

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conjuntura

Em sintonia com princípios legais de descentralização e de participação social presentes na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), ocorreram recentemente dois importantes eventos: a realização da III Conferência Nacional de Assistência Social, fórum deliberativo máximo da assistência em que são aprovadas resoluções a serem implementadas pelo governo federal, e a eleição de instituições representantes da sociedade civil para composição do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), em 17 de abril de 2002, eleitas por um período de dois anos e podem ser reconduzidas por mais dois anos.

Como se sabe, os conselhos são instâncias deliberativas, colegiadas, presentes nos municípios, nos estados, no DF e no âmbito federal. São constituídos paritariamente por conselheiros governamentais, indicados pelo governo, e por conselheiros não governamentais, eleitos entre entidades de usuários, entidades de trabalhadores da área e organizações prestadoras de ações assistenciais. A importância dos conselhos é dada pela Loas, que atribui a esses órgãos o poder de intervenção nas propostas governamentais, aprovando-as ou não, enquanto ao Executivo cabe a planificação, a normatização e a gestão da política. O Cnas, portanto, constitui arena política de discussão, de negociação e de conflito que congrega representação de diversos interesses de alcance nacional.

No processo eleitoral do Cnas tem sido possível a identificação de três grandes blocos: (i) o bloco do Fórum Nacional de Assistência Social, cujos principais representantes são o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Cáritas e a Missão Salesiana; (ii) o bloco das entidades filantrópicas, representado principalmente pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia, por Hospitais e Entidades Filantrópicas e a Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços; e (iii) o bloco da Igreja Católica, composto pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por escolas católicas e por entidades filantrópicas da igreja.⁷

7. Foram eleitas para ter acento no CNAS as entidades relacionadas a seguir, com suas respectivas votações.

I – Representantes das entidades e organizações de assistência social:

1ª Titular: Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas – CMB – 23 votos

2ª Titular: Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – Amencar – 15 votos;

3ª Titular: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB – 13 votos;

1ª Suplente: Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi – Fenasp – 06 votos;

2ª Suplente: Igreja Presbiteriana do Brasil – 04 votos;

3ª Suplente: Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – 03 votos.

II – Representantes dos usuários ou de organizações de usuários:

1ª Titular: Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços – ACM – 20 votos;

2ª Titular: Federação Brasileira de Entidades de Cegos – Febec – 15 votos;

Na III Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2001, foram abordados os seguintes eixos temáticos quanto à avaliação da ação governamental e às novas deliberações: avaliação do controle social nos oito anos da Loas, evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social, e avanços e desafios na gestão da política de assistência social. Seguem a apresentação de algumas deliberações sobre esses temas e a análise sobre que elas podem significar em termos de avanços para a política de assistência social.⁸

De uma maneira geral e, à primeira vista, pode-se dizer que a III Conferência Nacional de Assistência Social não trouxe muitas novidades, limitando-se, em grande parte, a repetir as deliberações das conferências anteriores. Merecem especial destaque as decisões de alocar, no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criado em 2001, e de apoiar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 432/2001, a qual vincula para o FNAS pelo menos 5% dos recursos da seguridade social, além daqueles destinados aos BPC, e 5% dos orçamentos de estados, municípios e DF. Em relação a essa última deliberação, a novidade em relação às conferências anteriores diz respeito à não inclusão, na proposta de percentual mínimo, dos recursos necessários para o BPC.

Quanto ao papel político dos conselhos, entre outras coisas, a plenária deliberou a necessidade de um maior acompanhamento, por parte do governo federal e dos gestores públicos, dos trabalhos do Legislativo e de um maior controle do cumprimento, em tempo oportuno, das deliberações da III Conferência. Isso deverá realizar-se com o monitoramento das ações governamentais em plenárias regionais e nacionais dos Conselhos e mediante o envolvimento do Ministério Público.

