

## FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: PARTICULARIDADES DA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA EM JUIZ DE FORA – MINAS GERAIS

*Maria Inez de Oliveira Affonso<sup>1</sup>*

*Márcia Barroso de Carvalho Nocera<sup>2</sup>*

*Luciane de Carvalho<sup>3</sup>*

*Cristiane Nasser do Valle<sup>4</sup>*

5

**Resumo:** Pesquisa qualitativa apoiada pela FAPEMIG, desenvolvida por docentes, discentes e profissionais da Faculdade de Serviço Social da UFJF, da Universidade de Granada, da Universidade Nacional do Centro de Buenos Aires e da Universidade Nacional de Rosario. Objetiva analisar a gestão pública da política de Assistência Social nas cidades envolvidas através dos eixos da gestão, financiamento e controle social.

**Palavras-Chaves:** gestão pública; assistência social; controle social

## SOCIAL SECURITY FINANCING: PARTICULARITIES OF THE MANAGEMENT OF ASSISTANCE IN JUIZ DE FORA – MINAS GERAIS

**Abstract:** Qualitative research supported by FAPEMIG, developed by teachers, students and professionals of the Faculdade de Serviço Social of UFJF, Universidad de Granada, Universidad Nacional de Buenos Aires and the Universidad Nacional de Rosario. Intend to analyze the public administration of social assistance policy at the involved towns through administration, financing and social control.

**Keywords:** public administration; social assistance; social control

---

<sup>1</sup> Assistente Social CRAS Oeste

<sup>2</sup> Assistente Social CRAS Leste

<sup>3</sup> Assistente Social CREAS Norte

<sup>4</sup> Graduação e Mestrado em Serviço Social pela UFJF, especialização e residência em Saúde Coletiva e assistente social efetiva da Prefeitura de Juiz de Fora.

<sup>5</sup> Assistentes Sociais da Prefeitura de Juiz de Fora, integrantes do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Gestão e Cidadania da Faculdade de Serviço Social da UFJF e participantes da pesquisa integrada *A gestão pública da política de Assistência Social: um estudo comparativo entre América Latina e Europa.*

## **REFLEXÕES SOBRE FINANCIAMENTO**

A estruturação da Seguridade Social no Brasil representa uma das maiores conquistas sociais da Constituição Federal de 1988 e uma inovação da forma de conceber e organizar o acesso da sociedade aos direitos da previdência, saúde e assistência social, permitindo a institucionalização de um sistema de proteção social com fontes de financiamento próprias que, ao menos na previsão legal, desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil.

Segundo Boschetti e Teixeira (2005), a política fiscal adotada no país, desde 1988, vem sendo orientada pelos acordos firmados entre governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os dados referentes à dinâmica de evolução da carga tributária apontam que 68% dela estão concentrados na União; 28% nos estados e 4% nos municípios. Esses dados revelam a concentração e centralização de recursos na União que se constitui o ente federativo com maior capacidade de tributação e financiamento, além disso, há uma concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública. O pagamento de juros, encargos e amortizações são sempre superiores que todo o recurso destinado a seguridade social.

Outro aspecto evidenciado é a carga tributária regressiva, evidenciada a partir das mudanças efetuadas na legislação tributária em 1996 que ampliou a regressividade da carga tributária ao vinculá-la sobre bens e serviços (consumo). Segundo dados do Unafisco Sindical 2006, os trabalhadores assalariados pagam em tributos diretos proporcionalmente o dobro que pagam os empregadores. Além disso, a tributação sobre renda e patrimônio se faz insignificante, não chegando a 3% do PIB. Constata-se, assim a inexistência do caráter redistributivo do sistema de proteção social, recaindo a maior parte da arrecadação para os trabalhadores.

