

Financiamento da assistência social em Belém: um estudo sobre fundo municipal entre 2006 e 2017¹

Financing social assistance in Belém: a study on municipal funds between 2006 and 2017

Zaraia Guará Ferreira*

Resumo: Este artigo analisou o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) da cidade de Belém, Estado do Pará, Brasil, entre 2006 e 2017, identificando o processo de cofinanciamento dos três níveis da federação (União, Estado e Município) e sua média de execução. Como suporte teórico e histórico utilizamos o conceito de Fundo Público e sua vinculação ao Estado. Os dados orçamentários (LOA) foram obtidos a partir do portal da transparência do município, da Câmara do Vereadores, da Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGEP) e da Fundação Papa João XXIII (Funpapa). Além desses, foram analisados os Planos de Ação e Demonstrativos Físico Financeiros produzidos pela FUNPAPA e encontrados parte no portal SUASWEB, parte disponibilizada pela Fundação. Como resultado da pesquisa observamos o desfinanciamento paulatino dos serviços socioassistenciais e sua baixa média de execução.

Palavras-chaves: Fundo Público, Assistência Social, Financiamento.

Abstract: This paper analyzed the Municipal Social Assistance Fund (FMAS) of the city of Belém, State of Pará, Brazil, between 2006 and 2017, identifying the co-financing process of the three levels of the federation (Union, State and Municipality) and its average execution. As theoretical and historical support we use the concept of Public Fund and its link to the State. Budget data (LOA) were obtained from the municipal transparency portal, the City Council, the Management and Planning Secretariat (SEGEP) and the Papa João XXIII Foundation (Funpapa). In addition to these, the Action Plans and Physical and Financial Statements produced by FUNPAPA were analyzed and found in part on the SUASWEB portal, part made available by the Foundation. As a result of the research, we observed the gradual defunding of social assistance services and their low average execution.

Keywords: Public Fund, Social Assistance, Financing.

Recebido em: 10/08/2021

Aprovado em: 11/04/2022



© O(s) Autor(es). 2018 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição- Não-Comercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar, distribuir e reproduzir em qualquer meio, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material, desde que para fins não comerciais e que você forneça o devido crédito aos autores e a fonte, insira um link para a Licença Creative Commons e indique se mudanças foram feitas.

¹ Este artigo é resultado dos estudos realizados em minha dissertação de mestrado, apresentado em agosto de 2021 ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

* Assistente Social, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS-UFPA); Assistente Social do Instituto de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Públicos de Belém (IASB).

Introdução

O Fundo de Assistência Social no Brasil² tem um arranjo complexo de arrecadação, isenção fiscal, distribuição e execução, desdobrando-se em serviços, benefícios e ações (projetos e atividades), contando com diferentes níveis de financiamento e administração. Junto a outros fundos permeia o centro da discussão política e econômica nacional, travado no debate do orçamento do Estado desde a União até os municípios. Esses fundos setoriais ou especiais são instrumentos orçamentário-contábeis criados por legislação a fim de tornarem administráveis os montantes de recursos destinados a determinadas áreas de investimento estatal (Costa, 2012). São, portanto, parte do Fundo Público concentrado pelo Estado, ou seja, montante de valor oriundo do trabalho social expropriado e transformado em lucros, juros ou renda da terra, punctionado através do sistema tributário (Behring, 2010, 2021)

O Fundo Público, através do orçamento, é um elemento vinculante entre Estado e economia, um instrumento de transferência de riqueza, podendo funcionar para sua concentração ou distribuição na sociedade. Assim torna-se um elemento de poder fundamental na dinâmica econômica, política e social.

O Estado, nesta equação, é a moldura que dá forma ao Fundo Público, não podendo este existir sem aquele, ao mesmo tempo que é o aparato mediador entre economia e sociedade na sua distribuição. Assim, entendemos que estudar o Fundo Público é parte do esforço para entender como são distribuídas as riquezas entre as classes que disputam o excedente do trabalho transformado em tributos e repartindo em diferentes direções.

O Fundo da Assistência Social é uma pequena manifestação desse imenso montante de riqueza concentrada, utilizada como resposta à questão social gerada com a exclusão do trabalho (Santos, 2012). No Brasil, a assistência social trilhou um longo e contraditório caminho desde o seu nascimento na primeira metade do século XX, apresentando-se como uma necessidade social premente diante da complexificação do capitalismo brasileiro e da emersão da questão social levada ao centro do debate político e econômico nacional.

O financiamento ganha destaque dentro da nova Constituição brasileira em 1988, tornando-se uma das mais importantes inovações junto a descentralização administrativa e controle social. Neste trabalho, para observarmos esse financiamento de forma empírica, estudaremos o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do município de Belém, Estado do Pará, bem como seu cofinanciamento pelos diferentes entes da Federação, procurando entender como cada um colabora com os serviços da assistência social e como é executado esse

² Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS).

montante. Para isso foram realizadas análises dos gastos da Assistência Social no município, através da análise de documentos institucionais do Ministério da Cidadania que dizem respeito ao cofinanciamento do Fundo Municipal, cotejando-os com documentos da Prefeitura de Belém através de suas Secretarias de Gestão e Planejamento (SEGEP) e da Fundao Papa João XXIII (FUNPAPA), esta última responsável pela administrao da Assistência Social no município.

Fundo público e assistência social

Para estudarmos a formao de fundos públicos e a forma como as políticas públicas são organizadas e financiadas  necessário abordarmos uma relao fundamental das sociedades modernas, o Estado e a economia. Ou seja, a relao entre a forma política e administrativa que emergiu dos resqcios da sociedade feudal europeia e a organizao econômica da sociedade capitalista nascente. As instituies resultantes desse processo são produto de uma longa trajetória de arranjos e rearranjos históricos oriundo da complexificao permanente que passou ao longo dos séculos.

O debate sobre a forma e o conteúdo do Estado já atravessa séculos, territórios e conjunturas distintas e não tem data limite para terminar. Poulantzas (2000) nos alerta que  preciso fugir das explicaes fáceis que tentam separar uma estrutura estrita e administrativa própria de um Estado gerencial das relaes estabelecidas na sociedade, assim como das explicaes historicistas que veem o Estado como resultado lógico e cronológico das relaes de classes, ou mesmo de interpretaes que o colocam como apêndice-reflexo e operativo das lutas e do poder econmico.

Essas tentativas de diminuir ou eliminar o Estado como fator central na compreensão da sociedade capitalista fracassaram diante da realidade. Mesmo com a emersão da globalizao e sua ideologia neoliberal, após a eliminao das fronteiras para o capital, o Estado Mínimo apregoado, na verdade, transformara-se em máximo para a garantia dos fluxos e da estabilidade comercial e financeira em momentos de crises que não tardam a acontecer (Salvador, 2010; Behring, 2021).

 na relao entre Estado e economia capitalista que veremos surgir e desenvolver-se Fundos Estatais que servirão ao financiamento das aes do Estado, em particular, da sua violência institucional legitimada para assegurar em contrapartida o desenvolvimento da economia capitalista. Francisco de Oliveira (1998) ao tentar capitar as origens e importância da relao entre fundos estatais e a formao da economia capitalista, afirmar que “a formao do sistema capitalista  impensável sem a utilizao de recursos públicos, que em certos casos funcionam como uma ‘acumulao primitiva’” (p. 20).

É a partir da crise de 1929, contudo, e com as intervenções keynesianas na regulação estatal sobre o mercado, que esta categoria ganhará a relevância que carrega até hoje. Para Oliveira (1998) há nessa transição a mudança na natureza do Fundo Público que, antes da crise econômica de Nova York, funcionava, em menor parte, como uma forma de “acumulação primitiva” de capital, um ex-post, e era encontrado

desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII até a Revolução Francesa; e, de outro lado, as diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres, de que as ‘Poors Houses’ são bem o exemplo no caso inglês” (Ibidem, p. 20).

