A população passível de ser objeto de assistência social é bastante grande em razão da histórica alta desigualdade de renda no Brasil, cujo índice de Gini *per capita* era de 0,56109 em 1999, um dos mais elevados do mundo. Essa grande desigualdade e um baixo nível de renda da população – PIB *per capita* de R$ 5.740,39 (valores correntes de 1999) – favorecem a reprodução da pobreza, na ausência de medidas que revertam esse quadro. Em 1999, era considerada pobre no Brasil[2] cerca de 34% da população (53 milhões de pessoas), e 14% da população era indigente, o que corresponde a 22 milhões de pessoas[3] – grande parte dessa população é composta por crianças e jovens submetidos a formas de exclusão que comprometem uma melhor inserção social na idade adulta, o que garante, para o futuro, uma clientela cativa para a assistência social, a não ser que políticas sistemáticas, articuladas e de longo prazo sejam implementadas.

A Constituição Federal de 1988 inseriu a assistência social no grupo das políticas integrantes da Seguridade Social, tornando-a objeto de direitos. Previu a universalidade da cobertura e do atendimento, a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços e o caráter democrático e descentralizado da administração (art.194), devendo ser prestada aos que dela necessitem (art. 203). A assistência foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)[4] em 1993 como resultado de intenso movimento de estudiosos e profissionais do serviço social, que durante cinco anos discutiram e trabalharam para sua efetivação.

À exceção do benefício de prestação continuada, de incumbência da assistência social, garantido constitucionalmente (art. 203) e regulado na Loas, as demais atribuições da assistência social têm contornos pouco precisos em razão de sua transversalidade setorial. São elas (Loas, art. 2): a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência; e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Talvez por isso, a implementação das ações da assistência mostrou-se tão difusa no período analisado, que vai de 1995 a 2002, disseminando-se em diversas áreas e órgãos, fazendo suscitar o debate sobre a amplitude da assistência e a competência institucional de suas ações. Em setembro de 1995, definiu-se a estrutura regimental do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).[5] As competências então atribuídas à Secretaria da Assistência Social (SAS) buscam refletir o previsto na Loas,

2. Extraído de Barros, R. P. de; Henriques, R.; Mendonça, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Henriques, R. (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

3. A linha de indigência refere-se aos custos da cesta alimentar da região metropolitana de São Paulo, que contempla as necessidades calóricas de um indivíduo. A linha de pobreza é um múltiplo da linha de indigência e considera, além das necessidades nutricionais, outras relativas a vestuário, habitação e transporte.

4. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

5. Decreto-Lei nº 1.644, de 25 de setembro de 1995, define a estrutura regimental do Ministério da Previdência e Assistência Social e revoga o Decreto-Lei nº 503, de 23 de abril de 1992.

no que se refere à articulação das ações. O artigo 1º estipula que a assistência deve ser realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. No artigo 2º, parágrafo único, define-se que ela se realizará de forma integrada às políticas setoriais, tendo em vista o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Entre as competências da SAS figuram: a formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a coordenação das políticas estaduais da assistência social; o acompanhamento e a supervisão dos planos, programas e projetos relativos à área de assistência social; a promoção de articulações intra e intergovernamentais e intersetoriais, inclusive com organizações não-governamentais, necessárias à compatibilização das políticas, dos planos, programas e projetos em sua área de competência; o acompanhamento e a avaliação das ações estratégicas na área de assistência social; a gerência dos recursos captados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); o apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional e às ações assistenciais em caráter de emergência, quando postas em prática por estados, municípios e Distrito Federal e a coordenação e o controle dos programas e projetos relativos à PNAS, em conjunto com estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas.