Relativamente à evolução da arrecadação, as análises constataam um aumento na arrecadação tributária, mas não acompanhada de um aumento significativo dos recursos para

as Políticas Sociais em geral, em especial, para a Seguridade Social. Daí a relação estreita entre política macroeconômica e fundo público. Os recursos da Seguridade Social são apropriados anualmente pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com vistas à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida, transferindo recursos da seguridade social para o orçamento fiscal. Esse movimento se traduz em um mecanismo de manipulação orçamentária, culminando na redução do volume de recursos que são retidos para a formação do superávit primário, e que tem sido muito superior que os gastos com as políticas de Seguridade Social (BHERING, 2008).

O caráter regressivo das fontes de financiamento da Seguridade Social brasileira é ainda observada no não cumprimento dos preceitos constitucionais referentes ao artigo 195 da Constituição Federal, que definiu que os recursos da Seguridade Social devem ser provenientes de três fontes: 1) orçamento da União, Estados e DF; 2) contribuições sociais que se subdividem em duas: a) sobre folha de salário do empregador, a receita e o faturamento; e b) a do trabalhador e demais segurados.

Essa diversificação de fontes e a criação de novas contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro (COFINS, CSLL, CPMF) é extremamente pertinente à lógica da expansão dos direitos sociais. Contudo, o financiamento da Seguridade Social ainda incide majoritariamente sobre os trabalhadores, quer seja pela via da contribuição sobre folha de salários, quer seja pela via das contribuições sobre consumo. Essa constatação de que "os trabalhadores são os que pagam a conta da seguridade", somada a política de ajuste fiscal adotada pelo governo consolida um quadro acanhado das políticas sociais, traduzido na perda de financiamento, especialmente as da Seguridade Social.

Somente após as legislações de 1988, é que se passou a apresentar regras e normas que abriram a possibilidade para alteração deste quadro, tanto no que diz respeito às fontes de financiamento, quanto à gestão e aplicação dos recursos. Essas legislações contudo, regulamentaram apenas os recursos repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social.

Houve inovações jurídico-legais no orçamento da Assistência Social, a partir da criação do tripé que compõe a Seguridade Social, incluindo a Política de Assistência Social e, em especial, com a regulamentação da LOAS em 1993, uma vez que esta Lei rompeu com a histórica ausência de fundos específicos para a área criando o FNAS e definindo que o financiamento de todas as ações assistenciais previstas deve ser realizado com recursos deste Fundo.

A descentralização político-administrativa no financiamento da Assistência Social pressupõe que os entes (Estado e Município) sejam dotados de autonomia administrativa e

fiscal, com compartilhamento de poderes nos seus respectivos territórios. Define então o SUAS como modelo na regulação e organização das ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, em todo território nacional e, tem a família como foco prioritário de atenção e o território como base de organização. Para que isto se efetive, é necessária uma gestão compartilhada e um co-financiamento pelas três esferas de governo, com definição clara das competências técnico-políticas de cada esfera.

Segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) a aplicação dos recursos do FNAS deve se dar: a) no pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC); b) no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas aprovados pelo CNAS; c) atender em conjunto com estados e municípios, as ações de caráter emergencial; d) capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento de pesquisas de Assistência Social; e) projetos de enfrentamento da pobreza.

No que se refere às condições gerais para a transferência de recursos federais há critérios estabelecidos, quais sejam: a) no caso dos municípios, observar os níveis de gestão; b) constituir unidade orçamentária (FMAS); c) comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro e recebidos em co-financiamento; d) corresponder aos critérios de partilha; e) comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos; f) alimentar as bases de dados do SUAS- Web.

A transferência de recursos deve se dar através do repasse regular e automático Fundo-a-Fundo, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os municípios e estados nas despesas com proteção social básica e especial. Isto garante a continuidade dos atendimentos, agiliza os fluxos e assegura regularidade nos repasses. Os repasses regulares e automáticos devem ser incluídos nos respectivos orçamentos dos fundos.

