

# O FINANCIAMENTO DO SERVIÇO DE ALTA COMPLEXIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAREMA

Evaristo Pereira de Souza Filho\*

Leda Dias Calantone de Lima\*\*

Orientador: Me. Daniel Tonelo

## RESUMO

O financiamento das políticas públicas no país são regidos por instrumentos normativos previstos na Constituição Federal e demais legislações específicas ao campo de atuação. No caso da Assistência Social existem algumas peculiaridades que são primordiais compreender, sobretudo no que se refere a sua tomada como política pública e dever do Estado. Dessa forma o terceiro setor, emerge como um ator importante na sociedade, tornando-se um parceiro fundamental ao Estado, na execução de serviços públicos, por meio de celebração de convênios, resultando na aplicação de subvenções. Assim está breve análise, buscou compreender como esse processo ocorre no âmbito municipal e qual atenção dispensada a uma entidade sem fins lucrativos de Guararema-SP, mediante o repasse de recursos públicos para a execução do Serviço de Alta Complexidade da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

**Palavras-chave:** Assistência Social. Financiamento. Entidade sem fins lucrativos.

## 1- INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade a presença do terceiro setor no país, tem se demonstrado com um parceiro importante ao Estado, mediante a execução indireta de serviços públicos, tal fator se dá, devido à contrapartida apresentada na celebração de convênios. Tomando isso como premissa, esta breve análise, buscou compreender como o financiamento realizado pelo Poder Público corrobora para o atendimento das necessidades da população que buscam acessar as políticas por meio desses espaços.

Dessa forma, tratando-se especificamente da Assistência Social, será realizado um breve contexto histórico de sua trajetória, resultando no seu reconhecimento como política pública. Posteriormente será apresentado as fontes de recursos dessa política, até o âmbito municipal, no qual será analisado a relação entre Estado e Terceiro setor, através de uma entidade sem fins lucrativos, que executa de forma indireta o Serviço de Alta Complexidade da Política citada anteriormente.

Diante disso, sabendo que a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado, questiona-se: qual a atenção dispensada a entidade sem fins lucrativos que executa o serviço de alta complexidade visando garantir os direitos dos munícipes de Guararema?

O objetivo desse trabalho consiste em efetuar uma análise do financiamento destinado a execução do Serviço de Proteção Social Especial que está previsto na Política Nacional de Assistência Social, realizada por uma entidade sem fins lucrativos do município de Guararema, mediante o repasse de recursos públicos da gestão anterior e da atual, relacionando com os valores empenhados na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC).

Através das informações existentes nos instrumentos legais que versam sobre o financiamento da Política, buscaremos compreender esse processo na esfera municipal, especificamente em relação aos repasses realizados para a execução do serviço.

---

\*Assistente Social. Estudante do curso de Pós-graduação: Legislativo, Controle Externo e Políticas Públicas no Brasil da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales. Endereço eletrônico: evaristofilhosso@gmail.com.

\*\* Assistente Social. Estudante do curso de Pós-graduação: Legislativo, Controle Externo e Políticas Públicas no Brasil da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales. Endereço eletrônico: leda\_calantone@hotmail.com.

Pois, na atual conjuntura de austeridade fiscal, as tensões pelo acesso a bens e serviços tem exigido uma maior compreensão das entidades sem fins lucrativos, no tocante ao financiamentos dos serviços previstos na Política Nacional de Assistência Social, portanto, é fundamental conhecer como é realizado esse processo, sobretudo no âmbito municipal, sendo o lócus da execução dos Serviços Socioassistenciais, bem como se apropriar dos instrumentos que regem esse processo.

As discussões presentes nesse trabalho se baseiam em pesquisas bibliográficas que abordam a historicidade da Assistência Social no Brasil, tendo como referencial Sposati (1995, 2007), bem como os instrumentos normativos que tratam do financiamento, como a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social. No que se refere ao campo de investigação, foi realizada uma análise do banco de dados disponíveis no Portal da Transparência de Guararema, sendo que os valores dos recursos foram atualizados por meio da “Calculadora do cidadão” disponível no site do Banco Central.

## **2- POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA CONSTRUÇÃO PERMANENTE.**

A trajetória da PNAS no país foi permeada de situações adversas a sua concretude, revisitar sua história significa se apropriar de sua essência para além dos atos normativos, portanto nesse tópico, abordaremos de uma maneira sucinta esse processo sócio histórico.

