento levará, com certeza, à reformatação de concepções e procedimentos presentes no financiamento da política de assistência social que terminam por fragilizar sua coerência e consistência.

1. Nem tudo é singular ou particular no financiamento da política de assistência social.

A assistência social é uma das espécies do gênero política social no Brasil, decorre daí que parte de suas questões tem relação com o modo de financiamento de políticas sociais federativas. De imediato se destacam as políticas operadas por meio de sistema nacionais geridos pelos três entes federativos, que foram impulsionadas após a Constituição Federal de 1988-CF-88. O Sistema Educacional organiza-se por percentuais orçamentários fixos – embora de incidência diversa nos

1 Texto baseado na exposição realizada em 17/05/2016, no curso “Financiamento e Políticas Públicas” promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

2 Prof. Titular do PEPGSSO - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP; coordenadora do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social do PEPGSSO/ PUCSP.

respectivos orçamentos de cada ente – bem como em responsabilidade pública diferenciada por nível de escolaridade. O Sistema de Saúde – SUS tem organicidade orçamentária em lógica similar à da educação, embora seus percentuais fixos sejam inferiores, e responsabilidade pública entre os entes federativos pautada em níveis de complexidade e abrangência territorial a partir de incidências de saúde individual e coletiva.

A assistência social vem desde 2004 organizando-se sob Sistema Nacional, regulado pela Lei Federal nº12.435 de 2011 e nominado SUAS - Sistema Único de Assistência Social. Esse sistema tem sua organização em formato diverso dos anteriores, pois faz um *mix* com a lógica da Previdência Social. Centraliza o financiamento de benefícios no orçamento da União e opera pelo sistema financeiro por meio de bancos públicos e de casas lotéricas. Os serviços socioassistenciais são de responsabilidade municipal, independentemente se de natureza básica ou de média ou alta complexidade. Os pequenos municípios devem contar com a reponsabilidade dos governos estaduais em instalar serviços de proteção especial de abrangência regional.

Há nas políticas sociais de gestão federativa a aplicação do cofinanciamento entre os três entes, que operam por meio de fundos públicos e transferências entre tais fundos. A construção orçamentária da saúde, educação, e assistência social guarda algumas complexidades por partilharem recursos federativamente.

A primeira consideração aborda os critérios de transferência fundo a fundo. É preciso assegurar na transferência fundo a fundo um montante regular, no tempo e na quantidade, de recursos entre o ente federal e estadual ao município, o que nem sempre ocorre pois se tratam de entes autônomos. É necessário que se destaque aqui uma sensível trava. Temos 5570 municípios no Brasil com forte diversidade geográfica, populacional, cultural, histórica, econômica e social entre si. O repasse de recursos protagonizará desigualdades caso não observe tais distinções. A transferência também pode ser influenciada por *lobbies* políticos, o que distorce resultados esperados. Todas essas ocorrências centram importância na transparência e arbitragem coletiva sobre os critérios para a decisão das transferências fundo a fundo em qualquer dessas políticas sociais federativas.

A política de assistência social conta, como a Saúde, com as instâncias de pactuação entre órgãos gestores: a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, composta pelo gestor federal, gestores estaduais e gestores municipais; a Comissão Intergestores Bipartite – CIB, com representação em cada estado, pelo governo estadual e gestores municipais. Além das instâncias de pactuação há coletivos de representação de gestores como o FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários

Estaduais de Assistência Social, o CONGEMAS e os COEGEMAS, Colegiado Nacional (ou Estadual) de Gestores Municipais da Assistência Social. Esses colegiados indicam os representantes dos gestores na CIB e na CIT, como também a ocupação dos assentos de representação nos Conselhos Estaduais e Nacional de Assistência Social.

A partir de 2007 foi criado um novo mecanismo de pactuação denominado Pacto de Aprimoramento, com incidência direta nas decisões de financiamento pois esse pacto resulta em um protocolo entre a União e o ente federativo estadual ou municipal, cujo conteúdo estabelece metas a alcançar em três anos. A evolução e atendimento de metas é que subsidia a decisão de transferência fundo a fundo.

Há portanto mecanismos, instâncias de deliberação e de controle. Os conselhos também são de forte importância. Todavia os conselhos, após 25 anos da CF-88, vêm sofrendo de “moléstias” próprias do afastamento democrático do circuito de representação. Há conselho “meia-boca”, conselho inteiro, conselho que só tem representante apadrinhado, há conselheiro que é profissional em dois ou três conselhos, que nunca deixa de ser conselheiro porque não tem substituto. Há forte variação da densidade de representações e da força do controle social nas políticas sociais.

