

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Introdução

Desde 1988, quando foi, pela primeira vez na história brasileira, reconhecida como direito, a Assistência Social vem buscando afirmar-se no conjunto das políticas públicas. Os avanços desde então têm sido progressivos e significativos: a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e sua regulamentação, a constituição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a aprovação do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e a organização da assistência como um sistema descentralizado e participativo constituído, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada. Avanços também foram observados nos indicadores que acompanham a execução da política assistencial. Como foi registrado nos números anteriores deste periódico, vem crescendo progressivamente o número de beneficiários de vários programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou o Serviço de Atenção Continuada (SAC) ao idoso.

Contudo, em que pesem tais esforços, a Assistência Social continua sendo uma política em processo de consolidação. Por um lado, as carências sociais da população e, em particular, das populações vulneráveis priorizadas pela Loas, são enormes e apenas parcialmente atendidas pelas políticas existentes, muitas das quais de curta duração ou de caráter instável. Por outro lado, a própria consolidação da estrutura institucional da política assistencial ainda se encontra em curso, como testemunham as constantes mudanças na estrutura de seu órgão central gestor.¹ Nesse sentido, a institucionalização e a implementação das diretrizes da Loas ainda constituem um desafio para os decisores e gestores da política de Assistência Social.

O próprio programa de governo do PT, apresentado durante a campanha eleitoral de 2002, reafirma a necessidade de fortalecimento da política de Assistência Social a partir dos princípios da Loas: descentralização, comando único, gestão compartilhada com a sociedade civil e controle social. Visando atender a esses princípios, são ali propostos a construção de uma relação qualificada com estados e municípios, o fortalecimento do sistema participativo e descentralizado, a unidade da política social mediante o fortalecimento da articulação dos programas, a ampliação da capacidade do Estado, o entendimento de que as entidades assistenciais e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são complementares e não substitutas da ação do Estado e a garantia do orçamento fiscal definido em lei. O debate em torno de tais desafios marca não só o início do atual governo como provavelmente continuará sendo o pano de fundo da discussão sobre a Assistência Social no Brasil nos próximos anos.

1. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Entre 1989 e 1995, a Assistência Social esteve vinculada ao Ministério do Interior, ao Ministério da Ação Social e ao Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, passou a ser atribuição da Secretaria de Assistência Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em 1999, a SAS transformou-se em Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), com *status* de ministério. Em 2003, é criado o Ministério da Assistência Social.

Nova estrutura institucional da Assistência Social

A grande inovação no campo da política de Assistência Social neste início de governo foi a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), realizada por meio da MP nº 103, de 1/1/2003,² que veio responder a uma antiga demanda do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do sistema participativo da Assistência Social, consubstanciado nas Conferências Nacionais. O dispositivo legal que cria o ministério define também suas áreas de competência: *i*) política nacional de Assistência Social; *ii*) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de Assistência Social; *iii*) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de Assistência Social; *iv*) articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal; *v*) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); e *vi*) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc) e Serviço Social do Transporte (Sest).

A MP nº 103 determina ainda que integram a estrutura do ministério o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho de Articulação de Programas Sociais. Segundo o artigo 29, parágrafo 4º, da MP, a este último conselho compete “apreciar previamente as propostas de ampliação ou alteração de programas sociais mantidos pelo governo federal, bem como propor mecanismos de articulação e integração de programas sociais e acompanhar a sua implementação”.

O Ministério da Assistência Social (MAS) demorou quase três meses para ter sua estrutura regulamentada, o que ocorreu com o Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003. Esse decreto dispôs sobre a organização institucional³ do ministério em três secretarias: a Secretaria de Políticas de Assistência Social, a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais.⁴ Ainda segundo esse texto legal, a gestão do FNAS passa da Secretaria de Políticas de Assistência para o gabinete do ministro, onde foi criado o Departamento de Gestão do FNAS.