A assistência social antes da promulgação da Carta Magna, sempre foi tratada no âmbito da caridade, bem-estar e da filantropia, sobretudo, diante das ações da Igreja Católica, que tinha como perspectiva a “ajuda ao próximo”. Dessa forma, por parte do Estado, não havia preocupação alguma, em relação aos sujeitos que viviam em condição de miserabilidade, que por sua vez, contavam com a ação da Igreja.

Sobre esse aspecto, Sposati (1995, p 7-8) ressalta que:

Sob a capa da filantropia, ajuda circunstancial, espaço de caridade, a assistência social não se mostra de pronto como forma de relação histórica – e contraditória – das classes sociais frente à desigualdade social. Não se mostra de pronto com seus vínculos na arena política ou ainda não permanece visivelmente ligada à luta pelo poder.

Tal perspectiva perdurou até o momento em que na Era Vargas, a assistência passou a ser demandatária do Estado, exigindo ações para além da caridade, foi nesse contexto que surgiu as instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Serviço Social da Indústria e etc. Vale ressaltar que neste mesmo período, houve a instituição da Legião Brasileira de Assistência, que teve como expoente a primeira dama, a Senhora Darcy Vargas, originando o que conhecemos ainda hoje como “Damismo”, (mulheres de presidentes, governadores e prefeitos exercendo uma função forjada e distorcida do profissional de Serviço Social).

Todo esse contexto representou no período um avanço significativo, entretanto, não foi suficiente para superar o ranço cultural, calcado na caridade, pois a política do “Damismo” tratou de perpetuar a prática da benevolência em relação às demandas apresentadas pela sociedade, enrijecendo os primeiros passos da assistência social, rumo ao reconhecimento como política pública e dever do Estado.

Essa visão permaneceu presente até o momento da retomada da democracia no país, após a derrocada do período ditatorial, resultando na promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a assistência social como direito, expresso em seus artigos 203 e 204. Sob esse aspecto Sposati (2016, p - 108), diz que:

Pós-Constituição de 1988, a assistência social passou a ser reconhecida por seu conteúdo laico e estatal, em oposição a concepção que tradicionalmente a colocava como campo da bem-estar e do mérito, não como uma política de massa, mas como uma somatória de ações pontuais e fragmentadas, que não precisavam mostrar o seu impacto perante a demanda.

A seguir trataremos de esmiuçar os atos normativos que contribuíram para o fomento de ações que resultaram na implantação da Política Nacional de Assistência Social, bem como do seu financiamento e operacionalização na esfera municipal, sendo esta objeto de análise empreendida nesse trabalho.

## **2.1- O processo de reconhecimento da assistência como política pública**

Como mencionado anteriormente a Constituição previu a assistência como direito, sendo esta parte da Seguridade Social, assim no seu Artigo 203, está expresso:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Já o artigo 204, trata das ações governamentais dispensadas a assistência social, que será financiada através de recursos e contribuições sociais previstos no artigo 195, sendo eles: recursos provindos das três esferas do governo, contribuições de empregados e empregadores, de receitas de concursos prognósticos e etc. (BRASIL, 1988).

No entanto, ainda foi necessário desenvolver um instrumento que materializasse o que estava prescrito nos dispositivos constitucionais aludidos, criando o arcabouço que sustentaria a assistência social no país. Assim no ano de 1993, foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social que trazia no seu bojo a Proteção Social Básica e Especial, compreendendo ações em diferentes níveis de acordo com as demandas emergentes, visando atender as necessidades básicas daqueles que a acessarem.

Vale destacar que a referida lei, também discorreu sobre a questão do financiamento da assistência social fazendo alusão aos artigos da Constituição já destacados anteriormente, criando dispositivos a fim de organizar e viabilizar sua implementação, através dos Fundos de Assistência Social de cada esfera do governo, bem como os Conselhos de Assistência Social, sendo requisitos indispensáveis para o repasse de recurso público de fundo a fundo.

Mesmo com esses avanços, ainda era preciso um mecanismo que efetivasse os preceitos contidos na Lei Orgânica de Assistência Social. Dessa forma no ano de 2004, foi aprovado por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº 145, a Política Nacional de Assistência Social que estabelece diretrizes de atuação nos territórios do país, considerando as realidades regionais e suas particularidades.

Posteriormente a esse acontecimento, no ano de 2005, diante dos desafios colocados a partir da criação da política, houve a necessidade de criar uma sistema operacional, visando organizar e descentralizar os serviços socioassistenciais. Assim através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº 130, surge a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, conhecida como NOB-SUAS.

