



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

TEREZA MARIA PAULIQUI PELUSO

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM MARINGÁ – 1997 a 2004**

Londrina
2005

TEREZA MARIA PAULIQUI PELUSO

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM MARINGÁ – 1997 a 2004**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Maria Ângela Silveira Paulilo.

Londrina
2005

TEREZA MARIA PAULIQUI PELUSO

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM MARINGÁ – 1997 a 2004**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Ângela Silveira Paulilo

Prof. Dr. Ênio José Verri

Profa. Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti

Londrina, 30 de Setembro de 2005.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora e coordenadora do curso de mestrado em Serviço Social e Política Social da UEL – Londrina/PR, professora doutora Maria Ângela Silveira Paulilo, por compartilhar sua sabedoria, por sua paciência e respeito, pelo compromisso e convivência solidária tão importante para a construção deste estudo.

Ao corpo docente do Programa de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina, pela contribuição no processo de formação, proporcionando acesso a conhecimentos fundamentais e embasamento deste estudo.

Aos professores que compuseram a Banca de Qualificação pela imprescindível contribuição para elaboração deste trabalho.

À amiga Telma Maranhão Gomes, pelo companheirismo, incentivo, pelo tempo despreendido e sabedoria e por sua contribuição tão significativa em todo o processo desta dissertação.

As equipes da Secretaria Municipal da Fazenda e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Maringá, pelo apoio e disponibilização dos materiais necessários à construção do presente trabalho.

Aos amigos e companheiros Lucimeire Dias, Luciana Vidal, Alexandre Baroni, Maria Cristina Gabriel, Décio Baroni, Laura Chaves, Aparecida de Paiva Peluso, pelo apoio e estímulo.

Aos meus filhos, Edi e Nando, que souberam compreender e conviver com minhas ausências em suas atividades, neste período.

Ao Ernando, pela força, apoio e, principalmente, pelo cuidado com nossos filhos nos momentos necessários.

Ao professor Aluysio Fávoro pela revisão desta dissertação.

A todos que, diretamente ou indiretamente me apoiaram.

À Prefeitura Municipal de Maringá – SASC – por possibilitar a realização deste curso de mestrado.

PELUSO, Tereza Maria Pauliqui. **O financiamento da Política de Assistência Social em Maringá – 1997 a 2004**. 2005. 113f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS preconizaram que a Assistência Social é uma política pública de direito, de Seguridade Social, a qual dispõe que o Estado tem a primazia na provisão desta política. Para cumprir esse papel, a lei definiu as instâncias que devem ser instituídas no sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, quais sejam: gestão, controle social e financiamento. O financiamento é representado pelos fundos de Assistência Social, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal para onde devem ser alocados os recursos destinados ao financiamento dessa política. Para a efetividade dessa política pública, a Assistência Social e seu respectivo fundo necessitam contar com a alocação de recursos próprios no âmbito das três esferas de governo, para que seja possível avaliar a prioridade de cada governo, tanto no que se refere à quantidade, quanto à qualidade das ações. O intuito deste estudo foi analisar a contribuição do financiamento, como elemento essencial de gestão, para a construção efetiva da rede de serviços assistenciais e para os avanços, conquistas, limites e tendências na efetivação da assistência como política pública. O período em estudo vai de 1997 a 2004, isto é, do início do funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e da aprovação e publicação da I Norma Operacional Básica/1997 - NOB, até o último exercício financeiro do período investigado. O referencial bibliográfico enfocou o estudo sobre a Política de Seguridade Social, com ênfase na assistência social e no seu processo de financiamento. Dessa forma, as conclusões apontam para a importância do financiamento, como elemento essencial de gestão, para a construção efetiva da rede de serviços assistenciais e para a efetivação da Assistência Social enquanto uma política pública.

Palavras-chave: Política pública. Descentralização. Financiamento. Orçamento.

PELUSO, Tereza Maria Pauliqui. **The financing of the Social Welfare Work Policy in Maringá – 1997 a 2004.** 2005. 113p. Dissertation (Master in Social Assistance and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005.

ABSTRACT

The 1988's Brazilian Federal Constitution and the Organic Law of the Social Assistance (LOAS) settled the Social Assistance is a public policy of social rights, which says that the State has priority in the provision of this policy. To fulfill this role, the law defined the instances which must be followed during the performance of the decentralized and participative system of the social assistance, such as: management, social control and the financing. The financing that composes the social assistance funds directs into three government levels: Municipal, State and Federal where should be allocated the money to the financing of this social policy. To the effectiveness of this public policy, the social assistance and its funds need to count on the allocation of own money in the three government levels so that is possible to assess each government priority, in both qualitative and quantitative aspects. The main objective of this study was to analyze the financing as an essential element of the policy management on the effective establishment of the social services chains as well as assess the financing influences on the improvements, acquisitions, limits and tendencies in the social assistance performance as a public policy. The study period is from 1997 to 2004, i.e., from the beginning of the performance of the I NOB – Basic Operational Principles/1997, until the last of the investigation period. The references focused on the social assistance policy study, emphasizing its financing process. Thus, the conclusions highlight the financing importance, as an essential element of management aiming the performance of the social assistance as a public policy.

Keywords: Public policy. Decentralization. Financing. Budget.

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Receita da Assistência Social por esfera: Federal, Estadual e Municipal de 1997 a 2000.....	83
Tabela II – Investimento na Educação Infantil, em relação ao orçamento da assistência social-2001 a 2004.....	84
Tabela III – Receita da Assistência Social por esfera: Federal, Estadual e Municipal de 2001 a 2004.....	86
Tabela IV – Evolução da Alocação de recursos federal, estadual e municipal no Fundo Municipal de assistência Social-1997 a 2000	87
Tabela V – Evolução da Alocação de recursos federal, estadual e municipal no Fundo Municipal de assistência Social-2001 a 2004	87
Tabela VI – Recursos destinados à política de Assistência Social/ Fundo Municipal de Assistência Social do orçamento total do município – 1997 a 2004	89
Tabela VII – Demonstrativo da previsão e execução orçamentária-1997 a 2004	90
Tabela VIII – Demonstrativo da execução dos programas orçamentários-1997 a 2000	95
Tabela IX – Demonstrativo da execução dos programas orçamentários- 2001 a 2004	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I – Receita por esfera de governo em percentuais-1997 a 2000	83
Gráfico II – Evolução da alocação de recursos em percentuais – 2001 a 2004	86
Gráfico III – Evolução da alocação de recursos em percentuais no Fundo Municipal de Assistência Social – 1997 a 2000	87
Gráfico IV – Evolução da alocação de recursos nas três esferas de governo, em percentuais – 2001 a 2004	88
Gráfico V – Resumo Orçamentário – 1997 a 2000	95
Gráfico VI – Resumo Orçamentário – 2001 a 2004	98

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL, ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	16
1.1 POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO	16
1.2 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	25
1.3 INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PLANEJAMENTO FINANCEIRO	32
1.3.1 Orçamento Público	32
1.3.2 Fundos Especiais	37
1.3.3 Controle Social	39
1.3.4 Avaliação da Política de Assistência Social do Ponto de Vista do Financiamento....	40
CAPÍTULO II – ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ – ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: MODELOS DE GESTÃO	43
2.1 SITUANDO O MUNICÍPIO	43
2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: CONTEXTUALIZAÇÃO	46
2.3 MOVIMENTO PARA IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	48
2.3.1 Conselho Municipal de Assistência Social: Processo de Formação e Implantação... 50	
2.3.2 Organização e Regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social em Maringá	53
2.4 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	55
2.4.1 Processos de Reordenamento Institucional	56
CAPÍTULO III – ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO	66
3.1 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: PRIORIDADES PLANEJADAS	67
3.1.1 Plano Plurianual.....	68
3.1.2 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	77
3.1.3 LOAs – Leis Orçamentárias Anuais Recursos Destinados à Política de Assistência Social.....	80

3.2 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: EXECUÇÃO	
FINANCEIRA	89
SÍNTESE CONCLUSIVA	99
REFERÊNCIAS	105
ANEXO.....	111
ANEXO I.....	112

INTRODUÇÃO

A partir de 1988, a promulgação da Constituição Federal, constituiu um marco legal na História brasileira e a população obteve garantias legais para vivenciar seus direitos sociais, políticos e econômicos. Iniciou-se, portanto, um novo regime de proteção social.

Destacam-se, nesse novo marco legal, os direitos regulamentados pela Lei 8742/93 - LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, que reconhece a Assistência Social como Política de Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado. Essa normativa é a base para construção de uma rede de serviços integrados, que visa o enfrentamento da exclusão social em suas múltiplas manifestações: econômica, social, política, de gênero, raça, entre outras. Dessa forma, o Brasil inaugura uma nova concepção para operacionalização da Assistência Social.

Esta política pauta-se nos seguintes princípios e diretrizes: a universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão e à sua autonomia; garantia da equidade; garantia de transparência com divulgação ampla dos serviços, assim como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão; descentralização político - administrativa e comando único das ações; participação da população e primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

A Constituição determina, em seu artigo 195, que o financiamento da Assistência Social integra o orçamento da Seguridade Social. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - normatizou o sistema descentralizado e participativo, composto pelos conselhos, que são as instâncias de deliberação e controle social; pelos fundos especiais, entendidos como instâncias de financiamento; e pelo órgão gestor, instância de gestão. Estas instâncias existem nas três esferas de governo, com suas devidas especificidades, numa relação de co- responsabilidade, de co-gestão e, conseqüentemente, de co-financiamento.

Este estudo volta-se para o financiamento da Política de Assistência Social do município de Maringá no período de 1997 a 2004, por entender ser o financiamento, entre os mecanismos de gestão, a base para a materialização da política. Compreende-se que, para construir a Assistência Social como política pública, é necessário efetivá-la em programas, projetos e serviços, e o financiamento é elemento essencial para sua concretização.

O financiamento público pressupõe financiamento direto e indireto.

Considera-se direto todo aquele investimento financeiro para ações da Política da Assistência Social para garantia de sua manutenção, incluindo toda infra-estrutura e recursos humanos. O financiamento indireto é a doação de terrenos para organizações não-governamentais e incentivos fiscais (isenções de impostos e taxas, tanto no âmbito Federal quanto no Municipal, de acordo com a competência de cada esfera).

Este estudo terá como foco o financiamento direto realizado com recursos alocados no orçamento específico da Política de Assistência Social, considerando, inclusive, as subvenções para a rede não-governamental e os recursos humanos.

Para discutir e analisar o financiamento dentro de uma proposta de um sistema descentralizado e participativo é necessário ter clareza de sua interação com a gestão e o controle social. Esses eixos estão intrinsecamente ligados, de modo que um não sobrevive sem o outro.

“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 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, 2002; p.129).

Neste sentido, este estudo fará a análise do financiamento e suas interações com a gestão e o controle social.

O interesse pelo tema proposto: “O Financiamento da Política de Assistência Social em Maringá” foi despertado pela experiência que a autora deste trabalho vivenciou como membro da equipe técnica do órgão gestor, nos setores de planejamento, orçamento e acompanhamento/apoio ao Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, por um período de sete anos, de 1997 a 2004.

No município de Maringá, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Federal n.8742/93, foram instituídos em 1995, pela Lei municipal nº3695/95, o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal e a Conferência Municipal.

O Conselho foi efetivado em 1995 e no ano seguinte ocorreu a I Conferência Municipal de Assistência Social. No entanto, o Fundo Municipal, apesar de instituído em 1995, somente apresentou movimentação financeira em 1997, com recursos repassados pela União. Em 1998, o município, conforme orientação da Norma Operacional

Básica – NOB - 1997, assumiu a Gestão Municipal, passando a executar os serviços de ação continuada, por intermédio do Fundo. No entanto, o movimento financeiro do Fundo, no período de 1997 e 1998, dava-se apenas por transferência de recursos da União, pois a contrapartida do município poderia ser em bens economicamente mensuráveis, ou seja, despesas com água, luz, telefone, recursos humanos e espaço físico, não havendo necessidade que esta contrapartida fosse depositada no Fundo Municipal.

Havia nos membros da equipe inquietação quanto à forma obscura, não transparente, de difícil leitura do planejamento financeiro e, conseqüentemente, da dificuldade dos conselheiros governamentais e da sociedade civil em discutir orçamento, financiamento e exercer efetivamente o controle social.

O período durante o qual a autora atuou na gestão municipal despertou-lhe a idéia de realizar um estudo mais aprofundado sobre o financiamento municipal para a Política de Assistência Social, especialmente no que se refere à forma de planejamento e execução técnico-financeira, à destinação do gasto e a seu controle social. Uma outra razão do interesse pelo tema foi o reduzido número de análises acerca de financiamento e o pouco investimento público nesta área.

Sendo assim, este tema teve relevância técnica, social e política: técnica por analisar o desempenho da Política de Assistência Social durante seu tempo de implementação; social por aprende-la em suas novas diretrizes sociais no âmbito municipal, espaço privilegiado de execução desta política; e política por produzir conhecimento capaz de favorecer o processo de democratização e de controle social da Política de Assistência Social.

Uma das constatações mostrou que o orçamento para a assistência social era de pouca monta, insignificante, de apenas 5% - incluindo-se neste percentual (no período de 1997 a 1999) a educação infantil – em relação ao total do montante financeiro do município. Outra inquietação relacionava-se à execução orçamentária. A distância entre o orçado e o executado apresentava-se extremamente significativa, indicava que a aplicação dos recursos não correspondia à previsão orçamentária.

Em face destas inquietações, o objetivo deste estudo foi a análise do financiamento da Política de Assistência Social no período de 1997-2004, com intuito de responder às seguintes questões:

a) de que forma o financiamento, como fator essencial de gestão, tem contribuído para a construção efetiva da rede de serviços, de acordo com o que pretendem os pressupostos da LOAS?

b) em que medida houve avanços e conquistas?

c) quais são os limites, as possibilidades e as tendências apontadas no estudo no que se refere à efetivação da Assistência Social como política pública no município de Maringá?

Esta análise objetivou, igualmente, detectar e avaliar não só as fontes de financiamento e a destinação do gasto público na Política de Assistência Social, na esfera municipal, pós-LOAS e NOB/97 e NOB/99, que definem as atribuições e o papel de cada esfera de governo, assim como a dimensão política do planejamento técnico-financeiro, ou seja, as prioridades planejadas e executadas. Pretende-se ainda com este estudo, fornecer aos técnicos e conselheiros da área de assistência social material para consulta e subsídios para suas práticas profissionais.

Durante o processo investigativo da pesquisa, foram elencados os seguintes pressupostos:

a) No período de 1997 a 2000, a esfera municipal não assumiu seu papel na direção e operacionalização da Política de Assistência Social, especialmente no que se refere ao financiamento e comando único;

b) O maior investimento técnico e financeiro, no período de 1997-2000, voltou-se para a educação infantil, apesar de a LDB – Lei de Diretrizes e Bases colocá-la como responsabilidade da política de Educação;

c) Com a mudança de gestão, no período de 2001 a 2004, houve um avanço significativo referente ao financiamento e, especialmente, à destinação dos recursos. A Assistência Social entrou na agenda política do governo municipal;

d) Apesar das garantias legais e dos avanços detectados no período em estudo, a Assistência Social tem muito a avançar no que diz respeito ao controle de investimento e à destinação financeira dos recursos a serem geridos pelo poder local.

A pesquisa teve caráter documental, com análise descritiva e interpretativa. O recorte temporal proposto corresponde ao início do exercício do funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e da aprovação e publicação da I Norma Operacional Básica/1997 - NOB - e início de uma nova gestão municipal até o último exercício financeiro do período investigado, ou seja, da gestão iniciada em 2001 e finda em 2004.

A análise deste período foi considerada relevante, uma vez que permitiu avaliar e confrontar os processos desencadeados pela implantação da LOAS e das NOBs de 1997 e 1999, nas duas gestões, a que compreende o período de 1997 a 2000 e a que lhe deu continuidade, o período de 2001 a 2004.

Para atingir os objetivos pretendidos na análise, foram estabelecidos alguns eixos norteadores, tais como:

- estruturação da Política de Assistência no município: modelos de gestão;
- organização e regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social;
- prioridades planejadas e executadas;
- execução financeira nos anos que compõem o período pesquisado;
- percentuais de recursos destinados à Assistência Social nos anos em análise;
- alocação de recursos para o órgão gestor e para o Fundo Municipal de Assistência Social;
- percentuais de recursos próprios e daqueles provenientes de outras fontes para financiamento da Assistência Social;
- fatores que dificultam ou impedem a construção e o avanço da política.

Fez-se, para tanto, contato com o Setor de Planejamento da Prefeitura do município de Maringá, setor responsável pela elaboração das propostas orçamentárias e acompanhamento da execução financeira, o qual permitiu o acesso aos documentos oficiais necessários à coleta das informações. O fato de integrar a equipe de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social possibilitou à pesquisadora o acesso às informações relativas à Política de Assistência Social, como a coleta de dados nos planos municipais e demais documentos internos da secretaria. Além disso, houve autorização para pesquisa na documentação do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, constituída por atas, resoluções e relatórios.

A partir de então, deu-se início à coleta de dados extraídos de legislações e documentos afetos ao financiamento da Política de Assistência Social, tais como: planos plurianuais 1998-2001 e 2002-2005; lei de diretrizes orçamentárias; leis orçamentárias anuais; balanços financeiros, referentes aos anos em estudo; relatórios de execução físico- financeiro dos orçamentos anuais; planos de assistência social e atas e resoluções do CMAS, afetas ao financiamento.

Os documentos foram selecionados e agrupados por eixos norteadores temáticos, para melhor organização do material e posterior desenvolvimento da análise.

O trabalho apresenta-se estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo faz uma breve contextualização das políticas sociais do Estado e sua relação com a sociedade civil na constituição da política social. Faz, também, uma contextualização das mudanças

ocorridas nas últimas décadas, discorrendo brevemente sobre a ideologia neoliberal, o processo de globalização da economia e da informação, a reorganização do capital, da vida social, das relações no mundo do trabalho e das relações políticas e sociais no mundo capitalista. Discute, a reforma do Estado e sua relação com a sociedade civil e, enfoca o financiamento da Seguridade Social e da Política de Assistência Social e os instrumentos públicos de planejamento financeiro, uma vez que o financiamento das políticas sociais públicas deve estar expressas no planejamento e no orçamento público.

O segundo capítulo discorre sobre a Política de Assistência Social em Maringá, enfatizando a implantação da assistência como política pública, a formação do Conselho Municipal de Assistência Social, a organização institucional da gestão com a avaliação dos processos de reordenamento e a organização e regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social.

O terceiro capítulo faz uma avaliação do financiamento da Política de Assistência Social em Maringá, especialmente a destinação, direção e gasto dos recursos no período de 1997 a 2004 e a compatibilização do órgão deliberativo (CMAS) com o órgão gestor.

As considerações finais apontam questões relevantes quanto à contribuição do financiamento para efetivação da Assistência Social como política pública, de direito social, e indicam as tendências da Política de Assistência Social no âmbito municipal, sem perder de vista a política nacional de Assistência Social estabelecida recentemente.

CAPITULO I – POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA, ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este estudo volta-se para o financiamento da Política de Assistência Social, entendida como política pública de direito social. Entende-se que, para a abordagem deste tema, faz-se necessário o entendimento da política social e sua relação com a questão da cidadania. Para tanto, será feita uma síntese da trajetória da política social brasileira e do papel do Estado em sua provisão, no campo da Seguridade Social e, especificamente, na esfera da gestão, do controle e do financiamento da Política de Assistência Social.

1.1 POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO:

Serão elencados alguns conceitos relativos às políticas sociais e será feito um breve histórico da sua implantação a partir de 1930 até os dias atuais.

Segundo Soares (2001), política social é o conjunto de políticas públicas às quais todos os cidadãos têm direito, e não apenas políticas residuais, de forma focalizada, fragmentada e setorizada.

As políticas sociais são estratégias governamentais vinculadas ao processo de desenvolvimento econômico. São respostas que o Estado dá às demandas sociais para cumprir seu papel de garantidor dos direitos sociais, seja em seu ordenamento jurídico, seja no atendimento a esses direitos.

De acordo com Carvalho (1995), a política social ocorreu, historicamente, de forma setorizada, focada e fragmentada. A implementação das políticas sociais sempre foi operacionalizada de forma residual em relação à política econômica, caracterizada por uma cultura legitimadora do autoritarismo, da tutela dos dominantes e da subalternidade dos dominados.

Para Faleiros (2000), as políticas sociais são resultantes de lutas e movimentos sociais, são conquistas da população. Desta forma, as políticas sociais representam a possibilidade de exercício de cidadania.

Pode-se dizer que no Brasil, a partir da década de 1930, com o início do processo da industrialização da formação de uma base urbana industrial e de modificações

econômicas, sociais e políticas, o Estado reorganizou-se para dar conta da nova realidade social. Mesmo sendo um período de regime autoritário, segundo Soares (2001), mudanças significativas ocorreram na esfera da Política Social como a criação dos institutos de aposentadorias e pensões, a implementação da legislação trabalhista, e algumas alterações nas políticas de saúde e educação.

As leis sociais foram, criadas exclusivamente para o trabalhador urbano, cabendo ao assistencialismo e à caridade privada o atendimento aos trabalhadores rurais, aos do mercado informal, aos desempregados e às famílias e crianças pauperizadas. O Estado foi, nesse período, marcado pelo autoritarismo e por políticas centralizadas no governo federal.

No período do pós-guerra ocorreu a expansão do sistema de proteção social nos países capitalistas centrais. No Brasil este sistema, ainda que de forma tímida e precária, também ocorreu, nesse período:

“Nos limites do regime democrático entre 1945 e 1964, processou-se movimento de inovação político-industrial legal nas áreas de saúde, educação assistência social e habitação popular, concomitante à expansão do sistema de proteção social, com incorporação de novos grupos sociais” (SOARES, 2001, p.209).

Em face da realidade social do país, no pós-guerra havia a necessidade de intervenção do Estado. Segundo Esping Andersen (1995), não havia condições de implementação, nesse momento, do Estado mínimo, embora fosse ele a base ideológica que permeava o Estado. A introdução da política social teve a finalidade de abrandar a crise de participação existente e, ao mesmo tempo, desenvolver o modo de fazer política, pautada na “cultura do pelego”, do favor, de sindicatos burocráticos e tutelados pelo Estado (GOMES, 2000).

Nesse processo, o estatal confundiu-se com o privado, dificultando o nascimento de uma esfera pública. O clientelismo político prevaleceu, pautado na relação de troca e favores políticos por benefícios econômicos. Essa posição reforçou, na sociedade brasileira, a cultura da apropriação do público pelo privado. Martins concorda com essa assertiva quando diz que “a modernização na sociedade brasileira associou continuamente patrimônio e poder, consolidando a cultura da apropriação do público pelo privado” (MARTINS, 1994, p.68).

As políticas sociais brasileiras expandiram-se no período de autoritarismo, no pós 64 e, segundo Soares (2001), suas características estão expressas nos princípios de:

centralização política e financeira no nível federal das ações sociais; fragmentação institucional; exclusão da participação social nos processos decisórios, autofinanciamento e refilantropização.

De acordo com Oliveira (2000, p.04), no período militar, de 1964 a 1985, iniciou-se um processo de dilapidação do Estado brasileiro. “Os dirigentes da economia eram todos “liberais”, entre outras coisas porque, o liberal brasileiro tem sempre por trás de si um rancoroso autoritário”.

Soares (2001) complementa a idéia de Oliveira segundo a qual, até meados da década de 1970, ocorreu significativa mudança institucional e financeira na política social em geral com organizações de sistemas nacionais públicos ou estatais. O sistema de proteção social passou a incluir, de forma limitada, os trabalhadores rurais, diversificando-as os planos de benefícios para os trabalhadores urbanos. Foram criados, nesse período, o FGTS e o PIS/PASEP.

Vê-se assim que, no Brasil, desde as primeiras medidas adotadas para a definição de direitos sociais, ficou definido que os direitos seriam prerrogativas de alguns poucos cidadãos. A cidadania foi regulada de modo a restringir os direitos sociais como aposentadoria, assistência médica, pensão, férias, além de outros, às pessoas vinculadas formalmente ao mercado de trabalho.

Sabe-se, no entanto, que a efetivação da cidadania não se limita aos direitos civis e políticos, mas inclui, igualmente, a implementação dos direitos sociais. Conquanto sejam garantidos os direitos juridicamente positivados por meio dos avanços constitucionais, prevalece ainda a existência da não-cidadania. Segundo Bobbio (1995), o problema que temos hoje é o da garantia dos direitos, é o de impedir que eles sejam constantemente violados.

Para Mouffe (1999), a idéia liberal da cidadania, ligada à concepção de direitos, fica muito restrita ao Estado, uma vez que é do Estado a competência de regular os direitos civis, políticos e sociais. Em contraposição a essa idéia, a autora defende a concepção de cidadania ligada à democracia radical, participativa, tendo como grande norte a construção de uma nova sociedade. Dentro de um processo dinâmico da sociedade, colocam-se em pauta novos direitos que, uma vez conquistados, mantêm-se mediante uma luta por sua legalidade, institucionalização e, por conseguinte, mediante uma luta contínua por sua concretização.

Os direitos sociais visam garantir acesso de todos aos bens e serviços necessários para vida, e as políticas sociais têm por objetivo o acesso aos serviços sociais que garantirão segurança, nas situações de riscos sociais e pessoais.

No Brasil, apesar do processo de cooptação e subordinação das classes

subalternas pelo Estado, as lutas e pressões dos movimentos sociais e sindicais contribuíram para materializar conquistas de implantação e/ou extensão das políticas sociais. No início da década de 80, a sociedade civil organizou-se e lutou pelo fim da ditadura, sendo este um dos fatores relevantes do início de um período de redemocratização.

Os denominados “novos movimentos sociais” surgiram neste período na luta por direitos, muitas vezes por questões específicas, os chamados direitos das minorias tais como: direito da criança e do adolescente; do meio ambiente; de raça/etnia; da mulher; entre outros. Esta luta definiu novos conceitos morais e éticos: ética na política; moralização do espaço público; transparência da coisa pública; democratização da esfera pública, reordenamento das relações entre o privado, o estatal e o público, com vistas a uma participação plural, em que fossem contempladas as diversidades culturais com as respectivas subjetividades étnicas, de gênero, entre outras (GOMES, 2000).

Essas forças organizadas levaram a conquistas significativas no texto final da carta constitucional; a conquista de uma constituição denominada cidadã, ou seja, de direitos. O espaço para o exercício da cidadania foi ampliado, sendo eliminados determinados limites para a organização popular e reconhecidos novos sujeitos de direitos.

Notamos assim que, a partir da década de 80, houve uma forte mobilização e movimentação social em defesa da cidadania, isto é, um processo criador de direitos que visava ultrapassar os limites jurídicos, ampliar e controlar os direitos e os deveres, criar e ocupar os espaços de participação dos cidadãos.

A participação e a recriação da política e da forma de fazê-la ocorre somente na democracia, que não se limita aos direitos civis e políticos, mas abrange também direitos sociais¹. O fato de os indivíduos participarem do processo eleitoral por meio do sufrágio universal não garante, por si só, formas de convívio democrático.

