

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ NÚCLEO DE
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA O
ORÇAMENTO MUNICIPAL: O CONFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL

ANE CASSIA BRITO ALMEIDA MARTINS

SÃO JOÃO DEL REI
2018

A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA O ORÇAMENTO MUNICIPAL: O COFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ane Cassia Brito Almeida Martins¹
Claudio Luiz de Oliveira Costa²

RESUMO

Resumo: o Estado é detentor das normativas que organizam a sociedade é o presente estudo possibilitará reflexões e análises a partir da estrutura de dominação e proteção. Cabe salientar que mudanças de percepção acerca do papel da Assistência Social, da responsabilidade do Estado e dos direitos dos trabalhadores começaram a sobressair a partir da insatisfação das questões sociais vivenciadas pela população e por profissionais. Logo alçar um olhar sobre a sustentabilidade orçamentária e financeira da Assistência Social facilitará o entendimento acerca dos ramos históricos de caridade e filantropia, bem como seu atual patamar de direito do cidadão e dever do Estado, enquanto Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Sendo direito social para quem dela necessitar e assegurada em Lei tem aspectos técnicos e sociais paramentados a execução que não podem ser negligenciados. Assim será utilizada pesquisa bibliográfica qual fará panorama da trajetória da governança municipal, política de assistência e seu cofinanciamento. Salientando que o envolvimento social com as formas de governança municipal, qual seja gestores, técnicos e usuários percebem os investimentos sociais e as ausências destes. Também será utilizado os dados extraídos de 54 questionários entre físicos e digitais para visualizar a percepção da população acerca da importância das transferências intergovernamentais para receita municipal: cofinanciamento da assistência social. Tendo o Município do Betim, gestão plena dessa política sendo a fonte de inspiração para este trabalho.

Palavras-chave: cofinanciamento. Orçamento Municipal. Política de Assistência Social.

¹ Assistente Social – Chefe da Divisão Administrativa e Financeira –DAF – Secretaria Municipal de Assistência Social – Prefeitura Municipal de Betim/MG. Especialista em Intervenção Psicossocial no Contexto de Políticas Públicas, MBA Engenharia e Inovação e cursando Gestão Pública Municipal na UFSJ. anecassiaba@yahoo.com.br
² Professor orientador. Mestre em Administração: Contador e administrador na Universidade Federal Fluminense. E-mail: claudioluizoc@ig.com.br.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito balizado pela Constituição Cidadã de 1988 concedeu maior autonomia aos entes federados. Este processo de descentralização da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo Lubambo (2006), possibilitou que cada município brasileiro desenvolvesse, de acordo com as especificidades locais, planejamentos que atendessem a seus municípios.

Portanto, o desafio é atender as demandas sociais, econômicas e políticas na oferta de serviços públicos condizentes com o exercício da cidadania, já que no pacto federativo a distribuição de responsabilidades e recursos financeiros conduz o município a investir na otimização de recursos e, conforme Saldanha *et. al.* (2006), em planejamento estratégico que auxilie na gestão pública municipal a realizar o desenvolvimento social da cidade.

O cenário apresentado se passa no município de Betim, situado na região metropolitana de Belo Horizonte, com aproximadamente 420 mil habitantes. Este tem questões sociais relativas à educação, a saúde, assistência social a cultura, ao lazer e a outros serviços públicos que desafiam a gestão municipal.

Neste sentido a Secretaria de Assistência Social- SEMAS órgão gestor da política de assistência social no âmbito municipal é responsável por planejar, executar e avaliar as ações e serviços socioassistenciais que são realizadas para melhorar a qualidade de vida da população que vive em situação de risco e vulnerabilidade social.

A ausência das transferências intergovernamentais federais e estaduais comprometem a execução municipal dos serviços socioassistenciais, já que é o cofinanciamento dos serviços previsto legalmente que constitui ativos do fundo municipal de assistência social e contribui para a oferta dos serviços socioassistenciais. Desse modo o não repasse constitui impacto social relevante, já que assistência social é política interventiva e ofertada aos públicos mais vulneráveis da sociedade. E com o avanço das crises nacionais e internacionais tem recebido aumento de público em busca de serviços, programas, projetos e benefícios.

Logo, entende-se que a ausência de repasses financeiros pode comprometer o planejamento municipal da política. Portanto, ressaltando que o histórico do orçamento municipal da Assistência Social não tem percentual mínimo obrigatório de repasse instituído legalmente e também nas três esferas de governo estão à mercê de negociações políticas e teto da emenda constitucional 95, será desafio apresentar o cenário do cofinanciamento da Política de assistência social de Betim.

Diante deste cenário comprometedor de ausência de repasse para município de Betim que conduziu interesse a necessidade de compreender qual a importância das transferências intergovernamentais para o orçamento Municipal, qual seja o cofinanciamento da Assistência Social? Ressalta-se que o recorte para este trabalho é do cofinanciamento dos entes federados na consolidação da Política de Assistência Social do Município de Betim-MG. Este requer distinção das responsabilidades dos entes federados na partilha do cofinanciamento, bem como os impactos do não repasse consequência da emenda constitucional 95 e qual será o papel do controle social na gestão.

