

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)
Especialização em Gestão de Políticas de Públicas de Proteção e
Desenvolvimento Social

WAGNER ANTÔNIO ALVES GOMES

O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO E O INVESTIMENTO EM
ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ENTRE 2002 E 2012.

Brasília-DF

2011

WAGNER ANTÔNIO ALVES GOMES

**O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO E O INVESTIMENTO EM
ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ENTRE 2002 E 2012.**

Monografia apresentada à ENAP, sob orientação do professor Dr. Trajano Quinhões, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas de Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Brasília

2011

Folha de Aprovação

O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO E O INVESTIMENTO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ENTRE 2002 E 2012.

Monografia apresentada à ENAP, sob orientação do professor Dr. Trajano Quinhões, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas de Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Aprovada em _____ de _____ 2011.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Trajano Quinhões

Orientador

Professora Dra. Luciana Jaccoud

Examinador

Resumo

O Estudo a seguir discute o financiamento e o orçamento da União para a assistência social entre 2002 e 2012, em especial a alocação e destinação em recursos para os serviços socioassistenciais. O primeiro capítulo busca fornecer aos leitores uma visão concisa sobre os conceitos e concepções de política social, proteção social e assistência social que auxiliaram a realização desse trabalho. O segundo capítulo discute o Orçamento e o ciclo orçamentário brasileiro; demonstra as fontes de financiamento da Seguridade Social e da Assistência Social as suas principais características retratando seus avanços e desafios históricos. O terceiro capítulo fornece uma breve visão dos órgãos gestores e das principais marcas dos governos; também, demonstra como seu deu a administração dos recursos da função 08 e a sua classificação em unidades e programas orçamentários analisando o padrão de gestão e alocação do período. O quarto capítulo analisa comparativamente os valores do orçamento da Assistência Social liquidado correlacionando com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual para a Seguridade Social e União, entre 2004 e 2010 e fornece aos leitores uma visão sobre as principais linhas de investimento no período supracitado.

Palavras-Chave: Assistência Social, Serviços, Orçamento, Financiamento, Unidades Orçamentárias, Programas Orçamentários, Dotação Inicial, Recursos liquidados.

Sumário

1. Introdução -----	pg. 09
1.1 Pergunta de Pesquisa -----	pg. 10
1.2 Objetivos -----	pg. 10
1.2.1 <i>Objetivos Geral</i> -----	pg. 10
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i> -----	pg. 10
1.3 Delimitação do Estudo -----	pg. 10
1.4 Relevância do Estudo -----	pg. 11
1.5 Metodologia -----	pg. 11
2. Capítulo I: Contextualização da Assistência Social no campo da política social brasileira -----	pg. 12
2.1 Política Social pós 1988 -----	pg. 12
2.2 O Sistema Brasileiro de Proteção Social pós Constituição de 1988 -----	pg. 14
2.3 Assistência Social e a busca pela maturidade da intervenção estatal ---	pg. 15
3. Capítulo II: O Orçamento Geral da União; as Fontes de Financiamento da Seguridade Social e da Assistência Social -----	pg. 19
3.1 O Orçamento e o ciclo orçamentário brasileiro -----	pg. 19
3.2 Financiamento da Seguridade Social -----	pg. 21
3.3 Fontes de Financiamento da Assistência Social -----	pg. 23
4. Capítulo III: A alocação dos recursos da Assistência Social -----	pg. 25
4.1 Órgãos Gestores da Assistência Social -----	pg. 25
4.2 A alocação dos recursos orçamentários da Função 08 de 2002 a 2012 --	pg. 28
4.3 Os programas orçamentários da assistência social de 2002 a 2012 -----	pg. 30
5. Capítulo IV: O investimento em Assistência Social: análise dos orçamentos de 2004 a 2010 -----	pg. 36
5.1 Os orçamentos da Assistência Social, Seguridade Social e União -----	pg. 36
5.2 A aplicação dos recursos da assistência social: análise da execução do orçamento entre 2004 e 2010 -----	pg. 40
6. Capítulo V: Considerações Finais -----	pg. 46
7. Referências Bibliográficas -----	pg. 48
8. Anexos -----	pg. 49

Lista de Figuras

Figura 1 – Unidades Orçamentárias FNAS 2002 – 2012 -----	pg. 29
Figura 2 - Programas Orçamentários da Função 08 2002 – 2012 -----	pg. 30
Figura 3 - Programas Orçamentários geridos integralmente ou parcialmente por Unidades Orçamentários fora do Órgão Gestor da Assistência Social 2002 – 2012 -----	pg. 31
Figura 4 – Percentual dos recursos da Assistência Social em relação ao Orçamento Geral da União e da Seguridade Social -----	pg. 37
Figura 5 – Evolução do orçamento da Assistência Social: valores previstos em Dotação Inicial --- -----	pg. 38
Figura 6 – Taxa de crescimento real dos orçamentos da Assistência Social, Seguridade Social e União -----	pg. 39
Figura 7 – Distribuição percentual dos recursos executados pela função 08 2010 -	pg. 41
Figura 8 – Distribuição percentual dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais 2004 - 2010 -----	pg. 42
Figura 9 - Principais linhas de investimentos da Assistência Social: valores nominais liquidados 2004 a 2010 -----	pg. 43

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Órgãos Gestores e Ministros da Assistência Social 1985 – 2012 ----- --	pg. 26
Tabela 2 – Unidades Orçamentárias que alocam recursos da Assistência Social 2002-2012 ----- -----	pg. 49
Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012 ----- -	pg. 51
Tabela 4 – Unidades Orçamentárias que possuíam recursos da função 08 previstos em Dotação Inicial 2002 – 2004 -----	pg. 32
Tabela 5 – Programas Orçamentários geridos por Unidades Orçamentárias fora do órgão gestor da Assistência Social em 2002 -----	pg. 33
Tabela 6 - Orçamentos anuais: valores atualizados com base na a inflação anual 2004 - 2011----- -----	pg. 36
Tabela 7 - Orçamento da Assistência Social: valores nominais liquidados por modalidade de aplicação 2004 – 2010 -----	pg. 40

Lista de abreviaturas e siglas

Benefício Variável Jovem (BVJ)

Comissão Mista de Orçamento do Congresso (CMO)

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

Desvinculação das Receitas da União (DRU)

Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Fundo Social de Emergência (FSE)

Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei de Orçamentária Anual (LOA)

Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS)

Ministério da Assistência Social (MAS)

Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005)

Orçamento da Seguridade Social (OSS)

Orçamento Geral da União (OGU)

Plano Plurianual de Aplicações (PPA)

Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)

Programa Bolsa Família (PBF)

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

Proteção Social Básica (PSB)

Proteção Social Especial (PSE)

Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS)

Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Tribunal de Contas da União (TCU)

Unidades Orçamentárias (U.O)

1. Introdução

A Assistência Social apesar de ser uma prática antiga, no caso brasileiro, só alcançou o *status* de política pública recentemente, pós Constituição Federal de 1988 (CF/88). Desde então, a área passou por profundas transformações que se desdobraram em alterações de caráter conceitual, legal e prática. Deu-se início, também, a uma tentativa intensa de aplicar essas alterações no campo de intervenção do Estado, o que motivou inúmeras reformas até alcançar o modelo vigente.

O sistema descentralizado e participativo aspirado desde os primórdios da regulamentação da Assistência Social nasce do esforço conjunto de diversos segmentos da sociedade, de setores do Estado brasileiro e de organizações não governamentais. Entretanto, o desafio maior não é instituí-lo e sim consolidá-lo e comprovar que ele está apto para organizar e produzir as respostas necessárias à proteção socioassistencial da população brasileira e para romper com as mazelas criadas no âmbito do Estado, que culminam em condutas impróprias para a cidadania e para a prática de uma cultura de direitos.

Olhar para o financiamento e o orçamento transparece um dos modos como o Estado brasileiro concebe e organiza as políticas públicas e nesse caso a Assistência Social tem um histórico de acertos e equívocos, sendo que atualmente pode-se comemorar em maior proporção o triunfo e o reconhecimento do SUAS na organização e gestão das ações dessa política em todo território nacional. Esse avanço se traduz na linguagem e nos investimentos de cada ente nesse campo, porém é preciso estarmos atentos a essa ferramenta tão dinâmica e essencial para a gestão pública e que revela em meio aos avanços que ainda há grandes desafios.

Nesse sentido, a concentração de esforços deste estudo será acerca da experiência brasileira no orçamento público da União para ilustrar o comportamento da Assistência Social antes e depois da instituição do SUAS, em um contexto de um Estado democrático e com freqüente regulamentação dessa política.

1.1 Pergunta de Pesquisa

A instituição do SUAS impulsionou o aumento da participação dessa área no Orçamento Geral da União e da Seguridade Social e no reordenamento do modelo de aplicação dos recursos destinados a função 08 (assistência social), em especial aqueles relativos ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral: Identificar e analisar o orçamento da União para a função 08 (Assistência Social), em especial os recursos alocados para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais;

1.2.2 Objetivos Específicos:

- I.** Contextualizar a Assistência Social no campo da política social brasileira;
- II.** Descrever e analisar as fontes de financiamento da Seguridade Social e Assistência Social;
- III.** Identificar a evolução e organização orçamentária da assistência social nos últimos dez anos;
- IV.** Descrever e analisar os principais investimentos da função 08 nos últimos sete anos;

1.3 Delimitação do Estudo

Este estudo aborda o Orçamento Geral da União, centrando seu foco de análise nos recursos destinados a função 08 - Assistência Social em dois períodos: de 2002 a 2012 para análise dos valores previstos em dotação inicial e de 2004 a 2010 para os valores liquidados pelas unidades orçamentárias Ministério do Desenvolvimento Social e Fundo Nacional de Assistência Social.

1.4 Relevância do Estudo

O principal intuito desse estudo é evidenciar aos leitores como se deu a alocação 2002 a 2012; os principais investimentos da assistência social de 2004 a 2010 e quais são as fontes de financiamento da Seguridade Social e Assistência Social.

Dentro do contexto nacional busca-se propiciar aos atores da assistência social e demais públicos que se inserem nesse campo uma visão sobre os investimentos do governo federal na assistência social, em especial nos serviços socioassistenciais, e a sua correlação com o orçamento da seguridade social.

1.5 Metodologia

Segundo Minayo (2007), nas ciências sociais a natureza do objeto de pesquisa é essencialmente qualitativo e histórico. Essa idéia alude que a realidade social é dinâmica e que os sujeitos são participes da construção dessas mudanças, atribuindo a elas sentido e significados que possuem dimensões subjetivas.

Na pesquisa desenvolvida foram abordados aspectos qualitativos da política pública de assistência social, aplicando a técnica de pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica pautou-se no diálogo entre as reflexões das autoras Aldaíza Sposati e Egli Muniz sobre a atuação do Estado Brasileiro no campo da assistência social entre 1988 e 2011.

Os principais conteúdos pesquisados foram relativos aos conceitos e concepções de política social, proteção social e assistência social, vislumbrando a delimitação dessas categorias de análises e a sua utilização nesse estudo.

Os dados do Orçamento Federal analisados foram extraídos do Banco de Dados do Senado Federal, denominado Siga Senado. A compilação dos dados se deu a partir das Leis Orçamentárias Anuais, no caso do Orçamento Geral da União e do Orçamento previsto para a Seguridade Social. Já os recursos destinados a função 08 – Assistência Social seguem duas vertentes: o orçamento previsto na LOA e os valores liquidados para cada exercício.

2. Capítulo I: Contextualização da Assistência Social no campo da política social brasileira

2.1 Política Social pós 1988

A Política Social brasileira tem em seu histórico diferentes arranjos institucionais e a sua conformação no campo do Estado se deu de forma mais arrojada somente após a década de 90 com a promulgação da CF/88.

Segundo Castro *et all* (2008) a literatura sobre a política social é extensa e variada, sendo que as concepções em torno das ações estatais na área social, além de serem numerosas, não apresentam consenso conceitual. Esses autores ressaltam ainda que o debate sobre a política social se mistura à discussão dos modelos de Estados de Bem-estar e às várias formas do que se entende por sistema de proteção social. Nesse sentido, demonstram que a produção literária brasileira neste campo é bastante setorializada com enfoque em políticas específicas e com predominância em termos metodológicos configurando uma visão fragmentada da questão social e uma modesta definição do campo das políticas sociais.

Para Castro *et all* (2008) as sociedades, em suas trajetórias históricas, incorporam o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis exigindo que o Estado garanta sua defesa e proteção. Esses processos históricos produzem os contornos menos ou mais abrangentes dos sistemas de proteção social de cada país, sendo que tais sistemas são dinâmicos e estão em constante construção ou reforma, tornando complexa a tarefa de delimitação conceitual da política social. Além do caráter histórico acima mencionado há também uma dimensão política dos sistemas de proteção social que Cardoso e Jaccoud (2005) resgatam na afirmativa de Silva, Yasbeck & Giovanni que segue:

os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a pelo menos três

questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004, p. 16).