Em 1995, simultaneamente à criação do órgão federal de assistência social,[6] foi lançado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, em substituição ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), cuja implementação passava ao largo de qualquer planejamento da SAS e do controle do CNAS, entidade que tem entre suas funções precípuas a aprovação das ações e o controle dos recursos. O Comunidade Solidária foi concebido como estratégia de governo e não como nova estrutura organizacional, "incumbido de ações de promoção, mobilização, articulação, e avaliação, mas não execução",[7] ações estas que coincidem com as funções da SAS já mencionadas. Baseava-se no princípio da parceria entre governo e sociedade e na articulação, dentro do próprio governo, entre os níveis federal, estadual e municipal, ambos voltados para o combate da pobreza e da exclusão social e para a promoção do desenvolvimento em municípios pobres por meio de programas de educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda. Eram seus objetivos: reduzir a mortalidade infantil; melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes; melhorar as condições de moradia e saneamento básico; gerar emprego e renda; melhorar as condições de vida no meio rural; apoiar o desenvolvimento do ensino básico; defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

---

6. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, extingue o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), transforma o Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e cria o Programa Comunidade Solidária.

7. Conforme exposição de Peliano, Anna Maria. 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Anais... Brasília, DF, 1995.

Posteriormente, foram implementadas várias outras iniciativas de cunho assistencial que pretendiam amenizar a pobreza e que se disseminaram por áreas setoriais distantes da concepção, da gestão e do controle da assistência, e até mesmo de seu acompanhamento, como são exemplos o Programa Comunidade Ativa, implantado em outubro de 1999 e que dispôs de R$ 7,2 milhões em 2000 e R$ 5,2 milhões em 2001; Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, com previsão de conceder 1.623 mil bolsas ao custo de R$ 300 milhões em 2002; o Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia, com gasto de R$ 680 milhões em 2002; o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, com estimativa de atender 8,3 milhões crianças de 5.470 municípios até dezembro de 2002 e que teve gastos de R$ 1,641 bilhão nesse ano; e o Programa Cesta de Alimentos, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que teve como objetivo reduzir a fome de parcela da população brasileira com carência de alimentação básica, por intermédio da distribuição gratuita de alimentos, prioritariamente nos bolsões de pobreza do Comunidade Solidária, aos trabalhadores rurais sem-terra e às comunidades indígenas. O Cesta de Alimentos foi encerrado em dezembro de 2001, tendo executado neste ano R$ 47,6 milhões, com atendimento previsto de 1,7 milhão de famílias/cestas/mês e mais 527 mil famílias vitimadas pela seca.

Esse paralelismo das ações da assistência disseminou-se por setores e níveis federados, apesar dos interesses manifestos nas conferências nacionais de assistência social em favor do comando único, que garantiria no órgão da assistência social a coordenação das ações. Outra reivindicação expressa nas conferências, a uniformização da denominação das secretarias de assistência social nos estados, também não foi implementada. Do mesmo modo, os recursos destinados ao FNAS, apesar de terem apresentado crescimento ano a ano, estão longe dos 5% da seguridade pleiteados nas conferências, conforme demonstra a tabela 4.

TABELA 4

Recurso executado pelo FNAS em % do PIB e em % da Seguridade Social por ano

(Em R$ milhões correntes)

Anos	PIB	Orçamento Seguridade Social	Orçamento do FNAS		
			Valor	(%) PIB	(%) Seg. Social
1996	778.887	80.628	581	0,07	0,72
1997	870.743	95.716	1.240	0,14	1,29
1998	914.188	95.687	1.604	0,17	1,67
1999	963.869	113.411	2.087	0,21	1,84
2000	1.086.700	137.112	2.833	0,26	2,06
2001	1.200.060	142.523	3.520	0,29	2,47

Fonte: Dados do IBGE para o PIB, da Anfip para o Orçamento da Seguridade Social e da Disoc/Ipea para o orçamento do FNAS. Extraído de Boschetti, I. Relatório Financiamento e gastos na área de assistência social implementados pelo governo federal na década de 1990. *In*: *Financiamento das Políticas Públicas no Brasil* (Pesquisa). Ipea/BID, 2002. Em 2002, complementado com as mesmas fontes.