Como objetivo geral esta pesquisa busca compreender a importância do cofinanciamento dos entes federados na consolidação da Política de Assistência Social no Município de Betim – MG. Já como objetivos específicos;

- ✓ Distinguir a responsabilidade de cada ente federado no cofinanciamento da Política de Assistência Social.

- ✓ Apresentar os impactos do não repasse na execução dos serviços socioassistenciais

Neste sentido foi abordado através de diversos autores a Política de Assistência Social implementada pelo Sistema Único de Assistência Social e que tem seu financiamento assegurado na Lei Orgânica da Assistência Social. Todavia expor a realidade de Municípios brasileiros que implementam a política, como é o caso de Betim-MG e que tem limitações de atuação em serviços socioassistenciais devido ausência de repasses do cofinanciamento federal e estadual.

Logo a justificativa dessa abordagem decorre da necessidade de desmistificar aspectos de caridade e filantropia impregnados no imaginário social acerca da Assistência Social. E resguardar na atualidade o direito do cidadão e dever do Estado, enquanto Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Logo as reflexões propostas não esgotam o tema, mas reafirmar que é direito social estabelecido em Lei, a qual tem aspectos técnicos, legais e sociais que direcionam a execução da governança municipal que não podem ser negligenciados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O estado nas políticas públicas

O Estado organiza a sociedade através de ordenamentos que oscilam entre dominação e proteção. Nesta lógica, há de se entender que a intervenção na sociedade existe para minimizar a desigualdade da distribuição de renda e propiciar o acesso aos serviços públicos. Neste aspecto, Salvador (2012) aponta que os interesses da sociedade estão em permanente disputa com interesses econômicos e nesse cenário a disputa é política principalmente pelo financiamento. Logo, assegurar recursos financeiros e orçamentários é essencial para cumprimento das políticas públicas e ações do governo junto a sociedade.

E o que Junior e Salvador (2015) aponta como lógica financeira de ajuste neoliberal, ou seja, diante do aumento da vulnerabilidade econômica e social houve a redução de despesas públicas e concentração de renda, principalmente redução de investimentos nas políticas públicas de saúde, educação e assistência social. Tal constatação expõe que crises em âmbito federal e estadual impactam decisivamente os municípios.

Para Souza e Pereira (2013), as demandas sociais requerem estratégias de negociação política. Todavia é imprescindível que Estado atue de maneira efetiva afim de otimizar e implementar suas ações no Município. Já que a gestão municipal está inserida em sua demanda cotidiana e conta com auxílio dos demais entes para manter o efetivo funcionamento da Administração Pública.

2.2 O papel da administração pública municipal

O município é parte integrante da federação brasileira, conforme art. 1º e 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e possui autonomia política administrativa e financeira. Desse modo, o município tem importância tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando as diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública. Além disso, o município tem papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social.

“Os municípios vêm assumindo maior autonomia e mais responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos, ainda que de forma seletiva e na medida de suas possibilidades. (...) mesmo assim, mantém-se uma forte polarização no debate público entre aqueles que apostam no fortalecimento dos governos locais como um processo positivo para a democracia e a eficiência locativa do setor público, e aqueles que

entendem que os municípios são a própria manifestação do clientelismo e da ineficiência, nos quais o aumento da autonomia local só favoreceria a ingovernabilidade.” (LUBAMBO, 2006, p. 87)

Ora, o desafio é atender as demandas sociais, econômicas e políticas na oferta de serviços públicos condizentes ao exercício da cidadania. Já que no pacto federativo, a distribuição de responsabilidades e recursos financeiros conduz o município a investir na otimização de recursos e conforme Saldanha et al. (2006) em planejamento estratégico que auxilie na gestão pública municipal a realizar o desenvolvimento social da cidade.

De acordo com Saldanha et al. (2006), há necessidade de planejamento estratégico local que devem atender a finalidades da cidade. Com a descentralização e a autonomia municipal, este deve contemplar os serviços municipais, para além apenas de suas funções primordiais e entender a gestão como fenômeno amplo que pode compreender recursos humanos, sistemas e serviços ofertados.

De acordo com Araújo (2004) e Bresser-Pereira (1996), a administração pública na contemporaneidade passa pelo processo transitório que oscila entre a gestão burocrática e gerencial. Neste aspecto incorpora parcerias do setor privado e da democracia participativa no qual cria um modelo de gestão focado em resultados que atendam ao cidadão.

De acordo com Andrade (2005) apud Saldanha et al. (2006), o planejamento é essencial para que as distorções administrativas sejam sanadas e altere as condições indesejáveis para coletividade, no sentido de remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas propostas. E assim, decorrente das ações implementadas, a administração será eficaz e eficiente e poderá promover a qualidade dos serviços públicos e, conseqüentemente, o bem-estar da população.