Em que pese a importância da criação de um ministério específico para o fortalecimento da política assistencial, dois problemas podem ser identificados na configuração institucional adotada. Em primeiro lugar, ressalte-se a prioridade dada às funções de avaliação e articulação dos programas sociais em face da função finalística da assistência. Em segundo lugar, percebe-se uma indefinição na abrangência dada àquelas duas funções, o que gera dúvidas se elas se referem às políticas assistenciais ou às políticas sociais do governo federal.

Quanto à prioridade dada às funções de avaliação e articulação, observa-se que, administrativamente, essas funções não apenas foram dotadas, cada uma, de uma secretaria, como respondem ainda pelo acompanhamento de um dos dois departamentos que integram a Secretaria de Políticas de Assistência Social. Assim, de acordo com a norma que organiza o ministério, apenas uma parte dessa última secretaria teria como atribuição as

2. A MP nº 103 foi convertida na Lei nº 10.683, de 28/5/2003, que alterou a denominação inicial de Ministério da Assistência e Promoção Social para Ministério da Assistência Social.

3. Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003, aprova a estrutura regimental do Ministério da Assistência Social.

4. A Secretaria de Políticas de Assistência Social é composta de dois departamentos: de Desenvolvimento de Políticas de Assistência Social e de Acompanhamento de Políticas de Assistência Social. A Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais tem três departamentos: de Acompanhamento e Monitoramento de Programas Sociais, de Avaliação de Programas Sociais e de Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais. Por fim, a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais também é organizada em três departamentos: de Articulação do Setor Público, de Articulação com a Iniciativa Privada e de Articulação com Organismos Internacionais.

ações de formulação e de normatização da Política Nacional de Assistência Social, assim como as funções de desenho, coordenação e implementação dos programas e projetos da Assistência Social. Observa-se que não há instâncias institucionais explicitamente voltadas para o atendimento das populações que, segundo a Loas, são objeto prioritário de atendimento pela Assistência Social. A proteção social à mulher, aos idosos, aos portadores de deficiência, à criança e ao adolescente, parece perder, desta forma, visibilidade e destaque no organograma do ministério. Ao contrário, os programas de avaliação e articulação conformam o núcleo significativo daquela organização.

Não cabe questionar a importância das atividades de avaliação e articulação tanto no desenvolvimento das políticas assistenciais quanto no das demais políticas sociais. Contudo, ao dotá-las de peso excessivo, corre-se o risco de esvaziar-se a Assistência Social, considerando-a como uma política setorial específica em prol de ações de gestão que, embora fundamentais, não devem sobrepor-se ao objetivo finalístico da agenda setorial. A própria regulamentação da Assistência Social, a Loas, ao visar combater as características históricas de fragmentação, clientelismo, descontinuidade, descoordenação e residualidade, prioriza duas outras funções estratégicas para sedimentar a institucionalidade do campo da assistência: o fortalecimento e institucionalização do atendimento a grupos sociais vulneráveis e a integração das ações de assistência às demais políticas públicas.

Um segundo ponto que merece atenção refere-se à abrangência dada às funções de avaliação e articulação do MAS. A legislação recente indica uma certa indefinição acerca do papel dado ao ministério nesse campo, pois suas atribuições parecem referir-se ora às políticas de Assistência Social, ora ao conjunto das políticas sociais do governo. Assim, enquanto o Decreto nº 4.655 define as atribuições da “Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais” como referentes à política de Assistência Social, a MP nº 103 refere-se a um programa de “Avaliação das Políticas Sociais do Governo”. Contudo, uma leitura da atuação da Assistência Social via ações de avaliação e articulação dos procedimentos do governo na integralidade do campo social parece, em mais de um aspecto, problemática. Ela não apenas é em tudo estranha à Loas e à história da Assistência Social. Essa perspectiva pode abrir um campo de conflitos entre os ministérios sociais, fragilizando a ação de assistência tanto no governo como no próprio MAS, e obscurecendo a sua função principal no de fortalecer, organizar, integrar, universalizar e coordenar as ações de Assistência Social.

