

Fundo Nacional da Assistência Social: da teoria à prática social*

Lessí Inês Farias Pinheiro **

Resumo – O presente artigo tem por escopo analisar o financiamento da assistência social no contexto dos ajustes fiscais realizados no Brasil no período 1990-2003. Para tanto, inicialmente, explicita-se o marco político-legal da política de Assistência Social. A seguir, é analisada a execução orçamentária do Fundo Nacional da Assistência Social desde a sua criação até 2003.

Palavras-chave: Assistência social. Execução orçamentária.

Abstract – The objective of the paper is to analyze the financing of the social assistance in relation to the tax adjustments made in Brazil during the period of 1990-2003. Thus, is introduce, the mark political-legal of Social Assistance is defined. In the second one, it measures the budget execution of the National Fund of Social Assistance, since its introduction in 1996, until 2003.

Key words – Social assistance. Budget execution.

Introdução

A Constituição de 1988 reconheceu à Assistência Social o estatuto de direito do cidadão e dever do Estado, apontando para a universalidade da cobertura, o que requer um aporte de recursos compatível. A nova legislação apresentou o detalhamento dos princípios orientadores da política pública de Assistência Social brasileira: a descentralização, o acompanhamento e o controle do financiamento. Determinou, ainda, que todos os recursos previstos sob a função Assistência Social devem ser geridos pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), o que significa que devem ser apreciados pelo Conselho Nacional, exigindo a articulação de todos os Ministérios que executam ações assistenciais na proposta orçamentária anual.

Entretanto, quando os avanços legislativos passaram a ser postos em prática, foram influenciados e condicionados pelas restrições dos gastos públicos, ditados pela política de estabilização econômica adotada e pela necessidade de geração de superávits primários no âmbito do acordo com o FMI, num primeiro momento, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, posteriormente.

Este artigo tem como objetivo analisar a implantação do FNAS e a sua execução orçamentária, desde sua criação em 1996, até o ano de 2003. Para tanto, o tema será

* Este texto é produto parcial da pesquisa *Demandas e Gastos com Assistência Social no Brasil e no Rio Grande do Sul* na década de 1990, financiado pela FAPERGS, desenvolvida no NEPES do PPGSS– PUCRS, com a participação dos pesquisadores Isabel Noemia Rückert (coordenadora do projeto) e Carlos Nelson dos Reis (coordenador do NEPES).

** Doutora em Serviço Social da PPGSS-PUCRS. E-mail: ines1411@uol.com.br.

desenvolvido em três partes. Primeiramente é apresentado o marco legal que normatiza o financiamento da política pública de Assistência Social. Na segunda parte, é apresentada a execução orçamentária das receitas do fundo. E, na terceira, é analisada a execução das suas despesas.

1 O marco legal do financiamento público da assistência social

A Assistência Social, de acordo com o marco institucional-legal que normatiza a utilização dos recursos nas políticas sociais brasileiras, está incluída na gestão dos recursos da Seguridade Social, juntamente como a Previdência Social e a Saúde, englobando as entidades e órgãos a elas vinculados.

A Constituição Federal (Art. 195) preconiza que a Seguridade Social será financiada por “toda a sociedade [...] mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

De acordo com a LOAS, especificamente, os recursos da Assistência Social são oriundos de:

- contribuições sociais;
- recursos fiscais das três esferas de governo;
- recursos arrecadados pelos fundos de assistência social, de acordo com as suas leis de criação;
- recursos de renúncia fiscal que resultem de imunidades e isenções concedidas a entidades sem fins lucrativos e beneficentes.

A LOAS, no seu Art. 28, transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), que existia desde 1985, em Fundo Nacional de Assistência Social, cujo funcionamento é orientado pelas regras gerais dos fundos estabelecidas pela Lei 4.320/64.²

O FNAS³ foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1605/95, que determina que o seu objetivo é proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada

² A Lei 4320/64 estabelece:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias, vinculadas a turnos especiais, far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.”

³ O FNAS não tem personalidade jurídica própria e, com relação à técnica contábil, está integrado, como unidade orçamentária, à contabilidade geral da União.³ A unidade orçamentária e o órgão são duas categorias da classificação institucional das despesas. O órgão é uma unidade administrativa, um órgão do governo. A

(BPC) e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social, aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social. O decreto também ampliou as fontes de recursos do Fundo relativamente às previstas na Constituição Federal. São suas fontes de recursos:

- as dotações orçamentárias da União;
- as doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis recebidos de entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- a contribuição social dos empregadores (Cofins), incidente sobre o faturamento e o lucro (CSLL);
- os recursos provenientes de concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;
- as receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo realizadas na forma da lei;
- as receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social;
- e as transferências de outros fundos.

A gestão do FNAS cabe à administração pública federal, responsável pela Política Nacional de Assistência Social, conforme previsto e regulamentado pela Norma Operacional Básica (1999), item VI – Competências dos níveis de gestão, que determina:

c) reordenamento institucional com comando único da Assistência Social na esfera de governo específica, conforme determinação da Lei Orgânica da Assistência Social, bem como a capacidade técnica e gerencial para a formulação, a gestão e avaliação da Política de Assistência Social (MPAS; SEAS, 2000, p. 25).

