



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política Social e Serviço Social

Sub-Eixo: Ênfase em Financiamento

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - A RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E EXECUÇÃO FINANCEIRA

Diana Delgado¹

Resumo: O trabalho apresenta alguns resultados de pesquisa sobre a gestão financeira da Assistência Social nos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. A principal foi as dificuldades inerentes ao uso dos recursos dos Fundos Municipais de Assistência social (FMAS) quando se trata de recursos originários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) ocasionando o fenômeno de acúmulo de saldos impedindo o repasse de novos recursos. Além da “sobra” de recursos, o avanço no desenvolvimento e qualificação da gestão da política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro tem-se mostrado lento e com vários elementos de retrocessos enquanto política de proteção social.

Palavras-chave: Política Social, Assistência Social, Orçamento, Financiamento, Gestão Pública.

Abstract: The work presents some research results on the financial management of Social assistance in the 92 municipalities of the state of Rio de Janeiro. The main was the difficulties inherent in the use of the resources of the municipal social assistance funds (FMAS) when it comes to resources originating from the National Fund for Social Assistance (FNAS) and the state Fund for Social Assistance (FEAS) causing the Phenomenon of accumulation of balances, preventing the transfer of new resources. Besides the "surplus" of resources, the advancement in the development and qualification of the management of the Social assistance policy in the state of Rio de Janeiro has been shown to be slow and with various elements of setbacks as a social protection policy.

Keywords: Social policy, Social assistance, budgeting, financing, public management.

Introdução

Podemos afirmar que a assistência social tem uma história que antecede o SUAS e é caracterizada pela desreponsabilização do Estado, por uma imprecisão conceitual, por uma ausência de regulação, pela execução de serviços fragmentados, segmentados, focalizados e ao mesmo tempo sobrepostos, inclusive os de responsabilidades de outras políticas públicas, por uma indefinição das atribuições de cada ente e a prevalência de uma lógica convenial que causava, até pouco tempo, a descontinuidade dos serviços, com critérios de repasses pouco claros, baixíssima autonomia dos municípios, entre outras. Tendo em vista estas características, as alterações recentes na política de assistência social, desde o seu reconhecimento como parte da seguridade social, merecem ser analisadas.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio De Janeiro – PUC,
E-mail: dianadelgado30@gmail.com.

No que diz respeito aos recursos financeiros, historicamente a assistência social, enquanto campo de intervenção estatal, contou com recursos escassos e descontínuos, em diversos fundos como: o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). Tratavam-se, em geral, de “sobras” ou recursos diretamente vinculados ao uso clientelístico ou eleitoreiro.

A mudança de perspectiva, passando do campo da vontade política para o dever do Estado, se deu por via do reconhecimento da assistência social como parte das políticas de proteção social na Constituição Federal de 1988, e mais especificamente da sua inclusão como parte da seguridade social brasileira.

A Constituição Federal de 1988 avançou em muitos aspectos. Primeiro, ao expressar como objetivos fundamentais (art. 3º) a construção de uma sociedade “livre, justa e solidária” promovendo o bem de todos sem discriminação de origem, raça, sexo, cor, idade e, o que é considerado um objetivo fundante da política de assistência social, que é o de “erradicar a pobreza e a marginalização” e “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Segundo, ao reconhecer como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (art.6º). Terceiro, ao trazer o conceito e os objetivos da seguridade social como uma responsabilidade estatal (art. 194), que deve ser organizada de forma a compreender iniciativas integradas de todos os poderes públicos instituídos e da sociedade para assegurar os direitos a Previdência e Saúde e a Assistência Social. Em quarto, a definição de seguridade social encontrada expressamente no texto da Constituição Federal de 1988, como também o estabelecimento das fontes de financiamento das políticas de proteção social.

A mudança jurídica da assistência social advinda da Constituição Federal foi acompanhada por normativas complementares que hoje caracterizam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). As principais delas são a Lei Orgânica da assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) em 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH/ SUAS) em 2006, a Lei n. 12.435/11 que altera a LOAS, tratando da organização da política enquanto Sistema Único e Descentralizado, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2011 e a “nova” Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) em 2012.