Nesse sentido é proposto por Castro *et all* (2008) um entendimento da política social como sendo composta de um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários componentes das condições de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Estes autores ainda complementam sugerindo a organização da política social em dois eixos: “(i) realizar a *promoção social* mediante geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais; e (ii) promover a *solidariedade social* mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade” (CASTRO *et all*, 2008, p. 4).

Essa proposta de organização da política social em duas vertentes, sendo uma vinculada à promoção social e outra destinada a promover a solidariedade social ou proteção social, segundo o entendimento desse estudo, transmite um olhar diferenciado de outros mais frequentes na literatura desse tema com qual acedemos.

Como já explicitado anteriormente, diversos autores recorrem às experiências da proteção social ou de Estado de Bem-Estar para ilustrar as diferentes concepções da política social. Segundo Castro *et all* (2008), isso ocorre porque “a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo estado para maximização do bem-estar social, e as várias formas e possibilidades de implementação dessa ação levam a diferentes classificações quanto ao padrão de atuação governamental em questões de interesse social.” (CASTRO *et all*, 2008, p. 2). Não é nossa pretensão discutir exaustivamente essas várias abordagens acerca da política social¹, visamos aqui tão somente introduzir essa discussão para debater aspectos da Assistência Social e consequentemente da Seguridade Social.

¹ Para uma discussão introdutória acerca das políticas sociais e a sua abordagem nas experiências brasileiras de Estado de Bem-Estar e Proteção Social recomendamos a leitura de: DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas**, in: Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90, Brasília: IPEA/IPLAN v° 4, 1990; e JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In: MDS/UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, 2009.

2.2 O Sistema Brasileiro de Proteção Social pós Constituição de 1988

A conformação atual da Proteção Social Brasileira notadamente expressa conquistas no campo dos direitos sociais em relação ao modelo anterior. Porém, a garantia desses direitos pelo poder público e o usufruto dos mesmos pela população brasileira não se dá imediatamente, o que implica num longo processo de construção do qual resultam avanços e retrocessos na correlação de forças entre Estado, Sociedade e Mercado.

A fim de caracterizar a atual política de proteção social brasileira utilizaremos o período pós promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios [...] (Cardoso e Jaccoud, 2005, p. 182).

Nesse período a assistência social alçou o *status* de direito e a concepção de proteção social foi ampliada - em face do padrão nacional anterior-, em que pese às críticas ao conciso modelo de seguridade social brasileiro, nos termos de Potyara Pereira (1998), timidamente constituída por um tripé: Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

Cardoso e Jaccoud (2005) também evidenciam essa constatação quando afirmam que o texto constitucional, apesar de expressar significativos avanços, não realizou uma refundação do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) pautada no princípio único de garantia de proteção social a todos os cidadãos,

De um lado, reafirmou princípios que caracterizam historicamente certas políticas, como foi o caso do caráter contributivo da Previdência Social ou da obrigatoriedade da Educação no que se refere ao ensino fundamental. Contudo, paralelamente, incluiu princípios diferenciados e, em parte, contraditórios em certas áreas, como pode ser visto no capítulo que trata da Seguridade Social. A reafirmação do caráter contributivo da Previdência Social é acompanhada do reconhecimento de uma intervenção diferenciada em relação aos trabalhadores rurais. Outro exemplo a ser observado é a afirmação da universalidade da Assistência Social, a ser oferecida *a quem dela necessitar*, ao mesmo tempo em que se reafirmam seus objetivos de atendimento aos grupos identificados por

vulnerabilidade tradicionais, como é o caso das crianças, idosos ou portadores de deficiência. A universalidade é integral, no que se refere à Seguridade Social, apenas no atendimento de saúde. (CARDOSO e JACCOUD, 2005, p. 183).

Os mesmos autores observam que, desde a década de 1980, diversos estudos tem sido desenvolvidos no âmbito do aparato institucional e do gasto público das políticas sociais, tais estudos justificariam uma análise sob a perspectiva de um sistema de proteção social. Nesse sentido, abordam a necessidade de se discutir o escopo do SBPS e contextualizam afirmando que ele tem sido objeto de estudos e sobre o mesmo refletem inúmeras proposições podendo ser caracterizado – nos termos desses autores –, como insuficiente, incompleto ou mesmo perverso. Os autores esboçam, ainda, uma ampliação do que se compreende por sistema de proteção social, no caso particular em análise, visto que entendem por SBPS “o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza.” (CARDOSO e JACCOUD, 2005, p. 194)

Ressalta-se que essa concepção ampliada do SBPS não se restringe às ações da Seguridade Social e também não omite as contradições do próprio. Vale mencionar, também, que os autores qualificam a perspectiva crítica que caracteriza o SBPS quando afirmam que “tem-se hoje um sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente (CARDOZO e JACCOUD, 2005, p. 194)”.

2.3 Assistência Social e a busca pela maturidade da intervenção estatal

Feitas as considerações sobre a política social e seguridade social nos incubemos agora de aprofundar a discussão sobre a assistência social neste cenário. Historicamente essa política foi marcada pela ausência da responsabilidade estatal se figurando principalmente em práticas caritativas, confessionais e filantrópicas.

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam. (SPOSATI, 2009, p. 14)

Com a inserção da assistência social na seguridade social o Estado é desafiado a garanti-la enquanto direito, institucionalizá-la como política pública e delimitar seu raio de intervenção. Discutir esses aspectos da política é essencial para compreender a recente constituição das ações de assistência social. Assegurá-la como direito implica em externar as concepções que permeiam o debate da função do Estado em relação à assistência social. Para Sposati (2009), “a assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais.”

A mesma autora confronta duas idéias em torno da política de assistência social, sendo que a primeira reafirma-a enquanto direito e política de estado e a segunda de caráter minimalista naturalizada no princípio da subsidiariedade, onde a responsabilidade do Estado seria precedida pela ação da família e pela sociedade, portanto a responsabilidade estatal seria residual.

[...] Uma que, nos termos da CF/88, busca configurá-la como política de Estado (dever de Estado) e direito da população. Essa direção exige órgãos públicos gestores com capacidade para operar as funções de assistência social, que sejam reguladores, com recursos humanos públicos e gestão democrática e também com transparência de fundos. De qualquer modo, é preciso objetivar o modelo público da CF/88. Este texto a defende como política pública nacional. [...] Outra, que interpreta a CF/88 pelo princípio de subsidiariedade, isto é, o Estado deve ser o último e não o primeiro a agir. Nesse sentido, opera a assistência social sob o princípio de solidariedade como ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado. Sob essa ótica não há interesse em ter recursos humanos estatais ou fortes regulações para a inserção de entidades na rede socioassistencial. O órgão gestor pode estar sob a tutela de uma primeira-dama sem configurar nepotismo. A ausência do Estado é natural. (SPOSATI, 2009, p. 16)

Este estudo reafirma o compromisso com a assistência social pública e a precedência da responsabilidade estatal, portanto compreendemos que institucionalizá-la enquanto política de

direitos é uma tarefa complexa que exige o diálogo contínuo com os diversos setores da sociedade. Essa área assumiu ao longo de sua história ações de competência de outras que consternadas por sua contingência relegavam aquilo que acreditavam não os caber, mas que tinham relevância para a sociedade, à assistência social. Apesar de todo esforço na definição do campo específico equívocos, como os que serão mencionados por Sposati (2009), fazem parte do contexto de muitos municípios e estados brasileiros, isso devido ao processo de incorporação da nova perspectiva da política ser gradual e desigual entre os entes da federação que contam com distintos potenciais institucionais para a gestão da assistência social em seu âmbito.

Especificar área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro. O processo de alfabetização, por exemplo, quando assumido pelo Estado, por meio do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), foi inserido no âmbito da assistência social e não na educação, o mesmo ocorrendo com as creches. Incluem-se aí as favelas, os medicamentos e as próteses, até que a saúde os assuma de fato como parte do tratamento. (SPOSATI, 2009, p. 14)

Entre outras práticas que muitas vezes, equivocadamente, se atribui à Assistência Social estão ainda ações de saúde como fornecimento de equipamentos (cadeiras de rodas, óculos, muletas e aparelhos diversos) e até mesmo cuidados com a saúde de idosos, dependentes químicos e pessoas com deficiência; ações no campo da capacitação para o mercado de trabalho na busca pela geração de emprego e renda; ações ligadas à garantia de moradia e as diversas atividades ligadas ao esporte e cultura, dentre outras. Todas essas ações são legítimas, necessárias e urgentes, entretanto não caberia a assistência social se haver com elas, pois essas implicam a garantia de outros direitos sociais e a realização de outras políticas públicas que se relacionam com a assistência social, mas não fazem parte do seu campo específico de intervenção.

Endossamos a afirmativa que a definição do campo de atuação da área não se descola do processo de sua institucionalização, deste modo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a criação e regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; a edição da Lei 12.101 de 30

de novembro de 2009, que regulamenta a Certificação das Entidades Beneficentes de saúde, assistência social e educação e a recente revisão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que incorpora a concepção do SUAS são marcos da consolidação da assistência social na esfera do Estado e da demarcação do seu campo específico de atuação.

A configuração de um sistema público, em processo de consolidação, confronta diretamente o papel subsidiário atribuído a assistência social na medida em que cria uma rede de serviços estatais, responsáveis por ofertar, coordenar e articular ações que visam à garantia da proteção socioassistencial. A idéia conservadora de subsidiariedade conferiu a assistência social historicamente uma subestrutura nos órgãos públicos e migalhas na distribuição dos recursos públicos, que são compatíveis com uma visão minimalista do papel do Estado que pressupunha que esta política só atuaria perante a falha das famílias e da sociedade na proteção de seus membros, desconsiderando assim a concepção de cidadão como detentor de direitos reclamáveis.

Perceber como ocorreu o investimento da União nessa área é essencial para verificar como o órgão gestor federal tem estimulado o processo de descentralização nessa área e o tipo de indução que predomina no financiamento do SUAS.

3. Capítulo II: O Orçamento Geral da União; as Fontes de Financiamento da Seguridade Social e da Assistência Social

3.1 O Orçamento e o ciclo orçamentário brasileiro

O orçamento, do ponto de vista das finanças públicas em sentido estrito, é compreendido por Oliveira (2009) como peça pela qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos.

Este mesmo autor não omite o caráter histórico esclarecendo que o orçamento assumiu em diferentes períodos papéis e feições distintas. Contextualizando a afirmativa, ele explicita o exemplo do período liberal em que prevalecia a concepção de orçamento equilibrado, “situação em que as receitas não são inferiores às despesas – constituía um indicador inquestionável de boa e sadia administração financeira” (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

Segundo Oliveira (2009), essa concepção de orçamento mudou após a crise de 1929 e com a difusão da aceitação das ideias keynesianas sobre a função do estado na economia que culminaram na ruptura com a concepção de orçamento como peça de escrituração contábil, transformando-o num importante instrumento de política econômica e elemento indispensável para o processo de planejamento.

Para Silva *apud* Vasconcellos (2010) os tipos de orçamento são determinados pela maneira como ele é elaborado, dependendo do regime político vigente. Nesse sentido ressalta que os orçamentos podem ser classificados em três tipos:

- a) **Legislativo:** que é o orçamento cuja elaboração, votação e aprovação é da competência do Poder Legislativo, cabendo ao executivo a sua execução. Este tipo é utilizado em países parlamentaristas;
- b) **Executivo:** é o orçamento cuja elaboração, aprovação é da competência do Poder Executivo. É utilizado em países onde impera o absolutismo do chefe de Estado;
- c) **Misto:** é o modelo no qual o orçamento é elaborado e executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Legislativo a sua votação e controle. Esse tipo é utilizado pelos países em que as funções legislativas são exercidas pelo Congresso ou Parlamento, sendo sancionado pelo Chefe do poder Executivo. No Brasil esse é o modelo consagrado pelos textos constitucionais. (VASCONCELLOS, 2010, p. 02)

O desenvolvimento do processo orçamentário brasileiro passou por diversos estágios como explicita Oliveira (2009) oscilando entre os tipos legislativo, executivo e misto desde a época da Constituição Imperial de 1824 até a promulgação da Constituição Federal de 1988, revelando a alternância e/ou prevalência de diferentes forças e tendências no comando das finanças públicas.

No Brasil optou-se pelo modelo de orçamento *misto*, fato que insinua um pacto social expresso na CF/88 entre as forças que disputam o poder de controle do orçamento público. O texto da Constituição de 1988 reservou um capítulo específico para tratar das Finanças Públicas e uma seção exclusiva dedicada ao orçamento expressa no artigo 165. Essa seção disciplina as competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo e estabelece os seguintes instrumentos que integram o processo orçamentário: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentária Anual (LOA).

O Orçamento Geral da União (OGU), que deve ser expresso na LOA, é composto pelo Orçamento Fiscal, Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social (OSS).

