

A Dimensão Política do Financiamento da Assistência Social: por que não é destinado um percentual fixo?

A Political Dimension of Financing of Social Assistance: a report of experience

Ângela Tavares Madeiro¹. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará. Coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade do Vale do Jaguaribe, FVJ. Assessora na área de Planejamento, Gestão e Financiamento de Políticas Públicas. E-mail: angela@fvj.br

Maria do Socorro Ferreira Osterne. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará nos cursos de graduação em Serviço Social e nos Mestrados acadêmicos em Políticas Públicas e Sociedade e Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo atribuir visibilidade à discussão sobre o financiamento da Política de Assistência Social, buscando desvelar o caráter técnico-burocrático, apontando assim, para o viés essencialmente político do ciclo do financiamento. Nesse sentido poderemos conceber enquanto campo significativo de produção acadêmica, avivamento no espaço das intervenções profissionais, partindo do pressuposto de que se trata de um privilegiado locus político de empoderamento para a Política de Assistência Social. Este artigo apresentará o esboço de uma vivência profissional mediatizada através da pesquisa realizada no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) – do município de Fortaleza no período 2006-2009 como parte de uma análise reflexiva do caráter atribuído pela gestão ao financiamento da Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Financiamento Público. Políticas Públicas. Gestão Pública. Assistência Social.

ABSTRACT

This article aims to assign visibility to the discussion on financing of Social Welfare Policy, unveiling the purely technical character attributed most analyzes and pointing to the essentially political bias of public policy management, considered topic not yet explored, complex, riddled with codes and rituals, rather exciting for some, both in training and in professional practice. The quest for giving visibility to the political dimension of this discussion leads us to evidence that management and public funding are constituted as a unit of diverse and bring in its wake aspects of hegemonic direction of forces that are expressed in the social fabric in a given historical moment economic, political and social. Thus, public policies are stages of professional interventions, the power struggles and political achievements and these remind us of the need for qualified ownership of the theme. To intervene, assumed to unravel and meet in a continuous movement of thought of becoming attached to the movement of the real, pointing to the challenging political praxis. This paper presents the outline of a research carried out in the Municipal Social Assistance Fund (FMAS) - Fortress in 2005-2009 and this experience has enabled us to analyze the relationship between management and financing as part of a whole in constant political dialogue. Such

¹ Autora correspondente. Artigo recebido 08 de março de 2014. Aprovado em 20 de abril de 2014. Avaliado pelo sistema *double blind review*.

research originated with the challenges posed during the course of my professional experience lived over 11 years in the running and management of the Social Assistance Policy, as well as the need for greater ownership of mediated knowledge with the Academic Master in Political public and society, bringing as a result the Master's thesis on the topic: Funding of Public Policy, Social Welfare specificity: a case study of the FMAS - Fortress in the period 2006-2009.

Keywords: Public Financing. Public Policy. Public Management. Social Assistance.

1. INTRODUÇÃO

A busca por uma reflexão sobre o tema financiamento da Assistência Social, foi sendo suscitada mediante os desafios postos no caminho percorrido profissionalmente inicialmente como assistente social e, posteriormente, como gestora da Política de Assistência Social, período compreendido entre os anos de 2001 a 2011. Este período se caracterizou tanto na fase de protagonizar a construção da política pública de Assistência Social em municípios de pequeno e médio porte da Região Norte do Estado do Ceará, na própria execução dessa política pública, como também, na experiência em implantação de Secretarias de Assistência Social e, por isso vivenciando o planejamento e a gestão da referida política pública. Ao longo desta experiência pessoal/profissional, por muitas vezes fui impulsionada a repensar os referenciais teórico-metodológicos, ético-político e técnico-operativo da profissão, bem como, a buscar uma maior propriedade conceitual no campo do financiamento de políticas públicas. Contudo a produção acadêmica disponível, na maioria das vezes, referia-se aos aspectos técnico-institucionais do financiamento público. Importa delimitar que uma boa parte da literatura refere-se aos códigos e normatizações técnicas comumente vinculadas ao viés contábil e propriamente financeiro do tema, colocando ao Assistente Social o desafio em uma qualificada apropriação.

Nesse processo de identificação da relevância do tema financiamento para a Política de Assistência Social, vale ressaltar a peculiar experiência profissional vivida quando assumi a Coordenação do Fundo Municipal de Assistência Social em Fortaleza no período de 2005-2006. Este momento foi histórico para a implantação coletiva da Política de Assistência Social na especificidade do município de Fortaleza. Nesse município até aquele período (2005) A Política de Assistência Social estaria ainda diluída a outras importantes e específicas políticas públicas. Período marcado pelo aprendizado em termos da gestão e financiamento público da Assistência Social.

Naquele contexto, ao mesmo tempo em que nos apropriávamos do conhecimento em termos do planejamento, execução orçamentária e financeira da Assistência Social, buscávamos capacitações e cursos específicos na área, no sentido de construir instrumentos que pudessem dar visibilidade uma discussão tão pertinente ao grupo gestor da Assistência Social como também aos órgãos de controle social da política pública naquele dado período histórico.

Assim para desvendar a peculiaridade do Financiamento da Assistência Social no município de Fortaleza, a equipe do FMAS-Fortaleza no período de 2005-2006 construiu e, posteriormente, apresentou uma importante contribuição: a normatização de todos os processos do FMAS; a criação do núcleo do controle interno e a sistematização de um manual do controle interno que deu visibilidade e transparência a todos os processos antes considerados pela equipe de ex-militantes a “caixa-preta”² do financiamento público. Esse

² “Caixa-preta” – termo usado pela Prof^a Dra. Sofia Lescher Vieira, ao se referir ao financiamento da educação básica como uma “caixa-preta” a desvendar no livro estrutura e financiamento da educação básica (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002, p 67-88)

trabalho implantado no FMAS-Fortaleza foi acompanhado por representantes do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM)-Fortaleza e recebeu moção honrosa por ter sido referência para outros fundos municipais de políticas públicas³.