O orçamento público das políticas federativas não pode ser examinado somente a partir do que é previsto na LOA pelo ente federativo, sobretudo nos municípios, pois deve considerar o que lhe é transferido por fundos. Embora isto pareça ser um procedimento obvio, ele traz um complicador para a transparência do monitoramento da gestão. Ao visitar os gastos municipais na assistência social pelo STN– Sistema do Tesouro Nacional, o resultado que aparece como despesas realizadas já inclui transferências. Torna-se de difícil demonstração o percentual praticado pela União e pelo respectivo Estado no financiamento das despesas em um dado município. Como tornar transparente o efetivo compromisso de cofinanciamento dos estados em cada município brasileiro?

A resultante é, sem dúvida, uma sobrecarga para os gastos dos municípios embora tenha sido identificado que municípios e estados mantiveram, e por mais de três anos nos respectivos Fundos de Assistência Social, importâncias transferidas sem efetuar seu gasto, para poder manter o equilíbrio orçamentário em saldo de caixa. Portanto cabe aqui a estratégia de manutenção de monitoramento da aplicação dos valores transferidos com agilidade. Mostra-se, portanto, o poder de procedimentos contábeis no travamento da aplicação de recursos financeiros transferidos pela responsabilidade federativa, o que pode ocorrer com ou sem a subordinação do gestor da área fim.

A segunda consideração entende que o financiamento da assistência social deve ser aperfeiçoado, assim como aqueles das demais políticas federativas operadas por meio de fundos públicos. A assistência social pertence ao conjunto de políticas que têm por exigência manter um fundo da gestão financeira. Isto faz com que tenha que manter controle não usual à gestão financeira pública. Gerir o orçamento da assistência social vai exigir implicação específica de gestão do FMAS, a liberação de seus recursos deve ser submetida ao Conselho Municipal e ser por ele homologada. O fundo demanda a designação da pessoa de um gestor. Aqui se apresentam situações em que o prefeito se arroga o poder de ser ele o gestor do fundo, retirando-o da responsabilidade do gestor do órgão municipal de assistência social.

A aplicação dos recursos do FMA/FEAS/FNAS tem relação direta com os respectivos Conselhos Municipal, Estadual e Nacional de Assistência Social, de composição paritária. À força desses conselhos define-se o grau de determinação de suas decisões quanto ao orçamento da política. Por exemplo, qual o montante do orçamento a ser alocado no Fundo? Como serão aplicados os recursos do Fundo? É interessante notar que do início do SUAS, os recursos federais eram alocados sobretudo no Fundo. Nos últimos anos esta situação vem sendo modificada. Há menos recursos no Fundo Nacional, enquanto que nos fundos municipais tem ocorrido um crescimento dos recursos da assistência social colocados sob gestão dos FMAS. Esta é, por exemplo, a situação da cidade de São Paulo. Já houve um contexto em que o orçamento federal da assistência social era quase que a totalidade do fundo, hoje não é mais.

A gestão financeira da política por meio do Fundo busca transparência, e é a princípio de natureza participativa. Mas não há a compulsoriedade de serem os recursos colocados no Fundo, há mais um compromisso com a gestão democrática e participativa. Quer dizer, assim como a Função Orçamentária e Programática da Assistência Social pode ser alocada em outras pastas que não a de Assistência Social, também os recursos da Assistência Social nem sempre estão na gestão do Fundo, apesar de existir esse Fundo. Então, existe um complicador do ponto de vista da aplicação do recurso, da gestão e da sua transparência.

Uma terceira grande consideração mostra a presença do vaguear, entre a homogeneidade e a heterogeneidade, com que a realidade dos entes federativos é tomada pelas políticas sociais. A concretude de uma política social sempre se manifesta a partir de um chão, aquele chão onde vivem as pessoas e que dela vão ser usuários. Por consequência, a dinâmica da política social é afetada pelos movimentos desse chão e dos que sobre ele vivem. Introduzir a racionalidade do

planejamento na política social terá forte risco de baixo sucesso quanto mais se afastar da realidade onde se desenvolverão os serviços, as atenções, os programas do campo dessa política social. A diversidade que configura o assentamento humano afasta de bons resultados a opção por planejar.

O planejamento nunca corresponde exatamente àquilo que ocorre de fato. Ele costuma indicar uma tendência, pois a efetivação das medidas de uma política social resulta de relações concretas entre forças sociais e instituições. Os resultados das ações de uma política social são determinados pelas características de seus possíveis usuários e dos agentes públicos que atuam nos serviços e nas atenções. Por isso é muito importante a noção da territorialização das políticas, sobretudo num país como o Brasil, de enormes diversidades regionais.