Esse princípio destina-se a garantir transparência na gestão dos recursos da assistência, já que a gestão do FNAS tem a orientação e o controle do Conselho Nacional de Assistência Social, ou seja, a sua execução orçamentária é submetida à análise e à aprovação de conselheiros, representantes do Governo e da sociedade.⁴

unidade orçamentária é a executora da despesa, cabendo-lhe a responsabilidade de planejar e executar certos projetos e atividades e a competência para empenhar e autorizar a despesa (Giacomoni, 2002).

⁴ A composição do CNAS é determinada pelo Art. 17 da LOAS.

“Art. 17 – Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

2 A execução orçamentária das receitas do FNAS

Com a criação e a implantação do FNAS, seria de se esperar que todos os recursos destinados à função Assistência Social transitassem por ele, com comando único. Entretanto, ao se verificarem as ações que receberam recursos federais da função Assistência Social, no período de 1996-2003, percebe-se que um percentual elevado destes continuou transitando fora do Fundo. As informações constantes da Tabela 1 apresentam o total de recursos federais destinados à função Assistência Social, destacando-se do montante total a parte referente ao FNAS, o percentual representado por este no total da função e o seu crescimento de 1996 até 2003.

Tabela 1
Execução orçamentária da função Assistência Social(1), no Brasil – 1996 a 2003

Classificação (1)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Função – Em R\$ 1.000 (2)	1.588.594	3.268.723	3.022.202	5.144.403	6.985.275	7.550.242	8.177.215	8.604.962
FNAS – Em R\$ 1.000 (2)	1.297.965	2.567.372	3.271.117	3.735.485	4.455.647	5.071.159	5.992.404	5.661.762
FNAS/Função (3)	81,7	78,5	65,1	72,5	63,8	67,2	73,3	65,8

Fonte dos dados brutos: Siafi/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

(1) Dados do programa Assistência Social (081), até o ano de 1999.

(2) Valores inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro/03.

(3) Valores percentuais.

No período, o crescimento do montante total de recursos destinados à assistência social, cerca de 440% na função e de 336% no FNAS, expõe os efeitos positivos do avanço da legislação que define as fontes de financiamento da política pública de Assistência Social. Entretanto, como se observou anteriormente, o gasto com assistência social saiu de um parâmetro irrisório para alcançar um patamar maior, mas ainda pequeno, inexpressivo, frente às necessidades de financiamento de uma política pública de caráter redistributivo como

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I – 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e I (um) dos Municípios;

II – 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS contará com uma Secretaria Executiva a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica..

claramente é a de Assistência Social.

Isso acontece porque a legislação não avançou a ponto de fixar percentuais específicos, entre as fontes de financiamento, destinados aos gastos em ações previstas na LOAS. A inexistência desse percentual fixo garantido é uma lacuna que evidencia a fraca densidade política e jurídica, das demandas por assistência social, ou seja, do segmento social representado.

Tal lacuna acentua ainda mais a fraca densidade política e jurídica do direito socioassistencial, mantendo impreciso o volume de recursos que devem ser destinados aos benefícios e programas da LOAS. Ademais, não se pode deixar de lembrar que, no contexto de *necessidade de financiamento do setor público* (leia-se pagamento da dívida), o ambiente é de imprevisibilidade na liberação dos recursos, submetida, de um lado, ao comportamento da arrecadação de todos os tributos, e não só aos vinculados àquela política específica, e, de outro, aos índices da política macroeconômica – juros, câmbio, inflação. Há, nessa perspectiva, o risco permanente de descontinuidade na execução dos compromissos com as ações, tanto para as democraticamente deliberadas quanto para as cominadas centralmente (Paiva, 2003 p. 310).

A insegurança quanto ao volume dos recursos destinados à política regida pela LOAS,⁵ fica explícita ainda quando se analisa o percentual de recursos da função Assistência Social que continua transitando fora do FNAS. Boschetti (2003) apresenta levantamento e análise detalhados dos dois agrupamentos de ações de assistência social, cujos recursos não transitam pelo FNAS, e sobre a evolução dos gastos em cada um deles. O primeiro, o conceito histórico, inclui as ações que recebem recursos da função Assistência Social embora a sua classificação seja, muitas vezes, discutível, mas que estão inseridas em outras funções, como Saúde, Educação, Previdência, Habitação, etc. Entre as ações incluídas nessa classificação, estão algumas facilmente identificadas como não sendo assistenciais, tais como: abono salarial (PIS/PASEP), auxílio ao servidor (vale refeição, vale transporte), educação profissional, extensão universitária, florestas sustentáveis, servidores militares, eficiência no SUS, etc. O outro é o das funções típicas, que são aquelas ações tidas como típicas da assistência, e que podem receber recursos do FNAS, ou não. Muitas dessas ações, embora sejam consideradas assistenciais, não estão incluídas no PNAS, podendo estar vinculadas a qualquer órgão público (Boschetti, 2003).

⁵ Desde a promulgação da LOAS, busca-se assegurar um percentual fixo do orçamento da seguridade social para o FNAS. Quando o Projeto de Lei da Assistência Social tramitou na Parlamento, foi suprimido o artigo que vinculava 10% do orçamento da seguridade social à assistência. A partir de então, o CNAS vem pleiteando assegurar no mínimo, 5% do orçamento da seguridade social para o FNAS, além dos recursos já comprometidos com o Benefícios de Prestação Continuada (Boschetti, 2003).

