



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

ANGELO VINICIUS C. DE CARVALHO

**SERVIÇO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO:
A IMPORTÂNCIA DO DEBATE NA FORMAÇÃO E NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO
ASSISTENTE SOCIAL**

CACHOEIRA-BA

2013

ANGELO VINICIUS C. DE CARVALHO

SERVIÇO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO:
A IMPORTÂNCIA DO DEBATE NA FORMAÇÃO E NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE
SOCIAL

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Prof. Orientador: Ms. Francisco Henrique da Costa Rozendo.

CACHOEIRA-BA
2013

ANGELO VINICIUS C. DE CARVALHO

SERVIÇO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO:
A IMPORTÂNCIA DO DEBATE NA FORMAÇÃO E NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE
SOCIAL

Cachoeira – BA, aprovada em 22/10/2013.

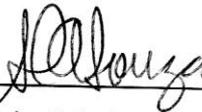
BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Francisco Henrique da Costa Rozendo
(Orientador – UFRB)



Prof. Ms. Fabrício Fontes de Andrade
(Membro Interno – UFRB)



Prof.^a Ms. Sílvia Cristina Arantes de Souza
(Membro Interno – UFRB)

Aos que me fizeram jamais desistir,

Quantas vezes atravessei essa ponte e a cada travessia observava o vai e vem da maré, diferente a cada dia, que insistentemente secava e depois enchia. No espelho d'água refletia o sonho que eu mais queria, sem o apoio da minha família não sei o que seria! (Angelo Carvalho)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus, por me dar, luz, sabedoria, coragem e fé para enfrentar esse desafio.

Aos meus pais, irmãos, e a toda minha família que com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Ao Prof^o. Msc. Francisco Henrique da Costa Rozendo por aceitar esse desafio, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia, agradeço pelo esforço e dedicação para comigo e “foco no objeto”.

Ao Prof^o Msc. Fabrício Fontes de Andrade e a Prof^a Msc. Sílvia Cristina Arantes de Souza, que foram os grandes incentivadores para que eu fizesse essa pesquisa e por terem aceitado o convite em participar desse momento ímpar na minha vida.

Aos demais professores do Curso de Serviço Social, que foram tão importantes, cada um na sua particularidade, na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia. Em especial a Albany Mendonça pelo apoio e confiança.

Aos colegas da turma 2009.2, pelo incentivo e pelo apoio constante. Vocês sempre estarão comigo!

Aos colegas de orientação Leila e Elline pelo incentivo e preocupação mútua.

As minhas meninas: Leidy, Eliene, Eliane e Chirlene que sempre estiveram comigo nesse caminhar e foram amigas preciosas em cada momento, com conselhos, apoio, colaboração... Jamais me esquecerei de vocês!

A todos os amigos que me apoiaram desde o início dessa jornada em 2009 e sinto que não termina aqui!

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso reflete sobre a importância que o debate sobre orçamento público deve assumir no processo de formação e exercício profissional dos assistentes sociais, buscando analisar como o orçamento público rebate nas políticas públicas e, conseqüentemente no exercício profissional, isto é, compreender criticamente a relação intrínseca que existe entre eles. Para tanto, fez-se necessário fomentar a discussão acerca da formação profissional e a transversalidade entre as matérias que discutam tal temática. Para nortear a fundamentação teórica, foram realizadas pesquisas bibliográficas acerca dessa temática em livros, artigos, sites de organizações sociais, com ênfase: políticas públicas, financiamento, gestão e planejamento, controle social, formação profissional, assistente social. A pesquisa de campo se deu através da aplicação de entrevista semiestruturada com assistentes sociais que trabalham nos municípios de Cachoeira, São Félix e Cruz das Almas, a fim de conhecermos melhor a realidade do trabalho profissional. Portanto, os resultados da pesquisa reforçam a necessidade de aprofundar e fomentar o estudo dessa temática, com vista a subsidiar o entendimento acerca dos desafios e das estratégias de apreensão pelos profissionais no seu no exercício e as reais necessidades de capacitações em pós-graduação.

Palavras-chave: Serviço Social. Orçamento público. Formação profissional. Assistente Social.

ABSTRACT

This monography reflects on the importance of the debate on public budget should assume in the process of training and professional practice of social workers, seeking to analyse how the public budget rebate in public policies and in the professional exercise, that is, understand the intrinsic relationship that exists critically among them. To do so, was necessary to foster discussion about vocational training and cross-cutting between substances which discuss such theme. To guide the theoretical foundation, bibliographic searches were carried out on this theme in books, articles, sites of social organizations, with emphasis: public policies, financing, management and planning, social control, vocational training, social worker. Field research through the application of semi-structured interview with social workers who work in the cities of Cachoeira, São Félix and Cruz das Almas, v in order to know better the reality of professional work. Therefore, the survey results reinforce the need to deepen and encourage the study of that subject, in order to subsidize the understanding about the challenges and strategies of seizure by the professionals in their in-Office and the real needs of trainings in grad school.

Keywords: Social Service. Public budget. Vocational training. Social Worker.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 01 - Disposição do orçamento público nas constituições.....	26
FIGURA 01 – Ciclo Orçamentário.....	33
TABELA 01 – Conhecimento dos sujeitos da pesquisa acerca do ciclo orçamentário	36
GRÁFICO 01 – Previsão do Orçamento geral da União para 2014	46
FIGURA 02 – Distribuição dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social por região	58
GRÁFICO 02 – Evolução do número de programas de pós-graduação em Serviço Social	59
TABELA 02 – Grupos de Pesquisa em Serviço Social que trabalham orçamento público ..	61
TABELA 03 – Pesquisas sobre orçamento público desenvolvidas nos programas de pós-graduação em Serviço Social	62

LISTA DE SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPs – Caixa de Aposentadorias e Pensão

CF – Constituição Federal

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DRU – Desvinculação de Receitas da União

IRPF – Imposto de renda pessoa física

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

ONGs – Organizações não Governamentais

PDRE – Plano diretor de Reforma do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Pluri Anual

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	14
2.1 Antecedentes históricos para a sua compreensão	14
2.2 Definição de orçamento público na Constituição de 1988	17
2.3 Impactos da política neoliberal no orçamento público	26
3 ORÇAMENTO PÚBLICO E O TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL	31
3.1 Debate sobre as políticas sociais e o orçamento público	31
3.2 Orçamento público como instrumento de trabalho do Assistente Social	38
3.3 A importância do financiamento e do controle social nas políticas sociais	47
4 ORÇAMENTO PÚBLICO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL	53
4.1 Qual o lugar do orçamento público no processo de formação profissional?	53
4.2 O estado da arte sobre grupos de pesquisa e programa de pós- graduação que trabalham orçamento público	57
4.3 Principais avanços e desafios para a consolidação dessa matéria no cotidiano profissional	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	69
APÊNDICE	
ANEXO	

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas constituem campos de tensão que resultam o desenho que a relação entre Estado e sociedade civil se expressa em cada situação, em cada época diferente diante da correlação de forças existentes na disputa pela localização do poder na sociedade. É nessa conjuntura que as políticas públicas sociais, resultam da luta pelo reconhecimento dos direitos dos trabalhadores, elaboradas historicamente pelo Estado no enfrentamento da questão social, que do ponto de vista econômico, expressam um conjunto de ações dirigidas para a manutenção e reprodução da lógica capitalista. Corroborando com Pereira (2008) que “ao contemplar todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura uma política pública, isto é, um tipo, dentre outros, de política pública”. (p.173).

O Estado configura-se como maior empregador dos assistentes sociais e as políticas públicas é o campo de maior atuação deste profissional, nesse bojo, historicamente os assistentes sociais dedicaram-se à implementação de políticas sociais, estando na linha de frente da relação entre população e Estado, em termos de Netto (1992), sendo “executores terminais de políticas sociais”. Embora esse seja ainda o perfil predominante, deixou de ser exclusivo, sendo abertas outras possibilidades.

O processo de descentralização das políticas sociais públicas, com ênfase na sua municipalização, requer dos assistentes sociais novas funções e competências, tendo em vista, que são solicitados a atuar na esfera da formulação e avaliação de políticas públicas do planejamento, gestão e monitoramento, inscritos em equipes multiprofissionais.

Por tratar de uma discussão relativamente nova com a redemocratização do Brasil e sua Constituição Federal de 1988, o processo de planejamento orçamentário ganha uma dimensão política dentro dos espaços públicos deliberativos, na medida em que, assuntos de interesse público sejam submetidos ao debate plural levando em consideração a expressão e o acesso de temas que influenciam diretamente na vida cotidiana dos diversos atores sociais, o orçamento público tornou-se princípio da universalidade, destacando quais são as despesas e receitas públicas que devem integrar este orçamento e, portanto, merecer a aprovação legislativa.

Além disso, tornou-se um objeto de caráter político descortinando as lutas de classes por interesses antagônicos e realça o papel do Estado, ou a falta dele, mediante o enfrentamento da questão social através das políticas públicas e seu financiamento, refletindo

no processo de “reforma” do Estado, a financeirização das políticas sociais e a fuga de recursos para a iniciativa privada.

Com isso o debate proposto, não pretende se esgotar nele, visa à seriedade que o orçamento público deve ter no âmbito da profissão do assistente social na esfera da formação profissional, através da abordagem dessa temática tanto na graduação perpassando pela transversalidade entre as disciplinas da grade curricular do curso de Serviço Social, como na pós-graduação, através do levantamento dos grupos de pesquisa realizado junto a CAPES e o CNPQ.

No âmbito do exercício profissional, discutimos sobre a dimensão que o orçamento público assume ou deixa de assumir no fazer profissional, com vista à garantia e defesa dos direitos e controle social. Corroborando com Iamamoto (2009, p. 25) “fazendo necessário discutir os limites impostos por uma graduação generalista, enfatizando a busca da qualificação de modo contínuo” alentada por Teixeira (2009), ao destacar que para o assistente social, ao assumir novas responsabilidades e novos espaços ocupacionais de atuação profissional, “se impõe exigências de expansão qualitativa e quantitativa de conhecimentos no campo teórico e prático” (p. 554).

A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa bibliográfica a partir do levantamento da literatura específica em livros e artigos, na perspectiva de aprofundar as categorias concernentes ao tema em questão. As principais categorias objeto de análise foram: Estado, Serviço Social e orçamento público.

A pesquisa de campo foi elaborada com coleta de dados através de entrevistas semi-estruturadas (ver Apêndice A), cujas questões foram formuladas previamente e respondidas pelas entrevistadas, após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (ver Apêndice B).

Como sujeitos da pesquisa foram entrevistadas 04 (quatro) assistentes sociais, que ocupam/ocuparam cargo de gestão, assim como, os profissionais que não ocupam e nunca fizeram parte da gestão, das cidades de São Félix, Cachoeira e Cruz das Almas. De acordo com o TCLE, a fim de garantir a eticidade na pesquisa, preservamos a identidade dos participantes, utilizando as seguintes denominações: Entrevistada 1, 2, 3,4.

Esse tipo de técnica de entrevista assegura ao pesquisador a obtenção dos dados em profundidade, além de oferecer uma “flexibilidade muito maior, posto que o entrevistador possa esclarecer os significados das perguntas e adapta-se mais facilmente as pessoas e as circunstâncias em que se desenvolve a entrevista” (GIL, 1999, p. 118).

As entrevistas foram realizadas com profissionais que trabalham no funcionalismo público, com vistas à compreensão acerca do orçamento público diretamente condicionado a políticas públicas. Com relação à graduação, 75% estudaram em instituição particular de ensino, haja vista que não existia até 2008 o curso de Serviço Social em Universidade Pública na Bahia, tratando-se do ano de conclusão da graduação, foram graduadas no período compreendido entre 1995 e 2012, isso nos possibilita subsidiar o debate em diferentes momentos de formação profissional.

Todas prestam serviço ao funcionalismo nas prefeituras municipais, sendo a assistência e a saúde área de atuação delas. Com relação ao cargo, metade das entrevistadas está na gestão e em 75% dos entrevistados sentem-se preparados para ocuparem um cargo de gestão.

Por fim, realizamos um levantamento dos grupos de pesquisa que estudam essa temática no diretório de grupos do CNPQ, através das palavras-chave: orçamento público e serviço social, havendo também o mapeamento dos cursos de pós-graduação que estudam orçamento público.

Assim, o trabalho está estruturado da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, realizamos um breve resgate histórico sobre o surgimento do orçamento público no contexto internacional e nacional, até chegarmos a Constituição de 1988, fazendo a correlação da atuação do Estado no que se refere ao gasto público no Brasil, em cada período histórico, através de suas ações e respostas às crises econômicas do capital, enfatizando os rebatimentos das políticas neoliberais no orçamento público e o processo de contrarreforma do Estado.

No segundo capítulo, faremos um debate sobre a relação entre políticas públicas e orçamento público. Nesse sentido discutiremos o orçamento público como instrumento de trabalho dos assistentes sociais, visto que, o maior empregador destes profissionais é o Estado, dessa forma, é importante também analisar o papel da participação dos assistentes sociais nas instâncias de controle social.