De certa forma, prevalece o entendimento que o trato pela igualdade significa que todos devam receber a mesma quantidade. Todavia este princípio acaba gerando problemas, pois as realidades são desiguais à partida que não se alteram com regras de aplicação homogênea e normalizada. Houve momento que essa concepção normativa foi difundida entre os que operam políticas sociais, invocando um percentual fixo da receita anual como garantia de financiamento da política. A queda de receita mostrou porém, que fixar um percentual não garante a eventual queda de recursos orçamentários entre um e outro ano de gestão.

Uma quarta grande consideração se refere à concomitância de calendário orçamentário entre os três entes federativos na gestão das políticas sociais. Todos os Executivos devem, no mês de setembro de cada ano, encaminhar aos respectivos Legislativos o projeto de lei para aprovação do orçamento no ano vindeiro. Ou seja, se cada ente constrói isoladamente sua proposta, e a entrega concomitantemente ao legislativo, os processos não se comunicam, não há como as propostas, nos diferentes níveis de governo, possam se complementar. Essa irracionalidade do *modus vivendi* federativo acaba por agravar barreiras existentes na dinâmica do financiamento tripartite. Cada um termina por incluir as prioridades isoladas do ente federativo sem dar conta do que é prioridade para o outro ente.

Dessa maneira, não ocorre uma desejável articulação prévia que possibilite a relação de complementação no financiamento tripartite. Por consequência, a complementaridade orçamentária entre os entes federativos, sempre opera *ex post facto*. Via de regra, é somente depois que o dinheiro foi alocado -- e alocado segundo o entendimento particular de cada um --, que se busca uma articulação entre as diferentes esferas.

Instala-se por antecipação um problema no pacto federativo, para que ocorra a tripartição de recursos para manter o financiamento de serviços e atenções.

Como grande maioria (+ de 85%) de municípios no Brasil são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes) e de pequeno orçamento, suas ações no campo da assistência social dependem do financiamento externo federal e estadual.

Isto resulta na decisão local em inverter a lógica do planejamento. Não se trata de prever a implantação do que é mais necessário, mas sim de implantar aquilo em que há recursos transferidos. Fazer coincidir aquilo que é dado como prioridade entre os entes federativos é ainda quase mágico, ou resultado maior de um golpe de sorte do que de planejamento do financiamento.

2. Particularidades da relação entre financiamento e política de assistência social.

Desde a introdução em 1938 do Conselho Nacional de Serviço Social – CNAS, reforçado pela criação da LBA em 1942, o Estado liberal do Conselho Nacional de Serviço Social – CNAS, reforçado pela criação da LBA em 1942, o Estado liberal brasileiro concebeu que sua ação no campo da assistência social seria a de subvencionar organizações privadas que atendiam “necessitados sociais”. Essa concepção tornava o financiamento da assistência social em mero processo de operação do mecanismo jurídico de subvenção a uma organização privada pelo seu mérito social.

Embora a atividade assistência social já estivesse presente desde a implantação do orçamento público no Brasil, isso não significava uma responsabilidade pública propriamente dita para resolução de algo, ou garantir condições de operação de um órgão gestor estatal. Tratava-se aqui muito mais de ações do estado brasileiro em oferecer pontualmente concessões de subvenção ou isenção a terceiros no campo privado, sem que isso constituísse malversação do fundo público.

Orçar a assistência social se limitava à designação de um montante de recursos para subvenções e, de preferência, ali computados como receitas e recursos advindos da aplicação de multas de importações, de jogos ou demais atividades transgressoras de leis.

Pós-Constituição de 1988, a assistência social passou a ser reconhecida por seu conteúdo laico e estatal, em oposição à concepção que tradicionalmente a colocava como campo da benesse e do mérito, não como uma política de massa, mas como uma somatória de ações pontuais e fragmentadas, que não precisavam mostrar seu impacto perante a demanda.

Essa concepção de política pública define a própria orientação de seu orçamento: se ele vai se dirigir para a cobertura de uma demanda ou se vai apenas

financiar o atendimento a determinadas situações de agravo, específicas e localizadas. Assim, um dos grandes nós da assistência social e de seu orçamento é a especificidade dessa política pública, do que ela trata e qual é a responsabilidade do Estado nesse campo.

Recentemente, voltou ao debate nacional a questão da reabertura dos bingos e da legalização dos jogos de azar, com a reinstalação de grandes cassinos. Esse tema, que reaparece de modo recorrente, costuma ser acompanhado por uma espécie de contrapartida, de tal modo que essa atividade pudesse ser uma solução para o financiamento de políticas sociais, em especial a de assistência social. Isso tem relação com o fato de que, historicamente, a assistência social funcionou no Brasil como uma espécie de depurador dos jogos de azar. Uma porcentagem de tudo que era apostado nos cassinos era recolhida pelo Estado e destinada ao financiamento de ações da Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão federal que estruturou a área durante cinco décadas do século passado. Constituiu-se assim uma tradição, na qual a assistência social conteria uma espécie de bondade depuradora da maldade do jogo. Assim a destinação de uma receita procedente de jogos de azar se transformaria na sorte de alguns, por meio de atividades com finalidades meritórias.

