



Ônus municipal, bônus federal: a crise das finanças públicas, cultura e direito da assistência social em Porto Alegre/RS

Mario Jaime Gomes de Lima¹

Resumo: A Assistência Social é um direito, mesmo que ainda mantenha um constante conflito com uma cultura conservadora, que a enxerga como um instrumento clientelista e assistencialista, de dever do Estado. Logo, a Assistência Social tornou-se um direito da sociedade brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988. Está estruturada pelo Sistema Único de Assistência Social, que possui uma gestão com participação social e um Fundo Nacional de Assistência Social, que de forma transversal realiza a implementação e execução dessas políticas entre a União, os Estados e os Municípios. As capitais brasileiras são os municípios que recebem valores insuficientes da União para a execução da Assistência Social. No caso de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, 94,91% destas políticas são financiadas com recursos livres do Tesouro Municipal. Atualmente, Porto Alegre passa por sucessivos déficits no Tesouro Municipal, o que traz dificuldades no financiamento dos bens e serviços públicos, especialmente da Assistência Social, que tem um comportamento crescente tanto nos atendimentos de beneficiários, quanto nos recursos dispendidos para seu financiamento. O objetivo do artigo foi observar a relação do financiamento da Assistência Social com a crise das finanças públicas municipais de Porto Alegre, onde surgiram elementos suficientes para observar que a Assistência Social é um direito à sociedade brasileira, mediante um bônus para União e um ônus para os Municípios, diante da restrição orçamentária das finanças públicas destes últimos, especialmente, em Porto Alegre. Isso exigirá a melhoria na qualidade e na eficiência dos limitados recursos livres do Tesouro Municipal.

Palavras-chave: Cultura da assistência social; Assistência social; Finanças públicas municipais; Porto Alegre; Constituição federal.

Municipal burden, federal bonus: the crisis of public finances, culture and welfare law in Porto Alegre / RS

Abstract: Social Assistance is a right, even if it still maintains a constant conflict with a conservative culture, which sees it as a patronizing and assistentialist instrument of State duty. Therefore, Social Assistance became a right of Brazilian society, starting with the Federal Constitution of 1988. It is structured by the Single System of Social Assistance, which has a management with social participation and a National Social Assistance Fund, which in a transversal way carries out the implementation and execution of these policies between the Union, the States and the Municipalities. The Brazilian capitals are the municipalities that receive insufficient values from the Union for the execution of Social Assistance. In the case of Porto Alegre, capital of the State of Rio Grande do Sul, 94.91% of these policies are financed with free resources from the Municipal Treasury. Currently, Porto Alegre is experiencing successive deficits in the Municipal Treasury, which causes difficulties in the financing of public goods and services, especially Social Assistance, which has a growing behavior both in the service of beneficiaries and in the resources spent for its financing. The objective of this article was to observe the relation of Social Assistance financing to the municipal public finance crisis in Porto Alegre, where sufficient evidence emerged to observe that Social Assistance is a right to Brazilian society, through a bonus for Union and a burden for the Municipalities, in view of the budgetary restraint

¹ Economista, mestre e Doutor em Economia do Desenvolvimento pela PUCRS. Professor da área de negócios da Universidade La Salle (UNILASALLE).

of the latter's public finances, especially in Porto Alegre. This will require improvement in the quality and efficiency of the limited free resources of the Municipal Treasury.

Keywords: Social assistance culture; Social assistance; Municipal public finance; Porto Alegre; Federal constitution.

Introdução

A Assistência Social tornou-se um direito a todos os cidadãos brasileiros a partir da Constituição Federal do Brasil em 1988. Visando proteger a dignidade social e humana dos cidadãos da infância à velhice, a Assistência Social é financiada por toda a sociedade brasileira.

A partir do Sistema Único de Assistência Social, tendo como base uma gestão participativa, atuando por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial. Esse Sistema ocorre com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, por meio da articulação entre a União, Estados e Municípios.

Porém, o que tem se observado é que os municípios brasileiros, em especial as capitais estão tendo dificuldades para financiar as políticas de Assistência Social, em decorrência das insuficientes transferências de recursos da União para atender essas políticas. Isso, concomitante com a crise das finanças públicas observadas nos municípios, tem levado os municípios à dificuldades não só no fornecimento de bens e serviços em outras áreas como saúde e educação, como também e principalmente a Assistência Social.

Mesmo que as políticas de Assistência Social tenham se consolidado como um direito, existe a cultura da Assistência Social, que enxerga esta política ainda como atos de caridade ou de um simples favor do Estado. Dessa forma, as políticas de Assistência Social confundem-se com um papel do Estado numa ação clientelista (PAGANINI; VIEIRA, 2015).

Essa realidade não é diferente no município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul (RS). O objetivo do artigo é observar como o financiamento da Assistência Social tem se relacionado com a crise das finanças públicas em Porto Alegre. Tendo a compreensão de que as determinações e fiscalização da política de Assistência Social estão fundamentadas na União, mas financiadas diretamente pelos municípios, existe uma relação de bônus para a União e de ônus para os municípios, no que diz respeito à execução dessas políticas, uma vez considerados os aspectos assistencialistas da Assistência Social brasileira.

Dessa forma, além desta introdução, o artigo está organizado em duas partes, além das considerações finais e das referências que fundamentaram sua elaboração. No item 2 (dois), se observam os aspectos normativos da Assistência Social. Nele será observado como a Assistência Social tornou-se um direito ao cidadão, a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e como tais normas se estendem ao funcionamento no município de Porto Alegre.