Podemos afirmar que foi sendo construída uma série de elementos que dotaram a assistência social de uma nova institucionalidade, conforme apontado por Silveira (2017):

[...] provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos estatais e referenciados nos territórios mais desiguais; lógica de repasses continuados e permanentes de recursos, fundo a fundo, a partir de critérios técnicos, orientados por princípios como a plena universalização, integralidade da proteção, com expansões qualificadas e progressivas; territorialização de serviços, visando à universalização de acessos; profissionalização, com definição de bases normativas que visam a desprecarização das condições e dos vínculos de trabalho, bem como qualidade dos serviços prestados; mecanismos indutores de capacidades de gestão, com definição de parâmetros de avaliação e ordenamento dos municípios e estados por níveis de gestão; implantação de novos instrumentos de gestão, especialmente o Pacto de Aprimoramento do Suas, tendo como finalidade a cooperação dos entes federados no cofinanciamento, na qualificação e na universalização da cobertura territorial, e no desenvolvimento normativo jurídico e institucional; primazia da responsabilidade estatal e regulação de novas bases para a relação do Estado com as organizações da sociedade civil. (SILVEIRA, 2017: 488)

No que diz respeito especificamente ao financiamento e ao orçamento dessa política, é possível identificar algumas alterações importantes, cujas principais normativas podem se exemplificar na LOAS de 1993, nos art. 12, 13 e 15, que tratam, respectivamente, das competências dos entes federados (união, estados e municípios), são instituídos como responsabilidade financeira do governo federal a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o apoio financeiro ao município para serviços, programas e projetos. Aos entes estaduais, além do apoio financeiro aos municípios para a execução dos serviços, programas e projetos, cabe também o apoio a possíveis consórcios e associações e ainda o apoio aos benefícios eventuais. Já aos municípios, cabe a destinação de recursos financeiros para a execução direta dos serviços socioassistenciais e a concessão dos benefícios eventuais.

A partir do art. 27, a LOAS trata do financiamento da assistência social, define o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) como instrumento de gestão financeira do SUAS, devendo os recursos da união destinados à assistência social serem repassados ao FNAS, expressa a co-responsabilização dos três entes com o financiamento, define o órgão gestor da assistência social como gestor do fundo e o Conselho com a responsabilidade de controle e orientação. Na LOAS também já se estabelecem as condições para o repasse dos recursos do FNAS para os municípios e os estados, sendo eles: a existência de Conselho de Assistência Social, a elaboração e atualização dos Planos de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social com destinação de orçamento próprio nos seus respectivos fundos.

Por sua vez, na PNAS, aprovada pela Resolução nº15, de 15 de outubro de 2004, reafirmam-se as bases presentes no art. 195 da Constituição Federal de 1988, sendo eles:

“A participação de toda a sociedade (de forma direta e indireta) nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante contribuições sociais: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social sobre a receita de concursos de prognósticos, do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.” Ela qualifica também o financiamento direto de benefícios como aqueles repassados diretamente aos usuários beneficiários dos programas, e, financiamento por meio de serviços, projetos e programas, quando os recursos são repassados via fundo de assistência para as gestões executoras estaduais e municipais considerando: as instâncias de deliberação CIT e as CIB's, as de controle social os conselhos de assistência social, os critérios de partilha a partir de indicadores, porte populacional, nível de complexidade dos serviços e planos devidamente condizentes com a realidade de cada território.

Neste contexto, uma das principais propostas da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2013 e citada na PNAS de 2004, mas ainda não efetivada, é a definição de um piso de 5% da arrecadação dos entes subnacionais (estados e municípios) para financiamento da assistência social.

A história demonstra que, nas quatro edições da Conferência Nacional de Assistência Social, nos dez anos desde a promulgação da Lei n.º 8.742/93 – LOAS, a proposta pela vinculação constitucional de, no mínimo, 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito Federal e de, minimamente, 5% dos orçamentos totais de Estados, Distrito Federal e Municípios, tem sido recorrente. Na quarta edição dessa Conferência, realizada em dezembro de 2003, foi inserido um novo elemento às propostas anteriormente apresentadas, ou seja, que os 5% de vinculação no âmbito Federal em relação ao orçamento da Seguridade Social, seja calculado para além do BPC. Isso posto, até que se avance na discussão da viabilidade e possibilidade de tal vinculação, recomenda-se que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área, por considerar a extrema relevância de, efetivamente, se instituir o cofinanciamento, em razão da grande demanda e exigência de recursos para esta política. (PNAS, 2004: 51).