Além dos repasses automáticos Fundo-a-Fundo, a PNAS prevê os repasses efetuados para apoio financeiro aos projetos e programas não continuados, para os quais permanece o mecanismo de convênio. Nos casos em que a demanda do município não justifique a oferta, em seu âmbito, de serviços continuados, é possível o estabelecimento de parcerias entre municípios vizinhos, inclusive mediante consórcios públicos, com co-financiamento estadual e federal e dos municípios consorciados.

A prestação de contas ocorre através de apresentação de relatório de gestão, elaborado conforme modelo pactuado nas comissões intergestores. Este relatório deve apresentar a capacidade de gestão e o alcance dos resultados. Já a fiscalização dos recursos financeiros relativos ao SUAS é de competência dos gestores federal, do Distrito Federal, estadual e municipal, dos órgãos de controle interno do governo federal, do tribunal de contas do

Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, demais órgãos do legislativo e dos Conselhos de Assistência Social.

O decreto de regulamentação do FNAS estabelece que a gestão do Fundo cabe ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, por intermédio da Secretaria de Assistência Social (SAS). Uma inovação foi o estabelecimento como condição para repasse de recursos financeiros do governo federal para Estados e Municípios a criação de Conselhos, Fundos e Planos acelerando o processo de estruturação do sistema descentralizado e participativo, além de criar as possibilidades para romper com a tradicional relação convenial de repasse de verbas, na maioria das vezes, clientelistas.

Outra importante inovação refere-se ao princípio do co-financiamento entre as esferas de governo e partilha de recursos do FNAS entre os estados da federação. Estas transferências baseiam-se em critérios que permitem reduzir as desigualdades entre as regiões.

Em 2000, a Assistência foi desvinculada da Previdência, passando a ter uma rubrica específica - FUNÇÃO 8 - desdobrando-se em 04 sub-funções de assistência: ao idoso, ao portador de deficiência, à criança e adolescente e assistência comunitária. Cada uma destas sub-funções abrangem diversos programas e ações conforme alguns relacionados a seguir: Ações Sociais e Comunitárias - ASC; Apoio a Ações Comunitárias e Instituições; Atenção à Criança; Assistência à Criança e ao Adolescente; Benefício de Prestação Continuada; Brasil Jovem; Cidadão, Família e Deficiente; Comunidade Ativa; Coordenação da Política de Assistência Social; Desenvolvimento Integrado e Sustentável; Direitos Humanos, Direitos de Todos; Enfrentamento à Pobreza; Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Escola de Qualidade para Todos; Garantia de Renda Mínima; Idoso; Integração Sócio Laboral; Proágua – Infra-estrutura; Proteção à Criança e ao Adolescente; Reabilitação Profissional; Renda Mensal Vitalícia por Idade; Renda Mensal Vitalícia por Invalidez; Segurança do Cidadão; Capacitação de Liderança Comunitária; Agente Jovem;

Em 2002, houve um aumento de recursos repassados pela Função Assistência às ações que não se regiam pela LOAS - e a criação do FNAS, vem garantindo que entre 60% e 70% do total de recursos aplicados nas funções típicas sejam direcionados para ações cuja natureza assistencial é discutível, quais sejam: Programa Calha Norte, Comunidade Ativa, desenvolvimento da educação profissional, extensão universitária, florestas sustentáveis e paz nas escolas.

Alguns pontos revelam a importância do FNAS como mecanismo democrático de financiamento da Assistência Social: a) crescimento dos recursos federais aplicados na Função Assistência; b) tendência de melhor delimitação das ações tidas como assistenciais,

embora ainda permanecem algumas cujo caráter assistencial é bastante discutível; c) redução de ações cuja natureza assistencial é discutível da órbita de financiamento da assistência social; d) reforço do FNAS como instrumento orçamentário.

O Decreto que instituiu o FNAS (1995) detalhou as fontes de receita, ampliando aquelas previstas no artigo 195 que são provenientes dos orçamentos da União, Estados e DF e municípios, e das contribuições sociais sobre folha de salário do empregador, a receita e o faturamento; e a do trabalhador e demais segurados da previdência social, incorporando a essas, doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, recursos de concursos de prognósticos, sorteios e loterias, receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo ou da alienação de bens móveis da União.