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios da administração pública são: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. No entanto, estes princípios desafiam e esbarram muitas vezes nos planos de governo, na descontinuidade dos serviços e, conseqüentemente, na insatisfação do cidadão/usuário dos serviços.

“Gestão política é contar com autorização, recursos, apoio e legitimidade para implementar a missão organizacional. Incluir gestões com políticos, legisladores, burocratas que detenham poder de decisão sobre o financiamento e desenvolvimento das atividades. Também envolve a sociedade civil organizada, meios de comunicação, empresas privadas e a cidadania. Desde que estes sejam os atores-chave que tenham interesses relacionados com operações da organização.” (TOBAR, 2005)

E, portanto, de responsabilidade do Poder Executivo Municipal desempenhar suas funções por intermédio de órgãos (Secretarias, departamentos, serviços etc.) e entidades (autarquias, fundações, empresas estaduais e organizações da sociedade civil), cuja configuração se orienta para especificidades locais em termos de necessidades de ofertas de bens e serviços públicos. E assim consolidar as ações preconizadas em cada ente federado.

2.2.1 A política de assistência social

Juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social, a Assistência social passa a compor um dos pilares da Seguridade Social. Esta passa a ser regulamentada através dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, a qual estabelece os direitos dos cidadãos como sendo essenciais para o enfrentamento da pobreza. Em 07 de dezembro de 1993, foi sancionada a lei 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social, assim definida: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (Brasil,1993).

Em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social e conseguinte, em 2005, a Norma Operacional Básica – NOB é apresentada para que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social são, portanto, a CF/88, a LOAS/93, a PNAS/2004, a Norma Operacional Básica/SUAS/2005 e, a partir daí, a NOB-RH/2012, Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 e demais legislações pertinentes.

Segundo Colin (2008), o SUAS traz um novo ordenamento para política de Assistência Social afim de promover maior efetividade de ações, com o objetivo de aumentar sua cobertura. Este organiza dentro da política de Assistência Social os níveis de proteção: Básica e Especial. Ou seja, os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social são reorganizados por níveis de proteção, de modo a garantir as seguintes seguranças: sobrevivência (de rendimento e autonomia), acolhida e convívio ou vivência familiar, com base no território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local.

Assim, autora aponta que a concepção de gestão descentralizada, participativa e voltada ao atendimento das reais necessidades da população necessita ser cada vez mais planejada, financiada e controlada publicamente. Sendo assim, torna-se imprescindível o entendimento do financiamento da política de assistência social possa desenvolver as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa social previstas na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOBSUAS e assegurada pela atualização da LOAS, Lei Federal nº 12.435/2011 – que denomina SUAS o sistema descentralizado e participativo da assistência social.

2.3 Secretaria Municipal de Assistência Social

O município de Betim, situado na região metropolitana de Belo Horizonte, tem aproximadamente 420 mil habitantes. Sendo um dos polos industriais mais importantes do Estado, concentra grandes multinacionais como, por exemplo, a TOSHIBA e a FIAT. No entanto, há questões sociais que desafiam a gestão municipal, para que compreenda e ofereça de acordo com a necessidade e a qualidade dos serviços públicos.

Segundo Miranda (2008), a industrialização betinense decorrente da instalação de grandes empresas como a FIAT, Petrobrás, entre outras, concedeu ao município um imenso crescimento populacional e, conseqüentemente, evidenciou os problemas sociais.

Neste sentido, a política de assistência social seguia o cenário nacional pautado na filantropia e bem-estar. De acordo com a NOB SUAS (2005), as atribuições de municípios de grande porte perpassam a implantação de serviços especializados, devido às suas características populacionais e à atração de populações do entorno à rede socioassistencial. Prevê que a oferta dos serviços da proteção básica e especial sejam implantados de maneira ampla, bem como a efetivação e atualização dos Cadastros sociais (CadÚnico).

Para que o município possa lidar com suas questões sociais; segundo a gestão da assistência social, estabelecida pela PNAS/2004, é necessário que esta operacionalize a política de acordo com seu nível de gestão. Os níveis são: inicial, básica e plena, e são diferenciados conforme o porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana, e da densidade das forças sociais que os compõem, apresentado na tabela 1.

Tabela 1: Porte de município

Porte do município	Nº. Habitantes	Famílias referenciadas	Capacidade de Atendimento Anual
Pequeno Porte I	Até 20 mil habitantes	2.500	500 famílias
Pequeno Porte II	De 20 a 50 mil habitantes	3.500	750 famílias

Médio Porte	De 50 a 100 mil habitantes	5.000	1.000 famílias
Grande Porte	De 100 a 900 mil habitantes	5.000	1.000 famílias
Metrópole	Mais de 900 mil habitantes	5.000	1.000 famílias

Fonte: NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada (2012).

Como já dito, atualmente a política pública de Assistência Social é ofertada através da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. Este órgão é responsável pela gestão e execução das ações, serviços, programas e projetos que visam a garantia de direitos dos cidadãos bentineses.