Após esta contextualização, podemos adentrar na discussão afirmando a relevância do tema em estudo no sentido de desvelar o suposto disfarce burocrático, presente no caráter por vezes enfadonho, eivado de códigos, ritos e normativas peculiares ao tema onde a sedução é atribuir o seu decifrar aos considerados “profissionais especialistas da área”. Caindo nesta tentação esvaziariamos o que entendemos como cerne da discussão sobre financiamento público: as determinações políticas no caráter atribuído ao tema em reflexão.

Poderíamos aqui concentrar a atenção nos relatos exitosos apreendidos nesta experiência adquirida ao longo destes 11 anos que se constituíram enquanto legado, mas optamos em destacar que foram, contraditoriamente, as angústias, os erros cometidos e os limites ético-políticos que enfrentamos e, conseqüentemente, os processos dolorosos profissionais e pessoais que possibilitaram a ressignificação (menos apaixonada como intelectual orgânica⁴ e militante política) dos referenciais teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos da profissão. Quando nos referimos à ressignificação, nos referimos à construção de algo novo que nos remete também às múltiplas mediações feitas no caminho da práxis profissional, em termos destas mesmas matrizes teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas da formação profissional do (a) Assistente Social.

Nestas mediações destacamos primeiramente a especificidade do espaço institucional em que se desenrola a gestão e o financiamento da política pública da Assistência Social. Este recorte institucional dar-se-á mediante as determinações econômicas, políticas e sociais, em um cenário contraditório de poder, considerando os diversos atores que estão em movimento e impulsionados pelos interesses que os representam e que estes disputam. Desta forma, cai por terra qualquer pretensa “máscara” de neutralidade ou técnica atribuída ao financiamento público que por si mesma se faz ou se explica, defendida por alguns autores.

Nessa delimitação institucional, a concepção de gestão pública que norteará este artigo pretende não referir-se apenas à ideia de gestão mercadológica de demandas e de necessidades dos cidadãos para permitir maiores possibilidades de uma possível eficácia e eficiência no processo decisório. Também não reproduzirá a discussão da reforma do Estado, nos aspectos financeiros e administrativos, mas importa desta feita destacar a articulação das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica do contexto de hegemonia neo-desenvolvimentista que acaba por determinar o delineamento de suas forças na construção de políticas públicas.

³ Refere-se ao I Fórum dos Fundos Municipais de Fortaleza que contou com membros de todos os fundos de políticas públicas do município de Fortaleza que ocorreu nos dias --- Foi um espaço privilegiado de discussão e troca de experiência. Na ocasião apresentamos um trabalho inédito aos outros fundos municipais, desenvolvido de sistematização, normatização e manualização de todos os processos orçamentários e financeiros do FMAS-Fortaleza. O manual do controle interno foi um marco para dar visibilidade e transparência às ações do FMAS.

⁴ Em Gramsci (1982), consta que cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo e de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura [...] Deve-se anotar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por certa capacidade dirigente e técnica [...] (p.3-4). GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 244 p., 1982.

Desta maneira, é na gestão pública que se expressa o conjunto de princípios consubstanciados dos projetos societários em disputa na sociedade, sendo defendido pelos gestores em seus processos decisórios, bem como, ao conjunto de valores que referenciarão toda a proposta de ação de um determinado grupo gestor. Considerar de onde partem as forças políticas, econômicas, sociais e culturais que dão a direção hegemônica à gestão pública permitirá entender e discernir posicionamentos e decisões políticas no trato com o financiamento das políticas públicas. A destinação de recursos não é feita de forma neutra ou independente vai possivelmente corresponder um compromisso assumido ou um movimento de pressão política.

2 O CICLO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO: PREMISSAS ESCLARECEDORAS

Para decodificarmos o mecanismo do ciclo do financiamento da Política de Assistência Social, necessário se faz partir do pressuposto de que seu planejamento e a gestão são parte constitutiva de um mesmo processo, ou seja, estão em unidade de importância no que tange ao processo decisório do gestor público.

O investimento destinado a referida política pública envolve um ciclo que constitui o planejamento orçamentário e financeiro da gestão pública. Neste sentido, o conjunto de receitas e despesas, bem como, seu funcionamento e processamento na máquina estatal deve ser considerado com a referida habilidade e prudência em todo ato político de decisão da gestão pública com vistas à efetivação de direitos. Logo, ao gestor é exigido o desvendar, o conhecer desse mecanismo peculiar que inclui todo um ciclo que chamaremos de ciclo do financiamento da política pública, o qual antecede e influencia em qualquer processo decisório.

Partindo de uma forma simplificada, podemos relembrar uma regra básica doméstica: toda despesa somente pode ser concebida mediante uma receita, também correspondente e proporcional, ou seja, gastar-se aquilo que se pressupõe ter. Sem dinheiro não é possível atribuir materialidade às políticas públicas. Assim, a responsabilidade na gestão financeira pressupõe uma ação planejada e transparente norteadas por pressupostos constitucionais tais como: moralidade, publicidade, legalidade, impessoalidade, eficiência (BRASIL, 1988).

Além disto, conforme Lei Complementar 101/2001 são consideradas despesas não autorizadas, irregulares ou lesivas ao patrimônio, sujeitas a pena nos termos da Lei, aquelas sem a devida previsão orçamentária e financeira. Logo, se atribuí crime ao gestor que no ato de sua função não cumprir os ritos administrativos exigidos por lei.