Outra particularidade no financiamento da assistência social é a de que ela é concebida por alguns como o campo que justifica isenções e, portanto, reduz receitas públicas. Ao tratar de financiamento, pode parecer paradoxal, mas é real, a área de assistência social ser considerada analista de mérito para concessão de isenções. Não raro os prefeitos solicitam que o gestor da assistência social opine sobre a isenção do IPTU, ou de taxas para cidadãos ou instituições. Entre tais taxas está o pagamento de serviços funerários, por exemplo. Existem aqui dois tipos de procedimentos, em um deles ocorre autorização de isenção do pagamento; no outro a assistência social concede um benefício nominado eventual para que o cidadão pague a taxa da prefeitura, a conta de luz, de água, o imposto, o enterro, etc. Assim os recursos orçamentários da assistência social servem os próprios orçamentos dos órgãos públicos.

Nesse mesmo papel de análise de mérito, a assistência social herdou, por meio do Conselho Nacional de Serviço Social, instalado por Getúlio Vargas em 1938, a função de isenção nacional de impostos e taxas. O principal está paradoxalmente no âmbito da seguridade social. Foi atribuído à assistência social o poder de dar o mérito de isenção da cota patronal da previdência social a instituições sociais. Além de outras isenções, como por exemplo, de impostos de importações. Inicialmente estavam nesse rol instituições privadas de saúde, educação,

assistência social, entre outras. Aqui os benefícios para hospitais privados e universidades privadas foram plenos.

Cabia primeiro a concessão do certificado de filantropia, alterado depois pela CF-88, à CEBAS - Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social. Trata-se de um dispositivo ininteligível da CF-88, ao mesmo tempo em que eleva assistência social ao campo da seguridade social como política pública estatal com benesses. Essa é uma decisão esdrúxula da nossa Constituição. Considera que a entidade é beneficente, mas que vai operar com o dinheiro público. Afinal isenção é uma forma indireta de acesso ao fundo público.

Conclui-se que a assistência social tem exercido essa função de dar acesso a instituições privadas ao fundo público. Em 2010 obteve-se a alteração da legislação, deixando o CNAS de realizar a emissão de tais certificados e enviando a função à administração direta dos respectivos Ministérios da Educação, Saúde e Assistência social, que passaram a vincular a isenção ao exercício de serviços da política pública e não mais ao mérito do privado isoladamente.

A organização do orçamento da assistência social reproduz a concepção da ditadura militar e não incorpora a nomenclatura e conceitos da PNAS/04 e do SUAS. O orçamento da assistência social dos 5.570 municípios não foi renominado e reconceituado pela nomenclatura da PNAS-04. Isto bloqueia a transparência para o monitoramento dos gastos da assistência social nas seguranças de convívio, acolhida e sobrevivência. As formas de gastos com benefícios e serviços precisam ser alteradas para mostrarem com clareza a alocação de recursos.

A reiterada presença de parcerias com associações da sociedade civil tende à forte presença da religiosidade na política e à ausência de referência do modelo público estatal. Ainda é mantida forte relação de parceria com as entidades sociais. Breve, nova regulação estará sendo aplicada na cidade de São Paulo a essa questão. A legislação municipal deverá se adequar às alterações promovidas pela nova legislação nacional de regulação do terceiro setor, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Todas essas concepções permanecem em conflito, porque colocam questões que refletem crenças religiosas e concepções de assistência social. Isso é mais forte porque a transição da assistência social para um sentido exclusivamente laico ainda não está plenamente realizada. Nossa solidariedade ainda é uma ação de “quem dá os pobres empresta a Deus”. É influenciada também por muitos vetores culturais.

As concepções em conflito atingem os entes federativos, e são muitas porque também são influenciadas pelas concepções ideológicas dos governantes.

Permanência de resistência em considerar a assistência social uma política social com campo definido e de responsabilidade setorial, configurando o que se tem nominado de menoridade da assistência social. Há muita confusão no entendimento da assistência social. Para alguns ela se confunde com a presença do profissional assistente social e, por decorrência, com a formação em Serviço Social.