Na fase de regulação keynesiana do Estado capitalista, o Fundo Público adquiriu características, sem as quais, o boom expansionista e cumulativo do capitalismo não seria possível, tornando-se um ex-ante, ou seja, uma condição fundamental (sine qua non) para impulsionar a economia industrial da época. A emergência do Estado Social no séc. XIX³ e seu formidável crescimento no século XX é debitado por Salvador (2010) ao crescimento do Fundo Público⁴, fomentando tanto as políticas sociais quanto o desenvolvimento do capitalismo nas economias centrais.

Durante os anos do Keynesianismo/fordismo, os recursos dos fundos públicos, particularmente o “fundo previdenciário”, foram canalizados para cumprir duas missões: garantir a aposentadoria dos trabalhadores e, durante o processo de acumulação financeira (quando os trabalhadores ativos superam o número de beneficiários), canalizar as reservas para investimentos, sobretudo no setor de infraestrutura (SALVADOR, 2010: 81).

Francisco de Oliveira (2015) afirma que o Estado, através do Fundo Público, configura-se como sustentáculo nos momentos das crises cíclicas da economia capitalista, como uma retaguarda sempre acessível para garantia da valorização do capital. Ou seja,

(...) a noção de fundo público menos que um conceito acabado, responde a uma necessidade de nomear recursos geralmente estatais que, no capitalismo contemporâneo – a rigor desde a formulação e adoção generalizadas das políticas anticíclicas -, fundem-se aos recursos privados para sustentar, e não

³ Salvador (2010) apresenta dados compilados na obra *Beyond the Welfare State* de Christopher Pierson (1998) que demonstram que dos 13 países europeus no século XIX, 11 apresentavam legislações que complementavam a renda de trabalhadores antes da virada para o Século XX. O que representa embriões de Estados Sociais posteriormente desenvolvidos.

⁴ Piketty (2014, p. 463) apresenta em seu livro *O Capital no séc. XXI* a evolução das receitas fiscais, de 1870 a 2010, de 4 países com distintas trajetórias históricas entre os mais ricos (Suécia, França, Reino Unido e Estados Unidos) e demonstra a relativa proximidade entre estes na evolução de suas receitas fiscais. “A primeira semelhança é que os impostos representam menos de 10% da renda nacional em todos os países no séc. XIX até a Primeira Guerra Mundial. (...) A partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, assistimos a um crescimento considerável [3 a 4 vezes] da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional”. Até a estabilização de 1980 a 2010 em níveis diferentes: 30% da renda nacional para Estados Unidos, 40% no Reino Unido, 50% na França e 55% na Suécia.

apenas reprimir, as tendências depressivas, a expansão do capital (OLIVEIRA, 2015, p. 376).

Behring (2010, 2021), acrescenta que, dada a importância do lugar que ocupa o Fundo Público na sustentcao da economia capitalista, este transformou-se num elemento “nem ex-ante, nem ex-post do processo de produo e reproduo capitalista, como se supõe que fosse ao período concorrencial, mas um componente in flux do mesmo, que está ali presente no ciclo D – M – D’ ” (2010, p.22). Esse movimento compreenderia a transformao do capital-mercadoria em capital-dinheiro no processo de produo e circulao de mercadorias (Behring, 2012), tendo para isso como seu mediador o crédito privado e o fundo Público (Estado), sendo este último “parteiro” ou “uma mediao decisiva no capitalismo” (Behring, 2012. p. 156)

A dupla forma de execuo do Fundo Público, direto e indireto, para a reproduo ampla do capitalismo  uma de suas características imanentes na atualidade⁵. Tanto contribui para o desenvolvimento econmico via investimentos na produo (diretos), quanto para a reproduo da classe trabalhadora, via investimentos em Políticas Sociais (salários indiretos), repassando parcial ou totalmente os custos do trabalho para o poder público, aumentando assim a margem de mais-valia extraída no processo de produo capitalista.

No Brasil a formao do Fundo Público ganha importância com a emersão do Estado Desenvolvimentista a partir da década de 1930, no governo de Getúlio Vargas. A este modelo de Estado preocupa um planejamento econmico centrado no desenvolvimento, cuja o processo de industrializao ocupa papel central, sendo comum o Estado assumir nichos Industriais diversos dependendo do que seja necessário para impulsionar a economia⁶. O Estado Desenvolvimentista caracterizou-se por assumir as tarefas estruturais do desenvolvimento econmico capitalista e promover uma ampla coalizão de classes que envolvesse a burocracia estatal, empresários, trabalhadores que passam a adotar uma estratégia direcionada para o progresso sustentado da economia (Perissionotto, 2014). Sua delimitao temporal  geralmente estabelecida entre o início do governo de Getúlio Vargas (1930) até o fim da ditadura militar (1985).

No Brasil  identificado como precursor da política social de Estado, onde a questão

⁵ Para este debate ver Oliveira (1998), Behring (2010; 2012; 2021), Bretas (2012), Salvador (2010).

⁶ Outras características do desenvolvimentismo segundo Ianoni (2014) são: 1 - a existência de instituioes estatais ou paraestatais (Comissões, Comits, Agências) que conduzem o projeto de desenvolvimento, orientados por uma burocracia estatal especializada e de carreira; 2 - industrializao retardatária de renda média e com componentes tecnológicos aquém da fronteira tecnológica; 3 - a presença de uma ideologia nacionalista que unifique os diferentes grupos sociais e legitime o Estado; e 4 - a busca de equiparao tecnológica e de renda com países de capitalismo desenvolvidos (catching-up).

social oriunda do desemprego foi abordada de frente, como eixo promotor do projeto de desenvolvimento nacional. Nesse período vimos no Brasil a formação de instituições que passaram a intervir cada vez mais na condução da economia visando sua industrialização, ao mesmo tempo, que outras tratavam da Previdência, Saúde, Assistência Social, Educação, entre outras, colaborando de forma indireta para reprodução do capital industrial nascente, tendo o Fundo Público e Estatal como protagonista (Draibe, 2004; Ianni, 1979). Previdência Social e Saúde sempre referenciadas ao mercado de trabalho formal, de maneira que só trabalhadores com carteira assinada poderiam acessá-la; e Assistência Social expressa na forma da caridade e filantropia aos “inválidos”, depois assumida pelo Estado.

A Assistência Social no Brasil faz um extenso e tortuoso percurso ao longo do século XX manifestando-se em formas distintas à medida que a questão social vai tomando centralidade no processo político do país incentivada/deslocadas pelas lutas seminais da classe trabalhadora, também instrumento institucional para contenção de ebulições políticas. Nasce no bojo das políticas sociais exigidas pelas transformações econômicas e sociais oriundas do processo de industrialização e urbanização do país. Sua origem deu-se primeiramente de forma não estatal através da ação caritativa da Igreja Católica no socorro aos incapazes para o trabalho, crianças e velhos pobres e abandonados, homens e mulheres inválidos, descartados no processo social que não tinham outro destino que não fosse essa forma de ajuda (Couto 2010).

Sua forma estatal no Brasil, ocorrerá duas décadas após o surgimento das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (formas embrionárias de previdências sociais no Brasil) e tem como marco a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁷ criada em 1942 pelo presidente Getúlio Vargas e coordenada pela primeira-dama Sra. Darci Vargas para atendimento às famílias dos soldados que foram a Segunda Guerra Mundial na Europa. A LBA era uma iniciativa assistencialista, restrita a ajuda filantrópica e focalizada a um setor específico, tendo, nos anos seguintes, porém, ampliado sua ação para populações em situação de vulnerabilidade social, servindo como forma de legitimação do governo ditatorial, passando esta entidade a comandar oficialmente as ações de Assistência Social no Brasil (Behring & Boschetti, 2011).