Após duas décadas de autoritarismo, a sociedade civil, a partir de 1988, fortaleceu-se, o estado democrático de direito consolidou-se, mas os desafios quanto a direitos

¹ Segundo Norberto Bobbio (1992), o desenvolvimento dos direitos do homem passaram por três fases: na primeira fase, afirmaram-se os *direitos de liberdade*, que são todos os direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado, o que são os direitos de natureza civil: liberdade de locomoção, de pensamento e de crença, de ter propriedade, liberdade de imprensa entre outros; num segundo momento, foram defendidos os *direitos políticos*, a autonomia dos indivíduos, a possibilidade de acesso a participação mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político, na qualidade de eleitor ou de elegível e no direito à associação, à liberdade no Estado; por fim foram proclamados os *direitos sociais*, “que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos dizer, de novos valores – como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado” (BOBBIO, 1992, p.33). Nos Direitos sociais são incorporados os mínimos sociais necessários para que cada cidadão possa ter uma base de equidade na sociedade.

humanitários e participação democrática ainda aguardam novos enfrentamentos.

A Constituição Federal de 1988, grande marco legal, definiu o conceito de cidadania, criou uma base legal para as transformações das políticas sociais e apresentou um novo modelo de política. Uma política emancipatória que defende a garantia dos direitos básicos para a inclusão social: descentralizada, pois coloca o município como uma unidade básica do sistema; participativa, uma vez que delega poderes à sociedade civil e sustentável, elevando o grau de autonomia das organizações. Em seu art. 14, a Constituição Federal instituiu a soberania popular a ser exercida pelo voto direto e secreto mediante os plebiscitos e referendos em iniciativas populares. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto”. A partir da Constituição, as políticas da Educação, Assistência, Saúde, Habitação, entre outras, passam a ser políticas públicas, direito do cidadão e dever do Estado de forma a garantir a dignidade humana. Isto significou uma extensão do conceito, até então concebido, de proteção social.

A Assistência Social ganhou espaço no novo marco legal, sendo parte integrante da Seguridade Social: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social” (art. 194. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8142/93) regulamenta a Assistência Social como política pública, como dever do Estado, cabendo ao poder público o papel de principal responsável na condução da política pelo que garante-se-lhe o comando único em cada esfera de governo, a normatização e financiamento da política, a garantia da participação da sociedade com autonomia, o respeito às deliberações dos conselhos, o planejamento da assistência social, a articulação entre as políticas sociais e o monitoramento e avaliação da política.

Segundo Rocha (1997), o novo conceito da Política de Assistência Social, desenhado pela Constituição Federal de 1988 e aprofundado pela LOAS/93 “difere do assistencialismo à medida em que é percebido como uma política pública”. Após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social inicia-se uma nova mobilização para garantir sua implantação e, entre muitas dificuldades, coloca-se a questão do financiamento, pois é impossível a efetivação da política sem o respectivo financiamento definido e contínuo. Outro aspecto importante que a LOAS traz em seu art. 2º, parágrafo único, é que a “Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para

atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (lei 8.742/93).

Como princípios fundamentais da LOAS, a descentralização e a municipalização são imprescindíveis na gestão pública. O município é esfera de governo autônoma e fundamental no gerenciamento das políticas sociais locais, agora com a participação e controle social da sociedade. Mesmo dentro de determinados limites, o poder local conquista um espaço de decisão direta com as novas formas de gestão, possibilitando o exercício de práticas mais democráticas. O município tornou-se responsável pela execução, coordenação e gestão financeira das políticas sociais. No entanto, a realidade exige que seja estabelecido o financiamento conjunto das esferas de governo estadual e federal para que as políticas atendam as demandas dos que delas necessitam.

A partir da década de 80, a sociedade brasileira avançou na conquista de novos direitos sociais. O Brasil foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil que, na luta pela democratização, colocou em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que se estendia sobre a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais. Aquela década foi arena de um processo de conquistas democráticas que ganharam a cena pública: os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se e as demandas populares ganharam manchetes.

Apesar das garantias constitucionais, na década de 80, consolidou-se a crise fiscal do Estado², a recessão econômica, a escala inflacionária e, conseqüentemente, houve um agravamento da situação de pobreza e exclusão social, expresso na deteriorização crescente das condições de vida e de trabalho de ampla maioria da população.

Neste contexto, vêm as medidas de ajuste estrutural, provenientes do ideário neoliberal definida pelos organismos internacionais que determinam intensas reformas do Estado, principalmente, nos países emergentes e periféricos. Há um movimento de ajuste global que se iniciou com a crise do petróleo da década de 70, continuou com a crise da dívida externa de 1982, e passou pela crise do padrão monetário internacional e pela derrota política do socialismo real. Paralelamente ocorreu o processo de reordenamento das relações entre os países do centro hegemônico e dos demais países do mundo capitalista, desembocando numa generalização das políticas neoliberais em todos os países, especialmente nos da América Latina.

Na década de 90 instalou-se a reforma neoliberal que deu ênfase à abertura

² Essa crise está interligada ao processo de consolidação de um capitalismo planetário, na forma de reorganização da acumulação do capital e na flexibilização da economia globalizada.

comercial, produtiva e financeira e colocou o mercado como instância reguladora do desenvolvimento econômico e social. As estratégias concretas da implantação da política social neoliberal são a privatização, a diminuição e centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização político - administrativa. A privatização é o elemento articulador dessas estratégias que atendem ao objetivo econômico de abrir as atividades econômicas rentáveis de investimento privado, a exemplo da reforma da Previdência Social.

“O programa de privatizações constitui-se em um verdadeiro “comitê gerenciador” responsável em transferir, para o setor privado, os bens e serviços públicos. As agências de controle que comandam o processo de privatização, variadas para impedir os interesses particularistas de clientes patrimonialistas, não conseguiram impedir a presença destas características” (BATISTA, 1999, p.76).

Segundo Gomes (2000), o neoliberalismo vem suprimindo as conquistas sociais e promovendo a substituição dos poucos direitos de cidadania por critérios de eficiência e produtividade, num processo que obstrui cada vez mais a universalização dos direitos e amplia a segmentação dos grupos e das classes sociais. Essas mudanças significam o predomínio das políticas de estabilização monetária na agenda governamental em detrimento das políticas sociais.

O processo global de empobrecimento provocado pelas medidas econômicas neoliberais associado à eliminação dos direitos sociais tem feito com que muitos governantes mudassem seus discursos. Isso levou à implantação de programas estatais para aliviar a pobreza, objetivo declarado de garantir apenas níveis mínimos de alimentação, saúde e educação para a população. A destinação, porém, dos recursos alocados para esses programas tem mostrado o quanto estão longe de atingir tais objetivos.

Castel (1998) afirma que os resultados desses processos de ajuste trouxeram um agravamento das desigualdades e um aumento da pobreza. As propostas de flexibilização do trabalho e de desregulamentação do Estado têm levado ao aprofundamento das diferentes formas de precarização das relações do trabalho, ao crescimento do desemprego, à enorme ampliação do mercado informal (que passa a ser visto hoje como perspectiva de solução), à recriação do trabalho em domicílio, ao declínio das organizações sindicais e à perda dos padrões de proteção da sociedade salarial.

Essa nova pobreza compõe-se daqueles segmentos que habitam as periferias das grandes cidades e chegaram a conquistar maior acesso à educação e ao consumo, porém, mantêm-se fora da competição por melhores chances no mercado de trabalho existente, sendo

os mais atingidos por essa política neoliberal.

Esta crise no final da década de 1980 e início da década de 1990, de natureza estrutural, significa uma crise da intervenção do Estado nos processos de regulação econômica. Com a internacionalização, o Estado Nacional fica com menos autonomia para decidir qual política adotar, como alocar recursos, como se relacionar com seus credores. Afirma Sposati (1997) que a globalização representa significativo avanço para a comunicação e mesmo para a comercialização dos produtos, porém concentra o poder nos grandes centros internacionais, exigindo a subordinação das questões nacionais aos princípios do utilitarismo internacional.

Nesse contexto, a ofensiva neoliberal ganha campo e uma das estratégias foi materializada no consenso de Washington, do qual o Brasil foi signatário, no governo de Fernando Collor de Melo, impondo-se ao Estado o compromisso de rever seu papel e peso na sociedade. Entre as reformas estruturais previstas, tem-se a reforma da Previdência Social, com a desarticulação da Seguridade Social e, particularmente, da Assistência Social. Esta reforma tem como base o projeto de flexibilização do mercado e a abertura para a exploração privada da Previdência.

Com a crescente subordinação das políticas sociais à lógica das reformas estruturais para a estabilização da economia, constata-se uma redução das responsabilidades do Estado no campo social (YASBEK, 1998, p.57).

Nesse sentido, as propostas de enxugamento do Estado, de contenção nos gastos públicos, de diminuição da máquina estatal, de cortes no funcionalismo, de privatização da moeda atingem diretamente as políticas sociais. Esse processo adotado pelo ideário neoliberal tem trazido conseqüências sérias para a questão social e, conseqüentemente, para o aumento da desigualdade social. Dessa forma, limita-se, ainda mais, o acesso da população aos serviços de responsabilidade do Estado e aos direitos sociais.

Para Kameyama, (2001), os ajustes econômicos ocorridos nas últimas décadas vêm reorganizando o sistema de proteção. O discurso da descentralização vem-se popularizando e colocando como condições básicas para sua concretização: o processo de democratização através de criação de novos espaços institucionais de participação com poder deliberativo; o saneamento fiscal que prevê a racionalidade administrativa e econômica das políticas sociais; a reforma do Estado que visa aumentar a eficiência e eficácia do gasto pela participação conjunta dos recursos públicos e privados no nível local. Nesse processo privilegia-se o ajuste fiscal e transferem-se para os estados e municípios as atribuições referentes ao financiamento de programas.

A autora diz ainda que a privatização, que descarta o atendimento à população empobrecida, acaba deslocando a responsabilidade da produção de bens públicos para o setor privado como meio de aliviar a crise fiscal e atinge atividades rentáveis como serviços de saúde, seguro social, fundos de pensão, educação. Afirma que essa questão gera um aprofundamento das desigualdades em razão de uma seguridade rica para os ricos e do atendimento público precário para os pobres.

Essa reforma veio no sentido oposto ao contemplado na Constituição de 1988 quanto aos direitos sociais, pois em nenhum momento de sua trajetória histórica a política social brasileira encontrou tamanho acolhimento como nessa constituição. Porém, a aplicação de muitos direitos nela albergados tem encontrado entraves.

A partir dos anos noventas do último século, o modelo de reforma do Estado proposto na Carta Magna deixou de ser entendido como necessário. O governo passou a entender que o Estado deverá ter uma participação mínima na gestão das questões relativas à vida nacional e à vida dos cidadãos. Esta visão minimalista do Estado passou a ameaçar a garantia dos direitos e o enfrentamento da exclusão social, gerada pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país.

Assim, a reforma administrativa do Estado brasileiro preconizou a privatização das empresas estatais e a publicização dos serviços sociais não exclusivos do Estado, construiu um novo formato institucional, sob a ótica de que compete ao Estado subsidiar as ações na área social, e ao chamado terceiro setor³ assumir a sua execução, antes de responsabilidade dos órgãos estatais.

Para Kameyama (2001), no processo de reforma do Estado, a reorganização dos serviços sociais objetiva a transferência das responsabilidades públicas pela prestação de serviços para as comunidades e para as famílias, através das organizações filantrópicas tradicionais, das Organizações Não-Governamentais - ONGs e da filantropia empresarial.

A responsabilidade social empresarial incorpora-se à gestão pública e abrange desde funcionários até governo e sociedade como um todo. O terceiro setor passa a ser formado por dois grandes blocos: instituições de caridade e beneficência e por ONGs geridas por uma lógica alternativa e moderna.

Após essas considerações, passa-se agora à discussão acerca do financiamento da política de Seguridade Social e Assistência Social.

³ Segundo Fernandes (1997, p.27), o terceiro setor é composto de organizações sem fins lucrativos criadas e mantidas com participação voluntária, num âmbito não-governamental, e visa dar continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mercado e expandir o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e suas múltiplas manifestações civis.

1.2 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Segundo Soares (2001), na década de 80 o Brasil aumentou suas despesas com políticas sociais enquanto que nos demais países da América Latina houve cortes nos gastos públicos com evidentes impactos no gasto social, com vistas ao crescimento econômico e à redução do déficit público. Já na década de 90 houve, no Brasil, redução significativa do gasto federal e estadual e elevação do gasto municipal. Os municípios passaram a assumir grande parte do financiamento com as políticas sociais, sem o necessário co-financiamento das esferas estadual e federal.

A Constituição de 1988, como visto anteriormente, aponta para novo regime de proteção social. Dispõe o artigo 194 da Constituição Federal: “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”. Foi pensada, portanto, como uma rede de proteção.

Seu parágrafo único prevê que o poder público tem a competência de organizar a Seguridade Social, com base nos objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

O financiamento da seguridade social está previsto no artigo 195 da CF/88, que instituiu, por meio de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem a Seguridade Social, devendo ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes das três esferas de governo.

Segundo Motta (2000), mesmo com os dispositivos legais, três elementos dificultaram a integração e implementação das três políticas que compõem a Seguridade Social, como: a) a separação das políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, mantendo-se o setor privado da saúde majoritário e privatizando-se a Previdência; b) a metamorfose do mundo do trabalho que passa a privilegiar o sistema financeiro em detrimento do de produção; e c) a subordinação do Brasil aos organismos internacionais

(FMI, BIRD, OMC...).

Uma análise sobre a política de financiamento da Seguridade Social demanda compreensão histórica e contextualização da realidade político-econômica brasileira. No Brasil, o legislador constituinte integrou as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social sob a rubrica da Seguridade, sinalizando possibilidade de consolidar mecanismos mais sólidos de financiamentos e estabelecer uma gestão efetivamente unificada.

Soares (2001) lembra que a proposta de orçamento da Seguridade Social seria elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social, com metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assegurada a cada área a gestão dos seus recursos.

O texto constitucional preconiza que as fontes de custeio da Seguridade devem ser sustentadas por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos do orçamento da união, dos estados, dos municípios e das contribuições sociais dos empregadores (folha de salários, faturamento e lucro) e dos trabalhadores e da receita de concursos e prognósticos. Estabelece que compete ao poder público organizar a Seguridade Social, com base nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, e da equidade na forma de participação no custeio e com transparência na administração dos recursos “mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados”. (Art. 194, da Constituição Federal).

Observa-se, desse modo, que a Constituição de 1988 registrou importantes conquistas na área social, sobretudo aquelas impressas no capítulo relativo à Seguridade Social. Respondeu, sem dúvida, a generalizados anseios e ativas articulações que ganharam corpo na sociedade desde os anos setentas. No entanto, nos anos noventas, o poder público conseguiu regulamentar cada área componente do sistema de Seguridade Social por leis distintas, assim como dotar seus respectivos ministérios de orçamentos próprios. Essa desvinculação das três políticas de Seguridade Social no sistema serviu para facilitar o caminho da sua derrocada no final da década.

Efetivamente, o seu desmonte ocorreu quando o governo brasileiro, ao adotar o ideário neoliberal, assumiu o compromisso de efetuar transformações de fundo, estando, entre as reformas estruturais, a reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1995, com a disposição de desarticular a Seguridade Social.

É importante dizer que o estágio de organização de cada política da Seguridade Social é bastante diferenciado. Enquanto a saúde tem um forte movimento de

defesa pela sua consolidação, desde as décadas de 50 e 60, a Assistência Social só adquiriu visibilidade política pós Constituição Federal de 1988 e, principalmente, no processo de sua regulamentação com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em dezembro de 1993.

Com o ajuste fiscal, num contexto de deterioração das contas externas e de crescimento vertiginoso da dívida pública interna, o poder público penalizou o orçamento da Seguridade Social para recuperar a credibilidade junto aos investidores estrangeiros. A partir disso, toda sua ação encontra-se norteada para garantir o cumprimento das exigências dos organismos internacionais como, por exemplo, canalizar recursos de diversas fontes de receita para financiar o custo da dívida pública.

Estudo de Rocha (2001) apresenta vários mecanismos utilizados pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), para canalizar recursos da Seguridade Social para o pagamento da dívida externa, entre os quais:

- 1) adoção de interpretação menos rígida da Constituição Federal no tocante aos gastos da Seguridade Social. Isso possibilitou, por exemplo, a vinculação legal de parcela da arrecadação dos concursos e prognósticos ao Fundo Penitenciário Nacional, incluídos no item Outros, ou a inclusão dos gastos com esporte amador e crédito educativo no orçamento da Seguridade;
- 2) descumprimento dos mandamentos constitucionais;
- 3) extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, em 1999, por meio de medida provisória; e
- 4) implementação de gestão autoritária e centralizadora da Seguridade Social.

O desmonte da Seguridade Social apenas demonstra que o governo brasileiro cumpriu fielmente o receituário neoliberal. O ajuste fiscal que deveria garantir o crescimento econômico, a geração de empregos e a distribuição de renda, fez-se à custa das políticas sociais. Tratar, portanto, da Política de Financiamento da Seguridade Social no Brasil pressupõe uma discussão sobre os indicadores sugeridos por Fagnani (2001), ou seja, a direção do gasto social e a relação existente entre desenvolvimento econômico e equidade social.

Cabe ressaltar que a equidade tem dois grandes fatores a serem considerados: a equidade de renda e a equidade das diferenças, da diversidade como

preconceito, discriminação negativa, racismo, machismo e intolerância. Isso demonstra situações críticas de iniquidades a serem superadas. Tratar de maneira igual os diferentes não gera justiça (relatório da UNICEF-2003).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8142/93) regulamenta a Assistência Social como política pública, como primazia do Estado, tendo o poder público o papel de principal responsável na condução da política: da garantia de comando único em cada esfera de governo, normatização e financiamento da política, garantia da participação da sociedade com autonomia, por meio da criação de conselhos na três esferas de governo, respeito às deliberações dos conselhos, planejamento da assistência social, articulação entre as políticas sociais e monitoramento e avaliação da política.

A nova concepção de assistência social pressupõe a superação da visão tradicional de assistência social de ótica assistencialista e filantrópica, relacionada diretamente com a pobreza absoluta, de ação mecânica e pontual, voltada para suprir as carências crônicas, sem o propósito de diminuir as desigualdades sociais.

A assistência social como direito do cidadão e dever do Estado tornou-se política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais e é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (art.1-LOAS). A efetivação dessas ações exige dos poderes públicos a destinação de recursos que garantam o atendimento ao qual a população tem direito.

O conceito de comando único, que a LOAS traz, prevê unificada a coordenação da política em cada esfera de governo e estabelece uma via única de financiamento através dos fundos, sob o controle dos respectivos conselhos.

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 dos empregados e empregadores, de acordo com o estabelecido no art. 195 da Constituição Federal/88; recursos fiscais das três esferas de governo; concursos e prognósticos, 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 beneficentes sem fins lucrativos de assistência social⁴.

⁴ O decreto federal nº 2.536, de 06 de abril de 1998, dispõe sobre a concessão de certificado de entidade de fins filantrópicos. Este decreto considera entidade beneficente de assistência social, aquela que é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e que atue: na proteção à maternidade, infância, adolescência e à velhice; no

A LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, em seu artigo 30, coloca como condição para o repasse dos recursos financeiros federais para os estados e municípios a comprovação da criação e funcionamento do Conselho e Fundo de Assistência Social e elaboração do Plano de Assistência social, aprovado pelo Conselho. Define, ainda, a necessidade de comprovação de recursos próprios do tesouro destinados à Assistência Social, mediante Lei Orçamentária Anual com alocação de recursos ao Fundo de Assistência Social.

O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social é normatizado pela primeira vez em 1997 pela NOB - Norma Operacional Básica. Esta normativa definiu as competências do gestor em cada esfera de governo. Propôs, também a criação da Comissão Tripartite, com a participação de representantes dos três níveis de governo, com objetivo de discutir a gestão da Política de Assistência Social. Esta comissão tinha caráter consultivo.

A NOB/97 propôs dois níveis de gestão: a gestão estadual e a gestão municipal. A estadual definia que os recursos seriam repassados ao Fundo Estadual para ações regionalizadas, assim como para convênios diretos com entidades privadas nos diversos municípios que ainda não cumpriram o artigo 30 da LOAS. Isso significava que o Estado ficava responsável pela coordenação da política. A gestão municipal devia receber por via direta recursos federais do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social. Dessa forma, a gestão seria da competência do município.

Embora a NOB/97 tenha definido essas modalidades de gestão, os procedimentos do financiamento foram especificados na sistemática de financiamento da Assistência Social, determinada pela instrução normativa nº 03/STN/93, para convênios relativos a serviços assistenciais de ação continuada, e pela à instrução normativa nº01/STN/97, para convênios de projetos. Essas instruções normativas contradiziam a NOB/97 no que diz respeito à diretriz da descentralização. Os procedimentos de financiamento das ações de assistência social continuaram sendo os mesmos da antiga LBA – Lei Brasileira de Assistência, incluindo-se os instrumentos de financiamento. A mudança seria apenas na forma de repasse dos recursos fundo a fundo, no entanto não mudaria a relação com o governo federal, mantendo-se toda a negociação mediante planos de trabalho.

amparo às crianças e adolescentes carentes; na promoção de ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência; na promoção, gratuita, da assistência educacional ou de saúde e na promoção e integração ao mercado de trabalho. O Certificado Beneficente de Assistência Social é emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, após a entidade estar cadastrada no CMAS-Conselho Municipal de Assistência Social, por um período mínimo de três anos. Este certificado garante, entre outros privilégios, isenções de cotas patronais do INSS e benefícios trazidos por legislações municipais como isenção de IPTU e de taxas.

A Norma Operacional Básica/99 estabeleceu que o financiamento das ações da Política de Assistência Social seriam recursos federais transferidos para os estados e municípios de maneira automática, devendo para isso ser considerados:

- a co-responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento da Assistência Social;
- o aporte de recursos próprios para a área, explicitado na Lei Orçamentária Anual, sem redefinir, porém, um percentual mínimo;
- a utilização de critérios que possibilitem a equidade;
- a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na gestão dos recursos;
- a gestão democrática dos recursos;
- a gestão dos recursos com base na política e no plano de Assistência Social;
- o acompanhamento e controle da gestão pelos conselhos;
- a prestação de contas.

A NOB/99 instituiu, ainda, como espaços entre gestores, as comissões intergestoras: instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social:

- Comissão Intergestora Tripartite – CIT, organizada em âmbito federal e composta por três representantes da união, três dos estados e três dos municípios;
- Comissão Intergestora Bipartite – CIB, organizada em âmbito estadual e composta por três representantes do estado e seis representantes dos municípios.

A NOB/99 explicita, pela primeira vez, formas diferentes de financiamento dos serviços, programas e projetos. Para os serviços assistenciais, o repasse seria de forma automática e regular, de fundo a fundo, conforme série histórica de financiamento⁵. Os estados e municípios poderiam, através de resolução dos conselhos de Assistência Social, rever a distribuição de recursos por meio de remanejamento de metas entre as entidades

⁵ Serie histórica eram consideradas os serviços de ação continuada - SAC, serviços estes prestados historicamente, pelas prefeituras municipais e entidades desde a época da LBA- Lei Brasileira de Assistência (MPAS/SEAS).

prestadoras de serviços, porém deveria ser mantido dentro da área programática⁶.

A gestão financeira na Assistência Social materializa-se na criação dos fundos de Assistência Social em cada esfera de governo. Os gestores são responsáveis pelo gerenciamento dos recursos recebidos de outros fundos, pelos próprios recursos, e pelos provenientes de outras fontes.

As receitas do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS são: dotação orçamentária própria; repasse do FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social e do FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social; doações, auxílios, contribuições e legados; rendas eventuais; aplicações financeiras; vendas de materiais, eventos, etc.; alienação de bens móveis e imóveis; financiamentos nacionais e internacionais; multa e juros de mora; recursos retidos em instituições financeiras sem destinação específica; outros recursos que lhe forem destinados.

Collin (2002) aponta algumas dificuldades e avanços do financiamento da Política de Assistência Social. De modo geral, as dificuldades são: a pouca autonomia dos estados e municípios na gestão dos recursos transferidos; o inexpressivo co-financiamento das ações e dos serviços pelas três esferas de governo; a política nacional e os planos efetivados como instrumentos balizadores e como referencial para aplicação de recursos do fundo; e o frágil acompanhamento e controle de gestão pelos conselhos.

Os avanços são: alocação de recursos nos fundos de Assistência Social; transferência automática independente de celebração de convênios e outros instrumentos (não são submetidos à apreciação da Câmara de Vereadores); e utilização de critérios que possibilitem a equidade e o julgamento das prestações de contas dos recursos pelo Poder Legislativo Municipal ou pelo Tribunal de Contas.

⁶ Remanejamento para a mesma ação: metas de atendimento de crianças em creche, remanejar para entidades de atendimento a crianças em creche.

1.3 INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PLANEJAMENTO FINANCEIRO

1.3.1 Orçamento Público

Na gestão de uma política pública, seu efetivo financiamento dá-se pela destinação orçamentária e sua execução. Assim, o financiamento das políticas públicas é detalhado no processo de planejamento através do orçamento público.

Santos (2001) analisa o orçamento público a partir de diferentes formas conceituais:

a) como lista de receitas e despesas do governo sem muita ligação com a realidade daquele ente público. Esta é a forma mais simples e mais frequentemente aplicada; limita-se a identificar fontes de receitas e dizer onde os recursos serão gastos, sem deixar claros os motivos e a destinação dos gastos.

b) como um instrumento de controle das finanças do governo. Esta é a razão do orçamento, esta é a ênfase de grande parte dos orçamentos públicos no Brasil. “O país ainda está na fase de policiar o governo, e acompanhar o que ele faz” (SANTOS, 2001, p.4).

c) como um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam. Presta uma boa informação, embora nem sempre justifique o que o governo faz. Este enfoque nasce da preocupação de padronizar os orçamentos, dando-se-lhes formas compreensíveis nas três esferas do governo.

d) como um instrumento de execução de planos de governo mostra que o orçamento é um meio de transformar planos em obras e serviços concretos. Sua origem está no planejamento estatal soviético do início do século XX, copiado e adaptado por quase todos os países do mundo. A idéia central é que cabe ao governo estabelecer as regras para o desenvolvimento do país, do estado e da cidade, e executar uma parte desses objetivos com seus próprios meios, deixando a outra parte à iniciativa privada.

e) como um instrumento de administração das ações do governo, ou seja, ele identifica e mensura com precisão tudo o que deve ser feito pelo governo para que ela possa funcionar. Essa forma está mais voltada para dentro do governo. Um orçamento bem organizado precisa ser fiel à realidade, ajustando-se a novas situações, fazendo correção de desvios, avaliando a execução, do que foi programado e concluindo com uma prestação de contas clara, mesmo para o cidadão não versado em economia.

f) como um documento de divulgação das ações do governo. Esta conceituação ressalta uma das principais obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a publicação de dados sobre as receitas e despesas do governo, para que o cidadão saiba o que está acontecendo e possa exercer seus direitos de fiscalização.

Nas várias formas de definição acima apontadas, fica claro que dada a complexidade da administração pública moderna, o orçamento público é o principal instrumento de ação de qualquer governo.

Para Santos (2001, p.23), no Brasil o orçamento não tem recebido a devida importância, considerando os seguintes fatores: alta inflação das últimas décadas que distorceu os valores dos produtos e serviços, dificultando o cálculo de receitas e despesas futuras; conhecimento do orçamento restrito a uns poucos que trabalham direto com o orçamento; dificuldade do cidadão comum em entender a linguagem com a qual esse orçamento está escrito.

Ao mesmo tempo em que se constata essas limitações, percebe-se uma mudança nesse panorama nos últimos anos com a diminuição da inflação, permitindo-se maior equilíbrio entre receita e despesa; maior divulgação de desvios de recursos públicos, demonstrando o reduzido controle sobre estes recursos e a impunidade dos administradores. Diante destes avanços, tem se desencadeado uma reação da sociedade civil às ações ou omissões do governo, seja de forma direta seja indireta, e verifica-se uma postura positiva de alguns setores públicos em face destes novos tempos. Novas formas de controle têm surgido como o orçamento participativo e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que está exigindo a publicação do orçamento público.