Apesar de a implementação da assistência social ter sido alvo de críticas, foram realizadas ações que atuaram na construção do sistema descentralizado e participativo preconizado pela Constituição Federal e pela Loas, tal como ele hoje se apresenta. Em 1995 e nos anos subseqüentes, parte dos esforços da SAS, e depois da Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), foi para realizar a transição do sistema centralizado para o descentralizado e participativo da assistência social, mediante a realização de convênios com entidades e municípios e a instituição de conselhos, fundos e planos de Assistência Social e capacitação dos agentes que integram a rede de proteção

social (ver tabela 5). Até a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB), em dezembro de 1998, considerava-se que os estados e municípios com conselho implantado, fundos e planos para aplicação de recursos tinham gestão descentralizada. Após isso, o critério passou a girar em torno daqueles que estivessem habilitados pelas Comissões Intergestoras de acordo com os critérios da NOB. Tais critérios incluem a comprovação da criação e do funcionamento do Conselho e do Fundo e a apresentação de Plano de Assistência Social aprovado pelo Conselho na respectiva esfera de governo. Conseqüência da NOB, o efetivo funcionamento dos conselhos tornou-se obrigatório, e não apenas sua existência formal, que apenas satisfazia a exigência para o repasse de recursos.

TABELA 5

Descentralização e planejamento participativo na assistência social

	Anos					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Conselhos	2.645	3.605	3.923	4.840	4.878	4.105
Fundos	2.447	3.342	3.487	4.701	4.747	4.105
Planos elaborados	1.941	2.076	2.208	4.482	4.543	4.105
Gestão municipal	-	-	-	3.527	3.802	4.105
Municípios	4.974	5.507	5.507	5.507	5.507	5.560

Fontes: Balanço Geral da União – Relatório, v. 1, Exercício de 1999 e MPAS: *Anuário Estatístico da Previdência Social 2001*.

Paralelamente à expansão quantitativa da descentralização, também ocorreu seu desenvolvimento qualitativo, representado pela melhoria da representação nos conselhos e pela formulação de planos de aplicação de recursos na assistência social pelos municípios.

No CNAS, a demonstração de amadurecimento ocorreu com a assunção da sociedade civil à Presidência em 2001, renovada na eleição seguinte, que coroou a partilha de responsabilidade da sociedade com o setor governamental nesta esfera da descentralização.

A alteração do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos (Ceff) para Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)[8] também foi uma mudança positiva, pois representou avanço no processo de definição do que são entidades assistenciais, ao assumir legalmente que entidades que desenvolvem ações assistenciais com recurso público não são entidades filantrópicas, mas entidades beneficentes de assistência social. Ainda que se tenha mantido o termo "beneficente", estabelece-se a diferenciação entre filantropia (fazer caridade) e beneficiar (fazer benefícios) com recurso público, o que converge para o reconhecimento da assistência social como direito.[9]

A PNAS e a Norma Operacional Básica (NOB) trouxeram como novos paradigmas da assistência social a descentralização, as gestões intergovernamental e intersetorial e o foco de atendimento na família. Este último aspecto, além de buscar a humanização do atendimento por fortalecer os laços familiares e responder à tendência atual de desinstitucionalização, colabora para a redução dos custos.

8. Medida Provisória nº 2.129, de 23 de fevereiro de 2001.

9. Como entendido por Boschetti, I. no relatório "Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 90", da pesquisa Financiamento das políticas sociais no Brasil, Ipea/BID, 2002.

Assim como a articulação dos programas e das ações assistenciais se mostrou de difícil execução, a universalização do atendimento da assistência também não se realizou em razão de dificuldades orçamentárias ao longo de todo o período. Relatórios de gestão de 1996 e 1997 informam sobre os programas desenvolvidos pela SAS:[10]

- Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos de 70 anos de idade ou mais e pessoas portadoras de deficiência, com início de operacionalização em janeiro de 1996, em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV). Materializa-se na transferência de renda a pessoas pertencentes a famílias com até 1/4 do salário mínimo de renda familiar *per capita*.
- Atendimento integral à criança de zero a seis anos (em creches e pré-escolas), em co-gestão com MEC e MS. Em 1996, foram atendidas 1.527 mil crianças, o equivalente a 16,5% das crianças de famílias com até meio salário mínimo de renda familiar *per capita*. Em 1997, foram atendidas 1.400 mil crianças, o correspondente a 15,2%.
- Proteção integral a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em situação de vulnerabilidade por pobreza, discriminação, abandono ou exclusão, mediante a oferta de atividades socioeducativas de esporte e lazer, em período complementar ao da escola. Em 1996, foram atendidas 762 mil crianças, correspondendo a 7,1% das crianças e adolescentes de famílias pobres. Em 1997, o Brasil Criança-Cidadã contou com 398 mil atendimentos e o Enfrentamento da Pobreza, com 200 mil atendimentos.
- Erradicação do trabalho infantil em carvoarias do Mato Grosso do Sul e diagnóstico dos focos de trabalho infantil no Brasil em 1996. Em 1997, o programa foi lançado nos canaviais da Zona da Mata Sul do Estado de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia. Destinava-se às famílias da zona rural cujos filhos estavam submetidos a trabalhos insalubres, degradantes e penosos. Em 1997, atingiu 48 municípios, foram atendidas 38 mil crianças, concedidas 30 mil bolsas e 10 mil crianças atendidas com a jornada ampliada.
- Apoio à pessoa idosa, destacando-se o atendimento não asilar aos idosos de mais de 60 anos, de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Foram atendidos 347 mil idosos em 1996, correspondendo a 19,4% dos idosos de famílias pobres. Em 1997, houve atendimento a 266 mil idosos, o equivalente a 14,9% dos idosos de famílias pobres.
- Apoio à pessoa portadora de deficiência em prol de sua inclusão mediante a articulação com as demais políticas públicas. Em 1996, foram atendidas 580 mil pessoas, o equivalente a 19,1% dos indivíduos portadores de deficiência de famílias pobres. Em 1997, foram assistidas 121 mil pessoas, correspondendo a 4,0%.
- Enfrentamento da pobreza mediante as ações de lavouras comunitárias (em 1996 e 1997), com investimento em sementes, adubos e implementos agrícolas, direcionado a grupos populares; geração de renda por meio de implementação de oficinas de trabalho, capacitação e reciclagem de adolescentes e adultos; apoio a microunidades produtivas; organização da comunidade; e implantação de centros de comercialização da produção. Foram atendidas 193 mil famílias em 1996 e 113 mil em 1997.

10. Conforme os relatórios: Assistência Social – Gestão 1996 e Assistência Social – Gestão 1997, da SAS/MPAS.

No aspecto institucional, ocorreu em 1999 a transformação da Secretaria de Assistência Social (SAS) em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) com elevação de *status* e de relativa independência do ministério, pois a secretaria passou a ter maior visibilidade e a influenciar as políticas de governo, vindo, após julho de 2000, a acumular a coordenação do Projeto Alvorada, numa tentativa de resposta às exigências de comando único. O Projeto Alvorada foi concebido para atuar nos catorze estados da Federação com IDH abaixo de 0,5 e alcançar 2.318 municípios até dezembro de 2002. Pretendia reduzir a pobreza e as desigualdades regionais e concentrou a ação de quinze programas nas áreas de educação, saúde e geração de renda em um único local, o Portal Alvorada, reunindo, entre outros, projetos sociais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Agente Jovem, ambos da assistência. No entanto, com o Projeto Alvorada pode-se considerar que a gestão intersetorial foi um experimento, não tendo ainda se sedimentado como atribuição de um agente do Estado, no caso a Seas e todo o sistema descentralizado e participativo a ela vinculado, como previsto na Loas.