Simultaneamente, foi implementado, em 1995, o Programa Comunidade Solidária (PCS), que se constituiu em um conjunto de ações governamentais visando combater situações agudas de pobreza. Instituído paralelamente à implantação da LOAS, o Programa tinha como estratégia de intervenção o princípio da solidariedade, “[...] concebido não enquanto construção da sociedade, mas como imposição do governo federal, tendo como intenção subjacente a transferência de responsabilidades do Estado, na promoção e na gestão de políticas sociais para a sociedade” (Silva, Guilhon, Cruz e Silva, 2001, p. 78).

O Programa Comunidade Solidária, negando os princípios da descentralização e da participação popular, transfere para a Presidência da República a tarefa do combate à pobreza. Entretanto, no discurso oficial, o programa é tratado como estratégia de articulação do Governo com a sociedade e não como uma estrutura organizada com proposta de ações focalizadas na pobreza. São justamente essas suas características que têm recebido as maiores críticas, uma vez que

[...] essa estratégia de enfrentamento à pobreza é a expressão da fragmentação da política de assistência social, contrapondo-se aos preceitos de ampliação dos direitos sociais e ao princípio da universalização, que marcaram a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Como tal, descaracterizador da Assistência Social enquanto política pública, de responsabilidade primária do Estado (Silva, Guilhon, Cruz e Silva, 2001, p. 76).

As características do PCS demonstram que se tratava de uma estratégia que substituiu o princípio da universalização dos mínimos sociais, instituído pela LOAS, por um princípio focalista, colocando-se num contexto de desmonte de instituições e da estrutura de ação da assistência, ou seja, “[...] a Assistência Social, ao vincular-se ao MPAS, ficaria reduzida a benefícios, enquanto o combate à pobreza, subordinado à Presidência da República, seria dissociado do projeto de cidadania e controle social da LOAS” (Raichelis, 2000, p.111). Assim sendo, o PCS representou um retrocesso às práticas antigas de assistência, expondo a dificuldade em se ultrapassar certos processos e entraves históricos.⁶

A Tabela 2 apresenta os montantes da execução orçamentária das receitas do FNAS, por fontes de financiamento, desde a sua criação, em 1996, até o ano de 2003. A análise de fontes de financiamento permite verificar o caráter progressivo ou regressivo do financiamento da assistência social, ponto importante para revelar se a proposta desse financiamento é realmente de redistribuição.

⁶ Nesta perspectiva, o programa Fome Zero implementado a partir de 2003 pelo novo governo deve ser analisado.

Tabela 2
Execução Orçamentária do FNAS, por fontes de financiamento, no Brasil – de 1996-02 (Em R\$ mil)

Fontes	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recursos ordinários	6.451	-	74.951	84.875	86.100	383.569	316.580	10.860
Renda líquida de concursos e Prognósticos	151.755	-	-	-	-	-	-	-
Recursos não financ. dir. arrecadados	-	-	-	-	62	-	94	97
Alienação de bens apreendidos	2.590	7.708	6.684	19.181	19.544	14.370	42.762	15.555
CSLL	129	781.381	856.360	634.086	145.117	18.443	198.478	-
Cofins	1.137.039	1.778.283	2.318.046	2.961.581	3.702.749	4.508.022	4.242.537	4.694.284
Fundo combate e erradicação da pobreza	-	-	-	-	-	146.753	1.191.950	940.968
Saldo de exercícios anteriores	-	-	-	-	502.072	-	-	-
Recursos do FSE (FEF desde 1998)	-	-	15.073	35.761	-	-	-	-
Total	1.297.965	2.567.372	3.271.117	3.735.485	4.455.647	5.071.159	5.992.404	5.661.762

Fonte dos dados brutos: Siafi/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Nota: Valores inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dez./03.

Apesar de a legislação prever diversas fontes de financiamento, apenas os recursos ordinários, a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas e a alienação de bens⁷ são recursos estáveis no seu financiamento, no período.⁸

Como se observa, entre essas fontes, as contribuições sociais têm historicamente representado a maior parcela, sendo a Cofins a de maior peso, em média 80% da composição do fundo. A contribuição é paga pelas pessoas jurídicas e as que lhe são equiparadas pela legislação do Imposto de Renda, e destina-se ao financiamento da seguridade social. A sua alíquota era, inicialmente, de 0,5%, passando para 2% em 1990 e para 3% em 1999. A cobrança recai sobre o faturamento mensal, existindo diversas isenções criadas a partir de alterações na legislação que a implantou. Foram isentadas do pagamento da Cofins as sociedades cooperativas, as sociedades civis, as entidades beneficentes de assistência social, as que possuem o Certificado de Entidade de Assistência Social (CEAS), os setores exportadores e as instituições financeiras (Boschetti, 2003). Ao aumentar as alíquotas ou ao criar isenções, o Governo atendeu ao seu objetivo de ajuste fiscal, e, no caso dos dois últimos setores isentados, o foram sem levar em conta a justiça na distribuição de renda.

A CSLL, que no ano de 2003 não aparece como fonte de receita do FNAS, foi instituída para corrigir decréscimos de arrecadação da contribuição de empregadores e

⁷ Venda de bens e imóveis apreendidos da extinta LBA (Boschetti, 2003).