Desde a Constituição e, mais especificamente a partir da Loas, a Assistência Social objetiva configurar-se como uma política setorial específica, integrada às outras políticas públicas, como afirma o parágrafo único do art. 2º e o art. 19, item XII, da Loas. A legislação prevê que essa integração seja realizada em dois níveis distintos. Por um lado, a Assistência Social integra-se às políticas de Saúde e de Previdência no modelo de Seguridade Social, garantindo direitos à população no que tange aos riscos sociais (risco de doença, de velhice, de morte) e a outras situações de vulnerabilidade.⁵ Por outro lado, a política de Assistência Social deve integrar-se às de-

5. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Seguridade Social é definida como “a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como conseqüência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos”. Citado por Maria Lúcia Werneck Viana, em *Programas não-contributivos da Seguridade Social no Brasil, mimeo, s/d.*

mais políticas sociais do governo com uma função complementar, a de viabilizar, quando necessário, com ações de assistência, o acesso de populações vulneráveis a direitos, benefícios e serviços aos quais elas não estão tendo acesso por sua condição de vulnerabilidade. É o caso das ações de Bolsa-Escola, distribuição de alimentos, distribuição de medicamentos, entre outras.

Dessa forma, a prioridade conferida à política assistencial em uma agenda ampla implica o reconhecimento da necessidade de sua integração com as demais políticas sociais, assim como de realização de ações de aprimoramento da gestão. Contudo, tais iniciativas devem buscar consolidar parcerias, evitando-se assim o risco de uma ingerência em setores hierarquicamente equivalentes, o que comprometeria o sucesso do objetivo da política, qual seja: o de ampliar e fortalecer o atendimento das populações em situação de risco social.

Pontos de debate na atual conjuntura

As demandas por ações de Assistência Social

A Loas, em seu artigo 1º, define a Assistência Social como política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais. Além de prover mínimos sociais às populações em estado de carência, a Assistência Social deve, segundo o art. 2º da Loas, proteger a família, a maternidade, a infância, a velhice, dar amparo a crianças e adolescentes carentes e promover a integração das pessoas portadoras de deficiência. Nesse sentido, além das ações de pagamento de benefícios,⁶ a Loas prevê a oferta de serviços e de programas assistenciais e de projetos de enfrentamento da pobreza.

Os dados sobre a evolução dos benefícios, serviços e programas de Assistência Social compõem, entretanto, um quadro ainda frágil, dez anos após a aprovação da Loas. O número de beneficiários dos programas de assistência ainda é limitado diante do volume de carências da população. Um exemplo é dado pelo público infantil para creches e pré-escolas. Enquanto o programa Atenção à Criança do MPAS atendeu pouco mais de 1,6 milhão de crianças em 2002, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2001 mostram que o país conta, somente no grupo cuja renda familiar *per capita* é menor que meio salário mínimo, com 10,1 milhões de crianças na faixa de 0 a 6 anos. Outro exemplo que pode ser dado é em relação às crianças de 7 a 14 anos que trabalham, estimadas pela Pnad 2001 em 2,2 milhões. Desse total, somente 810 mil foram atendidas pelo Peti (meta alcançada até outubro de 2002).

No que se refere à sociedade civil, se sucedem demandas pela ampliação das políticas de assistência com base na Loas. Um exemplo recente foi mostrado no Seminário Nacional sobre a política de Assistência Social no governo Lula, realizado em Brasília, pelo Fórum Nacional de Assistência Social, entre os dias 3 e 4 de abril de 2003. O documento de encerramento do seminário apresenta propostas de alteração dos critérios de acesso ao BPC (ampliar o direito de acesso a idosos e deficientes cuja renda familiar *per capita* seja menor que um salário mínimo e aumentar o

6. A Loas prevê dois tipos de benefícios: os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que garantem o pagamento de um salário mínimo ao idoso com 67 anos e à pessoa portadora de deficiência cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo, e os benefícios eventuais ainda não regulamentados, quais sejam, o auxílio-natalidade e o auxílio-morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo.

acesso ao BPC-idoso a pessoas cuja idade seja superior a 65 anos, como previsto originalmente pela Loas); de regulação dos benefícios eventuais previstos na Loas; de estabelecimento de auxílios para atender situações de vulnerabilidade temporária para crianças, famílias, idosos, portadores de deficiência, gestantes e nutrizes; e de benefício de 25% do salário mínimo para crianças de até seis anos cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Os dados da tabela 5 apresentam o número de beneficiários dos programas federais de assistência em 2002.