No item 3 (três), será observada a crise das finanças públicas e o financiamento da Assistência Social em Porto Alegre. Aqui, será analisado o financiamento dessas políticas nas capitais brasileiras, além de observar a crise das finanças públicas de Porto Alegre e as restrições de aplicações de recursos de Assistência Social no Município.

Finalmente, as conclusões irão observar como a política de Assistência Social tem se tornado um mecanismo problemático para os municípios brasileiros. Isso é observado de forma especial no município de Porto Alegre, por ser a segunda capital com maiores destinações de recursos livres do Tesouro Municipal para o financiamento dessas políticas.

Aspectos normativos da assistência social

A assistência social: cultura ou direito?

O serviço social no Brasil atua cotidianamente contra uma cultura da Assistência Social, que é baseada no assistencialismo, tendo como base uma cultura de ação voluntarista em detrimento da profissionalização (ALBUQUERQUE; SILVA, 2014). Essa cultura não considera a Assistência Social um direito, colocando o Estado alheio à responsabilidade de aplicação deste tipo de política pública (PAGANINI; VIEIRA).

Isso exige um contínuo enfrentamento contra a visão de uma cultura conservadora, em que a Assistência Social deve ser vista como um direito pelo cidadão. Neste sentido, a transformação da Assistência Social em política pública, garante o rompimento que a configura como um instrumento de caridade, passando a ser um direito (PAGANINI; VIEIRA).

Foi no âmbito da Constituição Federal (1988), que a Assistência Social trouxe elementos que a consolidaram como uma política pública voltada ao cidadão em oposição à lógica do assistencialismo (SILVA, 2013). A partir dela, a cultura de uma Assistência Social imediatista foi substituída por uma cultura de emancipação civil, fazendo das políticas públicas de Assistência Social não mais uma cultura assistencialista, mas sim, a construção de uma política de direito (VERONEZE, 2011).

O entendimento da Assistência Social, como um direito é recente e surgiu por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. Impulsionada pelos movimentos sociais durante o processo de redemocratização (PAPI et al., 2017), a Constituição Federal estabeleceu nos artigos 203 e 204, que a Assistência Social deveria ser prestada a todos os cidadãos, independente se contribuem ou não à seguridade social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O direito a Assistência Social e suas políticas públicas tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Ainda, a Constituição Federal determinava como objetivos da Assistência Social o amparo às crianças e adolescentes carentes, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, e a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração à comunidade. Além disso, a Constituição Federal também garante às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que não possam prover a manutenção de sua subsistência, um salário mínimo como benefício mensal (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A Constituição Federal determinou que a Assistência Social fosse financiada pela sociedade, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esses recursos seriam provenientes de contribuições sociais originadas das folhas de salários dos trabalhadores, além das receitas, faturamento e lucro das empresas, dentre outras fontes (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A estrutura da Assistência Social tem como diretrizes a descentralização político-administrativa,

cabendo a coordenação das políticas a União e a execução aos entes estaduais, municipais, bem como as entidades beneficentes e de Assistência Social. Para tanto, estaria também garantida a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e acompanhamento das políticas (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Foi a partir da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que ficaram estabelecidos os seus princípios e as suas diretrizes, bem como a sua organização e gestão até o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O SUAS é um sistema público que estabelece os serviços de Assistência Social no Brasil. Tendo como base um modelo de gestão participativa, ele realiza a articulação de esforços e recursos da União, dos Estados e dos municípios, com o objetivo de executar e financiar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O SUAS é integrado pelos entes federativos e pelos respectivos conselhos de Assistência Social, bem como pelas entidades e organizações de Assistência Social. A Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (LEI 12.435/2011) dispôs sobre a organização do SUAS.

O SUAS organiza as ações da Assistência Social em 2 (dois) tipos de proteção social: A Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A PSB oferta programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias que estão em situação de vulnerabilidade social, tendo como objetivo realizar a prevenção dos riscos sociais e pessoais. Quanto a PSE, tenho como atribuição ofertar programas e projetos para famílias e indivíduos que encontram-se em situação de risco, como direitos violados provenientes de abuso sexual, uso de drogas, abandono, maus-tratos, dentre outros (LEI 12.435/2011).

A coordenação da PNAS é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social², tendo dentre suas atribuições a destinação de recursos financeiros aos entes federados, em especial aos municípios. As destinações dos recursos visam o pagamento de benefícios eventuais, mediante critérios definidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (LEI 12.435/2011).

Os Conselhos de Assistência Social devem estar vinculados ao órgão gestor de Assistência Social. Os órgãos gestores devem garantir o seu funcionamento com a infraestrutura necessária, garantindo recursos materiais, financeiros e humanos. Deverá prover condições para a participação de conselheiros e representantes do governo ou da sociedade civil, por meio de passagens e diárias quando da realização do exercício de suas atribuições de conselheiros. Em Porto Alegre, o órgão gestor da Assistência Social é a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), tendo como órgão participativo, o Conselho Municipal de Assistência Social.

A assistência social em porto alegre

A Lei Complementar Municipal nº 352, de 8 de agosto de 1995 (LEI Nº 352/1995), estabeleceu o Sistema Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (SMASPOA). O SMASPOA é formado pelo

² Atualmente devido à reforma administrativa realizada pelo Governo Federal a partir de 2019, a coordenação do PNAS é realizada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, vinculada ao Ministério da Cidadania.

conjunto das ações e serviços de Assistência Social, prestado por órgãos públicos e pelas organizações de Assistência Social sem fins lucrativos do Município (LEI N° 352/1995).