A LRF – Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, estabelece regras para os orçamentos públicos, por desvios e exige transparência na sua execução. Os órgãos públicos devem divulgar em que e quanto está sendo gasto e se os gastos estão dentro ou fora dos limites legais. Não basta, porém, divulgar como manda a lei, o cidadão precisa entender o que é publicado e ter condições de emitir opiniões sobre o que lê e vê.

Como importante instrumento de planejamento de governo, o processo orçamentário tem evoluído, principalmente a partir da Constituição de 1988. Entre as reformas destacamos: descentralização política, administrativa e fiscal, transparência e separação do orçamento fiscal e da Seguridade Social. O orçamento público é elaborado conforme a estrutura pública definida pela CF/88, numa peça que congrega a administração direta e indireta. A direta é a estrutura de gestão cujas atividades são coordenadas diretamente pelo executivo e a indireta é onde as atividades públicas coordenadas por outra instituição

criada e autorizada pelo executivo. As administrações indiretas podem ser exercidas por pessoas jurídicas de direito público ou privado (IBAM, 2001).

Outra diretriz fundamental conquistada na atual constituição foi a descentralização político-administrativa que possibilita aos estados e municípios assumirem responsabilidades na execução e coordenação de políticas públicas em seu respectivo âmbito, uma vez que a gestão de tais políticas deve estar mais próxima das comunidades às quais se destinam.

Essa proposta era considerada a via de acesso para a implementação do planejamento e gestão participativos possibilitando a mobilização consciente e das comunidades, assim como a legitimidade dos governos que pusessem em prática que foi planejado.

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 as automáticas sejam as negociadas entre os níveis de governo).

O processo de planejamento das políticas públicas, os financiamentos associados aos programas prioritários são itens fundamentais, expressam os recursos disponíveis e as prioridades de governo a serem financiadas, tanto nas despesas de custeio e manutenção, quanto em investimentos, despesas de capital.

O processo orçamentário é desenvolvido com base em três instrumentos de planejamento público orçamentário: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, que são desenvolvidos nos três níveis de governo.

O Plano Plurianual, instrumento de planejamento em longo prazo, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para quatro exercícios financeiros, sendo elaborado no primeiro ano de mandato para os quatro anos subsequentes até o primeiro mandato seguinte. Deve ser enviado ao Legislativo até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro.

O Plano Plurianual é instrumento de planejamento de amplo alcance, pois contém as diretrizes, os objetivos, os programas e as metas governamentais da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos serviços de duração continuada. No Plano Plurianual, cada programa contém um ou mais indicadores e seus respectivos valores anuais e finais: o valor atual espelha a realidade presente e o valor final a situação futura desejada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias “é um instrumento de planejamento inovador, trazido pela Constituição da República para dar mais transparência ao processo de elaboração do orçamento e, em especial, tornar possível a participação concreta do Parlamento na condução das finanças públicas (IBAM 2001)”. Sua elaboração obedecerá às disposições da Constituição Federal e das Leis Orgânicas da respectiva esfera de governo (município e estado); deverá ser aprovada pelo legislativo e as prioridades deverão estar em consonância com o Plano Plurianual, estabelecendo as metas e os objetivos a serem alcançados no exercício financeiro. A LDO é instrumento importante porque possibilita a concretização das ações governamentais de médio prazo.

A Lei Orçamentária Anual “é um instrumento que constitui no elo de ligação entre o planejamento e a execução física e financeira das ações governamentais. É o documento que apresenta os recursos financeiros a serem obtidos e os coloca para atender aos objetivos as metas pretendidas. Possui caráter autorizativo para os gestores públicos, pois estabelece limites de despesas, em função da receita estimada”. (IBAM, 2001)

Como o orçamento se constitui uma previsão de receitas e gastos para o ano subsequente, faz-se necessário promover adequações na Lei Orçamentária Anual – LOA, considerando-se situações não-identificadas no ato da sua elaboração, bem como fazendo-se ajustes em decorrência da conjuntura econômica e da revisão de metas.

Em 1999, foi instituído o orçamento-programa pela legislação brasileira (portaria 42/99), que possibilita melhor planejamento do trabalho; mais precisão na elaboração; melhor determinação das responsabilidades; maior oportunidade para redução dos custos; melhor controle na execução dos programas, e dá ênfase ao que a instituição realiza e não apenas ao que ela gasta.

O programa é um instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações, para atingir um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. O programa é ainda o elo de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Assim o Plano Plurianual termina no programa e o orçamento começa no programa.

A gestão por programas permite uma maior transparência quanto à alocação dos recursos e quanto à obtenção dos resultados, o que propicia a integração dos instrumentos básicos de planejamento e o orçamento institucionalizado na Constituição Federal.

Conforme Collin e Fawler (2001), a legislação brasileira define que a Lei Orçamentária deverá conter a discriminação da receita e da despesa, de maneira a deixar clara a política econômico-financeira e o programa de governo. Prevê ainda os seguintes princípios

orçamentários:

- ✓ Anualidade – o orçamento deve ser por um período de tempo limitado.
- ✓ Unidade - deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro.
- ✓ Universalidade – deve conter todas as receitas e despesa (Art. 165 Parágrafo 5º da CF);
- ✓ Exclusividade - deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos, (Artigo 165 da CF).
- ✓ Especificação - de acordo com o Art. 15 da Lei 4.320/64, a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos (pessoal, material, serviços, obras, etc...);
- ✓ Publicidade - o conteúdo orçamentário deve ser divulgado;
- ✓ Equilíbrio - em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período.

A legislação prevê, ainda, o ciclo orçamentário: elaboração, aprovação e execução e os créditos orçamentários: suplementares, especiais e extraordinários.

Ciclo Orçamentário:

Elaboração:

Esta fase tem início, aproximadamente, no mês de abril de cada exercício financeiro, e compreende as seguintes etapas:

- Elaboração e distribuição das instruções para elaboração das propostas;
- Estimativas e reestimativas da receita;
- Elaboração das propostas orçamentárias parciais;
- Consolidação das propostas parciais e necessários ajustes;
- Entrega da proposta geral ao Poder Legislativo.

Aprovação: Iniciam-se os trabalhos de análise e discussão na comissão de orçamento. São apresentadas emendas ao projeto de lei de orçamento.

Execução:

Neste período, os órgãos e unidades orçamentárias continuam executando suas programações, dentro do que está definido no orçamento vigente. Por dispositivo constitucional, nenhum programa ou projeto pode ser iniciado se não estiver consignado no

orçamento anual.

Os instrumentos que possibilitam retificar o orçamento durante a sua execução são conhecidos como Créditos Adicionais.

Créditos Orçamentários:

Os Créditos Adicionais podem ser classificados, conforme o Art. 41 da Lei Nº4.320/64, como co-créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários.

Quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes, a legislação autoriza a abertura de créditos suplementares. Os créditos orçamentários destinam-se a reforço de dotação orçamentária. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para a despesa e será precedida de exposição justificativa.

Créditos Especiais:

Destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

Créditos Extraordinários:

Os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Controle e Avaliação:

O controle orçamentário acompanha a execução do orçamento e pode ser subdividido em: controle físico e controle financeiro.

1.3.2 Fundos Especiais

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 de 1988 e na Lei 8.666/93.

A Constituição Federal de 1988, assim 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, abrindo-se ao 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, com esta não se efetiva sem financiamento, deve-se manter o controle sobre o mesmo” (FERREIRA, 2001, p.129).

Uma das formas, portanto, de efetivar a gestão financeira é a criação de fundos especiais que se constituem em contas próprias, cujos recursos estão vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

“Essas instituições de fundos especiais constituem prática já consolidada na administração pública, tendo-se em vista as vantagens de sua adoção: possibilidade de melhor distribuição e gestão de recursos; a perfeita identificação das responsabilidades de cada qual, segundo a respectiva participação; maior controle sobre seu funcionamento e avaliação mais consistente acerca de seu desempenho; efetiva transparência na gestão de seus recursos; viabilidade de estabelecerem relações com outros fundos de igual natureza, sem o risco de interferência de um sobre o outro, nem de 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 outras; acompanhamento permanente da evolução dos custos das ações e serviços desenvolvidos” (COLIN;FOWLER, 1999).

Os fundos especiais têm como principais características: receitas e despesas especificadas pela entidade jurídica instituidora do fundo; vinculação legal das receitas a objetivos específicos ou a serviços de interesse do poder público, cujo controle se faz através dos respectivos planos de aplicação, definidos pela Lei Orçamentária; normas peculiares de aplicação das receitas; transferências para o exercício seguinte de saldo positivo apurado em balanço; previsão legal de destinação dos recursos de uma determinada Política, bem como do órgão gestor ao qual se vincula essa política; descentralização do processo decisório; manutenção da competência específica para fiscalização do Tribunal de Contas ou órgão equivalente; e contabilidade própria, organizada mediante separação de contas, pelas quais se

passam informações específicas sobre sua gestão, com vistas ao controle e avaliação do desempenho.

Acrescenta-se, ainda, o fato de que o fundo, enquanto mecanismo de captação de recursos e de apoio financeiro às atividades da área social, não possui personalidade jurídica e nem autonomia administrativo-financeira, estando sujeito ao órgão da administração pública responsável pela Política de Assistência Social.

“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; FOWLER, 2001, p.150)

Esse tipo de fundo só pode ser criado por lei e o detalhamento de sua composição, a operacionalização, gestão, aplicação, fiscalização e controle devem ser feitos por regulamento, através de decreto-lei.

Para que os fundos venham a cumprir efetivamente o seu papel, é importante a efetiva implantação e funcionamento dos conselhos de Assistência Social, nas três esferas de governo.

1.3.3 Controle Social

A Constituição Federal de 1988 aponta novos princípios de organização da sociedade civil e do Estado, e definir novas exigências nas relações sociais. Na política pública de Assistência Social, na constituição da gestão pública participativa o gestor deve estabelecer canais de diálogo e articulação com as organizações e todos os segmentos da sociedade, enfim com os diversos atores sociais.

A definição do sistema descentralizado e participativo, estabelecido pela LOAS, cria como um dos mecanismos de participação e controle social os conselhos gestores da política de Assistência Social, nos três níveis de governo. Esses conselhos são instâncias de poder deliberativo, e, portanto, de co-gestão e de composição paritária entre sociedade e governo. Assim, fica atribuído, nesse sistema, o papel de instância deliberativa da política aos conselhos e instância executora das políticas de Assistência Social ao Executivo.

Esses conselhos são espaços fundamentais de participação nas questões

deliberativas e no controle da política. É uma forma de gestão partilhada, ou seja, de co-gestão, com a participação direta no processo decisório.

Os conselhos têm como papel principal assumir um caráter propositivo na definição de prioridades, no acompanhamento e monitoramento das discussões implementadas, da gestão dos recursos e da qualidade dos serviços.

Como instrumento de planejamento da Política de Assistência Social foi instituído o Plano Municipal que deverá ser elaborado pelo órgão executivo e aprovado pelo conselho de Assistência Social. Desta forma, as prioridades definidas no plano de assistência social e, especialmente, os previstos no item financiamentos, por meio do fundo deverão ser acompanhados pela população, representada através dos conselheiros da sociedade civil (ROCHA, 1997).

Para exercer o efetivo controle social da Política de Assistência Social, os conselheiros deverão conhecer os instrumentos de planejamento técnico-financeiro e saber fazer sua leitura para efetuar o acompanhamento e avaliação do financiamento.

1.3.4 Avaliação da Política de Assistência Social do Ponto de Vista do Financiamento

No exercício de avaliação da política social que visa ter o controle da redistribuição da renda e promover a equidade social, é fundamental que relevem em conta as antigas marcas do subdesenvolvimento brasileiro. Esse é um país de industrialização tardia que, hoje, depara-se com novas situações sociais de precariedade e exclusão, provocadas pelas políticas de ajuste neoliberal.

Tal fato impõe, de um lado, limites objetivos quanto à natureza das fontes de financiamento e, de outro, exclui uma parcela expressiva da população pobre, colocando-a à margem das políticas e programas sociais.

O processo dessa exclusão torna-se mais claro quando se avaliam políticas sociais a partir de indicadores de financiamento e gasto conforme sugere Fagnani (2001). Para o autor são três os indicadores que podem ser considerados relevantes.

O primeiro é a direção do gasto social. A análise da direção do gasto apresenta, freqüentemente, indícios sobre desvios da atuação estatal nas políticas sociais. Sem um mecanismo definido que possibilite um efetivo controle público, os programas sociais são utilizados para outros fins, induzindo à corrupção. Um exemplo ilustrativo é dado por Soares (2001):

“A brusca redução do volume de recursos repassados, o desmonte institucional e as mudanças introduzidas nos mecanismos de repasse a partir do governo Collor (voltando ao critério por produção de serviço e ignorando os governos e órgãos colegiados estaduais), representaram um retrocesso no setor Saúde... O discurso dominante gira em torno da “corrupção” e do “desperdício” das verbas da saúde, enquanto que no mundo real essas mesmas verbas vêm sendo progressivamente cortadas, agravando cada vez mais o desmantelamento existente na rede de serviços de saúde” (SOARES, 2001, p.242).

O segundo indicador é a magnitude do gasto social. Esse estudo possibilita uma análise que esclarece a compatibilidade ou não dos recursos previstos com a dimensão das carências sociais. Aqui, quando se examinam determinados programas sociais como bolsa alimentação ou bolsa escola do governo federal, a partir de dados que demonstrassem a evolução do gasto per capita e sua proporção em relação ao PIB, observa-se total incompatibilidade entre os recursos disponíveis e a superação das carências sociais.

O terceiro indicador é o da natureza das fontes de financiamento. No Brasil, nas últimas décadas, as políticas sociais têm sido financiadas, sobretudo, por fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos auto-sustentados e contribuições sociais.

Os recursos fiscais são oriundos das receitas de impostos e taxas e não há necessidade de gerar retorno financeiro o que garante maior potencial redistributivo.

Os recursos auto-sustentados são as aplicações financeiras como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e os empréstimos e financiamentos concedidos por instituições de fomento.

As contribuições sociais têm como fontes as contribuições previdenciárias, o PIS- Pasep, o COFINS (Contribuição para Fins Sociais) e a contribuição social sobre o lucro, custeados por trabalhadores e empregadores.

Historicamente, observa-se que esses recursos nunca foram fontes suficientes para atender a carência dos extratos pobres, como também não atingiram os objetivos da equidade traçados nas estratégias de desenvolvimento social. Na realidade, as fontes de recursos com maior potencial redistributivo, como os recursos fiscais, têm sido a menor fonte disponibilizada para financiar as políticas e programas sociais governamentais. Essa condição acaba implicando na adoção do critério que restringe o atendimento somente àqueles que se encontram na situação de extrema miséria. Os demais estarão condenados, também, a seguir o mesmo caminho, pois sua capacidade de pagamento é incompatível com a utilização exclusiva de fontes auto-sustentadas. Já do acesso ao benefício pelo uso das

contribuições sociais parcela significativa da população pobre e não-integrada fica excluída, devido à exigência da contribuição.

Enfim, toda essa reflexão sobre o financiamento e gasto da política social expressa o alcance, os limites, o caráter redistributivo e as relações existentes entre o desenvolvimento econômico e o social. E, caso se classifique o atual quadro socioeconômico brasileiro, a partir das indicações acima, ter-se-á a própria realidade social como marca da negação da efetividade das políticas e programas sociais. Com base no estudo de Fagnani (2001), pode-se concluir que, do ponto de vista do gasto e financiamento, o frágil resultado das ações governamentais provem da principal característica do financiamento da política social no Brasil, qual seja, a ausência de articulação positiva entre desenvolvimento econômico e equidade social.

CAPÍTULO II – ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ – ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: MODELOS DE GESTÃO

2.1 SITUANDO O MUNICÍPIO⁷

O município de Maringá, fundado pela Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, foi traçado de acordo com um plano urbanístico, com praças, ruas e avenidas demarcadas, considerando-se ao máximo as características topográficas, e com total preocupação no que se refere à proteção de áreas verdes e vegetação nativa.

Com estes traços caracteristicamente contemporâneos, nasceu Maringá em 10 de maio de 1947, como distrito de Mandaguari. Foi elevada a município pela Lei nº 790 de 14 de fevereiro de 1951, com os distritos de Iguatemi, Floriano e Ivatuba. Em 09 de março de 1954, foi instalada a comarca de Maringá.

Projetada pelo Urbanista Jorge Macedo Vieira, para abrigar uma população de 200.000 habitantes, num prazo de 50 anos, Maringá superou esta expectativa. Seu crescimento vertiginoso foi conseqüência do surto cafeeiro que criou, nesta região do Estado, uma das economias mais robustas do país, tornando-se pólo de desenvolvimento sociopolítico e econômico.

Passado o ciclo do café, a atual diversificação da produção agrícola social e regional (soja, milho, algodão, cana-de-açúcar, trigo, etc.) é responsável pelas condicionantes básicas de desenvolvimento.

Em razão da mudança radical no panorama rural, Maringá defronta-se com a dificuldade de geração de recursos para atender a demanda de equipamentos, infra-estrutura e serviços, exigidos por migrantes expulsos da zona rural pela mecanização agrícola em busca de melhor qualidade de vida.

Maringá é cidade pólo da AMUSEP (Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense), com 288.653 habitantes, dos quais 283.465 habitantes na zona urbana e 4.673 habitantes na zona rural. O contingente de famílias na cidade (área urbana) apresenta uma média de 3,40 integrantes por domicílio, enquanto na zona rural a média é de 3,47 integrantes por grupo familiar (IBGE/2000).

⁷ Os dados do histórico do município de Maringá foi extraído do documento elaborado pelo grupo de trabalho – GT de inclusão social, Prefeitura Municipal de Maringá – gestão 2001-2004.

O município de Maringá é centro de referência da região e desempenham papel central nas áreas comercial e cultural, além de centro universitário e de pesquisa. É a terceira maior cidade do Estado do Paraná, localizada na região chamada Norte Novo. Tem como base produtiva o setor primário com uma agricultura diversificada. Destacou-se o setor terciário como centro atacadista e varejista da região e, ainda, como distribuidor de bens e prestador de serviços. O potencial de geração de emprego encontra-se nos serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento-IPARDES, no período de 1994 a 1996, a participação média dos setores da economia no Produto Interno Bruto-PIB foi a seguinte: na agropecuária, 9,5%; na indústria, 42,7% e no setor de serviços, 47,8%.

Quanto à condição de renda da população o Censo do IBGE de 2000 apresentou a seguinte distribuição:

Salário	Nº de pessoas	%
até 01 SM	36.000	24%
01 a 02 SM	45.000	30%
02 a 03 SM	22.500	15%
03 a 04 SM	19.500	13%
05 a 10 SM	16.500	11%
10 a 15 SM	52.500	3,50%
15 a 20 SM	3.000	2%
acima de 20 SM	22.500	1,50%

Segundo o Censo 2000, a renda mediana do chefe do domicílio era de R\$550,00, enquanto a taxa média é de R\$ 1074,12⁸.

Convém destacar que a média representa a concentração de renda nas mãos de poucos, o que contribui para a exclusão social. Ampliam-se dessa forma as camadas da população que convivem com alto custo de vida e, ao mesmo tempo, com a falta de programas de atendimento que lhes garantam os direitos.

Um importante indicador social é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), que em Maringá é 0,794. Este índice inclui três dimensões do desenvolvimento humano – longevidade, escolaridade e renda, situando cada município numa escala que varia de 0 a 1, sendo 0 a pior situação relativa e 1 a melhor. Observamos que a média estadual é 0,760 enquanto a média brasileira é 0,742. Considera-se ainda o Índice de Desenvolvimento

⁸ O IBGE utiliza para base de cálculo a mediana e a média.

Infantil-IDI que é de 0,713. Esse índice para cuja obtenção são analisados os quesitos escolaridade dos pais, serviços de saúde, serviços de educação, refere-se à população de 0 a 06 anos. Cabe dizer que o Estado do Paraná alcança no *ranking* do IDI brasileiro o índice de 0,594 (Fonte: Unicef - *Situação da Infância Brasileira*, 2001). Estes indicadores colocam Maringá em uma situação privilegiada comparada à dos outros municípios do Estado, apontando para uma excelente qualidade de vida (Relatório do Grupo de Trabalho GT de inclusão social/PMM).

No entanto, o Atlas Social de Maringá: caracterização socioeconômica da pobreza (2004) apresentou uma avaliação da cidade por bairros, na qual foram desvelados importantes dados. Constatou-se que das 82.000 famílias existentes no município (IBGE, 2000) aproximadamente 10.000, ou seja, 12% estão em situação de pobreza, sendo a renda per capita de até ½ salário mínimo.

Em Maringá, a periferia não se caracteriza pela concentração da pobreza, mas apresenta bolsões de pobreza. Do total das famílias que estão abaixo ou na linha de pobreza, 45% está concentrado em locais específicos, ou seja, em bolsões, diretamente relacionados à forma de ocupação do loteamento.

A população de baixa renda é atraída para regiões onde o custo de habitação é mais baixo, como as cidades vizinhas; além de sofrer uma repulsão causada pela especulação imobiliária, marcada pelos grandes vazios no perímetro urbano. Encontramos, assim, dois bolsões: na região Norte (Jd. Alvorada, conj. Requião, conj. Guaiapó e Tuiuti) e na região Sul (conj. Santa Felicidade, Tarumã).

Dos campos estratégicos analisados pelo Atlas Social de Maringá destacaram-se os indicadores relativos ao desenvolvimento educacional e à situação no mercado de trabalho dos indivíduos acima de 16 anos:

Sete por cento (7%) são analfabetos (as), dos (as) quais 67% são mulheres;

Doze por cento (12%) têm escolaridade precária, são semi-analfabetos(as);

Quarenta e sete por cento (47%) têm de 4 a 7 anos de estudo;

Onze por cento (11%) têm de 11 a 14 anos de estudo;

Meio por cento (0,5%) têm mais de 15 anos de estudo.

Cinquenta e dois por cento (52%) são desempregados;

Vinte e nove por cento (29%) estão inseridos no mercado informal;

Dezenove por cento (19%) estão inseridos no mercado formal.

Outra questão importante a ser destacada na história deste município é a conduta de “higienização” adotada pelo poder público quanto à política fundiária, que

expulsou grande parcela da população migrante do campo, os pobres moradores das favelas para fora do município; os que permaneceram recebiam um tratamento assistencialista e discriminatório. Vale destacar que, na atualidade, não existem favelas em Maringá.

Constata-se, assim, que ao redor do município há cidades caracterizadas como "dormitórios", em especial, Sarandi e Paiçandu, com um alto índice de dependência de Maringá, principalmente nas políticas de Saúde, Educação, Trabalho e Assistência Social.

A relação de dependência desses municípios para com a rede de serviços sociais é intensa e exige a implantação de uma política regional para enfrentamento dos problemas de moradia, trabalho, educação, e assistência social, a partir de 2001.

Portanto, o crescente agravamento da questão social e sua repercussão no cotidiano dos sujeitos têm levado cada vez mais grupos familiares e trabalhadores a situação de desemprego, subemprego, indigência, fragilidade de vínculo; enfim, a perdas diversas que tornam complexo o fenômeno de exclusão, exigindo processos alternativos e criativos de reinserção social, difíceis de serem criados.

Retomando os indicadores descritos, especialmente no tocante à situação da renda familiar, à situação de escolaridade e de mercado de trabalho, é preciso que as políticas públicas, que atuam junto aos grupos sociais excluídos dos bens e serviços sociais a que têm direito, apresentem formas de superação dessa condição.

2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: CONTEXTUALIZAÇÃO

A Assistência Social no município de Maringá apresentou características diferenciadas, em razão dos contextos políticos de diversos períodos históricos, por sofrer as interferências dos "cenários" que caracterizavam a condução política assumida pelo município. Nesses diversos períodos houve mudanças na referência da gestão desta política.

A Assistência Social era vinculada à Secretaria Municipal de Saúde e Educação, até 1968. Houve desdobramento deste órgão e a Assistência Social passou a vincular-se à Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social (Lei nº 654/68). Neste mesmo ano criou-se a Fundação de Obras Assistenciais de Maringá, pela Lei municipal nº 627/68, cuja finalidade é a coordenação das atividades das entidades assistenciais de Maringá. Esta lei não chegou a entrar em vigor. Em 1969, criou-se a entidade filantrópica Serviço de Obras Sociais – SOS (vinculada ao SOS do Brasil), para responder pelo atendimento social do município,

sob a presidência da primeira dama municipal.

Em 1973 foi criado o “Fundo Municipal de Educação e Assistência Social” pela Lei nº 993/73, que ficou sob a gerência e administração do Serviço de Obras Sociais - SOS.

Em 1976, a Lei 1122/76 revogou a Lei 627/68 que criou a Fundação de Obras Assistenciais de Maringá, e instituiu a Fundação do Desenvolvimento Social de Maringá – FDSM - como órgão da administração indireta da Prefeitura Municipal de Maringá, o qual funcionou conforme esta lei por vinte e quatro anos, orientada por um conselho superior, cujo presidente é nomeado pelo poder executivo.

Com a criação da FDSM em 1976, a coordenação da Assistência Social desvincula-se do Serviço de Obras Sociais, passando a ser coordenada por esta Fundação com a finalidade de executar as ações.

A Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá desenvolveu assim a coordenação e execução das ações da assistência social no município. No entanto, em 1982, foi estruturado o Programa do Voluntariado Maringaense – PROVOPAR, coordenado ou pela primeira dama do município ou, em caso de não haver primeira dama, por uma voluntária indicada pelo prefeito municipal. O PROVOPAR foi uma organização que fez parte de orientação política do âmbito estadual, para fortalecer a incipiente instituição do cargo de primeira dama e desenvolver, de forma paralela, ações de assistência social, apoiando as organizações da sociedade civil, ou seja, das entidades assistenciais.

Em 1990, a Prefeitura instituiu a Secretaria Municipal de Ação Social, que dividiu com a FDSM as ações de Assistência Social. Esta secretaria funcionou por dois anos, sendo extinta em 1992. A coordenação da assistência social ficou sob responsabilidade da FDSM até 1996.

De 1997 a 2000 os programas, serviços e projetos foram executados pela FDSM e pelo PROVOPAR. As ações em prol dos idosos e parte das ações em prol das famílias ficou sob a responsabilidade do PROVOPAR. Historicamente a Assistência Social no município foi organizada de forma diluída e pulverizada, refletindo-se na operacionalização das ações, a rede de filantropia em Maringá foi bastante expressiva e as ações de Assistência Social foram assumidas principalmente pelas entidades religiosas e clubes de serviços, em parceria com o governo municipal e demais esferas (GOMES, 2000).

A descentralização política, jurídica, administrativa, proposta pela Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social fez com que novas atribuições fossem delegadas aos entes federados, estados e municípios. Essa reestruturação

impôs aos estados e municípios um amplo reordenamento, viabilizando a participação da sociedade civil, pela via dos Conselhos, na implantação da Assistência Social como política pública.

2.3 MOVIMENTO PARA A IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O movimento pela implantação da Assistência Social como política pública, em todo o Estado do Paraná, surgiu em meados de 1994, após a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993 (Lei 8.742/93), e resultou na formação do Fórum Regional da Assistência Social em Maringá, envolvendo trinta e sete (37) municípios da região da base do escritório regional da então Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família, órgão gestor da política estadual de Assistência Social.

