

O FUNDO PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS: O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA SUAS

THE PUBLIC FUND AND THE SOCIAL POLICIES: THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY FINANCING IN “SUAS” ERA

Olinda Rodrigues*

Aurilene Ferreira da Silva**

Edileuza Costa da Cruz***

Lorena dos Santos Souza****

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de analisar e compreender a composição do fundo público e o financiamento tributário da política social e da política sócio-assistencial na esfera do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Iniciaremos este artigo com uma breve conceituação de política social e as visões extremistas que pairam sobre o termo. Apontaremos como essas políticas são financiadas e qual a importância do fundo público para a efetivação das políticas sociais. Por fim, analisaremos o financiamento da política de assistência social, a partir do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Palavras-chave: Financiamento. Política Social. Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT: *This article aims to analyse and understand the composition of public fund and the tax financing of social policy and social assistance policy under the Social Assistance Unic System (SUAS). The paper begins with a brief conception of social policy and the extremist views that hang over the subject. We point out how the financing of these policies are made and the relevance of public fund for the effective implementation of these social policies. Finally, we will be analysing the social assistance policy financing from the Social Assistance Unic System – SUAS.*

Keywords: *Financing. Social Policy. Social Assistance Unic System.*

* Professora do curso de Serviço Social na Universidade Federal do Pará.

** Graduanda de Serviço Social da Universidade Federal do Pará..

*** Graduanda de Serviço Social da Universidade Federal do Pará.

**** Graduanda de Serviço Social da Universidade Federal do Pará.

INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é fazer uma análise e apresentar a discussão, sobre as categorias a ser estudadas: fundo público, financiamento, sistema tributário, políticas sociais e a política de assistência social.

O financiamento das políticas sociais é um tema relevante na contemporaneidade, por ser um fenômeno que surge com a edificação da sociedade burguesa. E, é um mecanismo que o Estado utiliza para mediar à contradição entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho.

Por se tratar de uma pesquisa preliminar, no qual, o objetivo é aprimorar a discussão sobre as categorias de análises e sistematizar as discussões sobre o objeto a ser estudado foi realizada a pesquisa bibliográfico-documental, e o método de abordagem é o materialismo histórico dialético.

1 O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Conforme BEHRING “Em geral, reconhece-se que a existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se”. (2000, p. 1). Dessa forma, a política social é um mecanismo que o Estado utiliza para mediar à contradição entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho.

Em um país alicerçado na ideologia neoliberal, marcado pela pobreza e pelas desigualdades sociais, as políticas sociais são um instrumento poderoso no enfrentamento da miséria, por isso é importantíssimo não se criar ou cultivar visões distorcidas em relação às políticas sociais, alertamos FALEIROS (2000, p. 50)

As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato; não são medidas boas em si mesma, como soem apresentá-las aos representantes e os teocratas estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetos de esquerda soem em dizer, afirmando que as políticas são instrumentos de manipulação e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária.

Essas visões extremistas da política social, ao invés de torná-las mais eficaz, podem negar seu cunho público e sua identidade democrática. O convite é para sermos cautelosos na avaliação de suas possibilidades e riscos.

Portanto, política social é, no atual contexto, um instrumento fundamental para a garantia de direito dos cidadãos, e são resultados das organizações, mobilizações e lutas dos movimentos sociais e sindicatos.

O fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, nas quais essas políticas têm importância tanto para a esfera econômica quanto para as políticas sociais. Constitui-se como um instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalista, com o papel de manter o capitalismo na esfera econômica e a ordem vigente.

O desenvolvimento do capitalismo só é possível com a utilização de recursos públicos, isto é, o sistema do capital não sobreviveria sem o forte apoio do Estado.

O Estado se utiliza do fundo público para intervir na economia, visto que usa várias formas para a realização dessa arrecadação, tais como; cobrança de impostos, contribuição e taxas, mais-valia socialmente produzida.

A metade do orçamento público, mecanismo de planejamento direcionado tanto a proteção das receitas quanto aos gastos públicos em ações propostas pelo poder executivo, é transferido ao capital financeiro. Dessa forma, deixa de lado outras áreas que poderiam ter investimento

maior como as áreas de saúde, educação, assistência, etc. Neste sentido “o fundo público deve assegurar recursos suficientes para financiamento das políticas sociais”. (TAVARES; 2012, p. 124).