A Secretaria de Assistência Social de Betim é responsável pela política de assistência social no município. É responsável por planejar, executar e avaliar as ações e serviços no que diz respeito ao trabalho voltado para a melhoria da qualidade de vida da população que vive em situação de risco social e de vulnerabilidade, além de prezar pelo combate à pobreza, coordenar programas de amparo à família, ao idoso, às pessoas com deficiência, à população em situação de rua, às crianças e adolescentes em situação de risco, em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. (Site Prefeitura Municipal de Betim, 2016)

A estrutura socioterritorial de gestão plena e execução cofinanciada se organiza de forma descentralizada para atender às 08 regionais administrativas do município, que contam com: 16 unidades do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 02 do Centro de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, 01 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP. Cabe dizer que há ainda 11 unidades de Alta complexidade executadas através de parcerias com Organizações da Sociedade Civil e mantém a estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social.

2.4 Financiamento do sistema único de assistência social

O setor público tem instrumentos de planejamento para o financiamento na Administração Pública. As ditas peças orçamentárias qual sejam o Plano Plurianual (PPA) até o detalhamento das metas e prioridades pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o estabelecimento de rubricas de despesas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) é essencial para materialidade do planejamento estratégico em qualquer esfera de governo.

Não há como realizar a operacionalização da gestão da política de assistência social sem que esta esteja contemplada e assegurada nas peças orçamentárias. Além disso é através do orçamento que há representação da efetiva possibilidade de resposta às demandas do usuário,

na medida em que expressa o planejamento e o investimento financeiro para as funções de gestão e a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Segundo o Caderno de Gestão Orçamentária do SUAS (2014), o orçamento deve retratar a gestão proposta pelo SUAS do planejamento orçamentário até a viabilização das ações da política de assistência social. Estes devem estar previstos ainda em instrumentos próprios de planejamento da política – especialmente o Plano Municipal de Assistência Social e pactuações das metas físicas e financeiras e a regularidade de transferências fundo a fundo.

Salienta-se ainda que a Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social no capítulo V Do financiamento da Assistência Social, em seu artigo 30 apresenta as condições para efetivação do cofinanciamento da Assistência Social, qual seja:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. ([Incluído pela Lei nº 9.720, de 1998](#)) (LOAS, 1993, pág. 8)

Assim, o cofinanciamento da política da assistência social necessita ser entendido para que a aplicação seja assertiva no sentido de aportar recursos necessários as ações da política de assistência social através do Sistema único de Assistência Social.

Cabe dizer que as dotações orçamentárias devem ser organizadas de modo a atender os serviços, programas, projetos e benefícios da área, bem como traduzir os anseios da população em relação a política de assistência social. Logo, o gestor da política juntamente com sua equipe deve conhecer os ordenamentos jurídicos do âmbito da gestão orçamentária e financeira, bem como aplicação das legislações para correta aplicação dos recursos públicos.

2.4.1 Fundo Municipal de Assistência Social

Segundo BRASIL,2013, pág. 31 as ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

Descentralização político-administrativa: a coordenação e as normas gerais na esfera federal; a coordenação e a execução dos programas na estadual, municipal, de entidades beneficentes e de assistência social; e Participação da população: as organizações representativas são fundamentais para a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis. Desse modo, o texto constitucional esboçou alguns princípios que foram a base de construção do SUAS (BRASIL, 2013, pág. 32).

A Lei nº 9.604/98 foi considerada inovação ao estabelecer uma nova forma de financiamento da assistência social, instituindo o repasse fundo a fundo inicialmente delineado com a LOAS. Essa forma de financiamento foi instituída em substituição à lógica estabelecida pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Cabe dizer que a implementação do SUAS e de suas novas formas de gestão, financiamento e controle social, possibilitou segundo Brasil (2013) a consolidação de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos:

(...) proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social de modo articulado e complementar; Estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional; Fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; Regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal; Respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural; Reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais (condicionantes dos padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão) devem ser consideradas no planejamento e execução das ações; Articula sua dinâmica com as organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS (BRASIL, 2013, pág. 33)

Destarte, é apresentado no caderno de Gestão Orçamentária e Financeira (2013) que há uma mudança na lógica de financiamento da modalidade conveniada (transferência voluntária de recursos) para a modalidade fundo a fundo, que se classifica como transferência legal e obrigatória, foi instituído novo modelo de habilitação baseado em níveis de gestão: gestão inicial, básica e plena (para os municípios), visando estruturar de forma lógica o modelo de repasse de recursos, com instrumentos próprios de planejamento, como o Plano de Assistência Social e o Plano de Ação. Outros instrumentos a serem destacados são os fundos municipais e estaduais de assistência e o sistema democrático de partilha de recursos baseado em critérios objetivos e impessoais, conforme estabelecido pela Norma Operacional Básica NOB SUAS 2005, conforme tabela 2.