Organizado em uma Rede Municipal de Amparo, Proteção e Promoção à Criança, ao Adolescente e a População, atua de acordo com as seguintes diretrizes, conforme o artigo 4º da Lei nº 352/1995:

I – descentralização e regionalização das ações e dos recursos das três instâncias de governo na prestação dos serviços assistenciais; II – articulações das ações dos prestadores de serviços públicos e privados; III – planejamento, organização, execução e avaliação de atividades preventivas concomitantes às ações emergenciais; IV – participação popular através de mecanismos concretos como Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS; V – implementação de ações e serviços de acesso universal para efetivação da assistência social; VI – integração e articulação com as políticas de Saúde, Educação, Desenvolvimento Econômico e Habitação.

Neste sentido, a Lei nº 352/1995 definiu como instrumento de captação e aplicação de recursos o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), e como órgão de deliberação colegiada o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (LEI N° 352/1995), caracterizando uma política pública de uma abordagem *bottom-up* (SECCHI, 2010).

O CMAS é composto por 45 (quarenta e cinco) membros. A sua formação é dada por 21 (vinte e um) representantes do Executivo Municipal; 3 (três) representantes de entidades prestadoras de serviços de Assistência Social com atuação municipal; 1 (um) representante das categorias profissionais do setor; 2 (dois) representantes de entidades de organização e/ou representação dos usuários, com atuação municipal; e 17 (dezesete) usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS) (LEI N° 352/1995).

Além de deliberar pela Política Municipal de Assistência Social, o CMAS é responsável por registrar, regular, inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de Assistência Social, garantido assim a efetivação do SMASPOA. Da mesma forma o CMAS é responsável por deliberar sobre o FMAS e de fixar as diretrizes do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) (LEI N° 352/1995).

O FMAS é constituído por receitas orçamentárias destinadas pela União, Estado e organismos internacionais; receitas orçamentárias destinadas pelo Município e pela FASC; de recursos oriundos de convênios e doações; e de outras receitas que venham a ser instituídas. Estando sob a operacionalização de uma Junta Administrativa, o FMAS é obrigado a executar as deliberações do CMAS (LEI N° 352/1995).

O PMAS é uma obrigação do Município. É um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política de Assistência Social. O PMAS contém os programas, projetos, serviços, benefícios assistenciais e ações de gestão a serem executados pelo Município (FASC, 2018).

O PMAS é um documento de extrema relevância, para operacionalização da Política de Assistência Social, constituindo-se na etapa de planejamento das ações que serão desenvolvidas no período de 4 (quatro) anos (FASC, 2018). O PMAS do período 2018 – 2021 definiu que a manutenção dos serviços e da gestão da Assistência Social em Porto Alegre se daria exclusivamente por meio de recursos livres do Tesouro Municipal (FASC, 2018).

Porém, o município de Porto Alegre vem enfrentando uma crise nas finanças públicas, que tem ocasionado a falta de recursos livres, comprometendo até mesmo durante alguns períodos, a folha de pagamento dos servidores. Neste sentido, torna-se preponderante observar as dificuldades financeiras do Município e o difícil financiamento da Assistência Social em Porto Alegre e em outras capitais brasileiras.

A crise das finanças públicas e o financiamento da assistência social em Porto Alegre

O financiamento da assistência social nas capitais brasileiras

O direito constitucional de acesso à Assistência Social à totalidade da população brasileira, independentemente de existência ou não de contribuição à seguridade social, traz aspectos relevantes no que diz respeito ao financiamento desta política pública, principalmente nas capitais brasileiras. A cidade de São Paulo é a capital brasileira que mais gasta com a função Assistência Social (R\$ 1,276 bilhões), chegando a ser 2,14 vezes maior que a cidade do Rio de Janeiro (R\$ 597 milhões), a segunda que mais realiza despesa com essa política.

Em seguida aparecem Belo Horizonte (R\$ 223 milhões) e Porto Alegre (R\$ 197 milhões), ocupando respectivamente o terceiro e o quarto lugares, com Curitiba (R\$ 162 milhões), aparecendo como a quinta capital com maior despesa total na função Assistência Social. A relação das capitais brasileiras e suas despesas totais na função Assistência Social, podem ser observadas na tabela 1:

Tabela 1 – Despesa total em Assistência Social nas capitais brasileiras

Período 2013-2017

Em R\$ 1,00

Posição	Capital	2013	2014	2015	2016	2017
1	São Paulo	1.008.230.856,27	914.032.868,74	1.115.449.337,90	1.205.975.773,96	1.276.209.793,83
2	Rio de Janeiro	606.986.874,34	669.216.543,64	679.144.986,94	668.735.194,20	597.528.051,28
3	Belo Horizonte	193.668.557,94	228.307.028,09	215.535.925,98	217.698.738,88	223.581.337,50
4	Porto Alegre	152.182.206,53	167.680.921,77	181.064.907,14	194.238.135,50	197.113.670,94
5	Curitiba	127.872.347,30	161.924.690,93	150.965.997,96	159.384.801,22	162.817.323,89
6	Belém	52.823.044,27	61.047.928,00	75.687.403,58	63.344.105,14	154.023.654,83
7	Salvador	46.389.160,52	81.183.880,67	105.080.617,21	136.464.200,49	125.255.950,34
8	Manaus	92.858.801,39	97.640.485,83	97.407.805,42	92.459.686,31	97.024.058,88
9	Florianópolis	33.297.240,71	44.408.925,33	49.617.182,97	81.289.556,56	82.760.943,90
10	Fortaleza	79.669.454,44	74.293.902,99	91.808.156,74	85.913.689,75	79.433.097,58
11	Boa Vista	14.302.038,03	36.308.765,45	39.547.427,46	36.407.357,14	63.835.553,70
12	Recife	30.655.875,50	47.866.384,03	63.606.076,23	59.185.682,57	60.697.845,07
13	Campo Grande	30.671.692,77	40.315.255,47	46.890.619,01	54.049.370,77	59.371.198,74
14	Vitória	46.447.251,73	51.161.456,53	50.064.600,96	47.171.388,61	52.087.366,83
15	Natal	27.664.577,14	32.878.604,08	47.844.332,56	92.520.783,13	48.100.862,17
16	Teresina	34.880.821,88	43.942.003,13	45.171.392,70	46.097.215,45	43.767.874,19
17	Aracaju	27.189.543,67	35.405.585,98	39.588.580,29	40.772.898,38	43.408.297,97
18	São Luís	33.500.597,98	41.735.561,16	36.695.354,52	41.495.212,15	43.329.637,94
19	Cuiabá	33.982.061,22	43.834.137,75	42.810.972,95	42.639.167,56	41.535.234,45
20	Goiânia	17.658.866,64	42.679.702,48	44.784.653,58	45.063.694,97	39.000.194,55
21	João Pessoa	28.440.288,02	18.419.233,26	16.790.727,43	30.362.735,83	23.823.873,38
22	Porto Velho	20.657.862,58	22.086.612,02	25.538.029,84	21.068.354,34	23.427.355,03
23	Rio Branco	17.048.816,75	10.684.622,45	14.707.688,20	18.176.089,11	19.012.884,24
24	Palmas	16.680.644,74	20.622.274,69	18.599.846,65	23.446.555,56	18.073.477,70
25	Macapá	6.869.304,42	7.978.425,74	9.635.765,37	10.521.143,16	15.754.299,69
26	Maceió*	18.857.078,94	17.468.688,31	21.556.770,71	25.217.133,67	0,00

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, 2018.

* Dados não disponíveis para 2017

Porém, no que diz respeito ao repasse de recursos federais por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para realizar a execução das políticas de Assistência Social, Porto Alegre ocupa a nona colocação, ficando atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Curitiba, Salvador e São Luís. Isso pode ser observado na tabela 2:

Tabela 2 – Receita de Transferências Federais (FNAS) para o financiamento da Assistência Social das capitais brasileiras
Período 2013-2017

Em R\$ 1,00

Posição	Capital	2013	2014	2015	2016	2017
1	São Paulo	35.242.168,65	46.568.147,06	66.069.938,87	70.603.387,23	72.645.909,74
2	Rio de Janeiro	37.204.503,81	33.819.375,87	48.037.139,19	42.258.478,80	46.984.841,56
3	Belo Horizonte	20.968.345,30	19.670.284,69	21.932.040,31	23.027.973,68	33.779.131,19
4	Fortaleza	17.818.132,14	17.685.764,27	20.583.169,20	28.208.653,33	28.157.189,61
5	Curitiba	18.155.251,16	17.036.045,09	7.165.435,06	23.092.708,79	27.508.529,59
6	Salvador	14.456.274,30	9.621.798,03	17.930.146,34	20.426.816,09	21.889.369,37
7	São Luís	13.506.522,62	10.753.777,05	14.672.175,34	13.754.514,17	16.390.667,94
9	Porto Alegre	14.362.134,86	10.333.513,08	9.717.189,00	12.854.048,63	15.539.789,78
8	Recife	14.421.561,31	9.936.972,90	12.017.690,14	11.330.850,25	15.076.164,03
10	Campo Grande	8.216.168,51	6.464.764,16	6.035.548,49	9.907.997,00	14.367.103,57
11	Manaus	9.811.072,28	8.126.677,52	5.964.852,81	6.665.894,64	14.133.553,78
12	Goiânia	9.653.076,32	6.869.596,39	7.304.974,96	7.302.228,84	13.345.544,76
13	Teresina	11.111.914,85	8.584.549,89	11.472.721,95	11.593.314,24	13.104.886,27
14	Natal	6.244.964,03	4.422.448,40	3.743.590,02	8.753.828,07	12.025.802,73
15	João Pessoa	0,00	0,00	7.687.078,63	9.385.283,32	11.726.393,85
16	Belém	7.647.144,93	5.816.275,00	6.633.881,58	10.642.356,24	10.829.053,39
17	Aracaju	5.894.234,40	5.583.418,02	6.628.312,70	8.014.849,90	8.294.765,81
18	Vitória	4.593.906,16	4.581.834,67	5.180.380,50	3.741.524,85	7.660.752,16
19	Cuiabá	7.214.261,30	6.153.493,77	9.337.604,48	16.193.908,12	6.776.014,11
20	Rio Branco	4.638.740,30	3.525.887,68	7.005.099,85	4.239.449,53	5.230.961,13
21	Boa Vista	4.134.866,32	2.978.874,33	3.421.694,99	4.171.030,22	4.716.188,43
22	Palmas	2.097.410,17	1.163.438,94	455.070,17	1.180.721,84	1.885.333,60
23	Macapá	2.953.706,46	1.269.970,24	782.754,26	1.110.709,66	1.475.561,09
24	Porto Velho	2.892.804,31	2.109.844,72	1.173.358,17	1.319.089,42	1.349.984,86
25	Florianópolis	0,00	0,00	0,00	0,00	30,90
26	Maceió*	9.752.630,43	6.511.794,31	4.616.076,08	8.789.025,64	0,00

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, 2018.