TABELA 5

Número de beneficiários dos programas do âmbito da Seas/MPAS – 2002

Programas	2002
Atenção à Criança	
Atendimento em creches e pré-escolas	1.631.182
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	
Atendimento (SAC)	148.384
BPC	976.257
Renda Mensal Vitalícia	436.672
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti¹	810.000
Saúde e Valorização do Idoso	
Atendimento (SAC)	n.d.
BPC	584.597
Renda Mensal Vitalícia	237.162
Combate à exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes – Programa Sentinela	34.620
Brasil Jovem	
Atendimento a crianças e adolescentes em abrigo (0 a 18 anos)	n.d.
Agente jovem	62.203

Fonte: MPAS – Sigplan, Relatório Anual de Avaliação PPA 2000-2003; Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 7, nº 12 (tab. 8) para os benefícios BPC e RMV para idosos e pessoas portadoras de deficiência.

Nota: ¹ Os beneficiários do Peti correspondem àqueles atendidos em outubro de 2002.

Sobre o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)

Outra mudança decorrente da alteração ministerial foi a transferência da atribuição de decisão dos recursos à concessão ou à renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). A mudança estabelecida pela Lei nº 10.684, aprovada pelo Congresso Nacional em 30 de maio de 2003, altera o artigo 18 da Loas e autoriza que recursos sobre as decisões do CNAS referentes à concessão ou à renovação do Cebas sejam apresentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Secretaria da Receita Federal ao Ministro da Previdência.⁷ Em que pesem as resistências no âmbito do Ministério da Assistência Social, a referida lei foi promulgada, o que causou uma significativa transferência de poder do CNAS para o Ministério da Previdência Social.

De fato, a aprovação dessa lei afeta uma área cercada de grande polêmica que diz respeito à Lei nº 3.566, aprovada em 1959, que permitiu a isenção das instituições assistenciais da cotização patronal à Previdência Social. As isenções que beneficiam as

7. Artigo nº 21 da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003.

instituições de Assistência Social se consolidaram no próprio texto constitucional de 1988 que, além de garantir a isenção de contribuições para a seguridade social (art. 195, parágrafo 7º), impede o poder público da cobrança de impostos sobre patrimônio, renda e serviços dessas entidades (art. 150, inciso VI). Os questionamentos sobre a legitimidade de tais isenções sempre ocorreram, pois, na verdade, trata-se de uma forma indireta de financiamento público a entidades não apenas de Assistência Social mas também de educação e saúde.

Atualmente, o debate gira em torno do efetivo cumprimento das contrapartidas exigidas das entidades para que possam ser reconhecidas como Cebas e fazer jus aos benefícios fiscais. Segundo a legislação vigente, para receberem o certificado, as entidades devem, entre outras condições, comprovar a aplicação, em gratuidade, de pelo menos 20% da sua receita bruta, em valor nunca inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas.⁸ As mudanças recentes na legislação visam aumentar o controle sobre o cumprimento dessa exigência por parte das entidades beneficiadas.

Os impactos fiscais de tais concessões não são facilmente contabilizáveis. As estimativas referentes às isenções no âmbito da Receita Federal (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Cofins e Imposto sobre Importação) não estão ainda disponíveis. No que diz respeito à Contribuição Patronal sobre a Folha de Salário, o INSS estima que, em 2002, tais isenções atingiram o valor de 2,3 bilhões. Desse total, 76% referem-se às isenções concedidas às 350 maiores entidades, cujo valor estimado de isenção para a Contribuição Patronal sobre a Folha de Salário é de 1,7 bilhão.