Para o aperfeiçoamento do controle dos recursos públicos destinados à Assistência Social, função fundamental dos conselhos, a plenária decidiu vetar a concessão de verbas para entidades de assistência social que não seja realizada por meio do FNAS. Na mesma linha, decidiu-se pelo envolvimento da Frente Parlamentar de Assistência Social a fim de garantir que os recursos das emendas parlamentares sejam repassados aos fundos e estejam voltados para a operacionalização dos planos de assistência social.

3ª Titular: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – 12 votos;

1ª Suplente: Missão Salesiana de Mato Grosso – 06 votos;

2ª Suplente: Pastoral da Criança – 05 votos;

3ª Suplente: Federação Brasileira de Instituições de Excepcionais de Integração e de Defesa da Cidadania – Febiex – 04 votos.
III – Representantes dos trabalhadores da área de assistência social:

1ª Titular: Força Sindical – 21 votos;

2ª Titular: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS – 17 votos;

3ª Titular: Central Única dos Trabalhadores – CUT – 15 votos;

1ª Suplente: Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS – 11 votos;

2ª Suplente: vago;

3ª Suplente: vago.

8. Embora o relatório final da Conferência ainda não estivesse disponível à época do fechamento deste boletim, foi possível extrair parte dos seus resultados com base nas deliberações aprovadas em plenária por meio do documento divulgado pelo CNAS: III Conferência Nacional de Assistência Social. Deliberações aprovadas em plenária. Esse documento foi destinado aos conselhos estaduais e municipais para hierarquização de prioridades com vistas à formulação de uma agenda política em razão da proximidade do período eleitoral.

No âmbito da gestão da política de assistência social, foi deliberado que as transferências de recursos devem respeitar a proposta de aplicação definida em âmbito local, de acordo com os planos municipais de assistência social. Na forma de gestão atual as transferências de recursos ocorrem vinculadas a programas e a projetos previamente determinados. Outra deliberação importante busca garantir o respeito ao princípio do comando único em cada esfera de governo, como determina a Loas, extinguindo, assim, o programa Comunidade Solidária que, de acordo com a maioria dos conselheiros, fere esse princípio.

Essas deliberações selecionadas visam a estabelecer o respeito aos planos que são avaliados e aprovados de forma descentralizada, democrática e participativa pelos conselhos municipais e estaduais, evitando assim clientelismos e, principalmente, sinalizando uma aposta na progressiva assunção dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social à posição de centralizadores dos recursos destinados às ações de assistência social.

O alcance dessas medidas pode ser mais bem compreendido a partir de uma característica muito própria da área. Trata-se da imprecisão da delimitação do que faz parte ou não da Assistência Social, cujo conjunto pode se restringir às políticas financiadas pelo FNAS e regidas pela Loas ou, numa perspectiva mais ampla, abarcar também ações típicas da Assistência Social vinculadas a diferentes órgãos públicos, as quais são classificadas pelo governo federal na Função e nas Subfunções Assistência (a partir de 2000), ou nos Programas e Subprogramas Assistência (até 1999). Nessa última perspectiva, ressalta-se que um montante significativo de recursos destinados à função assistência (35% em 2000) não é executado via FNAS e, portanto, corresponde a um conjunto de projetos e de atividades de assistência social não regulamentado pela Loas.⁹

Dessa forma, as deliberações destacadas procuram aglutinar ações assistenciais dispersas sob o controle da legislação de assistência em vigor, e nesse sentido, conferem à III Conferência o significado de avanço na continuidade do processo de mudança iniciado com a Constituição de 1988, na busca da afirmação da Assistência Social como objeto de política pública formulada e controlada de forma democrática e participativa, segundo a perspectiva do CNAS.

Financiamento e Gastos

Os valores orçamentários alocados no FNAS cresceram de R\$ 3,6 bilhões, em 2001, para R\$ 4,6 bilhões em 2002, o que representou expressiva variação (28,6%) na dotação inicial. Esse montante adicional ao Fundo corresponde, em sua maior parte, ao crescimento das operações de outras despesas (R\$ 612 milhões) e às operações de transferência (R\$ 422 milhões), como pode ser observado na tabela 4.