De 1996 a 2002 predominaram as fontes de contribuições sociais em detrimento de recursos provenientes de impostos (sempre foram responsáveis por um percentual em torno de 93%). As contribuições sociais são as seguintes:

a) Contribuição para Finsocial e Cofins: é devida pelas pessoas jurídicas ou a ela equiparadas pela legislação do Imposto de renda. É de 2% incidente sobre o faturamento mensal, e deveria destinar-se, exclusivamente, às despesas com atividades nas áreas de saúde, previdência e assistência social. As entidades beneficentes estão isentas da COFINS.

b) Contribuição social sobre o lucro líquido das empresas (CSLL): incide sobre o valor do resultado do exercício das empresas encerrado em 31 de dezembro de cada ano.

c) Contribuição sobre a receita de concursos e prognósticos: é uma das mais antigas com o propósito de financiar os programas sociais. 2,5% da loteria esportiva federal; 8,1% sobre a receita bruta de cada extração realizada pela loteria federal (antes eram direcionados para os Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, Previdência e Assistência Social). Com a Constituição de 1988 passou a compor o orçamento da Seguridade Social.

d) Fundo Social de Emergência: criado "com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de Estabilização Econômica" para os anos de 1994 e 1995. No entanto, houve uma Emenda Constitucional (2000) que estabeleceu que 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União podem ser desvinculados de órgão, fundo ou despesa, o que, na prática, possibilita redirecionar 20% da arrecadação que, constitucionalmente deveria ser aplicada na Seguridade social.

Seguindo as diretrizes da LOAS, PNAS e NOB, os dois grandes princípios que devem orientar o financiamento da Política de Assistência Social brasileira são **co-financiamento pelos três níveis de governo e progressividade na lógica de definição das fontes orçamentárias**.

Um grande avanço foi o estabelecimento dos níveis de proteção social para a definição na aplicação dos recursos, distribuídos entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Para a Proteção Social Básica (PSB), a distribuição deve respeitar os seguintes critérios: a) porte populacional dos municípios (Pequeno I e II; Médio, Grande e Metrôpole); b) taxa de vulnerabilidade social por estado; c) cruzamento de indicadores sócio-territoriais e de cobertura (básicos = taxa de vulnerabilidade social municipal; receita corrente líquida municipal per capita; recursos transferidos pelo FNAS para proteção social básica per capita e complementar = indicador variável, relacionado às particularidades de cada estado ou região.

Para municípios de Médio ou Grande porte os critérios a serem respeitados são: qualificação de mão de obra; taxa de intensidade da pobreza; taxa de crescimento da população residente; taxa de evasão escolar.

Para Metrôpoles: taxa de homicídios; taxa de homicídio de jovens; taxa de mortalidade infantil; taxa de intensidade da pobreza; taxa de crescimento da população residente.

A NOB/SUAS construiu a sua METODOLOGIA DE CRUZAMENTO DE INDICADORES da seguinte forma: o indicador taxa de vulnerabilidade social municipal tem peso 2 + receita corrente líquida municipal per capita tem peso 1 + recursos transferidos pelo FNAS para PSB per capita tem peso 1 + indicador complementar tem peso 1.

Na **Proteção Social Básica**, a distribuição dos recursos partilhados, segue os seguintes critérios: a) Pequeno porte I - mínimo de 1 CRAS para até 2500 famílias referenciadas; b) Pequeno porte II - 1 CRAS para até 3500 famílias referenciadas; c) Médio porte - 2 CRAS, para até 5000 famílias; d) Grande porte - 4 CRAS, para até 5000 famílias; e) Metrôpoles - 8CRAS para até 5000 famílias.

Piso básico fixo: para atendimento à família no âmbito do CRAS, é calculado a partir do custo médio anual dos serviços de atenção integral à família, dividido pelo número de famílias referenciadas, dividido pelo número de meses do ano.