A recomendação para investimento desse percentual não se efetivou e a pesquisa demonstrou os percentuais hoje praticados nos municípios do estado do Rio de Janeiro, fazendo uma análise comparativa entre os municípios por porte.

Apesar deste fato, a PNAS instituiu outras medidas que, depois de regulamentadas, alteraram a forma de financiamento da assistência social no Brasil e representaram um avanço na construção da política. São eles: Repasse automático fundo a fundo para o financiamento dos serviços, programas e projetos; Superação de fixação de valores para repasse por atendimento; Instituição dos pisos de proteção por níveis de complexidade (Básica, Especial de Média Complexidade e Especial de Alta Complexidade).

O financiamento da política de Assistência Social é detalhado no processo de planejamento, por meio do Orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de Assistência Social, na forma preconizada pela LOAS e pela Lei nº 4.320/64

Como objeto de estudo para a pesquisa realizamos a comparação de gestões municipais considerando a relação direta entre o porte municipal, a capacidade de utilização de recursos e a organização e execução dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelos três entes da federação. Foi por meio da LOAS que o município teve o reconhecimento de suas atribuições na política de Assistência Social, teve ali definido um papel pouco efetivo do ente estadual, estabelecendo assim uma relação de financiamento e normativo direta entre governo federal e municípios.

Importante ressaltar que o processo de descentralização e conseqüentemente de responsabilidades novas de gestão dos governos municipais deve ser avaliada não somente pelos gastos, mas também, e principalmente, sobre a capacidade de gestão por meio de estruturas adequadas ao seu funcionamento. O fato do aumento dos gastos não pode sozinho definir uma evolução na gestão das políticas públicas. Arretche (2011: 24) chama atenção para este aspecto, exemplificando o caso de municípios que apesar de cumprir o gasto de 25% de receitas locais em educação, isso não, necessariamente, significa os gastos com as vagas do ensino fundamental.

Focou-se na história da municipalização da Assistência Social, e se reportar aos elementos que lhe são fundamentais considerando o que Arretche (2011: 28) destaca como três

aspectos que podem indicar a descentralização, sendo eles: estrutural, institucional e os de ação política.

O primeiro, vinculada à leitura da capacidade de arrecadação e gastos dos entes municipais e a estrutura técnico-organizativa que correspondam às novas funções. Por sua vez, as análises institucionais privilegiam a leitura das normativas e legislações das diversas políticas, considerando ainda o que a autora define como “legado de políticas prévias”, ou seja, a herança cultural que cerca determinadas ações existentes antes das novas regras serem apresentadas, influenciando de forma decisiva sua implementação. A autora acrescenta ainda, dentro do aspecto institucional, a “engenharia operacional” de cada política, o que vai caracterizar graus diferentes de descentralização. O terceiro, a ação política, que inclui as relações estabelecidas entre Estado e sociedade, é permeada pela capacidade de diálogo e pactuações entre os diferentes governos e regiões.

Outro ponto que se destaca ao analisarmos esse aspecto é a relação entre os entes federados, que nesta proposta de pesquisa é o nível de indução do governo federal com relação à implementação da Assistência Social nos estados e municípios.

Ao apresentar a organização dos municípios e o acompanhamento de implementação das redes locais a partir das induções normativas feitas pelo ente federal, fica claro que a descentralização da política de Assistência Social se operacionalizou por meio de uma divisão de responsabilidades, que vem cobrando dos municípios um valor considerável de seus recursos institucionais.