⁸ Boschetti (2003) chama atenção para que, apesar de a Cofins e a CSLL serem fontes estáveis e de maior importância no financiamento do FNAS, os percentuais de arrecadação das mesmas destinados à política de Assistência Social são pequenos. A Cofins passou de 3,55% em 1996 para 8,38% em 2002, enquanto a CSLL reduziu de 7,86 em 1997 para 1,41% em 2002.

trabalhadores sobre a folha de salários, a fim de compensar o aumento do trabalho informal. Na sua arrecadação são aplicadas as normas de apuração e pagamento estabelecidas para o Imposto de Renda das pessoas jurídicas, sendo a sua alíquota de 10% para pessoas jurídicas e de 23% para instituições financeiras. Entretanto, do montante arrecadado, nem 10% do total é dirigido à assistência social. O que se observa é que

[...] tem sido destinado um aporte residual para a política de assistência social, embora a sua composição se aproxime bastante do propósito da redistributividade, que poderia ser mais acentuada se não houvesse tanta isenção e se não fosse logisticamente flácida, dada a sua natureza autodeclaratória (Paiva, 2003, p. 304).

Ou seja, como a CSLL é autodeclaratória, pois tributa o lucro presumido, é possível que, muitas vezes, o valor pago seja subestimado, o que geraria perdas de arrecadação.

Ainda, quanto às contribuições sociais, chamam atenção as referentes à renda de concursos e prognósticos e as oriundas dos fundos. As primeiras são as contribuições formadas da receita da arrecadação da venda de concursos e loterias e também de prêmios não procurados nos prazos de prescrição. Elas existem desde 1967 e eram destinadas a Ministérios da área social, nomeadamente Saúde, Saneamento, Educação, Trabalho, Previdência e Assistência Social. A partir da Constituição de 1988, estas receitas passaram a ser fonte de receita do Orçamento da Seguridade Social, não sendo incorporadas ao FNAS desde 1997 (Boschetti, 2003).

Quanto aos fundos, o Fundo Social de Emergência (FSE), foi aprovado para vigorar em 1994 e 1995, depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), sendo renovado sucessivas vezes até 1999, sendo substituído pela Desvinculação de Recursos da União (DRU) em 2000.⁹ Estes fundos, fizeram parte das fontes de arrecadação do FNAS nos anos de 1998 e 1999. Os recursos do FSE e, posteriormente, os do FEF deveriam ser destinados prioritariamente para o custeio de saúde, educação, benefícios previdenciários e assistência social. Entretanto, a partir de 2000, a Desvinculação das Receitas da União estabeleceu que 20% das arrecadações de impostos e contribuições sociais da União podem

⁹ O FSE correspondeu à retenção das transferências da União para os estados e os municípios nos anos de 1994 e 1995. Através dele, o Governo Federal reduziu em 20% os repasses automáticos das receitas do PIS/PASEP e do salário educação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e ao seguro-desemprego e reteve a parcela do Imposto de Renda na fonte sobre o salário dos funcionários públicos federais, que deveria ser transferidas aos estados e municípios via Fundo de Participação do Estado (FPE) e Fundo de Participação do Município (FPM). Em 1996, foi renovado como FEF, por um período de um ano e meio. Em 1997, ocorreu uma nova renovação, por dois anos e meio, com o efeito de diminuir as vinculações em 3% do PIB, quando foi substituído pela DRU, considerada um “mini FEF”.

ser desvinculados, o que representa a possibilidade de redirecionar a arrecadação que, constitucionalmente, deveria ser da seguridade social (Boschetti, 2003).

Finalmente, no ano 2000, apareceu um lançamento no valor de R\$ 502 milhões, referente a saldos de exercícios anteriores. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, as diferenças entre o que foi inscrito como dotação orçamentária nas despesas, tendo sido empenhado, e o que é efetivamente pago, fica inscrito nos Restos a Pagar, sendo os gastos efetivados no ano seguinte. Assim sendo, passou a existir a possibilidade de recursos inscritos nos Restos a Pagar passarem a contar como recursos do orçamento seguinte. Como esses montantes não são recursos novos, podem representar uma redução naqueles efetivamente previstos para o ano seguinte. Como se observa na Tabela 2, no ano 2000, esse valor não foi desprezível, representando 11% do total orçado para o FNAS.

A execução orçamentária do FNAS retrata a situação geral da arrecadação tributária do País, quanto à cumulatividade e à regressividade. Para financiar a expansão dos gastos e manter as metas fiscais, o Governo promoveu o aumento da carga tributária, lançando mão da criação de uma contribuição social, a CPMF, e aumentando alíquotas ou bases de cálculos de outras, como a Cofins, o PIS/PASEP e a CSLL. Essas medidas comprometeram a qualidade do sistema tributário como um todo, sendo o seu efeito, principalmente no caso do financiamento do FNAS, paradoxal.

Se, por um lado, as receitas do FNAS têm aumentado, por outro, essa arrecadação de recursos não é a mais justa, por lançar mão de tributação regressiva, o que é um paradoxo na execução de uma política de caráter redistributivo. Somando-se às questões da arrecadação dos recursos, têm-se as incertezas quanto à distribuição destes entre os diversos benefícios e ações. Na desagregação dos dados globais do Fundo para os níveis mais detalhados – como os projetos e atividades –, observa-se que a evolução da distribuição dos recursos entre as diversas ações não é homogênea. O item que segue apresenta a análise da execução orçamentária das despesas do FNAS.

3 A execução orçamentária das despesas do FNAS

No período em análise, ocorreram alterações das classificações orçamentárias, em relação à determinada pela Lei nº 4.320/64, sendo que a apresentação das despesas foi bastante modificada. Até 1999, era adotada a classificação funcional programática e, a partir do ano 2000, foi substituída pelas classificações funcional e por programas. No Quadro 1, está

apresentado o detalhamento das classificações da assistência social, antes e depois das alterações de 2000.