No entanto o sistema tributário brasileiro é a favor da concentração de renda. Segundo SALVADOR “o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas” (2012, p. 129), ou seja, no Brasil o sistema tributário é marcado pela regressividade que faz com que os pobres paguem mais impostos que os ricos.

Essa arrecadação se configura, como uma perversa estrutura de financiamento do Estado brasileiro, em que as pessoas de menor poder aquisitivo e os trabalhadores assalariados são os principais contribuintes do fisco por meio de uma tributação indireta e regressiva, que recai sobre a produção e o consumo de bens e serviços sendo sujeitos à transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores.

“Os recursos provenientes dos impostos como era de se esperar, representam a principal fonte de financiamento das políticas sociais selecionadas no âmbito do orçamento fiscal” (SALVADOR, 2012, p.143). Segundo BOSCHETTI e MIOTO (2008) os governantes retiram de um fundo público formado com recursos arrecadados da população um valor para atender demandas e necessidades sociais, geralmente de forma compensatória, tal como a transferência de renda aos mais pobres.

Outro aspecto que precisa ser evidenciado diz respeito à seguridade social, aqui entendida como o conjunto de ações e instrumentos por meio do qual se pretende erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover uma sociedade livre, justa e solidaria.

O sistema de seguridade social, em seu conjunto, visa garantir que o cidadão se sinta seguro e protegido

ao longo de sua vida, fornecendo a este cidadão recursos necessários para os momentos de adversidade. Ela engloba a saúde, a assistência social e a previdência social.

A seguridade social é financiada por toda a sociedade, de forma direta por meio de empregados e empregadores sendo exclusivamente utilizados nos gastos da previdência social e indireta através das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira que são destinados para as políticas de saúde e assistência social. Porém, o financiamento da seguridade social ocorre nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da união, do Estado, do distrito federal e dos municípios.

A Constituição Federal foi um importante veículo da conquista dos direitos do povo, principalmente direitos trabalhistas e sindicais, sendo uma ferramenta essencial para edificar a seguridade no país. Porém, conforme BRAVO e PEREIRA, atualmente existe um “silencioso desmonte da seguridade social no Brasil” (2008, p.173), promovido pela ideologia neoliberal, corroendo as frágeis bases de sustentação de um projeto coletivo de proteção social.

2 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA SUAS

Outro ponto importante para ser abordado é o financiamento das políticas de Assistência social, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É necessário definir o que é o sistema e quais são as suas atribuições dentro da política de financiamento.

O Sistema Único de Assistência Social foi implantado a partir da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência social, que ocorreu em dezembro de 2003, na qual discutiu o fortalecimento da assistência social como política pública.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/ SUAS – é um instrumento

normativo que define como se operacionaliza os preceitos da legislação que rege o SUAS) define o sistema como:

É um sistema público como comando único, descentralizado, não contributivo que organiza e normatiza a política nacional de Assistência social na perspectiva da universalidade dos direitos, regulando em todo o território nacional as ações sócio-assistenciais. (2006, p.10).

Ou seja, em termos gerais esse sistema consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação dos três entes federativos (Federal, Estadual e Municipal) indicam que de forma articulada e complementar, regulam e expandem as ações de assistência social como dever do Estado e direito do cidadão, também operam na proteção social no campo da assistência social.

Essa nova sistemática de financiamento rompe com o modelo tradicional, o qual é operado por práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas e pontuais, fundamentada em bases patrimonialistas e clientelistas; operada pela lógica per capita, onde na maioria das vezes não corresponde às necessidades específicas. Estabelece o repasse imediato fundo a fundo no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social.

O fundo Nacional de assistência social é a instância, no âmbito da União, na qual são reservados os recursos destinados ao financiamento dessas políticas de assistência. As esferas do governo devem instituir tais fundos em seus âmbitos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para auxiliar as ações programáticas e co-financiamento da política.

A gestão, financiamento e o controle social são os principais eixos do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), e busca constantemente promover a relação entre esses elementos.

Historicamente, existe um descompasso entre a gestão e o financiamento das políticas públicas. Na

assistência social isso acarretou serias consequências na garantia dos direitos sociais.