Assim como o Projeto Alvorada buscou articular programas de cunho assistencial, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído em 2001, também serve de instrumento a esse propósito. Tem como objetivo cadastrar as famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, com dados e informações processados pela Caixa Econômica Federal; atribuir o Número de Identificação Social (NIS) aos beneficiários, de modo que sejam garantidas unicidade e integração no âmbito de todos os programas de transferência de renda; e racionalizar o processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos. Esse sistema, que se configura em avanço tecnológico, propiciará agilidade no repasse dos benefícios, mas não está livre de críticas – há quem o veja como meio de controle dos beneficiários e de barganha com finalidade eleitoreira.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Fcep), outra iniciativa para o atendimento das populações pobres e que reuniu 21 programas sociais de várias áreas setoriais em 2001, quase todos previamente existentes, foi criado em 2000, por Emenda Constitucional,[11] para vigorar até 2010. Seus recursos são direcionados a ações que tenham como alvo famílias ou indivíduos cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza e populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis. O Fcep tinha até 2002 Conselho Consultivo e de Acompanhamento que contava com a participação de representantes da sociedade civil. Designado como órgão gestor, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão competia coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientavam as aplicações do Fundo; selecionar programas e ações financiados com seus recursos; coordenar – em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas e das ações financiados pelo Fundo – a elaboração das propostas orçamentárias a serem encaminhadas ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamento, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual, bem como em suas alterações; acompanhar os resultados da execução dos programas e das ações; prestar apoio técnico-administrativo para o fun-

11. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, o transformou no artigo 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

cionamento do Conselho Consultivo; e dar publicidade, com periodicidade estabelecida, aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo.

Os investimentos custeados pelo Fcep foram previstos para se concentrar nos municípios atendidos pelo Projeto Alvorada, pelo Comunidade Solidária e pelo Plano de Convivência com Semi-Árido e Inclusão Social. Em 2001, de R$ 1,935 bilhão do Fundo, R$ 501 milhões foram destinados ao pagamento do Bolsa-Escola, da área da educação. Em 2002, o Bolsa-Escola, com dispêndio de R$ 1,645 bilhão, representou 47,6% dos recursos totais, que alcançaram R$ 3,453 bilhões. Seis ministérios tinham programas integrantes do Fcep em 2001: Previdência e Assistência, Minas e Energia, Saúde, Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional. Em 2002, houve a inclusão de programa voltado às comunidades indígenas, a cargo do Ministério da Justiça. Na área de assistência social, apenas o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil o integrava em 2001, com gastos de R$ 103 milhões, representando apenas 5,3% dos recursos totais. Em 2002, os gastos com o Peti elevaram-se a R$ 445 milhões e outros programas da assistência foram incorporados: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, Brasil Jovem, Direitos Humanos – Direitos de Todos, além de Valorização e Saúde do Idoso e Atenção à Criança, os dois últimos excluídos do Fcep no ano de 2003. O total dos recursos da assistência no Fundo, em 2002, somaram R$ 834 milhões, ou 24,2% do total.

No Plano Plurianual 2000-2003, entre todos os programas do Avança Brasil, 54 deles foram selecionados como programas estratégicos por terem objetivos fundamentais para o desenvolvimento eqüitativo e sustentável. Na assistência social, foram considerados estratégicos os seguintes programas: BPC (idoso e deficiente); Peti; Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência; e Saúde e Valorização do Idoso. Seu acompanhamento e o dos demais programas com ações da Seas indicam o atendimento nos anos 2000 a 2002 (ver tabela 6).

TABELA 6

Número de beneficiários dos programas do âmbito da Seas/MPAS, 1999-2002

Programas	1999	2000	2001	2002
Atenção à Criança				
Atendimento em creches e pré-escolas	1.434.700	1.620.831	1.608.746	1.631.182
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência				
Atendimento (SAC)	120.418	128.823	140.336	148.384
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	719.688	804.876	866.463	920.483
Renda Mensal Vitalícia	584.412	549.030	514.617	463.771
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	-	394.969	749.353	810.000
Brasil Criança-Cidadã [1]	202.330	-	-	-
Saúde e Valorização do Idoso				
Atendimento (SAC)	265.352	290.532	301.011	n.d.
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	311.777	401.857	467.089	530.177
Renda Mensal Vitalícia	419.974	387.697	356.035	260.353
Combate à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes – Programa Sentinela	-	16.666	28.000	34.620
Brasil Jovem				
Atendimento a Crianças e Adolescentes em Abrigo (0 a 18 anos)	19.929	24.154	94.563	n.d.
Agente Jovem	-	39.713	102.304	62.203