O planejamento tem papel imprescindível na gestão pública e por esta razão, deve-se ter referência o conjunto de receitas e despesas que condicionam a gestão orçamentária e financeira, pois não adianta ter grandes projetos ou grandes sonhos sem a capacidade objetiva de recursos para a efetivação dos mesmos. Há que se ter pleno conhecimento e propriedade desse aspecto financeiro para que seja possível um planejamento real e não ilusório. O planejamento apropriado afetará diretamente um processo decisório responsável perante o conjunto de direitos e diante das forças políticas, econômicas e sociais que se desenham em dada sociedade.

2.1 Aproximando-se dos Aspectos Técnicos do Financiamento Público

De forma panorâmica abordaremos conceitos comuns ao ciclo do financiamento os quais compõem o quadro da gestão pública brasileira porque é de grande utilidade partirmos desta apropriação a fim de dar um sentido político àquilo que parece ser o rito específico, “segredo” ou código técnico. O principal conceito nos remete ao conjunto de receitas e despesas. Assim, percebemos que os tributos estão ligados à própria criação do Estado,

necessitando de toda uma estrutura para o seu funcionamento. Contudo, os tributos não são a única fonte de receita do Estado, mas pode ser considerada uma das principais.

O atual Sistema Tributário Nacional (STN) tem seu embasamento jurídico no corpo da Constituição Federal de 1988, principalmente a partir do art. nº145, estendendo-se até o artigo nº162, bem especifica os tributos como: impostos, taxas e contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais. Os impostos não geram uma atividade estatal específica em relação a quem paga o mesmo, ou seja, a gestão pública não se obriga a prestar um serviço individualizado ao contribuinte, por conta do pagamento daquele imposto. As taxas, conforme art. nº77 do Código Tributário Nacional (CTN) são um tipo de tributo que tem como fator gerador o exercício regular do poder de polícia, ou de utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado pelo contribuinte. A contribuição de melhoria é um tributo também vinculado a uma atividade estatal específica, decorrentes exclusivamente da valorização de um imóvel de contribuinte, decorrentes de obra pública realizada.

2.1.1 As receitas tributárias

No quadro a seguir podemos visualizar o conjunto de tributos de competência da União, dos Estados e dos Municípios. A intenção é socializar e didaticamente apresentar partes constitutivas do ciclo do financiamento.

Quadro 1 - Discriminação de Tributos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (continua)

Tributos de Competência da União
1) Imposto sobre a Importação de produtos estrangeiros (II);
2) Imposto sobre Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE);
3) Imposto sobre a Renda e Proventos, de qualquer natureza (IR);
4) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
5) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou reativas a títulos ou valores mobiliários (IOF);
6) Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR);
7) Imposto sobre Grandes Fortunas, nos termos da lei complementar (IGF);
8) Impostos não previstos na sua competência, instituídos mediante lei complementar e desde que não cumulativos e não tenham fator gerador ou base de cálculo próprio dos já discriminados na CF/88 (competência residual prevista no art. 154, I da CF/88);
9) Impostos Extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas, as causas de sua criação (art. 154, I da CF/88);
10) Taxas;
11) Contribuições de Melhorias;
12) Contribuições Sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesses das categorias profissionais ou econômicas (art. 149 da CF/88);
13) Empréstimos Compulsórios, para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidades públicas, de guerra externa ou na sua iminência (art. 148, I da CF/88) ou no caso de investimento público de caráter de urgente e de relevante interesse nacional (art. 148, II da CF/88).
Tributos de Competência dos Estados e Distrito Federal
1) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadoria e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior (ICMS);
2) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
3) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD);
4) Contribuição cobrada de seus servidores para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e Assistência Social (art. 149, parágrafo único da CF/88).

Discriminação de Tributos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (conclusão)

Tributos de Competência dos Municípios
1) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);
2) Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);
3) Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);
4) Contribuição cobrada de seus servidores para ao custeio, em benefícios destes, de sistema de previdência e Assistência Social (art. 149, parágrafo único da CF/88).

Fonte: BRASIL (1988)

2.1.2 A repartição das receitas tributárias

Para que entendamos, mesmo que de forma panorâmica, a discriminação dos tributos, precisamos compreender também que o produto da arrecadação de tributos no país é repartido entre os entes federados (União, Estados e Municípios).

Nesse processo nos apropriamos do que estabelecem os art. nº 157 a 162 da CF/88, e de suas alterações a partir das Emendas Constitucionais nº29/2000, nº42/2003 e nº44/2004. Teremos uma visão a partir dos quadros a seguir da União repartindo alguns de seus tributos com os Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como, os Estados repartindo alguns de seus tributos com os Municípios.

Quadro 2 – Transferências Diretas da União para os Estados e o Distrito Federal

100% do Imposto sobre a Renda e Proventos, de qualquer natureza (IRRF) que Estados e Distrito Federal retêm sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações;
20% dos impostos de competência residual eventualmente instituídos pela União
30% Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou reativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) para o estado de origem da produção do ouro, definidos como ativo financeiro ou instrumento cambial;
29% da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) incidente sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Fonte: BRASIL (1988) - Emendas Constitucionais: nº29, de 13/09/2000; nº42, de 19/12/2003, e nº 44, de 30 de junho de 2004.

Quadro 3 – Transferências Indiretas da União para Estados e Distrito Federal, por meio de Fundos Especiais

21, 5 % do Imposto sobre Renda e Proventos e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados (FPE), distribuídos em função do número de população e inversamente proporcional à renda per capita da unidade federada;
10% da arrecadação total do IPI para o Fundo de Compensação de Exportações (FPE), cuja distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo limitada a participação individual de cada unidade federada a 20% do total do fundo, devendo os Estados repassarem 2,5% (25% dos 10%) aos Municípios.

Fonte: BRASIL (1988) - Emendas Constitucionais: nº29, de 13/09/2000; nº42, de 19/12/2003, e nº 44, de 30 de junho de 2004.