Unificação dos programas federais de transferência direta de renda

A existência de diferentes programas sociais federais que envolvem transferência direta de renda (benefícios monetários de caráter assistencial não constitucionais) tem sido tema de debates e vem sendo objeto de estudos com vistas à construção de um novo modelo unificado de gestão. Até o fechamento deste periódico, o debate sobre a unificação ainda não estava concluído, e ainda envolvia pontos polêmicos relativos ao seu conteúdo e à sua institucionalização. Foi reconhecida, entretanto, a necessidade de um cadastramento único e de um cartão unificado para o recebimento dos benefícios.

Objetivando um planejamento mais integrado com as outras unidades federativas, o presidente Lula, presente na reunião da Câmara de Políticas Sociais do dia 12 de junho de 2003, recomendou que haja articulação com os programas estaduais e municipais para evitar que famílias com o mesmo perfil recebam bolsas com valores diferentes. Nessa mesma reunião, foi criado, na Presidência da República, um grupo de trabalho que conta com representantes dos ministérios envolvidos com a tarefa de dirimir dúvidas e elaborar uma proposta única de um Programa Unificado de Transferência de Renda, com prazo até meados de julho para concluir os seus trabalhos.

Cabe destacar dois benefícios assistenciais que também asseguram renda mensalmente às pessoas carentes, e que possuem base jurídica e institucional consolidada, sendo, portanto, transferências reconhecidas como direito social: o BPC e a Renda

8. Artigo 3º da Lei nº 2.536, de 1998.

Mensal Vitalícia (RMV).⁹ A tabela 6 dimensiona o montante de recursos empregados nessas transferências constitucionais de caráter assistencial e o montante de recursos empregados em 2002 com transferências de renda implementadas pelo governo federal. Dada a magnitude dos recursos empregados nesses dois programas – o dobro da soma das demais transferências de renda federais executadas em 2002 –, qualquer proposta de unificação/articulação/integração de transferências diretas de renda deve considerar também o conjunto da proteção assistencial resultante desse investimento.

TABELA 6

Execução orçamentária em programas de transferência de renda

(Valores constantes, em milhões de reais)

Transferências de renda decorrentes de ações do governo federal	Execução orçamentária 2002
Seas/MPAS¹	318,1
Bolsa Criança-Cidadã (Peti)	274,8
Agente Jovem (Brasil Jovem)	43,2
MEC	
Bolsa-Escola Federal (Toda Criança na Escola)	1.537,0
MS	
Bolsa-Alimentação	152,0
Minas e Energia	
Auxílio-Gás	679,5
Mesa	
Cartão Alimentação (Fome Zero)	-
Total	2.686,6
Transferências de renda assistenciais constitucionais	Execução orçamentária 2002
Seas/MPAS ¹	5.251,0
BPC idoso	1.279,8
RMV idoso	615,3
BPC PPD	2.259,7
RMV PPD	1.096,1
Total	5.251,0

Obs.: O Cartão Alimentação é um programa do governo Lula e por esse motivo a tabela não apresenta valores para a execução de 2002. Cabe ressaltar que a dotação orçamentária para 2003 desse programa é de seiscentos milhões de reais.

Nota: ¹ Seas e MPAS até 2002 e MAS a partir de 2003.

Fonte: Orçamento da Câmara Federal, disponível em <www.camara.gov.br>. Elaboração: Disoc/Ipea.

O governo Lula vem reafirmando a importância da implementação e do aperfeiçoamento do cadastramento único dos beneficiários para os programas de transferência de renda, assim como a utilização do cartão magnético unificado para recebimento dos benefícios. Além de propiciarem economia gerencial, esses instrumentos oferecem agilidade para o planejamento da ação do governo, não só no âmbito federal, mas também nos níveis estadual e municipal. O Cadastro Único foi herdado do governo anterior em fase adiantada de implementação e encontra-se em processo de revisão. Possui uma cobertura de 6,5 milhões de famílias distribuídas em 5.389 municípios, o que corresponde a 70% das famílias brasileiras com renda de até meio salário mí-

9. A RMV consiste em um benefício mensal no valor de um salário mínimo, tendo sido extinta em 1995 e substituída pelo BPC, a qual, entretanto, continuará ocorrendo enquanto houver estoque de beneficiários caracterizados por idosos e portadores de deficiência tanto do setor rural quanto do urbano, com renda igual ou inferior a um quarto de salário mínimo *per capita*, com setenta anos de idade ou mais, que comprovem ter contribuído para a Previdência por, pelo menos, dez meses.