Fonte: MPAS: *Anuário Estatístico da Previdência Social 2001*, para os anos de 1999 a 2001, e para o ano 2002, previsão de atendimento conforme Sigplan, *Relatórios gerenciais de análise da execução do PPA 2000-2003*.

Nota: [1]A partir de 2000, o público-alvo do BCC foi encaminhado ao Peti.

O gasto federal, segundo funções típicas da assistência, pode ser visto na tabela 7. Utiliza-se a classificação funcional programática, que mostra a atuação na área da assistência disseminada pelos vários órgãos setoriais no período 1993 a 2001. Destacam-se alguns aspectos:

- O incremento dos recursos alocados à função assistência ao longo do período, que cresceu 718%.
- Os recursos do FNAS descolam-se daqueles relativos às funções típicas a partir de 1996, com tendência descendente até 2000 e ascendente entre 2000 e 2001, variando de 90% a 69% no primeiro e no último anos, o que implica que algumas ações classificadas como de assistência social não necessariamente têm seus recursos vinculados ao FNAS e, por conseqüência, não estão submetidas ao mecanismo de planejamento e controle previsto na Loas. Ainda assim, os recursos alocados ao FNAS cresceram 464%.
- A predominância dos gastos com o Benefício de Prestação Continuada, que, após 1999, passou a integrar os programas Atenção ao Portador de Deficiência e Saúde e Valorização do Idoso. Os gastos com o BPC em relação ao FNAS representavam 22% em 1996 e 74% em 1999 e são, por sua definição constitucional, de custeio obrigatório, motivo pelo qual têm tendência crescente.
- A inconstância da alocação de recursos segundo subfunções, programas e subprogramas, e a subseqüente migração de recursos para outra classificação de mesma finalidade, o que compromete a transparência orçamentária e denota a instabilidade dos programas assistenciais, pondo em dúvida a garantia dos direitos assistenciais pelo Estado.

TABELA 7

Gasto Federal com assistência segundo funções típicas

Ações/Anos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ações Integradoras da Pessoa Port. de Deficiência	4.152.937	8.144.438	3.185.561	3.608.145	3.601.756	3.397.440	2.191.232	-	-
Ações Sociais e Comunitárias	46.300.197	4.535.881	-	8.218.181	17.768.275	55.500.888	34.451.406	-	-
Apoio a Ações Comunitárias	7.433.078	11.440.831	-	-	-	-	-	-	-
Atenção à Criança	-	-	-	-	-	-	-	307.216.144	271.641.802
Atenção ao Portador de Deficiência	-	-	-	-	-	-	-	2.719.100.817	2.804.656.359
Apoio à Criança Carente	128.992.119	246.907.975	354.638.183	310.516.597	332.031.393	318.747.400	286.539.238	-	-
Apoio a Filantrópicas	1.154.756	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistência à Criança e ao Adolescente	-	-	-	-	124.819.971	125.484.397	61.032.186	-	-
Assistência ao Indígena	13.387.054	19.950.152	41.550.445	18.960.197	35.029.159	29.689.944	26.387.451	-	-
Aux. Servidor (vale-transp., refeição)	-	-	187.408	-	-	-	-	-	-
Benefício Loas	-	-	-	-	-	-	23.708.635	-	-
Benefício de Prestação Continuada	-	-	-	209.179.829	1.192.041.068	1.663.327.175	2.007.063.769	-	-
Brasil Jovem	-	-	-	-	-	-	-	23.076.447	17.195.708
Caeca	-	-	-	-	-	-	-	5.741.290	5.596.051
Cidadão, Família e Deficiente	65.601.142	54.941.688	99.272.202	89.183.282	88.973.647	88.551.889	85.222.423	-	-
Combate ao Trabalho Infanto-Juvenil	-	-	-	-	22.841.218	57.879.970	105.568.995	-	-
Combate aos Efeitos da Seca	-	-	-	-	-	-	590.950.422	-	-
Comunidade Ativa	-	-	-	-	-	-	-	7.161.910	5.198.142
Coord. da Política de Assist. Social	-	-	-	-	-	-	8.543.200	-	-
Coord. e Manutenção da Ação Social	2.895.650	-	10.459.300	-	-	7.768.786	-	-	-
Demarcação de Terras Indígenas	4.784.812	5.471.284	13.217.161	13.224.763	16.620.721	4.166.641	19.698.984	-	-
Desenv. Comunidades Indígenas	3.758.051	5.316.764	12.252.151	7.700.031	12.295.423	7.474.694	9.749.507	-	-
Enfrentamento à Pobreza e Assist. Soc. Geral	-	-	-	283.908.150	50.463.629	49.323.138	9.084.186	-	-
Enfrentamento à Pobreza – Assist. Famílias Carentes	-	-	-	-	132.142	-	-	86.591.980	109.566.277
Erradicação do Trabalho Infantil	-	-	-	-	-	-	-	204.240.219	316.752.401
Escola de Qualidade para Todos	-	-	-	-	-	-	-	186.359.518	-