Pela classificação funcional programática, utilizada até 1999, Previdência e Assistência formavam a Função 15, que se desdobrava nos programas: Assistência (081) Previdência (082), Integração Social (083) e Formação do Patrimônio do Servidor Público (084). O programa Assistência, por sua vez, desmembrava-se nos subprogramas: Assistência ao Menor (0483), Assistência ao Silvícola (0484), Assistência à Velhice (0485), Assistência Social Geral (0486) e Assistência Comunitária (0487).

Com a reestruturação da classificação orçamentária, em 2000, a assistência foi desvinculada da previdência, passando a ter uma rubrica específica (Função 08), desdobrada em quatro subfunções. As quatro subfunções são: Assistência ao Idoso (241), Assistência ao Portador de Deficiência (242), Assistência à Criança e ao Adolescente (243) e Assistência Comunitária (244). Cada uma delas abrange programas e ações. No Quadro 1, está apresentado o detalhamento das classificações da Assistência Social, antes e depois das alterações de 2000.

Assim sendo, para examinar a execução orçamentária do FNAS, é necessário recorrer à classificação por subprogramas até o ano de 1999, para poder distinguir as ações da área da Assistência Social das da área da Previdência Social. O programa Assistência Social, por sua vez, é desmembrado em cinco subprogramas. A partir do ano 2000, recorrem-se aos dados da Função 08, Assistência Social, que é desmembrada em quatro subfunções.

Quadro 1
Alterações na classificação orçamentária a partir do exercício de 2000

Até 1999 – Classificação Funcional-programática		
Função	Subprogramas	Projeto/Atividade
15 – Previdência e Assistência Programa: 081 – Assistência Social	0483 – Assistência ao menor	2593 – Apoio à criança carente. 4640 – Apoio ao combate ao trabalho infanto-juvenil. 4911 – Assistência integral à criança e ao adolescente – Enfrentamento à pobreza.
	0484 – Assistência ao silvícola	
	0485 – Assistência à velhice	2596 – Apoio à pessoa idosa.
	0486 – Assistência social geral	2595 – Apoio ao cidadão, à família e ao deficiente. 3335 – Desenvolvimento de ações sociais comunitárias. 3566 – Revisão e auditoria dos benefícios concedidos de acordo com a LOAS. 4456 – Benefício de prestação continuada. 4519 – Desenvolvimento de ações de enfrentamento à pobreza. 4912 – Assistência às famílias carentes no enfrentamento à pobreza. 4979 – Participação da União em programas de garantia de renda mínima.
	0487 – Assistência comunitária	4913 – Ações sociais comunitárias no enfrentamento a pobreza.
A partir de 2000 – Classificação funcional e por programas		
Função	Subfunção	Programa (1)
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao idoso	0066 – Valorização e saúde do idoso.
	242 – Assistência ao portador de deficiência	0065 – Atenção à pessoa portadora de deficiência.
	243 – Assistência à criança e ao adolescente	0067 – Atenção à criança. 0068 – Erradicação do Trabalho Infantil. 0070 – Brasil Jovem. 0073 – Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
	244 – Assistência comunitária	0154 – Direitos humanos, direitos de todos. 0666 – Segurança do cidadão. 1283 – Enfrentamento à pobreza 0071 – Comunidade ativa. 8009 – Organização produtiva de comunidades pobres.

Fonte: PINHEIRO, L. I. P. *Do ajuste fiscal às demandas por assistência social: compromisso fiscal e compromisso social na trajetória da LOAS*. Porto Alegre, Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCRS, 2005. 200 p.

(1) Com a reestruturação orçamentária, os programas são compostos por diversos projetos e atividades.

A execução orçamentária do FNAS, desagregada em subprograma, no período de 1996-99, e em subfunções, entre 2000 e 2002, é apresentada na Tabela 3. No primeiro período, a distribuição dos recursos demonstra que existe concentração e tendência a crescimento acentuado na dotação do subprograma Assistência Social Geral, área que inclui o BPC para idoso e para portadores de deficiências, responsáveis por esse crescimento, como se verá a seguir. No subprograma Assistência ao Menor ocorreu crescimento de 1996 a 1998 e redução em 1999. Quanto aos subprogramas Assistência à Velhice e Assistência Comunitária, os valores mantiveram-se muito baixos em ambos, sendo os montantes constantes no primeiro e irregulares no segundo.

Quanto ao período de 2000-2002, as subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao

Portador de Deficiência são as que detiveram a maior fatia do orçamento, em torno de 75% da dotação total do FNAS, e apresentaram crescimento contínuo de 2000 a 2002. Com a nova classificação orçamentária, essas duas subfunções passaram a incluir Benefício de Prestação Continuada.

Nesse período, também as subfunções Administração Geral (122), Normatização e Fiscalização (125), Tecnologia da Informação (126) e Formação de Recursos Humanos (128), que fazem parte da Função 04 – Administração – passaram a ser incluídas na execução orçamentária do FNAS. As despesas do FNAS com atividades-meio, como a remuneração de agentes pagadores dos benefícios, o processamento de dados, os serviços de concessão e cessação do BPC, a revisão e auditoria do BPC, transitaram pelo FNAS, mesmo com deliberação contrária do CNAS¹⁰ (Boschetti, 2003).