Quadro 4 – Transferências Diretas da União e dos Estados para os Municípios

100% do Imposto sobre Renda e Proventos que os Municípios retêm na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações;
50% do ITR (Imposto Territorial Rural) arrecadado dos imóveis situados no Município ou 100%, caso o município opte por arrecadar e fiscalizar o tributo;
50% do IPVA dos veículos licenciados no território do município;
70% do IOF para o município de origem da produção do ouro, definido como ativo financeiro ou instrumento cambial;
25% do ICMS, creditados aos Municípios, conforme os seguintes critérios:
¾ no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território do Município;
Até ¼ de acordo com o que dispuser a lei estadual, ou, no caso dos territórios, lei federal;
25% do que é repassado aos Estados da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Fonte: BRASIL (1988) - Emendas Constitucionais: nº29, de 13/09/2000; nº42, de 19/12/2003, e nº 44, de 30 de junho de 2004.

Quadro 5 – Transferências indiretas da União aos Municípios, por meio de Fundos Especiais.

22,5% do produto de arrecadação do Imposto sobre Renda e do IPI ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), distribuídos proporcionalmente à população de cada município, sendo 10% do fundo destinados às capitais dos Estados;
2,5% (25 de 10%) do Fundo de Compensação de Exportações (FPEX) destinado aos Estados, formado por 10% da arrecadação do IPI, obedecidos os mesmos critérios de distribuição estabelecidos no caso de repasse do ICMS.

Fonte: BRASIL (1988) - Emendas Constitucionais: nº29, de 13/09/2000; nº42, de 19/12/2003, e nº 44, de 30 de junho de 2004.

Quadro 6 – Fundos Regionais.

3% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Nordeste (1,8%) e Centro-Oeste (1,2%) por meio de suas instituições financeiras de caráter regional (Banco do Nordeste, por exemplo)

Fonte: BRASIL (1988) - Emendas Constitucionais: nº29, de 13/09/2000; nº42, de 19/12/2003, e nº 44, de 30 de junho de 2004.

2.1.3 As despesas

Para Cafardo e Iawssó (2007), despesas públicas representam o gasto ou o compromisso de gasto dos recursos governamentais, devidamente autorizados pelo poder competente, com o objetivo de atender às necessidades de interesse coletivo previstas na Lei de Orçamento.

As despesas podem ser por sua natureza, agrupadas em: a) *despesas orçamentárias* – são aquelas que dependem de autorização legislativa, ou seja, aquelas que integram o orçamento desde a sua autorização. São caracterizadas pelo regime de competência, estabelecidas pelo empenho, conforme art. nº 35 da Lei 4.320/64; b) *despesas extra-orçamentárias* – são aquelas que não constam no orçamento e possuem caráter de transitoriedade.

Quadro 7 – Classificação das Despesas Correntes e Despesas de Capital

Despesas Correntes	Despesas de Capital
1. Pessoal e Encargos Sociais – Despesa de pagamento com pessoal efetivo ou cargo de confiança, quer civil, quer militar, quer ativo, quer inativo, bem como, todas as despesas de responsabilidade do empregador;	5. Investimentos – Despesas com planejamento e a execução de obras, inclusive com aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como, com os programas especiais de trabalho e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente;
2. Juros e Encargos da Dívida Interna – Despesas com pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas contratadas;	6. Inversões Financeiras – Despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital, e com a constituição ou aumento do capital de empresas;
3. Juros e Encargos de Dívida Externa – Despesas com Pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito externas contratadas;	7. Amortização da Dívida Interna – Despesas com o pagamento do principal e da atualização monetária ou cambial referente a operações de crédito internas contratadas;
4. Outras Despesas Correntes – Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente de forma contratual, e outras da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificadas nos três grupos anteriormente citados.	8. Amortização da Dívida Externa – Despesas com o pagamento do principal e da atualização monetária ou cambial referente a operações de crédito externas contratadas
	9. Outras Despesas de Capital – Aquelas não classificáveis como “investimentos”, “inversões financeiras” ou “amortização da Dívida”.

Fonte: Curso de Finanças Públicas. Coordenação Geral do Prof. Osório Cavalcante Araújo, 2004.

No desempenho das atividades de planejamento, gestão e financiamento do serviço público ao gestor se colocam a necessidade de compreensão desses pressupostos. Os estágios ou fluxo da despesa pública obedecem às especificações legais instituídas na Lei 4.320/64, que determinam as seguintes etapas a serem cumpridas pelo gestor: Fixação, Empenho, Liquidação e Pagamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º, acrescenta a programação financeira e o cronograma de execução mensal que ocorrem antes do empenho.

Assim, se a despesa não corresponde a todas estas etapas jurídica e administrativamente não tem como ser processada no âmbito da gestão pública e o gestor poderá responder por tal ato, inclusive com relatórios que indicam improbidade administrativa e impedimento de candidatar-se a cargos públicos, além dos entraves de ordem administrativa do seu processo de decisão e gestão pública.

2.2 Aproximando-se dos Aspectos Políticos do Financiamento Público

Compreendendo que não há dicotomia entre as dimensões técnico-operativa e política do ciclo do financiamento da Política de Assistência Social mas compreendendo-as como partes que possuem uma diversidade dentro de uma unidade, não podemos deixar de lembrar que o referido ciclo ocorre determinado por um dado contexto econômico, político e social., um significativas determinações de ordem estrutural do capital.

Desta forma, cada receita e despesa, seja corrente ou de capital, foi regulamentada por lei, materializada em um orçamento sinalizando uma base de fundo de uma dada direção

hegemônica das forças políticas que se movimentam também na gestão pública. Dessa forma, é nesse processo que estão importantes pistas que permitem institucionalmente entender como as prioridades são definidas para que a política pública se efetive e que grupos ou segmentos irá representar ou “privilegiar”.

Uma constatação importante a fazer é que é a partir de 1990 se começa a delinear uma nova legislação tributária que pôs em risco os principais avanços obtidos na Constituição de 1988.