O ciclo orçamentário é composto por três etapas: i) elaboração e definição do orçamento; ii) execução e fiscalização; e iii) prestação de contas. A primeira etapa envolve elaboração, discussão e aprovação da LDO à luz do PPA entre 15 de abril e 30 de junho. Em seguida, entre 1º de julho e 31 de agosto é elaborado pelo Executivo e encaminhado ao Congresso o Projeto de Lei Orçamentária com base na Lei de Diretrizes orçamentárias. A Comissão Mista de Orçamento do Congresso (CMO) avalia a proposta do executivo e submete a votação no plenário do Congresso para ser transformado em lei. O Congresso tem de 1º de setembro a 15 de dezembro para encaminhar a lei aprovada para sanção do Presidente da República.

A segunda etapa do processo é a execução e fiscalização. Nessa fase o orçamento pode sofrer alterações, na maioria das vezes negociadas entre Executivo e Legislativo. O Executivo produz periodicamente relatórios que subsidiam o acompanhamento e a fiscalização da execução do orçamento ao longo do exercício fiscal. A última etapa do ciclo orçamentário é a prestação de contas, quando se encerra e fecha as contas do exercício fiscal, sendo estas apreciadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do poder legislativo que tem o poder de sugerir a aprovação ou rejeição das contas.

Não é nosso objetivo discutir aqui todas as fases do OGU, portanto nos atentaremos brevemente sobre o Financiamento da Seguridade Social para introduzir a discussão sobre o financiamento e o orçamento da Assistência Social na União.

3.2 Financiamento da Seguridade Social

A Seguridade Social brasileira, que representa parte das políticas destinadas à proteção social no país, seguiu tendências internacionais portando um caráter híbrido em relação à versão contributiva da previdência social e não contributiva da saúde e assistência social.

Como explicita Castel *apud* Salvador (2010) a origem da idéia de Seguridade Social esteve associada à proteção de indivíduos a riscos que independiam de sua vontade, visando garantir justiça social sem comprometer a propriedade privada. Pode se inferir que no cerne do surgimento da seguridade social contém uma mediação do estado na relação entre capital e trabalho de aceitação, nos termos de Boschetti *apud* Salvador (2010), que a sociedade moderna forma um conjunto de desiguais e interdependentes.

Tanto a experiência do Estados Unidos manifesta na lei de seguridade social sancionada pelo presidente Franklin Roosevelt em 1935 - quanto a experiência européia -, em particular da Inglaterra baseada no relatório do lorde britânico William Beveridge em 1942, que impulsionou a implantação do *Welfare State* Inglês, serviram como fonte de inspiração para outras nações implantarem seus modelos de seguridade social.

O Plano de Beveridge trouxe importantes contribuições a ideia contemporânea de seguridade social como a universalização e padronização dos benefícios; ampliação dos gastos com a proteção social, rompendo com a lógica contributiva baseada no seguro social bismarckianos; e expansão das bases de financiamento incorporando além das contribuições as fontes fiscais. Porém, destacam-se também as fragilidades que o mesmo apresentava:

O estabelecimento de um mínimo nacional como padrão de sobrevivência, sendo que a definição desse padrão tinha conotação de ínfimo de provisão. Além disso, essa provisão mínima estava baseada no princípio da contribuição e de benefícios uniformes, referentes ao seguro; isto é, todos pagavam a mesma quantia para receber a mesma cobertura. Tal medida gerou baixo atendimento às necessidades sociais. Nesse sentido, o mínimo concebido por Beveridge, como um direito de todos, tinha o velho ranço liberal e, por conseguinte, deveria

funcionar apenas como um incentivo ao trabalho e à autoprovisão. (PEREIRA 2008, p. 94 *apud* SALVADOR, 2010, p. 78)

A CF/88 norteia as bases de financiamento da seguridade e estabelece que ela será financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da união, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais:² i) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários, o lucro, a receita ou o faturamento; ii) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; iii) sobre a receita de concursos de prognósticos; e iv) do importador de bens ou serviços do exterior.

A primeira observação que se faz em relação ao orçamento da seguridade social é correlata ao corte sofrido desde a instituição do Plano Real. As medidas adotadas pelo governo brasileiro privilegiaram o ajuste fiscal da economia em detrimento das políticas sociais.

No bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, como se sabe, a política fiscal foi determinante e seguiu à risca as recomendações dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1993, os economistas formuladores do Plano Real, com a pretensa defesa dos equilíbrios das contas públicas brasileiras, defendem a criação de um “Fundo Social de Emergência (FSE)”, que acabou sendo instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão 01, de 1994, permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da Seguridade Social. (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006, p.05)

Posteriormente, as Emendas Constitucionais n.º 27 de 2000 e 42 de 2003, estabilizaram o saqueamento do orçamento da seguridade social instituindo a Desvinculação de Receitas da União (DRU) que garante a desvinculação de 20% dos impostos e das contribuições sociais a cada ano.

Para Eduardo Fagnani (1998) o padrão de financiamento das políticas sociais brasileiras pós 1964 tem como principal característica a ausência de articulação positiva entre desenvolvimento econômico e a equidade social. Este autor ressalta, ainda, que a baixa fiscalidade, ou seja, a reduzida participação de recursos fiscais na composição das fontes de financiamento e a predominância do uso de fontes parafiscais e autosustentáveis são empecilhos de uma maior redistribuição de renda por estas políticas.

² Para maiores esclarecimentos sobre os objetivos da seguridade social e as contribuições sociais sugerimos a consulta dos artigos 194 e 195 da CF/88.

Outro aspecto a ser ressaltado em relação ao orçamento da seguridade social é relativo ao seu caráter regressivo ou progressivo. Segundo Oliveira *apud* Boschetti e Salvador (2006) tributo regressivo é aquele que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, quanto menor a renda maior será o impacto do tributo sobre ela, penalizando mais aqueles de menor poder aquisitivo. Os autores explicam, também, que o tributo progressivo é aquele que aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda, dando-lhe caráter de progressividade e de justiça fiscal.

No caso da seguridade social o caráter regressivo é acentuado devido às características de suas fontes de financiamento que incidem mais sobre o consumo do que renda e patrimônio, sendo financiada em grande parte por impostos indiretos que incidem sobre a produção de bens e serviços, repassando os custos aos consumidores no preço final do produto ou bem, por isso possuem caráter regressivo. Portanto, para ser mais progressivo o orçamento da seguridade social deveria incidir mais sobre a renda e patrimônio.

3.3 Fontes de Financiamento da Assistência Social

A assistência social é financiada, sobretudo, com recursos provenientes do orçamento da Seguridade Social e suas principais fontes de receita são: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição das Empresas para Seguridade Social; a Contribuição dos Empregados para Seguridade Social; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Impostos sobre o Consumo; Impostos sobre a Renda; Recursos Ordinários do Tesouro Nacional das fontes 100 e 300; e a Contribuição Previdenciária de Servidores, Militares, dentre outras fontes de receita.

Grande parte desses recursos são originários de impostos indiretos que incidem sobre o consumo ou de contribuições sociais dos próprios trabalhadores, portanto tem menor potencial redistributivo da renda e caracterizam-se pela regressividade dos tributos.

Como vimos, a assistência social tem suas fontes de financiamento definidas no marco legal da seguridade social, entretanto a vinculação de receitas existente nas políticas de saúde e educação ainda é algo distante para essa política. O debate sobre a definição do percentual mínimo de financiamento da assistência social esteve presente em todas as Conferências Nacionais e consta como deliberação em 06 (seis) das 07 (sete) conferências realizadas, além de

figurar, também, como meta do Plano Decenal de Assistência Social. Não obstante, desde 2001, tramita sem sucesso na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 431/2001 que destina 5% (cinco por cento) dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social.

As Deliberações das Conferências Nacionais apontam para vinculação de 5% da receita dos entes federados, sendo que no caso da União excetua-se o montante que é investido no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no Programa Bolsa Família (PBF), o que exigiria emendas ao texto da PEC/431.

São dezesseis anos de debate nas conferências e dez anos de tramitação da PEC/431 sem que a proposta chegue ao Senado Federal. Os caminhos da infra-legalidade percorrido pelo Suas, até a sua instituição em lei, obteve maior êxito no comprometimento de receitas para assistência social do que aqueles que buscaram a definição de recursos por emendas a constituição. Em que pese à morosidade desse processo, a assistência continuará pautando essa agenda nas Conferências, porém as estratégias para alcançar o proposto na PEC/431 precisam ser reavaliadas.

A especificação das fontes de custeio e a definição de percentuais mínimos é algo fundamental para um SUAS mais fortalecido, mas há algo igualmente importante e que faz parte do cotidiano do Sistema com que raros atores da política se ocupam: quem o administra? onde e em que estão sendo investidos as receitas previstas anualmente no orçamento? Essas perguntas têm um tom instigante e seria demasiadamente pretensioso buscar respondê-las nesse estudo. Por isso, nos próximos itens nos atemos momentaneamente, em caráter demonstrativo, ao conjunto dos órgãos gestores federais da assistência social para aclarar os responsáveis pela previsão e execução das receitas. Em seguida, serão dispostos os locais, ou Unidades Orçamentárias (U.O), responsáveis pela administração e execução dos recursos e por último a apresentaremos os principais focos de destinação dos recursos da função 08 de maneira agrupada.

4. Capítulo III: a alocação dos recursos da Assistência Social

4.1 Órgãos Gestores da Assistência Social

Desde que alçou o status de política pública em 1988 a Assistência Social teve 12 Ministros em 08 organismos governamentais distintos, excetuando-se os Ministros Interinos. Antes mesmo da promulgação da CF/88 a assistência já figurava nos órgãos governamentais vinculada a outras políticas, principalmente a previdência social como podemos ver na Tabela 1.

Essa organização político-administrativa perdurou até o governo Fernando Collor que instituiu um Ministério específico para lidar com a Assistência Social, porém, numa visão conservadora dessa área e marcada pela corrupção, escândalos e retrocessos. Após o processo de impeachment do Presidente Fernando Collor, Itamar Franco assume a presidência e instituiu o Ministério da Ação Social que depois foi transformado em Ministério do Bem Estar Social órgão responsável pelas ações da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) até o fim de seu mandato e pela edição da LOAS, juntamente com diversos outros atores da área.

Apesar da legislação dos fundos especiais existirem desde 1964, o que se via nesse período em relação ao financiamento da assistência social era uma enorme pulverização dos recursos dedicados a ações – nos termos de Tavares (2009) –, centralizadas, segmentadas, pontuais, patrimonialistas e clientelistas. No ano de 1993 assinala-se para uma possível mudança nessa lógica retrógrada de financiamento da assistência social com a criação do FNAS no artigo 27 da Lei Orgânica de Assistência Social.

Tabela 1 – Órgãos Gestores e Ministros da Assistência Social 1985 - 2011

MINISTROS/PERÍODO	MINISTÉRIOS	PRESIDENTES
Francisco Waldir Pires de Souza (1985/1986) Rafael de Almeida Magalhães (1986/1987) Renato Bayma Archer da Silva (1987/1988) Jáder Fontenelle Barbalho (1988/1990)	Ministério da Previdência e Assistência Social	José Sarney
Margarida Maria Maia Procópio (1990/1992)	Ministério da Ação Social	Fernando Collor

Continua na próxima página

Tabela 1 – Órgãos Gestores e Ministros da Assistência Social 1985 - 2011

MINISTROS/PERÍODO	MINISTÉRIOS	PRESIDENTES
Jutahy Magalhaes Júnior (1992/1993)	Ministério da Ação Social e Ministério do Bem Estar Social Observação: a MPV 309 de 19.10.92, convertida na Lei nº 8.490/92, art. 20, transforma o Ministério da Ação Social em Ministério do Bem-Estar Social.	Itamar Franco
Reinhold Stephanes (1995/1998) Waldeck Vieira Ornélas (1998/2001) Robeto Lucio Rocha Brant (2001/2002) José Cechim (2002/2002)	Ministério da Previdência e Assistência Social Observação: a MPV 813/95 de 01.01.95, convertida na Lei nº 9.649 de 27.05.1998, transforma o Ministério do Bem-Estar Social em Ministério da Previdência e Assistência Social	Fernando Henrique
Ricardo Berzoini (2003/2003)	Ministério da Previdência e Assistência Social	
Benedita da Silva (2003/2004)	Ministério da Assistência e Promoção Social O inciso IX do art. 31 da Lei 10.683, de 28.05.2003, transforma o Ministério da Assistência e Promoção Social em Ministério da Assistência Social.	Lula
Patrus Ananias (2004/2010) Márcia Lopes (2010/2010)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	
Tereza Campello (2011/2011)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Dilma

Fonte: Site do Palácio do Planalto / Informações Presidenciais - Maio/2011
(Elaboração própria)

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente da República e em seu primeiro dia de mandato edita a Medida Provisória N.º813/95, de 01 de janeiro de 1995, que transforma o Ministério do Bem-Estar Social em Ministério da Previdência e Assistência Social e extingue a Legião Brasileira de Assistência Social.