Em 1969, a LBA ganhará status de Fundação e será incorporada ao Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) e posteriormente, no ano de 1974, ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Denota-se deste percurso a vinculação que Assistência Social passará a ter com os processos de formalização do trabalho – servindo como retaguarda para os incapacitados para o trabalho – e formando junto com a Previdência o que Boschetti (2008)

⁷ Outras medidas menos estruturadas surgiram no campo da assistência social paralelamente, como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941 (Behring & Boschetti, 2011).

chama de “complexo previdenciário-assistencial”.

Com o processo de redemocratizao do Brasil e com a nova constituio em 1988 a Assistência Social será alçada a política pública de seguridade social junto com saúde e Previdência, representando um salto qualitativo na sua organizao e financiamento. Entretanto, foi confrontada com a emergo do modelo neoliberal de Estado, orientado pelas receitas do Consenso de Washington⁸, cujos objetivos eram a restrio a qualquer proposta de universalidade que demandasse aumento de investimentos em Políticas Sociais.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁹, por exemplo, só seria aprovada em dezembro de 1993, após ser rejeitado por completo em 1990 pelo presidente Collor¹⁰. A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em 1998 e a segunda apenas no ano de 2004, 11 anos após a aprovao da LOAS. Segundo Couto (2010), o projeto neoliberal de desmonte do Estado somado ao preconceito e falta de densidade política e conceitual foram responsáveis pelo atraso na regulamento da Assistência Social. Para Sposati (2013: 36) "o acúmulo era pouco, era difícil avançar em propostas para além de diretrizes que apontassem os valores ticos dessa política”.

O neoliberalismo em sua emergo apresentou a programática econômica, social e ideológica que permitiu a reformulao do aparelho estatal facilitando a recomposio das taxas de valorizao do capital, sucumbidas após mais uma severa crise cíclica de acumulao. Assim, o Estado foi alvo estratégico, dado seu papel de regulador social e econmico em favor das regras de mercado, promovendo reduo de impostos, diminuio dos gastos sociais restringindo a Proteo Social, privatizao de empresas públicas, controle da massa monetária para controle da inflao, desregulamentao dos mercados, incluindo o de trabalho (Salvador, 2010), medidas que afetavam diretamente a composio do Fundo Público até então bastante comprometido com políticas sociais e econmicas.

O Estado mínimo, proposto por este modelo, serviu muito mais como elemento de propaganda ideológica contra o intervencionismo do Estado Social keynesiano e desenvolvimentista, do que de fato a um objetivo exequível. Isso se explica em maior grau pela necessidade que a liberalizao financeira tem de valorizar seu capital a partir dos Fundos Públicos (Behring, 2021, cap. 1) e, em menor grau, devido  incapacidade do crescimento

⁸ Reunião realizada em novembro de 1989 entre os presidentes eleitos da América Latina e os representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, que entre as reformas de cunho neoliberal prevê a realizao de reformas estruturais para a estabilizao da economia como as privatizao, a desregulamentao dos mercados, a descentralizao e a retomada do desenvolvimento.

⁹ Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993 – Dispo sobre a organizao da Assistência Social e dá outras providências.

¹⁰ O projeto rejeitado era o PL 3099/89, de iniciativa do deputado Raimundo Bezerra e com formato final dado pelo relator Nelson Seixas, ambos do PSDB, que regulava a assistência social.

neoliberal e de absorver a reprodução da força de trabalho atingida pelo desemprego ascendente e cada vez mais demandante de políticas sociais públicas, o que pressupõe um gasto estatal elevado. Behring (2021, cap. 7) explica como o ajuste fiscal tornou-se a explicação para contingenciamentos em Políticas Sociais, tornando-se por fim uma justificativa permanentes para expropriação do Fundo Público.

Nesta relação entre Fundo Público e finanças, temos os orçamentos como modelos desenhados para a gestão e planejamento da administração pública, formatando grande parcela do Fundo Público, organizando sua distribuição entre as classes na sociedade, contendo em si, também os instrumentos para os ajustes fiscais requeridos pela economia política neoliberal-financista.

Por opção da política econômica e das forças políticas que apoiam o governo, os interesses beneficiados com os pagamentos dos juros – o capital financeiro nacional e internacional – conseguiram incrustar-se no orçamento e passaram a comandar as decisões de gastos em seu benefício, com prejuízo para o desenvolvimento e para a oferta de políticas públicas à sociedade pelo Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 113).

Assim este setor vai se apropriando dos Fundos Públicos, tanto os de caráter discricionários, que ficam sob a decisão do governo, como os vinculados, obrigatórios e direcionados a Políticas Públicas específicas. Sendo por isso, na verdade, que sempre ressurgem as propostas de reformas para desvinculação de receitas constitucionais de políticas sociais como Saúde e educação. Desta forma, vemos como o modelo neoliberal pavimentou o caminho para apropriação do Fundo Público pelos detentores do capital financeirizado, a fim de recomporem permanentemente suas taxas de rentismo e lucro, ao mesmo tempo provocando um processo avassalador de privatizações das políticas sociais no Brasil.

Fundos especiais e assistência social: descentralização e cofinanciamento

O repasse entre Fundos Especiais foi um dos claros avanços estabelecidos pelo Constituição de 1988 no financiamento de Políticas Sociais, por proporcionar maior controle sobre o fluxo de recursos e carimbá-lo para uso exclusivo de tal política. Porém uma considerável parcela ainda passa por fora desse instrumento contábil/orçamentário, o que implica em dificuldades para o controle da sua execução, sendo muito comum encontramos discrepâncias entre as cifras em diferentes documentos, mesmo quando elas descrevem o mesmo serviço, programa ou ação. Quando tentamos cruzar os dados do cofinanciamento do FMAS usando orçamento municipal e o SuasWeb encontramos esses problemas.

O FMAS está entre os fundos especiais¹¹ como descritos pela Lei 4320/1964¹², que a define como “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam  realização de determinados objetivos ou serviços” (Art. 71), tendo a aplicação de suas receitas dada por dotação especificada na Lei do orçamento (Art. 72). Os Fundos Especiais são instrumentos consolidados na Administração Pública, tendo previsão desde 1922 no Código de Contabilidade da União (Costa, 2012). Seu formato contemporâneo permite, segundo Colin (2008), vantagens na canalização do Fundo Público para “o cumprimento das funções e obrigações das políticas sociais” (p. 221), como: 1 – melhor distribuição e gestão dos recursos; 2 – identificação das responsabilidades na sua administração; 3 – maior controle sobre o seu funcionamento; 4 – transparência na gestão dos recursos; 5 – relação com outros fundos, sem perda de autonomia; 5 – Detalhamento das informações nos serviços prestados; 6 – acompanhamento permanente da evolução dos custos das ações e serviços desenvolvidos.

Suas principais características são: 1 – Ter receitas especificadas em Lei; 2 – vincular-se a realização de determinados objetivos ou serviços; 3 – estar prevista na Lei que institui a destinação de seus recursos, bem como do órgão ao qual se vincula e a quem se atribui a sua gestão; 4 – ter contabilidade própria e segrego de contas, donde derivam informações para seu controle; 5 – tem suas contas apreciadas pelos órgãos de fiscalização competente; 6 – ter seu saldo financeiro de um exercício encerrado, remetido ao exercício subsequente. (Idem, p. 222)

Os fundos de Assistência Social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira com Personalidade Jurídica própria, onde devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas “relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social” (SUAS, 2012, p. 32).  por este instrumento que são contabilizados, nos municípios, os recursos oriundos do coninanciamento Federal, Estadual e Municipal, destinados aos serviços socioassistenciais.