Tabela 2: Constituição do fundo de assistência social

Aspectos Legais	Lei de criação do fundo
	Decreto de regulamentação do fundo
	Inscrever o Fundo através CNPJ
Aspectos Político-Administrativos	Definir gestor ordenador de despesas e gestor financeiro
	Subordinar o fundo à Secretaria de Assistência Social
	Definir equipe do Fundo
Aspectos Organizacionais	Constituir unidade orçamentária
	Instituir unidade gestora
	Realizar planejamento orçamentário e financeiro
	Realizar programação orçamentária e fluxo de caixa
	Realizar execução orçamentária, financeira e contábil
	Realizar Monitoramento, avaliação e controle
	Prestar contas ao conselho em relatórios de fácil compreensão
	Prestar contas ao MDS através do Demonstrativo Sintético.

Fonte: Norma Operacional Básica NOB SUAS, 2005, pág. 29.

Somente com a implementação do Decreto nº 7.788/2012 que houve a consolidação da destinação dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social para Fundo Estadual de Assistência e Fundo Municipal de Assistência Social para que sejam realizados os serviços pactuados. E posteriormente com a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS nº113/2015 que foram afirmados os blocos de financiamento que possibilitou a flexibilização na utilização de recursos e facilitaram a gestão financeira para o financiamento o conjunto de serviços, programas, projetos e sua gestão, na forma definida em ato do MDS.

2.5 A importância das transferências intergovernamentais

Segundo Couto *et. al.* (2014) o SUAS tem como base um sistema descentralizado política e administrativamente, com comando único em cada esfera de governo, de forma a articular as ações socioassistenciais. Já Quinonero (2013) aponta que a organização do sistema foi idealizada para funcionar em consonância com o pacto federativo, de forma a propiciar descentralização das ações de execução para os gestores locais, cabendo aos gestores federais a organização e normatização dos serviços, programas e projetos. Logo os entes da federação se pautam pelas competências comuns e específicas relacionadas ao financiamento dos entes conforme a Lei nº 8.742/93 e a NOB/SUAS de 2012.

Cabe dizer que no decorrer dos anos os ordenamentos jurídicos implantados, bem como as orientações técnicas foram fundamentais para estruturação e visibilidade da política pública em termos administrativos-técnicos e metodológicos para figurar no rol de importância enquanto política de cunho fundamental das agendas políticas governamentais nas três esferas

de governo. Todavia não foram suficientes para manter a regularidade dos repasses financeiros ao Município de Betim, afim de assegurar recursos para estruturação da Política em âmbito municipal.

3 METODOLOGIA

A pesquisa bibliográfica possibilitou o suporte teórico ao presente trabalho e a pesquisa documental conduziu os levantamentos de dados necessários para compreender o histórico do cofinanciamento nos entes federados. Afim de apurar in loco as informações foi aplicado questionário semiestruturado contendo 10 (dez) perguntas por meio físico e eletrônico e obteve –se a participação de 54 pessoas de diversos municípios brasileiros, bem como do Município de Betim. Sendo assim na aplicação do questionário físico, utilizou se da amostragem intencional ao realizar a aplicação dos questionários no XX Congresso do Colegiado de Gestores de Assistência Social – CONGEMAS e através de formulário google encaminhado 80 pessoas apontadas pelo pesquisador. Sendo as perguntas de cunho dual, mas com possibilidade do entrevistado opinar acerca da importância das transferências intergovernamentais na última pergunta.

Logo a realização de gráficos para expor a polaridade das respostas e conceber análise mais pontual das perguntas abertas expondo realidade da compreensão da temática.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No intuito de compreender a importância do cofinanciamento dos entes federados na consolidação da Política de Assistência Social, iniciou-se primeiramente a pesquisa bibliográfica para apuração das transferências intergovernamentais aos municípios. Do geral ao particular, apurou-se as transferências do governo federal e estadual ao município de Betim, mais precisamente para cofinanciamento da política de assistência social.

Em descumprimento a legislação do cofinanciamento federal e estadual, o Município de Betim atualmente está com repasses financeiros atrasados. O levantamento de dados na Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS aponta dificuldades para desenvolver os serviços socioassistenciais já que o orçamento da SEMAS corresponde a 2,36% do Orçamento Municipal. Assim sem percentual assegurado em Lei, a política de assistência social depende do cofinanciamento ou seja das transferências intergovernamentais estadual e

federal que atualmente contribuem com 29% em detrimento a 71% que município tem que assegurar e garantir serviços, programas, projetos e benefícios aos cidadãos. Neste sentido a ausência de repasse configura redução dos serviços públicos e muitas vezes desproteção aos cidadãos que necessitam dessa política.

Considerando a crise econômica, política e social vivenciadas e os altos índices de desemprego, a busca por políticas assistenciais desafiam os gestores municipais a planejar estrategicamente e otimizar os recursos orçamentários e financeiros, bem como buscar contrapartidas sociais para manter a estruturação e intervenção do setor público. Betim atualmente tem conselho que analisa a implantação das empresas e que devem investir na área social para terem seus empreendimentos aprovados e implementados na cidade.