Em si a assistência social não seria nada, isto é, ela aparece tão somente como apoio da área com a qual ela contribui, como saúde, habitação, educação, etc. Assim, a prótese a que ela dá acesso é da Saúde; a cesta básica é da Segurança Alimentar, e o benefício do material escolar é da Educação. Há ainda muitos resquícios desse entendimento. Na concepção laica contida no aparato legal vigente para a assistência social, ela é política pública de seguridade social de caráter distributivo, que provê atenções de proteção social que promovam as seguranças sociais de acolhida, convívio e sobrevivência. Deve afiançar a presença quantitativa e territorializada de serviços socioassistenciais e benefícios continuados, eventuais e transferência de renda para assegurar seguranças sociais.

Observando a composição orçamentária verifica-se que, embora o financiamento do Programa Bolsa Família e o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) estejam no âmbito da Função Orçamentária e Programática Assistência Social (de número 8), pelo volume financeiro que operam e impacto social que causam são apresentados pelos governantes como se fossem isolados, isto é, como “programas sociais” e não parte que são da política de assistência social. Críticos mais à esquerda da política de assistência social consideram que esses “programas”, pelo volume de recursos que manipulam, caracterizam o processo de assistencialização das políticas sociais brasileiras. Como se nota de diferentes lados por vezes ideologicamente opostos, parece prevalecer a concepção de que o financiamento da assistência social deveria ser residual. Ao que parece são posições em que prevalece a noção de que a assistência social deve se manter como coisa pequena, quase esmolar.

Os gastos nesses benefícios, embora sejam da assistência social, são geridos por outros órgãos que não a Secretaria Nacional de Assistência Social. Assim, a política de assistência social parece ser um satélite, mão de obra auxiliar do Programa Bolsa Família, embora, na verdade, seja a financiadora e operadora do programa nos municípios.

Ocorreu na última década forte expansão das atenções da política em todo o território nacional e esse processo veloz tendeu a efetivar ações homogêneas, cabe agora reorientar sua dinâmica para as diferenças ente as realidades do país. Após 10 anos de implantação do SUAS foi estabelecido um órgão gestor da assistência social

em quase todos os municípios do país. Em um número muito pequeno de municípios esse órgão gestor ainda não existe. Entretanto, isso não significa que esse órgão gestor seja uma secretaria municipal exclusiva para a assistência social.

Praticamente 88% dos municípios têm até 50 mil habitantes, mas as regras de financiamento para o sistema de assistência social são planejadas tendo como referência municípios de maior porte. Assim, elas não correspondem às condições da maioria dos municípios, de pequeno porte, nos quais o contador atua em duas ou três cidades, e até o próprio gestor da assistência social pode exercer esse papel em mais de um município. Enfim, a realidade é que em muitos municípios menores a gestão não conta com pessoal técnico alocado permanentemente, questão que é particularmente grave na região Norte. Surpreendentemente, essa questão é melhor no Mato Grosso do Sul, no Centro Oeste; e há uma situação razoável no Nordeste, que varia conforme o estado.

Diante de toda essa realidade, a questão que orienta as decisões de financiamento é a de que a assistência social pouco tinha de concreto em sua ação governamental até 2003. A partir da PNAS 2004 ela se estrutura. Pelo NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social da PUCSP, foi realizado em 2005 um levantamento nacional denominado Fotografia da Assistência Social e à época se obteve respostas de quase 2000 municípios e dos estados brasileiros. Esse estudo deu embasamento à IV Conferência Nacional de 2005, como também foi base para a institucionalização da MUNIC - Informações Municipais sobre Assistência Social, realizado a cada quatro anos pelo IBGE.

Apesar da LOAS datar de 1993, após 12 anos não se tinha ainda sua presença em todos os entes federativos. Não estavam implementados os Conselhos, os Planos e os Fundos em cada ente federativo. A chamada fase CPF da gestão da política não havia sido completada. A partir da PNAS de 2004 foi desenvolvida estratégia para fomentar a presença dos fundos, conselhos e planos em todos os entes federativos.

O motor dessa estratégia foi o financiamento, tática de efeito Pavlov – faz isso, ganha aquilo; faz aquilo, ganha isso. O fomento causado pelo desejo de recursos orçamentários provocou os municípios a criar uma estrutura de gestão para poder seguir a política. Com isso tem-se, após 10 anos implantados no país, mais de 5.500 órgãos gestores, 8.087 CRAS, quase 2500 CREAS e significativa massa de trabalhadores. Foi de fato um crescimento bastante acelerado.

Houve, nesse processo, uma conquista extremamente importante, a tipificação dos serviços socioassistenciais em 12 tipos que passaram a referenciar toda a rede nacional, criando concepções comuns. Foram hierarquizadas as proteções em básica

e especial, sendo esta de média e alta complexidade. Foram estabelecidas as três funções da política: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.