As discussões para elaboração das leis municipais foram organizadas de forma concomitante pelos fóruns regionais, articulando-se e avaliando-se a política de Assistência Social no âmbito municipal, regional e estadual. Em Maringá, este trabalho foi efetivado a partir de 1995, pelo Fórum regional. Nesse mesmo período deu-se início ao processo de discussão da lei municipal para criação do Conselho, do Fundo e da Conferência Municipal. Várias reuniões foram realizadas e os pontos de maior polêmica foram a composição do conselho - no que se refere à participação da sociedade civil - e a presidência do conselho – para definir se esta ficaria atrelada ao gestor da política da Assistência Social ou não (GOMES, 2000).

O governo municipal, representado pela Fundação de Desenvolvimento Social, mostrou-se resistente à participação dos segmentos da sociedade civil, sobretudo dos representantes dos usuários (associações de moradores e sindicatos) e dos representantes dos trabalhadores da área, especificamente a categoria de assistentes sociais, e propôs que a representação da sociedade civil deveria ser restrita aos prestadores de serviços, por exemplo, às entidades assistenciais.

Segundo Gomes (2000), essa restrição à participação foi feita não só pelo governo municipal, mas também pelas direções das entidades sociais, pois entendiam ser a LOAS restrita à estrutura de poder existente, concepção contrária aos princípios norteadores da lei, no tocante à participação popular, às decisões e ao controle social. Esta restrição representava uma postura conservadora em relação aos usuários da política de Assistência

Social, supostamente inaptos para construir essa política.

Em Maringá, os atores envolvidos nesse processo expressavam a correlação entre as forças políticas e os múltiplos interesses dos grupos da área governamental e da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil, especialmente das entidades assistenciais, tiveram dificuldades em entender sua relação com o governo municipal e em manter-se autônomas, uma vez que a maioria dessas entidades eram atreladas politicamente ao governo. Elas recebiam recursos humanos e materiais, sendo muitos desses recursos humanos constituídos por profissionais, coordenadores e técnicos cedidos pelo governo municipal, o que implicava uma convivência ambígua, especialmente nos momentos de embates políticos.

Os posicionamentos das entidades sociais, prestadoras de serviços privados dirigidos pelos clubes de serviços e pelos setores religiosos, nos encontros de discussão e divulgação da LOAS, deixaram evidente o hábito, ou o não-exercício, da participação na área da Assistência Social. “Nesses momentos, muitos representantes comungaram com os posicionamentos, resistentes e fechados do governo, acostumados à prática assistencialista, tutelar e clientelista, preocupados mesmo com a manutenção da lógica existente e, principalmente, com a captação de recursos para suas entidades” (GOMES, 2000).

O processo de discussão sobre a implantação da LOAS, em 1995, enfrentou dificuldades com a representação da maioria dos sindicatos e das associações de bairros que, por desconhecerem as questões referentes à assistência social, acabavam muitas vezes por reforçar a concepção tradicional conservadora, acreditando que a representação nos conselhos era unicamente das entidades prestadoras de serviços, pois o debate acerca da Política de Assistência Social permanecia ainda marginal na agenda do movimento sindical.

A implantação da assistência como política pública, em Maringá, demandou a criação do Conselho Municipal de Assistência social e do Fundo Municipal de Assistência Social, discutidos a seguir.

2.3.1 Formação do Conselho Municipal de Assistência Social: Processo de Formação e Implantação⁹

A Política de Assistência Social de Maringá, aprovada em novembro de 1995 – Lei nº 3963/95, criou o Conselho, o Fundo e a Conferência. A composição paritária do Conselho ficou restrita, uma vez que não contemplava a representação dos trabalhadores do setor e restringia a participação dos usuários. A presidência do Conselho ficou vinculada ao gestor da política, no caso ao presidente da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá. Os conselheiros foram eleitos nas assembleias específicas na I Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 1996.

Nas duas primeiras gestões do COMAS (96/97; 98/99), a representação da sociedade civil ainda continuava tutelada e dependente dos representantes governamentais. Essa relação também era evidenciada no Fórum Regional, indicando um sério problema a ser superado, qual seja, a necessidade das organizações da sociedade civil constituir-se em um canal de interlocução, de real representação da sociedade, para construir com o governo uma pauta de propostas de interesse público, a serem efetivadas na Política de Assistência Social.

Avalia-se que a postura do órgão gestor de Maringá contribuiu significativamente para o avanço ou retrocesso da participação popular e, conseqüentemente, para a construção do controle social. A forma fechada, ameaçadora e controladora, de conduzir os trabalhos coage e fragiliza a participação da sociedade civil. Os atores vinculados à universidade e aos movimentos sociais defenderam com maior autonomia seus posicionamentos enfrentando os conflitos existentes, enquanto que os representantes das entidades recuavam diante das ameaças.

Verifica-se, assim, que esse novo exercício de participação avançou a partir da terceira gestão do COMAS (2000/2001), que contou com uma representação mais experiente e com uma ação mais ativa e qualificada da sociedade civil, que propunha a ampliação – aprovada pela Lei 5825/02 – da composição do Conselho, que passou de 12 conselheiros para 24 (12 governamentais e 12 da sociedade civil). Conseguiu-se aprovar, pela primeira vez, a proposta orçamentária para 2001, inclusive com uma participação ampliada dos diversos segmentos da sociedade na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.

Nessa terceira gestão criaram-se, também, as comissões temáticas

⁹ Dados extraídos da publicação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maringá (SASC) – texto: “A construção da Política de Assistência Social em Maringá”, de Luciana de Fátima Vidal e Telma M. Gomes – 2004.

permanentes de trabalho, as quais são: as de Política Social Básica, de Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social, de Documentação e Cadastro e a de Comunicação, Articulação e Mobilização. Estas comissões tinham competências específicas, quais sejam:

A Comissão Temática Permanente da Política Social Básica: propor política de Assistência Social, com base na realidade do município; elaborar, anualmente, plano de ação do Conselho Municipal de Assistência Social; acompanhar, junto ao órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.

A Comissão Temática Permanente de gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social: acompanhar a captação e aplicação dos recursos destinados à área de assistência social no município; acompanhar a elaboração do orçamento do município; analisar e emitir pareceres acerca dos projetos apresentados ao Conselho Municipal de Assistência Social e elaborar, anualmente, o plano de aplicação do FMAS.

A Comissão Temática Permanente de Documentação e Cadastro: inscrever as entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal; fiscalizar as entidades cadastradas; formular critérios e avaliar a implantação dos serviços, programas e projetos; realizar levantamento de entidades já registradas em outros órgãos em nível estadual e federal; manter intercâmbio com os Conselhos Estadual e Nacional de Assistência Social e encaminhar ao CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social - os pedidos de certificado de fins filantrópicos.

A Comissão Temática Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização: promover divulgação adequada da LOAS e das atividades do COMAS; utilizar canais de divulgação do município para divulgar amplamente a política que o conselho formular; fazer articulação entre o CNAS, CEAS, COMAS e demais conselhos locais de políticas sociais.

Vale ressaltar que, em 2000, a IV Conferência Municipal de Assistência Social teve destaque pela participação qualitativa. Foi a primeira conferência propositiva no que se refere ao avanço e construção da Política de Assistência Social. Diretrizes importantes foram aprovadas referentes à gestão, ao controle social e ao financiamento e orçamento.

Destacam-se os avanços no processo de construção da Política de Assistência Social. No entanto, é fundamental registrar um dos grandes limites a serem superados por essa política que é a inexpressiva participação dos usuários.

Em síntese, constata-se que os modelos de gestão implementados na rede de serviços e organizações permaneceram, nesse período, na forma tradicional, hierárquica, com

exemplos pontuais de envolvimento dos usuários nas instâncias de decisão da vida institucional, assim como no desenvolvimento de programas e projetos que fortalecessem a autonomia e apoio para emancipação dos usuários como cidadãos.

A representação dos conselheiros governamentais e da sociedade civil centrava-se, ainda, nos dirigentes das entidades, organizações sociais, associações e trabalhadores da área. Poucos foram os conselheiros que mantiveram uma interlocução com os usuários da assistência social, para repassar as informações, discutir e fazer articulação com suas demandas. A inexpressiva participação das associações de bairros e sindicatos também reforçou essa situação no conselho e no próprio Fórum Regional de Assistência Social que enfrentaram dificuldades para impulsionar essas organizações a participar do processo de implementação da LOAS. Foram, portanto, poucas as representações dessas organizações que se dispuseram a participar ativamente.

Neste processo, uma contribuição a ser destacada foram os cursos de capacitação propostos pelo Conselho Estadual de Assistência Social realizados em 2000 e 2001, que contribuíram para a formação de um grupo de profissionais envolvidos nesse movimento, e comprometidos com a mobilização popular e com a formação de conselheiros. Houve ainda elaboração de textos e artigos que subsidiaram profissionais da área, gestores e conselheiros, no aprofundamento sobre a política.

Em 2002 e 2004, a realização das conferências municipais possibilitou importante espaço de debates, avaliação e avanços na construção da política, assunto que será explicitado no capítulo três.

A média de participantes nas conferências municipais, até a conferência de 2000, era de, aproximadamente, 130 pessoas entre representantes governamentais e não-governamentais. Ressalta-se que em 2002, na IV Conferência, com o trabalho desenvolvido pelo conselho e órgão gestor e com a ampliação da participação de conselheiros determinada pela lei municipal, foi possível a participação de usuários, entidades, trabalhadores do setor, prestadores de serviço e representantes governamentais, que somaram 500 pessoas, atingindo, portanto, um público que nunca havia participado de conferências, e encontros e com isso puderam ter acesso ao significado da Assistência Social como política pública, começando, assim, a ter acesso a informações e discussões acerca do financiamento da Assistência Social.

A quarta gestão do COMAS - 2002/2004 caracterizou-se como um marco na implementação dessa política. Pela primeira vez a sociedade civil assumiu a direção efetiva do conselho, envolvendo-se e trabalhando nas comissões de política, no financiamento e orçamento, cadastro e comunicação.

2.3.2 Organização e Regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social em Maringá

Em Maringá, criou-se o Fundo Municipal de Assistência Social em 1995, pela Lei Municipal 3963/95 de 24 de novembro de 1995. A referida Lei além de tomar outras providências define, em sua súmula, que ficam criados a Conferência Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência.

No que se refere ao FMAS, o artigo 32 dispõe que o FMAS será gerido, vinculado e administrado pelo órgão responsável pela execução da política municipal de Assistência Social, com supervisão do CMAS, constituindo-se de recursos financeiros provenientes de:

- I. Dotação específica no orçamento municipal e de verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício orçamentário.
- II. Repasses dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social.
- III. Doações, auxílios, contribuições e legados que lhe sejam destinados.
- IV. Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações financeiras de suas provisões.
- V. Recursos retidos em organizações financeiras, sem destinação própria.
- VI. Recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do governo municipal.
- VII. Receitas provenientes da alienação de bens móveis e imóveis do município, no âmbito da Assistência Social.
- VIII. Produtos da arrecadação de multas e juros de mora, conforme destinação prevista em lei específica.
- IX. Produtos de convênios firmados com entidades financiadoras e/ou internacionais.
- X. Outros recursos que lhe forem destinados.

Esta lei expressa ainda que:

- as do FMAS serão depositadas em conta específica;
- a aplicação dos recursos de natureza financeira dependerá de disponibilidade no que se refere ao cumprimento de programação e de

prévia aprovação do COMAS;

- os saldos financeiros do FMAS serão transferidos para o exercício seguinte;
- o FMAS será regulamentado por decreto do Poder Executivo Municipal.

Observa-se que a Lei Municipal não se refere às ações a serem financiadas, ou seja, aos serviços, programas e projetos, e define no art. 32 que o CMAS como supervisor do FMAS.

A Lei municipal de novembro de 1995 dispôs que o FMAS seria regulamentado no prazo de 30 dias após a nomeação do Conselho Municipal de Assistência Social ocorrida em março de 1996. Sua regulamentação, no entanto, ocorreu somente em maio de 1997, por meio do decreto 695/97.

Os objetivos do Fundo Municipal de Assistência Social estão expressos no art.1º, incisos de I – VIII do referido decreto:

“Fica regulamentado o Fundo Municipal de Assistência Social - sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social, que tem por objetivo o financiamento das ações na área de Assistência Social no município, assim compreendidos”:

- I. O financiamento, total ou parcial, de programas e projetos de Assistência Social, desenvolvidos pela Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá.
- II. O pagamento pela prestação de serviços às entidades conveniadas, públicas ou privadas, para a execução de programas e projetos especificados pelo setor de Assistência Social.
- III. A aquisição de material permanente e de consumo, além de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas.
- IV. A construção reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis destinados à prestação de serviços de assistência social.
- V. O desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social.
- VI. A implementação de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de Assistência Social.
- VII. O pagamento de benefícios eventuais, conforme o disposto no artigo 15, I, da Lei Orgânica de Assistência Social, cuja concessão e valor serão regulamentados pelo Conselho Municipal de Assistência Social, de acordo

com os critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

VIII. Outros financiamentos que o município julgar necessários para atendimento às peculiaridades locais.

O decreto apresentava algumas incompatibilidades com a definição de fundos especiais, ao estabelecer o Fundo como personalidade jurídica própria no momento em que define um presidente específico para o FMAS e indica o secretário geral do Conselho Municipal de Assistência Social como responsável, em conjunto com o contador do município, pela sua movimentação bancária. Essas distorções no decreto 965/97 foram corrigidas pelos decretos 796/97 e 1318/97. O regulamento do FMAS dispõe, ainda, sobre seu gerenciamento e operacionalização, realizados pelo gestor desta política em consonância com as deliberações do CMAS acerca das prioridades de aplicação dos recursos.

Com a Lei municipal e sua regulamentação que normatiza a operacionalização do FMAS, criou-se uma possibilidade formal de efetivar o financiamento da Política de Assistência Social, o que não deixa de ser um grande desafio, qual seja, fazer valer este direito legalmente constituído.

Verifica-se, assim, que a previsão orçamentária para o FMAS passou a ocorrer a partir de 1998, após sua regulamentação.

Essa insuficiência na nova forma de financiamento justifica-se, em parte, pelo próprio processo de normatização da gestão da política que só ocorreu a partir de 1997 com a primeira Norma Operacional Básica/97. Também o gestor estadual não efetivava a Política de Assistência Social por intermédio do Fundo, utilizando como repassador de recursos o PROVOPAR estadual.

2.4 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ

A Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá, no período de 1997 a 2000, tinha em seu estatuto e na lei municipal, atribuições e competências contraditórias à própria Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8042/95. A organização funcional da Fundação de Desenvolvimento Social era composta por presidente, indicado pelo executivo;

vice-presidente, secretário geral e auxiliar financeiro, eleitos por representantes de entidades assistenciais, e o conselho fiscal definido em lei.

Assim, ao mesmo tempo existia uma instância deliberativa, o Conselho Municipal de Assistência Social e o órgão gestor, formados por uma estrutura que também aprovava as ações da política, concorrendo e sobrepondo-se aos encaminhamentos da Política de Assistência Social. Isto significa que houve a implantação do Conselho, da Conferência e do Fundo Municipal de Assistência Social, conforme preconiza a LOAS, porém, na prática, a gestão manteve-se unificada convivendo juntos, o “novo”, de acordo com os novos ordenamentos jurídicos, e o “velho”, conforme estatuto e lei da FDSM.

Além de duplicidade de papéis, verifica-se que o comando único, preconizado pela LOAS, não foi instituído no município no período de 1997/2000, uma vez que as ações com idosos e família (em parte) ficou sob responsabilidade do PROVOPAR – Maringá.

A estrutura de gestão da FDSM, nesse período era formada pelos seguintes cargos: presidente e de gerências: gerência administrativa; gerência da creche; gerência de apoio às entidades e gerência da criança e do adolescente. As coordenações eram: coordenação da pessoa com deficiência, coordenação de apoio aos conselhos, coordenação da criança e do adolescente. Em 1997, criou-se o cargo de diretor geral da FDSM, como cargo comissionado indicado pelo executivo, extinto em 1998.

Na prática, as gerências administrativas e a da creche e a coordenação de apoio aos conselhos funcionavam conforme suas atribuições. As demais gerências e coordenações existiam somente no papel, sendo utilizadas para apoiar ações de outros programas como, por exemplo, programas “da rua para a escola”, “piá caratê no esporte”, do governo do estado, implantados no município.

Destaca-se, nesse período, que o investimento nas capacitações e formação profissional ocorreu voltado, principalmente, para a educação infantil, para as creches existentes. Os anos de 1997 e 1998 foram os de maiores investimentos nessa área.

2.4.1 Os Processos de Reordenamento Institucional

Ao assumir a FUNDESC, em 2001, o governo popular encontrou um desenho de gestão que dividia as equipes por segmento, estando as gerências e coordenações

assim estruturadas: crianças e adolescentes; terceira idade e idosos; pessoas com deficiência; e família que buscavam uma integração. Esta, na prática dava-se de forma pontual e desarticulada. Com a reestruturação, as equipes foram constituídas por eixos reorganizando-se a rede por modalidades de atendimento.

Em 2001, com a mudança de gestão, pela primeira vez na história de Maringá, uma profissional da área do Serviço Social assumiu a coordenação da Política de Assistência Social, presidindo a Fundação de Desenvolvimento Social.

Assim, em seu primeiro ato, esse órgão gestor da Política de Assistência Social, passou pelo primeiro processo de reordenamento institucional com aprovação do legislativo. A Fundação de Desenvolvimento Social passou a denominar-se Fundação do Desenvolvimento Social e Cidadania – FUNDESC e, juntamente com a mudança de nome, ocorreu o reordenamento da estrutura, com a seguinte composição:

1. Presidência

Coordenação de Expediente
Assessoria de Gabinete

2. Diretoria Geral

2.1. Assessoria Técnica
2.2. Assistente de Apoio Técnico

3. Gerências

3.1. Gerência Administrativa

3.1.1. Coordenação de Recursos Humanos
3.1.2. Coordenação de Apoio Financeiro
3.1.3. Coordenação de Convênios e Projetos
3.1.4. Coordenação de Apoio aos Conselhos de Gestão

3.2. Gerência Institucional das Políticas de Proteção Social

3.2.1. Coordenação de Projetos Especiais
3.2.2. Coordenação de Programas de Proteção Social
3.2.2.1 Diretores de Unidade de Proteção Social em número de cinco
3.2.3. Coordenação da Pessoa com Deficiência
3.2.4. Coordenação da 3ª Idade e Idoso

3.3. Gerência de Mobilização Social e Fortalecimento Comunitário

3.3.1. Coordenação da Política da Família e Enfrentamento da Pobreza
3.3.1.1 Um Diretor de Unidade de Proteção Social
3.3.2. Coordenação da Política de Inclusão dos Grupos Sociais em Situação de Risco
3.3.2.1 Diretores de Unidades de Proteção Social em número de três
3.3.3. Coordenação de Apoio aos Movimentos Sociais e Comunitários

Há que se ressaltar que, nesse momento, dos quase trezentos e cinquenta profissionais que atuavam na FUNDESC, aproximadamente sessenta por cento (60%) atuava parte contratados temporariamente, parte em cargos comissionados e parte como professores da Secretaria Municipal da Educação. Isso obrigou à renovação/ampliação temporária de todos os contratos no intuito de dar continuidade às ações, pois a Secretaria Municipal da Educação havia determinado um prazo para o retorno de seus profissionais.

O início dessa gestão traçou como uma das primeiras prioridades a realização de concurso público, com vistas à efetivação de profissionais para a reestruturação dos serviços, programas e projetos existentes e a implantação de novas ações, buscando o fortalecimento e construção da rede de serviços governamentais como referência da política.

Assim, em dezembro de 2001, foi realizado concurso público criando-se novos cargos, como os de: educador social (nível superior), educador de base (nível médio) e cuidador de idoso (nível médio). Com esse novo quadro funcional, de novos contratados, a equipe diretiva da FUNDESC foi recomposta, nomeando-se coordenadores, diretores de unidades, gerentes e assessores técnicos.

Toda a equipe mostrava-se inquieta, pois, mesmo com a reestruturação organizacional e ampliação da equipe, o desenho de gestão da política continuava a ser operacionalizado por segmentos (criança/adolescente, idoso, família e pessoa com deficiência). As coordenações, em sua maioria, eram igualmente segmentadas e, embora se buscasse desenvolver um trabalho integrado, este era insuficiente para a construção de um trabalho em rede, pois os eixos da política se confundiam com os segmentos.

A partir de 2002 foram estabelecidas agendas de capacitações em serviço as quais, ainda que não atendessem, em sua totalidade, as expectativas dos novos e dos antigos servidores, representaram o início da sua capacitação profissional. Estas capacitações contaram com atividades tais como grupos de estudo, palestras, conferências, entre outros, que resultaram em uma significativa melhora no desenvolvimento dos serviços, programas e projetos.

Cabe ressaltar, no entanto, que apenas a capacitação em serviço subsidiada pela FUNDESC não seria suficiente para que os profissionais pudessem desenvolver-se completamente, os quais eram, então, incentivados e apoiados a buscar conhecimento e formação em outros espaços, acadêmicos ou não. O resultado desta ação foi o ingresso de número significativo de profissionais na graduação, especialização, mestrado e doutorado, o que reforçou o interesse de buscar formação profissional e estar mais preparado para a práxis profissional.

Um dos grandes investimentos desta gestão para a Política de Assistência foi a contratação dos 160 (cento e sessenta) novos servidores efetivos.

A reestruturação da política tem ocorrido a partir da Norma Operacional Básica de 1999, com o objetivo de construir um sistema articulado que possibilite, de forma clara e ordenada, o papel de cada esfera de governo.

Segundo processo de reordenamento: novo caminho trilhado pelo gestor municipal¹⁰

O segundo processo de reordenamento ocorreu em 2002, quando a FUNDESC- Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania de Maringá, através de uma gestão participativa que exigia do gestor e dos profissionais ações criativas e alternativas de reinserção social em face da complexidade do fenômeno da exclusão, buscou formas de ação que inscrevessem os grupos sociais excluídos dos bens e serviços sociais aos quais tinham direito.

Além de executar a Política de Assistência Social, a então Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania de Maringá coordenava a política de direitos tanto da criança e adolescente como da pessoa idosa e pessoa com deficiência, por meio dos conselhos deliberativos dos respectivos segmentos: CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (1990); CMDI – Conselho Municipal do Idoso (2001); CMDPD – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2001).

A equipe diretiva da Política de Assistência Social participou ativamente no processo de construção da gestão local, por meio do planejamento estratégico. O governo municipal de Maringá priorizou as seguintes linhas de ação: implementação de políticas de inclusão social; promoção do desenvolvimento econômico sustentável; criação de espaço para a participação popular; e desenvolvimento de um modelo de gestão pública eficiente e democrática.

Orientada por essas linhas de ação a FUNDESC lançou-se ao desafio de reordenar a política de Assistência Social, fundamentada num modelo de gestão por eixos de ação, desenhando o trabalho em rede.

Assim, a gestão social desenvolveu-se num modelo de Estado de direito no qual os atores governamentais e os da sociedade civil sejam co-responsáveis pela formulação e implementação de decisões e ações que respondam às necessidades sociais. Na Política de

¹⁰ Extraído da publicação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maringá (SASC): Política Pública de Assistência Social: a experiência do governo popular de Maringá, texto redigido por Dias, Vidal, Gomes e Peluso – 2004.

Assistência Social, os conselhos deliberativos, os fundos e os planos constituíram-se em instâncias e instrumentos fundamentais para a efetivação da gestão social.

Um desafio que se apresentava à Política de Assistência Social era a construção de uma rede de serviços que lhe desse especificidade. O seu desenho por eixos (CARVALHO, 2002) não mais por segmento, proporcionou esta nova referência.

Avaliou-se, assim, que a construção da rede e do trabalho em rede tem sido uma urgente estratégia para o enfrentamento das manifestações da exclusão social.

“O novo conceito de rede ganha complexidade, pois não são suficientes apenas o compartilhamento dos objetivos comuns e a adesão a certos procedimentos tecnológicos, normativos e processuais. Há igualmente a exigência de uma adesão ou sintonia com expectativas e valores culturais dos agentes e organizações que a compõem” (CARVALHO, 1995, p.11).

A Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maringá, na época FUNDESC, enfrentou a tarefa de integrar as ações das políticas setoriais tanto da rede governamental como da não-governamental e de possibilitar efetivamente a participação dos usuários nos serviços. Para tanto, o reordenamento institucional teve por objetivos: construir uma rede de serviços que apresentasse especificidade à Política de Assistência Social e promovesse ações integradas das políticas de Educação, Saúde, Assistência Social, Esporte e Lazer, Cultura, Habitação, Trabalho e Renda e Direitos Humanos, visando a implantação de políticas de inclusão social.

Esse processo de reordenamento da Política de Assistência Social no município de Maringá, iniciado em 2001, intensificado em 2002 e implementado em 2003, teve como pressuposto construir um desenho da política que atendesse a totalidade dos usuários, contrapondo-se ao modelo segmentado estabelecido na própria lei: criança e adolescente; família; idoso e pessoa com deficiência.

Avaliou-se que a estrutura da política por segmento por meio de serviços, programas e projetos, acarretava ações paralelas e sobrepostas que dificultavam o processo de inclusão social do cidadão em seu bairro. O desafio de alterar esse desenho era uma inquietação constante dos atores dessa política que buscaram nas trocas de experiências municipais, em congressos, conferências, conselhos, fóruns e estudos da área, elementos para essa nova construção.

Uma primeira aproximação desse novo desenho ocorreu na XIII Assembléia do Fórum Estadual de Assistência Social - FOREAS em maio de 2002, na cidade de Ponta

Grossa - Paraná, com a apresentação da Prof^ª Dr^ª Maria do Carmo Brant de Carvalho da PUC/SP, que sinalizou o debate sobre os eixos, direcionando-o, porém, a cada segmento.

A equipe de planejamento da então FUNDESC, em 2002, promoveu oficinas de trabalho objetivando o efetivo reordenamento institucional da Política de Assistência Social. Esse processo foi dividido em três momentos: o primeiro integrado pelo núcleo coordenador de direção presidência (atual secretária), diretorias, gerências e assessoria técnica, com reuniões semanais; o segundo estendeu-se para as coordenadorias e direções de unidades com reuniões quinzenais; e o terceiro contou com todos os profissionais da rede de serviço de nível superior, médio e de apoio que participavam de plenárias setoriais.