No terceiro e último capítulo, pretende-se aventar como a formação profissional em Serviço Social absorve o tema orçamento público. Discutir se existe a transversalidade na graduação acerca desse assunto e fomentar o debate para futuras discussões. Levantamento dos grupos de estudos e pesquisa que discutam o tema orçamento público, em particular,

grupos de Serviço Social. Por fim, aventaremos os principais avanços e desafios para a consolidação dessa matéria no cotidiano profissional.

2 ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Para melhor entendimento sobre o tema em questão, realizamos um breve resgate histórico sobre o surgimento do orçamento público no contexto internacional, desde as relações estabelecidas nos feudos entre Reis e os Servos, perpassando pelas lutas sociais de interesses antagônicos, correlacionado com o contexto nacional, desde o império, até chegarmos a nossa Constituição de 1988.

Ainda nesse capítulo, discorreremos sobre como se procede à atuação do Estado no que tange ao gasto público, em cada período histórico, por meio de suas ações e respostas às crises econômicas do capital e da classe trabalhadora, enfatizando os rebatimentos das políticas neoliberais no orçamento público e o processo de contrarreforma do Estado.

2.1 Antecedentes históricos para a sua compreensão

Segundo os estudiosos, a origem do orçamento perpassa por interesses antagônicos de poder, levando em consideração as características sociais, políticas e econômicas que existiam na Idade Média, quando os senhores feudais e o monarca definiam e contextualizavam o seu aspecto financeiro.

Se, hoje, o orçamento se apresenta como um método utilizado pela Administração para coordenar as despesas e receitas públicas, imprimindo-lhe organização e possibilitando um panorama geral dos negócios públicos bem como a avaliação e a correção do emprego dos recursos públicos, fato é que a origem do orçamento não se deu a partir de um *olhar financeiro contemporâneo*, que é marcado pela técnica e racionalidade financeiras (BALEEIRO, 2002, p. 412).

A construção das relações sociais, econômicas e militares era estabelecida nos feudos, por meio de vínculos de recíproco apoio, através das relações de subordinação dos servos ao senhor feudal, em troca de alimentos, abrigo e segurança, e nas relações de apoio recíproco deste com o Rei, diante o reconhecimento de certos deveres e prerrogativas, essencial à segurança e a manutenção daquela sociedade (BALEEIRO, 2012).

O Rei arrecadava dos senhores feudais valores referentes à utilização das terras pertencentes ao soberano. Era através dessa cobrança que, sobretudo, proporcionava a

formação e manutenção do exército real para guerrear e conquistar novas terras. No entanto, essas arrecadações, eram autorizadas em conselhos ou assembleias, a partir da necessidade que ora apresentava. Destaca-se que a população mais pobre, os plebeus, não participava dessas reuniões.

Se necessidades supervenientes, como as da guerra, não podiam ser cobertas por aqueles recursos, o monarca, segundo as usanças e concepções jurídicas da época, deveria obter o consentimento dos principais vassallos, quer a estes fosse pedido o sacrifício, quer aos vilões e plebeus. Estes eram contribuintes dos senhores feudais, de sorte que a Coroa se abstinha de coletá-los diretamente (BALEIRO, 2012, p. 527).

Durante o reinado do Rei João Sem Terra, na Inglaterra, após diversas vezes o monarca ter atribuído impostos com a finalidade única de guerrear contra os franceses, e, além disso, sem o consentimento do Conselho dos Comuns, geraram descontentamentos pelas classes mais subalternas ao rei, em consequência os barões ingleses se rebelaram e obrigaram ao rei a assinar a Carta Magna, datada de 15 junho de 1215. Assim determinada em seu artigo 12 que:

Nenhuma cobrança de impostos pode ser lançada em nosso reino sem consentimento do Conselho dos Comuns, exceto para custear o resgate da pessoa do rei, para fazer seu filho mais velho um cavaleiro e para casar (uma vez) sua filha mais velha. Os subsídios para essa finalidade deverão ser razoáveis em seus montantes.

Sendo esse, considerado pelos historiadores e por esse estudo, como o embrião do orçamento público, primeiro documento legal relacionado à política de tributar, corroborando com Gontijo (2004)¹,

Esse documento é considerado o embrião do orçamento público. Mesmo não envolvendo a despesa pública, este artigo estabeleceu a primeira forma de

¹ Texto extraído do site:
<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>

controle do "Parlamento" sobre a monarquia absolutista, ou seja, o princípio tributário do consentimento. É o ponto de partida para novas reivindicações e direitos. (GONTIJO, 2004)

No entanto, assim como acontece atualmente, o orçamento é palco de conflitos, e na idade Média, em plenos reinados absolutistas não seria diferente. Na Inglaterra os reinados que se sucederam após o de João Sem Terra, tentaram por diversas vezes, inclusive através de conflitos armados, reestabelecer a autonomia de tributar do Rei perante o Parlamento e em todas as tentativas, este, sagrou-se vitorioso e fortalecendo a concepção de tributar ou julgar tributos ao Parlamento.

Entre essas vitórias, uma das mais importantes, é a Revolução Gloriosa de 1689, culminando a *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) no governo de Guilherme de Orange e da Rainha Ana surgiu à palavra *tax* (impostos). A partir desse documento ficou estabelecido que qualquer arrecadação da receita real deveria ser previamente autorizada pelo Parlamento (Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns) que em um dos seus artigos estabelece: "A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar imposto, sem consentimento comum da Lei do Parlamento" (GONTIJO, 2004).

A França foi outro importante país que deu sua contribuição referente ao orçamento público, principalmente através da Revolução Francesa de 1789, quando em sua Constituição, pós-revolução, assegurou que a deliberação de receitas e despesas pertencia exclusivamente aos representantes do povo. A Assembleia Nacional estabeleceu que cabia aos representantes do povo a votação dos impostos a serem pagos pela sociedade (MAIA, 2010 apud VEIGA, 1975). A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 em seus artigos 13º e 14º nos pontua que,

Art. 13.º Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades; Art. 14.º Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

De acordo com Burkhead (1973), o sistema orçamentário francês ajudou a consolidar algumas regras orçamentárias, hoje consideradas básicas: anualidade do orçamento; votação do orçamento antes do início do exercício; o orçamento deve ter todas as previsões financeiras para o exercício (universalidade); e não vinculação de itens de receita a despesas específicas (não afetação das receitas).

Tanto na Inglaterra, quanto na França a burguesia desempenhou papel fundamental para a participação social no orçamento público, no entanto, a nobreza não estava preocupada com os gastos do Rei, mas com os tributos que este lhes impusera, e, para muitos autores, foi a partir daí que se iniciou a luta pelo controle parlamentar das finanças públicas (AGUIAR, 2008). Lembremos que o orçamento era tratado apenas como mera arrecadação de impostos e não com o fim político ao qual se destina.

2.2 Definição de orçamento público na Constituição de 1988

Até chegar a Constituição de 1988, o orçamento foi motivo de grandes manifestações e revoltas no Brasil desde o seu período colonial. Discorreremos nesse tópico sobre os principais acontecimentos, perpassando pelas Constituições brasileiras antecessoras a Carta Magna de 1988.

Para Giacomoni (2008)

A Inconfidência Mineira (1785-1789), ainda no período Colonial, tentou conquistar a soberania, para o país, usando como motivação o descontentamento em face das disposições tributárias emanadas de Portugal. Ao suspender a “derrama” – cobrança de impostos atrasados – as autoridades fizeram abortar o movimento, comprovando que havia mais disposição em fugir do fisco português e menos consciência política em prol da independência da Colônia (apud PALUDO, 2012, p. 23).

Como vimos no período supracitado, à população não tinha consciência política a fim de sua emancipação de Portugal, e como forma de punir qualquer reivindicação que fosse contra os ideais do Império, o então percussor e líder da revolta, Joaquim Jose da Silva Xavier, foi enforcado em praça pública.

Com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, sua chegada à colônia promoveu a organização das finanças e o disciplinamento dos tributos aduaneiros. O regime de contabilidade pública, o Erário Público (Tesouro), o Conselho Real da Fazenda e três contadorias reais foram criados em 1808 (VEIGA, 1975 apud MAIA, 2008).

Segundo Giacomoni (2012),

É na Constituição de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Em seu artigo 172, assim estabelecia aquela Lei Magna: O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (p. 40).

Para muitos estudiosos este dispositivo avança muito a época e é considerado como a primeira Lei do Orçamento brasileiro, Lei de 14/12/1827, no entanto por diversas dificuldades estruturais das províncias – falta de comunicação, tamanho territorial do Brasil – e legais, oriundos do período colonial, não obteve a eficácia esperada, frustrando a proposta de lei orçamentária. Assim, o primeiro orçamento brasileiro teria sido, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 01/07/1831 a 30/06/1832 (VEIGA FILHO e MOOJEN, 1959, apud GIACOMONI, 2012, p. 41).

A Lei Magna brasileira de 1824 assegurava em seu texto que cabia ao Executivo à elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da Lei Orçamentária. À Câmara dos Deputados competia ainda à iniciativa das leis sobre impostos. A fiscalização ficou definida de forma vaga no seu artigo 37: “Também principiarão na Câmara dos Deputados: 1º. O exame da administração passada, e reformas dos abusos nela introduzidos” (GIACOMONI, 2012, p. 41).

Os dados referentes ao orçamento imperial são expressivos, particularmente no que se refere à receita arrecadada, índice do esforço realizado pela produção e pelos componentes para a manutenção do aparelho do Estado. Essa riqueza inicialmente era proporcionada através do tráfico negro, no entanto, com a condenação dessa prática, estabelecida pelo

avanço capitalista do mundo, a população escrava evolui tanto para a servidão, como para o trabalho livre².

Surgem por intermédio do Estado novas iniciativas comerciais, industriais e financeiras alterando a fisionomia de um país colonial para um país de economia liberal. Conforme Behring e Boschetti (2010),

A crise do poder oligárquico-escravista inaugura um processo de transição – cinzento e morno – que cria as bases para a concretização do poder burguês no país. Ao invés de constituir instituições próprias nesse processo, a burguesia converge para o Estado, procurando exercer pressão, orientar e controlar a aplicação de seu poder político, segundo interesses particulares. [...] O Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado (p.73).

Não obstante, o Estado seguia de forma lenta a implementação de políticas públicas, não se tendo registro até 1887 de nenhuma legislação social no Brasil e algumas medidas eram asseguradas apenas a grupos de trabalhadores dos principais setores produtivos da época, deixando a margem toda uma população que saíra majoritariamente da zona rural e da escravidão para uma nova fase que se inicia no Brasil, a expansão das cidades urbanas.

A Constituição de 1891, que seguiu à Proclamação da República, trouxe importantes mudanças na distribuição das competências em relação à elaboração do orçamento, passando a ser função do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Poder Executivo e, além disso, foi instituído o Tribunal de Contas com a finalidade de auxiliar o Congresso no controle das contas públicas.

Atribui-se à Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração do orçamento público brasileiro, mas como observa Giacomoni (2012), ela – a iniciativa – “sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária” (VIANA, 1950 apud GIACOMONI, 2012, p. 41).

Vale ressaltar que com o advento da República, as províncias passaram a ser Estados e por consequência regidos através de constituições próprias, assegurando-lhes uma maior autonomia, esta também, repassada aos municípios.

² descoberta do trabalho assalariado como produtor de valor de troca e sua potencialidade na e para a acumulação capitalista” (MARX, 1987)

Passou-se três décadas sem grandes avanços na questão da organização das finanças públicas, visto que a economia da época, agroexportadora e com início tímido da industrialização, não exigindo maiores intervenções por parte do Estado, o que foi um grande equívoco do setor público.

O lento avanço da constituição de um setor novo e da urbanização evidenciou os entraves que o poder político e social da aristocracia agrária impunha ao processo de modernização. Apenas em 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves, foi instituída a obrigatoriedade de criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, tendo em vista, que o Brasil dependia economicamente da monocultura cafeeira voltada para a exportação, 70% do PIB nacional era derivado desse plantio. Por isso, os diretos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para as classes de trabalhadores que estavam diretamente ligados nesse processo de produção e circulação de mercadorias (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

O Estado não participava do financiamento das CAPs, uma vez que o seu financiamento era proveniente dos empregados e das empresas que as mantinham por meio de um tributo adicional. A única participação do Estado dava-se no controle externo e de intervenção, em caso de conflito entre as partes.

No entanto em 1922, com a aprovação do Código de Contabilidade da União pelo Congresso Nacional, ordenaram-se os procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais, contábeis, etc. Quanto à iniciativa da lei orçamentária, o código legalizou o que já estava acontecendo, informalmente, na gestão federal. O Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que esse exercitasse sua atribuição de iniciar a feitura da lei orçamentária (MAIA, 2008).

Segundo Paludo (2012)

O federalismo e a autonomia dos estados cederam espaço à centralização da maior parte das funções públicas na esfera federal. Essa situação nova apareceu na Constituição de 1934. Nessa Constituição, o tema orçamento ganhou notoriedade e a competência pela elaboração da Proposta Orçamentária atual era do Presidente da República, mas tecnicamente continuava sendo organizada pelo Ministério da Fazenda (p. 24).

O legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando para tal, com o auxílio do Tribunal de Contas. A crise de 1929 fortaleceu

a luta coletiva e organizada da classe trabalhadora para ampliação dos direitos e melhoria das condições de vida e de trabalho, foi nesse contexto de reestruturação do capital que os direitos sociais foram reconhecidos legalmente e as políticas sociais se expandiram.