Piso básico de transição: para serviços complementares no território que visam complementar o atendimento prestado no CRAS, entre eles, sócio-educativos, centros de convivência, ações de incentivos ao protagonismo e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Para a **Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade** a distribuição diferencia-se entre os Programas:

a) Para o **PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)** obedecerá os seguintes critérios: taxa de trabalho infantil; taxa de cobertura do PETI em relação à incidência do trabalho infantil.

b) Para o Enfrentamento do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, poderão ser organizadas por meio de consórcios ou serviços de referência regional.

Ambos os Programas seguem os seguintes critérios: incidência de situações; taxa de vulnerabilidade social municipal; existência de Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar.

Pisos de transição de média complexidade: com exceção do PETI e do Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes é calculado a partir do financiamento do governo federal para a média complexidade no país, dividido pelo número de pessoas referenciadas com esses recursos, dividido pelos meses do ano.

Piso fixo de média complexidade: inclui os serviços voltados ao combate do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes, bem como a rede voltada ao atendimento das ocorrências de violação de direitos, sem rompimento de vínculos familiares e comunitários, como por ex. situações de violência, emergências, abuso, exploração, negligência, omissão. Seu cálculo engloba o custo médio do atendimento neste nível, dividido pela capacidade média de uma unidade prestadora, dividido pelos meses do ano.

Piso de alta complexidade I: casas lares, albergues, abrigos. Garantam proteção integral às famílias, acolhendo seus membros, que se encontram sem referência familiar ou comunitária.

Piso de alta complexidade II: aos usuários em situações específicas e altamente qualificadas, como financiamento de ações voltadas para a proteção integral de famílias - indivíduos em situação de rua, idosos dependentes, adolescentes sob ameaça.

## **CONTEXTUALIZANDO O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA**

No início da década de 1980, o investimento do governo municipal na área de Assistência Social seguia uma padronização característica das cidades de médio e grande porte. O principal financiador de recursos financeiros para as Prefeituras era o Governo Federal, que não destinava um orçamento próprio para a área de Assistência Social, justificado pela existência da relação de complementariedade entre as ações de Assistência Social e as demais áreas, especialmente, Educação, Saúde e Previdência. Os recursos eram diretamente repassados ao governo municipal, que deveria investir em ações comunitárias



para geração de emprego e renda. Foram criados os Centros Comunitários em regiões da cidade, com o objetivo de oferecer cursos profissionalizantes para a população.

A administração pública municipal passou a implementar as ações de Assistência mais sistematicamente, dentro da lógica das políticas comunitárias. O Governo Federal enviava um grande montante de recursos para esta finalidade, embora ainda não houvesse, de fato, uma política de Assistência Social, uma vez que as ações eram isoladas.

Em 1985, um marco na trajetória da Assistência Social no município, foi a criação da AMAC (Associação Municipal de Apoio Comunitário) como responsável pela gestão e execução das ações de Assistência Social com recursos oriundos do Governo Federal.

Criada como entidade privada para gerir recursos do Governo Federal, justificava a gerência dos recursos com o fato do Superintendente ser indicado pelo Prefeito, ou seja, de sua total confiança político-administrativa. Os recursos federais eram repassados diretamente à Prefeitura à semelhança de outros municípios do país.

A lógica de ampliação dos recursos obedecia ao fato de quanto mais os municípios ampliassem suas ações comunitárias, mais eram os recursos federais destinados aos mesmos. Seguindo esta lógica, Juiz de Fora ampliou suas ações na área da Assistência e conseguiu um volume de recursos bastante expressivos.

Este formato de financiamento não exigia dos municípios contrapartidas específicas e a prestação de contas, eram realizadas apenas com a apresentação do extrato bancário, seguindo o modelo do “orçamento clássico”. Este modelo de orçamento era executado pagando-se somente o que se gastou e não havia preocupação com uma programação orçamentária, nem mesmo com o estabelecimento de metas físicas capazes de avaliar os gastos frente as demandas da área.