Concernente ao financiamento no âmbito municipal a base de referência permanece o instituído na Constituição, ratificado na Lei Orgânica e na Política Nacional, entretanto com a Norma Operacional novos elementos são requisitados, como o Plano de Assistência Social, a comprovação de aplicação dos recursos advindos do tesouro nos serviços socioassistenciais, além da correlação com os

instrumentos de planejamento público, sendo eles: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

### **3- SERVIÇOS DA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO**

Guararema é considerada dentro da Política Nacional de Assistência Social um município pequeno porte II, que compreende uma população entre 20.001 a 50.000 habitantes. (BRASIL, 2005). Para analisarmos se o financiamento e a execução da PNAS estão alcançando seus objetivos não podemos descartar que cada território tem suas especificidades e que cada cidadão dentro deste chão vive:

[...] um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade. (BRASIL,2005, p-11)

Sendo assim, o município conta com uma Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania (órgão gestor), 01 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 01 Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, 01 Centro do Idoso, 01 Conselho Municipal de Assistência Social, 01 Fundo Municipal de Assistência Social e convênio com três entidades sem fins lucrativos, que executam os serviços de proteção básica e especial.

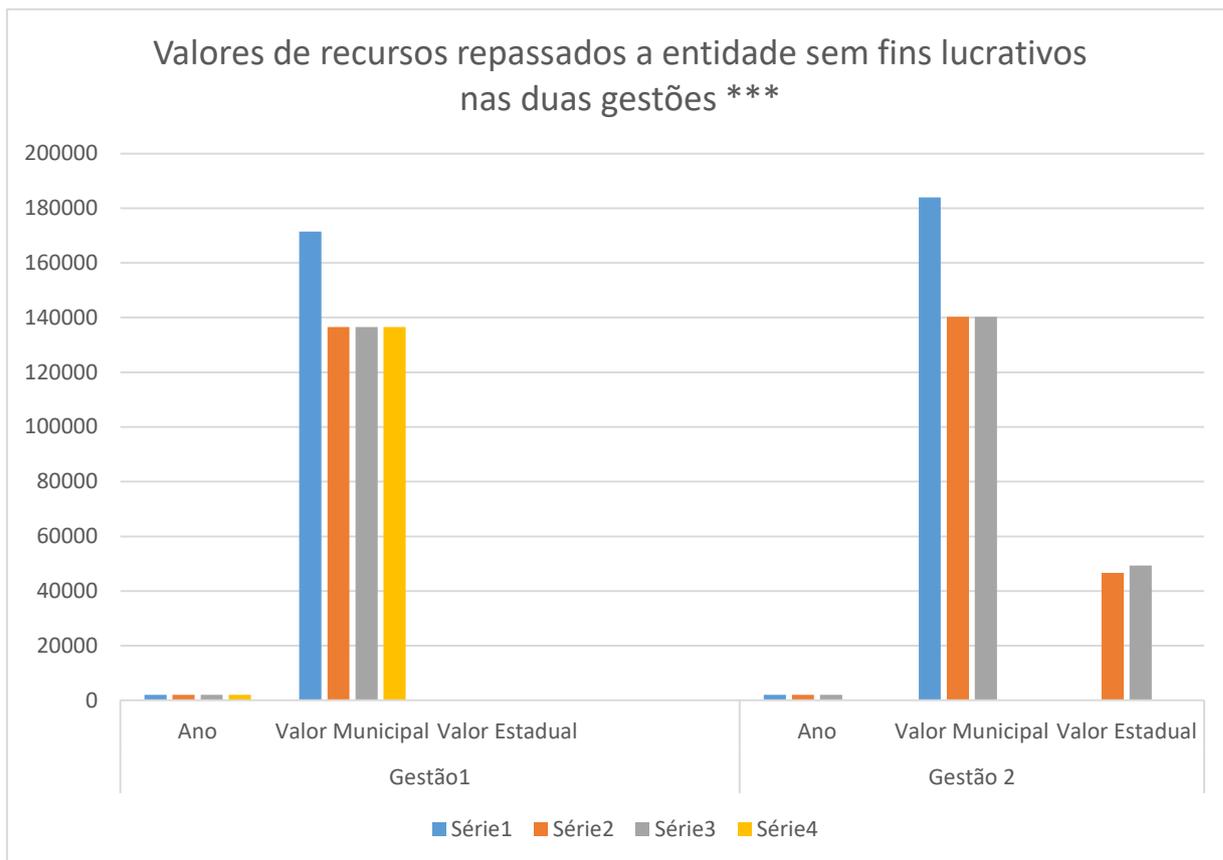
Para análise do financiamento do serviço tomamos como parâmetro uma entidade que realiza a execução indireta do Serviço de Acolhimento Institucional (nível de alta complexidade) que deve ter como apoio o Centro Especializado de Referência de Assistência Social, e na ausência deste, o Centro de Referência de Assistência Social, além das orientações normativas da Política Nacional e demais documentos e legislações da área.