A concentração de recursos na rubrica Outras Despesas não significa a centralização das políticas do setor, pois ali encontra-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja operacionalização se dá pela transferência direta de recursos do governo federal para os beneficiários. O BPC consiste no direito de pensão (no valor de um salário mínimo) a pessoas de 67 anos ou mais e aos portadores de necessidade especiais cuja renda familiar não ultrapasse um quarto de salário mínimo *per capita*.

9. Ivanete Boschetti. Sistematização e análise das informações relativas às formas de financiamento na área de assistência social implementadas pelo governo federal na década de 90, p. 16, Relatório de pesquisa, maio de 2002, para o estudo Financiamento das políticas sociais no Brasil, em andamento no Ipea.

TABELA 4

Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social por Natureza da Despesa - 2001 e 2002

Em R\$ 1,00

Natureza da Despesa	2001				2002	
	Dotação Inicial (A)	Autorizado (Lei + Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de Execução (%) (D=C/A)	Dotação Inicial (E)	Varição Dotação Inicial 2002/2001 (%) (F=E/A)
Pessoal	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas	2.719.297.250	2.763.463.142	2.688.973.770	97,3	3.331.138.836	22,5
Outras Despesas Correntes	2.716.517.250	2.762.530.142	2.688.844.394	97,3	3.330.038.836	22,6
Investimentos	2.780.000	933.000	129.376	13,9	1.100.000	-60,40
Transferências	895.348.367	930.770.276	869.633.487	93,4	1.317.727.711	47,2
Transferências a Estados e ao DF	328.400.142	232.803.715	199.760.392	85,8	302.917.201	-7,80
Transferências a Municípios	566.948.225	660.258.254	637.214.607	96,5	1.014.810.510	79,0
Transferências a Instituições Privadas	-	34.828.307	29.778.488	85,5	-	-
Transferências ao Exterior	-	2.880.000	2.880.000	100,0	-	-
Total	3.614.645.617	3.694.233.418	3.558.607.257	96,4	4.648.866.547	28,60

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Pode-se citar como variáveis responsáveis pelo aumento dos gastos com o BPC a elevação do valor do salário mínimo ocorrida em abril de 2002 e o fato de esse benefício ser auto-aplicável, na medida em que é requerido por iniciativa do cidadão e é insusceptível de cortes orçamentários, sendo reconhecido, inclusive, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já em relação às transferências executadas a outras esferas de governo, observa-se a continuidade da opção municipalista de descentralização dos programas financiados pelo FNAS. A dotação inicial de recursos para os municípios que, em 2001, foi da ordem de R\$ 567 milhões, ultrapassou o montante de R\$ 1 bilhão em 2002. Enquanto que, para os municípios, a variação da dotação inicial de recursos teve uma expansão de 79%. Já as transferências para os estados tiveram uma retração de 7,8%.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) continua, em 2002, a representar a principal fonte financiadora para as ações assistenciais, ao somar recursos da ordem de R\$ 3,4 bilhões, como pode ser observado na tabela 5.

Embora os recursos dessa fonte tenham crescido R\$ 238 milhões em relação ao valor orçado em 2001, houve um decréscimo de sua participação no total dos recursos disponíveis para o FNAS em 2002 de 87% para 76%.

Isso ocorreu em razão do incremento de outras fontes financiadoras do FNAS, principalmente a participação do FCEP que, por sua vez, alcançou aproximadamente R\$ 890 milhões no último ano. Os recursos desse novo Fundo estão pulverizados em diversos programas do FNAS, entre eles o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o programa Agente Jovem e alguns Serviços de Ação Continuada. Outro crescimento significativo teve a fonte de Recursos Ordinários provenientes de impostos (37,5%), a qual ofereceu uma dotação inicial de R\$ 311 milhões para programas de assistência em 2002.