Neste período tem-se um financiamento na área social marcado por práticas descontínuas, centralizadas e pontuais, não havendo uma programação orçamentária. A prestação de contas era meramente financeira.

Na esteira deste percurso, o grande marco na proteção social no Brasil foi a promulgação da Constituição de 1988, colocando a Assistência Social como política pública, juntamente com a Saúde e a Previdência, compondo o tripé da Seguridade Social. A partir de então, foram criadas duas formas de transferência de recursos: involuntária e voluntária.

A **transferência involuntária** se dava com a participação dos entes federados (Estado e Município) através dos impostos FPM, IPVA, IPI, ICMS, entre outros. A **transferência voluntária** era a transferência através de convênios entre as entidades. Isto significou uma sistemática de planejamento e de prestação de contas, que deixava de ser um

acompanhamento meramente financeiro para ser um acompanhamento físico de execução das ações.

Em 1993, a Assistência Social alcança o status de política pública, com a criação de uma Lei Orgânica específica - LOAS - a qual proporcionou um novo formato de organização e prestação da Assistência Social, a partir da co-participação dos três níveis de governo no financiamento da Assistência.

Assim, tornou-se obrigatória para os governos municipais, a criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, constituindo-se em condição para o repasse de recursos financeiros Fundo-a-Fundo.

Além dessa exigência, iniciou-se uma adequação orçamentária dos entes, ou seja, passou-se a exigir das Entidades, um Plano de Ação, o que desencadeou uma distinção das ações de Assistência Social. Se inicia assim um processo de Planejamento Orçamentário, numa ótica que difere do orçamento clássico, mas, ainda assim, Assistência Social continua sem orçamento próprio. Apenas em 2002, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 1001/maio 2000, que se institui um orçamento próprio para a política de Assistência, desvinculando-a do orçamento da saúde, previdência municipal, entre outras.

Atendendo às necessidades de adequações institucionais previstas na Constituição de 1988, nas quais os municípios deveriam se enquadrar para o recebimento de repasses financeiros, Juiz de Fora criou em 1996, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), através da Lei 8926 de 20/09/96.

Em 2000, paralelamente à instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a Prefeitura de Juiz de Fora passou por um processo de Reforma Administrativa, traduzida na Lei 10.000 de 08/05/2001. A referida Lei dispõe sobre a nova organização e estrutura da administração municipal e, em seu artigo terceiro inciso I, *“estabelece que para revitalizar o serviço público e desenvolver os meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades, a organização do poder executivo deverá democratizar a ação administrativa, através da participação direta da sociedade civil...”*.

Também prevê como dever do poder público, *“melhorar a qualidade e abrangência dos serviços públicos municipais, observando os princípios da universalidade, igualdade, modicidade e adequação, além da promoção da gestão descentralizada, quer territorial,*

*funcional ou socialmente, a fim de aproximar a ação governamental dos cidadãos usuários e promover o desenvolvimento local...”.*

Com a Reforma Administrativa foi criado um novo Organograma institucional, que reorganizou, inclusive, as ações na área de Assistência Social. Foi implantada a Diretoria de Política Social (DPS), que se tornou a gestora da política de Assistência Social no município, cabendo à AMAC somente a execução desta política por meio dos Programas e Serviços oferecidos à população.

Em Juiz de Fora, até 2000, o orçamento da Assistência era executado diretamente e exclusivamente pela AMAC. Com a Reforma Administrativa efetivada em 2000, criou-se a Diretoria de Política Social (DPS), a qual passou a ser a definidora da política de Assistência, e a AMAC a executora (no âmbito financeiro). Dessa forma, a AMAC passou a gerir a Assistência sob a forma de convênio com a DPS.