Assim os 54 questionários aplicados via formulário do google pela facilidade de acesso à internet, conduziram a análise da compreensão do conhecimento sobre finanças públicas, gestão orçamentária e financeira e aplicabilidade nos serviços socioassistenciais. Assim, as perguntas buscaram situar os entrevistados acerca do conhecimento geral do planejamento da administração pública. Entender se eles tinham conhecimento acerca do planejamento da gestão municipal. Sendo que 74,1% responderam que possuem esse conhecimento quanto que 25,9% disseram que não.

Destarte as ponderações da entrevistada de Conselheiro Lafaiete/MG a qual apesar da mobilização, poucas são as pessoas que participam de audiências públicas. Segunda ela os instrumentos de gestão podem influenciar positivo e negativamente dependendo do perfil do gestor já que são fiscalizados pelo conselho, por isso, são obrigados a aplicar os recursos para população. Ressalta ainda que é a mobilização para garantia dos repasses precisa ser garantida, os conselhos precisam estar atentos para cobrar o controle dos recursos e atentos a situação do país que impacta a população quanto a garantia dos seus direitos. Além, é claro, de superar a corrupção. Salienta que a capacitação é fundamental para conhecer como a administração pública funciona.

No quesito de participação em audiências públicas acerca de peças orçamentárias, 59,3% disseram que não participaram enquanto que 40,7% disseram que já participaram. Tal questão faz refletir acerca do envolvimento social no planejamento dos recursos orçamentários da gestão pública.

Já a respeito se os instrumentos de gestão podem influenciar as políticas públicas, verifica-se que 98,1% acreditam que a os instrumentos de gestão podem influenciar essas políticas. Tal visão demonstra que a gestão pública municipal depende do planejamento para

sua materialidade. A entrevistada do Município de Águas Lindas de Goiás/Goiás relata que geralmente os instrumentos de gestão de seu município representa mais um “copiar e colar” e que apesar disso a gestão observa as necessidades da população. Ressalta que a capacitação é fundamental para que todos os envolvidos, tanto governo quanto sociedade, possam entender que o município sozinho não consegue realizar os serviços sem o cofinanciamento.

Outro ponto é a aplicação dos recursos em serviços essenciais para população que foram percebidos que 59,3% acreditam que os recursos não são aplicados devidamente em detrimento de 40,7%. Destarte a afirmação da entrevistada do Município de Glaucilândia/MG que afirma que conhece as políticas públicas e seu planejamento e repasse, mas observa que “que os recursos vêm para esfera municipal de maneira que não pode ser utilizado conforme a necessidade. Acredita que deveriam ser utilizados de acordo com a autonomia do município”.

Já na opinião da entrevistada do Município de Cuiabá/Mato Grosso, “ os governantes não aplicam o recurso na totalidade das necessidades da população. Ressalta que as transferências intergovernamentais são importantes porque é por meio delas que se desenvolve as ações já que tem municípios que dependem somente dessa transferência para realizar ações, uma vez que são destinados recursos próprios para recursos humanos e insumos, que são a totalidade.”

Acerca do cofinanciamento da Política de Assistência Social houve concordância de que 50,9% desconhecem como é feito o repasse. Tal situação conduz a inferência já relatada na pesquisa bibliográfica da história dessa política entrelaçada com questões filantrópicas e religiosas e ser conhecida pela benesse. Esta questão bastante desconstruída após a constituição de 1988 e posteriormente com cotidiano de resistência em assegurar-la enquanto política pública é ressaltado nos 49,1% dos entrevistados.

No que diz respeito da aplicação dos recursos também se percebe ainda desconhecimento a se apurar que 53,7% desconhecem sua destinação. Todavia, todos são categóricos ao afirmar que é de suma importância as transferências intergovernamentais para município. Já que esta composição da receita municipal contribui para ações locais da política de assistência social. E o que o entrevistado do Município de Betim que também participa do Conselho Municipal de Assistência Social afirma que “o cofinanciamento deve ser feito nos três níveis, cidade, estado e união”.

Assim o entrevistado de Palmas – Tocantins considera importante e necessária a transferência do governo federal e estatal já que é o município que executa, mas não consegue arrecadar o suficiente para se manter e a demanda é grande. Já que a política de assistência

social é feita no município se não houver o repasse há descontinuidade se não transferir não há atendimento local e os três entes federados devem trabalhar juntos para que isso aconteça. ”

Assim os dados e as informações apresentadas corrobora com a realidade do Município de Betim a qual a população tem pouca compreensão acerca do finanças públicas, mas precisamente acerca da compreensão das transferências intorgovernamentais e o planejamento da gestão pública municipal. Todavia, não esta totalmente alheia aos impactos ocasionados pela redução do investimento social, uma vez que veem os problemas locais não sendo sanados. Os impactos na busca de benefícios e serviços socioassistenciais apresenta o empobrecimento social e ausência de ofertas de empregabilidade.