A emergência do município como um ator privilegiado não se deu em uma divisão de responsabilidades com a União e os estados que pudessem ser expressas em laços de solidariedade que lhes garantissem apoio financeiro e técnico em tempo e volume necessários para a implementação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Apesar de ainda debatermos a descentralização de poder político no Brasil, por meio da municipalização, é preciso entender que esta apresentou um movimento pendular ao longo da história republicana brasileira, antecedendo, portanto, à própria Constituição Federal de 1988, de acordo com Magalhães (2008), teve início nos anos de 1930, intensificado entre 1950 e 1960, sofreu restrições no período militar de 1970 e 1980 e voltou a crescer após a redemocratização.

Em âmbito nacional, de acordo com o último levantamento do IBGE (2016) sobre a estimativa populacional, temos 5.570 municípios, dentre eles 17 metrópoles que juntas concentram 21,9% de toda a população. De acordo com o levantamento do IBGE, 68,4%

dos municípios têm até 20.000 habitantes. Por sua vez, Magalhães (2008) observa também que dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000, 94,5% têm menos de 20 mil habitantes. E dos 1.018 instalados, entre 1991 e 2000, apenas 40 possuíam mais de 20 mil habitantes. Este dado é importantíssimo para pensar a forma como os municípios de pequeno porte, que são maioria, organizam sua economia e conseqüentemente a distribuição de serviços públicos à população.

Brotto (2015) provoca a reflexão sobre este crescimento de municípios, lembrando que não necessariamente este processo é acompanhado pelo fato de surgimento de novos atores políticos para a divisão de poder local.

...o crescimento desenfreado de municípios desvelou um processo de reorganização das elites políticas pela manutenção de suas influências no poder local, perpetuando-se através de novas expressões e roupagens, práticas de corrupção e clientelismo, o que traz impactos para a política de assistência social. (BROTTO, 2015: 78)

A assistência social do estado do Rio de Janeiro não estabeleceu uma organização própria dos territórios, como fez a política de saúde. Em vez disso, utiliza a atual divisão administrativa do estado composta de oito regiões de acordo com a Lei Estadual nº 1.227/87. Ao longo dos anos algumas mudanças de alteração de região aconteceram como os municípios de Itaguaí, na região da costa verde e Maricá, das Baixadas Litorâneas, que passaram a fazer parte da região Metropolitana. Os municípios no estado do Rio de Janeiro encontram-se divididos em oito regiões administrativas, a saber: Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região Metropolitana, Região Centro Sul Fluminense, Região do Médio Paraíba, Região da Costa Verde. Apesar de a divisão regional ser importante para avaliar os aspectos, econômicos, culturais e políticos, a presente pesquisa pretende analisar os serviços e ações da assistência social por porte dos municípios. Isso porque se entende que tal recorte tende a permitir identificar tanto as semelhanças de recursos, investimentos e capacidade de gestão quanto as diferenças entre os municípios. As referências ao porte dos municípios, também são fundamentais na definição do cofinanciamento da política de Assistência Social, visto que, segundo a NOB (2005), o porte é determinante para definir o número de equipamentos e serviços para reconhecimentos dos três níveis de gestão municipal definidas pelo sistema, sendo a gestão inicial, gestão básica e gestão plena.

Destacamos que no estado do Rio de Janeiro, 60% dos municípios são de pequeno porte, seguindo também o padrão nacional. De acordo com o IBGE, temos cinco possíveis classificações para os municípios brasileiros de acordo com o número de habitantes: Pequeno Porte I (População até 20.000 habitantes), Pequeno Porte II (População de 20.001

a 50.000 habitantes), Médio Porte (População entre 50.001 a 100.000 habitantes), Grande Porte (100.001 a 900.000 habitantes) e Metrôpoles (população superior a 900.000 habitantes).

A NOB SUAS (2012) estabelece quatro níveis a partir dos entes federados. De acordo com a justificativa, o processo de habilitação/ desabilitação dos municípios em níveis de gestão (inicial, básica e plena) trazia implicações de responsabilidades para outros entes federados. Mantêm-se assim a ordem estabelecida em 2005. De acordo com as informações coletadas na CIB, a tabela 01 sintetiza a situação dos municípios com relação ao nível de gestão.