A posterior criação da Secretaria de Assistência Social (SPS) e da Secretaria de Assistência Social (SAS) em janeiro de 2009, ambas em substituição à DPS, seguiram a mesma lógica de convênio com a AMAC. Os fundos por segmento - criança e adolescente e idoso - eram distribuídos separadamente e a partir de então, passaram a compor uma única fonte aglutinados no FMAS, o qual é gerido primeiramente pela DPS, e em seguida, pela SPS e, recentemente pela SAS.

Em 2005, o município passou a distribuir os recursos nas lógicas da Atenção Básica, de Média e de Alta complexidade. Com a criação dos CRAS e CREAS, organizou as nomenclaturas e os serviços em torno destas proteções. Com a implantação dos CRASs, o Governo Federal começou a repassar um valor per capita de R\$ 8,00 (por atendimento).

Além desse valor per capita (variável), o Governo federal repassa também, para a Assistência Social no município de Juiz de Fora, um valor fixo, que atualmente é de R\$ 27.371.521,72 / ano. Esse valor é distribuído para os seguintes Programas: Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada; Renda Mensal Vitalícia; BPS na Escola; Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); Serviços Específicos de Proteção Social Básica (PSB); Pro-Jovem Adolescente; Serviço Especializado de Proteção Social Especial (PSE); Serviço de PSE a Indivíduos e Famílias; Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho; Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias; Segurança Alimentar.

No que se refere aos nove CRAS no município de Juiz de Fora, quatro são co-financiados e cinco são próprios. Dos quatro CREAS, um é co-financiado e três são próprios.

Esses dados evidenciam a lógica que prevalece em se dividir os recursos da Assistência em serviços, segundo seu nível de proteção: básica e especial. Também foi a partir dessa lógica, iniciada com a criação do SUAS que regulamentou-se, algumas ações, que antes eram sob a forma de convênio - entre elas, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Creches, além do Abrigo para Migrantes -, pois passaram a ser consideradas Ações Continuadas e, conseqüentemente, passaram a obter transferências permanentes.

Além dos recursos repassados à Assistência Social em Juiz de Fora pelo Governo Federal, torna-se necessário registrar as demais despesas do município, viabilizadas com os recursos próprios segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): atividades administrativas; gastos com pessoal; criança e adolescente – Conselho Tutelar; atenção às famílias vulneráveis; Inclusão Produtiva; construção de equipamentos sociais; Segurança Alimentar - Banco de Alimentos, Programa Viva Vida, Restaurante Popular, Banco de Leite, hortas e pomares comunitários.

Estas informações demonstram, também, que foi a partir do SUAS que os recursos da Assistência não mais ficaram dispersos em outras Secretarias, como ocorria antes, sendo possível perceber uma direção mais definida dos recursos para esta Secretaria.

Com relação ao volume de recursos, estes vêm se tornando permanentemente crescentes, o que fica explicitado no Orçamento Social de Juiz de Fora. Em 1996, no primeiro Governo Custódio de Mattos, a Prefeitura destinava à AMAC - responsável, à época, por toda a gestão do recurso na Assistência – R\$ 4 milhões de reais; em 2005, já com o SUAS, o orçamento para a Assistência foi de R\$ 15 milhões de reais e em 2010 girou em torno de R\$ 36.000.000,00.

Juiz de Fora encontra-se atualmente, na Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Este pressuposto indica que cabe ao Gestor municipal assumir a responsabilidade de organizar a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, ou seja, *“deve prevenir as situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos existentes em seu município”* (NOB/SUAS 2005:25).

Essa autonomia do Município, a partir da Gestão Plena, juntamente com o crescente montante de recursos, nos permite dizer que houve uma ampliação do acesso das famílias em

situação de vulnerabilidade social à política de Assistência, especialmente ao Programa Bolsa Família.

## CONCLUSÕES

A Assistência Social tem se constituído como ação ubíqua, presente em praticamente todas as outras Políticas Sociais, como na Saúde, Educação e Previdência, confirmando a histórica *pulverização de recursos* em uma infinidade de programas implementados por diversos Ministérios.