* Dados não disponíveis para 2017

Neste contexto, Porto Alegre é a segunda capital brasileira que mais utiliza recursos livres do Tesouro Municipal para o financiamento da Assistência Social, segundo o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (2018), perdendo apenas para Florianópolis³ Do total dispendido para o financiamento da função Assistência Social em Porto Alegre, 94% dos recursos foram provenientes do Tesouro Municipal.

A capital que tem a menor participação do Tesouro Municipal no financiamento da função Assistência Social no ano de 2017 foi João Pessoa, com a utilização de 50,78% de recursos livres do Tesouro Municipal. Isso demonstra que a maioria das capitais brasileiras realiza inevitavelmente o financiamento da Assistência Social, com recursos livres do Tesouro Municipal. Fica evidente que a Constituição Federal viabilizou a Assistência Social no País, por meio de ônus aos municípios, que acabam financiando em sua maioria com os seus recursos próprios do Tesouro Municipal. A relação de composição do dispêndio com a Assistência Social das capitais brasileiras como pode ser observado na tabela 3:

Tabela 3 – Peso dos recursos livres do Tesouro Municipal no financiamento da Assistência Social nas capitais brasileiras.

Período 2013-2017

Em R\$ 1,00

Posição	Capital	2013	2014	2015	2016	2017
1	Florianópolis	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2	Porto Alegre	92,95	92,69	92,73	94,20	94,91
3	São Paulo	96,50	94,91	94,08	94,15	94,31
4	Porto Velho	86,00	90,45	95,41	93,74	94,24
5	Belém	85,52	90,47	91,24	83,20	92,97
6	Boa Vista	71,09	91,80	91,35	88,54	92,61
7	Rio de Janeiro	93,87	94,95	92,93	93,68	92,14
9	Macapá	57,00	0,00	0,00	89,44	90,63
8	Palmas	87,43	94,36	97,55	94,96	89,57
10	Manaus	89,43	91,68	93,88	92,79	85,43
11	Vitória	90,11	91,04	89,65	92,07	85,29
12	Belo Horizonte	89,17	91,38	89,82	89,42	84,89
13	Cuiabá	78,77	85,96	78,19	62,02	83,69
14	Curitiba	85,80	89,48	95,25	85,51	83,10
15	Salvador	68,84	88,15	82,94	85,03	82,52
16	Aracaju	78,32	84,23	83,26	80,34	80,89
17	Campo Grande	73,21	83,06	87,13	81,67	75,80
18	Recife	52,96	79,24	81,11	80,86	75,16
19	Natal	77,43	86,55	92,18	90,54	75,00
20	Rio Branco	72,79	67,00	52,37	76,68	72,49
21	Teresina	68,14	80,46	74,60	74,85	70,06
22	Goiânia	45,34	83,90	83,69	83,80	65,78
23	Fortaleza	77,63	76,19	77,58	67,17	64,55
24	São Luís	59,68	74,23	60,02	66,85	62,17
25	João Pessoa	100,00	100,00	54,22	69,09	50,78
26	Maceió	48,28	62,72	78,59	65,15	0,00

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, 2018.

* Dados não disponíveis para 2017

Porém, diante da crise fiscal dos municípios brasileiros, especialmente nas capitais, os recursos para o financiamento da Assistência Social ficam cada vez mais restritos. Neste contexto, o caso de Porto Alegre não é diferente.

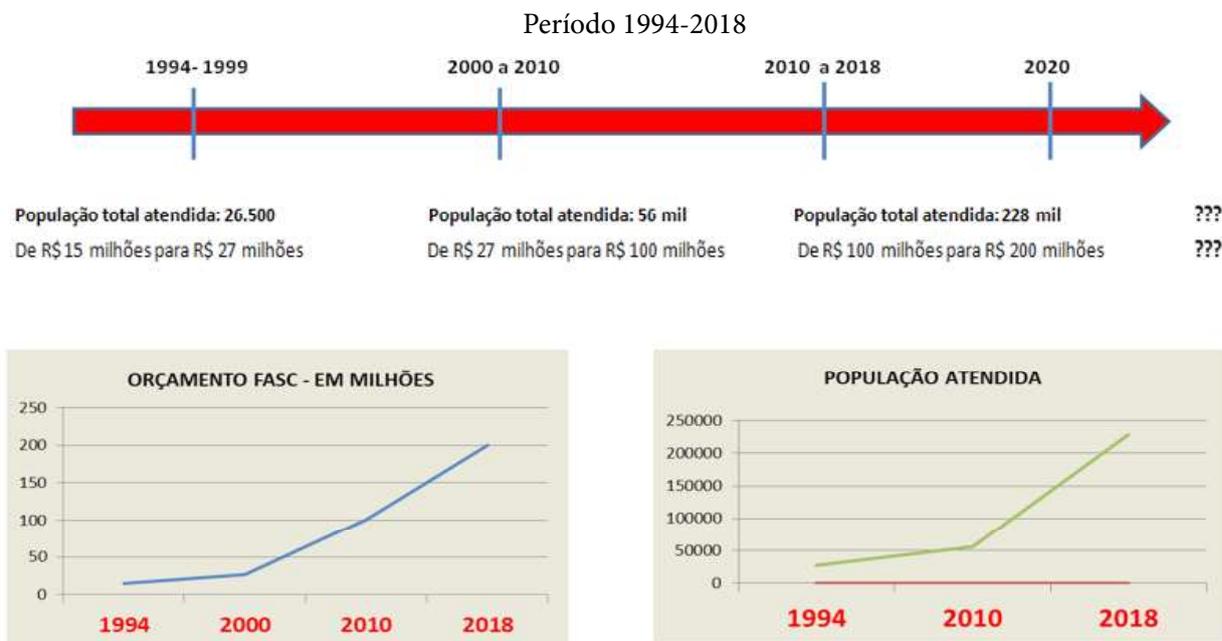
A crise das finanças públicas municipais de Porto Alegre e as restrições de aplicações na assistência social

As fontes de financiamento das políticas públicas na administração pública podem ser provenientes de Recursos Vinculados ou de Recursos Livres do Tesouro⁴ (QUINTANA et al., 2015). Os Recursos Vinculados são aqueles com destinação específica, vinculados a aspectos constitucionais ou legais (ROSA, 2013). Porto Alegre possui mais de 25 (vinte e cinco) fundos municipais, que são fontes de recursos vinculados.