Tabela 1 - Níveis de gestão dos municípios- Situação até 2017

NÍVEIS DE GESTÃO	PEQUENO I	PEQUENO II	MÉDIO	GRANDE	METRÓPOLE
Inicial	0	0	0	0	0
Básica	21	22	6	11	1
Plena	6	6	5	13	1
Total	27	28	11	24	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na CIB/janeiro de 2018.

Analisar a assistência social nos municípios, segundo Senna (2016), se tornou mais importante no processo de acompanhamento da implementação do SUAS, considerando as mudanças de responsabilidades advindas com a Constituição de 1988.

[...] torna-se relevante identificar as alterações promovidas na institucionalidade da assistência social nos municípios, em face, sobretudo, do protagonismo conferido a este nível de governo na provisão e gestão das ações socioassistenciais 'vis-à-vis' os constrangimentos e limites enfrentados nesse processo. (SENNA, 2016: 65)

Na tabela 2 apresentamos a situação de acúmulo de saldo dos municípios do estado do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2016.

Tabela 2 - Saldo consolidado acumulado em contas municipais da assistência social por bloco de financiamento.

Rio de Janeiro 2010-2016

ANO	PSB	PSE	PROGRAMAS	IGD (IGDSUAS+IGD PBF)	SAC
2010	R\$ 39.420.498,33	R\$ 13.230.323,09	R\$ 141.913,80	R\$ 12.894.471,66	R\$ 1.346.868,88
2011	R\$ 43.770.490,88	R\$ 25.459.859,35	R\$ 380.381,70	R\$ 12.654.966,07	R\$ 1.154.585,11
2012	R\$ 35.534.454,51	R\$ 29.449.214,25	R\$ 2.916.785,44	R\$ 20.633.302,21	R\$ 1.515.108,49
2013	R\$ 49.802.247,60	R\$ 41.837.201,30	R\$ 6.025.124,51	R\$ 30.782.748,28	R\$ 1.616.753,24
2014	R\$ 42.659.075,92	R\$ 36.896.817,09	R\$ 7.850.652,36	R\$ 30.419.136,68	R\$ 1.618.440,43
2015	R\$ 26.181.982,41	R\$ 28.157.687,42	R\$ 7.053.264,70	R\$ 30.316.061,50	R\$ 1.295.118,19
2016	R\$ 17.949.054,04	R\$ 21.241.144,96	R\$ 9.640.446,94	R\$ 25.182.487,84	R\$ -
2017	R\$ 14.994.403,77	R\$ 15.118.014,58	R\$ 13.121.675,48	R\$ 33.360.084,04	R\$ -

Fonte: elaboração própria a partir dos dados extraídos do Suas Parcelas pagas

A coleta dos dados da tabela 2 teve como critério a consulta de saldos em contas do fundo municipal no dia 31/12 de cada ano, nas contas da PSB, PSE, programas, IGDSUAS, IGDPBF e da antiga rede SAC em todos os municípios do estado, considerando o período de 2010 a 2016. Pode-se observar que o acúmulo de saldo é uma constante para os municípios no final do exercício financeiro, até mesmo do IGD que teoricamente é o recurso com um número menor de regras para a execução.

Esta constatação parece paradoxal em função das demandas por serviços e benefícios sociais presentes em todos os municípios do estado e mais ainda diante do histórico desfinanciamento do setor.

De acordo com o levantamento da gestão do FNAS, em março de 2014, as principais constatações dos órgãos controle referentes à execução de recursos nos FMAS eram: licitação (ausência de formalização de processo licitatório, fracionamento de despesas, utilização equivocada de modalidade, fragilidade na cotação de preços e no dimensionamento de produtos); fragilidade na guarda e controle de materiais e documentos; ausência de instrumento contratual para o repasse de recursos para a entidade executora; existência de saldos financeiros em conta corrente sem aplicação financeira e sem utilização no período; inexecução dos serviços por um período de tempo; falta de reprogramação de recursos não utilizados em exercícios anteriores; movimentação de recursos da Assistência Social fora da conta corrente do Fundo Municipal de Assistência Social e Realização de despesas inelegíveis.