Logo a realidade da política de Assistência Social cofinanciada anualmente é descompasso entre o planejamento e a execução, haja vista o descontinuidade dos repasses e ausência dos recursos próprios para cobrir os rombos estabelecidos. Assim fica a responsabilidade do município em cumprir as metas físicas e a culpabilização da ingerência de recursos e a mercer da ausência dos repasses do Governo Federal e Estadual.

Constata-se que atualmente cumpre-se com 71% da dotação orçamentária municipal, 5% cofinanciamento pode ser repassado pelo Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS e o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS que é responsável pelo cofinanciamento de 24%. Pode-se verificar tais percentuais balizados no planejamento de 2018 entre as responsabilidades dos três entes federados. Todavia que pode ser constatado que a execução desses anos, ou seja, os repasses recebidos privaram o Município de ações mais robustas.

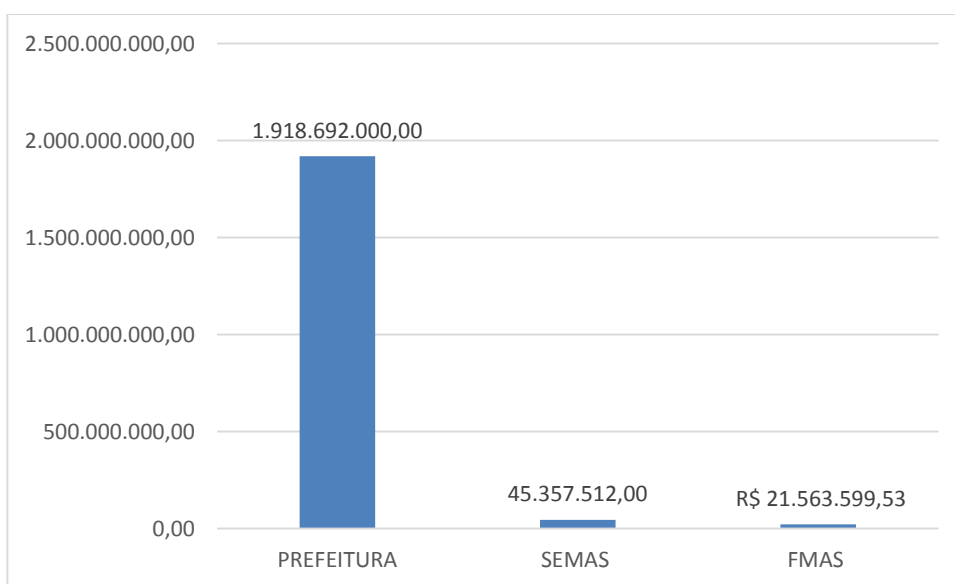


Gráfico 1 - Distribuição de recursos no Orçamento Municipal 2018

Fonte: Elaborado pelo autor.

Contrariando a legislação que diz assegurar as transferências do FNAS e FEAS devam ser regulares e automáticas, não têm sido a realidade. Os municípios convivem com atrasos nos repasses financeiros e a lógica de saldos altos com punições asseguradas pela suspensão e bloqueio de recursos por ingerência, conforme previstas na Portaria MDS nº36/2014 e nº88/2015.

Atualmente o Fundo Estadual de Assistência Social não repassou nos anos de 2015 a 2018 ao Município de Betim aproximadamente dois milhões de reais. Esta ausência de repasse coibiu os gestores da assistência social a replanejarem as ações com recursos repassados durante o período além dos saldos que permitiu flexibilidade das ações após 2015 com a promulgação da portaria MDS Nº113/2015, por meio dos blocos de financiamento. Tais constatações corroboram com o relato dos entrevistados sobre descontinuidade dos serviços em detrimento da ausência de repasses, tanto estaduais quanto federais. Assim há comprometimento na ausência e implantação de novos serviços, uma vez que Betim é um Município de grande porte, e é por isso que os serviços socioassistenciais ainda são insuficientes. Por fim, outra situação que se destaca é o congelamento dos gastos por meio da Emenda Constitucional nº. 95, promulgada em 2017. Tal medida pode ser constatada na retração do investimento social em contrapartida as ações pontuais e populistas as quais asseguram programas de governos eleitoreiros e não privilegiam as políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

A análise conjuntural pôde demonstrar que os Municípios aportam grande impacto da realização das políticas locais. Já que é na municipalidade que os impactos como desemprego, ausência de insumos de saúde e vagas para educação por exemplo confirmam a eficiência da governança pública.

Diante desse cenário o presente trabalho foi desenvolvido para compreender a importância das transferências intergovernamentais para orçamento municipal: cofinanciamento da política de assistência social a qual é uma das que tem sua primazia para quem dela necessitar e o que pode ser apurado que 98,1% acreditam que os instrumentos de gestão podem influenciar as políticas públicas, ou seja, sabendo que a política de assistência social em seus ordenamentos jurídicos tem a premissa de assegurar dentro do orçamento municipal receita orçamentária para que possa haver cofinanciamento dos serviços

socioassistenciais é de fato importante haver planejamento para que abarque os repasses do governo estadual e federal.