Dois anos após a sua criação o FNAS foi regulamentado pelo Decreto 1.685, de 25 de agosto de 1995 e ainda no governo de FHC são editadas as primeiras versões das Normas Operacionais e da Política Nacional de Assistência Social, em 1997 e 1998, que foram mecanismos importantes de indução do processo descentralização dessa política. Embora esses documentos mencionassem o Sistema Descentralizado e Participativo não havia uma organização de co-gestão, de cooperação federativa e uma lógica de coordenação da função protetiva das ações de assistência social num Sistema que direcionasse o comando único em cada esfera de governo.

As ações da assistência social no governo de FHC seguiram marcadas pela fragmentação e setorialização com a proliferação de programas emergenciais e focalizados em segmentos sociais e nas áreas críticas da pobreza. Outro fator verificado no período foi à contradição existente no discurso de integração entre o modelo econômico e a estratégia de desenvolvimento social, constatado no estudo de Fagnani (1999). Na prática as medidas de ajuste fiscal da economia culminavam na deformação do financiamento das políticas sociais. “Em suma, nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e sociais parece ter chegado a um paroxismo. A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais.” (FAGNANI, 1999, p. 168)

O primeiro ano de mandato do governo Lula ficou caracterizado por uma sequência de reformas político-administrativas no órgão responsável pela Assistência Social. Entre 2003 e 2004 existiram três formatos distintos: Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), Ministério da Assistência Social (MAS) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esses desencontros na gestão da política de assistência social no governo Lula foram paulatinamente superados após a criação do MDS que passou a coordenar nacionalmente as ações de assistência social e o FNAS.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, é um dos marcos da história dessa política e teve como principal deliberação a instituição do Sistema Único de Assistência Social, que posteriormente com a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005) transformaram o modelo de gestão da área.

A implantação do SUAS em 2005 induziu a instituição dos Fundos estaduais e municipais; criou mecanismos de transferência regular e automática dos recursos federais via fundos de assistência social; adotou critérios técnicos e republicanos na partilha dos recursos, com a pactuação dos entes e possibilitou maior transparência com a disponibilização de dados dos recursos em ferramentas informatizadas.

Desde então, o co-financiamento das ações do Suas, dirigido pelo MDS no Governo Federal, passou a ser realizado, principalmente, por meio dos seguintes mecanismos de transferência, segundo Tavares (2009): repasse direto ao cidadão, no caso dos benefícios; transferência fundo a fundo, no caso dos serviços socioassistenciais; e através de aplicativos informatizados para cofinanciamento de projetos de caráter eventual e/ou emergencial e de programas não continuados.

No governo da Presidenta Dilma Rousseff o modelo de gestão das ações de assistência social fundado pelo governo Lula foi mantido. Destaca-se nesse governo a aprovação da lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que altera a lei 8.742 (LOAS) conferindo institucionalidade jurídica ao SUAS.

4.2 A alocação dos recursos orçamentários da *Função 08* de 2002 a 2012

A Tabela 2, constante nos anexos, mostra as Unidades Orçamentárias com base na **dotação inicial** em que as receitas da função 08 (Assistência Social) foram alocadas entre os anos de 2002 e 2012. A escolha desse período foi motivada para termos conhecimento de como era a alocação dos recursos da função 08 antes e depois da instituição do SUAS.

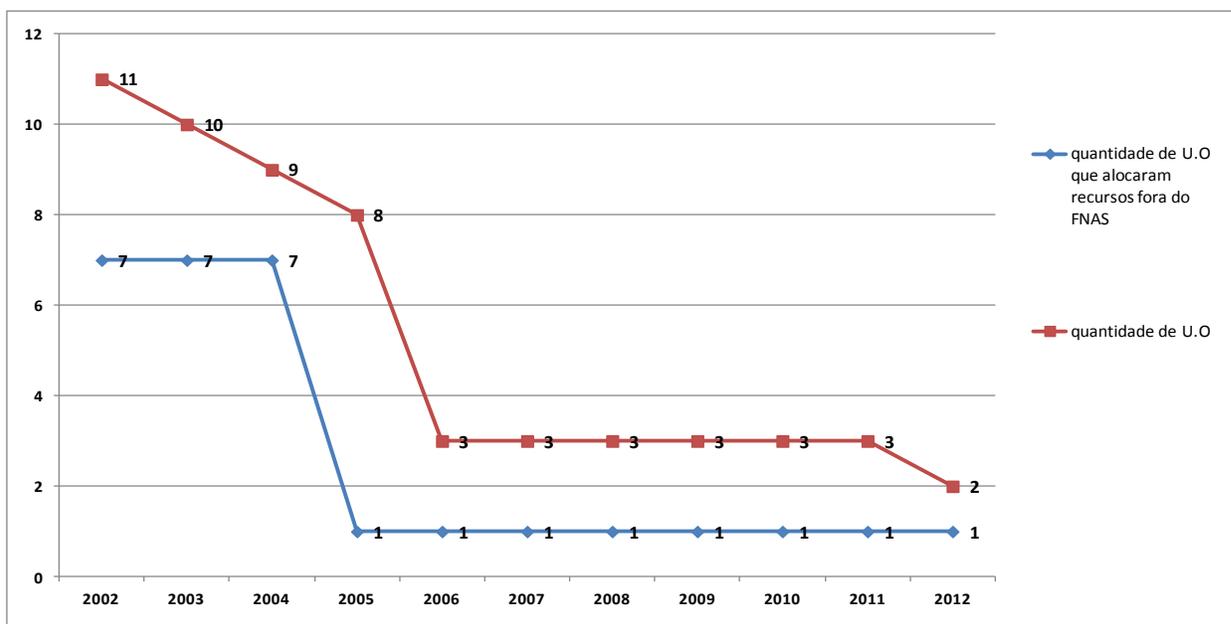
Percebe-se que nos anos de 2002 e 2003 havia 11 (onze) U.O, sendo que em 04 (quatro) dessas não havia nenhum recurso inicialmente previsto. Muitas dessas U.O estavam relacionadas a outras políticas públicas ou ações de governo que eram financiadas pela assistência social entre elas podemos citar: desenvolvimento integrado e sustentável; direitos humanos; programas de geração de emprego e renda; acesso a água; distribuição de alimentos; segurança pública; construção de organizações não governamentais e manutenção; principalmente creches e pré-escolas.

A partir de 2003 nota-se uma progressiva redução da quantidade de U.O, sendo que em 2005 havia 07 (sete) U.O dessas 04 (quatro) não tinham recursos previstos e nem executaram

nenhum valor. Entre 2006 e 2009 essa redução prosseguiu registrando 04 (quatro) U.O: 33903 - Fundo Nacional de Assistência Social, 53101 - Ministério da integração Nacional, 55101 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social. A duplicidade ocorrida em relação a U.O FNAS é percebida nos orçamentos de 2003, 2004 e 2005, período em que houve reestruturações administrativas sequenciais atribuindo à gestão dessas U.O a novos órgãos ou Ministérios. A U.O 33903 - FNAS só foi extinta em 2010, não se sabe o motivo do prolongamento de sua existência, visto que de 2004 a 2010 nenhum recurso foi previsto ou executado por esta U.O. No orçamento previsto para 2012 há somente 02 (duas) unidades orçamentárias 55101 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social.

Embora a assistência social tenha se consolidado enquanto política pública instituindo inclusive um moderno sistema público, parte dos recursos da assistência social é alocado fora da unidade 55901 – FNAS. Na Figura 1 é possível visualizar as U.O existentes no período e a quantidade delas que alocavam recursos fora do FNAS entre 2002 e 2012.

Figura 1 – Unidades Orçamentárias do FNAS 2002 - 2012



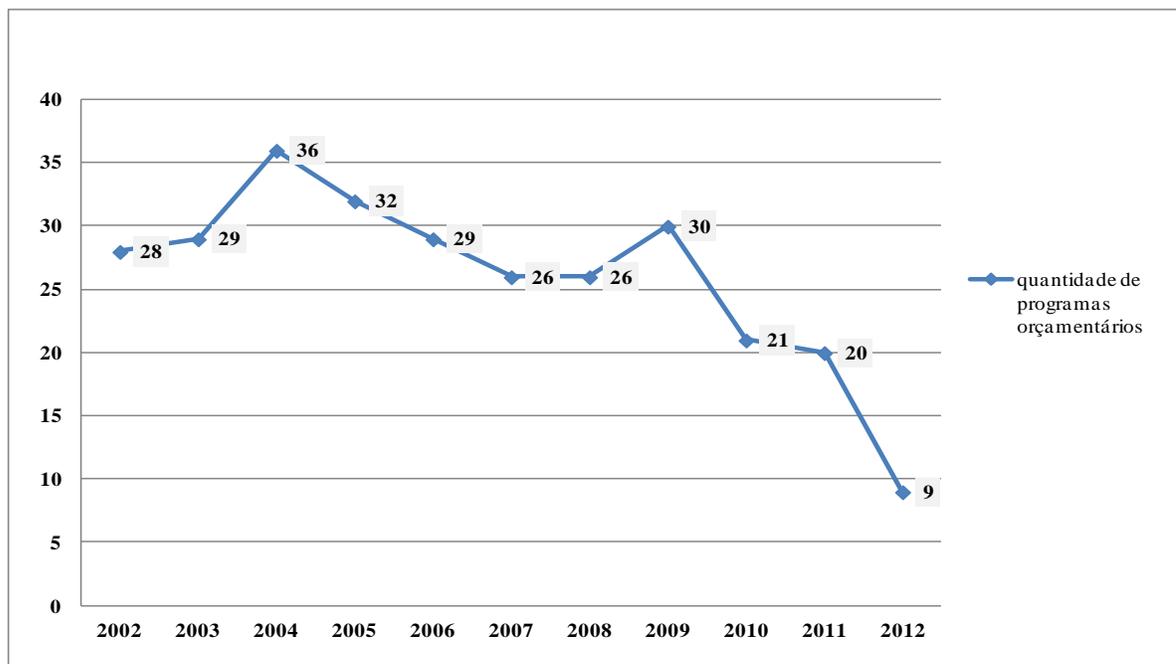
Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Do ponto de vista da alocação nota-se, a partir da Tabela 2, que houve um agrupamento expressivo de recursos na unidade gestora da assistência social a partir de 2005, porém essas informações não são suficientes para apontar uma mudança na lógica de organização do orçamento e do financiamento, sendo necessário verificar nos programas orçamentários padrões de utilização dos recursos da assistência social nesse período.

4.3 Os programas orçamentários da assistência social de 2002 a 2012

Os recursos previstos no Orçamento são distribuídos em programas, que são instrumentos de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido. O Programa estabelece o canal de integração entre Plano e Orçamento. Analisando a Tabela 3, anexa, e a Figura 2 depende-se do orçamento da Assistência Social que uma grande quantidade de programas orçamentários foram criados e extintos durante o período analisado.

Figura 2 - Programas Orçamentários da Função 08 2002 - 2012

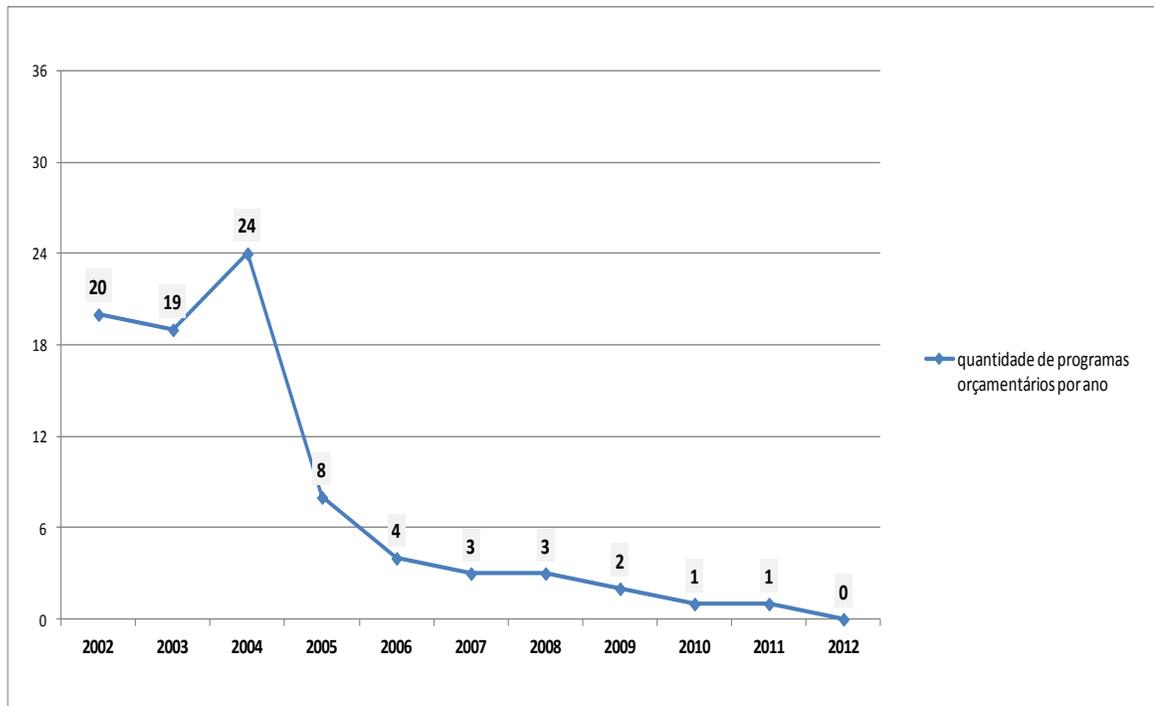


Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Entre 2002 e 2009 registram-se a maior quantidade de programas orçamentários anuais chegando a 36 programas orçamentários no ano de 2004 e como pode ser visto no ano de 2012 registrou o menor quantitativo de programas orçamentários no período analisado. A existência de um amplo número de programas não implica necessariamente numa dispersão dos recursos ou na execução em objetos estranhos a finalidade da Assistência Social. Por isso, cabe verificar quem administrava e em que estes recursos foram aplicados?