Esta lógica precisava de condições de possibilidade e de ambiente favorável que permitisse a sua consolidação. É precisamente a partir de 1993 que se introduz o instrumento de desvinculação de recursos das contribuições sociais, que não são compartilhadas com os estados e municípios. Aquilo que nossos honrosos estudiosos já nos alertava e que designaram como desvinculação foi criada com o nome inicialmente de Fundo Social de Emergência (FSE), mudando depois para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculação das Receitas da União (DRU).⁵

Certamente não foi por acaso que no governo de Fernando Henrique Cardoso as mudanças no sistema tributário se efetivaram a ponto de alterarem paulatinamente a legislação. Este projeto constitui o núcleo das adequações das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington.

A análise de Farias (2006, p. 57-70) elucida e destaca as principais mudanças realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso em relação ao perfil da tributação no país e que ajudou a aumentar a concentração de renda:

- a) “Desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IPRJ) de 25% para 15% e da renda adicional sobre os lucros;
- b) Instituição dos “juros sobre o capital próprio”, que é possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, isto é os juros pagos e creditados dos sócios, e deduzi-los como despesa. (Lei n.9294/95, artigo 9º);
- c) Isenção do imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º de janeiro de 1996. (Lei n.9.294/95, artigo 10);
- d) Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do IR (Lei 9.250/95);
- e) Elevação da alíquota do IRRF de 25% para 27,5% (Lei 9.532/97, artigo 11);
- f) Aumento do número de declarantes de IR, o que ocorreu pela não correção da tabela do IR (1996 a 2001), fazendo que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei 9.430/96).

⁵ A DRU (Desvinculação da Receita da União) desvincula 20% da receita tributária da União, dando ao governo federal mais “liberdade” para distribuir os recursos do Orçamento entre os programas que julgar prioritários. A desvinculação foi criada com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), mudando depois para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (BRASIL, 2007). Evilásio Salvador, Doutor em Política Social pela UNB, autor de diversos artigos na área de orçamento, tributação e seguridade social sistematizou em sua obra Fundo Público e Seguridade Social no Brasil uma rigorosa pesquisa do orçamento público da seguridade social do Brasil mediante uma análise crítica do financiamento público brasileiro. Defende que o fundo público é um dos principais financiador de políticas anticíclicas nos período de refração da atividade econômica. Compartilha a compreensão de vincular as dimensões do financiamento público à estrutura tributária e a dimensão política dos interesses econômicos. Dessa forma, a DRU é um mecanismo que permite facilitar esse processo.

Mesmo que alguns dos nossos leitores não sejam ardis curiosos em sistema tributário ou financiamento público, estes poderão perceber que as leis ordinárias ou os regulamentos facilitados e aprovados pelo legislativo brasileiro trouxeram benefícios para as pessoas com maior renda e facilitaram “descaradamente”, ao mesmo tempo, o fluxo de recursos ao capital financeiro. Logicamente há uma boa motivação política para que isso ocorra, viabilizando assim, a agenda de compromissos de um grupo de elite, havendo em contrapartida, a transferência para a população mais pobre do ônus tributário, atingindo assim, o fim pretendido: a composição do chamado superávit primário⁶.

A consequência apocalíptica é o ataque às políticas sociais que é a própria lógica deste processo. Com a Desvinculação da Receita da União, a Política de Assistência Social é fortemente afetada. Importa explicitar ainda que conforme Salvador (2010), a Lei nº 11.033 de 21 de dezembro de 2004, promoveu significativas alterações no tratamento tributário das aplicações financeiras, favorecendo os aplicadores do mercado financeiro e a bolsa de valores.

Identificamos uma evidente contradição a qual é peculiar à desigualdade do sistema tributário brasileiro. O estudo do financiamento deve caminhar considerando esta perspectiva de recorte institucional que expressará os aportes financeiros do Estado na viabilização e na efetivação da política de Assistência Social.

É através do financiamento que se permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política do país, estados e dos municípios. O dinheiro na esfera da gestão pública e no âmbito da política é poder, logo a destinação de percentuais é empoderamento real ou exatamente o contrário.

2.2.1 O orçamento: instrumento privilegiado de poder

O espelho desse empedramento está refletido no ciclo orçamentário, já que é parte constitutiva do financiamento da política de Assistência Social. O orçamento público além de suas redefinições legais representa um fundamental instrumento de poder, talvez até o presente momento ainda não tenhamos dimensionado a extensão disso e, provavelmente por isso, as instâncias de controle social apresentem tantas dificuldades para interpretar e ocupar este espaço.

Por meio do orçamento é que se conhecem os gastos que serão realizados, as prioridades em termos de prestação de serviços e de investimentos que a gestão estabeleceu. Logicamente que este processo não se construiu apenas tecnicamente onde os técnicos especialistas indicam ao gestor as melhores opções, mas o motor deste processo envolve interesses e intenções políticas, projetos políticos de grupos correspondentes expressos na gestão pública a partir da sociedade civil.

É no orçamento que se encontram todas as Receitas e todas as Despesas orçamentárias que serão realizadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Manejar

⁶ De acordo com Kliass (2013) o conceito de superávit primário foi um golpe de mestre elaborado pelos formuladores do Consenso de Washington e imposto pelo mundo afora, em especial para os países em desenvolvimento a partir dos anos 1980. Através dessa sutil transformação na forma de definir receitas e despesas públicas, o sistema financeiro fortaleceu-se ainda mais como beneficiário prioritário. Graças à adoção do modelo de “superávit primário”, não bastava mais que os Estados fossem “sérios e responsáveis” em termos fiscais, ou seja, na busca do necessário equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias. Era obrigatório que fosse gerado um superávit (maior volume de receitas frente às despesas) em termos primários. Assim, o saldo positivo obtido por um controle rígido (ou mesmo cortes violentos) no lado “real” do orçamento, seria todo ele alocado para os compromissos das despesas financeiras - pagamento de juros e serviços da dívida pública.

com poder o Orçamento público não se limita vislumbrá-lo como uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político.