O FMAS  um fundo especial cuja formação representa parte do Fundo Público destinado a esta política. Analis-lo nos d um bom dimensionamento de como se constitui esta importante parcela do Fundo Público da Assistência Social, e o papel que cumpre para a

¹¹ Costa (2012) explica que não há uma homogeneidade na conceituação de Fundos nas normas e na literatura especializada, podendo ser encontrados definições com viés orçamentário (presente na lei 4320/64), contábil e de direito financeiro, contendo ainda subdivises quanto suas finalidades. O autor destaca ainda uma divisão feita pelo decreto 93.872/86 (trata da Unificação dos Recursos de Caixa do Tesouro Nacional) tentando consolidar duas compreensões de Fundo Especial, um de natureza contábil e outro de natureza financeira.

¹² Lei que estatui as regras de direito financeiro para elaboração dos orçamentos da União, Estaduais e municipais e seus balanços. Esta foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, cujo objetivo foi utiliz-la até a modernização com uma nova legislação que, no entanto, até hoje não aconteceu.

estrutura desta Política no município. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é um dos instrumentos de gestão financeira da Assistência Social ao lado do orçamento, sendo expressa na LOA como unidade orçamentária específica, embora seja composta também do orçamento da Funpapa (outra unidade orçamentária). Essa complexa combinação, cumpre, por um lado, relevante papel de planejamento orçamentário do Fundo Público da Assistência Social no município e por outro acarreta alguns problemas de controle.

Os valores destinados ao orçamento da Funpapa (LOA) representam em sua maior parte o financiamento da Estrutura, Recursos Humanos e Gestão, enquanto o FMAS representa o financiamento dos Serviços, Programas, Projetos e Ações, distribuídos entre os diferentes níveis de proteção¹³. Em média o FMAS representou entre os anos de 2006 e 2017 25,64% do orçamento da Funpapa, com alta em 2006 (39,99%) e baixa em 2017 (11,77%).

O Fundo Municipal de Assistência Social de Belém foi criado pela Lei n 7857/1997¹⁴ e desde lá vem concentrando os repasses feitos da União (FNAS), do Estado (FEAS) e do tesouro municipal para financiamento dos Serviços Socioassistenciais como determina a LOAS. Tal processo fez parte da descentralização político, administrativo e financeiro preconizado pela CF88 e pela nova legislação de Assistência Social. Tal autonomia de gestão local implicou em dificuldades adicionais à muitos municípios brasileiros no que diz respeito ao cofinanciamento, como explica Salvador (2010)

Ao mesmo tempo que a Constituição descentralizou a arrecadação tributária não fez mesmo no tocante às responsabilidades de execução das políticas sociais, ou seja, ‘não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos a receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições (AFFONSO apud SALVADOR, 2010, p. 182. 2009).

A gestão da Assistência Social em Belém recebeu a incumbência de novos Serviços Socioassistenciais de competência municipal como os previstos pelo ECA e mais os executados até então pelo Estado e agora assumidos pelo município, sem que houvesse os devidos estudos de impacto administrativos e financeiro, acarretando problemas adicionais para o orçamento municipal, como explica a professora e ex-presidente da Funpapa Sandra Helena Ribeiro Cruz

Concretamente esse processo significou a constituição de mais um problema para o município por dois motivos: primeiro porque a transferência político-administrativa dos serviços não precedeu a realização de um estudo ou diagnóstico sobre a realidade dos mesmos, suas condições de funcionamento e atendimento. Segundo, porque o processo não pautou, nem de perto, a questão do financiamento, gerando para o município mais um gasto em suas

¹³ Embora em alguns casos específicos possa ser utilizado para pagamento de Recursos Humanos.

¹⁴ Dispõe sobre a política municipal de assistência social, criação do conselho e do fundo municipal de assistência social de Belém. Atualizada pela lei 9194/2019, implementando o Sistema Único de Assistência Social do Município de Belém, porém não utilizada como parâmetro desse estudo dado o período analisado.

contas, sem nenhuma contrapartida do governo estadual e havendo apenas a descentraliza dos recursos advindos do FNAS para o FMAS, sem nenhuma atualiza monetária no que diz respeito às per capita, referência de valores estabelecidos para os serviços assistnciais e financiados pela esfera da União (Cruz,2003. p. 74, 75).

A ausência de uma legislao que determine percentuais fixos ou mínimos para o cofinanciamento era (e ainda ) um obstáculo a manuteno da estabilidade do financiamento da Assistência Social. Assim, os governos Estaduais, com a municipalizao, reduziram sua participao no cofinanciamento, chegando a anulá-la por muitos anos como  o caso de Belém.

O cofinanciamento, por sua vez,  uma forma de compartilhamento do financiamento entre os três entes governamentais e  previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS art. 6 Inciso I e  3 do art. 28) e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no sentido da descentralizao político-administrativa-financeira. Porém, são nos dispositivos do SUAS que esse ganhará operacionalidade definindo critérios de acesso ao Fundo Nacional de Assistência Social como: I - Conselho de Assistência Social instituído e em funcionamento; II - plano de Assistência Social elaborado e aprovado pelo Conselho de Assistência Social; III - fundo de Assistência Social criado em lei e implantado; e IV - alocao de recursos prrios no fundo de Assistência Social (SUAS, 2012, p. 33).

O cofinanciamento do FMAS está ligado estreitamente ao processo de descentralizao política administrativo inaugurado na Constituio Federal de 1988, quando determina coparticipao das unidades federativas (União, Estados e Municípios) no processo de planejamento, gestão e financiamento das políticas sociais, dividindo competências e responsabilidades entre si¹⁵.

Salvador (2014) comenta que essa descentralizao avançou no início dos anos 2000 com a regulamentao relativas  Sade¹⁶, Educao¹⁷ e Assistência Social. Esta última já desde 1993 através da LOAS (Lei 8742/91)¹⁸ que estabelece a descentralizao como uma diretriz ao lado do comando único e da participao social. Contudo, são foi a partir da PNAS/2004 (Res.1451 5/09/2004) e NOB-SUAS/2005 (Res. 130 15/07/2005) e NOB-SUAS/2012 (Res. 33 11/12/2012) que foram estabelecidas as estruturas que puderam

¹⁵ “Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (CF -1988).

¹⁶ EC 29/2000 “que assegura recursos mínimos para o financiamento das aoes e serviços públicos de saúde, regulamentada em 2011 e que levou a maior participao dos estados e municípios no custeio da saúde” (Salvador, 2014. P. 187).

¹⁷ FUNDEB (Lei 11.494/2007) – Fundo de manuteno e desenvolvimento da Educao básica e de valorizao dos profissionais da educao.

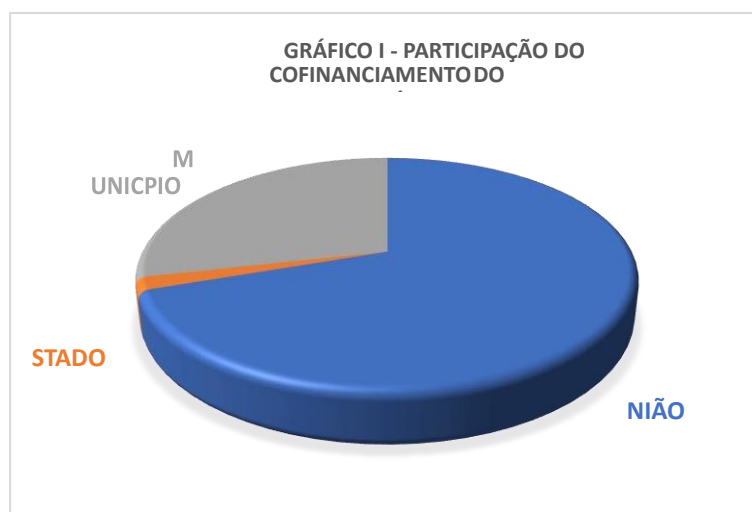
¹⁸ Posteriormente complementada com a Lei 12.435/2011 que incluiu nesta o Sistema nico de Assistência Social e toda sua estrutura de Gestão e Financiamento.

operacionalizar os princípios/diretrizes organizativos da Assistência Social.