Como vimos anteriormente, entre 2002 e 2004, haviam várias U.O. que administravam recursos provenientes da função 08 e que não eram necessariamente ligadas ao órgão gestor da Assistência Social. Na Figura 3 é possível perceber que a redução da quantidade de programas orçamentários geridos por outros órgãos coincide com o período em que houve diminuição na quantidade de U.O que executavam os recursos da função 08, resultando numa maior concentração dos recursos no órgão gestor da assistência social.

Figura 3 - Programas Orçamentários geridos integralmente ou parcialmente por Unidades Orçamentárias fora do Órgão Gestor da Assistência Social 2002 - 2012



Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

A alocação de recursos da função 08 em U.O estranhas a Assistência Social fica mais evidente entre 2002 e 2004, quando montantes expressivos eram administrados e empregados fora do raio de coordenação do órgão gestor da Assistência Social como destacado na Tabela 4.

Tabela 4 – Unidades Orçamentárias que possuíam recursos da função 08 previstos em Dotação Inicial 2002 - 2004

2002 (bilhões de R\$)	2003 (bilhões de R\$)	2004 (bilhões de R\$)
FRGPS, GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, EMBRATUR, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E ADENE	GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, FRGPS, EMBRATUR, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E ADENE	GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME, SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
R\$ 1.760.053.778,00	R\$ 3.622.254.042,00	R\$ 4.982.712.962,00

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

No ano de 2002 somente o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) administrava R\$ 1.711.476.615,00 nos programas: 0565 - pagamento de renda mensal vitalícia por invalidez e 0561 - pagamento de renda mensal vitalícia por idade.

A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi instituída pela Lei nº 6.179/1974 como um benefício previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos e esteve em vigor até a concessão do Benefício de Prestação Continuada ser iniciada em 1996. Apesar de ter sido extinto em 1993 pelo artigo 40 da LOAS notamos que a administração dos recursos era realizada pela Previdência Social até 2003, quando o FNAS passou a alocar os recursos antes geridos pelo FRGPS. O fato do Ministério da Previdência ter sido o órgão gestor da Assistência Social entre 1994 e 2002 pode ter contribuído para o retardamento da alocação desses recursos no FNAS, fato que só ocorre após a criação do então Ministério da Assistência Social.

O restante desses recursos R\$ 49.277.163,00 era alocado nas demais U.O conforme a Tabela 5 abaixo.

Tabela 5 – Programas Orçamentários geridos por Unidades Orçamentárias fora do órgão gestor da Assistência Social em 2002

UO (Cod/Desc)	Programa	Ação	Dotação Inicial (milhões de R\$)
20101 - GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	COMUNIDADE ATIVA	ACOES SOCIAIS E COMUNITARIAS PARA POPULACOES CARENTES E CAPACITACAO DE GESTORES LOCAIS NOS MUNICIPIOS-ALVO	6.000.000,00
51201 - EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	CAMPANHA EDUCATIVA DE COMBATE AO TURISMO SEXUAL	700.000,00
53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVE E PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	GERENCIAMENTO DA IMPLEMENTACAO DE PROJETOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL E IMPLANTACAO DE SISTEMAS SANITARIO E DE ABASTECIMENTO DEAGUA EM ESCOLAS PUBLICAS	34.485.901,00
53206 - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - ADENE	PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	IMPLANTACAO DE SISTEMAS SANITARIO E DE ABASTECIMENTO DEAGUA EM ESCOLAS PUBLICAS	8.091.262,00
TOTAL			49.277.163,00

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

A idéia da Assistência Social como política subsidiária que atuava nas lacunas das demais políticas públicas estava evidente nas ações financiadas: o desenvolvimento regional, a implantação de sistemas sanitários em escolas e a construção e/ou reforma de centros comunitários. A imprecisão do que era a proteção social ofertada pela política de assistência social ensejava a utilização dos recursos do FNAS em Programas como: 0666 - Segurança do cidadão; 8009 - Organização produtiva de comunidades pobres – PRONAGER e 0154 - Direitos humanos, direitos de todos. Novamente, destacamos que não se questiona a relevância dessas ações para a população e sim o fato da assistência social tê-las financiado.

O comportamento verificado no orçamento de 2002 em relação à alocação dos recursos em U.O fora do órgão gestor da assistência social foi reproduzido no orçamento de 2003 com um aumento significativo desses recursos. Já no ano de 2004 nota-se que a criação de duas novas U.O (Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

e Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família) que inicialmente passaram a alocar 37,8% (R\$ 4.982.047.962,00) dos recursos da função 08 fora do órgão gestor da assistência social.

O agrupamento dos recursos alocados na função 08 no órgão gestor da assistência social foi constatado, ainda em 2004, como efeito da criação, em 2003, do Ministério da Assistência Social. No mesmo ano o esse último foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social, órgão responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social; de segurança alimentar e nutricional; de assistência social e de renda de cidadania, segundo a lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.

O investimento nos serviços socioassistenciais em 2004 e 2005 era baseado nos programas de governo voltados para segmentos sociais específicos como: 0065 - proteção social a pessoa portadora de deficiência; 0066 - valorização e saúde do idoso; 0067 - atenção a criança; 0068 - erradicação do trabalho infantil; 0070 - proteção social a infância, adolescência e juventude; 0073 - combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes; 1093 - atendimento integral a família e 1282 - proteção social a pessoa idosa; 1331 - proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade.

A partir de 2006, o investimento nos serviços socioassistenciais, designado pelos programas orçamentários, passam a incorporar paulatinamente a lógica do SUAS organizando-se por níveis de proteção: 1384 - proteção social básica; 1385 - proteção social especial. Todos os outros programas mencionados anteriormente deixam de alocar recursos e são extintos, com exceção dos programas orçamentários 0073 - combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, extinto somente em 2012, e 0068 - erradicação do trabalho infantil que foi transformado, em 2012, no programa 2062 - promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Os programas 0068 e 2062 destinam-se ao co-financiamento de serviços para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e concessão de bolsa para as famílias dessas crianças. A alocação desses recursos em programas orçamentários distintos do SUAS reproduzem os equívocos da segmentação passada, pois de fato no âmbito desse Sistema esses recursos financiam os serviços de convivência e a complementação do benefício concedido as famílias beneficiárias do PBF.

De fato observa-se uma mudança no padrão de alocação dos recursos previstos em Dotação inicial, principalmente entre 2005 e 2012, sendo que os programas orçamentários passam a ser geridos exclusivamente pelo MDS e FNAS. Isso mostra que, apesar de existir outra

U.O entre 2005 e 2012 as únicas que alocaram os recursos da assistência social foram Ministério do Desenvolvimento Social e o Fundo Nacional de Assistência Social.

Embora essas informações apontem para uma mudança no padrão de gestão dos recursos e em que pese os avanços da criação do MDS e o advento do SUAS, tais elementos não são suficientes para afirmar que houve transformação no modelo de alocação dos recursos da função 08 e que essa provocou a conversão desses investimentos nas finalidades do Sistema Único de Assistência Social, em especial na oferta de proteção social através dos serviços socioassistenciais. Portanto, passaremos a analisar o orçamento e os programas orçamentários geridos pelo FNAS e MDS entre 2004 e 2011 para verificar se os recursos aplicados refletem uma mudança nos moldes do SUAS.

5. Capítulo IV: O investimento em Assistência Social – análise dos orçamentos de 2004 a 2011.

5.1 Os orçamentos da Assistência Social, Seguridade Social e União

A análise inicial que propomos refere-se à magnitude do investimento do Governo Federal em Assistência Social nos últimos sete anos, frente à receita do Orçamento Geral da União estimada nas Leis Orçamentárias Anuais. Para efeito desse estudo consideramos investimento em assistência social a receita prevista em dotação inicial e posteriormente, na análise da aplicação, os recursos executados³ da função 08 entre 2004 e 2011 nas Unidades Orçamentárias 55901 - FNAS e 55101 - MDS.

A Tabela 6 exibe os Orçamentos da Seguridade Social e União nominais e atualizados no período analisado com base na LOA. Os valores da assistência social expõem a dotação inicial prevista anualmente no orçamento e a atualização desses valores foi realizada com base na inflação anual a partir do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 6 - Orçamentos anuais: valores atualizados com base na a inflação anual 2004 - 2011

Ano	Assistência Social (milhões de R\$)		Seguridade Social (milhões de R\$)		União (trilhões de R\$)	
	<i>Dotação inicial</i>	<i>Valores atualizados</i>	<i>LOA</i>	<i>Valores atualizados</i>	<i>LOA</i>	<i>Valores atualizados</i>
2004	8.188.774.523,00	11.672.734.587,66	212.321.546.108,00	302.654.939.148,66	1.502.129.012.295,00	2.141.218.228.405,00
2005	15.961.400.416,00	21.527.360.938,45	249.486.427.389,00	336.485.786.439,16	1.642.362.320.073,00	2.215.076.718.486,76
2006	21.282.618.149,00	27.830.289.610,67	281.225.371.762,00	367.745.335.052,75	1.702.917.694.437,00	2.226.826.243.252,22
2007	24.316.846.734,00	30.440.368.723,16	312.066.444.390,00	390.651.704.855,87	1.575.880.625.693,00	1.972.722.361.353,73
2008	28.595.259.595,00	33.801.870.584,78	330.484.559.737,00	390.659.027.989,76	1.424.390.706.030,00	1.683.743.074.527,13
2009	32.683.705.705,00	37.038.384.602,02	386.166.966.191,00	437.618.694.265,39	1.660.729.655.083,00	1.882.000.292.137,29
2010	38.627.989.810,00	41.331.949.096,70	425.520.428.223,00	455.306.858.198,61	1.860.428.516.577,00	1.990.658.512.737,39
2011*	41.695.935.991,00	41.695.935.991,00	463.005.708.074,00	463.005.708.074,00	1.940.556.108.227,00	1.940.556.108.227,00

Fontes: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011 e Banco Central do Brasil/Set-2011
(Elaboração própria)

Obs.: *a atualização dos valores orçamentários de 2011 leva em consideração a projeção da inflação para o ano, com base na previsão do Banco Central.

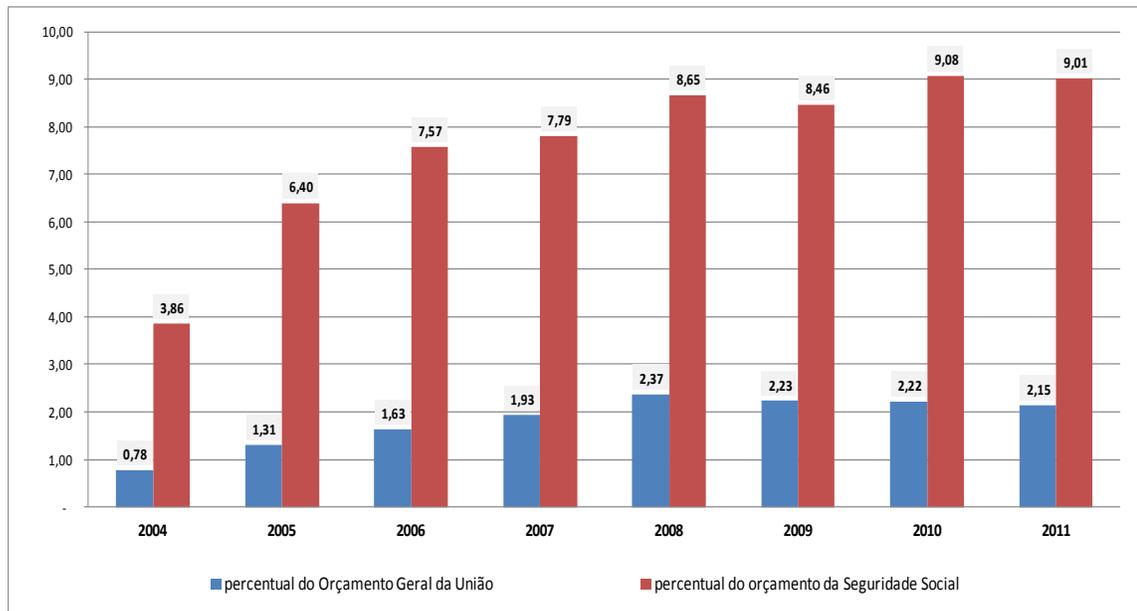
³ Os recursos executados referem-se aos valores liquidados. Liquidação é um dos estágios da despesa em que ocorre a verificação do implemento de condição, ou seja, verificação objetiva do cumprimento contratual, segundo a definição de termos do orçamento do Senado Federal.