nimo *per capita*. Contudo, são conhecidos também alguns problemas: *i*) uso de critério político na seleção das famílias cadastradas (intensificado quando há restrições orçamentárias que impossibilitam a universalização do benefício); *ii*) caráter centralizado do gerenciamento e processamento das informações; *iii*) não-divulgação das informações processadas pela Caixa Econômica Federal (CEF) aos municípios, os quais poderiam utilizá-las como instrumento de políticas públicas locais; *iv*) exclusão de algumas famílias pobres; *v*) duplicidade de algumas famílias pobres; *vi*) falta de informação sobre o preenchimento para os municípios; e *vii*) carência de previsão para manutenção e atualização das informações.¹⁰ Esses serão os desafios a serem enfrentados pelo gestor do Cadastro Único no processo de implementação da meta de unificação dos programas de transferência de renda do governo federal.

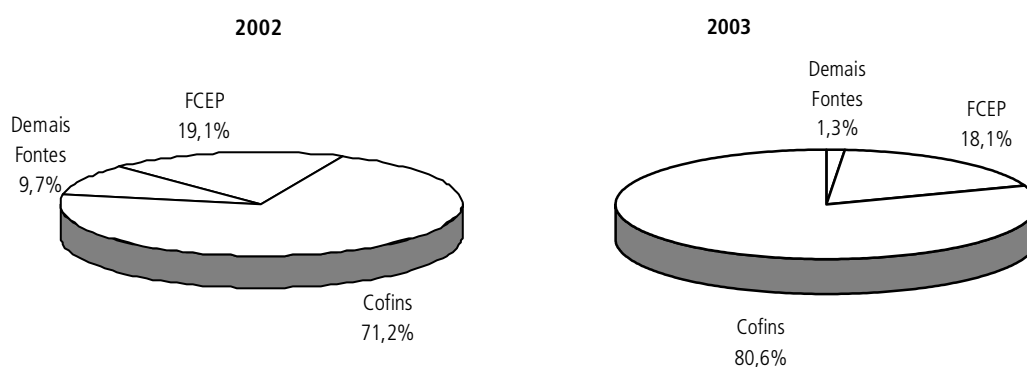
Financiamento e gastos

A Assistência Social é financiada com recursos provenientes de contribuições sociais e, de forma suplementar, por fontes de origem fiscal. No Ministério da Assistência Social, o montante desses recursos é alocado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o financiamento de programas finalísticos do órgão. Analisando o comportamento do financiamento do FNAS no período de 2002 a 2003, corrigindo-se a inflação do período,¹¹ observa-se um decréscimo real da ordem de 6,3%, ou seja, de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 4,9 bilhões. Ressalte-se, entretanto, que, em valores nominais, houve um crescimento de R\$ 200 milhões em 2003 em relação ao ano anterior.

Os gráficos 1 e 2 permitem a observação da participação das fontes financiadoras desse fundo. Comparando-se os anos de 2002 e 2003, constata-se um crescimento significativo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), uma leve redução do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) e uma retração acentuada das demais fontes¹² que contribuem para a receita do FNAS.

GRÁFICOS 1 e 2

Financiamento do FNAS por fontes de recursos – 2002-2003



10. Lobato, Ana. *Subsídios para o Debate sobre a Unificação dos Programas de Transferência de Renda*. Nota Técnica Ipea, junho de 2003.

11. Os valores mencionados no texto, relativos a 2002, correspondem à dotação autorizada (lei + crédito) do orçamento do MAS e foram deflacionados pelo INPC (média anual para janeiro de 2003).

12. Formadas por recursos ordinários do tesouro, recursos diretamente arrecadados, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL) e recursos de convênios.

A tabela 7 evidencia que, apesar da expansão de 6,1% da Cofins no FNAS em 2003, esse aumento não foi suficiente para contrapor a queda verificada tanto nos recursos advindos do FCEP, em torno de 12,2%, quanto nos das demais fontes, que já tinham apresentado uma participação discreta no montante do financiamento em 2002.