Dessa forma a Proteção Social Especial:

[..] de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. (BRASIL 2005, p-38).

Dito isso, analisaremos os repasses de recursos públicos previstos para a entidade sem fins lucrativos e também os valores empenhados na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania realizada durante o mandato das duas gestões, vale ressaltar que ambas pertencem ao Partido da República (PR).

#### **Gráfico 1: Valores empenhados na entidade sem fins lucrativos para a execução do Serviço de Alta Complexidade**

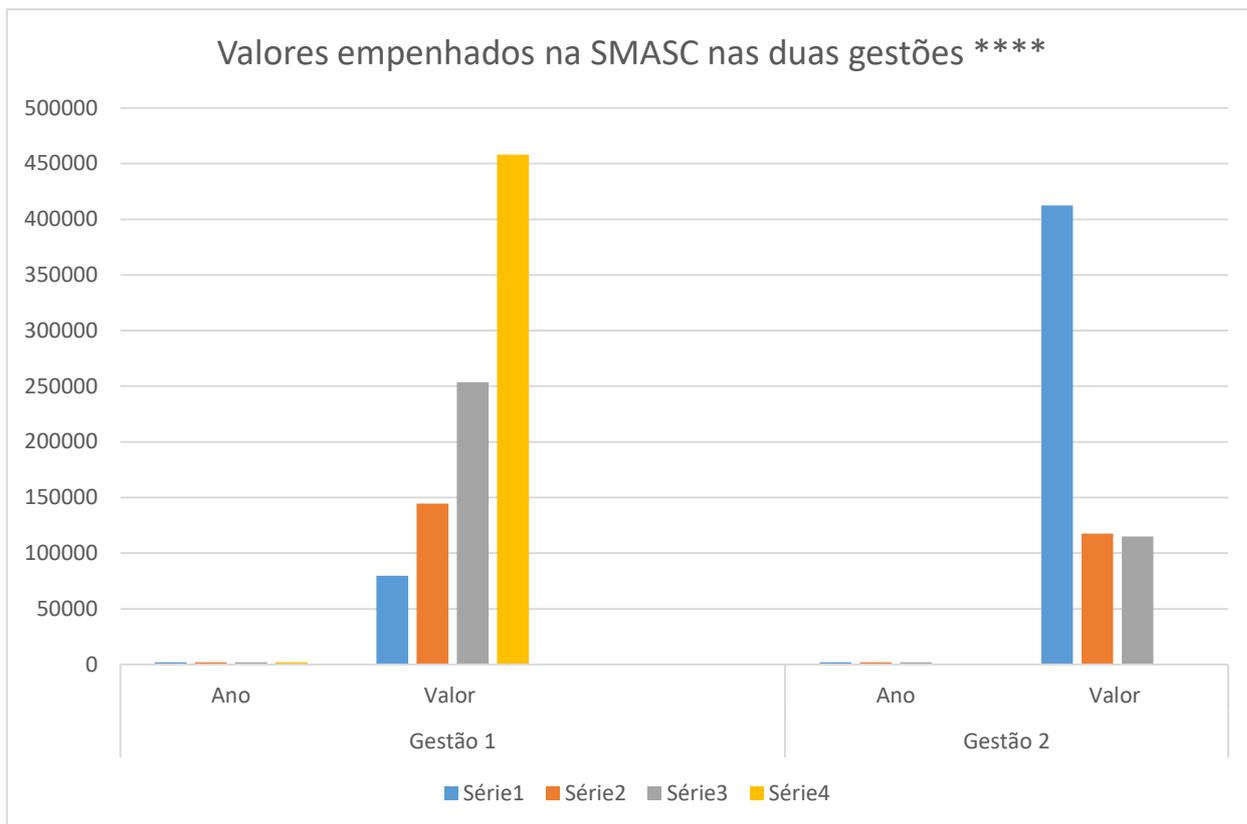


\*\*\*Na análise realizada o ano de 2017 não foi incluído, pois está em vigência, e os valores foram corrigidos conforme o IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna), por meio da “Calculadora do Cidadão” disponível no site do Banco Central.

Fonte: Portal da Transparência de Guararema; Banco Central do Brasil. Elaboração dos/as autores/as.

No gráfico acima, podemos observar que os valores repassados pela esfera municipal a entidade sem fins lucrativos manteve-se na mesma média, entretanto na segunda gestão é possível verificar que houve o repasse de recurso da esfera estadual. Ressaltamos que as “séries” impressas no gráfico, representam os anos de atuação das gestões analisadas.