Porém, a maior grandeza dos componentes das despesas como as despesas com pessoal, amortização da dívida, outras despesas como repasse para creches e entidades conveniadas; serviços terceirizados; locação de imóveis e veículos; e processamento de dados não são financiadas por meio de recursos vinculados, mas sim por recursos livres do Tesouro Municipal. Estas circunstâncias estendem-se também para diversos repasses à administração indireta do Município, como é o caso da FASC. Todas essas despesas são financiadas por meio de recursos livres do Tesouro Municipal. Desde 1994,

tanto a população atendida pela FASC como os recursos para o financiamento da Assistência Social tem apresentado um comportamento crescente, como pode ser verificado na figura 1:

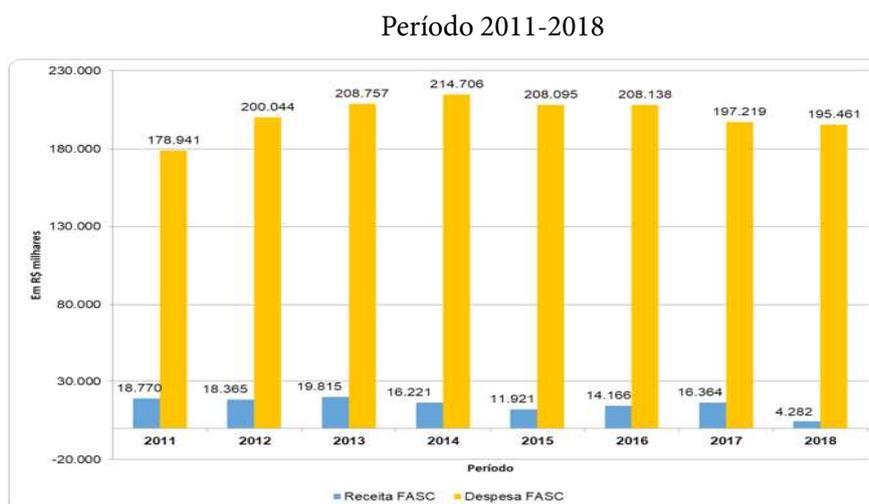
Figura 1 – População atendida e orçamentos da FASC



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018

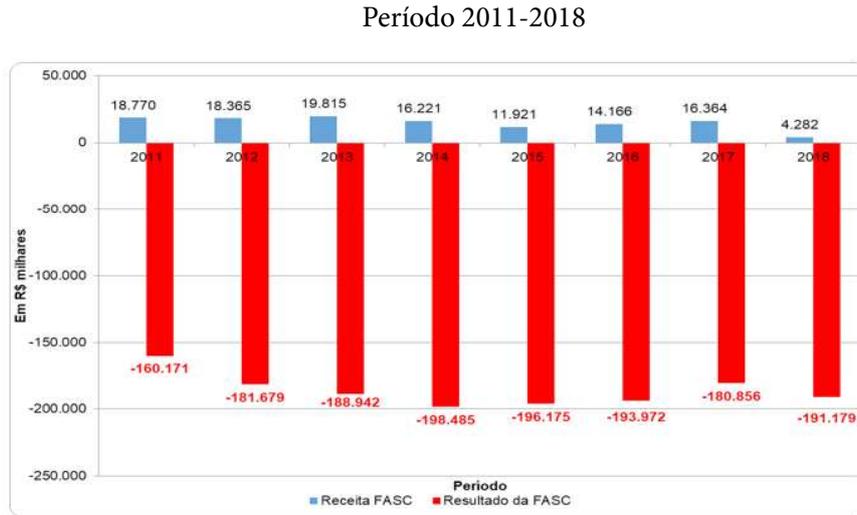
Observa-se que o aumento de atendimentos exigiu o crescimento de recursos orçamentários para seu respectivo financiamento. A FASC, que é o órgão gestor da Assistência Social no Município, porém, não consegue atender a função da Assistência Social apenas com as suas receitas, que são provenientes do FNAS e do FMAS, como podem ser verificados na figura 2:

Figura 2 – Receitas e Despesas da FASC



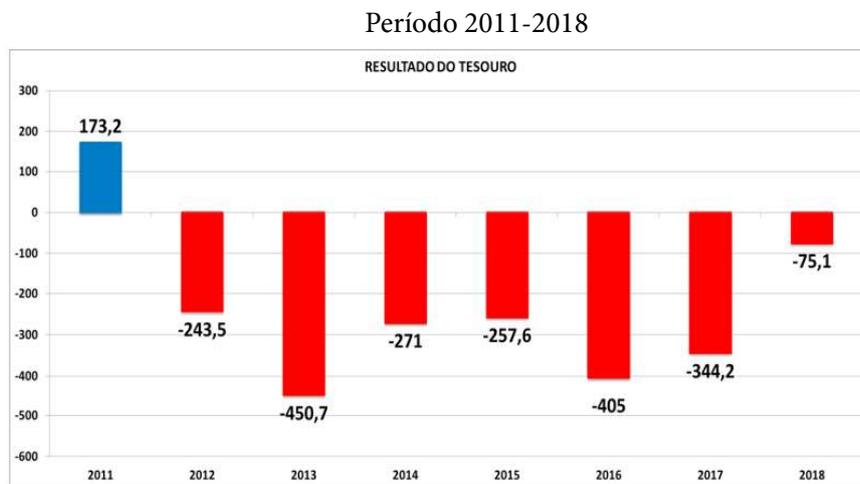
Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, 2019