O recorte temporal estabelecido foi de 2011 a 2016, tendo em vista a portaria MDS nº 625 de 10/08/2010 que dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos estados, Distrito Federal e municípios e sua prestação de contas, por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Este sistema conhecido como SUAS Web, permite o monitoramento dos principais dados propostos para a pesquisa, consideramos também que o período de seis anos pode produzir uma série histórica consistente e cujos dados estão disponíveis para consulta.

Salvador e Curi (2017) sugerem que as pesquisas sobre financiamento de políticas públicas considerem a “perspectiva da totalidade da compreensão do custeio das políticas sociais, considerando três dimensões: tributária, financiamento indireto e da gestão financeira.” Este estudo adotou a dimensão da gestão financeira ao considerar o “campo da gestão administrativa e financeira dos recursos públicos sociais” privilegiando os municípios como

campo de análise. Na busca por respostas deste fenômeno de acúmulo de saldo, estabelecemos alguns indicadores como:

- A que secretaria ou setor a Assistência Social está associada ou subordinada;
- Existência de CMAS no município;
- Existência de Lei Municipal de regulamentação do SUAS em nível local;
- Existência de área de Gestão Financeira e Orçamentária nas SMAS;
- Frequência de atualização do PMAS.

De 2010 a 2016 observamos uma evolução no que diz respeito à associação das secretarias municipais de assistência social a outras políticas setoriais. Permanece ao longo do período uma constância na associação da assistência social com as áreas de habitação e trabalho e emprego. Sendo necessário uma pesquisa mais aprofundada para entendimento sobre os serviços, programas e projetos destas secretarias, que em 2016, já somam 17 na habitação e 15 no trabalho emprego. Um número que cresceu no período foi o da associação com a secretaria de Direitos Humanos: em 2010, essa associação correspondia a 7 municípios; em 2011 e 2012 a 11; em 2013, 13; em 2014, 19; em 2015, uma queda para 7; e em 2016, aumentou para 21.

O controle social do Sistema Único de Assistência Social é uma função das instâncias de deliberação do SUAS e de acordo com o artigo 113 da NOB (2012) são: o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e, os Conselhos Municipais de Assistência Social. Todos os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro possuem Conselhos Municipais de Assistência Social, e o Censo SUAS de Gestão Municipal deixou de fazer a pergunta a partir de 2014. Apesar da existência do CMAS em todos os municípios, quando observamos a frequência com que é acompanhada a execução dos serviços e dos recursos aos conselhos, temos alguns dados preocupantes. Em busca no Censo 2016 sobre as condições atualizadas dos CMAS, verificamos que 28% não são contemplados na Lei Orçamentária de 2016, com previsão de recursos específicos do órgão gestor destinados regularmente à manutenção e funcionamento do conselho. Ainda com relação aos recursos, 21% não têm acesso aos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD Bolsa Família e IGDSUAS) para custear as despesas do funcionamento do Conselho, e 64 % não possuem sede própria. A maior parte compartilhando espaço com as secretarias (64%) e com outros conselhos (60%).

Pesquisamos também outros aspectos que expressam o funcionamento do fundo municipal de Assistência Social, entre eles a criação de área de gestão orçamentária e financeira nas secretarias municipais de Assistência Social. As formalizações de áreas fundamentais para a Assistência Social ainda são inconstantes. Isto ocorre devido às constantes mudanças de gestão. Por conta disso cresce a importância da lei do SUAS em âmbito local para garantir que, apesar das mudanças de gestores, as estruturas possam continuar existindo. Como historicamente os concursos na área de Assistência Social são pouco realizados, a maior parte do quadro profissional da Assistência Social é formada por contratos ou cargos comissionados

O Plano de Assistência Social é parte fundamental do planejamento, pois é ele que estabelece a diretriz e organiza e regula a política de assistência em âmbito local. É responsabilidade da gestão, devendo ser submetido à aprovação do CMAS, no caso dos municípios. A NOB aponta para a periodicidade de elaboração do Plano a cada 4 (quatro) anos. São os gestores municipais que devem promover a elaboração e atualização dos Planos Municipais de Assistência Social a cada quatro anos e submeter à aprovação dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Nos últimos três anos, 41 municípios atualizaram seus planos antes do período apontado como ideal na NOB, pois o último ano de elaboração e aprovação do PPA é 2017. Pode-se considerar, em uma perspectiva otimista, que os planos só foram revistos para facilitar o trabalho que deveria ser realizado em 2017. Mas também é possível inferir que os planos municipais de Assistência Social vêm sendo elaborados sem qualquer consideração pelos planejamentos das respectivas prefeituras.