Mas embora tenha sido extremamente importante o reconhecimento dos serviços socioassistenciais os recursos orçamentários federais da assistência social estão alocados sobretudo em benefícios. É residual o que é empregado em serviços. Isto coloca os municípios em difícil situação, pois são eles os operadores dos serviços socioassistenciais. É de se lembrar que os recursos estaduais são insignificantes.

O NEPSAS, em parceria com o CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, realizou em 2012 estudo nacional sobre os gastos dos municípios na assistência social e chegou-se a constatar com os dados do SISTN - Sistemas de Dados do Tesouro Nacional, que os municípios gastaram com a assistência social R\$ 10,5 bilhões; os estados, aproximadamente R\$ 7 bilhões. Já a União, extraídos os gastos com benefícios, desembolsou cerca de R\$ 2 bilhões em serviços. Considerado o financiamento tripartite, três vezes o gasto municipal implicaria em 31,5 bilhões e não 19,5 bilhões como o foi.

Na 10ª Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2015, travou-se forte debate para que ocorresse a ampliação de recursos financeiros para os serviços socioassistenciais e suas equipes de operação.

3. Marcas que travam o avanço no entendimento do conteúdo do financiamento da assistência social.

Para além das travas do financiamento que decorrem do modelo federativo, esta reflexão passou a indicar algumas travas da própria política. Dando continuidade a essa análise destaca-se a presença de questões de entendimento da política que são muito díspares. Segue-se aprofundando tais travas.

3.1. Forte heterodoxia no entendimento do conteúdo da responsabilidade pública dessa política.

Constata-se comportamento de forte mobilidade entre os diferentes partidos no governo e mesmo entre governantes do mesmo partido. Por decorrência, a concepção da responsabilidade pública adquire conotação mais subjetiva, ou interpretação pessoal e “fulanizada” do - ou para o - governante. É preciso analisar se a destinação de recursos é coerente com o conceito apresentado de política de assistência social ou se seus recursos acabam sendo usados de modo arbitrário, muitas vezes inclusive para ações que não fazem parte da política.

Esclareça-se que esta heterodoxia de entendimento não decorre da ausência de normas, mas sim da presença e permanência do trato populista, privatista e patrimonial do âmbito da assistência social. Embora a CF-88 tenha concebido o campo de responsabilidade da assistência social no âmbito da seguridade social, permanece a trava conservadora em situá-la como ação da sociedade civil e não do Estado, e campo de benemerência e não de direito social.

Quando esse campo de política social é gerido no ente federativo por uma primeira-dama, é quase inevitável que ele seja orientado pela concepção de compaixão e bem-estar do governante de plantão, mantendo suas atenções no campo do favor e não do direito. Essa situação ganha relevância quando se sabe, por exemplo, que no estado de Goiás 60% dos gestores municipais são primeiras-damas. Já no estado de São Paulo essa média baixa para 25%, ainda assim, muito significativa.

De todo modo, ao se avaliar o perfil da assistência social num município é necessário, além de saber se ele é gerido por uma primeira dama, verificar a efetiva instalação por lei municipal do FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social. Outro passo é o de analisar o quanto dos recursos financeiros dessa política estão alocados no FMAS e que percentual permanece fora do FMAS.

A heterodoxia de concepção é algo que, para além da política, cria um grande problema também na gestão orçamentária. Se a Constituição colocou a assistência social como parte da seguridade social, essa política deve ser desenvolvida no campo da proteção social. Então, há que se decodificar o que é proteção social e proteção social estatal. O que leva a um litígio com a heterodoxia, porque um conceito mais tendente ao liberal, ou mesmo neoliberal, vai considerar que proteção social é uma questão individual, que não compete à solidariedade coletiva e menos ainda, ao Estado.

Assim pensada, a política de assistência social seria quase que uma “bem-estar”, uma concessão da ação pública nos momentos em que houvesse situações de extremo agravo. Isso poderia ter uma dimensão coletiva, como por exemplo, o recente rompimento da barragem da Samarco em Mariana, ou uma dimensão particular, por exemplo de alguém que morre atingido pela queda de uma árvore. Então seriam situações de agravo em que o Estado exerceria um certo acolhimento, incidental e limitado.

A assistência social seria aquela política socorrista, sem continuidade e permanência, pontual e emergencial. Para além disso, cabe a ela apenas encaminhar seus beneficiários para o mundo do trabalho, de tal modo que eles tenham renda suficiente para adquirir sua própria proteção social, transformada em mercadoria.