Diante desse cenário, é notório que os direitos sociais surgem num contexto de crise do capital, potencializado pelo caráter político da classe trabalhadora em torná-los legítimos, enquanto resultado de uma luta de classe, mesmo não tendo como horizonte a emancipação humana, criam melhores condições materiais de sobrevivência. Segundo Marx (1984) os direitos conquistados pelos trabalhadores não acaba com o capitalismo, nem possibilita a sua superação, mas os ganhos provenientes do trabalho impõem limites aos ganhos do capital.

No Brasil, crises políticas jogaram o país num regime fortemente autoritário, o Estado Novo, gerador da nova Constituição decretada em 10 de novembro de 1937. A elaboração orçamentária foi tratada com destaque, merecendo um capítulo especial com seis artigos. Segundo essas disposições, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado que contaria também com dez membros nomeados pelo presidente da República). A verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do poder Executivo (VIANA, 1950 apud GIACOMONI, 2012).

Os orçamentos do período compreendido entre 1938 e 1945 terminaram sendo elaborados e aprovados pelo Presidente da República, com o assessoramento do recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Assim, o período do Estado Novo marcou de forma indelével “a ausência do Estado de direito”, demonstrando cabalmente a importância da existência de uma lei orçamentária, soberanamente aprovada pelo Parlamento, para a manutenção dos poderes constituídos, esteio da democracia (GONÇALVES, 2010).

Ainda que, estivéssemos num período ditatorial, os quinze anos compreendidos entre 1930 e 1945 “podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil” (DRAIBE, 1990, apud BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 106), foi protagonizado por uma ampla legislação trabalhista com a criação do Ministério do Trabalho e da carteira de trabalho, assegurando direitos exclusivos a quem tinha emprego formal, registrado em carteira, dimensionando a percepção focalista e fragmentada do Estado no tocante ao gasto público.

Segundo Fleury (1994),

O processo de industrialização significou a entrada de novos trabalhadores no sistema previdenciário, implicando, no curto prazo, a elevação da arrecadação e uma diminuição nas despesas per capita. [...] A análise da legislação previdenciária feita desse período por Oliveira e Teixeira (1985) indica, também, uma marcante orientação de caráter contencionista nos gastos previdenciários. A legislação procurou demarcar “benefícios” (previdência) e “serviços” (assistência), obrigando os institutos a definir orçamentos rígidos e tetos para gastos com a assistência médico-hospitalar e com produtos farmacêuticos (apud SALVADOR, 2010, p. 145-146).

Apesar dos avanços nas leis trabalhistas, o Estado exercia uma ação discriminatória quanto à identificação do cidadão, uma vez que, para ter acesso às políticas sociais era necessário possuir carteira profissional, repassando o gasto das políticas públicas para a classe que vivia do trabalho, visto que, o financiamento das políticas sociais passou a estar atrelada aos salários dos trabalhadores em forma de tributos, atribuindo, dessa forma o grau de merecimento aos cidadãos, contribuindo para aumentar e estratificar o grau de desigualdade social no país.

Após a redemocratização do país, estabelecida através da Constituição de 1946, o orçamento voltou a ter participação tanto do Executivo, que elaborava o projeto de lei, quanto do Legislativo, tendo o papel de coparticipação, discutindo e votando a lei orçamentária. Dois grandes avanços foram notados nessa Constituição: ela consagrava certos princípios básicos, como o da unidade, universalidade, exclusividade e o da especialização, princípios esses até hoje orientadores do nosso orçamento e evidenciava de forma mais clara o papel do Tribunal de Contas (GIACOMONI, 2012).

A partir dos movimentos de pressão social e o fim do Estado Novo, os trabalhadores requisitavam um novo formato do Estado, “afinal, o Brasil tornou-se um país mais industrializado e com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações extensas” (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 109). Estas reivindicações contribuíram para algumas medidas adotadas parcialmente, pelo Brasil, do plano Beveridge, originário da Inglaterra, que segundo Boschetti (2001) as influências foram parciais, lentas e graduais não assegurando direitos iguais a todos os brasileiros.

No entanto, essas medidas foram classificadas por especialistas (MALLOY, 1976; OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985 apud SALVADOR, 2010) “como uma democracia populista em que a previdência foi intensamente influenciada pela ideologia populista” (p. 153) aumentando a dívida da União com a previdência. Mais uma vez os trabalhadores foram

“recrutados” a contribuir com alíquotas ainda maiores, dando um salto de 3% para 8%. Através da Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, o gasto que deveria ser público nesta política social, continua sendo sustentado pelas contribuições, majoritariamente, pelos trabalhadores em folha de pagamento (SALVADOR, 2010).

A década de 1960 teve características autoritárias e foi marcada por mais uma Constituição outorgada em 1967, sendo ratificada pela Junta Militar com algumas alterações em 1969. Na parte referente ao orçamento, esta deu importante relevância a temática, com 08 (oito) artigos e diversos parágrafos os quais classificava a despesa por Unidade Administrativa e elemento de despesa, instituiu normas gerais de Direito Financeiro e plano de conta único para a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Importantes decretos e leis orçamentárias foram promulgados nesse período, a saber: Lei nº 4.595 de 31/12/64 que extinguiu a Superintendência da Moeda e do Crédito e criou o Conselho Monetário Nacional, como o órgão formulador de políticas econômicas, e o Banco Central do Brasil, como órgão executor e fiscalizador dessas políticas; Decreto-Lei nº 200/1967 criando o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atribuindo a programação orçamentária e a elaboração de Orçamento Programas anuais.

Segundo Paludo (2012),

O Decreto-Lei 200 definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o Orçamento Programa anual entendido como um dos seus instrumentos básicos. Essa concepção, que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, foi reforçada na Constituição Federal de 1988, que tornou obrigatória a elaboração de planos plurianuais, os quais abrangem as despesas de capital e demais programas de duração continuada, bem como orientam a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (p. 26).

A ditadura militar utilizou as políticas sociais como contrapartida, na conjuntura muito desfavorável aos trabalhadores, obtendo dessa forma a “harmonia social” junto à classe trabalhadora que teve seus direitos reduzidos e, além disso, foi impedida de participar da vida política do país (SALVADOR, 2010).

Houve, de fato, uma expansão da previdência a partir de 1964, contudo manteve-se a seletividade através do emprego formal impulsionado pela vinda de grandes empresas multinacionais, por conta do modelo econômico de 1970, ampliando a cobertura

previdenciária desses trabalhadores, em comparação, aos trabalhadores precarizados. A lógica continuava a mesma, o acesso aos benefícios era destinado a quem contribuísse.

[...] Observou-se uma retração dos recursos que caberia a União aportar, ao mesmo tempo em que os novos mecanismos de concessão de benefícios na área rural tornam-se cativos dos políticos e de sua clientela, enquanto a prestação da assistência médica passava a orientar-se em função da lucratividade dos prestadores de serviços (FLEURY, 1994 apud SALVADOR, 2010, p. 156-157).

Procurando uma maneira de legitimar-se junto à população, a ditadura militar, adotou algumas medidas sociais, seguindo o modelo descrito por Faleiros (2000, apud SALVADOR, 2010, p. 157) “como um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar” e teve como principais características a ampliação dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, aos empregados domésticos, jogadores de futebol e aos ambulantes, com a criação em 1977 do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Segundo Soares (2001 apud FALEIROS 2010, p. 158), as políticas sociais brasileiras, no período ditatorial, seguiam os seguintes princípios: “1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações do governo; 2. fragmentação institucional; 3. exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; 5. privatização”.

As reivindicações e pressões populares que ocorreram na década de 1980, agravadas pela crise econômica do capital de 1960, resultaram a inclusão na Constituição Federal de 1988, de muitas demandas sociais de expansão direitos sociais e políticos. A retomada da expressão seguridade social, após mais de cinquenta anos, e o avanço em seu conceito englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência, “estabeleceu ampliação das bases de financiamento para além da folha de pagamento, que passa a ser composta também pelos impostos pagos pela sociedade e por contribuições sociais vinculadas” (SALVADOR, 2010, p. 160).

O sistema de seguridade social implantada na Constituição de 1988 segue como eixo orientador o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, com alguns princípios reorientadores da política social: universalização da saúde, a seletividade dos benefícios previdenciários e a integração e racionalização de diversos programas assistenciais, corroborando com Boschetti (2006) “tal reorientação pressupunha estabelecer novas fontes de

financiamento, as quais até aquele momento sustentavam-se quase exclusivamente nas contribuições diretas e individuais de trabalhadores e empregadores” (p. 106).

Antes de 1988, durante o período da ditadura militar, o orçamento estava nas mãos do Executivo, sendo desrespeitados alguns princípios:

O Legislativo recebeu de volta a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei orçamentária anual. A Carta Magna explicita o princípio da universalidade orçamentária, destacando quais são as despesas e receitas públicas que devem integrar o orçamento público e, portanto, merecer a aprovação legislativa. Além disso, foi criada a lei de diretrizes orçamentárias, que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (GODIM, 2004, p. 17).

Visto isso, o orçamento na constituição de 1988 para Gardia (1977 apud SALVADOR, 2010) destaca três grupos de modificações introduzidas por esta: a) a tentativa de recuperar o papel planejador do Estado com a integração entre plano e orçamento; b) a conclusão do processo de unificação orçamentária; c) a recuperação da competência do Congresso Nacional para dispor a matéria orçamentária.

Perante da importância que o Orçamento adquire no setor público, surgiram com o tempo definições específicas e cada vez mais detalhadas:

O Orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. Seu conteúdo básico será composto pela estimativa das receitas e a autorização (fixação) das despesas, sendo aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil. (SLOMSKI, 2003 apud AGUIAR 2008, p. 8)

O quadro abaixo demonstra de forma reduzida como o orçamento público foi introduzido em cada período histórico nas Constituições brasileiras:

QUADRO 1- Disposição do orçamento público nas constituições

CONSTITUIÇÃO	QUEM ELABORA	QUEM APROVA	QUEM FISCALIZA
1824	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
1891	LEGISLATIVO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
1934	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	LEGISLATIVO
1937	EXECUTIVO	EXECUTIVO	EXECUTIVO
1946	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	LEGISLATIVO
1967	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
1969	EXECUTIVO	EXECUTIVO	EXECUTIVO
1988	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	LEGISLATIVO

Fonte: Elaboração própria 2013

Podemos perceber que, na história do Brasil das sete Constituições que antecederam a Carta Magna de 1988 em apenas duas o poder legislativo teve o direito (no papel) de fiscalizar o orçamento público, nos fazendo refletir, o quanto o nosso país era antidemocrático e veremos mais a frente como ainda hoje reflete na participação popular nas tomadas de decisões, principalmente no que diz respeito ao orçamento público.

2.3 Impactos da política neoliberal no orçamento público

De acordo com Netto (1996), “o marco dos anos setenta não é um acidente cronológico; ao contrário; a visibilidade de novos processos se torna progressiva à medida que o capital monopolista se vê compelido a encontrar alternativas para a crise” (p. 90).

Para responder à crise, assiste-se à emergência de novas formas de produzir assentadas em tecnologias flexíveis e outra modalidade de regulação político-institucional fundada no neoliberalismo que introduz mudanças radicais no plano político, econômico, jurídico e cultural.

Nova ordem mundial, globalização, reestruturação produtiva, financeirização da economia, acumulação flexível, novas tecnologias, nova divisão internacional do trabalho, mutações nos processos, relações e formas de gestão do trabalho, novas qualificações, novo perfil do trabalhador, nova educação, enfim, nesse contexto em que o novo parece ser a “marca registrada”, impõe-se a necessidade de se pensar esses conceitos a partir da premissa básica de que as “novas” materialidades recompõem, em outras bases, as “velhas” relações características da sociedade capitalista [...] (ARANHA, 1999, p. 98).

Cabe salientar que o receituário neoliberal coloca em cena um projeto de “reforma”³ do Estado, que segundo um dos seus idealizadores Bresser Pereira,

Este modelo não pretende atingir o Estado mínimo, propõe a reconstrução do Estado, para que este possa – em um novo ciclo – voltar complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior (PEREIRA, 1997, p. 17).

Para Pereira (1997) os componentes básicos para a “reforma” do Estado é marcada com um conjunto de propostas que podem ser sintetizadas em: a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho principalmente com gastos de pessoal através de programas de privatização e terceirização; b) redução do grau de interferência do Estado na regulação da economia, passando para o mercado os recursos de controle; c) recuperar a governabilidade e a governança exclusivamente através do mercado, pelas privatizações, com investimentos adequados e alocação eficiente de recursos.

Em contrapartida a proposta pelo PDRE, criado pela Emenda Constitucional nº 19, de 19/06/98, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, Behring (2008) afirma ser uma política voltada para o mercado de capital, trazendo graves prejuízos, trata da “reforma” da administração pública e é justificado, pelos idealizadores, na medida em que o Estado desviou-se de suas funções fundamentais para atuar na esfera produtiva, visto que, as crises econômicas das décadas de 1930 e 1980 são provenientes, respectivamente, do mau

³ Este termo será utilizado entre aspas por se tratar de uma apropriação indébita utilizada pelo grande capital, para justificar mudanças no cenário brasileiro, que nada tem de relação ao conceito originário de reforma, fruto de luta da classe trabalhadora em prol dos seus direitos. Conforme Behring, 2003, Brasil em contrarreforma.

funcionamento do mercado e do Estado, sendo a “reforma” do Estado uma cobrança da cidadania as avessas e um tema de alcance universal,

Aqui ocorreu uma espécie aparente de esquizofrenia (BEHRING, 2003, p.199): argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país a mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizada escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas internas e externas (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 154).