Além dos planos, fundos e organização do Conselho, a resolução do CNAS nº 12, de 4 de dezembro de 2014, pactuou a orientação aos municípios sobre a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social, considerando as necessidades de adequação das legislações municipais às normativas. Em 2016, 32 municípios informam que têm a Política Municipal de Assistência Social regulamentada em decretos e/ou leis municipais. A existência de Lei Municipal é importante para o orçamento da Assistência Social na medida em que pode estabelecer o percentual mínimo de investimento nos fundos, a exemplo do que a constituição estabeleceu em âmbito nacional para a política de educação. Seria necessária a revisão documental das leis e decretos municipais para afirmar se algum município do estado utilizou esta legislação como forma de garantia de orçamento. Mas diante do acompanhamento da CIB nenhuma das leis municipais aprovadas até o momento define a matéria do financiamento local.

Em 2011, tínhamos no estado quatro municípios em fase de implantação do FMAS. Foi a partir de 2012 que 100% dos municípios do estado do Rio de Janeiro instituíram seus FMAS, 90 deles por meio de lei municipal e dois por meio de decretos. Desses, 85 com CNPJ como matriz e quatro como filial, e dois ainda sem CNPJ e todos como unidade orçamentária de acordo com o Censo SUAS (2012).

Para análise da gestão financeira com a qualidade de serviços foi considerada a rede atual de serviços do SUAS no estado do Rio de Janeiro expresso na tabela abaixo:

Tabela 3 - Equipamentos da Assistência Social total e média por porte municipal-RJ

PORTE	CRAS	CREAS	CENTRO	U.A.
POP				
Pequeno I	62	22	0	35
Pequeno II	78	28	0	36
Médio	46	11	0	19
Grande	200	36	15	110
Metrópole	65	19	4	107
Estado	451	119	19	307

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo SUAS 2016

Trata-se de uma pesquisa aplicada, pois tenciona a utilização dos achados para o melhor desenvolvimento do financiamento e uso dos orçamentos pelos municípios no que diz respeito à assistência social. Gil (2008) aponta que a literatura especializada apresenta três tipos de níveis diferentes de pesquisa: descritiva, classificatória e explicativa. Esta última tem a expectativa de verificação de hipóteses. O nível de pesquisa adotado neste trabalho será o da pesquisa explicativa. São aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. (GIL, 2008: 28). Outro dado relevante é que todas as fontes trabalham com instrumentos auto declaratórios, que ainda que tenham força de fé pública podem trazer incoerências de dados de acordo com o movimento da gestão local, ou mesmo da pessoa designada para operar o sistema não ter sido capacitada para tal. Os resultados encontrados serão agrupados por município, em diferentes planilhas em Excel, de acordo com os capítulos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000 3ª Ed., 2011.

BEHRING, E. e BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e História. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRANDÃO, Fernando A. Políticas Públicas – O financiamento público da Assistência Social. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, setembro 2005.

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

BROTTO, Márcio Eduardo. Assistência social. História e Cultura Política. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio e Reflexão, 2015

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª Ed, São Paulo, Ed. Atlas, 2008.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: Dinâmica dos Municípios. Alexandre Xavier Ywata Carvalho, Carlos Wagner Albuquerque, José Aroudo Mota, Marcelo Piancastelli (org.) / Brasília, 2008. In: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5580

PEREIRA, Potyara, A. P. Política social: Temas e Questões. 3ª Ed. São Paulo, Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilasio. **CURI**, Joseane Rotatori. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. The dimensions of the financing of Social Welfare Policy in Brazil. In: Argumentum. Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/16896/12642>

SENNA, Monica de Castro Maia. O Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: breve panorama da implementação nos municípios. In: SENNA, M.C.M. (org.). Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais. Gramma. Rio de Janeiro, 2016.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, editora Cortez, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.