As verbas que compõem o orçamento e se destinam à política de Assistência Social se submetem à disciplina constitucional e se inserem no planejamento global da política, com a fixação das prioridades de intervenção, detalhamento de metas, atividades e fontes de financiamento, discriminação de receitas e despesas, conforme cronograma e previsão dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários. O art. nº 165, da Constituição Federal de 1988, define o rol de instrumentos de planejamento orçamentário: em longo prazo (Plano Plurianual), médio prazo (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e curto prazo (Lei Orçamentária).

Quadro 8 – Características dos Instrumentos de Planejamento Orçamentário no Brasil

Instrumentos	Características
PPA (Plano Plurianual Anual)	Representa um planejamento de longo prazo (4 anos), ou seja, tem vigência para os três últimos anos de mandato do governo que elaborou e para o primeiro ano de mandato do próximo governo.
LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	Estabelece as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício seguinte, servindo de elo entre PPA e LOA para as despesas de capital e de programas de natureza continuada, cuja execução seja superior a um exercício financeiro; Contém regras para a elaboração da LOA; Dispõe sobre a alteração da legislação tributária; Dispõe sobre metas de arrecadação, de despesa, resultado nominal e primário, dívida pública no período de 03 anos, dentre outros aspectos (art. nº 165, §2º da CF/88 e art. nº 4º da LRF)
LOA (Lei Orçamentária Anual)	É a peça legal que prevê todas as receitas e fixa as despesas de governo para um ano; Discrimina a receita estimada e a despesa fixada, mantendo compatibilidade entre PPA e com a LDO, constituindo reserva de contingência (Lei 4320/64, em especial arts. 2º a 8º, art. 165 § 5º da CF/88 e arts. 5º a 7º da LRF); Esta lei mantém três Orçamentos: a) Orçamento Fiscal dos três poderes, seus Fundos, Órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações públicas; b) Orçamento de Investimento das empresas em que a União, Estado ou Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social; e c) Orçamento da Seguridade Social que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como, os fundos e fundações públicas. Planos Nacionais, Regionais e Setoriais Estes planos visam ao desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais do país

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Lei 4320/64

O Fundo Público é parte constitutiva para entendimento do ciclo orçamentário como espaço de empoderamento da Política de Assistência Social. Assim, para efetivar programas, projetos, serviços e demais ações de uma dada política pública, necessária se faz a institucionalização de um fundo público, o qual dará visibilidade e transparência ao conjunto de receitas e despesas realizadas para efetivar determinada política pública.

A definição técnica de um fundo especial pode ser encontrada na Lei 4320/64 (BRASIL, 1988) que também define os procedimentos para a gestão orçamentária, contábil e financeira na área pública. O fundo não é uma entidade jurídica ou órgão, mas um conjunto de

contas que identificam as origens e as aplicações de recursos de um determinado objetivo, serviço ou política pública.

Por outro lado, o fundo público ocupa um lugar relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Para Oliveira (1998, p.19-20) “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Oliveira ressalta que (1998, p.32):

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, é que sua medição é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, às novas possibilidades de progresso técnico aberto. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescente da riqueza pública em geral, ou mais especificamente os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

Para Oliveira (1998, p. 21):

A formação do sistema capitalista historicamente dependente de recursos públicos. O autor revela que: O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar o capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa a mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada.

Ocorre ainda para Oliveira (1998, p. 53) um “deslocamento da luta de classe da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado”.

Conforme estudo de Salvador (2010), o fundo público no Brasil vem abrindo espaço para as políticas monetárias no sentido de liberar recursos para as instituições financeiras, sem qualquer contrapartida no sentido de manutenção ou ampliação de postos de trabalhos e de direitos sociais. O agravante no Brasil é que as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo as políticas sociais da Previdência, Saúde e Assistência Social.

Assim, Oliveira (1998) nos alerta que o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. De um lado, os trabalhadores buscando garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, assegurando a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar da especificidade do financiamento da Política Pública de Assistência Social pressupõe a sua afirmação enquanto política de Estado, alicerçada de direitos e de proteção social, parte integrante do tripé da Seguridade Social, não contributiva, inserida no Sistema Único de Assistência Social.

Inseridos numa realidade que se intensifica as expressões da questão social, refletir sobre o financiamento da Assistência Social é um grande desafio, principalmente se

observarmos que historicamente o mesmo sempre foi estigmatizado e insuficiente. Contudo não podemos perder de vista o alcance e a especificidade desta política e por se tratar de um direito não sujeito à lógica do mercado, no enfrentamento das desigualdades sociais.

Ressaltamos que o financiamento da Assistência Social ocorre em articulação com as esferas do governo, mediatizada pelo Estado que é o aporte institucional da política de Assistência Social. Com o Sistema Único de Assistência Social delimitaram-se papeis para cada ente da esfera governamental onde os aportes de recursos a serem transferidos são estabelecidos pelas instâncias de pactuação, (Comissão Intergestora Bipartide (CIB) e Comissão Intergestora Tripartide (CIT)), expressas também nos planos da gestão, aprovadas pelos Conselhos e alocados nos Fundos.

Os recursos do FNAS(Fundo Nacional de Assistência Social) são aplicados (artigo 5º do Decreto nº 1.605/95 no pagamento do benefício de prestação continuada, no apoio técnico e financeiro aos serviços, e programas de Assistência Social aprovados pelo CNAS. Atender, em conjunto, com os estados, Distrito Federal e os municípios, os serviços da política de Assistência Social mediante transferências fundo a fundo a partir da institucionalização do conselho, fundo e plano de Assistência Social.