TABELA 5

Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social por Fontes de Financiamento - 2001 e 2002

Em R\$ 1,00

	2000				2001	
	Dotação Inicial (A)	Autorizado (Lei + Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de Execução (%) (D=C/A)	Dotação Inicial (E)	Varição Dotação Inicial 2002/2001 (%) (F=E/A)
1 – Tesouro	3.614.645.617	3.694.233.418	3.558.607.257	96,3	4.648.866.547	28,6
1.1 – Recursos Provenientes de Impostos	226.535.839	307.206.598	269.163.992	87,6	311.582.540	37,5
1.1.1 – Recursos Ordinários	226.535.839	307.206.598	269.163.992	87,6	311.582.540	37,5
1.2 – Contribuições Sociais	3.274.282.367	3.273.199.412	3.176.376.781	97,0	3.411.708.510	4,2
1.2.4 – Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jur.	103.604.076	12.996.069	12.942.436	99,6	2.700.000	-97,4
1.2.5 – Cofins – Contribuição Financiamento da Seguridade Social	3.170.678.291	3.260.203.343	3.163.434.345	97,0	3.409.008.510	7,5
1.4 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	103.464.000	103.463.999	102.982.329	99,5	891.185.389	761,3
1.6 – Alienação de Bens	10.363.411	10.363.409	10.084.155	97,3	34.315.060	231,1
1.9 – Recursos Diretamente Arrecadados	–	–	–	–	75.048	–
2 - Outras Fontes	–	–	–	–	–	–
Total	3.614.645.617	3.694.233.418	3.558.607.257	96,3	4.648.866.547	28,6

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor.

Acompanhamento de Programas

O gráfico 1 apresenta a comparação entre a dotação orçamentária para o biênio 2001/2002 de programas e ações da área de assistência social. Encontram-se representados nele os principais programas e ações selecionados no Plano Plurianual 2002-2003 geridos pela Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) e por órgãos federais, financiados pelo FNAS e por outras fontes de recursos.

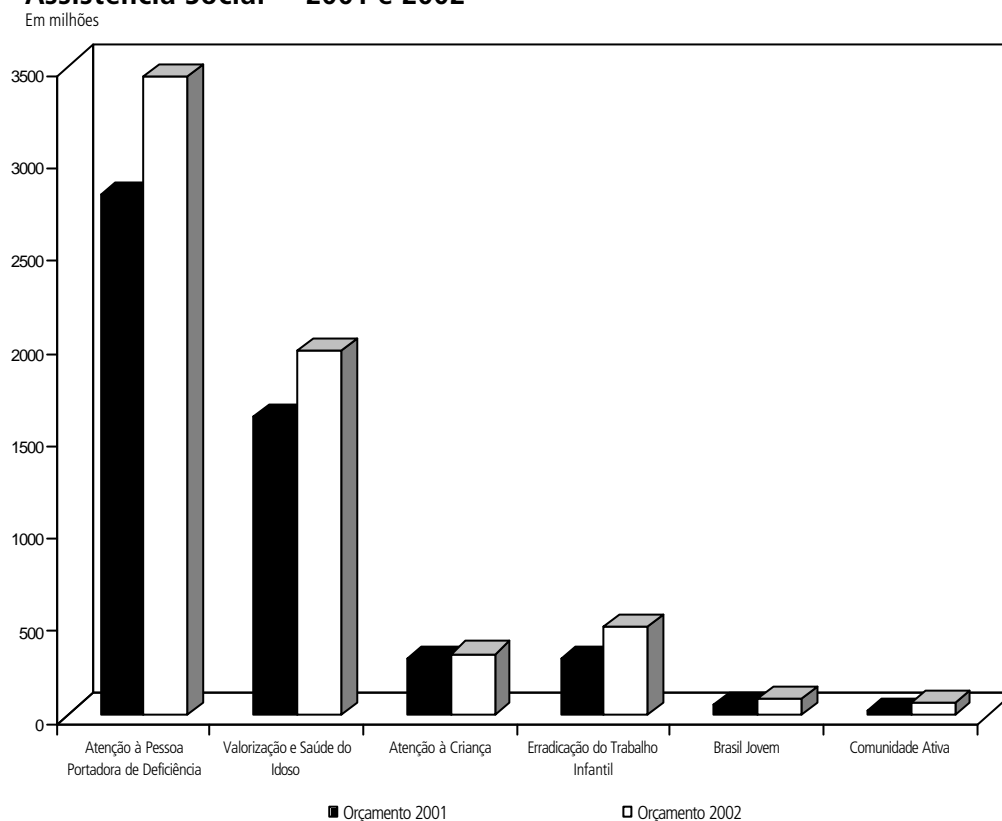
Verifica-se a concentração de recursos no programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, cujo montante para 2002 significa pouco mais da metade do orçamento total para a área, e, nesta seleção, corresponde a aproximadamente R\$ 6 bilhões. Já o programa Valorização e Saúde do Idoso representa cerca de 30% da previsão total. Isso significa que os dois programas juntos somam por volta de 85% dos recursos orçamentários previstos para os principais programas da área de Assistência Social em 2002. Em relação à variação de 2001 para 2002 dos valores absolutos de recursos previstos, também foram esses os programas que apresentaram maior crescimento.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV)¹⁰ respondem pela quase totalidade dos recursos destinados a esses referidos programas. No programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência foram gastos R\$ 2,9 bilhões em 2001; desses, R\$ 1 bilhão destinou-se ao pagamento de RMV, e 1,7 bilhão, ao pagamento

10. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi criada na década de 1970 como uma concessão de meio salário mínimo a pessoas maiores de 70 anos, incapazes de prover a si mesmas ou de providas por suas famílias, as quais, além disso, comprovassem ter contribuído para a Seguridade Social na sua vida laboral por, pelo menos, um período de doze meses. Com essa delimitação de público-alvo, grande parte da população incapacitada para o trabalho encontrava-se fora da proteção da Assistência Social. Em 1996, iniciou-se o BPC que, por sua vez, busca oferecer maior amparo aos segmentos mais frágeis da sociedade. Além de menor idade exigida, inclusão de deficientes e maior valor do benefício, os candidatos ao BPC não necessitam ter contribuído previamente para a Seguridade Social.

de BPC. No programa Valorização e Saúde do Idoso foi liquidado R\$ 1,6 bilhão, do qual R\$ 0,6 bilhão foi destinado ao pagamento do RMV e R\$ 0,9 bilhão ao pagamento do BPC.

GRÁFICO 1
Dotação Orçamentária dos Programas e das Ações da Área de Assistência Social - 2001 e 2002



Só com o BPC foram gastos cerca de R\$ 2,7 bilhões em 2001. Quase todo o recurso foi utilizado no pagamento do benefício a idosos e deficientes carentes, com bons níveis de execução (98,1% no BPC para deficientes e 96,7% no BPC para idosos). As atividades administrativas consumiram R\$ 24,8 milhões desse total. Segundo o Relatório de Gestão 2001 da Seas sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social, cerca de 1 milhão de pessoas foram beneficiadas nesse ano com o BPC.¹¹

A dotação inicial para o Peti em 2002 cresceu aproximadamente 58,2%. Destaca-se que a metade dos R\$ 475 milhões a serem gastos neste ano são destinados à concessão da Bolsa Criança Cidadã. Em termos do número de pessoas beneficiadas, segundo a Seas, foram atendidas cerca de 750 mil crianças em 2001.

O programa Brasil Jovem possui uma ação que concede bolsas a jovens de 15 a 17 anos para que estes se tornem agentes de desenvolvimento social e humano. Tal programa consiste em oferecer ao jovem uma ocupação que não configure trabalho, mas que possibilite a sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que auxiliem sua

11. Todas as informações acerca do número de beneficiários dos programas foram extraídas do Relatório de Gestão da Política Nacional de Assistência Social, divulgado pela Seas, em maio de 2002. www.previdenciasocial.gov.br

futura inserção no mercado de trabalho. No exercício de 2001 foram beneficiados cerca de 68 mil jovens, além de 26 mil egressos do Peti. O Programa apresentou um crescimento de 78,3% na dotação inicial de 2002, e o maior volume de gastos destina-se à concessão de bolsas.