O projeto neoliberal, através do PDRE, colocou em prática aquilo que se propunha nas entrelinhas: uma desregulamentação acerca da flexibilização dos mercados nacional e internacional, flexibilização (precarização) dos contratos de trabalho, subcontratação das relações de trabalho, redução do poder sindical, desemprego estrutural, privatizações de empresas estatais, drástica fuga de capitais para o setor financeiro, redução do Estado no financiamento de políticas públicas e na regulação social entre capital e trabalho (DRAIBE, 1993; MONTAÑO, 2002; NETTO, 1993 e POCHMANN, 1999).

Nesse bojo, o processo de “desresponsabilização e de desfinanciamento da proteção social” pelo Estado, tem ocasionado modificações significativas nas redefinições das políticas sociais, as quais são retiradas do âmbito da “esfera estatal a qual estas pertencem genuinamente”, para a esfera privada, impactado pelo processo de mercantilização, focalização e privatização (MOTA, 2009; BEHRING, 2009 e NETTO, 1993). Configurando, assim, um “[...] Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital” (NETTO, 1993 apud BEHRING, 2009, p. 76).

Esse processo descrito acima, segue justamente um dos itens do PDRE, que é o programa de publicização, sob a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos não competitivos, regulando o terceiro setor para a execução e implementação das políticas públicas, através de parcerias com ONGs e instituições filantrópicas implicando um voluntariado e a desprofissionalização da intervenção nessa área, repassando para a sociedade civil, a responsabilidade sobre as ações do Estado e, ao mesmo tempo, que subtrai deste, o “peso” de qualquer decisão equivocada.

Outro agravante do PDRE foi à separação entre formulação e execução de políticas públicas, em que o núcleo tecnicista do Estado formula e, suas agências autônomas, leia-se ONGs, implementam, essa ação acentua a separação entre o Estado e as políticas, atribuindo as políticas públicas ao mercado financeiro, permitindo práticas clientelistas e a defesa de privilégios corporativos. (Diniz, 1998)

Sendo assim, a proposta de reformismo do Estado disseminou, “junto à população, uma visão negativa do papel, da natureza e do sentido do Estado e sua intervenção na vida econômica e social” (NOGUEIRA, 2003, p. 45). Tais estratégias têm assegurado legitimidade no processo de transferência de responsabilidades do poder público para a sociedade civil, assim como, a coisa pública passa a ser gerida menos em nome do interesse público e mais em nome dos interesses particulares (COSTA, 2000).

Para Yazbeck (2001),

O Estado brasileiro hoje é um Estado que, conforme afirma o Plano Diretor da Reforma do Estado, não assumirá tarefas que a sociedade pode assumir. É um Estado comprometido com os ajustes econômicos, para o qual o enfrentamento das desigualdades sociais passa a ser tarefa da sociedade ou de uma ação estatal irregular e tímida, apenas suficiente para minimizar as conseqüências negativas dos programas de ajustes estruturais (p. 43).

No tocante as reflexões acerca da nova formatação do Estado⁴ e, conseqüentemente, as implicações direta no processo de crise fiscal e financiamento das políticas públicas, corroboramos com as análises acenadas por Henrique (1998), ao afirmar que,

[a] utilização de recursos públicos passou a se subordinar às políticas de incentivos, subsídios e pagamentos das dívidas pública interna e externa, abalando progressivamente a situação das finanças públicas e, com isso, comprometendo ainda mais o dispêndio na área social (p. 227).

⁴ Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada (NOGUEIRA apud BOBBIO, 1987, p. 69)

Implica chamar atenção que tal cenário de crise orçamentária em que se encontra o Estado tem ocasionado um desmonte no sistema de proteção social e na política social⁵, que passa a assumir um caráter paternalista e deixa de ser vista como direito social, para ser objeto de consumo acessível no mercado. Ou seja, o Estado passa a financiar, através das subvenções, convênios e isenções, práticas e programas sociais de cunho focalista e seletivo tendo como premissa a lógica do favor e do clientelismo. Dentro dessa lógica, preconiza-se o processo de mutilação dos direitos sociais e retomada da “refilantropização” da questão social.

Os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, são abolidos no ideário neoliberal. As estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são o corte do gasto social, eliminando programas e reduzindo benefícios; a focalização do gasto, ou seja, sua canalização para os chamados grupos indigentes, os quais devem “comprovar” sua pobreza; a privatização da produção de serviços; e a descentralização dos serviços públicos no “nível local” (VIEIRA, 2004, p.114).

É importante ressaltar que em tempos de economia neoliberal, o orçamento público sempre será alvo de expropriações de recursos por parte do mercado de capital, através de ações do próprio Estado, para proteger instituições financeiras, não apenas em momentos de crises, mas, e, principalmente, para elevar seus lucros. E o que é mais “imoral,” na medida em que, estes recursos são custeados pelos tributos pagos pelos trabalhadores e que estes vão pagar ainda mais impostos, para repor esses recursos. Essa fuga de recursos acaba afetando significativamente as políticas públicas que passam a ser mais seletivas e menos universais, de forma tal, que as transforma em serviços privados transferindo a responsabilidade do Estado para o mercado. Dessa forma, “o fundo público sofre pressões e funciona como elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho” (BEHRING-BOSCHETTI, 2010, p. 174).

⁵ A política social consiste em uma estratégia governamental e normalmente se exige em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma [...] é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção (VIEIRA, 2004, p. 142).

3 ORÇAMENTO PÚBLICO E O TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Faremos um debate sobre a relação entre políticas públicas e orçamento público, evidenciando que os recursos para alocação nas políticas sociais estão compreendidas no âmbito do orçamento fiscal, atribuindo a este, mais do que um caráter técnico, transformando-se em um instrumento político de efetivação das políticas públicas. Discutiremos o orçamento público como instrumento de trabalho dos assistentes sociais, na medida em que o funcionalismo público configura-se como o maior empregador desses profissionais, em busca da efetivação dos direitos sociais numa economia capitalista. Dessa forma, é importante também analisar o papel da participação dos assistentes sociais nas instâncias de controle social.

3.1 O debate sobre as políticas sociais e o orçamento público

Para Behring e Boschetti (2010), o orçamento público destinado às políticas sociais, no Brasil, não pode ser compreendido sem fazer referência à estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica.

A cada ano, a carga tributária brasileira vem elevando sua composição no PIB, em 1994 era de 29% e em 2010 já correspondia a 37% do PIB, esse aumento foi obtido através da COFINS e da CPMF, “além do aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do Imposto de Renda (IR)” (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006, apud BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 165). Apesar do aumento da arrecadação através da carga tributária, estes recursos em sua grande maioria permanecem em posse do Governo Federal,

Estes recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização. Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento –, também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública – juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social – e para as políticas sociais que são financiadas pelo orçamento fiscal,

a exemplo da educação, reforma agrária e outras, as quais não estão contempladas no conceito constitucional restrito a seguridade social (FBO, 2005, apud BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 165).

Em uma situação na qual as receitas dos impostos fossem devolvidas para a população, através de gastos públicos, em educação, saúde, assistência etc., este cenário poderia significar uma melhor qualidade de vida dos sujeitos, visto dessa forma o aumento da arrecadação tributária, não teria impactos, necessariamente, tão negativos para a população.

O aumento da arrecadação tributária, contudo, não reverteu em aumento significativo de recursos para as políticas sociais de modo geral e para a seguridade social especificamente. Recursos da seguridade social são apropriados anualmente pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com vistas a composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 166).

Este mecanismo, a DRU, amplamente utilizado pelo governo para o corte dos gastos públicos, que tem consequências negativas para as políticas sociais, uma vez que, permite a transferência de recursos públicos para o mercado financeiro. Através da DRU o governo consegue gerar superávit em suas contas para pagamento dos juros, “ou seja, a DRU é, de forma indireta e escamoteada, um desvio de recursos para a ciranda financeira, penalizando a área social” (BEHRING, 2008, p. 274).

Em 2008, os encargos da dívida pública consumiram R\$ 162 bilhões das receitas do Estado, representando quase dezesseis vezes o montante de recursos destinados ao programa Bolsa Família, que foi R\$ 10,6 bilhões. Segundo dados do SIAFI (2008), tomando por base as contas do Governo Federal, vê-se que o sistema financeiro recebeu muitas vezes mais, a título de pagamento de juros, do que é gasto com educação, saúde e outras rubricas. Segundo dados de Fatorelli (2013) o governo federal enviou ao Congresso Nacional a previsão orçamentária para 2014, na qual consta a destinação de R\$ 1,002 trilhão de reais para o pagamento de juros e amortizações da dívida, sacrificando todas as demais rubricas orçamentárias, se essa previsão se concretizar, significa dizer que os valores destinados ao pagamento da dívida multiplicarão em 6,5 vezes.

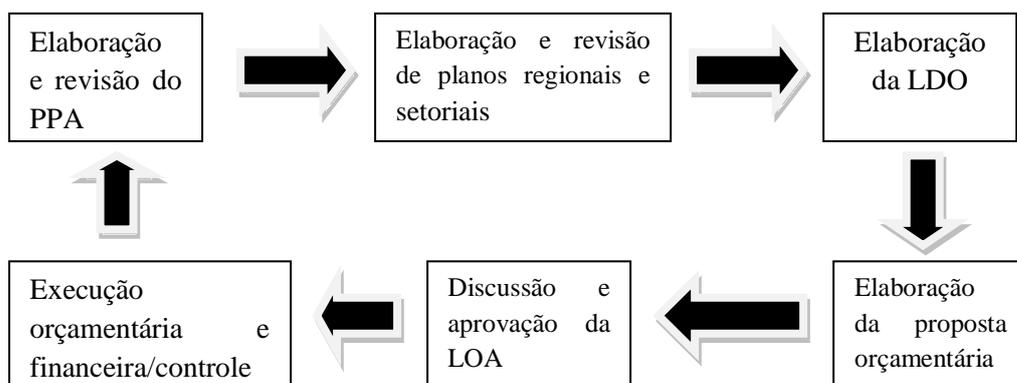
O corte e/ou a estagnação dos investimentos com gastos sociais deve ser analisado, a partir desses determinantes, do acompanhamento, da definição e execução orçamentária das políticas sociais, pois permite compreender sua natureza e magnitude, na percepção de que o financiamento consiste no eixo estruturador das políticas sociais, no qual são definidas as prioridades nos gastos públicos.

A principal expressão do fundo público na sociedade capitalista é o orçamento público, que deve ser considerado elemento importante para compreender a política social. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. Nesse sentido, Maar (2006) defende a necessidade da disputa e do controle popular dos fundos públicos vinculados ao trabalho, retirando-os do alcance capitalista e fortalecendo a luta contra o espírito privatizante.

Um dos principais avanços da Constituição de 1988, no quesito orçamentário, é que ela “estabeleceu uma sistemática para a questão orçamentária, na qual existe uma relação interativa entre planejamento, orçamento e controles interno e externo, este último, entende-se o Congresso Nacional” (BEHRING, 2008, p. 278).

Para Guardia (1997 apud SALVADOR, 2010) destaca que uma das principais modificações, contempladas pela CF de 1988, referente ao processo orçamentário, trata-se da recuperação do papel de planejador do Estado com a integração entre plano e orçamento. Nessa questão de planejamento, ocorre com a criação de duas peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que somados a Lei Orçamentária Anual (LOA) completam o ciclo orçamentário (ver figura 1).

FIGURA 1 – Ciclo orçamentário.



Fonte: Elaboração própria.

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do Governo brasileiro. Diferentemente de outros planos anteriores, ele representa uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos, com estímulo a formação de parcerias com a iniciativa privada, Estados Municípios e, principalmente, uma mudança gerencial na forma de executar as ações que se traduzem em bens e serviços para a sociedade (GODIM, 2004, p. 79).

O PPA adquire um papel de plano de governo, pois define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera do governo (Federal, estadual e municipal), por um período de quatro anos e que deve ser elaborado no primeiro ano do governo, passando a vigorar no ano seguinte e se desdobra até o primeiro ano da próxima gestão, assegurando, dessa forma, a continuidade das políticas públicas mesmo que haja mudança de governo. Estabelecido na CF de 1988, que prevê no artigo 165, parágrafo 1º: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de prestação continuada”.

A formulação do PPA, segundo Godim (2004) leva em consideração uma série de fatores: a) cenário macroeconômico: principal objetivo é a estimativa da disponibilidade de recursos da União; b) orientação estratégica do Presidente da República: documento que estabeleceu as diretrizes e os macroobjetivos do PPA, levando em conta seu programa de governo; c) previsão de recursos da União por Ministério e sua orientação estratégica: elaborado com base nas projeções de receitas e despesas fundamentadas no cenário macroeconômico com a finalidade de favorecer a seletividade na alocação dos recursos da União, é nessa correlação de forças que entram as políticas públicas.