A figura 2 mostra como se comportaram as receitas e as despesas da FASC. Observa-se que pelo menos no período 2011 a 2018 as receitas da FASC, formadas pelos recursos do FMAS e do FNAS não foram suficientes para financiamento dessas despesas, que em 2018 chegaram a ser 45,6 vezes maiores que as receitas. Os resultados disso são consecutivos *déficits* no resultado da FASC, que podem ser vistos na figura 3.

Figura 3 – Receitas e Despesas da FASC

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, 2019

Com isso, para execução da Assistência Social em Porto Alegre, os *déficits* são financiados pelo Tesouro Municipal. Porém, o Tesouro Municipal tem passado por reiterados problemas em suas contas, acarretando sucessivos *déficits* ao longo dos anos. No período 2011-2018, a exceção ocorreu apenas no ano de 2011. A figura 4 explica graficamente esse comportamento:

Figura 4 – Resultado do Tesouro Municipal

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, 2019

Boa parte do *déficit* do Tesouro Municipal é ocasionada pela cobertura de *déficits* da Assistência Social e da Previdência do regime de Repartição Simples. A tabela 4 traz a composição do *déficit* do Tesouro Municipal:

Tabela 4 – Composição do *déficit* do Tesouro Municipal

Período 2014-2018

Em R\$ milhões

Órgão/Recurso	2014	2015	2016	2017	2018
Tesouro Municipal	719,0	735,2	656,4	770,4	1.117,8
DEMHAB	-96,0	-86,4	-64,9	-46,7	-33,6
DMLU	-154,0	-90,7	-107,5	-70,8	-50,6
FASC	-196,9	-194,3	-193,4	-188,3	-191,2
PREVIMPA – Repartição Simples	-543,1	-621,5	-695,6	-808,9	-917,5
Resultado Tesouro (Real)	-271,0	-257,6	-405,0	-344,2	-75,1
Resultado Tesouro (Nominal)	-215,7	-226,9	-379,2	-331,7	-75,1

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, 2019

A tabela 4 demonstra que o déficit do Tesouro Municipal é formado por recorrentes déficits observados no DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), DMLU (Departamento Municipal de Limpeza Urbana), PREVIMPA (Previdência Municipal de Porto Alegre, nas aposentadorias e pensões no regime de Repartição Simples) e na FASC. Os maiores gastos e aqueles que colaboram com a formação do déficit do Tesouro Municipal é a previdência no regime de Repartição Simples, juntamente com o financiamento da FASC.

Dessa forma, o financiamento da Assistência Social em Porto Alegre é realizado basicamente com recursos livres do Tesouro municipal. Isso configura a municipalização do ônus e a federalização do bônus na área de Assistência Social, onde a União torna a Assistência Social um direito à população e um dever dos municípios, sem realizar os repasses necessários a esses entes subnacionais para o seu financiamento. Essa relação torna ainda mais danosa para Porto Alegre diante de sua grave crise financeira.

Considerações Finais

O estabelecimento da Assistência Social como política pública, definiu-a como um direito. Porém, a Assistência Social ainda mantém um conflito constante com uma cultura conservadora, que enxerga a Assistência Social como um instrumento clientelista e assistencialista, de dever do Estado.

As políticas de Assistência Social foram uma conquista dos movimentos sociais, em decorrência de reiterados esforços antes e durante a consolidação e promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa conquista se refletiu na implementação do SUAS, que construiu uma relação de política transversal entre União, Estados e Municípios.

A consolidação do SUAS, tendo no FNAS e na participação da sociedade os elementos necessários para financiar e eleger de forma democrática as demandas da Assistência Social, não foram suficientes para o seu financiamento. Isso ficou evidente ao observar-se que os municípios, em especial, as capitais precisam financiar com recursos livres do Tesouro Municipal as políticas de Assistência Social.

Essa realidade também atinge Porto Alegre, que em 2017 financiou 94,91% da Assistência Social com

recursos livres do Tesouro Municipal. Dos municípios que recebem transferências federais para Assistência Social, Porto Alegre é o segundo que mais utiliza recursos livres municipais do Tesouro. Isso tem ocorrido pelo crescente número de beneficiários desta política desde o ano de 1994, que exigiram valores também crescentes para seus respectivos financiamentos.

Porém, Porto Alegre tem tido dificuldades decorrentes dos sucessivos déficits dos recursos do Tesouro Municipal, em decorrência da existência de resultados negativos da administração indireta do Município e da previdência municipal, onde a FASC tem o segundo maior peso nesta composição, ficando atrás apenas das despesas previdenciárias do regime de Repartição Simples do Município, que tem suas despesas de aposentadorias e pensões financiadas pelo Tesouro Municipal.

O artigo demonstrou que a garantia de direitos de Assistência Social consolidados pela Constituição Federal é uma vitória para população brasileira, com baixo custo para União e um elevado custo para os municípios brasileiros, em especial para Porto Alegre. Essa relação deixa claro que a Assistência Social gera um bônus para a União e um ônus municipal, principalmente para os municípios que são capitais dos Estados.