No que concerne à gestão financeira, a Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social reforça o papel dos fundos nas três esferas de governo que devem estar necessariamente vinculados aos órgãos públicos responsáveis pela gestão da política. A instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizada de recursos que contribuem para o fortalecimento e a visibilidade da Assistência Social(BRASIL:2005).

Os mecanismos de transferências de recursos no financiamento público da Assistência Social respondem ao repasse automático fundo-a-fundo, consolidando um repasse regular e contínuo, onde os mesmos são validados pelos planos de ação no SUAS-WEB e coerentes com os planos municipais aprovados pelo conselho.

Trazendo para especificidade do nosso estudo, analisamos o Fundo Municipal de Assistência Social da atual Secretaria de Trabalho e Assistência Social (SETRA), localizada na Avenida da Universidade, 3305, Benfica, Fortaleza, Ceará. Contudo, o período estudado correspondeu ao primeiro plurianual da gestão municipal que institucionalizou a anterior Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).

Foram analisadas detalhadamente as peças de planejamento e de execução orçamentária e financeira do Plano Plurianual (PPA) do período de 2006-2009. Cada Lei Orçamentária Anual detalhadamente (LOA) de 2005 a 2009, bem como, os relatórios de execução orçamentária fornecidos pela gestão por ano, enfim o trabalho minucioso mas significativo para a análise reflexiva que se propunha.

Na pesquisa de campo, aplicamos o roteiro de entrevista dirigida junto à Comissão Técnica do FMAS e aos ex-gestores de Assistência Social no sentido de levantarmos maiores informações que pudessem nos servir de dados para a análise das decisões e prioridades estabelecidas em planejamento e em execução pela gestão, bem como, a relação estabelecida entre gestão e financiamento público.

Destacaremos a seguir algumas importantes contradições:

- Evolução dos valores destinados pela gestão municipal para a função 08 (Assistência Social) por meio do Fundo Municipal de Assistência Social – Fortaleza;
- Os valores destinados à interferência política por parte dos vereadores, mediante emendas parlamentares;
- O nível de capacidade da gestão em executar o orçamento planejado.

Esses elementos possibilitarão uma análise reflexiva da dimensão essencialmente política que permeia o ciclo do financiamento da Assistência Social.

Quadro 9 – Comparativo dos Recursos distribuídos para Financiamento da Assistência Social no município de Fortaleza – Período 2006-2009

Total LOA	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009
	1.988.294.150	2.698.320.000	2.954.372.000	3.411.734.000
Total FMAS	15.968.769	23.152.996	29.313.391	29.043.857
% FMAS	0,7 %	0,86 %	0,99%	0,85%

Fonte: Plano Plurianual Prefeitura Municipal de Fortaleza/SEFIM/Período de 2006-2009

Gráfico 1 – Evolução de Valores Destinados ao FMAS-Fortaleza



Fonte: Elaboração própria (2014)

Constatamos que os valores destinados às atividades finalísticas da Assistência Social não correspondem a um percentual fixo estabelecido pela gestão municipal e que não chega a corresponder o valor de 1% nos 04 (quatro) anos correspondentes do primeiro Plano Plurianual. Provavelmente não correspondeu a uma prioridade da gestão pública principalmente se compara às fortes expressões da questão social no município de Fortaleza e no momento histórico de consolidação de um Sistema Único de Assistência Social.

Quadro 10 – Financiamento da Assistência Social alocados no FMAS-Fortaleza destinados a Emendas Parlamentares

2006	2007	2008	2009
6.066.081	8.668.169	11.984.738	7.208.262

Fonte: Plano Plurianual de município de Fortaleza 2006-2009/FMAS-Fortaleza

Os dados abaixo representam o grande aporte de recursos das atividades finalísticas da Política de Assistência Social destinados às emendas parlamentares dos vereadores no orçamento municipal. Em destaque o ano de 2008 (ano eleitoral) onde R\$ 11.984.738,00 foi destinado às Organizações Não-Governamentais vinculadas politicamente a estes mesmos vereadores.

Gráfico 2 – Discriminação de Valores do FMAS – Fortaleza Destinados Às Emendas Parlamentares

Fonte: Elaboração própria (2014)

Contudo, ao apresentarmos esse viés de reprodução de um traço tradicional de negociação política no interior da gestão pública, observamos também um movimento de comprometimento da gestão que se retrata na forma como foi elaborado o orçamento do FMAS-Fortaleza a consolidação de um movimento nacional de afirmação do Sistema Único de Assistência Social, mediante a disposição dos programas, projetos e benefícios da Assistência Social aos níveis de proteção social básica, especial e gestão do Sistema Único de Assistência Social.

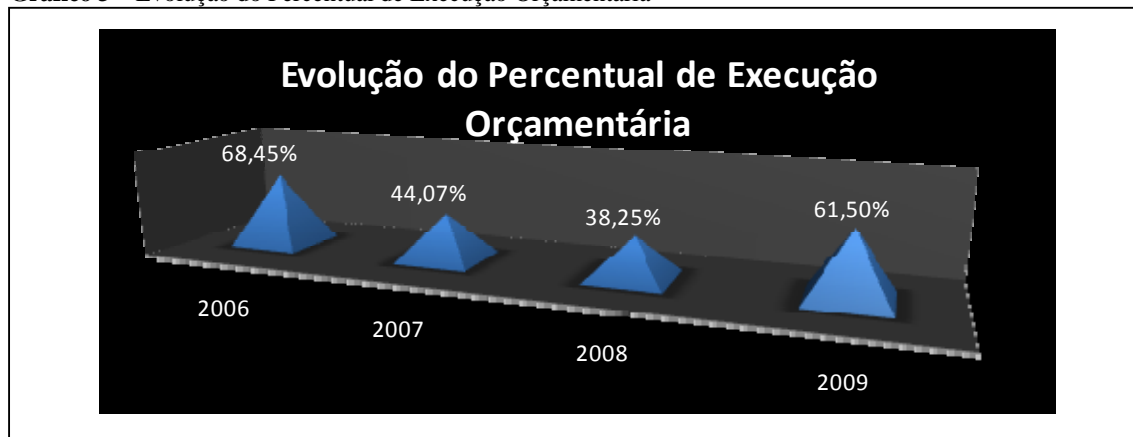
Por outro lado, isso não foi suficiente quando avaliamos de forma detalhada os dados do planejamento e da execução orçamentária/financeira comparada à capacidade da gestão em efetivar, executar o planejamento, infelizmente houve certa discrepância e contradição. Nos documentos contábeis de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da gestão municipal da Assistência Social fornecidos e atualizados pela Comissão Técnica do FMAS-Fortaleza, poderemos vislumbrar o nível de compatibilidade e de operacionalização do planejamento e o desempenho da gestão na execução do orçamento.