Nota-se em relação aos orçamentos da Assistência Social e Seguridade Social que houve um crescimento progressivo e sem perdas, mas com comportamentos distintos. Se analisarmos a Dotação Inicial, ambos cresceram acima da inflação em todos os anos, porém se considerarmos o crescimento real o orçamento da seguridade social demonstra estagnação em 2008.

Já o Orçamento Geral da União cresceu entre 2004 e 2006, decresceu em 2007 e 2008 e recuperou-se nos anos seguintes. Esse comportamento é verificado em relação aos valores nominais e para os valores corrigidos com base na inflação.

Confrontando os montantes do orçamento da assistência social atualizados pela inflação, previstos nas U.O MDS e FNAS, com os outros orçamentos analisados percebemos que houve aumento na participação da assistência social de 0,78% (2004) para 2,15% (2011), em relação ao Orçamento Geral da União e de 3,86% (2004) para 9,01% (2011), em relação ao Orçamento da Seguridade Social. Nas situações descritas acima o crescimento nos últimos 08 anos foi de 177% e 134%, respectivamente. No entanto, observa-se uma redução na proporção dos recursos da Assistência Social em relação aos recursos da União nos anos de 2009 de 0,19 e 2011 de 0,07 e da Seguridade Social que decresceu de 2009 a 2011 de 0,22, conforme a Figura 4.

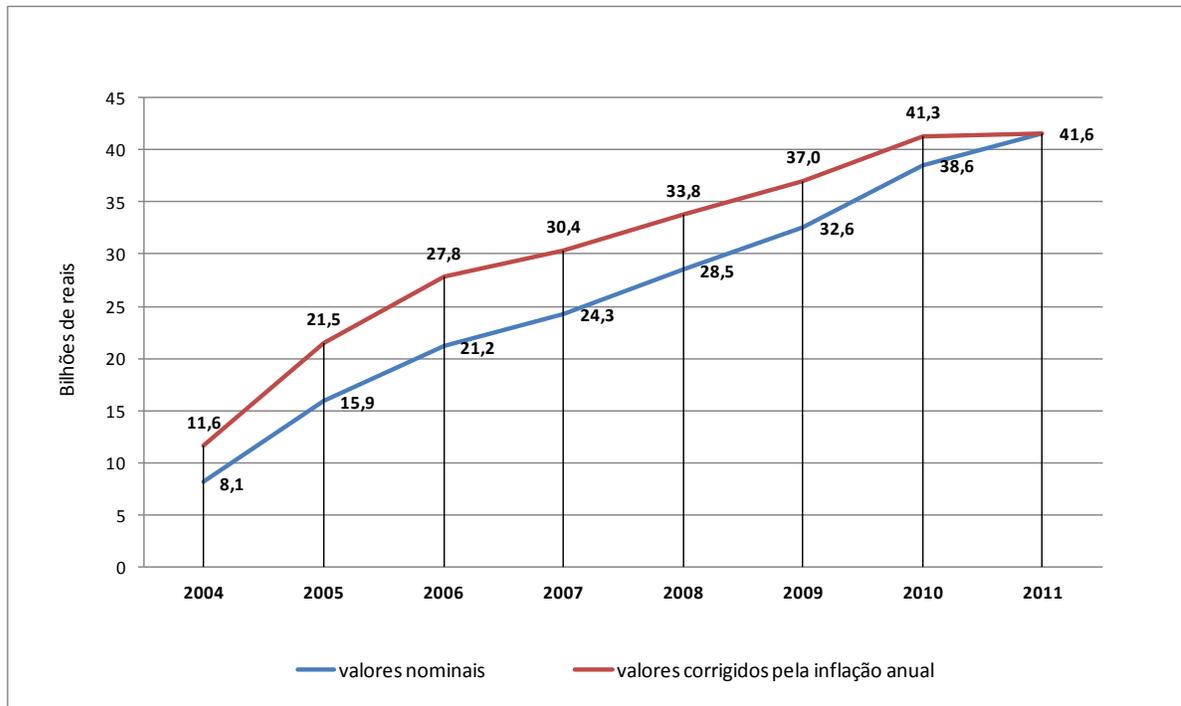
Figura 4 – Percentual dos recursos da Assistência Social em relação ao Orçamento Geral da União e da Seguridade Social



Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Se analisarmos somente o desempenho do orçamento da Assistência Social nos últimos anos verificamos que ele cresceu de forma abrupta entre 2004⁴ e 2006 e depois desse período manteve um crescimento moderado, conforme a Figura 5.

Figura 5 – Evolução do orçamento da Assistência Social: valores previstos em Dotação Inicial



Fontes: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011 e Banco Central do Brasil/Set-2011
(Elaboração própria)

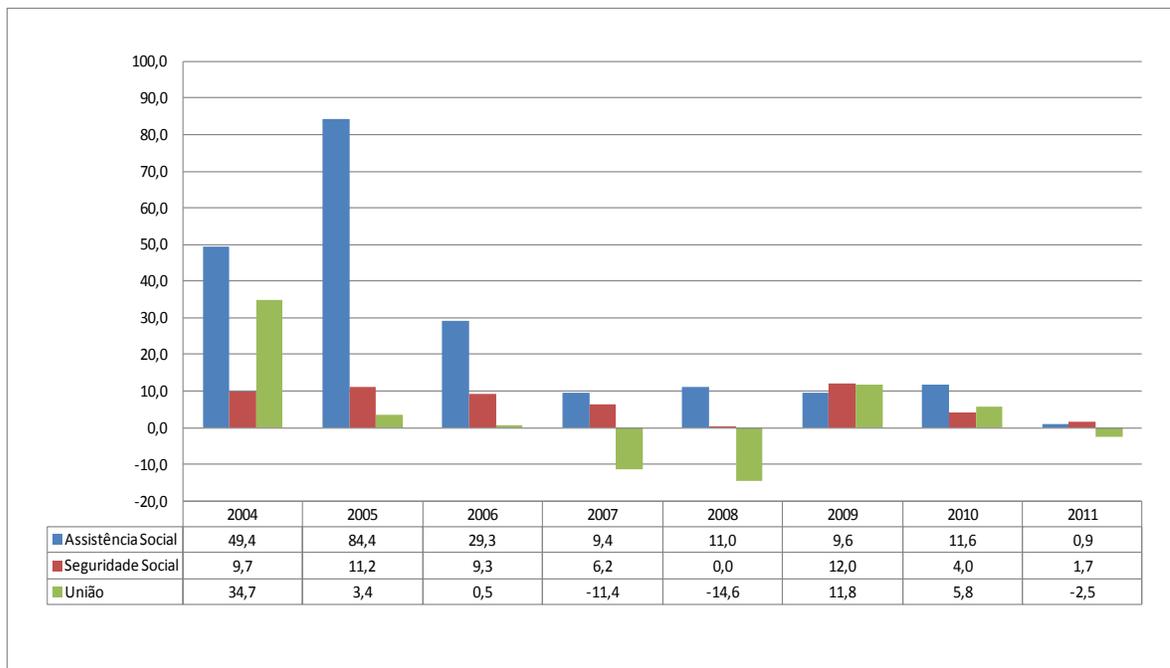
Esse crescimento escarpado se deu principalmente pela: previsão de aumento da quantidade de benefícios concedidos, com base na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, Estatuto do Idoso que reduziu a idade para concessão do benefício de 67 para 65 anos e estabeleceu a não contabilização da renda per capita familiar do benefício concedido a outro idoso na família; agrupamento no órgão gestor da assistência social de recursos destinados ao Programa Bolsa

⁴ Nesse ano a denominação da unidade orçamentária 55101 era Ministério da Assistência Social e 4,5 dos 13,1 bilhões que compunha os recursos da função 08 estavam alocados inicialmente na unidade orçamentária 20127 – denominada Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. Além desse montante, outros 417 milhões estavam distribuídos em mais quatro unidades orçamentárias, com destaque para a U.O 20123 - Gabinete do Ministro De Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome que acumulava 99,8% desses 417 milhões. Ainda em 2004, os recursos do Programa Bolsa Família e dos demais programas orçamentárias passam a ser geridos pela Unidade Orçamentária MAS e em 2005 todos passam a ser alocados na U.O MDS.

Família⁵ e a Segurança Alimentar e Nutricional, antes alocados em unidades orçamentárias fora do órgão gestor da Assistência Social.

Após 2006 nota-se que, mesmo com uma brusca redução, o crescimento foi maior que a inflação anual. Deste modo, é possível afirmar que entre 2004 e 2011 houve um crescimento real do orçamento da assistência social em todos os anos, sendo que a maior taxa 84,4% foi registrada em 2005 e a menor 0,9% em 2011, segundo os dados da Figura 6.

Figura 6 – Taxa de crescimento real dos orçamentos da Assistência Social, Seguridade Social e União



Fontes: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011 e Banco Central do Brasil/Set-2011
(Elaboração própria)

Excetuando-se os fenômenos atípicos de 2004 a 2006, que foram de suma importância para a estabilidade política e administrativa do órgão gestor da assistência social e primordiais para a consolidação do SUAS, a taxa de crescimento médio do orçamento da Assistência Social entre 2007 e 2010 foi de 10%.

⁵ Criado pela Medida Provisória n.º 132 e convertido na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família atendia cerca de 6,5 milhões de famílias em 2004 e foi ampliado em seqüência em 2005 e 2006 até atingir a estimativa das famílias pobres de 11,2 milhões de famílias. Segundo informações do MDS, o Programa Bolsa Família atende hoje mais de 13 milhões de famílias em todo país. O valor do benefício concedido pode variar entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00 dependendo do número e da idade dos filhos e da renda familiar por pessoa, que é limitada a R\$ 140,00.

Essa tendência de ampliação contínua do orçamento da assistência social é constatada mesmo com o decréscimo proporcional ao OGU e OSS. Seria esse um dos efeitos da política de valorização do salário mínimo que tem repercutido nos montantes mais expressivos do orçamento da assistência social, que são revertidos benefícios? Esse comportamento pode ser verificado para os principais focos de investimentos da assistência social – serviços e benefícios? Isso é o que pretendemos verificar na próxima seção analisando a execução dos recursos nas unidades orçamentárias FNAS e MDS.

5.2 A aplicação dos recursos da assistência social: análise da execução do orçamento entre 2004 e 2010

Nesse item utilizamos sete categorias para classificar as principais linhas de investimento dos recursos da função 08, a Tabela 7 demonstra o volume de recursos liquidados nos últimos sete anos. A escolha desse período foi motivada por dois fatores principais: o ano de 2004 antecede a criação do SUAS e o ano de 2010 por já ter encerrado as atividades do ciclo orçamentário.

Tabela 7 - Orçamento da Assistência Social: valores nominais liquidados por modalidade de aplicação 2004 - 2010

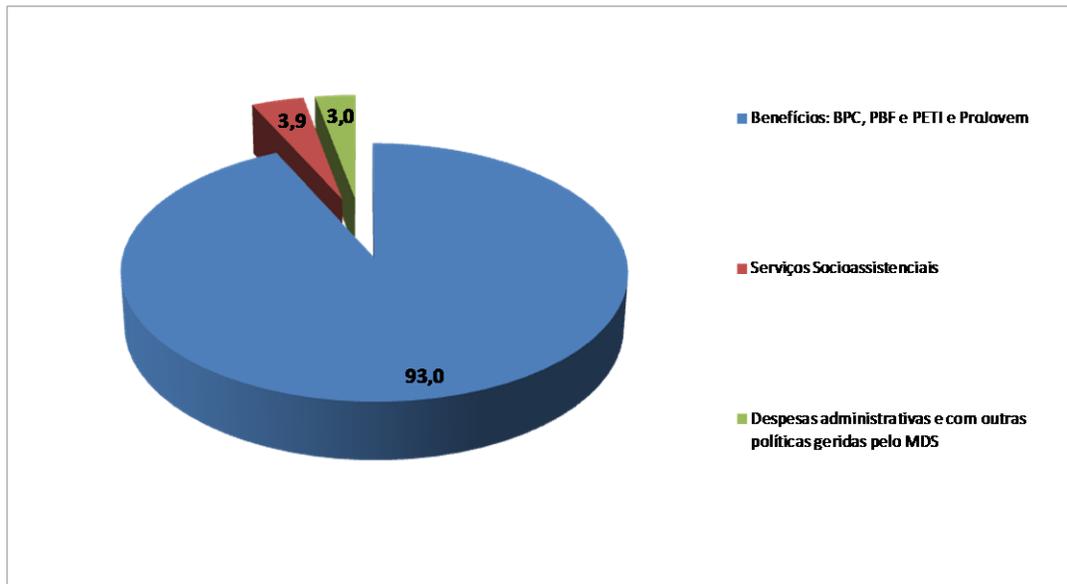
Modalidade/Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BPC	7.622.358.471,76	9.356.795.266,94	11.586.497.243,10	13.492.697.408,36	15.663.656.003,62	18.739.629.020,31	22.266.094.934,80
PBF	4.980.412.147,18	4.517.675.931,97	8.231.021.852,60	9.207.821.872,60	11.062.540.486,80	12.305.410.363,14	14.073.804.208,69
Benefícios: PETI e BVJ - ProJovem	55.063.755,59	390.716.613,85	131.956.900,65	147.098.407,37	78.943.473,75	26.038.500,00	19.756.205,00
Serviços socioassistenciais	737.030.061,29	813.745.209,97	893.185.502,69	1.086.574.523,73	1.167.064.321,50	1.320.735.531,75	1.531.669.539,50
Resposta aos desastres	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	44.068.800,00
Gestão da Assistência Social	5.226.648,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras políticas geridas pelo MDS	463.203.917,92	727.154.850,81	711.914.708,67	779.318.428,35	873.007.076,00	943.727.627,75	1.176.727.405,82
Total	13.863.295.001,74	15.806.087.873,54	21.554.576.207,71	24.713.510.640,41	28.845.211.361,67	33.335.541.042,95	39.112.121.093,81

Fontes: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011 e Banco Central do Brasil/Set-2011
(Elaboração própria)

Analisando os maiores volumes de recursos percebe-se que o pagamento de benefícios e o financiamento dos serviços socioassistenciais, por meio dos pisos, constituem hoje as principais

formas de transferência de recursos federais para estados e municípios. Podemos enfatizar que o principal investimento da assistência social tem sido a provisão de benefícios como o Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício Variável Jovem (BVJ) e da Bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), totalizando juntos 93% dos recursos executados em 2010 nas unidades orçamentárias FNAS e MDS.