Tabela 3
Execução orçamentária do FNAS, subfunções (1), no Brasil – de 1996-03

		(Em R\$ mil)							
Subprograma/Subfunção		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0483	Assistência ao menor	426.977	656.795	684.584	631.683	-	-	-	-
0485	Assistência à velhice	51.058	54.154	52.421	50.189	-	-	-	-
0486	Assistência Social geral	819.930	1.831.934	2.466.299	3.018.231	-	-	-	-
0487	Assistência Comunitária	-	24.488	67.813	35.382	-	-	-	-
122	Administração geral	-	-	-	-	-	54.941	39.318	-
125	Normat. e Fiscalização	-	-	-	-	15.507	-	3.985	-
126	Tecnologia de informação	-	-	-	-	6.261	75.169	6.759	6.768
128	Formação de RH	-	-	-	-	-	15.711	12.068	12.567
241	Assistência ao idoso	-	-	-	-	1.072.326	1.675.417	1.352.293	1.820.382
242	Assistência à PPD	-	-	-	-	2.233.600	2.954.304	2.604.394	2.940.210
243	Assist. à criança e adol.	-	-	-	-	1.005.555	1.085.206	878.411	826.601
244	Assistência comunitária	-	-	-	-	122.398	131.656	173.931	55.235
Total		1.297.965	2.567.372	3.271.117	3.735.485	4.455.647	5.071.159	5.992.404	5.661.762

Fonte dos dados brutos: SIAFI/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Nota: Valores inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2003.

A distribuição percentual dos recursos totais do FNAS entre os diversos subprogramas e subfunções é mostrada na primeira parte da Tabela 4. Na segunda parte da mesma tabela, são apresentados os dados percentuais da execução do orçamento previsto (valor executado sobre o autorizado).

Os subprogramas Assistência ao Idoso e Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência (PPD) recebem mais de 70% do orçamento e têm uma execução perto dos 100%. Constata-se, assim, que a subfunção ou os subprogramas que abrigam o BPC têm um alto percentual de

execução garantido, uma vez que se trata de um direito constitucional.

No período de 1996-1999, a dotação de recursos do subprograma Assistência ao Menor, oscilou entre os 22% e os 27%, exceto no ano de 1999, em que não chegou aos 17%. Quanto à execução, esteve bem acima dos 80%, entre 1996 e 1998, e, no ano de 1999, chegou aos 96,4%. Entretanto, no período 2000-2002, a execução orçamentária da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente veio declinando, chegando aos 78% em 2002.

Quanto ao subprograma Assistência Comunitária, que abriga as ações de enfrentamento à pobreza, foi o que recebeu a menor fatia de recursos e, ao mesmo tempo, foi o que teve a menor execução orçamentária: 69,9% em 1997, 87,5% em 1998 e 60,4%, em 1999, respectivamente. Já no período de 2000-2002, a Assistência Comunitária teve uma dotação de recursos maior, cerca de 3,3%. Em que pese a amplitude e a gravidade das situações de pobreza, esse crescimento não representa um grande avanço, tanto mais que a dotação não foi totalmente utilizada, tendo um percentual de execução bem inferior a do período anterior: 40,7% em 2000, 21,2% em 2001 e 43,5% em 2002.

Tabela 4
Evolução da execução orçamentária do FNAS, por subfunções – 1996 a 2002

Subprograma/Subfunção (1)	Porcentagem do orçamento do FNAS (2)							Executado sobre o autorizado (3)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Subprograma															
0483	Assistência ao menor	24,4	27,7	22,4	16,8	-	-	-	89,6	87,4	88,7	96,4	-	-	-
0485	Assistência à velhice	2,9	2,3	1,7	1,4	-	-	-	90,4	88,7	89,5	96,6	-	-	-
0486	Assistência Social geral	72,7	68,7	73,6	80,8	-	-	-	57,7	98,5	97,6	96,5	-	-	-
0487	Assistência Comunitária	-	1,3	2,3	1,0	-	-	-	-	69,9	87,5	60,4	-	-	-
Subfunção															
122	Administração geral	-	-	-	-	0,6	1,0	0,9	-	-	-	-	-	44,5	59,0
125	Normat. e Fiscalização	-	-	-	-	0,3	0,19	-	-	-	-	-	-	-	-
126	Tecnologia de informação	-	-	-	-	0,1	0,18	1,2	-	-	-	-	82,2	63,9	88,9
128	Formação de RH	-	-	-	-	-	0,23	0,3	-	-	-	-	-	80,1	90,1
241	Assistência ao idoso	-	-	-	-	23,3	26,5	27,6	-	-	-	-	98,1	96,0	97,7
242	Assistência à PPD	-	-	-	-	48,4	50,4	48,4	-	-	-	-	99,3	97,3	98,4
243	Assist. à criança e adol.	-	-	-	-	24,0	17,2	18,6	-	-	-	-	81,3	80,3	78,2
244	Assistência comunitária	-	-	-	-	3,3	4,1	2,7	-	-	-	-	40,7	21,2	43,5

Fonte dos dados brutos: SIAFI/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

(1) Até o ano 1999, os valores referem-se aos subprogramas.

(2) Valor autorizado (Lei + Créditos) sobre o total do FNAS (Lei + Créditos).

(3) Valor liquidado sobre o autorizado (Lei + Créditos).