Nos quadros a seguir é possível fazer tal comparação entre o que a gestão pública garantiu no orçamento (o que não é um processo político simples e meramente técnico mas tenso e requer habilidades e competências), do que se expressou em resultado, em termos de efetivação da própria política de Assistência Social, mediante a materialidade de programas, projetos, serviços e benefícios, caracterizando também a hegemonia da estratégia política adotada pelos atores que se movimentavam neste processo.

Quadro 11 - Comparativo Planejado / Executado (Empenho, Liquidação e Pagamento por Ano)

2006		2007		2008		2009	
Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
15.968.769	10.936.886	23.152.996	10.203.608	29.313.391	11.213.172	29.043.857	17.862.701
,00	,39	,00	,36	,00	,14	,00	,45

Fonte: Plano Plurianual de Fortaleza 2006-2009/FMAS-Fortaleza

Gráfico 3 – Evolução do Percentual de Execução Orçamentária

Fonte: Elaboração própria (2014)

O gráfico evidencia a evolução entre o que foi planejado e garantido no orçamento com a capacidade de execução da gestão. O Fundo Municipal de Assistência Social - Fortaleza, no ano de 2006 teve 68,45% executado, ou seja, empenhado, liquidado e pago. No ano de 2007 foi diminuindo para 44,07%, caindo ainda mais no ano eleitoral (2008) para 38,24%, e, posteriormente, havendo um melhor desempenho da gestão em 2009, com execução de 61,50% do que foi planejado e garantido no orçamento do FMAS-Fortaleza.

Diante destes dados e da discussão proposta neste artigo, podemos concluir deixando algumas reflexões que merecem destaque:

- As prioridades na gestão da política de Assistência Social estão retratadas nos instrumentos que compõem o ciclo do financiamento público, os quais nos são dados para uma qualificada apropriação e desvelamento técnico-político;
- É no financiamento, e principalmente, no orçamento público que se percebem sinais do projeto político da gestão pública; sabendo que o financiamento é parte constitutiva dessa gestão pública e espaço de planejamento e avaliação da política de Assistência Social;
- O financiamento público em seu bojo constitui-se por sua dimensão técnica-operativa, mas não se limita a este aspecto. Logo, faz-se necessário a apropriação de seus aportes técnicos, jurídicos, contábeis e financeiros, bem como, normas, códigos e demais especificidades dos chamados fundos públicos para que seja possível mensurar o bom desempenho e a maior eficiência do processo decisório da gestão pública;
- Do mesmo modo que o financiamento da política de Assistência Social é essencialmente um ato político que reflete a direção hegemônica da gestão pública, esta também está em constante diálogo e influencia com o movimento do conjunto de forças econômicas, políticas, sociais que se colocam na sociedade e que se amplia no aparelho do Estado, expressando este viés no significativo ou inexpressivo percentual destinado aos recursos que serão destinados à referida política pública;
- Há que se propiciar espaços de discussão, socialização e troca de experiências em termos do Financiamento da Política de Assistência Social para que seja possível avançarmos na construção de espaços coletivos de discussão de conquistas políticas para a destinação de recursos para a Política de Assistência Social, enquanto política de proteção social, afiançadora de direitos.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine, Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda e direitos, São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Políticas no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. As reformas na Política de Assistência Social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado. **Universidade e Sociedade**, Brasília-DF, ano X, n. 22, nov./ 2000, p. 16-22.

_____. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: MEC, 1988.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: MEC, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado. **Plano de Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria 42/99.

_____. Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 maio 2001.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e política econômica. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

CAFARDO, Renata; IWASSO, Simone. Funcionários que faltam ao trabalho custam R\$ 290,5 milhões ao Estado. **O Estado de São Paulo - Vida**, p. A14. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/326673>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. Os fundos de participação no contexto do federalismo brasileiro. (Dissertação de Mestrado). Cursos de Mestrado em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará, 1997.

CORDEIRO, José Lucas. Gasto federal com Assistência Social e suas fontes de financiamento: 1990 – 1997. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano. XXI, n. 62, p. 113-143, mar. 2000.

FARIAS, Fátima. A receita no Brasil II: análise do desmonte do projeto de reformulação. In: HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio (Org.). **10 anos de derrama**: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: Unafisco Sindical, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2002.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. In: _____. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis. Vozes, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

- PAULA, Paes de, A. P.; ALCADIPANI, R. Apresentação - Fórum Estudos Críticos em Administração. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2375&Secao=FOR.ESTCRI&Volume=3&numero=2&Ano=2004>>. Acesso em 01.12.2011.
- PREFEITURA de Fortaleza/FMAS. Leis Orçamentárias de 2006 a 2009. Fortaleza. 2013.
- _____. Plano Plurianual de 2006 a 2009. Fortaleza. 2013.
- _____. Relatório Contábil de execução orçamentária e financeira do FMAS do período de 2006 a 2009. Fortaleza. 2013.
- RESENDE, Fernando Antônio. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSU, João. **Arrecadação (e onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 11, p.81-90, Relatório de 2007.