Já o programa Atenção à Criança obteve pequena margem de variação em suas dotações iniciais. Registrou crescimento de 10%, chegando a R\$ 328 milhões, e a maioria dos gastos está voltada para o atendimento de crianças em creches. O programa Comunidade Ativa detém para 2002 um orçamento inicial de R\$ 65 milhões, com prioridade de gastos para a capacitação de gestores e locais nos municípios-alvo.

À exceção do BPC e da RMV, para os quais o crescimento independe da vontade do governo, observa-se, em relação aos demais programas da Assistência Social, a expansão significativa daqueles com característica de maior focalização e os quais possuem ações de transferência de renda, caso do Peti e do Brasil Jovem.

Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

O Decreto Presidencial nº 3.877, de 24 de julho de 2001, instituiu o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal que, por sua vez, tornou-se obrigatório para todos os ministérios que realizam políticas de garantia de renda mínima e de combate à pobreza e à desigualdade a partir de 15/8/2001, exceto para aqueles programas cujo benefício final seja a concessão de serviços ou ações de caráter emergencial.

Tem como objetivo principal cadastrar as famílias em situação de extrema pobreza em todos os municípios brasileiros. Trata-se de um novo sistema para tornar mais ágeis e menos onerosos os programas federais de transferência de renda que compõem a agenda do governo federal, executando as transferências diretamente aos beneficiários. Espera-se, além do mais, que a centralização do cadastramento possibilite uma identificação muito mais rápida e precisa dos candidatos elegíveis para cada programa mediante a classificação das famílias por áreas de demanda.

Os órgãos públicos federais, gestores dos diversos programas de transferência de renda, são os responsáveis pela articulação de ações integradas para a organização da logística de coleta dos dados e das informações. A operacionalização do cadastro é da alçada dos municípios, os quais contam com a utilização de diversos formulários na coleta de informações a respeito do próprio município, das famílias, de seus domicílios e da relação familiar, havendo também um formulário específico para o agricultor.

À Caixa Econômica Federal (CEF) foi delegada a responsabilidade pelo processamento de dados e de informações do Cadastramento Único. Além das providências legais para prestação dos serviços bancários, a CEF viabilizará que os pagamentos sejam feitos diretamente aos beneficiários finais de forma dinâmica, segura e ágil por meio da utilização de cartões magnéticos.

Atualmente, apenas os programas Bolsa Escola e Auxílio Gás utilizam esse sistema. Os beneficiários recebem o Cartão Social (que em breve deverá incorporar outros programas, como o Bolsa Alimentação), com o qual sacam o dinheiro nas agências da CEF, em casas lotéricas ou em postos autorizados pelo banco. A expectativa é a de que o sistema funcione como um “passaporte para a cidadania”. Os diferentes membros das famílias selecionadas teriam prioridade absoluta não só nos programas de promoção social, como nos de geração de renda.

Auxílio-Gás

O Auxílio-Gás é outro programa assistencial caracterizado pela execução de transferência de renda. De responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, o Programa busca ajudar famílias cuja renda seja inferior a meio salário mínimo per capita (R\$ 100,00), na compra de gás de cozinha, por meio da disponibilização de R\$ 15,00 para cada uma delas a cada dois meses.

Em vigor desde 22 de fevereiro, o Programa tem como público-alvo inicial as 4,8 milhões de famílias cadastradas no programa Bolsa e Escola, e previsão de expansão para 9,3 milhões de famílias até o fim de 2002.

O Auxílio-Gás tem sido justificado como uma forma de compensar as famílias de baixa renda pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, em janeiro último, decorrente da abertura do mercado de combustíveis no país. O governo federal estima gastar R\$ 900 milhões com o Programa em 2002. Os recursos virão da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), um tributo incidente sobre gasolina e óleo diesel.

A crítica que alguns analistas fazem ao Auxílio-Gás é que o adicional na renda das famílias não será gasto com a compra do gás. Isso porque o recurso é insuficiente (um quarto do valor do botijão de gás) e, sobretudo, porque essas populações buscam alternativas como cozinhar com lenha, e utilizarão o dinheiro com necessidades mais urgentes, tais como alimentação e vestuário.