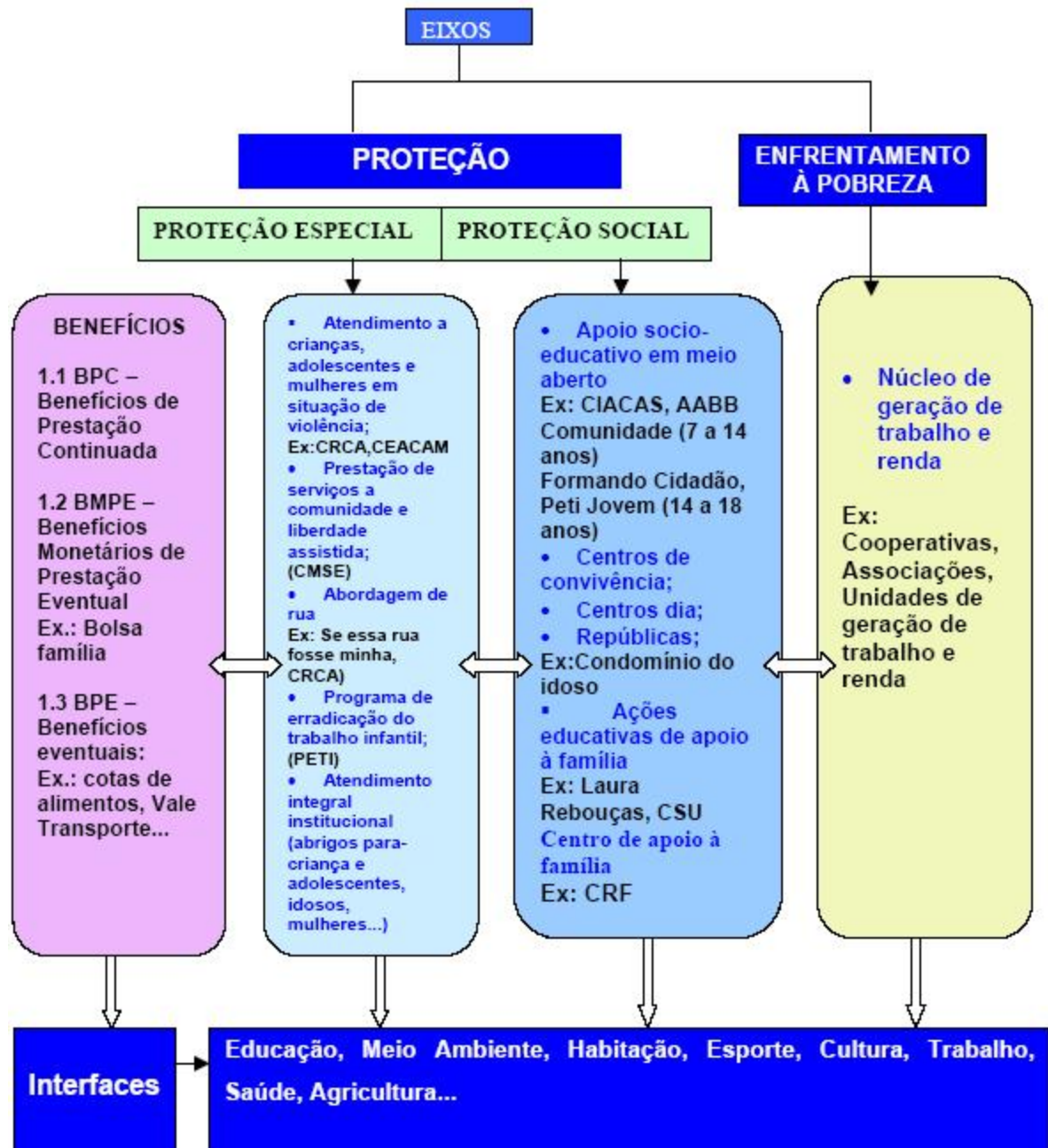
Assim, no início de 2003 foi implantado o novo desenho da Política de Assistência Social de Maringá, contemplando-se os eixos de proteção: social e especial e de enfrentamento à pobreza.

A prioridade da Gestão Municipal da Política de Assistência Social foi a implementação de um novo modo de gestão, um projeto articulado e integrado conforme prevêm os atuais ordenamentos legais, para alcançar ações mais efetivas e qualificadas. Dessa forma, buscou-se consolidar uma nova cultura e identidade institucional, associadas à implementação de uma política com estatuto de direito público: direito do cidadão, dever do Estado.

Essas oficinas permitiram uma avaliação da prática profissional alterando o desenho da política e propondo as mudanças norteadas pelas diretrizes apresentadas. Avaliou-se que os benefícios dessa política devem colocar-se de forma transversal ao eixo de proteção social e especial e de enfrentamento à pobreza.

Neste sentido, o processo de reordenamento institucional possibilitou a mudança de práticas assistencialistas por meio do novo modo de atendimento à população que se encontra em situação de exclusão social, resultando no seguinte desenho:

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – SASC

**Proteção Social:**

Esta gestão objetiva incluir grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária. São serviços e programas que privilegiam: processos de ampliação do universo informacional/cultural, fortalecimento de vínculos relacionais, desenvolvimento da autonomia e desenvolvimento de competências. A proteção social tem caráter preventivo e processador de inclusão social.

Serviços de Proteção Social:

- Serviços socioeducativos complementares às atividades na escola (jornada ampliada) destinados a crianças e adolescentes;
- Serviços voltados a jovens com precária inserção no mundo societário e do trabalho, assegurando-lhes acesso a oportunidades culturais e tecnológicas;
- Plantões/serviços de atendimento, orientação psicojurídico-social às famílias em situação de vulnerabilidade;
- Grupos de convivência de idosos;
- Serviços em meio aberto para idosos, como centro/dia;
- Serviços em meio aberto para pessoas com deficiências.

Proteção Especial

Este nível de atendimento é voltado às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, cujo cotidiano é marcado pela situação de rua, dependência química, violência doméstica e social, situação de trabalho infantil, cumprimento de medidas socioeducativas.

Proteção especial “são serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e afetividade na reinserção almejada” (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p.55).

- abrigamento para crianças, mulheres, idosos abandonados ou sós;
- casas abertas ou serviços para meninos(as) de ou na rua;
- albergues e casas de apoio para população migrante, itinerante ou sem teto;
- unidades terapêuticas de drogadicção;
- asilos;
- centro de atendimento a vítimas de violência;
- medidas socioeducativas para adolescentes autores de atos transgressivos.

Enfrentamento à pobreza

Este eixo é caracterizado pelo planejamento e execução de projetos voltados à potencialização das condições de segurança alimentar, de renda, de ocupação produtiva e

remunerada, de formas organizativas de economia solidária para produção e consumo de bens e serviços, objetivando o enfrentamento à pobreza. No início da gestão do governo várias secretarias desencadearam ações de enfrentamento à pobreza, prestando atendimento de forma fragmentada e sem dar prioridade à população que devia ser beneficiada.

Com o planejamento estratégico e formação dos grupos de trabalho, o GT de Inclusão Social, ante o pressuposto do eixo de enfrentamento à pobreza, estruturou o Núcleo de Economia Solidária, composto: pelas Secretarias de Governo; pela Indústria, Comércio e Turismo; pelos Serviços Urbanos e Meio Ambiente/Diretoria de Agricultura e Abastecimento; pela FUNDESC; pela Assessoria Especial da Comunidade Negra e da Juventude e pelo Orçamento Participativo.

O Núcleo de Economia Solidária foi coordenado pelo gestor da Assistência Social e contou com uma equipe técnica multidisciplinar.

Após essa avaliação estabeleceu-se que os programas de enfrentamento à pobreza devem: mobilizar o conjunto das demais políticas sociais; implantar rede de proteção social articulando projetos e processos de desenvolvimento econômico e social; presta serviços públicos que oportunizem melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento de competências locais e fortalecimento do capital social; e organizar grupos e movimentos locais de conquista de bens e serviços, de pequenos empreendimentos produtivos, sociais ou relacionais geradores de trabalho, renda e convivência comunitária.

Além de detalhar os eixos acima mencionados, o aprimoramento da gestão complementa-os ao mesmo tempo que os atinge a todos.

As ações de aprimoramento da gestão têm por objetivo a adoção de estratégias que permitam a gestão da política de Assistência Social, com efetiva participação de todos os atores envolvidos no planejamento, na execução, no controle, no monitoramento e na avaliação das ações.

A primeira estratégia da gestão 2001-2004 foi garantir o comando único da política de Assistência Social, pois até 2000 a coordenação das ações com idosos estavam sob a responsabilidade do PROVOPAR - Maringá. Foi também garantir o quadro de profissionais efetivos para o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de referência governamental, capazes de atender o usuário em suas múltiplas necessidades e relações sociais e comunitárias, uma vez que, para consolidar uma política, faz-se necessária a continuidade das ações.

Foram estruturadas gerências, equipes de apoio técnico, assessoria técnica por eixo, monitoramento e avaliação e composição de novas equipes para a concretização do

trabalho em rede.

Em 2003, ocorreu o terceiro processo de reordenamento institucional da gestão 2001-2004: a transformação da Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania em Secretaria de Assistência Social e Cidadania, oficializando-se sua estrutura por eixos. Vale destacar a importância desse momento que aponta para novas perspectivas.

A mudança em curso possibilitou a reflexão de que “um dos maiores desafios que os profissionais da área social vivem no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo” (IAMAMOTO, 1999, p.20).

O processo de reestruturação da Política de Assistência Social está ocorrendo em todo o Brasil e Maringá foi uma das primeiras cidades a implementar esse novo modelo.

No estado, a Política de Assistência Social atua, desde 2003, baseada em três eixos: proteção, enfrentamento à pobreza e aprimoramento da gestão, após aprovação no Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná.

No âmbito federal, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e construção do Sistema Único da Assistência Social, ficou definida a política por eixos e grau de complexidade, aprovada em outubro de 2004.

Em síntese, o necessário reordenamento da Política de Assistência Social, discutido e construído ao longo da última década pelos atores dessa política está se concretizando nos níveis federal e estadual. No caso do município de Maringá, a concretização da Política de Assistência Social começou a efetivar-se em 2001.

CAPÍTULO III – FINANCIAMENTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ

A partir da discussão anteriormente realizada em relação ao financiamento da Política de Assistência Social, este capítulo propõe analisar como o município está organizado, tanto no planejamento, quanto na operacionalização do financiamento da política de Assistência Social, no período pesquisado – 1997 à 2004.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8142/93) regulamenta a Assistência Social como política pública, como primazia do Estado, tendo o poder público o papel de principal responsável na condução da política: garantia de comando único em cada esfera de governo, normatização e financiamento da política, garantia da participação da sociedade com autonomia, respeito às deliberações dos conselhos, planejamento da assistência social, articulação entre as políticas sociais e monitoramento e avaliação da política.

Nesse sentido, a descentralização e a municipalização são diretrizes imprescindíveis na gestão pública. O município é a esfera fundamental para o gerenciamento das políticas sociais locais, com autonomia dos governos locais e a participação da sociedade civil para que seja assegurado o controle social.

De certa forma, o poder local tem conquistado espaço de decisão direta com novas formas de gestão, possibilitando o exercício de práticas mais democráticas. No entanto, a descentralização político-administrativa em curso tem desencadeado a municipalização dos serviços, sem a devida transferência de recursos, o que se caracteriza muito mais como uma desconcentração dos governos federal e estadual quanto à implementação e manutenção da rede de serviços, programas e benefícios do que como uma descentralização. Mesmo como uma descentralização diante desta relação contraditória, o poder local tem conquistado um espaço importante de proposição e decisão.

A NOB/99 definiu os papéis de cada ente federado, sendo o município responsável pela execução e prestação direta de serviços: é, portanto, uma instância que deve ter estratégias para a melhoria da qualidade de vida da população do município e não deve ficar à mercê de projetos das esferas federal e estadual. No entanto, essa normatização não explicita de forma precisa o co-financiamento da esfera estadual destaca o financiamento na gestão de políticas públicas, que se dá pela destinação orçamentária e sua execução.

A Constituição Federal de 1988, assim como a Lei Federal n.º4.320/64,

estabeleceram 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, com base nos parâmetros de gestão descentralizada e participativa das políticas públicas, primando pelo controle social.

Para a efetivação dos serviços, programas e projetos em rede, o financiamento é item primordial, elemento essencial. Portanto, não se constrói uma rede de serviços sem que haja a contrapartida financeira, inclusive para garantir recursos humanos e infra-estrutura.

O processo de planejamento das políticas públicas e o financiamento associado aos programas prioritários são itens fundamentais, pois definem os recursos disponíveis e as prioridades de governo a serem financiadas.

Esse modelo de gestão tem enfatizado o financiamento das políticas sociais através de fundos públicos, caracterizados legalmente como fundos especiais com base na Lei 4320/64, na Constituição Federal e na Lei 8666/93. Assim, a criação de fundos especiais que se constituem contas próprias, cujos recursos estão vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas a eles relacionados, é uma das formas de efetivar a gestão financeira, sob a deliberação e acompanhamento dos conselhos setoriais e de segmentos, e como tal possibilita exercer o controle social.

3.1 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: PRIORIDADES PLANEJADAS

Conforme visto anteriormente, o financiamento das políticas públicas é detalhado no processo de planejamento, através do orçamento público. A partir da Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar 101/2000, o orçamento passou por mudanças significativas e tem sido assumido como instrumento técnico e político, para a programação e o planejamento de aplicação dos recursos públicos, com base na previsão de receitas.

Considerando-se que o processo orçamentário é desenvolvido fundamentado em três instrumentos de planejamento público orçamentário: o PPA, a LDO e a LOA, que

definem a programação e aplicação financeira em médio e curto prazo, neste item será feita a análise desses instrumentos, assim como do planejamento específico da Política de Assistência Social: o Plano Municipal de Assistência Social.

A análise levará em conta indicadores definidos por Fagnani (1998): a direção do gasto, a magnitude do gasto e a natureza das fontes de financiamento.

Como forma de ordenar essa análise será abordado o Plano Plurianual dos quadriênios 1998-2001 e 2002-2005, em dois momentos. Em seguida, será feita análise comparativa entre o primeiro e o segundo momento.

No que se refere às Leis de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias Anuais, a análise será comparativa quanto a seus conteúdos, volume de recursos, características e destinação. O plano municipal de Assistência Social seguirá o mesmo procedimento com breve análise por período.

Destaca-se que o recorte cronológico contemplou duas gestões governamentais. Nelas serão analisados os planos plurianuais elaborados por estas gestões. Portanto, o PPA do período de 1998-2001 será analisado nos quatro anos de gestão, enquanto o PPA 2002-2005 será analisado até 2004, último ano do período em estudo. Para 2005 serão apresentadas as possíveis tendências.

Diante disso, busca-se a identificação da forma de administração de assistência em dois períodos, com diferentes coordenações para elaboração e execução do planejamento financeiro-orçamentário. Assim, o conteúdo desses planos possibilitará analisar a prioridade do governante e a forma como a Assistência Social foi contemplada nas duas gestões municipais.

O Plano Plurianual é um importante instrumento para análise, pois indica como, nos anos em estudo, deverão ser conduzidos os conteúdos das LDOs e LOAs, considerando-se que o PPA é um planejamento de médio prazo, que embasa os demais instrumentos orçamentários, os quais por sua vez norteiam a elaboração das LDOs e das LOAs que têm duração anual.

3.1.1 Plano Plurianual - 1998 a 2001

O Plano Plurianual para o exercício de 1998 a 2001 indicava, como uma de suas diretrizes para a ação do governo municipal, a: “Instituição de programas de assistência

ao menor desamparado, com o fim precípua de dar-lhe o amparo necessário, bem como lhe propiciar condições para se tornar um cidadão útil à sociedade” (art.3 , inciso I).

Os programas a que se referia esta diretriz não foram explicitados no PPA aprovado em lei em 1997.

O Plano Plurianual definia quatro objetivos da Assistência Social que se expressavam de forma genérica e não por programas, conforme segue:

- assistir a criança desde seu nascimento até sua velhice, com uma ação continuada;
- continuar a política de assistência ao menor, com a expansão do número de creches e melhorias nas já existentes, aquisição de equipamentos que incrementem a eficiência e qualidade dos serviços, aperfeiçoando-os, e ampliem a contratação de pessoal;
- valorizar principalmente o menor e o idoso no seio da sociedade;
- construir e manter os centros sociais para pacientes terminais, meninas infratoras, drogados, alcoólatras e idosos, junto com outros órgãos afins, buscando suprir as necessidades e oferecer, a seus cidadãos, maiores oportunidades, de bem viver.

Ficou evidente, na diretriz apresentada, assim como nos objetivos, a concepção menorista, ou seja, pautada na concepção do antigo código de menores (1927-1990) e não de direitos da criança e do adolescente, conforme preconiza o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº. 8069/1990. A diretriz apresenta, também, uma visão tradicional/conservadora da assistência social, quando a lei se reporta ao cidadão como “cidadão” que deve tornar-se útil à sociedade. Isto contraria a Lei Orgânica da Assistência Social que reconhece o direito do cidadão à proteção e emancipação.

É interessante destacar que Maringá foi um dos primeiros municípios do país a aprovar, em 1990, a política dos direitos da criança e do adolescente, criando o CMDCA e o Conselho Tutelar, foi também uma referência nacional reconhecida pelo UNICEF. No entanto, esse importante instrumento de planejamento apresentava uma grande contradição ao expressar uma concepção que feria a legislação existente.

Outro ponto importante a ser destacado é que o PPA, aprovado em 1997, não faz menção ao Fundo Municipal da Assistência Social, que foi regulamentado nesse mesmo ano e é valioso instrumento de financiamento e de controle social da Política de Assistência Social. Em 1998, primeiro exercício deste PPA foi alterada a lei municipal

4748/98, ficando expressa a participação financeira do município no FMAS, assim como no órgão gestor da política de Assistência Social, a Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá.

Esta lei alterou as leis 4430/97 e 4561/97, incluindo especificações de metas para o PPA deste período, conforme vem discriminado abaixo:

Metas

1. Participar financeiramente na manutenção das atividades do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este fundo foi instituído e regulamentado em 1990;
2. Participar financeiramente na manutenção das atividades da Fundação de Desenvolvimento Social (assistência social geral). Todos os benefícios eventuais eram considerados assistência social geral.
3. Participar financeiramente na manutenção das atividades do Fundo de Assistência Social.
4. Contribuir para a formação do patrimônio do servidor público – PASEP.
5. Construir 20 (vinte) creches com capacidade para 150 crianças, com definição prévia dos bairros. Vale ressaltar que, no período de elaboração e alteração deste PPA (1997/1998), não estava posto o debate quanto a ser a educação infantil atribuição da política pública da Educação, como preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases - LDB de 1996 (lei 9394/96). Somente nos anos de 1999 e 2000, este debate foi ampliado. Assim, cabia à Política de Assistência Social a responsabilidade por essa ação. As fontes de recursos para essas ações eram transferências do estado e recursos próprios do município;
6. Melhorar/ampliar creches e recantos ou prestar auxílio financeiro para despesas correntes e de capital para entidades conveniadas definidas a priori, sendo nominadas entre governamentais e não-governamentais 59 (cinquenta e nove), das quais 37 (trinta e sete) eram de atendimento a crianças de 0 a 6 anos em creches. Isto evidencia, mais uma vez, a prioridade do atendimento em creches. O PPA não apresentava metas e valores;
7. Construir uma casa-lar para pacientes terminais.
8. Construir uma casa-lar para meninas infratoras. Vale ressaltar que o

município de Maringá tinha uma unidade de internação provisória para adolescentes do sexo masculino, que estavam sob medida provisória de privação de liberdade.

9. Construir um centro de recuperação para drogados e alcoólatras;
10. Construir um centro de convivência para idosos;
11. Construir um condomínio para pessoas da terceira idade;
12. Construir uma sede da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá;
13. Construir uma escola de promoção humana/núcleo profissionalizante;
14. Construir uma casa-lar para pessoas portadoras de deficiência e abandonadas;
15. Construir um abrigo familiar;
16. Manter as atividades do Conselho Tutelar;
17. Manter o Programa SOS Criança;
18. Auxiliar na construção da Casa de Apoio aos pacientes portadores de câncer e leucemia, da Rede Feminina de Combate ao Câncer, que, logo após a construção da casa de apoio, iniciará a construção do Hospital Regional do Câncer;
19. Auxiliar financeiramente a Rede Feminina de Combate ao Câncer;
20. Auxiliar financeiramente a Creche Vó Tita;
21. Construir uma Casa da Farinha, para ser operada em convênio com a Pastoral da Criança da Arquidiocese de Maringá, com vistas a fábricas de multimisturas, alimentos para crianças e idosos desnutridos, e com o objetivo de desenvolver trabalho de prevenção nas ações básicas de saúde e nutrição, em comunidades da periferia.

No período de 1998 a 2000, as propostas de construção de uma casa-lar para pacientes terminais, de uma para meninas infratoras, de uma sede da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá, de uma casa da farinha, de uma escola de promoção humana/Núcleo Profissionalizante, de uma casa-lar para pessoas portadoras de deficiência e abandonadas e de um abrigo familiar, na prática.

No que se refere à proposta de construção de 20 creches, até o ano de 2000 foi concretizada a construção de duas unidades, uma com recursos de uma empresa, ficando o município responsável pela sua manutenção e a outra com recursos do estado, através do projeto creche-casulo executado pelo PROVOPAR-PR.

Na área da dependência química, a proposta de construção de unidade terapêutica foi concretizada por uma organização não-governamental com recursos próprios da entidade e do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência-FIA.

As propostas na área do idoso, como construção de um centro de convivência e condomínio para pessoa da terceira idade, realizadas em 1999 e 2000, pelo governo do estado através do PROVOPAR - estadual, sendo a disponibilização do terreno contrapartida do município.

As construções do Hospital Regional do Câncer e da casa de apoio para pacientes portadores de câncer e leucemia foram viabilizadas por uma organização não-governamental - Rede Feminina de Combate ao Câncer - com apoio da sociedade civil e recursos da área de saúde, embora esta ação constasse na LDO da Política de Assistência Social.

Quanto à direção dos gastos, a especificação de metas, incluídas em 1998, no Plano Plurianual, evidencia a predestinação de investimentos com enfoque no atendimento a crianças de 0 a 6 anos, na educação infantil. Ao mesmo tempo, percebe-se que não há definição de outras prioridades, pois as metas são expressas de forma contraditória, destinadas a entidades¹¹ não-governamentais e a programas governamentais e, ao mesmo tempo abrangente, incluindo praticamente toda a rede de serviços do município.

O PPA não apresentava, nos anexos, a provisão de recursos para cada ação proposta, ficando evidente a contribuição financeira para entidades estabelecida a *priori*. Como prioridade, destacava a ação com criança de 0 a 6 anos, em creche.

Dessa forma, ficava inviabilizado o acompanhamento financeiro do cumprimento das metas, ou seja, a não-explicitação de previsão de recursos e metas de atendimento dificultava a tarefa da análise, acompanhamento, fiscalização, enfim, do controle social por parte do Conselho Municipal. Dificultava, ainda, a análise da efetiva alocação orçamentária nos exercícios anuais, assim como a avaliação dos gastos.

Observa-se, no PPA estudado, a intencionalidade de garantir o financiamento das ações propostas por meio da captação de recursos externos, especialmente das esferas federal e estadual.

Outro ponto importante a destacar é a evidência, na relação de ações propostas, da visão equipamentista e de institucionalização, o que não condiz com a concepção de fortalecimento da convivência familiar e comunitária, assumida na CF de 1988

¹¹ Os repasses de recursos não são definidos por programa - e sim por Entidade.

e na LOAS. Aparece, também, a falta de uma especificidade das ações da Política da Assistência Social, pois ficou explícita a proposta de ação de competência da Política de Saúde. Assim pode-se afirmar que essa visão reforçava a necessidade de um reordenamento da Política de Assistência Social, no sentido de possibilitar essa especificidade, tanto na administração quanto na organização da rede.

Outro importante instrumento de planejamento analisado foi o plano municipal de Assistência Social, elaborado pelo órgão gestor e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Nos planos municipais de 1997 a 2000, as ações que mais se destacaram foram os serviços de ação continuada¹², nos quais aparece uma previsão de investimento significativo no atendimento às crianças de 0 a 6 anos (creches), uma vez que desde de 1994 não houve aumento de metas e de valores per capita repassados para os municípios.

A proposta de financiamento constante nos planos municipais de 1997 a 1999, nos diversos segmentos, tanto de manutenção, quanto de investimentos como casa lar para idosos, adolescentes, pessoas com deficiência, ações de profissionalização, ações complementares à escola, mostrava que o município ficava com a contrapartida em recursos humanos e a União e o Estado, apareciam como financiadores, ou seja, essas ações propostas deveriam ser executadas mediante convênio com o Estado ou com a União.

Valores significativos dos planos encontravam-se em construções, reformas e ampliações de equipamentos sociais, reforçando, assim, a visão equipamentista que prevalecia naquele momento. Em sua grande maioria, 90% do orçado, não foi executado, pois a fonte em que estava prevista era incerta, dependendo do financiamento das esferas federal e estadual.

Neste período, os planos contemplavam todas as solicitações das entidades não- governamentais e dos programas governamentais como prioridade.

Plano Plurianual: 2002-2005

Verifica-se que o Plano Plurianual-PPA elaborado em 2001 para os próximos quatro anos mostrava significativa diferença, em sua forma de planejamento e de prioridades expressas na definição de programas, ações e projetos, quando comparado ao Plano Plurianual do exercício anterior, de 1998.

O valor repassado por criança era R\$17,03 (dezesete reais e três centavos).

¹² Estes serviços de ação continuada referem-se às ações com: Crianças na faixa etária de 0 a 6 anos (Educação Infantil/Creches); Pessoas com Deficiência em escolas especiais; Idosos em regime asilar.

Este valor manteve-se até o final do período deste estudo.

Para elaboração do PPA e Lei de Diretrizes Orçamentária, houve discussão com a equipe de direção e gerenciamento do órgão gestor da Assistência Social, para esclarecimentos e para o estudo da concretização deste instrumento de planejamento.

O Plano Plurianual foi elaborado observando-se as seguintes diretrizes para a ação do governo municipal: (Art. 2º)

- I - garantir a implementação de políticas de inclusão social;
- II - promover o desenvolvimento econômico sustentável;
- III - criar espaço para a participação popular;
- IV - desenvolver modelo de gestão pública eficiente e democrática.

O plano definiu ainda os programas de política de Assistência Social a serem desenvolvidos, conforme o quadro abaixo:

Macro objetivos do governo e programas de Assistência Social

Programas	Macro objetivos do Governo			
	Implementar de políticas de inclusão social	Promover o desenvolvimento econômico sustentável	Criar espaço para participação popular	Desenvolver de modelo de gestão pública eficiente
Atuação executiva de apoio à gestão da política de proteção social			X	X
Atenção social a criança, adolescente e jovem.	X			
Atenção social à pessoa da 3ª idade e ao idoso	X			
Atenção social à família e ações para enfrentamento da pobreza	X			

Fonte: Anexo I do PPA/2002-2005.

O PPA do exercício de 2002-2005 apresentou a estrutura de cinco programas relacionados às ações propostas, com definição de seus respectivos objetivos, projetos e atividades. Esses programas enfatizaram a atenção aos segmentos que constituem público prioritário da política de Assistência Social, segundo a Lei Orgânica da Assistência Social, são eles:

a) Atuação executiva de apoio à gestão da política de proteção social - Objetiva promover a gestão das políticas de proteção social em rede em sua forma participativa, conforme ordenamentos jurídicos institucionais. As ações propostas são:

- Manutenção das atividades de proteção social.
- Fomento e apoio à mobilização social para consecução das políticas de proteção social.
- Capacitação de conselhos, profissionais da rede e gestores;

b) Atenção social à pessoa da terceira idade e idoso - Objetiva assegurar os direitos sociais da pessoa da terceira idade e dos idosos, viabilizando formas de participação e convívio sociofamiliar, melhoria da qualidade de vida e aumento da capacidade de exercício de sua cidadania para sua interação na vida social. As ações propostas são:

- Manutenção de programas, projetos e serviços da rede própria e conveniada.
- Construção de unidades próprias e conveniadas;

c) Atenção social à família e ações para enfrentamento da pobreza - Objetiva assegurar o atendimento sociofamiliar às famílias empobrecidas, em situação de risco pessoal e social. Este programa tem como ações propostas:

- Fomento a projetos de complementação da renda familiar.
- Manutenção da rede de serviços próprios e conveniados.
- Manutenção do programa sócio-psico-jurídico familiar;

d) Atenção social à pessoa com deficiência - Objetiva assegurar os direitos sociais da pessoa, viabilizando formas de participação e convívio sociofamiliar, melhoria da qualidade de vida, aumento da capacidade de exercício de sua cidadania e sua inclusão na vida social. A ação proposta neste programa é a manutenção de programas, projetos e serviços da rede própria e conveniada. Ressalta-se que toda a rede de serviços deste segmento em Maringá é coordenada e executada pelo setor não-governamental;

e) Atenção social à criança, adolescente e jovem - Objetiva assegurar os direitos sociais à criança, adolescente e jovem, na sua promoção, defesa e responsabilização, incluindo formação profissional e proteção ao trabalho do adolescente e jovem no trabalho. Tem como ações propostas:

- ✓ Manutenção da rede própria e conveniada.
- ✓ Manutenção do Conselho Tutelar.
- ✓ Construção de equipamentos para rede própria e conveniada.
- ✓ Manutenção do centro de apoio à criança, adolescente e mulher.
- ✓ Manutenção de unidades terapêuticas de drogadicção.
- ✓ Manutenção dos centros de educação infantil.
- ✓ Manutenção da rede própria e conveniada de atividades complementares à escola.
- ✓ Ampliação e manutenção de abrigos e casas-lares.
- ✓ Proteção jurídico-social, conselho tutelar e centro de defesa.
- ✓ Manutenção do Centro de Referência da Criança e Adolescente.
- ✓ Manutenção da prestação de serviço à comunidade e da liberdade assistida.