Isso demonstra a necessidade do desenvolvimento de análise e projeções das demandas futuras da Assistência Social em Porto Alegre, bem como de uma verificação e possível reestruturação dos aspectos organizacionais e estruturais da FASC. Isso é necessário, para uma melhoria na qualidade e eficiência dos limitados recursos livres do Tesouro Municipal.

Referências

- ALMEIDA, R. P. **A experiência brasileira em planejamento econômico**: uma Síntese histórica. In: GIACOMONI, J. et al. Planejamento e Orçamento governamental. Brasília, ENAP, 2006.
- BARCELLOS, T. R. **O Papel das Entidades da Sociedade Civil na Prestação de Serviços à Assistência social**: Um Estudo Sobre a Implementação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Município de Canoas-RS. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) - UFRGS. Porto Alegre. 111p. 2016.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.
- BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência social –LOAS**. Brasília. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.
- BRASIL. **Lei 12.435** de 6 de julho de 2011. Brasília. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSUAS Planos de Assistência social**: diretrizes para elaboração, VI: 03 – Brasília: MDS, 120p. 2008.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência social** – NOB-SUAS 2005: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência social, por intermédio da Resolução n. 130, de 15 de Julho de 2005.

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência social** - NOB SUAS 2010: Aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, agosto de 2010.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência social** - NOB SUAS 2012: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência social, por intermédio da Resolução n. 33/2012.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BETTELHEIM, C. Planificação e crescimento acelerado. RJ, Zahar, 1968.
- DE TONI, J. **A participação social no Planejamento governamental**. A experiência do governo Lula. Brasil, junho de 2006.
- DE TONI, J. O que é o Planejamento Estratégico Situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 32, jan./2004.
- ELLMAN, M. Planejamento socialista. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. "State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History". **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 130- 162, 2012.
- EVANS, P.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. New York: Cambridge University, 1985.
- EVANS, P. **Search of the 21st Century Developmental State**. The Centre for Global Political Economy. University of Sussex, Working Paper, n. 4, p. 1-22, 2008. Disponível em: <http://www.sussex.ac.uk/cgpe/documents/cgpe_wp04_peter_evans.pdf>. Acesso em: 26/08/2017.
- FARAH, M. F. S. **Formação em política pública no Brasil**. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do "campo de públicas". *Estud. Polit. Medellín* [online], n. 49, p. 192-215. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672016000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.
- ALBURQUERQUE, S. A.; SILVA, M. A. A educação permanente no SUAS: perspectivas e desafios. IN: CRUS, J. F.; ALBURQUERQUE, S. A. (Org.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta**. Secretaria Nacional de Assistência Social: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA, **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/plano_municipal_de_assistencia_social_2018_a_2021.pdf>. Acesso em: 21 de mar. de 2019.
- GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: Ipea, 2016.
- HOWLETT, M.; RAMESSH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. (2002). "Conceptualizing State Capacity". **DEMSTAR Research Report**, n. 6. Disponível em: <www.demstar.dk/papers/ConceptualizingStateCapacity.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2017.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 2012.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LIMA, L.; DASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política** v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. p. 20-49. In: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

- MANN, M. The autonomous power of the State' (1984). In: AGNEW, J. (Ed.). **Political Geography: a reader**. London, New York, Sidney: Auckland, Arnold, 1997.
- MATTHEWS, F. Governance and State Capacity. In: D. Levi-Faur. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.
- PAGANINI, J.; VIEIRA, R. S. **A Política Nacional de Assistência Social no Brasil: reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública ou reprodução do Assistencialismo**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13169/2375>>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- PAPI, L. P. et al. O planejamento como ferramenta estratégica para implementação de Políticas Públicas: Os casos da Saúde e Assistência Social em Porto Alegre. In: **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, v. 2 n. 2, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Histórico da Fundação de Assistência social e Cidadania 2017**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=4>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, **Histórico do Conselho Municipal de Assistência social de Porto Alegre 2017**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cmas/default.php?p_secao=60>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, **Histórico do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre 2017**. Porto Alegre, 2017d. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=4>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, **Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995**. Porto Alegre, 1995. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=4>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995**. Porto Alegre, 1995. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=4>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de Conclusão do Grupo de Trabalho para Busca, Identificação e Proposta de um Modelo Alternativo de Atendimento de Assistência Social, Conforme Resolução 008/2018 do Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira**. Porto Alegre, 2018.
- QUINTANA, A. C. et al. **Contabilidade Pública**. 2. ed. São Paulo: 2015.
- RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência social: caminhos de construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011.
- ROSA, M. B. **Contabilidade do Setor Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: CAPES, 2009.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre. 2019. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>>. Acesso em: 12 de fev. de 2019.
- SILVA, F. C. **Assistência Social e Cultura Política: O processo de uma política em construção**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/ASSIST%C3%8ANCIA%20SOCIAL%20E%20CULTURA%20POL%C3%8DTICA%20O%20PROCESSO%20DE%20UMA%20POL%C3%8DTICA%20EM%20CONSTRU%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em: 22 de maio de 2019.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. Brasília. 2018. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=Q0Qd3dUN2xq7KUATiewY7ReV.node2>>. Acesso em: 12 de nov. de 2018.

VERONEZE, R. T. Assistência Social enquanto política pública: na luta da separação do assistencialismo e da filantropização. **Revista de Trabajo Social** ano 4, n. 6, p. 193-210, dez. 2011.

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State**. Governing the Economy in a Global Era. Cambridge: Polity Press, 1998.

Recebido em 24/06/2019.

Aceito em 27/08/2019.