Para se observar a estrutura de distribuição de recursos, bem como a irregularidade do financiamento em algumas áreas, torna-se necessário promover uma desagregação maior das

¹⁰ Em que pese a importância da informatização do sistema de concessão dos benefícios, existe o entendimento

contas. Entretanto, uma investigação através das referências político-legais propostas pela LOAS, nos seus artigos 20 a 25, que determinam que as ações da Assistência Social deverão ser desenvolvidas por intermédio do benefício de prestação continuada, dos benefícios eventuais, dos serviços assistenciais, dos programas de assistência e dos projetos de enfrentamento à pobreza, é esclarecedora.

Os dados da Tabela 5 apresentam a execução do orçamento do FNAS, rearranjada de acordo com o referencial legal da política de Assistência Social, em valores monetários e percentuais de cada um dos grupos no total dos recursos.

Tabela 5
Recursos do FNAS de acordo com a discriminação determinada pela LOAS, – 1996-02

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Benefício de Prestação Continuada (1)	290.284	1.639.876	2.270.365	2.800.760	3.152.942	3.811.954	4.550.733
Serviços assistenciais (SAC) (1)	612.065	629.473	615.737	579.627	595.730	554.003	526.617
Programas de assistência social (1)	-	31.634	78.959	218.325	584.557	549.450	846.769
Projetos de enfrentamento da pobreza (1)	395.316	266.389	306.056	136.773	122.398	155.752	68.285
Total	1.297.965	2.567.372	3.271.117	3.735.485	4.455.647	5.071.159	5.992.404
Benefício de Prestação Continuada (2)	22,37	63,87	69,41	74,98	70,76	75,17	75,94
Serviços assistenciais (SAC) (2)	47,16	24,52	18,82	15,52	13,37	10,92	8,79
Programas de assistência social (2)	-	1,23	2,41	5,84	13,41	10,83	14,13
Projetos de enfrentamento da pobreza (2)	30,47	10,38	9,36	3,66	2,75	3,07	1,14
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte dos dados brutos: Siafi/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

(1) Valores inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro/03.

(2) Percentagem do FNAS.

Os dados mostram que o BPC absorveu a maior parte dos recursos, apresentando uma trajetória de crescimento da sua participação percentual no Fundo, de 22% para 75% dos recursos totais. Essa trajetória, diferenciada em relação à maioria das outras ações financiadas pelo FNAS, certamente se deve ao fato de o benefício ser requerido pelo próprio cidadão e, uma vez concedido, não ser suscetível aos cortes orçamentários, o que é reconhecido, inclusive, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.¹¹

A participação percentual dos Programas Assistenciais também cresceu, passando de 1,2% para 14% do total de recursos do FNAS. Estas ações implantadas para atender a situações circunstanciais ou conjunturais tais como trabalho infantil e exploração sexual de crianças e adolescentes, com focalização e tempo de duração determinado, sendo a sua dotação decidida politicamente. Como não se trata de ação continuada, a opção pela sua

de que estes recursos não deveriam ser retirados dos recursos do FNAS e sim da Função Administração.

¹¹ “Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I – concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

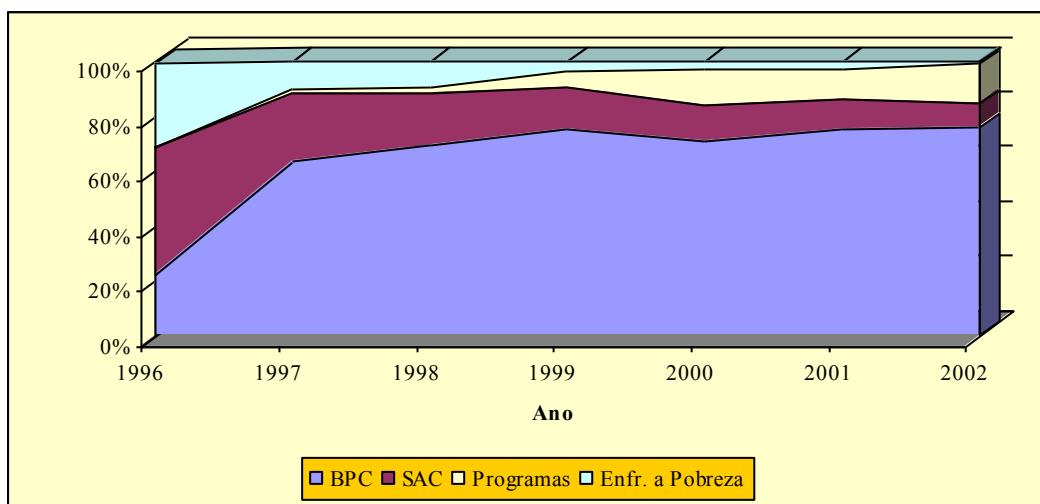
II – expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III – reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.”

utilização pode ser revertida a qualquer momento, sem maiores entraves políticos. No Gráfico 3 tem-se a visualização dessas tendências.

Os Serviços Assistenciais e os Projetos de Enfrentamento à Pobreza vêm decrescendo ao longo do período. Os SACs, que representavam 47% dos recursos do Fundo, ou seja, quase a metade das ações no ano de 1996, passaram para 8,7% da participação percentual na distribuição dos recursos em 2002. Já os Projetos de Enfrentamento à Pobreza, que tinham 30% dos recursos, passaram a contar com apenas 1% do total de recursos no mesmo período.