Figura 7 – Distribuição percentual dos recursos executados pela função 08 2010



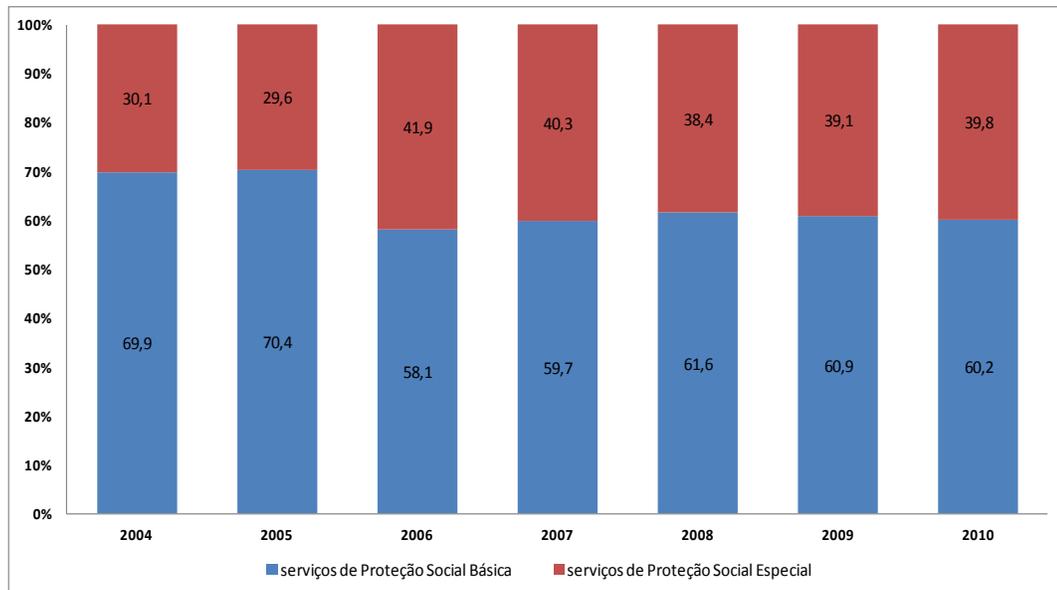
Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Em relação aos recursos executados pela U.O FNAS identifica-se que as despesas com o BPC, a partir de 2006, passaram a ser alocados no programa orçamentário 1384 – Proteção Social Básica incorporando o BPC na lógica do SUAS. Este benefício foi responsável, em 2010, por 93% dos recursos executados pelo FNAS os demais recursos do Fundo são gastos, principalmente, com o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e não há, ainda, um estudo aprofundado que aponte uma estimativa de quanto seria necessário investir em serviços para possibilitar o acompanhamento dos beneficiários do BPC e do PBF.

Analisando somente os recursos investidos nos serviços socioassistenciais nota-se que a Proteção Social Básica (PSB) manteve nos últimos sete anos uma média de investimento de 63% do total dos recursos, enquanto a Proteção Social Especial (PSE) manteve 37%. Se observarmos essa distribuição por ano veremos que a partir de 2006 a proporção dos investimentos da PSB

diminui em relação a PSE e se recuperou nos anos seguintes, mantendo-se sempre acima de 58%, como mostra a Figura 8.

**Figura 8 – Distribuição percentual dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais
2004 - 2010**

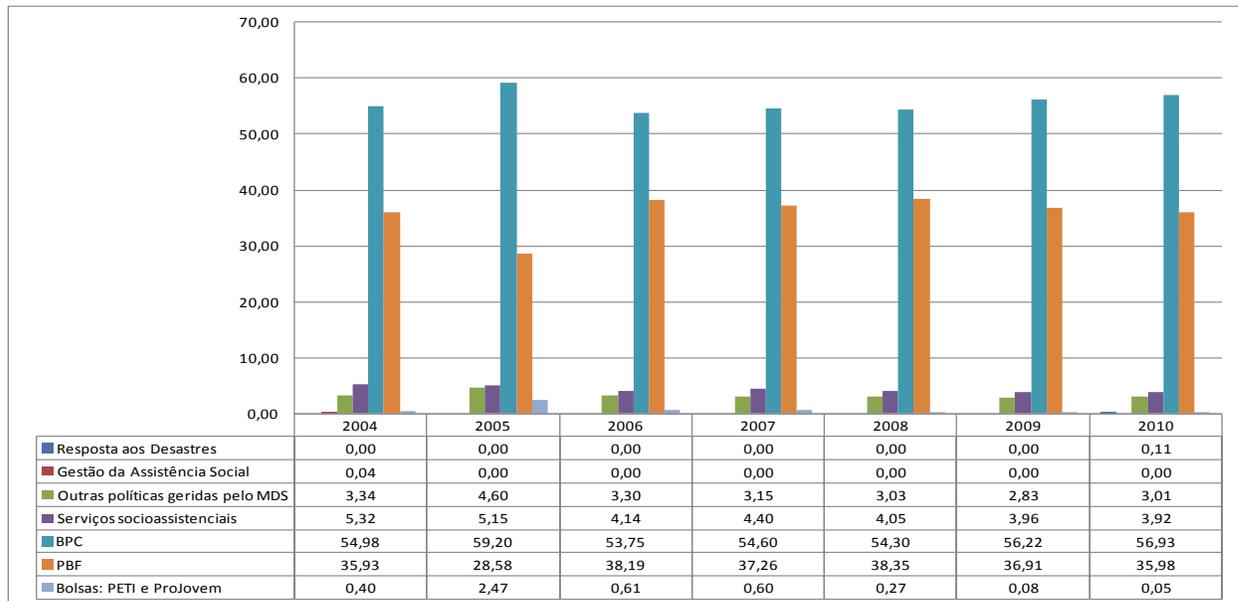


Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Essa distribuição dos recursos destinados aos serviços do SUAS revelam que o investimento na atuação com público em situação de vulnerabilidade e na prevenção dos riscos sociais têm sido a prioridade até o momento, porém não é possível afirmar que os mesmos são satisfatórios dada a inexistência de estudos que utilizem informações sobre a demanda por serviços socioassistenciais e a rede existente.

Se recorrermos a uma análise comparativa dos recursos aplicados nos serviços em relação ao total dos recursos da Assistência Social executados, veremos que a tendência é outra, como mostra a Figura 9.

**Figura 9 - Principais linhas de investimentos da Assistência Social:
valores nominais liquidados 2004 a 2010**



Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Observando a Figura acima é possível identificar o comportamento das principais linhas de investimentos da Assistência Social, sendo que para fins de análise nos deteremos somente aos serviços e benefícios. As outras linhas são apresentadas a título de informação complementar. Verifica-se que mesmo com ampliação progressiva, os recursos destinados aos serviços socioassistenciais apresentam uma tendência de redução se consideramos a sua participação no montante de recursos da função 08.

Em 2004 5,32% dos recursos da função 08 foram destinados aos serviços, em 2010 esse percentual caiu para 3,92%, representando uma contração de 23,6% da participação desses no total do orçamento executado pela assistência social. Sabe-se que os principais benefícios (BPC e PBF) representam os maiores montantes de investimento dos recursos da assistência social e mesmo depois do período em que ocorreu maior incremento desses, entre 2004 e 2006, os serviços socioassistenciais persistiram com comportamento de retração.

As despesas executadas pela U.O. MDS concentraram-se no PBF que foi responsável por 92,8% dos recursos gastos pela unidade orçamentária MDS em 2009, sendo que os demais recursos financiam, sobretudo, ações de segurança alimentar e nutricional, inclusão produtiva,

despesas com apoio administrativo e a gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome.

Nota-se que mesmo após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social os recursos da Assistência Social continuam financiando as ações de outras políticas. Em que pese os avanços da segurança alimentar enquanto direito previsto na CF/88 e como uma política pública instituindo legalmente em 2006 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), antes mesmo que o SUAS, as ações desenvolvidas pelo MDS nesse campo são financiadas unicamente com recursos da função 08 Assistência Social.

No orçamento do Governo Federal não há funções que designem as despesas com políticas como Segurança Alimentar e Inclusão Produtiva. Historicamente as atividades dessas áreas eram compreendidas como ações de assistência social e mesmo com o advento do SUAS e com o aprimoramento da função protetiva essa idéia persiste. Os recursos que financiam essas políticas representaram em média 75% dos valores nominais utilizados no financiamento dos serviços socioassistenciais, entre 2004 e 2006. Trata-se de um valor expressivo que é contabilizado como despesa de Assistência Social e que hoje dados os avanços dessas outras políticas e a autoridade que o MDS conquistou desde que foi criado já poderia figurar no orçamento federal como funções orçamentárias específicas.

Apesar do Bolsa Família ser amplamente considerado um benefício de assistência social e estar localizado no orçamento na função 08 (assistência social), a alocação dos recursos que o financiam ainda encontram-se fora do FNAS. Essa medida dificulta, inclusive, a compreensão dos Conselhos de Assistência Social – principal instância de Controle Social do Programa Bolsa Família–, de sua legítima e legal competência de fiscalizar os recursos aplicados nessa ação, pois esses Conselhos só deliberam sobre os recursos alocados nos Fundos de Assistência Social. Ressalta-se que a vinculação dos recursos ao MDS já representam um avanço frente ao seu atrelamento anterior com a Presidência da República. Porém, há ainda à necessidade de transformar esse benefício em um direito reclamável, pois este até o presente momento vive ao sabor das intempéries políticas e das mudanças de governo.

A articulação entre serviços e benefícios é uma premissa das ações do SUAS, todavia este ainda é um campo que demanda maior dedicação de estudos e pesquisas que apontem para as possibilidades de cobertura dos serviços em relação aos benefícios concedidos na perspectiva de garantir a integralidade da proteção socioassistencial. Sabe-se, também, que esse tipo de análise

poderia incorrer numa subestimativa do público potencial dos serviços do SUAS, pois uma quantidade significativa dos usuários dos serviços socioassistenciais não acessam esses benefícios por motivos diversos e a oferta de serviços pode aumentar a demanda por benefícios.

Fica evidente que os gastos da assistência social com os benefícios constituem a principal despesa e sabemos da necessidade de articulação desses com os serviços socioassistenciais, porém para se fazer valer o princípio da articulação dessas modalidades de provisão da proteção socioassistencial é necessário responder a uma questão: considerando a capacidade de atendimento dos serviços, qual é a correlação entre o investimento nesses em relação à cobertura de benefícios assistenciais como PBF e BPC?

A questão que sugerimos não será desenvolvida nesse texto, mas poderá ser objeto de análise futura em relação à dinâmica do gasto da assistência social e do investimento estratégico em serviços e benefícios com vistas a garantir a integralidade da proteção socioassistencial.

6. Capítulo V: Considerações Finais

Depreende-se que a criação do MDS e a instituição SUAS possibilitaram uma mudança no padrão de alocação e gestão dos recursos da função 08, em especial a partir de 2005. A quantidade de unidades e programas orçamentários que aplicavam recursos fora do órgão gestor foi reduzida ao longo dos anos e o orçamento da assistência social incorporou paulatinamente a lógica de organização do SUAS.