O PPA é composto por uma série de programas, nos quais, os governos almejam alcançar seus objetivos traçados no plano. O programa é um conjunto de ações articuladas voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas da população, sendo desenvolvido com propósito específico e inscrito no PPA (INESC, 2006 apud SALVADOR, 2010, p. 175). Além disso, “o programa deve conter um indicador quantitativo que serve para mensurar a situação que se pretende modificar, e com isso se apresenta a referência antes da execução do PPA” (SALVADOR, 2010, p. 176), serve também como meio de controle social, discussão a ser problematizada posteriormente.

Após a formulação do PPA, outro passo importante para que seus programas possam receber recursos do orçamento e/ou priorizados é através da elaboração da LDO, que funciona

como elo entre o PPA e o orçamento. A LDO estabelece e especifica os programas e ações⁶ governamentais prioritários a serem executados e a meta concreta a ser atingida até o final do ano subsequente, e tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá: as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da LOA; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Foi também uma vitória para a democracia, pois permite a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, assegurando a participação dos deputados e senadores durante todo o processo orçamentário.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

As profissionais entrevistadas em sua grande maioria não tem o conhecimento teórico totalmente acerca do que venha a ser orçamento, PPA, LDO, LOA, sabem que existem, mas não conseguem detalhar de forma coesa o ciclo orçamentário, registra-se em um dos casos a falta de conhecimento total de todo o ciclo, como mostra o quadro a seguir:

⁶ “As ações são compostas de atividades, projetos e operações especiais. As atividades são destinadas a fornecer produtos (bens e serviços) para a sociedade de modo contínuo e permanente. Os projetos são ações novas que são executadas em períodos definidos e limitados no tempo, devendo resultar em um produto que deve contribuir para aperfeiçoar ou expandir a atuação do governo. Já as operações especiais não geram produtos nem representam prestação de serviços, como, por exemplo, as despesas com pagamento de juros e amortização da dívida pública. Para cada ação, o PPA deve definir a meta a ser atingida e estimar o montante de recursos necessários para que isso ocorra” (INESC, 2006 apud SALVADOR, 2010, p. 176).

TABELA 1 – Conhecimento dos sujeitos da pesquisa acerca do ciclo orçamentário.

ENTREVISTADO/ CARGO	ORÇAMENTO	PPA	LOA	LDO	PREPARADO PARA A GESTÃO
1/PONTA	Não conhece	Não conhece	Não conhece	Não conhece	Não
2/GESTÃO	Parcialmente	Parcialmente	Não conhece	Parcialmente	Sim
3/GESTÃO	Totalmente	Totalmente	Totalmente	Totalmente	Sim
4/PONTA	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sim

Fonte: Elaboração própria. 2013.

Em relação aos profissionais que trabalham na gestão, em apenas um dos casos observou-se a consistência na resposta acerca desses mecanismos, aliado ao reconhecimento da necessidade de se atualizarem “apesar de eu ter doze anos atuando na gestão, sempre é uma descoberta, eu acho que preparada sim, agora é um estudo constante” (ENTREVISTADA 3). Com relação à participação na formulação do PPA, foi registrado em apenas um dos casos o engajamento na elaboração do PPA para os próximos 04 anos.

São três instrumentos básicos para agente poder construir o planejamento público e fazendo essa gestão de fato acontecer, o PPA eu vou fazendo minha programação plurianual, vou estabelecendo a meta e discutindo com meus pares o que é prioridade para executar naquele ano, o que agente tem para executar, o que precisa para fazer essa execução. Com a LDO eu vou traçando o que eu tenho de orçamento, qual é minha previsão, eu tenho minimamente saber o que vou ter de recurso durante o ano para eu poder fazer a gestão. (ENTREVISTADA 3)

Corroborando com Salvador (2012), quando ele reflete sobre a importância do orçamento para a política social,

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (p. 127).

Dessa forma, o orçamento não é especificamente uma peça técnica e formal, ele assume um caráter político, permeado de correlações de forças sociais e políticas que são hegemônicas na sociedade. Trata-se do principal instrumento de intervenção estatal, definindo a direção do gasto do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.

Em relação ao orçamento público e as políticas sociais, constatou-se que entrevistadas em sua unanimidade afirmam a real relação entre ambos, muito embora, não tenham conhecimento aprofundado sobre a temática.

Toda a relação, é intrínseca, tem que tá muito bem ligado, porque se não agente não faz nada, as políticas sócias dependem muito da questão orçamentária, tem que tá muito ligada, se não tiver orçamento não acontece” (ENTREVISTADA 4)

Não existe políticas públicas sociais sem orçamento, não tem como você fazer uma política sem orçamento, tudo vai exigir o financiamento é uma coisa que não vai existir sem a outra [...] no entanto o orçamento é fora da realidade, fora do que a nossa demanda exige (ENTREVISTADA 2)

Destarte, Oliveira (2009) destaca que o orçamento deve ser o espelho da sociedade na vida política, pois revela e registra as receitas e gastos do Estado, além da escolha de programas a serem implementados e os objetivos da política econômica e social.

O orçamento público se moderniza e deixa para trás o caráter extremamente contábil, de entrada e saída de receitas, e assume a concepção, de que os representantes dos contribuintes condicionem sua aprovação ao emprego dos fundos que mais interessam ao povo representado, assume, dessa forma, um instrumento de debate político e defesa dos contribuintes, ao poder direcionar os gastos e deixar transparecer a luta de classes, porque se trata em saber quem pagará (quem investirá), em que medida se pagará (em que medida será investido) e de que maneira se pagará (de que maneira se investirá).

Em todos os países onde se consolida o fortalecimento popular a modificação do caráter de orçamento e da atitude dos parlamentares. Ao invés da defesa obstinada do contribuinte, os parlamentares do nosso tempo cuidam de pleitear despesas nos setores que interessam às massa. (BALEIRO, 2012, p. 535)

Por esse termo, o controle social que foi uma conquista dos movimentos sociais e efetivado na constituição de 1988, modifica a relação entre Estado e sociedade, permitindo a participação mais efetiva da sociedade, que assume papel fundamental para a agenda da tomada de decisão com relação ao direcionamento do gasto público.

3.2 A importância do financiamento e do controle social nas políticas sociais

Após anos de repressão democrática, a constituição de 1988 instituiu o controle social. Fora uma reivindicação para uma participação democrática da sociedade nos mecanismos de gestão e controle do Estado, cujo objetivo é definir novas bases para a relação Estado-sociedade, podendo-se ver incorporadas reivindicações de participação democrática na esfera pública, dada até então, como inexistente nas ações do Estado no Brasil. Com isso, ampliando-se a decisão a participação popular nos espaços de decisão e monitoramento das políticas públicas.

Implementou-se a inovação, com aportes teórico-práticos que discutam a temática de controle social e financiamento: proposta de gestão compartilhada, política tributária, descentralização administrativa e de recursos e a criação de mecanismos de controle social corporificados nos conselhos, os quais teriam como função a fiscalização, formulação e deliberação sobre as políticas sociais, além de espaço de diferentes segmentos sociais no processo de discussão política. Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), a perspectiva de participação envolve três sentidos:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; c) a sociedade, por meios de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (apud BEHRING e BOSCHETTI 2010, p. 178).

Para Castro (2008) “a constituição de uma esfera pública pressupõe a mobilização e a ação coletivas dos cidadãos preocupados com assuntos de interesse geral ou particulares [...]”

(p.118). Dito isto, a mobilização coletiva de diversos segmentos da sociedade civil tende a dar uma nova dinâmica ao campo social que passa a ser mais que uma simples pauta de reivindicações políticas, estabelecendo-se como parâmetro de elaboração de um modelo de Estado.

O debate sobre o controle social teve início no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, durante a ditadura militar, num movimento de enfrentamento e luta pela conquista e extensão dos direitos e pela democracia. O reconhecimento dos direitos serviria para basear a criação de novas leis, de espaços públicos, com uma nova maneira de deliberação e com a participação de novos sujeitos nas decisões políticas (RAICHELIS, 2009).

O controle social historicamente foi entendido como o controle do Estado sobre a população e com base na coerção. Com o processo de redemocratização, o controle social determina a participação da população na elaboração, na fiscalização e na avaliação da implementação das políticas sociais. “A noção de democracia é concebida por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular” (BRAVO, 2001, p.45). Sendo assim, como resultado dos movimentos sociais organizados, a democracia representativa tem um papel importante.

Para Correia (2009), o campo das políticas sociais é um campo contraditório, pois, ao mesmo tempo em que o Estado controla a sociedade, ele também atende à determinadas demandas. É neste contexto que nasce um novo conceito de controle social como “[...] atuação de setores organizados da sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2009, p.121-122). E é neste espaço que estão inseridos os conselhos gestores, representando e defendendo as classes subalternas, influenciando e controlando a efetivação das políticas sociais.

Compreende-se, que o controle social implica um padrão de representatividade na elaboração, operação e gestão da política pública, trazendo mais interlocutores para as tomadas de decisão, superando o espaço de fiscalização e construindo espaços de negociação. Nesta perspectiva, os Conselhos de Direitos, “arenas de discussão das demandas e interesses presentes em determinadas áreas” (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 179), ao serem revestidos destas características contemplam a dimensão política, cuja direção é capaz de alterar a gestão pública, de modo a provocar mudanças substantivas no processo decisório.

[...] ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciando-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político (TEIXEIRA, 2002, apud ANHUCCI e SUGUIHIRO 2010, p. 50).

Nas entrevistas realizadas com os profissionais, os conselhos (saúde, assistência, criança e adolescência) foi visto como o principal meio de controle social, entretanto em apenas um dos casos, observou-se a participação do assistente social em um dos conselhos, o da saúde. A ouvidoria, foi outro meio de controle social referida “a ouvidoria acaba sendo um termômetro para a gestão, é um instrumento de melhoria do serviço público, é um instrumento que da uma autonomia ao usuário em fazer sua denuncia, crítica e elogio de forma anônima.” (ENTREVISTADA 2)

O orçamento público não foi citado em nenhuma das entrevistas como instrumento de controle social, entretanto, quando os entrevistados foram indagados se reconhecia o orçamento como tal, em todos os casos a resposta foi positiva, mas os profissionais que trabalham fora da gestão ressaltam a dificuldade em ser materializada e percebida esse instrumento.

Nem sempre ele se chega como deve ser, é um controle social de suma importância, o problema da questão orçamentária é chegar a nossas mãos, em nosso conhecimento para ele ser efetivado na elaboração de projetos e programas [...] (ENTREVISTADA 4, 2013).

Eles acham, o pessoal da gestão, que não compete ao assistente social ta envolvido nesse aspecto e aí agente fica por fora e na verdade não deveria ficar por fora [...](ENTREVISTADA 1, 2013).

Sendo assim, a inserção de novos atores sociais no debate sobre o orçamento público não é algo que deva ser colocado como secundário, no entanto essencial, tendo por condição o exercício da participação e do controle social, capazes de garantir maior visibilidade às decisões tomadas no que diz respeito ao emprego dos recursos públicos. Dessa forma, o

Estado deve se responsabilizar pela garantia de políticas públicas, o que exige o reconhecimento de sua atribuição na destinação de recursos no orçamento público. Cabe à sociedade civil, por sua vez, cumprir o seu papel de defesa em favor de maiores investimentos nas políticas sociais e exercer o controle dos gastos públicos.

Quando se trata de orçamento público, a importância dos Conselhos de Direitos é decisiva para as tomadas de decisões sobre a direção do gasto social dos recursos públicos. No que diz respeito às decisões tomadas sobre recursos financeiros que são destinados às políticas sociais públicas, a relevância da dimensão política dos Conselhos de Direitos torna-se ainda maior. Isso significa que os critérios utilizados para o planejamento dos recursos públicos governamentais devem obedecer a parâmetros públicos construídos a partir do debate plural e democrático. Assim, os interesses das classes envolve diretamente na escolha dos programas de governo, reforçada por negociações de seus representantes políticos, em que o orçamento é a expressão das suas reivindicações. (SALVADOR, 2010)

Embora a constituição assegure a participação da sociedade civil nos Conselhos, contudo, nesta conjuntura de desregulamentação dos direitos provenientes de uma política econômica neoliberal, tem gerado uma lacuna para se efetivar o espaço público, uma vez que, são enormes as barreiras no que se refere à ampliação da dimensão política dos conselhos enquanto locus capaz de democratizar o debate sobre o orçamento público, com o objetivo de exercer o controle social no que diz respeito à coisa pública.