Gráfico 3
Recursos do FNAS aplicados em ações discriminadas nas LOAS



Fonte dos dados brutos: Siafi/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.
Nota: Em porcentagem do FNAS.

A análise da execução orçamentária do FNAS através das ações intrínsecas à Assistência Social, conforme preconizado na LOAS, evidencia que o ajuste fiscal atingiu de forma mais pesada os Serviços de Ação Continuada e os projetos de enfrentamento à pobreza, justamente as duas ações que melhor traduzem as conquistas obtidas com o novo desenho da Assistência Social quanto à universalização do direito à assistência.

Caso se mantenha a tendência atual de crescimento no volume dos recursos do BPC, sem o correspondente crescimento nas outras ações, o FNAS corre o risco de passar a ser considerado, na prática, o Fundo do BPC, o que representa um reducionismo e um retrocesso de toda a construção até agora realizada na Assistência Social. A trajetória dos gastos explicita a tendência à utilização de ações focalizadas e com tempo determinado em detrimento de ações continuadas e de caráter universal.

Considerações finais

O exame da execução orçamentária do FNAS realizado nesta pesquisa permitiu evidenciar um crescimento expressivo dos recursos. Entretanto deve-se levar em conta que este foi o seu período de implantação plena, sendo natural o seu crescimento e, ainda, que o crescimento não foi homogêneo entre todas as ações.

Com relação às receitas, o FNAS contou com quatro fontes estáveis de financiamento no período. Foram elas: os Recursos Ordinários, a Alienação de Bens Apreendidos, a CSLL e a Cofins. Porém, a Cofins teve a maior participação na estrutura do financiamento, cerca de 70% do montante total. O peso e a constância da Cofins como principal fonte de financiamento têm levado a uma crescente dependência do Fundo em relação a essa contribuição social, o que, apesar de não ser necessariamente negativo, certamente traz inquietações quanto ao futuro, além de ser relevante repetir que se trata de uma contribuição social cobrada sobre o faturamento das empresas, podendo ser repassada para os consumidores, o que lhe confere caráter regressivo, já que acaba recaindo indistintamente sobre ricos ou pobres.

Já quanto aos gastos, a justiça social também sofreu alguns entraves. Percebe-se que, durante o período, houve inversão na rota de crescimento das ações. O BPC e os Programas de Assistência Social cresceram 15 e 27 vezes respectivamente. As duas ações têm características diferentes, mas têm em comum o fato de essas características serem a razão do seu crescimento. O BPC é uma transferência direta aos destinatários, que por ter origem constitucional e ser auto-aplicável, retira do Governo o poder de contingenciá-la. Já os programas são ações implantadas para atender a situações circunstanciais ou conjunturais, com focalização e tempo de duração determinado, sendo a sua dotação decidida politicamente. Como não se trata de ação continuada, a opção pela sua utilização pode ser revertida a qualquer momento, sem maiores entraves políticos.

A maioria das ações que constituem os programas é de difícil quantificação quanto ao efetivo atendimento das demandas, uma vez que são raras as estatísticas específicas que apresentem número potencial de destinatários.

As ações que compõem os Serviços Assistenciais e os Projetos de Enfrentamento à Pobreza sofreram reduções na destinação dos recursos o que faz com que as suas ações aconteçam de forma residual e seletiva, destacando para atendimento segmentos específicos

da população e perpetuando antigos estigmas, que sempre estiveram presentes nos imaginários da população quanto aos destinatários da assistência social.

Assim sendo, apesar dos avanços, a política pública de Assistência Social tem um papel importante a desempenhar ainda. A sua construção, conforme proposta na LOAS, através de ações continuadas de atenção à criança, ao adolescente, ao idoso e ao portador de deficiência; de programas de duração determinada e ações de enfrentamento à pobreza, apresenta uma coerência que, se levada a cabo com o necessário e suficiente equilíbrio orçamentário, certamente será um dos pilares da construção de uma sociedade mais justa.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília, GESST, SER, UNB, 2003.

BRASIL Institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. nº 4320 de 23 de março de 1964.

———. *Constituição* (1988) de 23 de dezembro de 1988.

———. *Lei Orgânica da Assistência Social*, nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Brasília, MPAS, 2000.

———. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social instituído pela Lei nº 8.742. Decreto nº 1.605, DE 25 de agosto de 1995.

———. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Siafi/STN – Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, MPAS, SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Norma Operacional Básica da Assistência Social, Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social*. Brasília, 2001.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Disponível em: <http://www.mds.gov/programas>. Acesso em: 29 dez. 2004.

———. Disponível em: <http://www.desenvolvimento-social.gov.br/mds/_htm/progs>. Acesso em: 30 nov. 2004.

———. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.gov.br/iframe/ações_seas/API/API.htm>. Acesso em: 30 nov. 2004.

PAIVA, Beatriz Augusto. *A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS*. São Paulo, Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCSP, 2003.

PINHEIRO, L. I. P., *Do ajuste fiscal às demandas por assistência Social: compromisso fiscal e compromisso social na trajetória da LOAS*. Porto Alegre, Tese de Doutorado em Serviço Social. FSS/PUCRS, 2005. 200 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; GUILHON, Maria Virgínia Moreira; CRUZ, Glaucejane G. da; SILVA, Andréa Monique Loureiro da. Comunidade solidária: contradições e debilidade do discurso. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.