(Continua)

(Continuação)

Ações/Anos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Florestas Tropicais (demarcação de área indígena)	-	-	-	-	2.584.435	5.389.053	7.031.063	-	
Garantia de Renda Mínima	-	-	-	-	-	-	48.837.697	-	-
GDF - Assistência ao Trabalhador Preso	1.010.938	896.155	1.096.858	1.570.236	1.314.083	890.670	994.546	-	-
Idoso	25.287.554	19.756.279	42.865.828	37.073.558	39.596.629	38.433.156	36.281.867	-	-
Indígenas na Faixa Norte	849	204.582	51.745	85.550	40.429	-	-	-	-
Integração Sóciolaboral do PPD	-	-	-	2.299.444	3.716.057	-	851.094	-	-
Proágua – Infra-estrutura	-	-	-	-	-	-	-	11.212.450	39.819.949
Programa Emergencial de Frentes Produtivas	-	-	-	-	-	816.363.522	404.051.228	-	-
Proteção à Criança e ao Adolescente	109.523.032	133.141.329	27.320.903	32.894.582	40.381.901	15.537.352	15.280.932	-	-
Reabilitação Profissional	6.615.350	8.167.779	8.752.519	10.665.207	9.184.830	9.593.200	6.148.799	-	-
Reintegração Social	1.331.932	2.320.125	3.297.224	6.232.294	5.364.244	6.056.830	3.404.079	-	-
Servidores Militares	2.855.933	6.328.280	5.754.233	5.856.004	-	-	-	-	-
Valorização e Saúde do Idoso	-	-	-	-	-	-	-	1.438.516.434	1.533.809.907
Total incluindo FNAS	**425.085.386**	**527.523.540**	**623.901.720**	**1.041.176.052**	**1.998.801.009**	**3.303.576.146**	**3.793.072.937**	**4.989.217.210**	**5.104.236.597**
Total excluindo o FNAS	**425.085.386**	**527.523.540**	**623.901.720**	**103.096.454**	**130.133.037**	**906.328.133**	**1.095.282.536**	**1.754.947.841**	**1.583.239.756**
Em %	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**9,90**	**6,51**	**27,43**	**28,88**	**35,17**	**31,02**

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Em R$ 1,00 de dez./2001, deflacionados mês a mês pelo IGP-DI.

O FNAS só foi instituído em 1996.