O cofinanciamento, portanto, é parte da construção democrática da Seguridade Social, onde os três entes participam de seu financiamento, com planejamento e execução sob controle social dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social. Cada ente assumindo uma responsabilidade específica, tomando como pressuposto a ideia de que apenas a distribuição das responsabilidades e envolvimento social e político é possível obter uma abordagem eficaz das situações enfrentadas. Para Mesquita, Martins e Cruz (2012) todo esse processo agrega dificuldade técnicas e políticas, entre as quais temos: a indefinição por meio legal dos percentuais a serem comprometidos pelos entes cofinanciadores e a reduzida participação dos Estados no Cofinanciamento. Adiante veremos esses e outros problemas ao abordarmos os dados do FMAS no município de Belém.

Fundo municipal de assistência social: desfinanciamento e estagnação

Quando partimos do orçamento a primeira evidência a ser destacada dos dados é o fato do Fundo Municipal de Assistência Social ser mantido em maior parte pela União, seguida do município, enquanto o Estado comparece com valores muito baixos ou nulos¹⁹. Ao longo dos anos estudados a União colabora com a maior proporção do cofinanciamento do FMAS, em média 70,8% do total.



Elaboração do Autor: dados oriundos das Leis Orçamentárias Anuais de 2006 a 2017

Em nossa pesquisa essas cotas variam para a União entre 77% (2016) e 63,9% (2013) e para Município 37,7% (2014) e 21,3% (2016). Mesquita, Martins e Cruz (2012), ao analisar

¹⁹ Autores que identificam esta característica em diferentes estudos para grandes cidades: Colin (2008); Salvador (2010); Couto et al (2011); Mesquita, Martins e Cruz (2012); Carneiro, Vieira, Araújo (2019); Nascimento, Cruz & Pontes (2019).

dados de 2009 do SUASWeb atestam que essa configura, em que o repasse da União  consideravelmente superior ao municipal,  característica das metrpoles²⁰ do Nordeste e Norte do Brasil. Em especial as metrópoles desta última que ocupam o primeiro lugar com 79% em média na cota-parte da União sendo repassadas aos fundos municipais (idem, p. 44).

Curiosamente, o cofinanciamento federal cai para menos de 50% para todos os menores municípios do Norte do Brasil no mesmo ano, cujas arrecadaes fiscais são significativamente menores que das metrópoles. Tal configurao indica que o baixo cofinanciamento dos municípios, a exemplo de Belém, são fruto de opo administrativa e política dos governos municipais, não acompanhando a demanda pelo serviço que cresceu com a populao, a desigualdade e a exclusão.

Quando analisamos a série histórica 2006-2017 do cofinanciamento do FMAS pelas Leis Orçamentárias anuais (Tabela 01) e corrigimos pelo IPCA para 2017, vemos uma involuo considerável do cofinanciamento dos 03 níveis da federao, com expressiva diminuio do cofinanciamento Municipal que perdeu mais de um terço de seu valor em 12 anos (- 35%), seguidos pela União (-13,4%) e pela Estado (-3,2%).

	2006	2009	2013	2017	Md	Var.
UNIÃO	15.036.224,5	12.833.051,8	11.051.478,7	13.021.959		-13,4%
	72,7%	71,9%	63,4%	76,5%	70,8%	
ESTADO	0	0	0	324.600		-3,2%
	0	0	0	1,9%	1,80%	
MUNICÍPIO	5.657.414,4	5.005.182,8	6.366.390,5	3.679.209		-35,0%
	27,3%	28,1%	36,6%	21,6%	28,9%	
TOTAL	20.693.638,87	17.838.235	17.417.869	17.025.768		-17,7%

Elaborao própria. Valores oriundos das Leis Orçamentárias Anuais de 2006 a 2017, por meio de cotejamento das seguintes planilhas: 1 – Receita por Categoria Econmica: FUNPAPA (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); 2 – Programa de Trabalho por Unidades: FMAS/ demonstrativos e receitas. (Orçamento da Seguridade Social).

O enfraquecimento da Assistência Social no município, portanto consolida-se com o seu desfinanciamento deliberado, acompanhando uma tendência nacional, porém muita mais acentuada a nível local. O resultado  a estagnao e retrocesso dos serviços socioassistnciais.

A contribuio da cota-parte do Estado durante o período estudado são começou em 2014 e representa um valor pouco expressivo em comparao as cota-partes da União e do Município.

²⁰ A classificao de porte de município utilizada pela PNAS  a seguinte: Pequeno I (até 20.000 hab.), Pequeno II (de 20.001 até 50.000 hab.), Médio (de 50.001 até 100.000 hab.), Grande (de 100.001 até 900.000 hab.), Metrópole (mais de 900.000 hab.), (PNAS, 2004).

O que configura uma direta ruptura com o princípio do cofinanciamento estabelecido na PNAS e levanta o debate da necessidade de estabelecimento legal de uma percentagem mínima destinada ao financiamento da Assistência Social²¹ para as três esferas da federação, como já previsto para saúde e educação.

Diante da ausência de tal legislação os Estados, como nível intermediário da PNAS, entenderam-se desobrigados a cofinanciar a Assistência Social. Ainda que tenham a obrigação normativa de cofinanciar benefícios eventuais, atendimentos de emergência, serviços regionalizados de proteções sociais e apoio técnicos e financeiro as prefeituras tanto para serviços quanto para gestão como determina a NOB-SUAS (2005). Ao passo que a União e os municípios, os principais financiadores, arbitram mudanças orçamentárias que muitas vezes são deletérias ao desenvolvimento da Assistência Social.

Quando comparamos a projeção das despesas no orçamento aos dados de execução do FMAS através demonstrativos físico financeiros da Funpapa, vemos algumas alterações preocupantes a serem observadas. As tabelas 2 e 3 mostram essa comparação entre orçamento de despesas e execução para Assistência Social ente 2006 e 2017. A primeira coisa a se observar é a ampla variação, para alguns anos, na execução do cofinanciamento do município, alguns acima do esperado e na maioria dos outros anos abaixo do esperado.

Na tabela 2 vemos que houve execuções no município acima das despesas orçadas em 2007 (119,9%), 2010 (121,2%) e um abrupto crescimento em 2016 (877,8%) e 2017 (1066,9%). Segundo técnicos da Diretoria Financeira da Funpapa, 2007/2010 explicam-se pela inclusão de receitas de reprogramação não executadas no ano anterior e 2016/2017 pela mudança de metodologia nos registros enviados ao Ministério do Desenvolvimento Social, incluindo para estes anos as folhas de pagamento da instituição o que provocou essa abrupta alteração. Uma justificativa que contradiz a legislação que destina os recursos dos Fundos de Assistência Social majoritariamente para serviços, permitindo a financiamento de Recursos Humanos apenas alguns casos bastantes específicos.