Ressalta-se que esses progressos não romperam totalmente com os efeitos históricos da assistência social como política suplementar ou acessória as demais políticas públicas. Nota-se que mesmo com a estabilidade político-administrativa e o fortalecimento do órgão gestor da assistência social, nos últimos anos, os recursos da função 08 ainda são utilizados para financiar despesas de outras políticas geridas pelo MDS como Segurança Alimentar e Nutricional e a Inclusão Produtiva. Registra-se que a Segurança Alimentar constituiu um sistema público em 2006 e consolidou seu marco legal incluindo na CF/88 o direito a alimentação, porém o financiamento e a contabilização das despesas dessa área ainda se dão pelo orçamento da Assistência Social.

Apesar de haver uma maior concentração dos recursos da função 08 no órgão gestor da Assistência Social – em suas respectivas unidades orçamentárias –, o Programa Bolsa Família ainda é gerido integralmente fora do FNAS, fato que cria empecilhos ao controle social desse benefício, causa transtornos e desentendimentos na gestão do SUAS em estados e municípios.

Conclui-se que ampliação da participação da Assistência Social nos Orçamento Geral da União e no Orçamento da Seguridade Social, em valores nominais e reais, foi impulsionada pela instituição do SUAS e a criação do MDS. Os recursos destinados aos benefícios assistenciais representam as maiores linhas de aplicação dos recursos da Assistência Social e os principais motivadores do crescimento do orçamento dessa política. No entanto, o SUAS tem fortalecido outras estratégias de descentralização da política de assistência social e o mecanismo indutor central dessa ação é o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Os recursos destinados aos serviços do SUAS cresceram em valores nominais e reais nos últimos sete anos, porém a sua participação no montante dos recursos da função 08 tem diminuído desde 2004. A ausência de estudos que apontem a demanda do público dos benefícios assistenciais por serviços socioassistenciais dificulta uma análise comparativa de quanto seria necessário investir em

serviços para cobrir minimamente a população que utiliza os benefícios assistenciais. Portanto, não é possível afirmar com clareza se os valores aplicados em serviços hoje são suficientes, somente temos a condição de afirmar que a diferença entre os valores empregados em benefícios e serviços é colossal.

7. Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 52, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

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

CARDOSO Jr, J. e Jaccoud, L. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal**. In: Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo / Luciana Jaccoud, organizadora; Frederico Barbosa da Silva ... [et all.]. – Brasília : IPEA, 2005.

CASTRO, Jorge A. et all. **Política Social: vinte anos da constituição federal de 1988**. Brasília: IPEA, Dezembro de 2008.

FAGNANI, E. **Ajuste Econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98**. In: Economia e Sociedade n. 13, Campinas, p. 155- 178, dez. 1999.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In: MDS/UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, 2009.

MARCONI, M. A. e LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 6.ed. São Paulo; Atlas, 2008.
GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar problema de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MUNIZ, E. **Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Potyara A. A política social no contexto da seguridade social e do welfare state. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 53, mar. 1998.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: concepções fundantes**. In: MDS/UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, 2009.

8. Anexos

Tabela 2 – Unidades Orçamentárias que alocam recursos da Assistência Social 2002-2012

UO (COD/DESC)											
Quantidade /Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	20101 - GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	20101 - GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	20123 - GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME	20123 - GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
2	22211 - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO	20123 - GABINETE DE SEG. ALIMENTAR E COMBATE A FOME	20127 - SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	30101 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL			
3	33101 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	33101 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	30101 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-
4	33201 - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	-	-			
5	33903 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	33904 - FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	33904 - FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	53205 - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - ADA	-	-	-	-	-	-	-
6	33904 - FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	51201 - EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	55101 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	-	-	-	-	-	-	-

Continua na próxima página

Tabela 2 – Unidades Orçamentárias que alocam recursos da Assistência Social 2002-2012

UO (COD/DESC)											
Quantidade /Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7	47101 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	53205 - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - ADA	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-
8	51201 - EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	53206 - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - ADENE	54201 - EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	-	-	-	-	-	-	-	-
9	53101 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	54201 - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	55101 - MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-
10	53203 - SUPERINT. DO DESENVOLV. DO NORDESTE - SUDENE	55101 - MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-
11	53206 - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - ADENE	55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Programa (Cod/Desc)											
Quantidade de Programas/Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	0065 - ATENCAO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - ATENCAO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0065 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA	0910 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS
2	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0066 - VALORIZACAO E SAUDE DO IDOSO	0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	2019 - BOLSA FAMÍLIA
3	0067 - ATENCAO A CRIANCA	0067 - ATENCAO A CRIANCA	0067 - ATENCAO A CRIANCA	0067 - ATENGCO A CRIANGA	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA				
4	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	0073 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Programa (Cod/Desc)											
Quantidade de Programas /Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
5	0069 - CESTA DE ALIMENTOS	0070 - BRASIL JOVEM	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	0073 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	0080 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIO DA CHAPADA DO ARARIPE	2062 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
6	0070 - BRASIL JOVEM	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0070 - PROTECAO SOCIAL A INFANCIA, ADOLESCENCIA E JUVENTUDE	0080 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIO DA CHAPADA DO ARARIPE	0099 - INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	2067 - RESÍDUOS SÓLIDOS
7	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0072 - GESTAO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL	0072 - GESTAO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL	0072 - GESTAO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL	0072 - GESTAO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	0071 - COMUNIDADE ATIVA	0152 - SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI - PRÓ-SINASE	0152 - SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI - PRÓ-SINASE	2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Quantidade de Programas /Ano	Programa (Cod/Desc)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
8	0072 - GESTAO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAGCO SEXUAL DE CRIANGAS E ADOLESCENTES	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	0080 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	0080 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	2071 - TRABALHO, EMPREGO E RENDA
9	0073 - COMBATE AO ABUSO E A EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANCAS E ADOLESCENTES	0074 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD O ALTO SOLIMUES	0075 - PROGRAMA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL	0075 - PROGRAMA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL	0080 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	0081 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0081 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0073 - ENFRENTAMENT O DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1006 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMEN TO SOCIAL E COMBATEÀ FOME	1006 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMEN TO SOCIAL E COMBATEÀ FOME	2122 - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMEN TO SOCIAL E COMBATE À FOME
10	0074 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAOD O ALTO SOLIMOES	0075 - PROGRAMA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL	0080 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	0080 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	0081 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	0152 - ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIV O DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	0080 - DESENVOLVIMEN TO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES E RECONSTRUÇÃO	-

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Programa (Cod/Desc)											
Quantidade de Programas /Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
11	0075 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL	0076 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE AGUAS EMENDADAS	0081 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0081 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	0152 - SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI - PRÓ-SINASE	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES E RECONSTRUÇÃO	1049 - ACESSO À ALIMENTAÇÃO	-
12	0076 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAODE AGUAS EMENDADAS	0077 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE A BACIA DO ITABAPOANA	0090 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE O VALE DA RIBEIRA E GUARAQUEGABA	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	0681 - GESTAO DA PARTICIPACAO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMILIA	-
13	0077 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAOD A BACIA DO ITABAPOANA	0078 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE O BICO DO PAPAGAIO	0094 - DESENVOLVIMENTO DA REGICO INTEGRADA DO DISTRITO FEDERALE ENTORNO	0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	0515 - PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	0681 - GESTAO DA PARTICIPACAO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	1049 - ACESSO À ALIMENTAÇÃO	1133 - ECONOMIA SOLIDARIA EM DESENVOLVIMENTO	-
14	0078 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAOD O BICO DO PAPAGAIO	0079 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIODE A CHAPADA DAS MANGABEIRAS	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	0515 - PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	0681 - GESTAO DA PARTICIPACAO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	1006 - GESTAO DA POLITICA DE SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	0681 - GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMILIA	1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	-

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Quantidade de Programas /Ano	Programa (Cod/Desc)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
15	0079 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DA CHAPADA DAS MANGABEIRAS	0080 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A CHAPADA DO ARARIPE	0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	0671 - RECONHECIMENTO DE UTILIDADE PUBLICA	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1006 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	1282 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA IDOSA	-
16	0080 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DA CHAPADA DO ARARIPE	0081 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0515 - PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	1006 - GESTAO DA POLITICA DE SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1006 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	-
17	0081 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	0082 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD O VALE DO JEQUITINHONHA E DO MUCURI	0666 - SEGURANCA DO CIDADAO	1006 - GESTAO DA POLITICA DE SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1282 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA IDOSA	1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	-
18	0082 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO JEQUITINHONHA E DO MUCURI	0090 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGICOD O VALE DA RIBEIRA E GUARAQUEGABA	0671 - RECONHECIMENTO DE UTILIDADE PUBLICA	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMILIA	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES	1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	-

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Programa (Cod/Desc)											
Quantidade de Programas /Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
19	0090 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DA RIBEIRA E GUARAQUECABA	0091 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO RIO ACRE	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	1025 - PROMOCÃO DA SUSTENTABILIDADE DE ESPACOS SUB-REGIONAIS - PROMESO	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	1096 - AVALIACAO DE POLITICAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMILIA	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	8007 - RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	-
20	0091 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO RIO ACRE	0092 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO RIO ACRE	0791 - VALORIZACAO DO SERVIDOR PUBLICO	1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES	1051 - BANCO DE ALIMENTOS	1133 - ECONOMIA SOLIDARIA EM DESENVOLVIMENTO	1133 - ECONOMIA SOLIDARIA EM DESENVOLVIMENTO	1049 - ACESSO À ALIMENTAÇÃO	1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	8034 - NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJovem	-
21	0092 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO XINGO	0093 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO XINGO	1006 - GESTAO DA POLITICA DE SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	1048 - EDUCACAO PARA ALIMENTACAO SAUVAVEL	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMILIA	1282 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA IDOSA	1282 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA IDOSA	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMILIA	8034 - NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJovem	-	-
22	0093 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO VALE DO XINGO	0094 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO DISTRITO FEDERALE ENTORNO	1011 - REDE SOLIDARIA DE RESTAURANTES POPULARES	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	1096 - AVALIACAO DE POLITICAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL	1331 - PROTECAO SOCIAL AO ADULTO EM SITUACAO DE VULNERABILIDADE	1335 - TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES	1133 - ECONOMIA SOLIDARIA EM DESENVOLVIMENTO	-	-	-

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Quantidade de Programas /Ano	Programa (Cod/Desc)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
23	0094 - DESENVOLVIMENTO DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITO DE TODOS	1025 - PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DE ESPAÇOS SUB-REGIONAIS - PROMESO	1051 - BANCO DE ALIMENTOS	1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES	1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	-	-	-
24	0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	0515 - PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	1047 - DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO - CONVIVER	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMÍLIA	1282 - PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOA IDOSA	1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	1282 - PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOA IDOSA	-	-	-
25	0515 - PROAGUA INFRA-ESTRUTURA	0666 - SEGURANÇA DO CIDADÃO	1048 - EDUCAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO SAÚDÁVEL	1096 - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL	1331 - PROTEÇÃO SOCIAL AO ADULTO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	8009 - ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES	-	-	-
26	0666 - SEGURANÇA DO CIDADÃO	0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	1049 - ACESSO A ALIMENTAÇÃO	1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES	8009 - ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	8034 - NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJÓVEM	1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	-	-	-
27	0809 - ENFRENTAMENTO À POBREZA	0791 - VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	1051 - BANCO DE ALIMENTOS	1152 - GESTÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	-	-	1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	-	-	-
28	8009 - ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	0809 - ENFRENTAMENTO À POBREZA	1093 - ATENDIMENTO INTEGRAL A FAMÍLIA	1282 - PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOA IDOSA	1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	-	-	1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	-	-	-

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Quantidade de Programas /Ano	Programa (Cod/Desc)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
29	-	8009 - ORGANIZACAO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	1096 - AVALIACAO DE POLITICAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL	1331 - PROTECAO SOCIAL AO ADULTO EM SITUACAO DE VULNERABILIDADE	8009 - ORGANIZACAO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	-	-	8009 - ORGANIZACAO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	-	-	-
30	-	-	1133 - ECONOMIA SOLIDARIA EM DESENVOLVIMENTO	1335 - TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES	-	-	-	8034 - NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJovem	-	-	-
31	-	-	1152 - GESTAO DA POLITICA DE PROMOCAO DA IGUALDADE RACIAL	8007 - RESIDUOS SOLIDOS URBANOS	-	-	-	-	-	-	-
32	-	-	1282 - PROTECAO SOCIAL A PESSOA IDOSA	8009 - ORGANIZACAO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	-	-	-	-	-	-	-
33	-	-	1331 - PROTECAO SOCIAL AO ADULTO EM SITUACAO DE VULNERABILIDADE	-	-	-	-	-	-	-	-

Continua na próxima página

Tabela 3 – Programas Orçamentários da Assistência Social 2002-2012

Programa (Cod/Desc)											
Quantidade de Programas /Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
34	-	-	1335 - TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADE ADES	-	-	-	-	-	-	-	-
35	-	-	8007 - RESIDUOS SOLIDOS URBANOS	-	-	-	-	-	-	-	-
36	-	-	8009 - ORGANIZACAO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal/Set-2011
(Elaboração própria)