A proposta de financiamento do SUAS, investe esta lógica, e propõe as condições políticas e materiais para o enfretamento das desigualdades sociais, possibilitando a compreensão e a concretização da política de assistência social como política pública de estado.

Os fundos especiais de financiamento instituído pela Constituição Federal de 1988, trás também consigo o controle social para ser exercido sobre ele, seja no destino do orçamento, seja no processo de execução e aplicação.

Para o fortalecimento de uma gestão transparente dos recursos do fundo nacional de assistência social, utilizam-se do Índice SUAS, que propõem os critérios para o confinamento da proteção social básica, priorizando os municípios mais vulneráveis, como menos capacidade de investimentos e com mais investimento do Governo Federal.

Conforme já mencionado, existe uma profunda relação entre a gestão e o financiamento, assim, segundo TAVARES, “o financiamento deve levar em conta a existência de serviços, programas, projetos e benefícios operados no âmbito dos territórios, com centralidade na família e nos níveis de proteção básica e especial”. (2009, p. 236).

A partilha e transferência de recursos seguem alguns critérios, estabelecidos pela NOB: Critério de Partilha, que visa priorizar e projetar a universalização da cobertura do co-financiamento em todo o território nacional. O Critério de Transformação que estabelece sete pisos de proteção social para a transferência de recursos destinados a assistência social, dos quais, três são de proteção social básica e quatro de proteção especial.

É importante ressaltar que co-financiamento inserido na NOB, propõe a descentralização, isto é, as esferas municipais, estaduais e federais de governos devem definir suas competências pautando-se na análise local e na realidade dos municípios por porte.

A gestão pública de política de assistência social da NOB/SUAS reconhece o relevante papel do planejamento técnico financeiro, onde o orçamento público é um elemento fundamental, pois evidencia a projeção das receitas e “autoriza limites na gestão de projetos e atividades propostos pelo poder executivo”. (TAVARES; 2009, p.241).

Portanto, o financiamento, o orçamento e o controle social são indicadores estratégicos para análise das políticas sociais, dentro da nova configuração da política nacional de assistência social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais é um instrumento do Estado para intervir nas contradições existentes na sociedade, elas também são fundamentais para a garantia de direitos. Mas para a realização dessas políticas é preciso mobilizações e lutas dos movimentos sociais e sindicais.

O contexto do neoliberalismo no Brasil foi desfavorável aos trabalhadores e fundamental para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário foi firmado para privilegiar a acumulação do capital e sobrecarregar os mais pobres e os trabalhadores assalariados. Eles são os maiores responsáveis pelo fundo público do Estado brasileiro.

O Estado se utiliza desse fundo público para intervir na economia, ele se apropria de várias formas para essa arrecadação. Entretanto, a maior parte desse fundo é direcionada para o capital financeiro, visto que, outras áreas ficam com a menor parte dessa arrecadação. O sistema tributário não tem seguido os princípios e diretrizes da Constituição Federal de 1988, no qual esse sistema está colaborando para os mais ricos e deixando para segundo plano os pobres, sendo estes os que mais pagam impostos para o fundo público.

As políticas sociais só serão financiadas de forma justa se houve mudanças na estrutura tributária e um pensamento mais progressivo, ou seja, sendo distribuído de forma igualitária aos membros da sociedade. Fazendo que os impostos não se direcionem para os mais ricos, mas para todos sem exceção.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Capacitação em Serviço Social**. Módulo 3 - Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a Distancia, 2000.

BRAVO, Maria; PEREIRA, Potyara; (orga). **Política social e Democracia**- 4. ed. - São Paulo, Cortez; Rio de janeiro: UERJ, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/ SUAS**. Brasília: 2006.

BOSCHETTI, Behring, SANTOS, Mito. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

FALEROS, Vicente de Paula. **A política Social do estado Capitalista**. 8 ed. São Paulo, Cortez 2000.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento Tributário da política social no pós- Real. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. **Financeirização do Fundo público e política social**, São Paulo: Cortez, 2012.

TAVARES, G. de C. O Financiamento da política de Assistência Social na era SUAS. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil** – Brasília: ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, UNESCO, 2009.