	MUNICÍPIO			UNIÃO		
	DESPESAS (LOA)	EXECUÇÃO (Funpapa)	%	DESPESAS (LOA)	EXECUÇÃO (Funpapa)	%
2006	5.657.414,4	5.069.540,32	89,6%	15.036.224,5	12.314.662,74	81,9%
2007	4.699.697	5.634.780,58	119,9%	13.539.777,3	-----	-----

²¹ Recomendação já feita pela V Conferência Nacional de Assistência Social em 2005 cujo proposta de financiamento partiria de 5% a curto prazo até 10% em longo prazo. Tal recomendação foi encaminhada via Projeto de Emenda Constitucional 431/01 pelos Deputados Eduardo Barbosa, Ângela Guadagnin e outros.

2008	4.091.444	2.861.847,19	69,9%	12.736.533,4	-----	-----
2009	5.005.182,8	5.005.182,83	100,0%	12.833.051,8	9.045.307,27	70,5%
2010	5.169.995,5	6.263.808,95	121,2%	9.747.340,0	8.901.710,31	91,3%
2011	5.561.704,0	5.062.894,30	91,0%	13.073.884,5	9.176.227,18	70,2%
2012	5.714.705,6	4.965.036,75	86,9%	12.048.164,7	11.069.248,93	91,9%
2013	6.366.390,5	3.218.557,34	50,6%	11.051.478,7	2.111.417,59	19,1%
2014	6.587.322,2	4.284.259,46	65,0%	10.895.900,5	6.480.405,81	59,5%
2015	5.118.095,1	4.771.774,58	93,2%	13.090.231,5	118.888,96	0,9%
2016	4.207.674,5	36.936.340,81	877,8%	15.239.005,3	5.434.873,48	35,7%
2017	3.679.209	39.251.804,93	1066,9%	13.021.959	8.135.163,78	62,5%

Elaboração do autor. Fonte: Despesas na Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e Demonstrativos Físico Financeiro do FMAS (Funpapa/SUASweb) para execução – 2006 a 2017.

Para os demais anos que ficam a abaixo na execução das despesas (2006, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) a média de execução é de 77,34%, variando entre 50,6% em 2013 e 93,2% em 2015. Tais índices demonstram um subaproveitamento de 1/3 (um terço) do valor cofinanciado por Belém destinados aos serviços de Assistência Social. Valores que não apareceram na reprogramação para anos posteriores nos Demonstrativos Físico-Financeiros da Funpapa, como aparecem para os repasses não executados oriundos da União (via FNAS). O que aparentemente desobedece ao art. 73 da Lei 4320/64 onde afirma que “salvo determinação em contrário da lei que o institui, o saldo positivo do fundo especial apearado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”. São recursos reaplicados, provavelmente, em outras despesas municipais do mesmo exercício ou tomadas como parte dos resultados primários do orçamento²². Nenhuma das duas hipóteses pôde ser provada analisando apenas os instrumentos orçamentários, ficando além dos objetivos dessa pesquisa, mas ensejando uma importante preocupação que diz respeito ao desvio de finalidades dos recursos, alimentada pela negligência com a esta política pública e baixa capacidade de planejamento e gestão dos recursos.

Segundo Bassi (2019), os Fundos Especiais tal como o FMAS, com a modernização da administração financeira das contas do tesouro e a política de austeridade fiscal expressas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000) e outras, perderam força como instrumento de vinculação e não mais garantem a integridade dos recursos. Tais legislações abriram brechas no ordenamento jurídico sobre finanças públicas, excluindo os fundos especiais das exceções previstas quando da exigência de contingenciamento de gastos.

Os fundos especiais não se constituem em uma blindagem às regras fiscais

²² Resultado Primário: saldo entre receitas e despesas primárias (MTO,2007). Representa a economia fiscal que o governo se disporá a alcançar, o esforço do gestor com o objetivo de amortizar a dívida pública.

vigentes. Sendo assim, também se submetem ao contingenciamento de despesas, de modo a enquadrar o orçamento anual tanto à meta de resultado (Resultado Primário) como à meta de gastos (ibidem, p. 24).

O autor menciona outras formas de desvios orçamentário que fagocitam os Fundos Públicos especiais, como o emprego de Reservas de Contingência para gastos suplementares no orçamento que, apesar de serem utilizados apenas com autorização do legislativo, incrementam o poder político e discricionariedade do executivo em cortar recursos das políticassociais. O resultado primário positivo e reservas de contingência são, segundo Bassi (2019,) instrumentos pensados para contornar a norma constitucional que orienta o emprego do orçamento da Seguridade Social exclusivamente para as políticas de Seguridade Social, desviando o Fundo Público para outras áreas do orçamento como amortizações, arrolagens e pagamentos de juros da dívida pública. Sendo, estes, fortes indícios do que Salvador (2012, 2015, 2017), Behring (2012) e Boschetti & Salvador (2006) nomeiam como Financeirização das Políticas de Seguridade Social, potencializadas com o receituário neoliberal empregado pós-constituição.

Quando passamos à cota-parte da união (Tabela 2) cujo montante representa em média 70,8% do cofinanciamento do FMAS, a situação apresenta-se mais preocupante ainda, pois detém uma execução em média de 58,34%. Embora esses valores, diferente da cota-parte municipal, permaneçam no FMAS, sendo reprogramados para anos posteriores, sua reduzida taxa de execução demonstra a baixa capacidade de planejamento e gestão dos recursos diante de um déficit histórico de Assistência Social e de uma demanda crescente por esses atendimentos. Esse déficit na execução também faz reduzir os repasses posteriores da União, já que indicam contabilmente que não estão sendo necessários.

A baixa capacidade de planejamento e gestão, aliás, é a terceira razão que Bassi (2019) ressalta, como explicação da não execução do que foi orçado. Esta hipótese é muito difícil de comprovar-se apenas pela análise de orçamentos, sendo necessário comparações entre planejamentos e as execuções da secretaria de finanças, que fogem ao escopo deste trabalho.

Os números do cofinanciamento do Estado (Tabela 3), aferidos do demonstrativo sintético anual de execução físico financeiras (FUNPAPA), por sua vez, atestam sua contribuição ao FMAS a partir de 2014, com ínfimos R\$ 24.390,45, embora tenha rubrica registrada no orçamento (LOA) só a partir de 2016. Três coisas se destacam desses dados: 1 - a manifesta incongruência entre fonte de dados quanto o ano de início do repasse; 2 - o baixo volume de previsão de despesas; e 3 - a baixa execução para 2016 e 2017 quando obtemos a média de 29,3%, um montante bem abaixo do já muito baixo recurso orçado.

TABELA 03 – Despesas (LOA) e Execuo (Funpapa) do FMAS – Estado – 2006 a 2017 – Corrigidos pelo IPCA para 2017. (Valores em R\$).				
	2014	2015	2016	2017
DESPESAS (LOA)	00,00	00,00	335.170,00	324.600,00
EXECUO (Funpapa)	24.390,45	4.624,32	91.871,15	101.348,03
%	-	-	27,4%	31,2%

Elaborao do autor. Fonte: Leis Orçamentárias Anuais 2006 a 2017 (Receitas) e Demonstrativos Físico Financeiro do FMAS (Funpapa/SUASweb).

Como anteriormente mencionado os Estados, a exemplo do Pará, secundarizam o investimento em Assistência Social, cuja participao prevê papel específico. Segundo Mesquita, Martins & Cruz (2012), este fenmeno  observável em todo o Brasil com ligeiras variaoes, estando, no entanto, a Região Norte entre os piores índices de cofinanciamento estadual para os municípios.

A participao dos recursos estaduais nos FMAS variou entre 0% e 11% em 2009. O melhor desempenho desta participao encontra-se na região sudeste, onde a participao de recursos do FEAS no financiamento dos serviços socioassistenciais varia entre 6% a 11%. Porém, o cofinanciamento estadual esteve praticamente ausente nos municípios do Norte, Nordeste e Sul do país (Ibidem, p. 45).