Um estudo que intenciona conhecer a estrutura de financiamento e gasto desta política social no âmbito federal, não pode ficar alheio às destinações dos recursos públicos federais a esta função, independente de seu *locus* institucional.

Apesar das indicações legais, não se pode afirmar que as fontes financiadoras da Política de Assistência Social possuem caráter progressivo. Os tributos são divididos em dois grandes grupos: DIRETOS (pagos por pessoas físicas ou jurídicas diretamente sobre os rendimentos) – mais redistributivo; e INDIRETOS (considerados regressivos porque incidem sobre produtos) – todos pagam igualmente, independentemente da renda.

Assim, das fontes destinadas à Assistência Social que possuem arrecadação permanente e segura, as DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO; os RECURSOS PROVENIENTE DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E LOTERIAIS; e a COFINS, têm caráter REGRESSIVO.

Os TRIBUTOS SOBRE A FOLHA DE SALÁRIO, representam a segunda principal fonte de arrecadação; A RECEITA TRIBUTÁRIA PROVENIENTE DE RENDIMENTOS/LUCRO é decrescente e a TRIBUTAÇÃO SOBRE PATRIMÔNIO apresenta participação insignificante.

Os dados acima mostram que o princípio da progressividade, formulado na Constituição federal (originado no princípio geral da igualdade e justiça) não prevalece na Assistência Social, o que torna seu financiamento regressivo.

Muitas das determinações legais não foram ainda cumpridas: garantia de um percentual fixo do Orçamento da Seguridade Social para o FNAS; definição e aprovação em lei do percentual de cada fonte a ser destinado à assistência; definição de um percentual fixo de repasse dos recursos provenientes dos concursos de prognósticos; utilização de receitas de impostos mais progressivos e redistributivos de renda; definição do percentual de participação

dos governos federal, estaduais e municipais e do Distrito Federal no montante total do orçamento da Assistência social.

Contudo, a alteração mais facilmente observada é em relação à aplicação dos recursos, no que tange aos critérios de partilha. Ainda hoje é clara a incipiência do financiamento da Assistência Social, o que não permite garantir a continuidade dos Programas que possam, de fato, imprimir algum impacto social nas condições e qualidade de vida da população usuária desta Política.

No estudo realizado em Juiz de Fora cabe a reflexão acerca do acesso aos Programas municipais. A abertura dos CRAS se, por um lado, ampliou o acesso e a informação, por outro, criou uma demanda reprimida para os mesmos, de maneira especial, aos projetos de Segurança Alimentar e voltados para a qualificação de adolescentes.

Além disso, trouxe à tona, indicadores que apontam para a necessidade da pesquisa mais aprofundada acerca da gestão dos recursos, e das dificuldades com relação à sua transparência pelos Gestores Locais, bem como, os critérios referentes às distribuições dos mesmos.

Há que se avançar nessa particularidade da gestão pública para efetivar uma análise profunda e crítica da mesma, o que aponta a importância de continuidade de pesquisas nessa direção no município.

## **BIBLIOGRAFIA**

BHERING, E. (2008). Acumulação capitalista, fundo público e Política Social in BOSCHETTI, I., SANTOS, S.M., MIOTO, R. (Orgs.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. SP, Cortez Editora.

BOSCHETTI, I. e TEIXEIRA, S. (2005). Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social in *Revista Ser Social*, nº 12, Brasília, UnB

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

FERREIRA, Ana Maria (2007). *Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda: a particularidade da realidade de Juiz de Fora*. Dissertação de

Mestrado, Faculdade de Serviço Social, UFJF.

SALVADOR, E. (2009). A reforma tributária desmonta o financiamento da Seguridade Social in *Revista Ser Social* vol. 11, nº 25. Brasília, UnB.

\_\_\_\_\_ (2010). Fundo Público e Política Social na crise do capitalismo in *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 104. SP, Cortez Editora.

TOLEDO, Sabrina Navarro (2010). *Implementação do SUAS: um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora/MG*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Serviço Social, UFF.