No Plano Plurianual-PPA/2002-2005, a Assistência Social aparece como uma das prioridades do governo de Maringá, como uma política inclusiva e emancipatória e não de caráter assistencialista. A definição dos programas da política de Assistência Social, expressa no PPA, corresponde a priori ao preconizado na LOAS, quando se propõe a buscar a elevação da inclusão social e a melhoria da qualidade de vida desse público. Assim, é explicitado o caráter emancipatório que se pretende imprimir às ações.

O Plano Plurianual deste período prevê ações voltadas ao fortalecimento da família, através da proteção à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência, por meio de sua inserção em serviços, programas, projetos e benefícios.

Estando expressos no PPA, os programas possibilitaram melhor visualização, melhor leitura das prioridades de governo. O PPA 2002-2005 não definiu previsão de recursos para o desenvolvimento das ações. Dessa forma, continua a dificuldade do acompanhamento, controle e avaliação no que se refere ao financiamento dessas ações.

Em síntese, constatou-se, nos planos plurianuais analisados que em nenhum dos itens foram expressos os montantes de recursos propostos para desenvolver as ações. Foram atribuídas somente as metas físicas, o que dificulta a análise dos valores previstos e os efetivamente garantidos nas leis orçamentárias anuais e, ainda, sua relação com a garantia da execução financeira. A análise limita-se, portanto, às ações propostas e a execução.

Considerando-se o reordenamento institucional do órgão gestor da política de Assistência Social, aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, e a

necessidade de adequar os instrumentos de planejamento ao novo modelo de gestão desta política, foi aprovada, em 2004, pela Lei municipal nº6.633, de 30 de junho, a alteração do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, criando-se novos programas por eixos que são: “Enfrentamento à Pobreza”, “Proteção Social Básica”, “Proteção Social Especial” e “Aprimoramento da Gestão”.

Em 2001 foi elaborado, também, o 1º Plano Plurianual da Assistência Social correspondente a 2002-2005, levando em consideração o PPA da Assistência Social elaborado e aprovado pelo Legislativo. Sua elaboração foi posterior à aprovação do PPA pelo Legislativo, tendo sido necessário efetuar mudanças posteriores.

Para 2002 o plano deixou bastante visíveis as propostas de ação e seu respectivo financiamento. Trabalhou as propostas por segmentos. Observa-se que no plano para 2002 é significativo o quanto mudaram as prioridades de investimentos, pois até 2001 uma das grandes prioridades foi construção; para 2002 foram ações como: capacitação, implantação de programas governamentais com utilização de espaços existentes e/ou locação de imóveis e manutenção não governamental, com ampliação de convênio técnico financeiro aos programas da rede não-governamental.

Em 2004 o plano foi elaborado por eixo, possibilitando a transparência na leitura do planejamento das ações e da política de Assistência Social.

Avalia-se que os planos municipais de assistência social, como instrumento de planejamento, têm avançado em vários aspectos como, por exemplo, na organização das ações da política com maior visibilidade. No que se refere ao financiamento, porém, não têm refletido a realidade, mantendo uma distância significativa entre o proposto pelo Plano e a Lei Orçamentária Anual.

Conforme proposto por este estudo, a seguir far-se-á a análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias, correspondentes à gestão municipal de 1997/2000 e à de 2001/2004, apresentadas por período.

3.1.2 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

As Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme analisado na fundamentação teórica dos instrumentos de planejamento técnico e financeiro devem ser elaboradas em consonância com o Plano Plurianual vigente naquele exercício. É o segundo dos três

instrumentos de planejamento orçamentário, elaborado anualmente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um documento que estabelece prioridades, metas e limites de receita e despesa para cada ano, e orienta a posterior elaboração do orçamento. Dessa forma, determina os rumos para a ação governamental, mostrando sua característica. Assim, a análise das LDOs tem papel importante neste estudo.

Com a instituição da Lei Complementar nº101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a ter papel de disciplinadora da LDA, ao definir as metas e riscos fiscais, o equilíbrio entre receita e despesa, os critérios, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ressalta-se que as orientações da Lei de Responsabilidade Fiscal foram seguidas nos orçamentos para 2001, constatando-se, portanto, mudanças importantes no conteúdo e na forma de apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, especialmente em seus anexos.

Período de 1997 a 2000

As Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 1997 a 2000 apresentam pontos comuns entre si, com a criação e a execução de política social, através do órgão gestor - a então FDSM – Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá visando atender à população carente com o desenvolvimento de programas de atendimento ao menor, jovem, adulto, portador de deficiência e idoso.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias nesse período seguiu a linha do PPA, enquanto objetivo e, novamente, apresentou uma concepção contrária às instituídas nos ordenamentos jurídicos e políticos da Assistência Social e dos direitos da criança e do adolescente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como o Plano Plurianual, não expressa em seus objetivos, a ação com famílias – apesar de a NOB/97 definir a família como centralidade das ações da política de Assistência Social. É de se notar, porém, que a orientação do Tribunal de Contas para o planejamento da Assistência Social resumia-se em dois grandes programas: Assistência Social Geral e Ações com crianças e adolescentes.

O financiamento indireto da Política de Assistência Social, em 1997 e 1998, previu incluir, doações de terrenos às associações de bairros. As Leis de Diretrizes Orçamentárias de 1999 a 2001 perseguiram os mesmos objetivos de 1997 e 1998 e mantiveram o Fundo Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, o SOS – Criança, SOS – Plantão Social e Conselho Tutelar. Os referidos fundos

já estavam regulamentados e em funcionamento desde 1997 e o Conselho Tutelar desde 1990.

Destaca-se que, mesmo após a Constituição Federal de 1988, que define a Assistência Social como política de direitos e de Seguridade Social, e após sete anos de sua regulamentação com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, essa política não apareceu como prioridade nos instrumentos de planejamento. Essas leis apresentavam, basicamente, a definição das diretrizes, as prioridades da administração e a estrutura dos orçamentos.

Período de 2002-2004

Nesse período, as Leis de Diretrizes Orçamentárias são elaboradas em cumprimento à Constituição Federal e Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e ao Art. 108 da Lei Orgânica do município.

Esta lei define que os atos da gestão fiscal sejam transparentes, mediante seu registro em endereço eletrônico, com dados descritos no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 na gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma das etapas. A lei leva em conta os resultados previstos das metas fiscais. Indicavam ainda o que as ONGs deviam cumprir para realização de convênio e repasse de subvenção social, e a conseqüente obrigatoriedade da prestação de contas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2001 a *priore* não estipulou o percentual mínimo de cinco por cento para a Política de Assistência Social, no entanto, neste segundo período o governo municipal garantiu este percentual.

A LDO especifica as prioridades da Assistência Social, traduzindo-as em programas. Define como algumas das prioridades: construir o Centro de Capacitação Profissional para pessoas de deficiência; construir e reformar obras o Programa Liberdade Assistida-LA e Semi-Liberdade; construir, reformar ou ampliar Centros Integrados de Atividades Culturais e Artísticos - CIACAS para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos; manter o SOS-Plantão Social (assistência social geral); manter SOS-Criança – programa de abordagem; construir um centro de apoio à família e à mulher vítima de violência.

Ao analisarem-se outros documentos como relatórios de gestão destacou-se que das prioridades expressas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2001 foram implantados os programas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade; foi ampliado o atendimento à criança e adolescente de 7 a 14 anos, foram reordenados os programas SOS Criança e SOS Plantão Social e foi implantado o Centro de Apoio e Atendimento a

crianças/adolescentes e mulheres que sofrem violência, porém, não foi construído centro de capacitação profissional para pessoas com deficiência.

Nesse período, as Leis de Diretrizes Orçamentárias tiveram como metas físicas aquelas que constam no PPA deste quadriênio e pautaram-se nas quatro diretrizes já explicitadas, voltadas para a inclusão social, a participação popular, o desenvolvimento econômico sustentável e a gestão pública eficiente e democrática.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias analisadas definem as deduções e vinculações obrigatórias, que deverão ser consideradas quando se proceder ao orçamento. Dessa forma, as Leis de Diretrizes Orçamentárias especificam os percentuais, conforme ordenamentos jurídicos/administrativos, para o orçamento da educação, da saúde, do Legislativo, das despesas com pessoal e encargos sociais do Executivo, do pagamento do serviço da dívida pública e do pagamento de precatórios judiciais. Os recursos remanescentes serão destinados às demais políticas públicas (Assistência Social, Esporte/Cultura/Lazer, Meio Ambiente) e às atividades-meio (Secretaria da Fazenda, Administração, Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Governo, Gabinete do Prefeito).

A Assistência Social não é contemplada em nenhuma das Leis de Diretrizes Orçamentárias com percentual mínimo definido de recursos. Pode-se deduzir que os recursos remanescentes ficam à mercê de disputas entre as políticas. No período de 2002 a 2004, o percentual da Assistência Social equiparou-se ao de serviços urbanos/obras e meio ambiente. Neste período, embora não existisse em lei a definição de um percentual mínimo para a Política de Assistência Social, houve a garantia de 5% do orçamento geral do município para esta política (percentual aprovado nas Conferências Municipais de Assistência Social).

3.1.3 LOAs – Leis Orçamentárias Anuais

Recursos destinados à Política de Assistência Social

Para análise do financiamento da política de Assistência Social em Maringá, avaliaram-se, como um dos instrumentos de planejamento técnico financeiro, as Leis Orçamentárias Anuais referentes aos exercícios de 1997 a 2004, objetivando-se verificar os investimentos a serem feitos para essa política.

Conforme já dito anteriormente, a Lei Orçamentária Anual realiza o detalhamento das despesas dos programas e suas respectivas atividades e projetos. Estabelece

limites para as despesas com base na receita fixada, sendo para cada despesa definidas rubricas com indicação das fontes de financiamento para cada ação.

Conforme os princípios orçamentários da anualidade, unidade, universalidade, exclusividade e equilíbrio, a LOA deve ser elaborada anualmente, reunindo todas as receitas e despesas em um único documento para o exercício financeiro do ano em pauta, mantendo o equilíbrio fiscal, entre a despesa e a receita.

Assim, para executar qualquer despesa de ordem pública deve haver previsão orçamentária, isto significa que as ações devem ser anteriormente programadas. Dessa forma, pode-se afirmar que o orçamento é um instrumento técnico de planejamento, e ao mesmo tempo político, pois evidencia as prioridades dos dirigentes governamentais.

Quanto ao princípio orçamentário da publicidade, definido pela Constituição de 1988 e aprimorado na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF de 2000, nota-se que a linguagem técnica utilizada no orçamento dificulta sua leitura e sua interpretação pelo cidadão não-afeito à área financeira. Há, portanto, muito que fazer para garantir sua publicidade e transparência. Não basta apenas sua divulgação informatizada, via internet. É necessária a tradução da linguagem técnica para que o ator envolvido nas políticas públicas (profissionais da área, gestores, conselheiros), e especificamente na política de Assistência Social, possa realizar análises e proposições orçamentárias. Assim, haverá possibilidade concreta de controle e fiscalização por parte do conselho deliberativo.

Em síntese, pode-se afirmar que o processo orçamentário é limitado a poucos técnicos, enquanto os atores que deveriam participar da discussão, elaboração e acompanhamento da execução e avaliação ficam alheios a este processo, e as peças orçamentárias continuam sendo desconhecidas.

Serão considerados, no estudo deste item, os recursos para as ações financiadas pelo Fundo Municipal-FMAS e pelo órgão gestor da Assistência Social. Esta análise referente aos anos em estudo concentrar-se-á em verificar se as despesas realizadas estão de acordo com as receitas. Isso têm como objetivo mostrar se os recursos que o governo se comprometeu a empenhar, de acordo com a lei orçamentária, se equiparam com o que foi efetivamente gasto ao longo do exercício de cada gestão. Os dados serão apresentados em tabelas e gráficos em valores nominais, em reais.

Ainda que fique expresso nas LDOs que Assistência Social seria financiada com percentual dos recursos remanescentes, será considerado, para fins de análise, o percentual dos recursos alocados para Assistência Social em relação ao montante do orçamento do município, uma vez que não há definição dos percentuais remanescentes.

Esta análise identificou a oscilação dos percentuais de destinação dos recursos para a Assistência Social nos anos em estudo.

Período 1997 a 2000

Estudos do período de 1995 a 1998 mostram que o governo federal considerou o processo de descentralização como uma forma de diminuir sua participação no co- financiamento da política de Assistência Social, atribuindo responsabilidades e repassando encargos para os estados e municípios. No entanto, não se previu tempo suficiente para que os municípios e estados adaptassem sua estrutura funcional e administrativa, bem como sua receita à nova realidade da descentralização (ROCHA, 1997).

O repasse do governo federal à política de Assistência Social do município de Maringá, no período de 1997 e 1998, restringiu-se ao Serviço de Ação Continuada-SAC, sem se previsse novas metas e aumento de valores per capita. Pela Tabela 1 pode-se observar que em 1999 houve um salto no investimento da União. Esse aumento foi devido à implantação do programa Brasil Criança Cidadã e a projetos de emendas parlamentares. Assim, os recursos eram definidos a priori e não garantiam a autonomia do município conforme proposto pelo sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Em 2000, ocorreu queda correspondente a 8% do repasse da União ao município, em relação a 1999. Vale ressaltar que em 2000 o programa Brasil Criança Cidadã-BCC foi extinto pela esfera federal. As ações deste programa destinavam-se às crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos em contrato social, sendo as ações referentes a esta faixa etária exclusivamente de responsabilidade do município (ata reunião CMAS).A esfera estadual foi a que menos investiu na política de Assistência Social de Maringá¹³.

A receita do tesouro municipal sofreu variação, para menos ou para mais, no orçamento desta política no período de 1997 a 2000, com decréscimo, em 1998, de nove por cento (9%) e aumento, em 1999, de treze por cento (13%), em relação a 1998. Portanto, aumento de 4% em relação a 1997.

Para 2000, observa-se um acentuado declínio nos recursos próprios do tesouro municipal, em quarenta e sete por cento (47%), em relação a 1999.

Cabe ressaltar que, nesse ano, a coordenação e o orçamento das creches existentes passaram para a Secretaria Municipal da Educação, permanecendo no orçamento da Assistência Social somente as transferências da esfera federal e a contrapartida de 20% do

¹³ Essa crítica à isenção do governo do estado no financiamento da Política de Assistência Social é aprofundada nos trabalhos das autoras Gomes (2000) e Tavares (2004).

município. Dessa forma, vê-se que o maior investimento do município foi na educação infantil, no período de 1997 a 2000.

Tabela I – Receita da assistência social por esfera: federal, estadual e municipal de 1997 a 2000/ valores nominais em reais

ANO	TOTAL A. S. ARRECADADO.	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%
1997*	6.150.510,80	809.941,14	13	-	-	5.340.568,66	87
1998*	5.750.754,60	836.466,06	14,5	-	-	4.914.288,64	85,5
1999	8.524.982,14	1.951.754,14	23	-	-	6.573.228,00	77
2000	5.149.532,70	1.672.932,12	32	21.000,00	0,4	3.455.600,60	67,6
TOTAL	25.575.780,24	5.271.093,46	20,6	21.000,00	0,1	20.283.685,30	79,3

Fonte: Balanço financeiro/Anexo 10.

*Relatório de prestação de contas apresentado em reunião ampliada do CMAS – 2001.

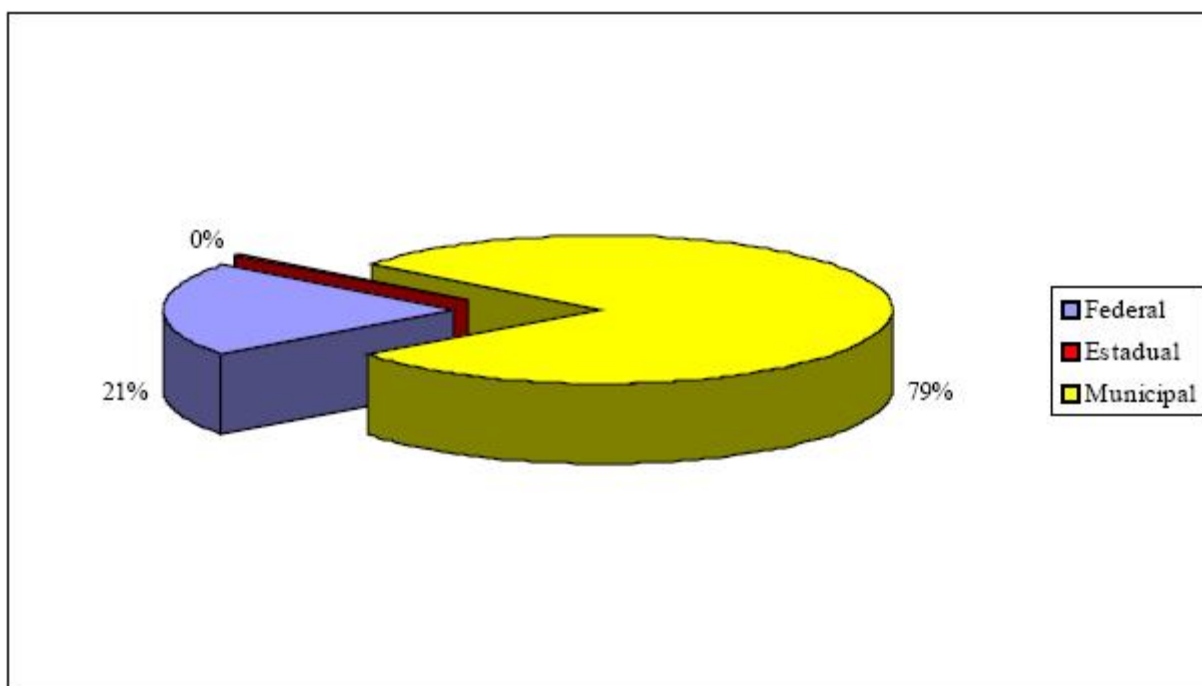


Gráfico I – Receitas Por Esfera De Governo Em Percentuais - Período 1997-2000.

Fonte: Balanço financeiro/anexo 10 e 11 e relatório de prestação de contas da Secretaria Municipal Social de 2001.

A Tabela II mostra que no ano de 2000, embora a educação infantil passasse a depender do orçamento da Secretaria da Educação, o valor investido pela Assistência Social manteve-se significativo (32,5% do total da Assistência Social) em relação ao investimento total para a Política da Assistência Social. Além de ser insuficiente a verba para essa política,

essa priorização fez diminuir ainda mais o investimento para as demais ações com crianças e adolescentes acima de 06 anos, idosos, pessoas com deficiência e família.

Tabela II – Investimento na educação infantil em relação ao orçamento da assistência social no período de 2000 a 2004.

ANO	TOTAL INVESTIMENTO PARA A. S.	EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHES	ED.INFANTIL/ORÇAMENTO ASSISTÊNCIA SOCIAL %
2000	5.149.532,70	1.675.319,00	32,5
2001	5.907.718,82	1.325.000,00	22
2002	9.581.120,00	1.270.372,80	16
2003	10.800.827,00	1.258.644,00	11,6
2004	10.986.459,02	1.587.966,00	14

Fonte: PMM/SEFAZ/ Balanço Financeiro/Anexo 10 e Relatório da Gerência de Convênios.

Período 2001 a 2004

No período de 2001 a 2004, os dados das receitas orçamentárias indicaram uma variação nos valores das verbas provenientes da esfera federal, sendo 2002 e 2004, os anos de maiores co-financiamentos. Em 2002 houve aumento de treze por cento (13%) em relação a 2001, e um posterior declínio em trinta e três por cento (33%) em 2003. Em 2004 houve uma acentuada elevação do investimento da esfera federal em oitenta por cento (80%) em relação a 2003.

Ressalta-se aqui que a partir de 2001 o governo federal, além da receita do SAC - Serviço de Ação Continuada das emendas parlamentares, co-financiou a implantação de novos programas como o programa SENTINELA para crianças e adolescentes que sofrem violência e abuso sexual e o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Em 2004, ampliaram-se com receita da União metas/recursos para o projeto Sentinela, que deixa de ser um programa e passa a ser um serviço de ação continuada¹⁴, da mesma forma que o programa Casa da Família, hoje Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Assim, nota-se que a esfera federal passa a ampliar seu investimento no co-financiamento das ações da política de Assistência Social.

¹⁴ O sentinela foi implantado como um programa em parceria do governo federal com o município, ficando a contratação de profissionais por conta do governo federal e a manutenção por conta do município. Enquanto programa o convenio era por tempo determinado, o que dificultava a continuidade no momento das renovações. Quanto ao serviço de ação continuada não há o risco de interrupção das ações. O programa Sentinela de Maringá, contou com a participação de uma assistente social e psicóloga da Prefeitura, integrado à equipe multidisciplinar e encarregado do atendimento as mulheres, transformando o referido programa no Centro de Apoio à Criança, Adolescente e Mulheres Vítimas de Violência – CEACAM.

A esfera estadual para a ação social, nesse período, reservou apenas 0,04% do seu orçamento. Vale ressaltar que esse percentual repassado refere-se à revisão do Benefício de Prestação Continuada¹⁵, isto é, recursos transferidos pela esfera federal ao estado e deste para o município.

A receita própria do tesouro municipal também oscilou, mantendo, porém, em 2001, praticamente o mesmo percentual de 2000. Para 2002 houve uma significativa elevação dos investimentos em setenta e cinco por cento (75%). Nesse ano houve a implantação de novos programas governamentais, como Centro de Apoio a Crianças, Adolescentes e Mulheres que sofrem violência e abuso sexual - CEACAM, medidas sócio-educativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade), casas lares para idosos e contratação de profissionais por concurso público, representando isso ações de grande impacto no exercício de 2003. Deve-se ressaltar todavia que, enquanto as verbas advindas da receita da esfera federal diminuíram, o município as aumentou em 30%. Dessa forma nota-se que a esfera municipal assumiu cada vez mais a responsabilidade do financiamento dessa política.

Em 2004, último ano de gestão do governo analisado e ano de eleições municipais, a receita orçamentária sofreu um novo declínio, em doze por cento (12%), e, conforme a LRF, não poderiam ficar empenhos a serem pagos pela próxima gestão.

Assim, verifica-se que o co-financiamento das três esferas de governo tem sido desigual, ficando a maior parte para o município, uma vez que a esfera estadual não tem efetuado investimento em programas de âmbito regional, deixando de cumprir o disposto na NOB/99, em relação à responsabilidade do estado no co-financiamento. Isto se evidencia na leitura das tabelas apresentadas (tabelas I e III).

¹⁵ Conforme disposto em lei, deverá ser efetuada a cada dois anos a revisão do BPC - Benefício de Prestação Continuada, através de técnicos do serviço social ficando o município responsável por organizar tal revisão, enquanto a esfera federal co-financia essa ação. O estado fica responsável pelo suporte técnico aos municípios.

Tabela III – Receita da Assistência Social por Esfera Federal, Estadual e Municipal de 2001 a 2004 (Valores Nominais em Reais)

ANO	TOTAL A . S. ARRECADADO	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%
2001	5.907.718,82	1.987.732,11	33,6	-	-	3.919.986,60	66,4
2002	9.581.120,00	2.635.131,00	27,5	-	-	6.945.989,00	72,5
2003	10.800.827,00	1.758.875,10	16	-	-	9.041.952,00	84
2004	10.986.459,02	3.481.930,15	31,6	14.436,00	0,1	7.490.092,87	68,3
TOTAL	37.276.124,84	9.863.668,36	27,16	14.436,00	0,04	27.398.020,47	72,8

Fonte: PMM/SEFAZ/Balanco financeiro/Anexo 10

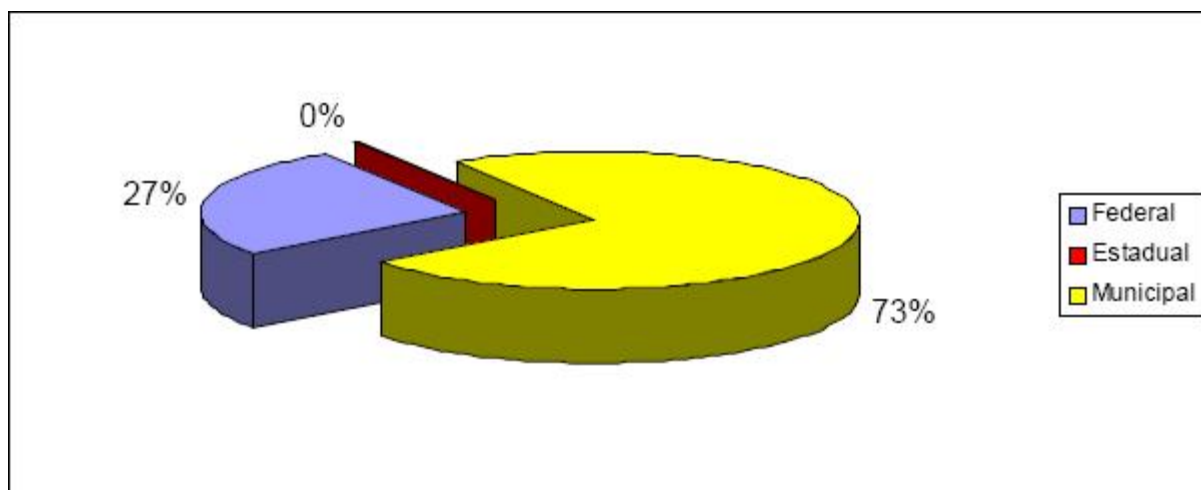


Gráfico II – Evolução de alocação de recursos em percentuais- período 2001/2004

Fonte: PMM/SEFAZ/ Balanco Financeiro/Anexo 10 e Relatório da Gerência de Convênios.

Conforme visto anteriormente, a gestão financeira da Assistência Social materializa-se na criação dos fundos em cada esfera de governo. Assim, as tabelas abaixo mostrarão a alocação de recursos no FMAS nos períodos de 1997 a 2000 e 2001 a 2004.

Tabela IV – Evolução de alocação de recursos federal, estadual e municipal no fmas no período de 1997 a 2000

ANO	TOTAL FMAS	UNIÃO	%	ESTADO	%	MUNICÍPIO	%
1997	809.941,14	809.941,14	100	-	-	-	-
1998	912.954,66	836.466,06	91,7	-	-	76.488,60	8,3
1999	2.046.137,94	1.951.754,14	95,6	-	-	94.383,80	4,4
2000	2.087.849,32	1.672.932,12	80	-	-	414.917,20	20
TOTAL	5.856.883,06	5.271.093,46	91,66	-	-	585.786,60	8,34

Fonte: PMM/SEFAZ/ Balanço Financeiro/Anexo 10 e Relatório da Gerência de Convênios.