No caso da participação dos assistentes sociais nos conselhos, observou-se pelo menos uma participação aquém do que se esperava, visto que, em apenas um dos casos ocorreu à participação de um assistente social no Conselho de saúde, representando o governo. Entendo que a participação dos assistentes sociais deveria ser mais efetiva, pois é nesses espaços que se discutem o direcionamento do governo com gastos públicos e, além disso, o fortalecimento político da profissão,

Neste contexto, o Serviço Social precisa enfrentar o desafio da interlocução pública, diante dos novos interlocutores que se apresentam e disputam a esfera pública. Isto exige dos assistentes sociais nova capacitação teórica e técnica, mas também ético-política, para que possa assumir o papel de agente público e contribuir para conferir caráter público às políticas sociais. (RAICHELLIS, 2011, p.30)

A discussão sobre o orçamento público vem sofrendo grandes resistências, por parte dos conservadores, para que seja inserida no âmbito dos Conselhos de Direitos, prevalecendo à clara intenção de não permitir o debate plural sobre o assunto, dificultando o acesso de novos atores políticos a essa discussão,

[...] pôde-se confirmar a permanência de um modelo de gestão que, embora no discurso valorize a participação da população, na prática tem-se utilizado de artifícios para dificultar ações da sociedade na condução de uma proposta coletiva. Nesse sentido, a participação fica apenas no âmbito do discurso, prevalecendo uma administração burocrática, centralizada no chefe do poder executivo. Quando se trata de definição e controle do orçamento público [...], o círculo de participação torna-se ainda mais restrito, ficando no âmbito de “técnicos” com domínio dos “códigos”, do “numerário contábil”. Não se tem o interesse de decodificar a informação para torná-la acessível à população; ao contrário, introjeta-se no imaginário da sociedade que se trata apenas de uma “caixa preta”. Delega-se ao poder executivo a formulação do planejamento, execução, fiscalização e o controle financeiro do orçamento público. (ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2010, p. 53)

A institucionalização do financiamento das políticas públicas foi amplamente debatida na Constituição Federal de 1988, ao instituir fundos especiais como instâncias de financiamento das políticas sociais, principalmente o financiamento da seguridade social – previdência, assistência social e saúde – ocasionando também a previsão do controle social que deve ser exercido sobre eles, seja no momento da definição da destinação de seu orçamento, seja no processo de execução e aplicação dos recursos previstos. “A natureza das fontes de financiamento é um importante indicador na avaliação das políticas sociais. O estudo sobre o financiamento e os gastos sociais traz pistas sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo das políticas sociais” (SALVADOR, 2010, p. 235).

Políticas públicas sem financiamento e sem debates são apenas propostas vazias, todas as políticas públicas, precisam de recursos para a execução de suas ações. Não adianta o governo prometer que vai dar ênfase a uma determinada política e quando formos verificar o orçamento público, você não observa a efetivação, ampliação dos recursos para essa política, então é um discurso vazio.

Partindo dessa concepção, na elaboração e planejamento das políticas sociais públicas, o financiamento é parte fundamental desse processo, visto que, “expressa os recursos disponíveis, seja para manutenção (chamada custeio), seja em investimentos (as chamadas despesas de capital, que podem ser em equipamentos, materiais permanentes,

reparos na estrutura física ou edificações)” (TAVARES, 2009, p. 243 e 244). O financiamento é esboçado no momento do planejamento através do orçamento daquilo que se pretende realizar, levando-se em consideração todas as naturezas de despesas previstas.

No Brasil, tem sido efetuado o financiamento das políticas sociais através de fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos autossustentados e contribuições sociais. Cada uma indica uma condução na relação das políticas econômicas com as políticas sociais. Além disso, outra questão relacionada à natureza das fontes de financiamento é a provisão de recursos que determinada fonte pode assegurar, ou seja, a capacidade efetiva de financiamento de uma fonte devido à sua condição de arrecadação. [...] (FAGNANI, 1998, apud Tavares, 2009, p. 253).

A efetivação dos direitos seja ele social, econômico, cultural, ambiental, civil, aos direitos situados na Constituição Federal e na própria formulação da política pública, é intermédio do orçamento público que vamos materializar grande parte desses direitos, desses princípios, dessas recomendações, dessas orientações e dessas conquistas sociais. Ou seja, é a partir do orçamento público que se consegue viabilizar a alocação desses recursos e se, de fato, esse orçamento público, por exemplo, está priorizando a efetivação desses direitos. (SALVADOR, 2011)

Conforme Salvador (2010), no período de 2000 a 2007, as contribuições sociais representaram cerca de 90,1% das fontes de financiamento da seguridade social. Essas contribuições advêm dos próprios beneficiários das políticas, isso quer dizer, que, eles se tornam os verdadeiros financiadores das políticas sociais, através dos pagamentos de impostos, sejam eles diretos ou indiretos, destacando-se as contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (CETSS) (45,52%), CONFINS (26,28%) e a CPMF (8,08%).

Segundo Behring (2010, p. 20) o fundo público, leia-se orçamento público, se forma

[...] a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

Com isso o próprio trabalhador, a classe mais pobre, é quem financia, com sua força de trabalho, a grande parte da seguridade social do Brasil,

O fundo público sai da parte da mais-valia socialmente produzida do trabalho excedente e é também parte do trabalho necessário. O trabalhador é expropriado duas vezes na concepção de Behring (2010): no trabalho excedente metamorfoseado em valor, e no trabalho necessário pela via da tributação direta e indireta (por meio do consumo, onde os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias). Então, a exploração do trabalho na produção é completada pela exploração tributária, que é outra mediação importante para a compreensão do fundo público nos marcos da sociedade burguesa. (Silva, Abreu, Guedes, 2012).

Essa constatação é diferente do que aponta o artigo 195 da Constituição Federal, na medida em que assegura o orçamento da Seguridade Social deve ser diversificado, sendo bancado por toda a sociedade através de tributos, de forma direta e indireta, nos termos da Lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições social: I – dos empregadores, incidente sobre as folha de salários, o faturamento e o lucro; II – dos trabalhadores; III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

Os recursos que compõe o Sistema de Seguridade Social desempenham um papel importante na Política econômica do País, por hora são requisitados para salvar a economia do país, em momentos de crises, o que nos leva a concordar com Boschetti e Salvador (2006)

O orçamento da seguridade social, conforme definido na CF/88, é superavitário e suficiente não só para cobrir as despesas com os direitos já previstos, como para permitir sua ampliação, se isto não ocorre, é porque o orçamento da seguridade social é âncora de sustentação da política econômica, que suga recursos sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública (p. 34).

Segundo Salvador e Teixeira (2012) no Brasil as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater os momentos de crise afetaram e afetam negativamente o financiamento do orçamento da seguridade social, diminuindo a fonte de recursos para as

políticas sociais da previdência, saúde e assistência social. Além das implicações para os estados e municípios no financiamento das políticas de educação e saúde.⁷

À medida que o Estado desonera ou isenta as empresas, detentoras do grande capital de alguns impostos, os tributos desonerados, em sua grande maioria são os que financiam as políticas sociais, em especial às da Seguridade Social. O PIS, a COFINS e a CSLL são contribuições sociais que destinam sua arrecadação integralmente à Seguridade Social; o IPI, e os IRPF/ IRPJ integram os recursos transferidos a estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) uma vez que estes tributos são desonerados os estados e municípios por sua vez, percebem um valor menor de recursos e estes que têm a obrigatoriedade constitucional de destinar, respectivamente, 12% e 15%, respectivamente, à saúde e no mínimo 25% para a educação, é um verdadeiro efeito cascata, pois acarreta em valores menores destinados para as políticas públicas⁸.

Em 1994 foi criado o “Fundo Social de Emergência” (FSE), através desse fundo permitiu-se à desvinculação de 20% dos recursos destinados as Políticas que compõem o sistema de Seguridade Social. O FSE deu origem ao Fundo de Estabilização Fiscal que, posteriormente criou a Desvinculação de Recursos da União (DRU), constituindo o que Boschetti Salvador (2006) denominaram de “*perversa alquimia*” que transforma orçamentos fiscais para composição do superávit primário e por consequência, suga recursos sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública.

Segundo dados da ANFIP, os desvios da receita de contribuições sociais por meio da DRU, no período entre 2005 e 2010, que foram retirados do orçamento da seguridade social chegam a cifra de 228,7 bilhões, sendo canalizados para o orçamento fiscal, principalmente para composição do superávit primário. Toda essa quantia, desvinculada pela DRU, deveria ser aplicada em políticas públicas na área da saúde, assistência social e previdência, mas os

⁷ De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB, 2009), ao longo do ano de 2009, o desempenho da arrecadação tributária em relação a 2009, encolheu 3,05%. Em termos reais, em valores deflacionados pelo IPCA, o equivalente a uma perda de R\$ 21,5 bilhões. Os tributos que mais contribuíram para esta queda de arrecadação foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a contribuição social para o PIS/Pasep, que são fontes importantes no financiamento da seguridade social brasileira, respondendo por 49% do declínio da arrecadação tributária, em 2009. Essa queda na arrecadação é atribuída pela Receita Federal a uma conjunção de fatores relacionados à crise econômica, que pioraram os indicadores macroeconômicos e destacadamente, as desonerações tributárias estimada em R\$ 24,9 bilhões (SALVADOR, 2012).

⁸ Albuquerque e Salvador (2011), com base no 11º Balanço do PAC (2010), relatam que as desonerações tributárias do período de 2007 a 2010, das contribuições sociais da seguridade social alcançaram o montante de R\$ 19,7 bilhões. As renúncias tributárias do IR e IPI somaram R\$ 111,4 bilhões. Os autores destacam que mais de R\$ 20 bilhões foram desapropriados da educação federal e aproximadamente R\$ 13 bilhões deixaram de ser investidos em educação nos estados e municípios.

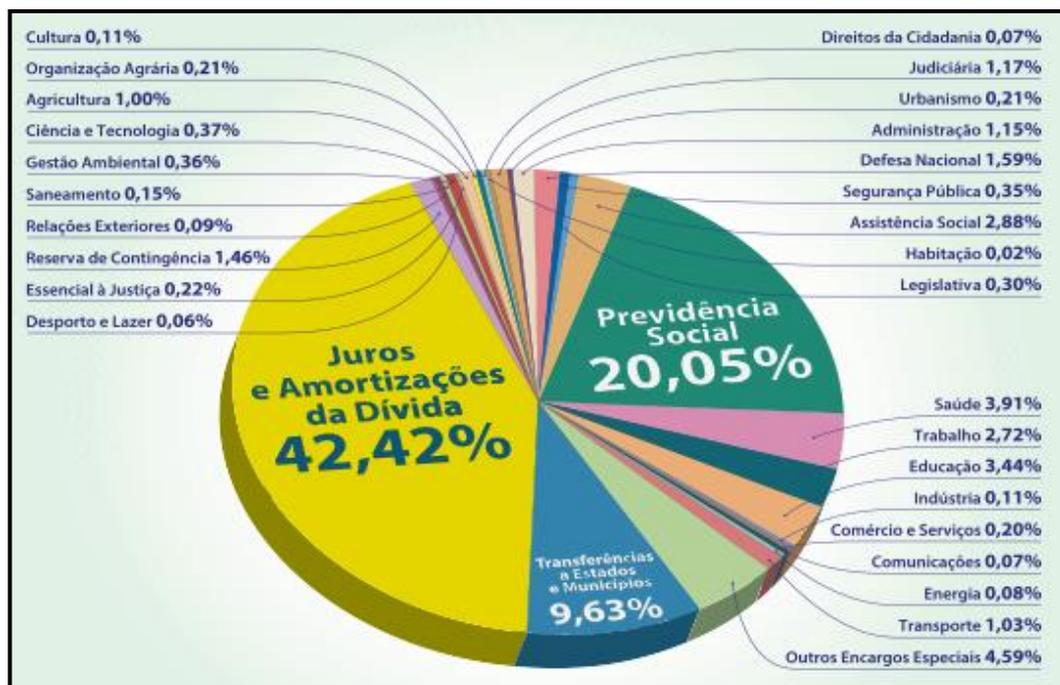
recursos são desviados para composição de superávits primários e pagamento de juros ou amortização da dívida pública.

A DRU, de acordo com as análises de Bering e Boschetti (2008)

Se configura como a pedra angular da política fiscal na composição do superávit primário, e no que se refere às políticas sociais representa um duro golpe sobre as mesmas, pois assume uma tendência de restrição e redução de direitos sociais, reforçando o “trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, focalização e descentralização (apud, SALVADOR e TEIXEIRA, 2012, p. 07).

Como podemos verificar no gráfico a seguir, para o ano de 2014 a previsão segue a mesma lógica,

GRÁFICO 1 – PREVISÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO PARA 2014
TOTAL: R\$ 2,361 TRILHÕES



Fonte: Fatorelli (2013).

Conclui-se que, os recursos alocados para o financiamento das políticas sociais, advêm principalmente de impostos, sobrecarregando, principalmente a classe trabalhadora, e que, o orçamento público brasileiro é refém do capital financeiro, visto que, atende a necessidade do mercado em detrimento aos direitos sociais, expressos como bens coletivos.

Sendo assim, “as políticas públicas encontram dificuldades para sobreviver no mundo atual, com a economia, a política e o Estado dominados pela lógica financeira e comprometidos com o beneficiamento ao capital privado, em detrimento a proteção social” (DAVI, 2010, p. 80).

3.3 Orçamento público como instrumento de trabalho do Assistente Social

Discorrer sobre instrumento de trabalho, requer uma abordagem acerca da concepção de que o exercício profissional é constituído de uma totalidade, formada por três dimensões: teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa. Estas mantêm uma relação com a unidade, não deixando de lado suas particularidades.

Pensar o exercício profissional a partir dessas três dimensões coloca a possibilidade de entender o significado social da ação profissional – formativa, interventiva e investigativa. Pensá-las de modo articulado e orgânico, mas reconhecendo a particularidade de cada um permite entender o papel da teoria como possibilidade, uma vez que leva ao conhecimento da realidade, indica caminhos, estratégias, bem como um instrumental técnico-operativo que deve ser utilizado e como deve ser manuseado. Implica, portanto, em pensar a relação que se estabelece entre teoria e prática, com as mediações necessárias para que a finalidade ideal, através da intervenção, possa se constituir em finalidade real e objetiva (SANTOS, SOUZA e BACKX, 2012, p. 18).