Dentro desse conceito, essa política terá um foco monetário, vai oferecer alguns benefícios e tentar colocar o beneficiário no mercado de trabalho. Mas acontece que, sem entrar no mérito da viabilidade econômica dessa concepção, historicamente a lógica dessa política não é ligada ao trabalho e à cadeia produtiva e seus agentes não são preparados para isso. Essa política não tem delegação estatal para reconhecer domínios, aptidões, conhecimentos para o exercício de profissões ou ocupações. Ela não atesta capacidades, isto é âmbito da formação profissional e técnica da educação. Colocar a assistência social nesse desempenho é desqualificar a responsabilidade estatal, pois gera dentro do próprio estado uma ação transgressora e contrária a legislação e aos direitos trabalhistas. Nesse caso a assistência social desmancharia direitos e não os construiria.

3.2. A proteção social exercida pela assistência social define quem deve ser protegido, como deve ser protegido e em que medida.

A partir dessas definições torna-se possível traduzir quais são realmente as atenções protetivas nesse campo. Se a previdência trabalha com benefícios e a saúde com serviços, a assistência social trabalha com as duas modalidades, benefícios e serviços. E quando se trabalha com benefícios impõe-se uma lógica monetária e portanto financeira ou bancária de operação, sobretudo quando se trata de uma política massiva de larga escala. A transição dos recursos para o sistema bancário, que faz a sua distribuição por meio das contas correntes, seja Caixa, Banco do Brasil, Banco do Brasil BPC, ou Bolsa Família, acaba por transformar o programa, menos social e relacional, e mais numa operação por meio de cartão e máquinas eletrônicas

Por outro lado, uma concepção mais abrangente de proteção social a compreende como um conjunto de situações que dão às pessoas ou aos grupos a certeza e as condições de se sentirem protegidas. Embora isso não queira dizer que tudo é responsabilidade da assistência social, a proteção social depende das condições do lugar onde você vive. Claro, se você não tem o serviço de água tratada, o serviço de ligação com a rede de esgoto, se você não tem iluminação, se você não tem sistema de mobilidade, se não tem creche, escola, unidade de saúde, efetivamente você não conta com apoios do ponto de vista da proteção social, você estaria de fato muito mais propenso à vivência de riscos e desproteções sociais. Isso implica que proteção envolve cidadania, reconhecimento social e acesso a direitos fundamentais.

Há que se considerar ainda, as condições relacionais com as quais se conta: parentes, amigos e vizinhos que conformam a rede de apoio mais próxima. Não se trata de um retorno à antiga visão familista, mas de fazer uma distinção entre o que cabe ao Estado e o que cabe às pessoas e suas relações.

No modelo assistencial desenvolvido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, está colocado que a assistência social deve conter uma proteção básica e uma especial, e que essa proteção básica teria, a princípio, uma orientação preventiva.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são as portas de entrada na rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Atualmente são 8.087 CRAS em todo o país e mais de 2.300 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Há um trabalho no sentido de que o “contar com” possa ser fortalecido e as condições do lugar possam receber tratamento intersetorial visando sua qualificação. São situações em que o Estado assume a responsabilidade por garantir serviços e benefícios. E esses benefícios, sobretudo o Bolsa Família, se pautam muito mais na lógica da segurança alimentar, que é ter um mínimo em dinheiro, do que propriamente uma lógica de uma proteção mais abrangente.

3.3. A presença de corte de renda para a proteção social.

Cabe apontar aqui outro padrão vigente na sociedade brasileira para a proteção social estatal. Existe um divisor, definido pelo Ministério da Fazenda, entre os cidadãos brasileiros que são obrigados e os que não são obrigados a pagar imposto de renda. Quem tem renda mensal de até R\$ 1.903,98 não precisa declarar; acima desse valor já cai na alíquota de 7,5%. Usamos em português a palavra renda de uma maneira inadequada, porque renda deveria ser aquilo que se obtém depois de garantir o que é essencial. Renda não deveria referir-se àquilo que é essencial.

Esse é um corte interessante até porque, ao declarar imposto de renda, cada dependente do declarante permite a este uma dedução no valor de R\$ 189,59 por mês, fora as despesas de saúde e de educação. Do ponto de vista da proteção social, temos essa forma não transparente, de proteção para crianças e idosos no processo de isenção do imposto de renda. Para quem não declara imposto de renda – aqueles que ganham menos de R\$ 1.903,98 –, temos um valor do Bolsa Família que complementa R\$ 82,00 por dependente, ou seja, menos da metade da isenção do IR para quem declara. Não temos disponível o valor total dessa isenção para dizer até onde ela seria redistributiva, mas o fato é que temos dois sistemas de proteção discrepantes, que inclusive não ficam visíveis comparativamente.