**Gráfico 2: Valores empenhados na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania**



\*\*\*\* Na análise realizada o ano de 2017 não foi incluído, pois está em vigência, e os valores foram corrigidos conforme o IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna), por meio da “Calculadora do Cidadão” disponível no site do Banco Central.

Fonte: Portal da Transparência de Guararema; Banco Central do Brasil. Elaboração dos/as autores/as.

Neste gráfico, pode-se auferir a diferença de valores empenhados pelas gestões na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, demonstrando que na segunda gestão houve uma queda acentuada de valores no que se refere aos gastos deste órgão.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada durante esse processo demonstra que durante as duas gestões não houve grandes mudanças no que se refere aos valores de recursos repassados a entidade que executa o Serviço de Alta Complexidade denotando que ambas gestões seguiram o mesmo nível de atenção, implicando diretamente na universalização dos direitos, conforme prescrito na PNAS, pois a redução e/ou manutenção dos mesmos valores, não corrobora para ampliação da execução do serviço destinado aos sujeitos que vivenciam situação de vulnerabilidade social.

Tal perspectiva pode ser mensurada a partir da análise dos valores empenhados na SMASC, que na primeira gestão aumentou de forma expressiva, sobretudo no último ano de atuação da “Gestão 1”, superando o montante de recurso destinado ao Serviço de Alta Complexidade. Já na “Gestão 2”, foi possível identificar que em seu primeiro ano de trabalho, houve uma queda simbólica, sendo que, somente nos anos posteriores, de fato os gastos diminuíram radicalmente.

Isso nos leva a questionar se o investimento realizado na SMASC é sinônimo de garantia de direitos, na medida em que estes são materializados na execução dos serviços, que deveriam ter uma atenção maior no município, pois lidam diretamente com questões que afligem os/as munícipes.

Todo esse quadro revela que a entidade sem fins lucrativos é vista de maneira tímida pelo Poder Público que tem “o dever de garantir o direito a Assistência Social”, dessa forma consideramos, que é de suma importância que haja um maior interesse pela entidade, proporcionando o suporte necessário

para que as demandas sejam atendidas em conformidade com os preceitos da Política Nacional de Assistência Social, pois como ressalta Sposati (2007, p-79):

[...] A Assistência Social é espécie do gênero Segurança Social e tem área de ação definida na constituição federal. É preciso parar de transgredir a constituição e leva-la a sério. Ela não é elixir de pobre. Ela é proteção social básica e especial; ela tem especificidade que a distingue, o que não a aparta das necessárias relações com as demais políticas sociais e econômicas. Assistência social é ato de direito e não ato de vontade ou liberdade. Como direito, tem responsabilidade pelos resultados do que faz e não só vontade de inaugurar coisas novas ou novos nomes.

## **THE FINANCING OF THE HIGH COMPLEXITY SERVICE OF THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN THE MUNICIPALITY OF GUARAREMA**

### **ABSTRACT**

The financing of public policies in the country are governed by normative instruments provided for the Federal Constitution and other legislations specific at the field of activity. In the case of Social Assistance there are some peculiarities that are essential to understand, especially in what refers to its taking as public policy and duty of the State. In that way, the third sector emerges as an important actor in society, becoming a fundamental partner to the State in the execution of public services, through the conclusion of agreements, resulting in the application of subsidies. Therefore, this brief analysis sought to understand how this process occurs in the municipal scope and what attention was paid to a non-profit entity of Guararema-SP, through the transfer of public resources for the execution of the High Complexity Service of the National Social Assistance Policy (PNAS).

**keywords:** Social Assistance. Financing. Non-profit entity.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. **Calculadora do Cidadão.** Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Controle Social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho vivo no dinheiro público, 3ªed. Brasília: Controladoria Geral da União, 2012. 48 p.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.** Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. 178 p.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

GUARAREMA. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência.** Disponível em: <[http://portal.guararema.sp.gov.br/pmguararema/websis/portal\\_transparencia/financeiro/contas\\_publicas/index.php?consulta=cp\\_transp\\_desp\\_detalhada](http://portal.guararema.sp.gov.br/pmguararema/websis/portal_transparencia/financeiro/contas_publicas/index.php?consulta=cp_transp_desp_detalhada)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007. 89 p.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Carta Tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. 95 p.

\_\_\_\_\_. **Financiamento e Política Pública de Assistência Social.** In: Revista Parlamento e Sociedade. São Paulo: Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. v.4, n.7 jul./dez. 2016. 103-118 p.