O que notamos desta averiguao do FMAS foi um deliberado desfinanciamento dos serviços socioassistenciais que decresceu 17,7% no geral (destacando-se o município que reduziu 35% de seu repasse ao FMAS) e o enfraquecimento da PMAS nos 12 anos analisados. Curiosamente os Planos Municipais de Assistência Social de Belém disponíveis (2007-2009 e 2014-2017²³), que legalmente deveriam orientar o planejamento e a execuo, não tratam o tema do financiamento como eixo estratégico, limitando-se a informar os montantes planejados previamente pela gestão municipal, sem especificar diretrizes que resguardem os investimentos e sua evoluo de acordo com a PMAS e as necessidades demandadas pela populao²⁴.

Com o decrescimento no cofinanciamento do FMAS abre-se o caminho para a estagnao e/ou reduo dos serviços socioassistenciais no município como observado no relatório de gestão da Funpapa (2005-2012) que mostrou a abertura em 2010 do último dos 12

²³ Não foi disponibilizado pela Funpapa o Plano Municipal de Assistência Social referente ao Período de 2010 a 2013. Segundo Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP) da Instituio não houve Plano Municipal Durante esse período. Fato surpreendente, confirmado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, posto que o Plano  um instrumento condicionante para repasses dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

²⁴ A fragilidade técnica e política do Conselho Municipal de Assistência Social também  um fator importante para entender essa dinâmica da falta de efetividade do controle social na elaborao e acompanhamento do financiamento da Assistência Social em Belém. O que demonstra a pouca efetividade dos planos de Assistência Social, no que diz respeito ao financiamento, acabando por se tornarem apenas documentos de inteno e não diretrizes para conduo da Assistência Social no Município, como estabelece a normativa da PNAS e do SUAS.

Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), embora haja, segundo Diagnóstico Socioterritorial de Belém (Funpapa, 2017) a demanda por 29 dessas unidades que são a porta de entrada do SUAS e instrumento de prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais nos territórios.

Observa-se que, para o município de Belém, por ser de Porte 3 – Metrópole (mais de 900.000 habitantes), as diretrizes nacionais estabelecem a exigência de um CRAS para 5.000 famílias referenciadas sendo que, considerando a existência segundo o IBGE 2010, de 143.356 famílias em condições de vulnerabilidade social, Belém necessitaria de um total de 29 CRAS, havendo, portanto, a necessidade de implantação de mais 17 (Funpapa, 2017. p.59).

Uma defasagem preocupante, ainda mais quando olhamos os índices de renda per capita (IDHM) e pobreza multidimensional (IPM) do município de Belém colocando-a entre as últimos capitais e grandes cidades em termos de desenvolvimento humano²⁵. Fato também observado nas taxas de inclusão de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)²⁶ para Belém entre 2006 e 2017 (tabela 04), cujo crescimento foi de 160,13% (Tabela 04). Ou seja, mais que o dobro de famílias candidatas aos programas sociais na cidade, enquanto houve um decréscimo de investimentos no FMS dos três níveis de Estado.

TABELA 04- Evolução dos registros no CadÚnico, PBF e BPC em Belém – entre 2006 e 2017.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
CADÚNICO (Família)	71.631	75.724	85.136	89.799	106.571	116.686	
PBF (Família)	65.727	65.466	67.128	77.686	81.270	84.201	
BPC (indivíduos)	32.674	37.020	39.891	43.226	45.831	47.512	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação
CADÚNICO (Família)	127.790	139.502	160.861	157.568	165.420	186.333	160,13%
PBF (Família)	85.853	93.755	101.226	111.324	113.138	113.689	72,97%
BPC (indivíduos)	46.537	47.896	49.862	52.618	53.970	54.827	67,80%

Elaboração do autor, a partir de dados do CECAD 2.0 - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, no site do Ministério da Cidadania.

Considerações finais

O Fundo Público é hoje um dos principais elementos políticos e econômicos da sociedade. Está representado num amplo rol de ações e omissões do Estado na aplicação de

²⁵ segundo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2017) Belém têm um IDH-M 0,746, numa escala que vai de 0 a 1, o que para padrões do Índice é considerado alto. Contudo por representar uma média, não é capaz de expressar as desigualdades multidimensionais e perenes do município.

²⁶ adúnico foi um cadastro criado pelo governo federal para formar um banco de dados sobre pobreza e extrema pobreza no país. Foi criado por meio de decreto 9364/2001, se consolidando como ferramenta a partir da implantação de do Programa Bolsa Famílias (PBF) em 2003.

suas políticas públicas. Estud-lo a partir de uma perspectiva crítica, nos possibilita maior compreensão desse fenmeno, qualificando a luta política e ideológica travada na sociedade. A história da Assistência Social, como das demais políticas sociais, não pode ser contada e analisada sem nos referirmos a este elemento central da sua estruturao e vigência. Os estados sociais que emergiram no século XX, são puderam existir, como destaca Salvador (2010), quando houve uma tributao robusta e rigorosa, que conferisse solidez a formao e distribuio do Fundo Público.

Assim também foi no Brasil no período desenvolvimentista entre as décadas de 1930 a 1980, onde o Estado foi protagonista no processo de industrializao, urbanizao e implantao de Políticas Sociais, fortalecendo seu Fundo Público através de uma estrutura tributária que avançou sobre as rendas e os lucros de pessoas físicas e empresas, além dos empréstimos externos e o uso da empresa pública (Draibe, 2004).

Hoje a Assistência Social que tentamos interpretar  uma das manifestaes do Fundo Público e fruto de uma construo histórica, que expressa na contemporaneidade disputas políticas e econmicas trazidas do passado, atualizada com problemas do presente e do futuro.  fruto da luta de classes, da exigência de reparao às mazelas sociais do capitalismo que explora o trabalho – e descarta sistematicamente aqueles que não lhes são úteis –, mas também da necessidade de conteno da força política da classe trabalhadora.

No Brasil, a partir da década de 1990, a Assistência Social estará sobre novas diretrizes com sua insero na Constituio Federal de 1988 e aprovao da LOAS em 1993. Ao mesmo tempo em que se instalar de forma estrutural o novo paradigma neoliberal que tem como um de seus pressupostos a apropriao do Fundo Público. Os ajustes fiscais passaram a ser a regra do jogo (Behring, 2021) e com seu insidioso poder de apropriao vai corroendo, com artimanhas jurídicas e fiscais, os recursos destinados as políticas sociais.

Os municípios são elo final, em termos de Estado, em que esses mecanismos se reproduzem e afetam as políticas públicas locais. Em Belém o Fundo Especial da Assistência Social  diretamente influenciado, dado: 1 – a descentralizao do cofinanciamento e da gestão, tendo seu orçamento composto em 1/3 por repasses federais através do FMAS; 2 – Os gatilhos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, reservando parte do Fundo Público para amortizao e rolagem da dvida pública.

O objetivo desse estudo foi lançar luz sobre o comportamento dos recursos destinados a Assistência Social e sua gestão durante o período considerado, que coincide com a implantao do SUAS no município. E identificar padrões e tendências no financiamento, mais especificamente dos gastos. Observamos um subfinanciamento diante da demanda e do que

prevê as normativas do SUAS implicando num déficit de unidades de Proteção Básica e Especial. Com um declínio de cofinanciamento pelas três esferas de governo, com destaque para o município, que teve a maior redução, mesmo que seu repasse seja muito menor que a cota-parte da União. O que percebemos foi uma disputa entre as normativas do presente e as práticas do passado, envolvidas num cenário de usurpação do Fundo Público via intervenção do próprio Estado.