A classificação dos programas como sendo de função típica da assistência social teve como base Boschetti, I. Relatório Financiamento e gastos na área de assistência social implementados pelo governo federal na década de 1990. In: *Financiamento das Políticas Públicas no Brasil*. Ipea/BID, 2002.

Financiamento

Apesar da diversificação de fontes de recursos indicada na legislação, constata-se que apenas quatro dessas possuem maior estabilidade no financiamento, ainda assim, com bastante variação dos montantes assegurados. É o caso dos recursos ordinários (ausentes somente em 1997); da alienação de bens, que corresponde à venda de imóveis da extinta LBA; da Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Se analisadas as fontes de recursos que financiaram o FNAS entre os anos 1996 e 2001, verifica-se que, em todos os anos, predominaram largamente aquelas derivadas de contribuições sociais em detrimento de recursos provenientes de impostos. O maior percentual advindo de recursos ordinários foi de 7,67% em 2001, o que indica a opção de financiamento com base nas contribuições sociais diretamente arrecadas e não no orçamento fiscal. As contribuições sociais sempre foram responsáveis, assim, por mais de 90% do financiamento das ações do FNAS.

Diferente da Previdência, a assistência não é direito que se adquire mediante uma contraprestação financeira, mas em virtude da necessidade, razão pela qual se entende ser equivocado o excessivo peso das contribuições sociais em detrimento do orçamento fiscal, que teria a capacidade de dividir, com o conjunto da sociedade, o custeio das ações voltadas aos mais carentes.

Ao se observar a participação de cada uma dessas fontes (ver tabela 8), nota-se a importância da Cofins, cuja participação variou de 69,2% em 1997 a 88,7% em 2001. A segunda fonte em montante de recursos foi a CSLL, que passou do insignificante 0,01% em 1996 para 29,9% em 1997, decrescendo nos anos seguintes até alcançar a parcela de 0,37% em 2001. A partir de 1997, houve o abandono da fonte derivada da renda de loteria e concursos de prognósticos, a qual tradicionalmente assegurou recursos para a assistência social e alocou naquele ano 11,69% dos recursos. Destaca-se a reduzida participação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que, nos dois anos em que esteve presente (1998 e 1999), não atingiu 1% do total do financiamento para a

assistência. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por sua vez, representou em 2001, seu primeiro ano de funcionamento, 2,94% do financiamento do FNAS.

TABELA 8

Detalhamento da execução orçamentária e financeira das fontes de recursos do FNAS, 1996-2001

(Em %)

Fontes de Recursos	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 - Tesouro	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Recursos provenientes de impostos	-	-	-	-	-	-
Recursos Ordinários	0,49	-	2,28	2,14	1,88	7,67
Contribuições Sociais	-	-	-	-	-	-
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	87,61	69,80	70,95	80,41	83,70	88,73
Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	0,01	29,90	26,10	16,07	3,14	0,37
Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	11,69	-	-	-	-	-
Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para Seguridade Social	-	-	-	-	-	-
Contribuição Plano Seguridade Social Servidores	-	-	-	-	-	-
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Fcep)	-	-	-	-	-	2,94
Alienação de Bens Apreendidos (Fundaf)	0,20	0,30	0,20	0,49	0,43	0,30
Recursos diretamente arrecadados	-	-	-	-	0,00	-
Saldos de exercícios anteriores do Tesouro Nacional	-	-	-	-	10,85	-
FSE/FEF	-	-	0,46	0,90	-	-
Outros[1]	-	-	-	-	-	-
2 - Outras Fontes	-	-	-	-	-	-
Diretamente arrecadados	-	-	-	-	-	-
Outras fontes[2]	-	-	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Notas: [1] Doações de Entidades Internacionais + Resultado do Banco Central + Notas Tesouro Nacional (série P) + Remuneração Disponibilidade Tesouro Nacional + Recursos de Permissões e Concessões + Recursos de Convênios.

[2] Receitas de Convênios + Operações de Crédito Externo + Saldos de Exercícios Anteriores + Doações de Entidades Internacionais + Doações Pessoais ou de Instituições Privadas Nacionais.