É nesse sentido que a qualificação da intervenção, avance no manejo de técnicas que usualmente o assistente social utiliza em seu trabalho, assim como, o domínio dos instrumentos e normas que hoje determinados setores da política social estão a exigir desse profissional. Cabe salientar, que a dimensão técnico-operativa não pode ser reduzida a questão dos instrumentos e técnicas “ela mobiliza as dimensões teórico-metodológicas – para analisar o real e investigar novas demandas – ético-político – permitindo avaliar prioridades, as alternativas viáveis para projetar e realizar ações [...]” (SANTOS, SOUZA e BACKX, 2012, p. 19)

Com essa concepção sobre a dimensão técnico-operativa, vale ressaltar que até mesmo o que se denomina de instrumental técnico-operativo ultrapassa as técnicas e os instrumentos; ele incluiria o conjunto das ações e procedimentos adotados pelo profissional, visando à consecução de uma determinada finalidade, bem como a avaliação sistemática sobre o alcance dessas finalidades. (SANTOS, SOUZA e BACKX, 2012, p. 20)

A Lei 8.662/93 que regulamenta a profissão em seu artigo 4º indica as competências dos Assistentes Sociais relacionadas à prestação de serviços diretos à população e às instituições. Destacam-se: a) a orientação social a indivíduos, grupos e à população; b) a assessoria e o apoio aos movimentos sociais em relação às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade; c) a elaboração, implementação, execução e avaliação de políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares. Assegura ações de pesquisa que subsidiem o exercício profissional, o planejamento, a organização e os estudos socioeconômicos. Corroborando com Mioto e Lima (2009)

O campo das políticas sociais é privilegiado para a intervenção profissional, na medida da formulação e proposição legislativa, do planejamento, da execução e gestão da proposta, quer seja através da mobilização para a inclusão, na agenda pública, do debate sobre demandas da população que implicam o Controle Social e a ampliação dos Direitos que, conseqüentemente, geram a necessidade de formular novas propostas de políticas públicas, particularmente de políticas sociais. (MIOTO e LIMA, 2009,p. 35)

Corroborando com Almeida e Alencar (2012), sobre o trabalho profissional nas políticas sociais, estes apontam que é permeado por momentos diferentes de aproximação, apreensão e enfrentamento da questão social, a partir da mobilização de recursos técnicos-instrumentais próprios, ou não, que favoreçam a leitura teórica e política da realidade social, o planejamento, gestão e execução das atividades, pois “envolve um amplo leque de princípios, diretrizes, objetivos, instâncias gestoras e executoras, programas, projetos e atividades que dão o substrato material para a realização do trabalho do assistente social” (ALMEIDA e ALENCAR, 2012, p. 146). Assim,

O reconhecimento dessa diversidade de espaços sócio-ocupacionais para o exercício profissional indica o trânsito entre ações de natureza distintas, que vão desde o atendimento direto ao usuário, perpassando pelo planejamento, formulação e gestão das políticas sociais (MIOTO, 2000 apud MIOTO; LIMA, 2009). Ou seja, os assistentes sociais desenvolvem suas ações profissionais, seja na formulação ou na execução das políticas sociais, em diversas áreas, como educação, saúde, previdência e assistência social, habitação, trabalho e meio ambiente, entre outros, movidos pela defesa e ampliação dos direitos dos cidadãos (IAMAMOTO, 2009 apud CARDOSO e DEL PRA, 2012, p. 130).

A apreensão do assistente social acerca do orçamento público reflete o discernimento desse profissional a elaborar respostas, por meio de ações que o permita garantir direitos, apesar das contradições e dificuldades em materializá-las, quer seja, pela dependência de autonomia institucional e sua correlação de forças. Dessa forma, permite uma compreensão crítica do financiamento e compromisso dos entes públicos em materializar o enfrentamento da questão social, a partir da política social, através de programas, recursos e, sobretudo um progresso para os assistentes sociais em não apenas lembrados para serem executores finais das políticas públicas, as ações profissionais largamente difundidas como garantidores de direitos, mas no seu amplo sentido de enfrentar as correlações de força e o imperialismo socioeconômico que ultrapasse as ações imediatas.

É de suma importância o conhecimento, até porque quando agente discute políticas públicas, agente discute na sua grande maioria para pessoas que estão em situações de vulnerabilidade. Então como é que agente vai pensar algo, micro ou macro, se minimamente não conhece sobre orçamento. Então para o assistente social é condição “sine qua non” para ele é trabalhar o orçamento, é conhecer e discutir orçamento (ENTREVISTADA 3).

A partir do momento em que os serviços sociais são municipalizados, as prefeituras demandam serviços diretamente ligados à população e a organização institucional. Sendo assim, os assistentes sociais são envolvidos em ação de planejamento, administração, de captação de recursos financeiros e elaboração de orçamentos.

Os profissionais participam da elaboração dos Planos Municipais, da organização das atividades de gestão dos serviços, pois estão presentes na equipe técnica que coordena as atividades das Secretarias Municipais. Com isto, tem sido exigido do assistente social o domínio de conhecimento sobre organização, planejamento e composição do orçamento público, o que nem sempre está sedimentado na formação profissional. Prefeitos, secretários, gestores, coordenadores de programas, conselheiros e pessoas envolvidas em entidade prestadoras de serviços demandam do assistente social a decodificação do arcabouço jurídico-político das políticas sociais (TRINDADE, 2012, p. 94).

Como exemplo da utilização do orçamento no exercício profissional, podemos citar o caderno: “As atribuições privativas do assistente social em questão” CEFESS (2012), no qual ele preconiza as ações do assistente social junto a política de assistência social.

- Formular e defender a constituição de orçamento público necessário à implementação do plano de Assistência Social;
- Favorecer a participação dos (as) usuários (as) e movimentos sociais no processo de elaboração e avaliação do orçamento público;
- Planejar, organizar e administrar o acompanhamento dos recursos orçamentários nos benefícios e serviços sócio-assistenciais nos Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (CFESS, 2012, p. 12).

A leitura crítica do orçamento permite compreender se a alocação de recursos esta priorizando a efetivação dos direitos, pois, as políticas públicas para serem efetivadas necessitam, primeiramente, de recursos, e para que estes recursos sejam “liberados” é necessário compreender o desenho de como estes gastos vão atingir o seu público-alvo, além da elaboração de projetos, com suas metas e ações, planilhas de gasto e sua amplitude.

Se o assistente social, desde a ponta, mesmo que não esteja trabalhando na gestão, se na ponta sabe direcionar, se você conhece o orçamento para cada coisa dentro da área que você ta trabalhando, se você conhece cada programa, o financiamento, quanto você tem de recurso, quanto você tem para cada programa, você vai saber efetivar os direitos dos usuários de forma muito mais qualificada. (ENTREVISTADA 2,)

A partir dessa perspectiva o assistente social tem a possibilidade de ampliar seu leque de instrumentos técnico-operativo, através do orçamento público, com a elaboração de projetos ou programas, compreendo quem financia, os indicadores, a amplitude e de qual forma pode-se conseguir os recursos para efetivar tal projeto, além do conhecimento se no PPA do orçamento, este projeto pode ser abrangido por algum objetivo.

Por expressar as prioridades da gestão, o orçamento não deve ser concebido como tema de competência exclusiva de especialistas das áreas contábil, administrativa, financeira etc., pois os técnicos que atuam na gestão das políticas públicas são os que conhecem com maior profundidade a realidade, as demandas e prioridades de suas áreas, tendo assim, maiores condições de avaliar o que deve ser garantido para supri-las e atendê-las, e também, partindo do princípio de que os conselhos dessas políticas, deliberativos, devem analisar a proposta orçamentária antes de aprová-la, acompanhar e fiscalizar sua execução. Também esses atores devem conhecer seu conteúdo e, ao menos em parte, seu significado (TAVARES, 2009, p. 244).

Não se trata aqui de uma atribuição tecnicista, e sim de uma imputação de um aporte teórico-político, através de uma articulação de saberes e mediações, no qual a capacidade de autonomia e argumentação do assistente social - confronto, resistência, que a instrumentalidade aparece - referente ao enfrentamento da questão social abrangendo maiores possibilidades para serem efetivadas.

Parece que o orçamento é uma questão técnica e o debate de política econômica é uma questão para especialistas e técnicos; na realidade não é nada disso, precisamos urgentemente politizar esse debate, por detrás de uma questão de tecnicidade, na verdade está escondendo as escolhas, os interesses e a forma de influência dos atores sociais sobre o próprio orçamento público. (SALVADOR, 2011, p.38)

Posto que o funcionalismo público é o maior empregador do assistente social e o enfrentamento da questão social pelo Estado se dá a partir das políticas sociais, segundo Alencar e Almeida (2012) demandaram novas características para a organização dessas políticas: incorporação de processos de planejamento de longo prazo com a participação da sociedade civil; adoção de processos sistemáticos de previsão orçamentária com a

mobilização de legislações que definam as fontes de financiamento; composição de redes articuladas de serviços sociais locais e regionais a partir de programas governamentais.

O assistente social se depara com um leque de requisições e possibilidades de ação profissional que devem ultrapassar a realização de estudos socioeconômicos e de atendimentos – não retirando a importância destes, na medida em que são fundamentais para conhecer a realidade, propondo mediações na perspectiva de sugerir ações de planejamento, execução e controle social das políticas públicas, ou seja, propondo um novo desafio para o agir profissional, indo além das tradicionais atividades rotineiras e burocráticas, compreendendo a importante posição estratégica na efetivação dos direitos, intervindo de forma qualificada, a propósito de seu conhecimento técnico e político de determinada política social.

4 ORÇAMENTO PÚBLICO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Pretendemos neste capítulo discutir como a formação profissional em Serviço Social absorve o tema orçamento público. Perceber se existe a transversalidade na graduação acerca desse assunto e fomentar o debate para futuras discussões. Apresentaremos, também, um levantamento dos grupos de estudos e pesquisa que discutem esse tema, em particular, grupos de Serviço Social. Por fim, discutiremos os principais avanços e desafios para a consolidação dessa matéria no cotidiano profissional.

4.1 Qual o lugar do orçamento público no processo de formação profissional?

As diretrizes curriculares para o curso de Serviço Social, discutidas pelo conjunto da categoria e estabelecidas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) constituem elementos essenciais na consolidação do projeto ético político profissional. Sendo este fundado em dois princípios: no âmbito ético – político e no âmbito da prática profissional, conforme Boschetti (2000),

No âmbito ético-político trata-se de um projeto comprometido com a liberdade como valor central, que se expressa no compromisso com a autonomia, a emancipação e a expansão dos indivíduos sociais. Assume claro posicionamento em favor da equidade e da justiça social, que assegure a universalidade de acesso aos bens e referentes às políticas sociais. No âmbito da prática profissional, esses valores se expressam na defesa da qualidade dos serviços, na competência profissional, na viabilização dos direitos sociais e da cidadania, na luta pela radicalização da democracia, no aprimoramento intelectual dos profissionais (p. 92).

Uma vez postas essas diretrizes, pretende-se formar um profissional que atue nas manifestações da questão social com vistas a formular e implementar propostas para seu enfrentamento, por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organização da sociedade civil e movimentos sociais, na perspectiva de sua ampliação e garantia como direitos sociais e não como mercadorias (BOSCHETTI, 2010).

A preocupação inicial da categoria, portanto, deve ser em compreender a realidade social, através da teoria crítica e, desvendar as exigências postas aos discentes em Serviço Social no cenário atual, marcado pela globalização da economia capitalista, pela flexibilização da produção e das relações de trabalho e, pelo avanço do neoliberalismo nas formas de regulação social. A fim de responder a esta demanda o profissional tem de responder a algumas exigências conforme diz Yamamoto,

[...] um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações quotidianas; um profissional criativo e inventivo, capaz de entender ‘o tempo presente, os homens presentes, a vida presente’ e nela atuar, contribuindo, também para moldar os rumos de sua história (1999, p. 49).

Dito isto se percebe o caráter generalista da profissão, assim como do seu processo de formação, que estão a responder as faces de uma nova percepção do assistente social ante a gestão e implementação das políticas públicas. Como abordar o orçamento público na formação? É necessária uma matéria específica que aborde tal mecanismo?

Para responder essa questão é imprescindível compreendermos a questão da transversalidade das disciplinas no curso de serviço social para Boschetti (2000);

A interdisciplinaridade, portanto, deve assegurar o diálogo entre as matérias, mas não deve incorrer no risco de reeditar aquela estrutura antiga que divide a formação em ciclo básico e ciclo profissional [...] é a articulação e complementação dos conteúdos, com justa distribuição entre conteúdo mais específicos do Serviço Social e de outras matérias, de modo a evitar a fragmentação/ e ou superposição dos conteúdos (p. 28).