Contudo, quando 40,7% dos entrevistados verbalizam que acreditam na aplicação de serviços públicos relevantes para população é evidenciado que a informação é essencial para que os municípios exerçam controle social por intermédio dos cidadãos e assegurem que os recursos sejam de fato aplicados nas prioridades.

O município de Betim não é diferente dos demais. Já que para assegurar a operacionalização da política de assistência social depende do repasses do governo federal e estadual para desenvolver suas ações e na maioria das vezes são recursos alocados no fundo municipal de assistência social que permite a aquisição de materiais permanentes e insumos para realização das ações dos serviços socioassistenciais. Tendo ainda contribuído com pagamento da folha de pagamento. Entretanto, cabe dizer que mesmo as transferências intergovernamentais corresponderem a 29% da receita do fundo municipal de assistência social a ausência de tais repasses comprometem a estruturação dos serviços num município de grande porte, como é Betim.

Há de dizer que se cada ente colaborar com seu percentual de responsabilidade para política de assistência social, de fato haverá efetivação dessa política. Uma vez que os repasses regulares e automáticos são corroborados em leis para entes estadual e federal, bem como o acompanhamento e orientação das ações em nível local para assegurar a continuidade dos serviços.

Em meio a tantas pactuações e pais a serem desempenhados a realidade socioeconômica do país revela o impacto social e o reducionismo de investimento social a promulgar a emenda constitucional 95 que assevera o congelamento dos gastos públicos e já se verifica neste ano 2018 déficit expressivo de repasses nas políticas públicas. Todavia é salutar dizer que ainda é recorrente a disputa por percentual assegurado em lei, fato que a assistência ainda não alcançou como as políticas de saúde e educação.

Assim Betim também atualmente com aproximadamente 420 mil habitantes é um dos municípios brasileiros que já sofre os impactos da ausência de repasses. Evidenciado pelo crescimento populacional bem como as mazelas sociais. Tais variáveis que não foram contabilizadas para congelamento dos gastos públicos. Logo é relevante dizer que é imprescindível a continuidade dos repasses financeiros para que haja consolidação de todas políticas públicas, sobretudo, a política de assistência social, essencialmente pela busca da população pela dignidade e direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETIM, Prefeitura Municipal. **História de Betim**. Disponível em http://www.betim.mg.gov.br/prefeitura_de_betim/falando_de_betim/o_municipio/39037%3B36637%3B070912%3B0%3B0.asp acesso 20 Maio 2018.

BRASIL, Atlas do Desenvolvimento Humano - 2013. **Perfil do Município de Betim, MG** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/betim_mg> acesso Maio 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso Maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 140 p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº95** - Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm> Acesso 26 Maio de 2018

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social** (2003). In: Coletânea de Leis. 4. ed. Conselho Regional Assistência Social – 6ª Região: Belo Horizonte, 2005. 420p.

BRASIL. **Lei 12.435/2011. Alteração da LOA**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19604/beneficio-assistencial-e-lei-n-12-435-2011-redefinicao-do-conceito-de-deficiencia>. Acesso 20 maio. 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, DF. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS** - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 140 p.

COLIN. Denise Ratman Arruda. **SISTEMA DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA ASSISTENCIA SOCIAL: transitando entre a filantropia e a política pública**. Texto apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de doutor junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná, sob orientação do Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza 2008.

COUTO, Berenice et al. **O sistema Único de Assistência Social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

LUBAMBO, Cátia. **Desempenho da Gestão Pública que variáveis compõe a aprovação popular em pequenos municípios?** Sociologias, Porto Alegre. Ano 8 nº16. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a05n16>> Acesso 25 maio 2018

JUNIOR, Osmar Gomes Alencar. SALVADOR, Evilásio **Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil**. PESQUISA TEÓRICA. Revista Katalysis. V. 18. Nº 2 2015. Disponível em< <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/37602/31327> > Acesso: abril 2018.

SALDANHA, Gustavo Segabinazzi. PEIXOTO, Frederico Brider. ESTRADA, Rolando Juan Soliz. **O planejamento estratégico na Administração Pública Municipal**. In Encontro luso-brasileiro. UNIVALI- Balneário Camburiu. 2009. Disponível em :< <http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>> acesso em 25 Maio 2018

SALVADOR, Evilásio et al(Orgs). **Financiamento tributário da políticas social no pós-real**. In: Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez,2012.

SOUZA, Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: demarcando questões teóricas e conceituais**. In **ornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão. 2013. Disponível em< <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/orcamentopublicoepoliticaspUBLICASdemarcandoquestoesteoricaseconceitua is.pdf>> Acesso: abril 2018.

QUINONERO, Camila Gomes. ISHIKAWA, Carlos Takeo. NASCIMENTO, Rosana Cristina Januário. MANTOVAN, Rosimeire Aparecida. **Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30 – 2013.