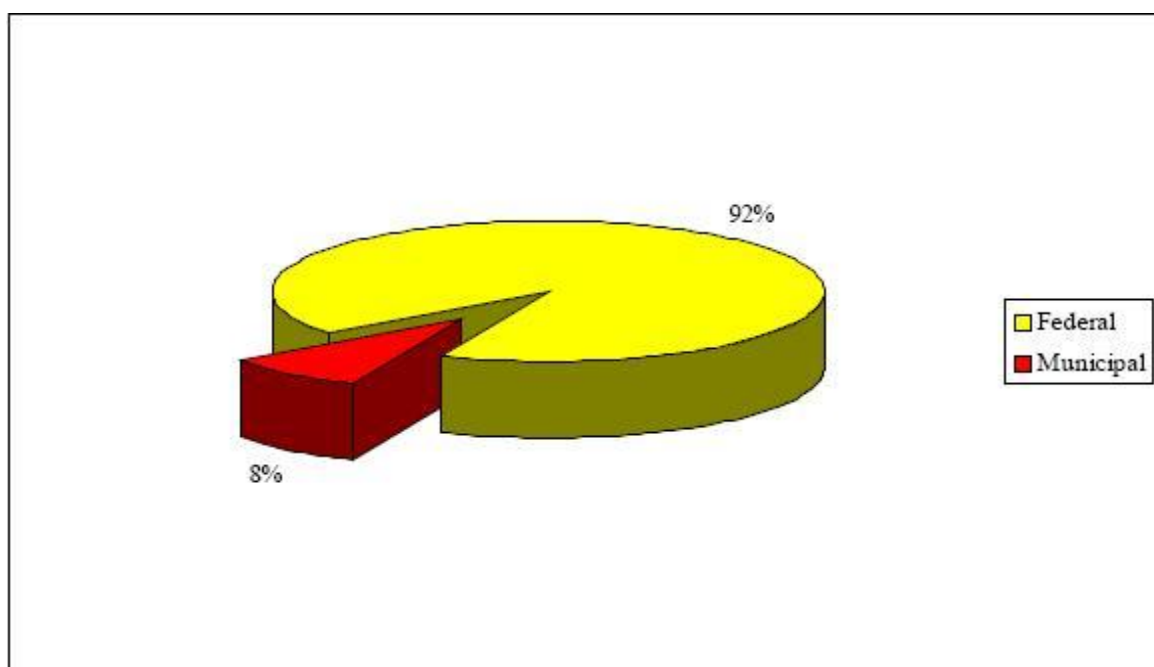


Gráfico III – evolução de alocação de recursos em percentuais no fmas -período 1997/2000

Fonte: PMM/SEFAZ/ Balanço Financeiro/Anexo 10 e Relatório da Gerência de Convênios.

Tabela V – Evolução de alocação de recursos federal, estadual e municipal no fmas no período de 2001 a 2004

ANO	TOTAL FMAS	UNIÃO	%	ESTADO	%	MUNICÍPIO	%
2001	2.695.418,29	1.987.732,11	74	-	-	707.686,18	26
2002	7.109.299,00	2.635.131,00	37	-	-	4.474.168,00	63
2003	5.484.055,10	1.758.875,10	32	-	-	3.725.180,00	68
2004	6.125.546,15	3.481.930,15	56,8	14.436,00	0,2	2.629.180,00	43
TOTAL	21.414.318,54	9.863.668,36	46,15	14.436,00	0,05	11.536.214,18	53,8

Fonte: PMM/SEFAZ/ Balanço Financeiro/Anexo 10 e Relatório da Gerência de Convênios.

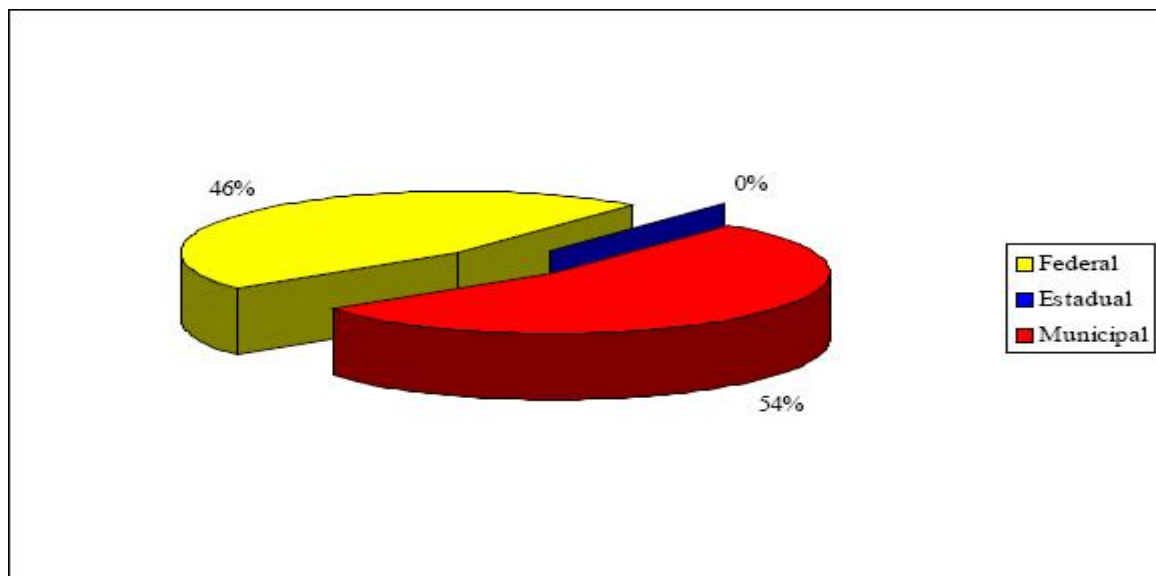


Gráfico IV – evolução de alocação de recursos das três esferas de governo em percentuais período de 2001 a 2004.

Fonte: PMM/SEFAZ/ Balanço Financeiro/Anexo 10 e Relatório da Gerência de Convênios.

Os dados evidenciam que anteriormente a 2002 os recursos destinados para os programas governamentais não eram financiados pelo Fundo Municipal de Assistência Social.

Para melhor mostrar a destinação dos recursos à Assistência Social, em relação ao orçamento geral do município de Maringá, apresentam-se em tabela a seguir os valores e percentuais referentes ao período estudado.

Tabela VI – Recursos destinados a política de assistência social/fmas do orçamento total do município.

Previsão das Leis Orçamentárias – Valores nominais em reais (R\$)					
Exercício	Previsão Municipal	Total para a AS	% da AS Sobre o Total	FMAS	% do FMAS em relação a AS
1997	R\$ 188.900.000,00	R\$ 13.345.800,00	7,07%	R\$ 0,00	0,00%
1998	R\$ 181.883.200,00	R\$ 11.916.376,62	6,55%	R\$ 916.376,62	7,69%
1999	R\$ 212.137.116,00	R\$ 11.589.600,00	5,46%	R\$ 2.085.600,00	18,00%
2000	R\$ 213.007.720,00	R\$ 6.811.879,00	3,20%	R\$ 2.700.500,00	39,64%
2001	R\$ 175.070.564,00	R\$ 8.482.431,00	4,85%	R\$ 5.160.524,00	60,84%
2002	R\$ 229.683.971,00	R\$ 10.860.268,00	4,73%	R\$ 5.849.403,00	53,86%
2003	R\$ 209.163.056,00	R\$ 10.800.827,00	5,16%	R\$ 5.386.401,00	49,87%
2004	R\$ 252.759.920,00	R\$ 12.193.937,25	4,82%	R\$ 6.497.343,81	53,28%

Fonte: PMM/ Leis Orçamentárias dos anos de 1997 a 2004.

Uma vez analisado o financiamento no que se refere às ações planejadas, passa-se à análise do que se gastou comparando-se com o que foi financiado.

3.2 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MARINGÁ: EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução orçamentária é uma das fases do ciclo orçamentário, em que os recursos consignados como receitas concretizam-se no tesouro podendo as despesas ser realizadas de acordo com a programação anteriormente feita. A discriminação das despesas a serem feitas, constantes no Quadro de Detalhamento Orçamentário - QDD¹⁶, possibilita visualizar os montantes destinados para cada ação proposta. O QDD é portanto, o que mais

¹⁶ Para maior detalhamento ver dissertação de mestrado de Gisele Tavares, 2004.

possibilita o acompanhamento e controle social.

Neste item, foram analisados os quadros de detalhamentos de despesa, os relatórios de execução física dos orçamentos, os relatórios das ações desenvolvidas e os relatórios de gestão da política de Assistência Social no município. Estes instrumentos possibilitaram o estudo, no período de 1997 a 2004, da execução financeira, do investimento e da destinação dos recursos do órgão gestor e do FMAS, voltadas para a Assistência Social.

Pode-se considerar que a análise deste item é de fundamental importância, uma vez que a destinação e aplicação do recurso é que mostra a prioridade da política e, nesta, a prioridade de ação.

A tabela estabelece comparação entre as previsões iniciais de recursos do tesouro municipal e de outras fontes destinadas ao órgão gestor de Assistência Social e ao FMAS e a execução financeira nos anos em análise.

Tabela VII – Demonstrativo da previsão e execução orçamentária para a Assistência Social no período de 1997 a 2004 - valores nominais em R\$

Ano	Orçado (Em R\$)		Total	Executado (Em R\$)		Total	% do total executado em relação ao total orçado
	FDSM*	FMAS		FDSM*	FMAS		
1997	13.345.800,00	809.941,00	14.155.741,00	6.791.157,95	809.941,00	7.511.098,95	51
1998	11.000.000,00	916.376,62	11.916.376,62	6.692.524,41	912.954,66	7.605.479,07	64
1999	9.504.000,00	2.085.600,00	11.589.600,00	7.319.365,38	2.046.137,94	9.365.503,32	81
2000	4.111.379,00	2.700.500,00	6.811.879,00	3.198.529,32	1.676.570,09	4.875.099,41	72
2001**	3.321.907,00	5.160.524,00	8.482.431,00	3.052.480,43	2.695.418,29	5.747.898,72	68
2002	5.010.865,00	5.849.403,00	10.860.268,00	4.672.917,16	5.209.299,02	9.882.216,18	91
2003	5.414.426,00	5.386.401,00	10.800.827,00	5.340.808,18	5.382.900,16	10.723.708,34	99
2004***	5.696.593,44	6.497.343,81	12.193.937,25	4.860.912,87	6.125.546,35	10.986.459,22	90
TOTAL	57.404.970,44	28.596.148,43	86.001.118,87	42.408.591,01	24.048.826,51	65.977.522,21	

Fonte: Balanço Financeiro-Anexo XI - SEFAZ/PMM.

*FDSM-Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá, órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social.

**A FDSM passou a denominar-se FUNDESC-Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania.

***A FUNDESC transformou-se em SASC - Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.

Exercícios de 1997-2000

No que se refere ao Fundo Municipal de Assistência social - FMAS, em 1997 não havia previsão orçamentária, em razão de sua regulamentação ter-se dado somente em 1997, conforme visto anteriormente.

Em 1998, com a instituição da Norma Operacional Básica - NOB/97, os municípios tiveram que se organizar para integrar-se na gestão municipal, cumprindo os seguintes requisitos básicos: conselhos em pleno funcionamento, conferências a cada dois anos, elaboração de planos municipais e dotação orçamentária específica para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Procurando adequar-se a essas exigências, o município de Maringá instituiu a gestão municipal. Isto possibilitou a transferência de recursos da esfera federal diretamente para o município, por meio do repasse “Fundo a Fundo”, sem a intermediação da esfera estadual, no que se refere ao co-financiamento da União. Os recursos, porém, continuaram a ser repassados com destinação, definida *a priori*.

Para o exercício de 1998, o município deixou, na lei orçamentária anual, todas as rubricas necessárias em aberto, porém com recursos insuficientes, sendo necessária a sua suplementação.

A Norma Operacional Básica de 1999 - NOB/99 determinou que o município, além da receita advinda das esferas estadual e federal, deve alocar recursos próprios para os serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social e o Fundo Municipal deve ser uma unidade orçamentária do órgão gestor dessa política.

Em 2000, por entendimento da assessoria jurídica do município, o FMAS passou a ser unidade orçamentária do gabinete do prefeito, considerando-se que o órgão gestor da política era da administração indireta.

Sendo assim o município de Maringá passou a alocar recursos próprios para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e para o órgão gestor, sem definir os recursos para os serviços, programas e projetos exclusivamente para o Fundo, conforme preconiza a lei e sua execução com o órgão gestor, a então Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá. Essa duplicidade no financiamento ocorreu no período de 1997 a 2001.

As ações executadas pela então Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá - FDSM eram financiadas pelo orçamento da assistência, porém para as ações executadas pelo PROVOPAR - Maringá com idosos e famílias, os recursos advinham de dotação orçamentária do gabinete do prefeito, pulverizando-se, assim, os escassos recursos da Assistência Social. Como a não-execução das ações previstas no orçamento não estavam a cargo do Fundo Municipal de Assistência Social reduziu-se a possibilidade de controle social pelo Conselho Municipal de Assistência Social, quanto ao gasto efetivo e a sua destinação, uma vez que as ações executadas pelo PROVOPAR não eram publicizadas.

Nesse período, de 1997 a 2000, com o fim de buscar recursos para o

financiamento da política de Assistência Social, havia a realização de inúmeras promoções tanto pela rede não governamental, como pela governamental, especialmente no que se referia às ações destinadas às crianças de 0 a 6 anos, atendidas pelas creches municipais.

De 1997 a 2000, a execução orçamentária ficou basicamente com os serviços, programas e projetos financiados pela União. As ações de maior impacto e o maior investimento financeiro por parte do município foram direcionados à educação infantil, às crianças de 0 a 6 anos, direcionamento explicitado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias deste período.

Várias ações referentes ao atendimento dos segmentos de crianças e adolescentes e família foram financiadas com recursos do FIA Estadual-Fundo para Infância e adolescência e FIA - Municipal¹⁷, captados dos incentivos fiscais.

Quanto ao financiamento público para Organizações Não-Governamentais não havia critérios de partilha definidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social e Gestor Municipal. Eram repassados recursos para entidades que mantinham convênio com o Serviço de Ação Continuada do governo federal (creches, asilos, escolas especiais) e a contrapartida era recursos humanos, ou seja, de funcionários cedidos. Isto ocorria para algumas entidades, normalmente a mais estruturada e de maior poder político.

Os termos de cooperação técnica financeira existiam apenas com as entidades conveniadas do SAC, por exigência da União. Não havia convênio formalizado com as entidades - no que se refere aos recursos próprios do município - os acordos eram apenas verbais, em sua maioria autorizados pelo gabinete do prefeito. Portanto, até o ano de 2000, não houve convênio com a rede não-governamental financiado pelo Fundo Municipal de Assistência Social. Dessa forma, pode-se constatar que a prática utilizada nesse período era de cunho clientelista e conservador e era voltada para a rede não-governamental e sem controle social.

Nos exercícios de 1997 a 2000, entre o total orçado no órgão gestor da Política de Assistência Social e no FMAS e o executado, nota-se uma distância significativa, sendo empenhados nesses quatro anos R\$ 28.637.239,75 de um total destinado inicialmente de R\$43.663.655,62. Foi executado, portanto, 65% do planejado no período de 1997 a 2000. Assim demonstra-se que o orçamento era considerado uma peça fictícia, no qual tudo se aceitava.

Em 1997, a execução foi inferior a 50% do orçado, não havendo para o

¹⁷ O Fundo Municipal para Infância e Adolescência está vinculado ao gestor da Política de Assistência Social.

Fundo Municipal de Assistência Social previsão orçamentária. Em 1998, destinou-se aproximadamente 60% do previsto para a Política de Assistência Social. Nesse exercício, no Fundo Municipal de Assistência Social, as rubricas mantinham-se abertas, com um mínimo de dotação, sendo suplementadas posteriormente.

No exercício de 1999, 80% do previsto foi executado e em 2000 a execução caiu para 70% do previsto. Vale ressaltar que o ano de 2000 foi ano eleitoral sendo garantidas no orçamento todas as solicitações que interessavam ao governo municipal, ainda que não tenha sido possível seu atendimento. Neste ano, o FMAS teve uma previsão orçamentária acima de sua capacidade de execução e pode-se observar, que o destinado para as ações estava baseado em previsão de repasse das esferas federal e estadual.

Conforme já explicitado, observa-se, na análise do detalhamento orçamentário de 2000, que havia duplicidade nos orçamentos da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá e de sua unidade orçamentária, o FMAS, referente às ações a serem executadas. Isso ocorria por decisão do poder local, interessado em flexibilizar o orçamento e, ao mesmo tempo, evitar o controle social, uma vez que as ações executadas pelo órgão gestor não passavam pela deliberação do conselho.

Ressalta-se que, além da resistência do órgão gestor, havia resistência de profissionais da área financeira do órgão gestor em operacionalizar o financiamento por intermédio do Fundo, pois até meados de 2001 pensou-se, que esse procedimento enfraqueceria o órgão gestor, já que na prestação de contas o demonstrativo apresentava o maior investimento do município no FMAS.

Outra dificuldade constatada no período de 1997-2000 foi a inexistência de um comando único das ações da Política de Assistência Social, o que contribuiu significativamente para reforçar a concepção tradicional de que o estado é apenas subsidiário, consistindo sua função em apoiar a sociedade civil na realização dos trabalhos, mentalidade responsável pela pulverização das ações e, conseqüentemente, do financiamento.

No que tange ao controle social pelo Conselho Municipal de Assistência Social, a partir de estudos das atas e resoluções das reuniões do CMAS verifica-se que as deliberações do conselho quanto ao financiamento pautavam-se na alteração de metas do SAC; aprovação do cumprimento de objeto referente às transferências de recursos da esfera federal para os serviços de ação continuada – SAC; e aprovação do plano municipal de assistência social, incluindo o financiamento.

Constata-se, portanto, que neste período a participação do conselho nas deliberações para execução financeira, acompanhamento, fiscalização e, conseqüentemente,

controle foi incipiente. Ocorreu apenas na gestão governamental. Sendo assim, pode-se afirmar que a participação social ficou na dependência da intencionalidade do governante.

Em face dessas considerações, um aspecto importante a ser destacado é que, mesmo com a instituição da NOB/99, que definia o papel do gestor municipal, sendo uma de suas obrigações a execução de serviços, programas e projetos por intermédio FMAS, não havia uma exigência por parte da esfera federal e estadual quanto ao cumprimento desta normativa.

Pela análise de instrumentos complementares de planejamento e avaliação, detectou-se que, no processo de execução de programas do governo municipal, no período de 1997 a 2000, destacam-se como pontos a serem superados: práticas assistencialistas, paternalistas, clientelistas; sobreposição e pulverização de ações financiadas com recursos públicos; desprofissionalização na operacionalização da Política de Assistência Social, por falta de investimento em recursos humanos/profissionais; ausência de participação efetiva da sociedade organizada no processo decisório da política; dificuldade no gerenciamento do FMAS e, conseqüentemente, baixa autonomia do CMAS no controle social.

Avanços ocorreram neste período como: investimento significativo na educação infantil; investimento em recursos humanos, contratação e capacitação voltada à educação infantil - antigas creches e ampliação dos serviços e programas direcionados aos idosos. Cabe ressaltar que os trabalhos desenvolvidos com grupos de convivência com idosos eram desenvolvidos pelo PROVOPAR – municipal e não pelo órgão gestor da Política de Assistência Social, na época, a Fundação de Desenvolvimento Social.

Destaca-se também que a participação dos conselheiros foi avançando gradativamente na discussão do financiamento da Política de Assistência Social a partir da organização e funcionamento das comissões temáticas de financiamento e orçamento, sendo o ano de dois mil a referência desse avanço que, pela primeira vez, foram aprovadas na LOA, para e as deliberações do CMAS.

Para melhor visualização do acima exposto, veja-se a tabela e gráfico a seguir.

Tabela VIII – Tabela demonstrativa da execução por programas orçamentários 1997-2000 da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá (valores nominais em reais)

Órgão / Ações	EXERCÍCIO 1997		EXERCÍCIO 1998		EXERCÍCIO 1999		EXERCÍCIO 2000	
	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado
FDSM Serviços Assistenciais - apoio à criança e adolescente / PPD / família	8.925.561,00	5.002.818,94	7.574.300,00	5.109.850,39	8.336.209,00	6.437.122,52	1.238.932,00	1.004.684,17
					67.500,00	0,00	73.000,00	11.202,00
Enfrentamento a pobreza - ações sociais e comunitárias	1.452.597,20	981.743,82	1.119.000,00	802.498,75	1.024.606,00	843.436,57	1.416.334,00	1.241.587,77
FMSM Serviços assistenciais - apoio à criança e adolescente / PPD* / idoso / recursos para o SAC**			916.276,62	912.954,66	2.085.600,00	2.046.137,94	2.700.500,00	1.676.570,09
Total	10.378.158,20	5.984.562,76	9.609.576,62	6.825.303,80	11.513.915,00	9.326.697,03	5.428.766,00	3.934.044,03

Fonte: PMM / SEFAZ / Relatório de Execução Financeira

*PPD – Pessoa portadora de deficiência

**SAC – Serviço de ação continuada

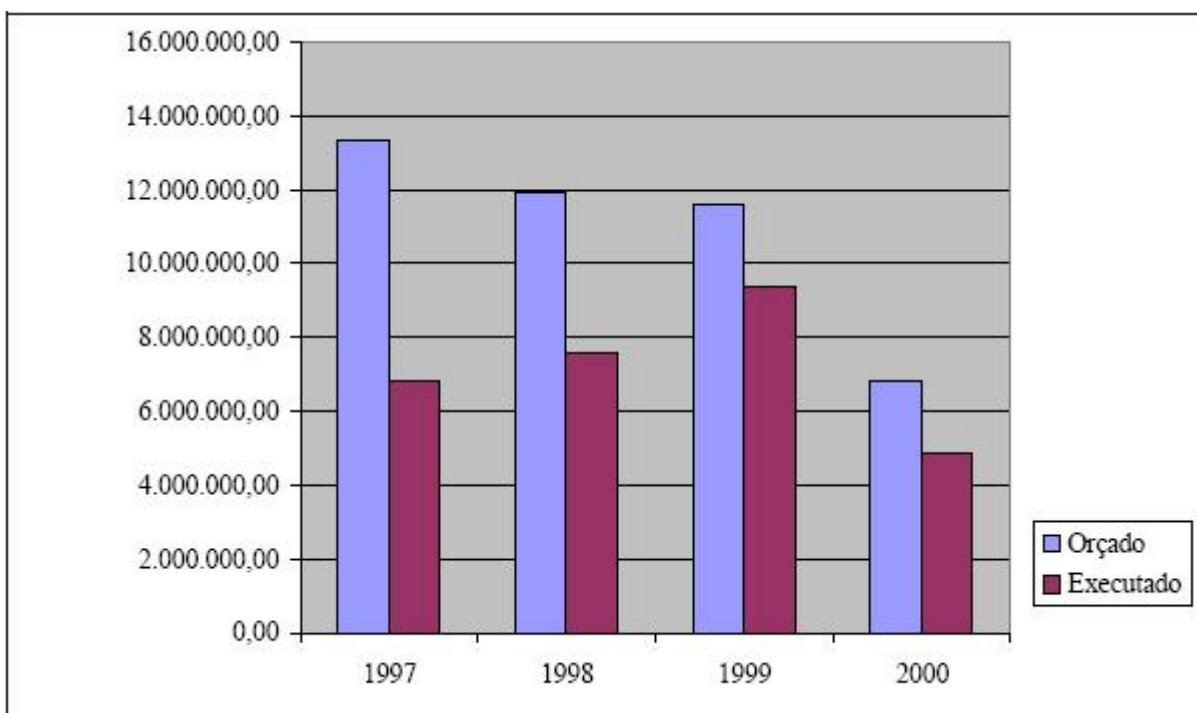


Gráfico V – Resumo orçamentário: orçado e executado

Fonte: PMM/SEFAZ/Balanco Financeiro de 1997 a 2000.

Exercícios de 2001-2004

Na gestão 2001-2004, o financiamento da Política de Assistência Social em Maringá teve uma significativa mudança, no que se refere tanto à quantidade de investimento,

quanto à alocação dos recursos e nova forma de planejamento técnico financeiro, que passou a ter uma maior visibilidade.

A execução financeira de serviços, programas e projetos, nesse período, ocorreu através do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, possibilitando um maior acompanhamento e controle social por parte do conselho municipal de Assistência Social.

No intuito de organizar a gestão financeira definiram-se em 2001 os termos de cooperação técnico-financeira com as entidades não-governamentais, referentes às transferências de recursos oriundos do orçamento próprio do município; realizou-se concurso público para estruturação e organização do quadro de recursos humanos; e iniciou-se a interface com as demais políticas públicas.

Destaca-se que a formalização dos termos de cooperação técnico-financeira fez com que os recursos deixassem de ser por contrato verbal, passando a ser organizado por meio de um instrumento legal. Neste processo, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, dentro de suas atribuições, definiu critérios de partilha, considerando: custo per capita real da ação; tipo de atendimento (se condizente com a Política de Assistência Social); interface com demais políticas públicas e quadro de recursos humanos.

Ao avaliar as atas, resoluções, relatórios das comissões de política e financiamento e orçamento do CMAS, verificou-se que as gestões do conselho no período de 2001 a 2004 tiveram uma participação ativa, tanto no planejamento, quanto na execução, ressaltando-se: estudos para definição e deliberação de critérios de partilha dos recursos provenientes do tesouro municipal, de emendas parlamentares e outros convênios; discussão e aprovação dos relatórios de gestão quadrimestral; discussão e aprovação do plano municipal de assistência social; discussão do orçamento e aprovação do plano de aplicação do fundo municipal de assistência social e critérios para regulamentação de benefícios.

Vale mencionar a importância da inclusão de critérios de partilha para emendas parlamentares federais, pois a definição dos valores a serem repassados pautou-se nas necessidades/demandas levantadas pelo COMAS, juntamente com a equipe técnica da SASC.

Em 2003 e 2004, a gestão intensificou ações com família e, considerando as prioridades propostas pelo planejamento da Política de Assistência Social, constatou que estas foram concretizadas com a criação de programas estratégicos no nível de proteção social, a saber, criação de grupos de convivência de idosos, apoio sociofamiliar, dos programas de ação complementar à escola, implantando amostra cultural e criação do mês da pessoa com deficiência. (Relatório de gestão 2001-2004).

Foram implementados programas no nível de proteção especial, como: atendimento à vítima de violência; medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei; atendimento à população de rua; casa-lar para idosos; apoio jurídico sociofamiliar às famílias em situação de risco; e reestruturação do abrigo para crianças e adolescentes e do Centro de Referência da Criança. (relatório de gestão 2001 a 2004).

“Avaliamos que a implantação e implementação desses programas fortaleceram a rede de proteção especial em Maringá, que ainda precisa ser ampliada para dar cobertura à grande demanda existente, bem como, exige que se fortaleça a interface com as políticas sociais de saúde, educação e habitação, assessorias especiais, com o poder judiciário, ministério público, conselho tutelar, entidades e movimentos de defesa dos direitos. Os trabalhos desenvolvidos pelos profissionais da área visam resgatar o vínculo familiar e comunitário, atentando para as especificidades de cada segmento” (VIDAL, 2004).

Pôde-se verificar, neste período, alocação significativa de recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social, que garante a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, pelo FMAS, e, portanto, maior controle social, uma vez que nenhuma ação foi executada sem passar pela discussão e deliberação do CMAS; e melhora do planejamento financeiro que demonstra maior proximidade entre o executado e o que constou no orçamento, aumento de grande impacto na execução orçamentária, sendo o maior investimento em recursos humanos. Isto significa: a profissionalização da Assistência Social e a busca de criação de programas estratégicos e de fortalecimento da rede governamental.