Há, portanto, vários modelos de proteção que trafegam no mundo da assistência social:

- **a isenção do IR**, é uma forma de proteção não contributiva, porque é o Estado que está protegendo pela isenção;
- **o modelo paroquial**, mais antigo, no qual a própria comunidade cuida dos seus pares; o modelo das damas da caridade;
- **o modelo de entidades sociais**, que é o da subsidiariedade;
- **o modelo público estatal**, estabelecido pelo SUAS.

4. Considerações finais.

Pode-se, das explicações até aqui abraçadas, entender que o financiamento da assistência social é muito mais do que o volume de recursos que manuseia. Portanto não basta olhar quantidades de recursos financeiros ou orçamentários da política, é preciso analisar a alocação dessas quantidades, sua presença no Fundo, sua unidade ou fragmentação de gestão, o modo de gestão do fundo, a presença dos conselhos nas decisões, o caráter democrático do uso dos recursos, o modelo de gestão que é aplicado. Este conjunto de elementos é que poderá indicar se há ou não avanços no processo de financiamento da assistência social.

Mas há outra particularidade que se refere à relação entre os fundos nacional, estadual e municipal da política. Essa dinâmica traz mais elementos para a análise que aqui se faz. Um dos princípios defendidos no financiamento da política é o de que a transferência de recursos financeiros entre os entes, se dê pelo procedimento fundo a fundo e não, por exemplo, por convênios. O Fundo Nacional, faz transferência de recursos para o Fundo Municipal, mas esse não é o caso do Fundo Estadual de São Paulo que não aplica ainda a transferência fundo a fundo. Percebe-se, portanto, que as singularidades são tantas, que torna-se difícil fazer uma apreciação geral. No caso dos fundos estaduais nós temos uma grande complicação. Há uma quase interdição entre os estados brasileiros em transferir recursos fundo a fundo para os municípios. Sei somente do Estado do Espírito Santo como aquele que conseguiu operar dessa forma, e pelo que me informaram foi necessário realizar uma alteração em lei estadual. A exemplo, a gestão da política no Estado de São Paulo afirma que adota a transferência fundo a fundo, mas de fato o que faz é a transferência sob a chancela de documento titulado relação de parceria, que nada mais é do que a velha forma de conveniamento entre órgãos públicos. Recebi informe de que, pela nova legislação do MROSC, o uso do termo convênio será aplicado quando se tratar de relação entre órgãos públicos, mas ao que consta não terá aplicabilidade nas relações entre órgãos privados e o público.

Cabe lembrar que quando o Fundo Nacional faz a transição de recursos para gastos dos municípios na política, posteriormente o município deverá apresentar sua prestação de contas segundo as regras da prestação de contas municipal. Todavia esse processo não ocorre entre Estado e município quando não opera pela transferência direta fundo a fundo. Isto é, como eu nomino em pilhéria, de fundo a raso. Neste caso o município será um aplicador, mas não efetivamente o responsável pleno pela gestão daquele recurso. Tem-se aqui uma zona de desconforto na aplicação plena de recursos dos Fundos entre os entes federativos.

Outra implicação a ser efetivada é a de realizar pactos intersetoriais. É preciso introduzir a relação em rede setorial entre os serviços socioassistenciais e a pactuação intersetorial, ambas com base de abrangência territorial. Há um predomínio do corporativismo no trato e na gestão dos serviços sociais, embora partilhem por vezes de um mesmo território e população. Essa aproximação permitiria entender as diferenças de percepção, por exemplo, do que é família para a saúde, o que é a família para a educação, o que é a família para a assistência social. Embora todos sejam serviços públicos estatais, não há minimamente a construção conjunta de uma concepção. Ainda está ausente a cultura de complementariedade entre as atenções das políticas sociais.

Embora esse entendimento, é falso considerar que a assistência social seja a mobilizadora da intersectorialidade, por receber situações de complexas demandas pelos vários serviços sociais públicos.

O processo de planejamento da política entre os entes gestores não tem força suficiente para confrontar o emergencial, urgente. É preciso fortalecer o planejamento para que a política crie efetivas condições para ter um financiamento compatível com as metas que se deseja atingir.

Uma dimensão significativa que a política de assistência social vem mostrando é sua capacidade em dar visibilidade a situações e segmentos populacionais que permanecem invisíveis na sociedade brasileira. Por exemplo, a população em situação de rua que nem o Censo do IBGE conta. Os quilombolas, ciganos, população ribeirinha, nominados grupos tradicionais têm pela assistência social a possibilidade de ingressarem na agenda social, embora se saiba que não é somente ela que detenha atenção a todos esses segmentos.

Com certeza essa visibilidade representa um avanço para a democracia e a cidadania, seu impacto é o de estender o perfil da proteção social de cidadania. É um aprendizado descobrir as características desses brasileiros invisíveis ao olhar da homogeneidade.