TABELA 7

Programas financiados pelo FNAS por fonte de recursos

(Valores em R\$ milhares deflacionados pelo INPC média anual para jan. de 2003)

Programa	2002				2003			
	Fonte de Recursos			Total	Fonte de Recursos			Total
	Cofins	FCEP	Demais Fontes		Cofins	FCEP	Demais Fontes	
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	2.401.554	79.005	202.886	2.683.446	2.404.223	76.225	29.928	2.510.376
Valorização e Saúde do Idoso	1.340.131	33.640	149.013	1.522.785	1.478.997	35.747	13.724	1.528.468
Atenção à Criança	4.035	245.621	87.440	337.096	24.674	230.158	840	255.672
Erradicação do Trabalho Infantil	0	587.730	5.402	593.132	6.300	499.789	2.666	508.755
Brasil Jovem	15.474	64.203	26.324	106.001	8.209	58.790	0	66.979
Comunidade Ativa	0	0	41.700	41.700	84.489	0	16.183	100.672
Total	3.761.194	1.010.200	512.766	5.284.159	4.006.892	900.709	63.341	4.970.922

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 7 mostra não apenas a evolução do financiamento por programa como também por fonte de recurso, o que permite visualizar de que maneira a alteração nas fontes que alimentam o FNAS se refletiu nos programas assistenciais. Assim, observa-se que o programa Brasil Jovem teve sua dotação reduzida em 58,3%. Os programas que tiveram suas receitas ampliadas em 2003 foram o Valorização e Saúde do Idoso, com um crescimento de 0,4%, e a Comunidade Ativa com 58,6% (contudo, a participação desse programa em 2002 representou apenas 0,8% do montante de recursos).

Ao lado do financiamento, convém observar também a evolução dos gastos. Nesse sentido, cabe ressaltar, em primeiro lugar, que o indicador de execução orçamentária dos programas de assistência em 2002 foi de 99%. Em segundo lugar, no tocante à composição do gasto em programas financiados pelo FNAS, em 2002, deve-se destacar que cerca de 78% dos recursos disponibilizados foram utilizados diretamente pelo governo federal, e 22% destinaram-se a transferências voluntárias e referem-se à execução nas esferas estadual e municipal. O gasto federal concentrou-se nos programas Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência e Valorização e Saúde do Idoso em razão do pagamento de benefícios assegurados pela Loas a essa clientela.

Vale registrar que ao governo federal cabem, basicamente, além do pagamento direto de benefícios amparados pela Loas, os serviços de concessão, revisão e cessação desses benefícios, a remuneração de agentes pagadores das bolsas e de serviço de processamento de dados de bolsas. E aos demais entes federativos, por meio de transferência de recursos da União, a responsabilidade pelo pagamento de bolsas; de serviços de atenção continuada à criança, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso; bem como pelo custeio daquelas ações voltadas à construção, à ampliação e à modernização de creches e de centros de atendimento a esse público.

A principal mudança no que se refere à área da Assistência Social foi de cunho institucional, com a criação do Ministério da Assistência Social. Contudo, várias outras iniciativas importantes ganharam corpo nestes primeiros seis meses de governo, entre as quais destacam-se a decisão de unificar os programas federais de transferência direta de renda e a busca pela ampliação do controle sobre a concessão dos Certificados de Entidade Beneficente. Ressalte-se ainda o esforço que vem sendo realizado pelo Ministério da Assistência Social para a elaboração do seu Plano Plurianual, cujo processo estará concluído no fim de agosto. Em que pese esses avanços no sentido do fortalecimento da área, ainda há um grande caminho a ser percorrido. As demandas são expressivas e os recursos institucionais e financeiros existentes ainda carecem de consolidação. O debate sobre a ampliação dos benefícios e serviços assistenciais está longe de uma conclusão, devendo continuar repercutindo na discussão sobre a necessidade de fortalecimento do sistema público de proteção social no país.