Quanto aos recursos previstos no orçamento e os efetivamente, executados, pode-se melhor visualizar na tabela, (por programas) e gráfico (no geral) abaixo apresentado:

Tabela IX – Tabela demonstrativa da execução por programas orçamentários 1997-2000 da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá (valores nominais em reais)

Órgão / Ações	EXERCÍCIO 2001		EXERCÍCIO 2002		EXERCÍCIO 2003		EXERCÍCIO 2004		
	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	
FUNDESC/SASC*	Serviços Assistenciais - apoio à criança e adolescente	1.205.203,00	1.170.717,87	1.642.110,00	1.532.813,46	1.534.865,00	1.476.911,52	1.709.710,56	1.454.901,23
	- apoio à pessoa idosa			410.236,00	312.210,20	464.662,00	460.967,30	514.341,70	434.427,44
	- apoio à pessoa com deficiência			278.540,00	266.374,27	188.111,00	188.108,91	173.257,66	127.742,54
	Enfrentamento a pobreza - ações sociais e comunitárias	1.248.818,00	1.090.036,75	1.191.000,00	1.154.861,71	1.590.424,00	1.590.239,33	85.510,50	79.430,84
FMAS	Serviços assistenciais - apoio à criança e adolescente			1.974.934,00	1.634.393,97	2.050.324,00	2.049.841,08	2.699.378,49	2.486.538,56
	- apoio à pessoa idosa	92.931,00	92.928,07			272.931,00	272.788,68	618.947,61	557.657,31
	- apoio à pessoa com deficiência					538.662,00	538.563,27	800.662,08	799.156,92
	- assistência social geral**	1.996.731,00	1.974.123,94	3.874.469,00	3.574.905,05	2.524.484,00	2.521.707,13	2.378.355,63	2.282.193,56
Total	4.543.683,00	4.327.806,63	9.371.289,00	8.475.558,66	9.164.463,00	9.099.127,22	8.980.164,23	5.735.509,84	

Fonte: PMM / SEFAZ / Relatório de Execução Financeira.

*Em 2004 a FUNDESC transformou-se em Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC.

**Em 2001 e 2002 a Assistência Social geral incluía ações com crianças e adolescente, pessoas com deficiência e família.

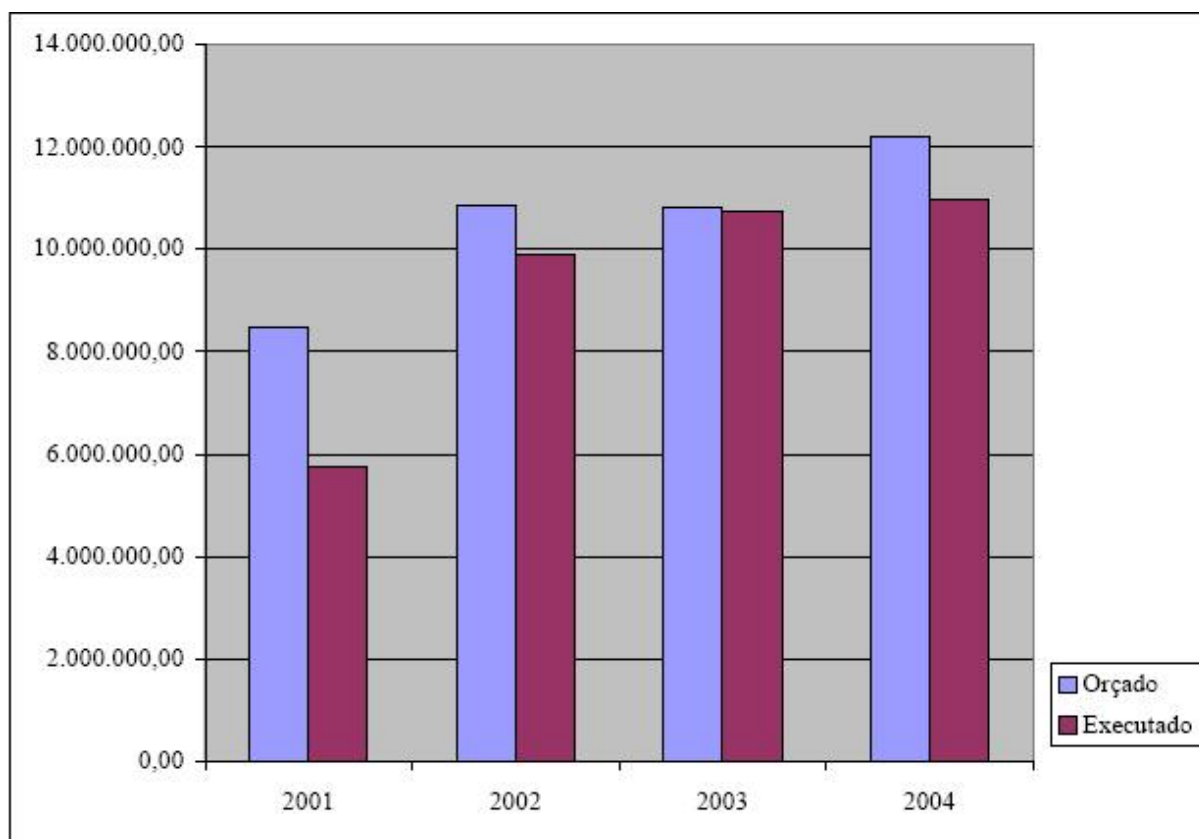


Gráfico VI – Resumo orçamentário: orçado e executado.

Fonte: PMM/SEFAZ/Balanco Financeiro dos anos 2001 a 2004.

SÍNTESE CONCLUSIVA

A assistência social no Brasil esteve marcada pela noção de proteção e ajuda às pessoas carentes, excluídas do mercado de trabalho, e impossibilitadas de suprir necessidades básicas de sobrevivência e eram estigmatizadas como desajustadas ou incapazes. As ações relacionavam-se diretamente com a pobreza absoluta e destinavam a suprir carências crônicas, na busca da adequação do indivíduo à sociedade. Não havia, nestas ações, a preocupação com os princípios de cidadania.

No entanto, durante o processo histórico, mudanças significativas ocorreram, resultando na Carta Constituição de 1988 que assegura a Assistência Social como direito de todos os cidadãos que dela necessitassem. Entretanto, mesmo ocorrendo avanços e conquistas de novos direitos sociais, na contramão desse processo consolidou-se a crise fiscal do Estado e, ao mesmo tempo, a crise do Estado-Providência nos países centrais. Assim, agravaram-se as condições sociais nos países periféricos, manifestando-se na deteriorização crescente das condições de vida da ampla maioria da população (PASTORINI, 2004).

Nessa conjuntura, houve a redução de investimentos nas políticas sociais. Ao mesmo tempo em que agravava-se a questão social, ampliava-se o processo de desresponsabilização do Estado e de fortalecimento do terceiro setor.

A Seguridade Social, dentro desse contexto, sofria os mesmos problemas, no que se refere ao financiamento, pois suas principais fontes de recursos eram as contribuições sociais, dependentes do movimento da economia, que passava por momentos de recessão o que fazia diminuir as contribuições, enquanto aumentavam as demandas por serviços prestados pelas políticas de seguridade social - saúde e assistência social.

Destacava-se como questão importante à falta de transparência no planejamento financeiro orçamentário, que não evidenciava a distinção entre o orçamento fiscal e o de Seguridade Social.

A Assistência Social, como uma política de Seguridade Social, sofria perdas tanto no financiamento quanto no controle social. Além da falta de transparência no orçamento, a autonomia do Conselho de Assistência Social não era respeitada quando ocorria alteração da peça orçamentária após sua deliberação.

No desenvolvimento desse estudo, foi possível identificar que o financiamento da Política de Assistência Social no Município de Maringá, no período de 1997 a 2004, como elemento essencial de gestão, contribuiu para a construção efetiva da rede de

serviços, com base nos pressupostos da LOAS. Houve avanços e conquistas, porém houve também limites.

Pode-se perceber que o município de Maringá, com base na Lei Orgânica da Assistência Social, instituiu as instâncias previstas no sistema descentralizado e participativo: o órgão gestor, o conselho e o fundo municipal, a partir da Lei municipal nº 3.963/95. No entanto, em 1997, após pouco mais de um ano deste reordenamento, a gestão municipal e conseqüentemente o órgão financiador perderam seu comando único, dividindo com o PROVOPAR municipal a execução das ações, contrariando, assim, o que a legislação preconiza. Esta situação prevaleceu no município de Maringá no período de 1997 a 2000.

Com relação à gestão constatou-se que os modelos implementados na rede de serviços e organizações permaneceram, nesse período, na forma tradicional, hierárquica, com exemplos pontuais tanto de envolvimento dos usuários nas instâncias de decisão da vida institucional, quanto de desenvolvimento de programas e projetos que fortalecessem a autonomia visando a emancipação dos usuários como cidadãos.

A partir de 2001, a gestão municipal da Assistência Social passou a ter o comando único da Fundação de Desenvolvimento Social. Assim, em seu primeiro ato, esse órgão gestor da Política de Assistência Social passou pelo primeiro processo de reordenamento institucional com aprovação do legislativo. A Fundação de Desenvolvimento Social passou a denominar-se Fundação do Desenvolvimento Social e Cidadania – FUNDESC e, juntamente com a mudança de nome, ocorreu o reordenamento da sua estrutura organizacional.

Outro avanço na gestão foi a profissionalização da área, da rede de serviços, por meio da realização de concurso público para a efetivação de profissionais e a conseqüente reestruturação dos serviços, programas e projetos existentes. Procedem-se ainda à implantação de novas ações em busca do fortalecimento e construção da rede de serviços governamentais como referência da Política de Assistência Social.

Vários reordenamentos ocorreram na Política de Assistência Social no município de Maringá. O primeiro aconteceu em 2001, sendo intensificado em 2002 e implementado em 2003, e tiveram como objetivo construir um desenho da política de desenvolvimento social que atendesse à totalidade do usuário, contrapondo-se ao modelo segmentado estabelecido na própria lei: criança e adolescente; família; idoso e pessoa com deficiência. Desta forma, pode-se afirmar que a nova estrutura da Política de Assistência Social organizada – nos níveis de proteção social básica e proteção especial - e enfrentamento à pobreza colocou uma possibilidade concreta de superar as ações paralelas e sobrepostas da

política de segmentos.

Assim, esse processo avançou na construção de uma rede de serviços, com uma especificidade para a Política de Assistência Social.

Neste sentido, o processo de re-ordenamento institucional possibilitou alteração de antigas práticas assistencialistas por meio do novo modo de atendimento à população que se encontrava em situação de exclusão social.

Em síntese, o necessário reordenamento da Política de Assistência Social, discutido e construído ao longo da última década estava concretizando-se nos níveis federal e estadual. No caso do município de Maringá, no período de 2001 a 2004, por meio de três processos de reordenamento, implantou-se um novo desenho da Política de Assistência Social, conformada com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, aprovada em outubro de 2004.

O processo de reestruturação da Política de Assistência Social estava sendo implantado em todo o Brasil, e Maringá foi, no Estado do Paraná, uma das primeiras cidades a implantar esse novo modelo, após aprovação no Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná.

Viu-se que a Política de Assistência Social vinha atuando, desde 2003, baseada em três eixos: proteção, enfrentamento à pobreza e aprimoramento da gestão.

No âmbito federal com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e construção do SUAS - Sistema Único da Assistência Social, em outubro de 2004 ficou definida a política por eixos e grau de complexidade.

No que se refere ao controle social da Política de Assistência Social, detectou-se que, desde a instituição do Conselho Municipal de Assistência Social, avanços significativos ocorreram. Quanto à participação dos conselhos, verificou-se que, nas primeiras duas gestões do CMAS (96/97; 98/99), a representação dos conselheiros governamentais e da sociedade civil ainda centrava-se nos dirigentes das entidades, nas organizações sociais e nas associações. Poucos foram os conselheiros que mantiveram uma interlocução com os usuários da assistência social, para repassar informações, discutir e fazer articulação com suas demandas.

Nas duas gestões referidas, constatou-se ainda que o Conselho Municipal de Assistência Social não realizou acompanhamento efetivo na utilização e execução dos recursos do FMAS. O plano de aplicação referente aos anos de 1997 e 1998 não foi aprovado pelo CMAS. Não havia, por parte do estado, orientação aos gestores municipais quanto à necessidade e forma de elaboração desse instrumento.

Na terceira gestão do CMAS (2000/2001), nota-se um avanço na participação, que contou com uma representação mais experiente da sociedade civil, com uma ação mais ativa e qualificada. Houve, inclusive a proposta de ampliação da composição do Conselho, aprovada pela Lei 5825/02, passando de 12 conselheiros para 24 (12 governamentais e 12 da sociedade civil). Conseguiu-se aprovar, pela primeira vez, a proposta orçamentária para 2001, com uma participação ampliada dos diversos segmentos na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.

Nesta terceira gestão criaram-se também, as seguintes comissões temáticas permanentes de trabalho: a de Política Social Básica, de Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social, de Documentação e Cadastro e a de Comunicação, Articulação e Mobilização.

A quarta gestão do CMAS - 2002/2004, caracterizou-se como um marco na implementação dessa política. Pela primeira vez a sociedade civil assumiu a direção efetiva do Conselho, envolvendo-se e trabalhando nas comissões de política, financiamento e orçamento, cadastro e comunicação.

Verificou-se que o Conselho Municipal de Assistência Social, no período de 1997 a 2000, obteve avanços importantes, no que se refere à participação no planejamento técnico e financeiro. Porém, quanto ao acompanhamento da execução, a participação foi, praticamente, inexistente. A partir de 2001, a gestão do CMAS fortaleceu-se e passou a deliberar sobre a execução financeira. Todos os serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social foram executados pelo gestor de acordo com as deliberações do CMAS.

Quanto ao financiamento a Lei Municipal e a regulamentação que normatiza a operacionalização do FMAS, instância do sistema descentralizado e participativo criou-se uma possibilidade formal de efetivar o financiamento da Política de Assistência Social, o que não deixa de ser um grande desafio, ou seja, o de fazer valer este direito legalmente constituído.

Verificou-se que a previsão orçamentária para o FMAS no município passou a ocorrer a partir de 1998, após sua regulamentação em 1997. Até o ano de 2000, a alocação de recursos para o FMAS restringia-se ao SAC – Serviço de Ação Continuada e a projetos de emendas parlamentares federais. A partir de 2001, os recursos referentes aos serviços, programas e projetos foram executados através do FMAS, possibilitando maior controle social pelo CMAS.

Essa restrição na nova forma de financiamento justifica-se, em parte, pelo próprio processo de normatização da gestão da política que só ocorreu a partir de 1997 com a

primeira Norma Operacional Básica/97. Tampouco o gestor estadual efetivava a Política de Assistência Social por intermédio do Fundo, utilizando como repassador de recursos o PROVOPAR Estadual.

A compreensão do processo de elaboração orçamentária é limitada a uns poucos membros, portanto, é necessário traduzir a linguagem técnica contida no planejamento para romper a limitação do controle social. Dessa forma, o Conselho Municipal de Assistência Social pode cumprir, efetivamente sua função como um mecanismo de controle.

Os documentos relativos ao orçamento público municipal no período em estudo 1997 a 2004 - evidenciaram que a Assistência Social foi aos poucos se consolidando e adquirindo maior visibilidade como política pública.

Essa política passou a ser prioritária a partir de 2001, nos principais instrumentos de planejamento público do município.

Na gestão 2001-2004, o financiamento da Assistência Social de Maringá teve uma significativa mudança referente à quantidade de investimento e à nova forma de planejamento técnico financeiro, ganhando maior transparência. No Plano Plurianual 2002-2005, a Assistência Social aparece como uma das prioridades do governo municipal. Para 2005, a proposta da lei orçamentária anual foi elaborada segundo o novo modelo de gestão da Assistência Social, expresso nos programas de proteção nos níveis social e especial, enfrentamento à pobreza e aprimoramento da gestão. Este novo modelo permite uma leitura nítida do que está sendo proposto, e saber onde estão sendo alocados os recursos e para quais finalidades. Permite ainda maior transparência das prioridades de investimentos do governo e maior controle social por parte do conselho municipal.

Como organização de gestão financeira implanta-se termos de cooperação técnicos- financeiros com as entidades não-governamentais, baseados em critérios de partilha definidos pelo CMAS. Outro aspecto importante discutido e encaminhado pelo CMAS foi a inclusão dos critérios de partilha no financiamento por meio de emendas parlamentares federais.

Em síntese, podemos verificar, no período em estudo, que houve limites e avanços na Política de Assistência Social e em seu financiamento. Destacam-se como avanços: um aumento de grande impacto na previsão orçamentária a partir de 2002, sendo o maior investimento direcionado para recursos humanos. Isto significou a profissionalização da assistência social; a busca de criação de programas e o fortalecimento da rede governamental; o avanço do planejamento financeiro que demonstra maior proximidade entre o orçamento previsto e o executado; e a alocação significativa de recursos no Fundo Municipal de

Assistência Social, garantindo a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio do FMAS. Essas medidas possibilitaram maior controle social, uma vez que nenhuma ação foi executada sem passar pela discussão e deliberação do COMAS.

Pode ser afirmado que avanços e conquistas têm ocorrido, a despeito das demandas existentes e dos limites financeiros e administrativos do poder local, que dependem do repasse de recursos dos governos estadual e, principalmente, federal. Nesse sentido, podemos apontar como grande avanço a perspectiva da implantação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, que irá materializar o co-financiamento nas três esferas de governo.

Assim, como perspectiva e grande desafio, o SUAS propõe a construção de uma rede permanente, padronizada, que rompa com o modelo convencional, instituído e vigorado como principal forma de financiamento nas esferas de governo. No novo modelo implantado pelo SUAS, o financiamento será de forma direta e automática Fundo a Fundo, ficando apenas os projetos por tempo determinado em forma de convênios. Outro ponto importante para o financiamento da Política de Assistência Social foi a definição da competência da esfera estadual no que se refere ao financiamento de ações de proteção especial em nível regionalizado pela NOB / SUAS.

A partir das questões centrais sintetizadas nos aspectos acima levantados pode-se afirmar: que apesar dos avanços detectados no período em estudo, a Assistência Social tem muito a conquistar - no que se refere à gestão local - quanto ao controle de investimento e à destinação financeira dos recursos e que o financiamento, como um elemento de gestão, tem contribuído para a efetivação de serviços, programas e projetos e, assim, na construção da Assistência Social enquanto uma política pública.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Petrópolis: Vozes, 2001.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. Veras. São Paulo: 2000.

BARONI, A C. et al. **Atlas Social de Maringá: caracterização socioeconômica da pobreza**. Maringá: Clichetec, 2004.

_____. **Balanco da gestão: SASC – 2001-2004**. In: Política Pública de Assistência Social – A Experiência do Governo Popular de Maringá – 2001/2004 – Maringá: Governo Popular de Maringá, 2004.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. GESST/SER/UnB. Brasília, 2001.

_____. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

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/1997**.

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social/1999**. In: Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: 2001.

BRASIL. **Por um Brasil mais justo**. Ação Social do Governo. Brasília, Presidência da República, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BUGARIN, M.S. et al. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2003.

BUSSINGER, V.V. **Fundamentos dos direitos humanos.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº53. Cortez: São Paulo, 1997.

CARVALHO, M. C. B. **A priorização da família na agenda da política Social.** In: A família contemporânea em debate. São Paulo: EDUC, 1995.

_____. **XIII Assembléia do Fórum Estadual de Assistência Social.**

CASTEL, R. "**As metamorfoses do trabalho**", in FIORI, J. Luís (org.) *Globalização: o fato e o mito.* Rio de Janeiro, EDUERJ, 1998, p. 147-163.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

COLIN, D., FOWLER, M. **Controle e Financiamento das Políticas Públicas.** In: Capacitação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social. CEAS/SECR/UEM, Maringá: 2001.

_____. **LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social anotada.** São Paulo: Veras, 1999.

COLIN, D. **Assistência social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática.** Curitiba. UFPR: 2002 (dissertação de mestrado).

COSTA, L.C. da. **O capitalismo Brasileiro: uma particularidade histórica construída a partir da dinâmica geral do capital.** São Paulo : PUC, Dissertação de Mestrado em Serviço Social. 1994.

DIAS, L. et al. **A Política de Assistência Social do Governo Popular de Maringá: o processo de reordenamento na gestão 2001-2004.** In: Política Pública de Assistência Social – A Experiência do Governo Popular de Maringá – 2001/2004 – Maringá: Governo Popular de Maringá, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial.** Revista Lua Nova. nº35, São Paulo: CEDEC, 1995. p. 73-112.

FAGNANI, E. **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, V.P. **O que é Política Social?** São Paulo, Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos).

FERREIRA, M. F. A. **Financiamento da Assistência Social: desafios históricos,** Cadernos ABONG nº 30. São Paulo, 2001.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

GENTILLI, P., SADER, E. (orgs). **Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado Democrático.** São Paulo: Paz e Terra, 5 ed., 2000.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 11ª ed..São Paulo. Atlas: 2002.

GOLDENBERG, M. **A Arte de Pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** Rio de Janeiro: Record, 2002.

GOMES, T. M. e PELUSO, T. M. P. Política de Assistência Social. In: **Capacitação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social.** Maringá: UEM, 2001.

GOMES, T.M. **A Construção da Política da Assistência Social em Maringá e região: encruzilhadas e perspectivas.** Dissertação de mestrado em Serviço Social, PUC/SP, São Paulo, 2000.

GOMES, T.M. **Nova relação entre o Estado e sociedade civil.** In: Política Pública de Assistência Social – A Experiência do Governo Popular de Maringá – 2001/2004 – Maringá: Governo Popular de Maringá, 2004.

IAMAMOTO, M. V., CARVALHO, R. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Cortez, 1999.

JOVCHELOVITCH, M.. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 56, Cortez, São Paulo, 1998.

KAMEYAMA, N. "**Terceiro setor e políticas sociais empresariais**", in Anais do VII ENPESS, Abepss, *O Serviço Social e a Questão Social: direitos e cidadania*. Brasília, UnB, vol. II, novembro de 2000, p.245-254.

_____. **A nova configuração das Políticas Sociais**. Revista Praia Vermelha. nº 5. Rio de Janeiro: UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2. sem/2001.

MARQUES, R. M., MEDICI, A C.. **Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas**. In **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Economia Estado e Sociedade. n.85. Curitiba: IPARDES. Maio/agosto 1995.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Zahar. Rio de Janeiro: 1967.

MÉDICI, A C. **O desempenho financeiro das Políticas Sociais Federais**. Cadernos ABONG – Série Especial. 1995.

MINAYO, M.C. S., SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementariedade?** Cad. Saúde Pública, 9, jul/set., Rio de Janeiro, 1993.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis- RJ: vozes, 1994.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e Questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, Cortez, 2002.

MOTA, A. E.. "**Sobre a crise da seguridade social no Brasil**". Porto Alegre, outubro de 2000, mimeo. (Texto apresentado no *II Encontro de Serviço Social e Seguridade*).

MOUFFE, C. **Feminismo, cidadania e política democrática radical**. In: **Cidadania e Feminismo**. México: Ed. Espacial. Productos Culturales, S.A., 1999.

NAVARRO, V. **Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas**. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

NISHIMURA, S.R., STELMACHUK, M.K.. **Poder Público e Investimento para a Assistência Social no Município de Londrina**. Londrina: 2001 (mimeo).

NOGUEIRA, M.A. **Dimensão política da descentralização administrativa.** Revista São Paulo em perspectiva. Fundação Seade. V.11. São Paulo, 1997.

OLIVEIRA, F. **Um governo de (contra)reformas.** In SADER, Emir *et al.* **O Brasil do Real.** Rio de Janeiro: Ed. UERJ.1996.

PAIVA, B.A., ROCHA, P. E.. **O Financiamento da Política de Assistência Social em Perspectiva.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 68. Cortez. São Paulo: 2001.

PASTORINI, A. **A categoria “questão em debate”.** São Paulo. Cortez. 2004.

PELUSO, T.M.P. **Financiamento público: uma contribuição no processo de construção da política de assistência social.** In: Política Pública de Assistência Social – A Experiência do Governo Popular de Maringá – 2001/2004 – Maringá: Governo Popular de Maringá, 2004.

PEREIRA, C. B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO - Brasília: Presidência da Republica, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cartaz, 1998.

REZENDE, J. **Orçamento Público.** Ressel. Londrina: 2002.

RICO, Elizabeth, RAICHELIS, Raquel. **Gestão Social – Uma questão em Debate.** São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

ROCHA, P. E. **Implicações da política econômica na Seguridade e na Assistência Social no governo FHC.** In: Cadernos ABONG nº 30. São Paulo: 2001.

_____. **Financiamento da assistência Social.** In: Cadernos ABONG. Número 21. São Paulo, 1997.

ROSANVALON, P. **A nova questão social: repensando o Estado providência.** Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SECR/PUC/CEAS. **Capacitação de Gestores, conselheiros não governamentais e funcionários efetivos do órgão gestor da assistência social.** 2002 (publicações).

SOARES, L.T.R.. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina.** Petrópolis- RJ: Vozes, 2001. Cap. II. p. 42-66.

SPOSATI, A. O. **Assistência Social: desafios para uma política pública de seguridade social.** Cadernos ABONG, São Paulo: CNAS/UNICEF, 1995.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 5. ed. São Paulo: Cartaz, 1992.

STEIN, R.H. **Descentralização e Assistência Social.** São Paulo. Cadernos ABONG, Série Especial, Subsídios à II Conferência de Assistência Social. 1997.

TAVARES, G.C.. **O financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Paraná.** Dissertação de mestrado em Serviço Social, UEL, Londrina-PR, 2004.

VIANA, M. L. W. "As armas secretas que abateram a seguridade social", in LESBAUPIN, Ivo (org.) *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*, 3 ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999, p. 91-114.

VIDAL, et al. **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.**

VIDAL, L.F., GOMES, T.M. **A construção da política de assistência social em Maringá.** In: Política Pública de Assistência Social – A Experiência do Governo Popular de Maringá – 2001/2004 – Maringá: Governo Popular de Maringá, 2004.

VIEIRA, E. A. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** 4.^a ed., São Paulo: Cartaz, 1995.

YASBEK, M. C. **Globalização, Precarização das Relações de Trabalho e Seguridade Social.** Serviço Social e Sociedade. n 56.

_____. **A Refilantropização da Assistência Social.** Cadernos ABONG, São Paulo: CNAS/UNICEF, 1995.

ANEXO

ANEXO I
RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA

ANEXO I – Relação dos documentos utilizados na pesquisa

Relação dos documentos utilizados na pesquisa:

1. Planos Plurianuais: 1998 a 2001 e 2002-2005.
2. Leis de Diretrizes Orçamentárias: 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004.
3. Leis Orçamentárias Anuais:
 - 1997 – Lei nº 4317/1996 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 1998 – Lei nº 4565/1997 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 1999 – Lei nº 4732/1998 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 2000 – Lei nº 4949/1999 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 2001 – Lei nº 5309/2000 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 2002 – Lei nº 5619/2001 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 2003 – Lei nº 6041/2002 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
 - 2004 – Lei nº 6480/2003 e anexos referentes ao gestor da assistência social.
4. Quadros de detalhamentos de despesa do gestor da assistência social, referentes aos exercícios de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004.
5. Relatórios de execução física dos orçamentos dos exercícios de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004.
6. Planos Municipais de Assistência Social de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004.
7. Relatórios de Gestão da Assistência Social de 2001 a 2004.
8. Atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de 1997 a 2004.
9. Resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social do período de 1997 a 2004.
10. Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de 1995, 1998, 2000, 2002 e 2004.
11. Relatório de prestação de contas do órgão gestor da assistência social para o Conselho Municipal de Assistência Social.