A nova condição de política de Seguridade Social, fez da Assistência Social uma promessa como ação pública sistemática, integrando a rede de serviços sociais pensada para mitigação da questão social gerada, principalmente, na exclusão pelo trabalho. As disputas pela concepção de Assistência Social estão atualizadas e expressas no formato da nova estrutura, embora saíamos os avanços que representaram a implantação do SUAS. Portanto, investigá-la sob o entendimento da economia política do capital em sua fase neoliberal nos permite entender os liames do seu possível desenvolvimento, localizar corretamente as disputas sobre sua concepção e pensar as estratégias de resistência.

Neste trabalho pretendemos colaborar com esse propósito, ainda que com os limites observáveis. Ficaremos satisfeitos se contribuirmos para compreensão da Assistência Social e seu financiamento no município, cujo embaralhamento (proposital ou não) nos impede de enxergar corretamente as soluções que levem em consideração os direitos humanos. E ajude a embasar os atores políticos, trabalhadores, usuários e gestores, a reorientarem o caminho de consolidação desta Política Pública tão importante para justiça social e para a democracia.

Sites visitados união

- CECAD 2.0 - Ministério da Cidadania
- https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/resumovariavelCecad.php?uf_ibge=15&nome_estado=PA+-+Par%C3%A1&p_ibge=1501402&nome_municipio=Bel%C3%A9m&id=79
- SUASWEB - Ministério da Cidadania Sistemas de Autenticação e Autorização (SAA) <https://aplicacoes.mds.gov.br/saa-web>
- Glossário do Portal da Transparência <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario>
- Calculadora do IBGE para atualização da inflação/IPCA : <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (IBGE)
- <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>
- Panorama das Cidades (IBGE) <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>

Município

- Prefeitura =>
<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/index.php?id=2&conteudo=3351> Para LOA 2006, 2007, 2008.
- Prefeitura => Portal da Transparência => Planejamento e Gestão Fiscal=> Lei Orçamentária Anual http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/?page_id=605
- Para LOA 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.
Resumo Resumido de Execuo Orçamentária (RREO) 2012 a 2017
http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/?page_id=886#1495121549153-3ad4ab7e-23ae

Avulsos

- Atlas do desenvolvimento humano no Brasil <http://www.atlasbrasil.org.br/>
- Programa das Naes Unidas para o Desenvolvimento
<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html>

Referências normativas e documentos institucionais

- BELÉM. Lei 7857/1997 - Dispõe sobre a política municipal de assistência social, criao do conselho e do fundo municipal de assistência social de Belém.
- BELÉM. Lei 7984/99 - dispõe sobre o plano de seguridade social dos servidores do município de Belém, e dá outras providências
- FUNPAPA. *Diagnóstico Socioterritorial de Belém: um olhar sobre o município e as territorialidades do CRAS*. Vigilância Socioassistencial (SEVISA). – Belém, 2017 (Mimeo)
- _____. *Relatório Anual de Gestão 2005 a 2012. Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP)*. - Belém 2012.
- _____. *Relatório Anual de Gestão 2013 a 2019. Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP)*. – Belém 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resoluo n.130, de 15 de Julho de 2005. Aprova a *Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)*
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resoluo n.33 de 12 dezembro de 2012. Aprova a [Nova] *Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)*
- _____. Constituio da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1990.
- _____. Decreto n. 1.605, de 25 de agosto de 1995. *Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social*, instituído pela lei n. 8742 de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de ago.1995
- BRASIL. Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispes sobre a organizao da *Assistência Social e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jan. 1995.
- _____. *Lei 4320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaborao e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de mar.1964
- Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edio 2017. Brasília, 2016.

Bibliografia

- BASSI, Camillo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilizao do mecanismo de financiamento*. Rio de Janeiro: IPEA, março de 2019. Texto para discussão n. 2458.

- BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: Boschetti, Ivanete et al (org.). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, Elaine. Rotação do Capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: Salvador, Evilásio Et al (org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez. 2012. p. 153 – 180.
- BEHRING, Elaine. *Fundo Público, Valor e Política Social*. – 1. ed. – São Paulo: Cortez. 2021.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social o Brasil*. Brasília: Ed. Unb, 2008.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez. 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. *Orçamento da Seguridade Social e política econômica*. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, Ano XXVII, n. 87, set. 2006.
- CARNEIRO, Annova M. F., VIEIRA, Margarete C., ARAÚJO, Maria do S. S. de. Qualificando a Política de Assistência Social nos estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios da amostra da pesquisa empírica. In: SILVA, Maria Ozanira da S. e (Coord.). *O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste: realidades e perspectivas*. – São Paulo: Cortez, 2019.
- COLIN, Denise R. A. *Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública*. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, UFPR, Curitiba, 2008.
- COSTA, Leonardo. *Uma visão sistêmica dos fundos federais*. Brasília, DF: STN, 2012. (Texto para discussão, n. 7).
- COURI, Joseane R.. *As dimensões do financiamento da política de Assistência Social no Período de 2003 a 2013: um balanço pelas dimensões tributárias, de gestão e do gasto público*. *Dissertação* (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, 2014.
- COUTO, Berenice R. *O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- COUTO, Berenice R. et al . A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Couto, Berenice R. et al (orgs). *O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez. 2017. p. 61 – 94.
- CRUZ, Sandra H. R.. Municipalização e financiamento da Assistência Social: notas sobre a experiência de Belém (PA). In: NEVES, Rosa H. N. et al (org). *A reinvenção do social: poder popular e política de assistência em Belém*. Belém: Paka Tatu 2004. P. 61 – 78.
- DRIBE, Sônia M. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930 a 1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- IANONI, Marcus. Teoria do Estado Desenvolvimentista: uma revisão da literatura. In: *Revista Sinais Sociais*. v.09, n.24. p. 81-105. Jan – abril, 2014.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930 – 1970)*. 3ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia. *Cofinanciamento e reponsabilidade federativa na política de Assistência Social*. Brasília: IPEA, março de 2012. Texto para discussão n. 1724.
- NASCIMENTO, Antonia C., CRUZ, Sandra H. R., PONTES, Reinaldo N. A implementação do SUAS no estado do Pará: realidade e especificidade da região Norte. In: SILVA, Maria Ozanira da S. e (Coord.). *O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste: realidades e perspectivas*. – São Paulo: Cortez, 2019.
- OLIVEIRA, Fabricio A. *Economia e Política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. – São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. Fundo Público – Verbete. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA,

Marco Aurélio (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 2 ed. São Paulo: Editora da UNESP; Fundap, 2015.

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

PERISSINOTTO, Renato. *O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiros e argentino*. In: *Revista de Sociologia e Política*, v.22, n.52. p. 59-75. Dez, 2014.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2014.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Trad. Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 4 ed. 2000.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: Behring, Elaine; Boschetti, Ivanete; Granemann, Sara (org). *Financeirizao, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez. 2012. P. 123- 152.

SALVADOR, Evilasio da Silva. *Fundo Público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio da Silva. *O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal*. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, dez. 2017.

SALVADOR, Evilasio da Silva; Gomes, Osmar. *Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil*. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v.18, n. 2, p. 239-248, jul./dez, 2015.

SALVADOR, Evilasio da Silva; TEXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análises na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luiz, v 18, n1 p. 15 – 32. jan./jun. 2014.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Cofinanciamento das Políticas Sociais no contexto do federalismo brasileiro do sec. XXI. In: *Serviço Social em Revista*. Londrina, v.17, n.1, p. 178 a 203. 2014.

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão Social”: particularidades no Brasil*. Coleo Biblioteca Básica de Serviço Social São Paulo: Cortez, 2012

SPOSATI, Aldza. 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUS, José F. da, [et al] *20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 20 – 41.