Nessa perspectiva, respondemos uma parte da questão, a de não ser necessário à criação de uma disciplina exclusiva de orçamento público, uma vez que, este pode ser abordado de forma transversal e contínua em outras disciplinas, tanto no interior do curso de serviço social, como de outras áreas do conhecimento. Caso contrário, se a cada momento histórico ou, mudança no mundo de trabalho, teríamos a necessidade de propor uma disciplina para responder a tal demanda. No entanto, todos os sujeitos entrevistados acreditam que deveria existir uma matéria específica para abordar essa temática,

Acho que deveria ser matéria, eu não sei como é que tá a grade curricular hoje, mas na minha época agente ficava muito ligada a questão do planejamento, o que é planejamento, mas o planejamento ele envolve orçamento, só que a questão orçamento em si ela não é discutida e quando é discutida é bem rápida e quando agente chega na prática mesmo eu sentia a maior dificuldade, quando eu me vi no exercício profissional precisando discutir gestão e eu não sabia nada de orçamento, eu me vi louca. (ENTREVISTADA 3).

Falar de orçamento é necessário aprofundar mais nas políticas públicas. A formação ela fala de políticas de assistência, saúde, previdência, mas de forma muito superficial [...] agente tem uma formação profissional que trata de políticas públicas e orçamento muito superficial. Eu acho que no curso de serviço social deveria existir uma disciplina de gestão pública que iria falar muito mais sobre orçamento, sobre participação social, mesmo que eu não trabalhe na gestão, eu tenho que conhecer a gestão, financiamento, conhecer as políticas que estou trabalhando, as políticas que estão envolvidas (ENTREVISTADA 2).

A partir do mosaico de disciplinas que compõe o curso de serviço social, podemos perceber que a temática do orçamento público perpassa por diversas matérias, no entanto as disciplinas de “Política Social” e “Administração e Planejamento em Serviço Social” é que acreditamos que podem dar o maior aporte teórico a essa temática, visando que se extrapole o senso comum, do imediatismo, indo de encontro à maré do sistema de reprodução capitalista.

Conforme aponta o documento das diretrizes curriculares da ABEPSS (1996), as disciplinas citadas anteriormente devem se preocupar em,

Política Social: as teorias explicativas da constituição e desenvolvimento das políticas sociais. A questão social e desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social. Formulação e gestão das políticas sociais. A constituição e gestão do fundo público. O papel dos sujeitos políticos na formulação das políticas sociais públicas e privadas. As políticas setoriais e a legislação social. A análise comparada de políticas sociais. O papel das políticas sociais na constituição da esfera pública e o significado do debate público e privado. As novas formas de regulação social e as transformações no mundo do trabalho. [...].

Administração e Planejamento em Serviço Social: as teorias organizacionais e os modelos gerenciais na organização do trabalho e nas políticas sociais. Planejamento e gestão de serviços nas diversas áreas sociais. Elaboração, coordenação e execução de programas e projetos na área de Serviço Social. Funções de administração e planejamento em órgãos da administração

pública, empresas e organizações da sociedade civil (ABEPSS, 1996, p. 70-71).

Cabe refletir se essas matérias não estão conseguindo atingir o objetivo, faz-se necessário repensar o local da temática orçamento público na grade curricular e/ou estimular a pesquisa investigativa, seja ela no âmbito da graduação ou da pós-graduação, a fazer essa interlocução de forma mais efetiva entre orçamento público, formação profissional e atuação profissional.

Nunca só o fazer, “seguindo as proposições da ABEPSS, isso implica tornar a profissão competente para atuar diante das demandas do mercado, mas, primeira e fundamentalmente, saber perceber e entender criticamente essas mudanças para poder atuar” (BARBOSA, 2004, p. 52). Dessa forma,

É preciso conhecer as políticas sociais no bojo do desenvolvimento social e, constatar a vocação da sociedade brasileira para o crescimento econômico e para a iniquidade com o campo da política social. Torna-se um desafio compreender a o financiamento das políticas sociais, uma vez que é dessa forma que o capital materializa as conquistas. É preciso reconhecer a necessidade de atendimento das necessidades sociais da população. A constatação de que o Brasil é um país perversamente desigual impõe a construção de alternativas. Essas constatações apontam para a essencialidade de aprofundarmos o estudo no campo das políticas sociais, mas também é essencial ressaltar que essa disciplina só terá solidez se articulada às demais disciplinas do currículo, e se essa articulação for realizada dentro do referencial teórico-dialético-crítico (COUTO, 2004, p. 49).

Essa atitude implica a construção de uma dimensão investigativa que perpassa de forma essencial na formação profissional e a devida transversalidade sobre o debate qualificado com que o orçamento público deve transcorrer ao longo da formação, uma vez que, as políticas públicas configura-se o maior campo de atuação dos assistentes sociais. E nesse bojo, envolve no processo de formação dos assistentes sociais, compreender o campo das políticas sociais e a configuração dos projetos e programas que dão acesso a população, exigindo discernimento e solidez dos conhecimentos, tanto das políticas públicas assim como de quem as financia, afim de que possa responder as exigências do mercado de trabalho em consonância com projeto ético-político da profissão.

4.2 O estado da arte de grupos de pesquisa e programa de pós-graduação que trabalham orçamento público

A pesquisa é parte indissolúvel do tripé – ensino, pesquisa e extensão – é essencial como conhecimento transversal desde a Graduação, portanto, o aprendizado de práticas investigativas e da propriedade de conteúdos a ela pertinentes precisa ser apreendido pelos profissionais em formação. Entretanto, é na Pós-Graduação que efetivamente formam-se pesquisadores.

Como já afirmamos, a investigação faz parte do trabalho do assistente social para descortinar as mudanças ocorridas tanto no mundo do trabalho, assim como no trato do Estado em relação às políticas públicas e no contexto social, além de qualificar o trabalho profissional, através da elaboração de planos, realização de diagnósticos permitindo a efetivação de sínteses e propostas mais sólidas para a abordagem das expressões da questão social, objeto de trabalho dos assistentes sociais.

Segundo os princípios fundamentais do Código de Ética (1993), o assistente social tem “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional”, em consonância que o aperfeiçoamento intelectual é um dos valores presentes no projeto ético-político profissional.

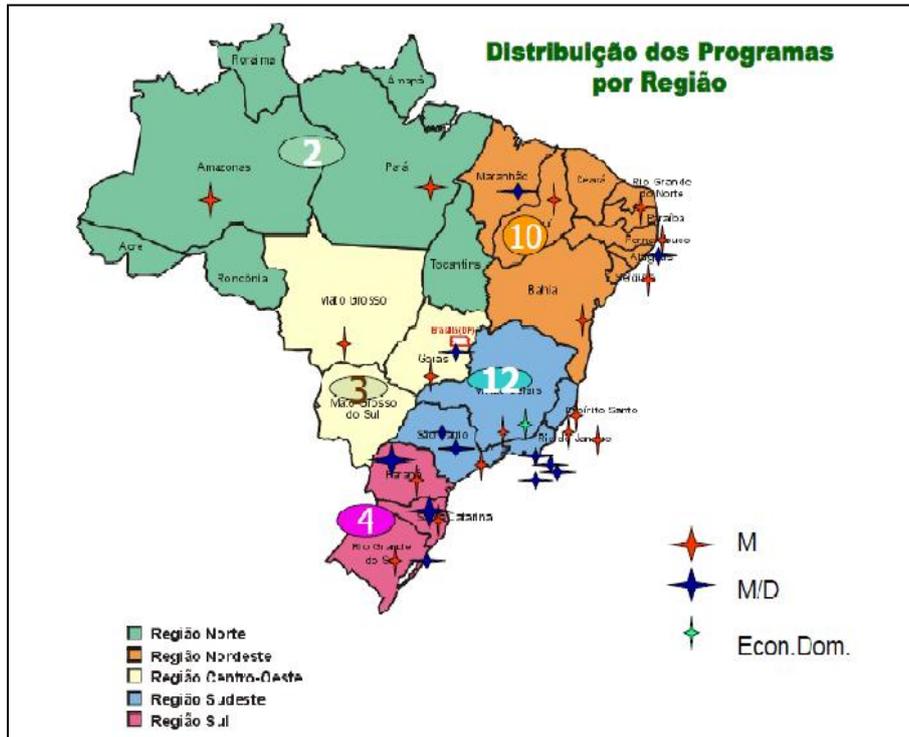
A pós-graduação é o momento que o caráter da formação generalista, do assistente social, passa a ser mais direcionada, através de importantes processos de aprofundamento sobre temáticas, buscando a efetiva explicação para além da mera descrição.

Segundo Yazbeck (2004)

Para a Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), agência que acompanha o Sistema de Pós-Graduação em todo o Brasil, a pós-graduação é o componente mais bem sucedido do sistema educacional brasileiro, atribuindo este fato ao processo sistemático de acompanhamento e avaliação do desempenho dos cursos de mestrado e doutorado do país, particularmente nas últimas décadas (p.142-143).

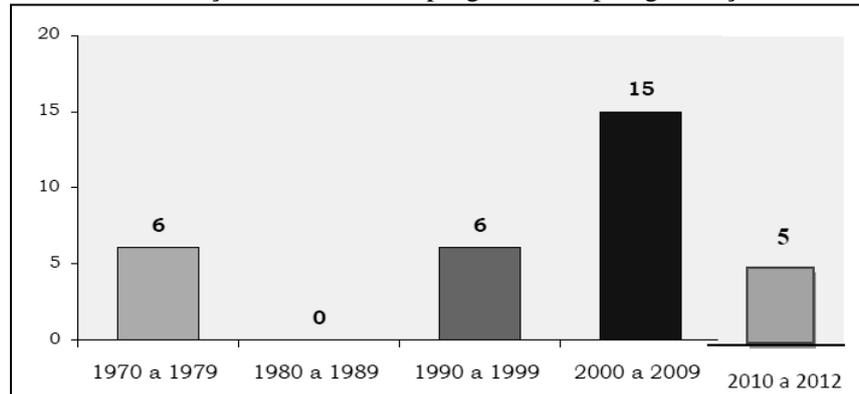
Os dados da avaliação trienal da CAPES (2011-2012-2013) á área de serviço social possui 31 programas de pós-graduação distribuídos da seguinte maneira: 12 (doze) na região Sudeste (36,66%), 10 (dez) na região Nordeste (33,33%), 04 (quatro) na região Sul (13,33%) e 02 (dois) na região Norte (6,68%). Destes 03 (10,0%) são em políticas públicas. Conforme representado na figura 2 abaixo:

FIGURA 2 – Distribuição dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social por região.



Fonte: CAPES, 2013.

Ainda segundo a avaliação da CAPES, nas últimas duas décadas foram criados 20 (vinte) cursos de pós-graduação na área de serviço social, reafirmando a renovação acadêmica e crítica, que reflete com o rompimento do conservadorismo e confessorismo, em busca de uma atuação mais qualificada e crítica da realidade, voltando para análise da questão social e a redefinição nas relações entre Estado e Sociedade, demonstrada no gráfico a seguir,

GRÁFICO 2 – Evolução do número de programas de pós-graduação em Serviço Social

Fonte: CAPES, 2013.

Conforme Iamamoto (2007 apud SILVA, 2002) “a área de serviço social encontra-se em crescimento, descentralização e amadurecimento” (p. 46) os dados apresentados por Iamamoto (2007) tiveram poucas alterações em comparação à última avaliação trienal (2013) realizada pela CAPES, concentrando-se sua tendência de pesquisa em seis eixos temáticos:

1. Políticas Sociais: Estado e Sociedade civil;
2. Relações e processos de trabalho, políticas públicas e Serviço Social;
3. Cultura e identidade: processos e práticas sociais;
4. Família, relações de gênero e geração: sociabilidade, violência e cidadania;
5. Formação profissional em Serviço Social: fundamentos e exercício da profissão;
6. Movimentais sociais, processos organizativos e mobilização popular.

O eixo temático Políticas Sociais, aponta Iamamoto (2007), como o campo de maior pesquisa do Serviço Social discutindo a “relação entre Estado e sociedade civil no âmbito das políticas públicas -, em especial das políticas sociais -, terreno contraditório em que se inscreve majoritariamente a atuação do assistente social em resposta às expressões da *questão social*” (IAMAMOTO, 2007, p. 459).

O orçamento público deveria correlacionar-se mais efetivamente a essa temática, uma vez que, existe a relação intrínseca entre políticas públicas e orçamento. Sendo considerado por Iamamoto (2007) como uma relação mimética entre políticas sociais e o Serviço Social “a diluição da visibilidade das ações profissionais no campo dessas políticas têm sérias consequências em nível de identidade profissional e do reconhecimento da particularidade da área de Serviço Social no campo da produção do conhecimento” (p. 460) e, essa abordagem é

enviesada desde a formação, inclusive na pós-graduação, refletindo diretamente na atuação profissional.

Os (as) assistentes sociais entrevistadas em sua grande maioria gostariam de realizar uma pós na área, apenas como atividade complementar, que, para eles cobriria a lacuna na formação profissional, no entanto entendem que “[...] se torna um profissional melhor e os programas são efetivados de forma mais qualificada, então por isso que eu queria fazer uma pós nessa área” (ENTREVISTADA 2).

Em apenas um dos casos, registramos o interesse por parte das entrevistadas na realização do mestrado, quando aponta que:

Começo a sentir a necessidade para fazer um mestrado, visto que, gestão pública é algo muito dinâmico, se aperfeiçoando, fiz uma pós na UNEB e foi a única turma e depois não abriu mais para novas turmas o assistente social tem um campo de atuação muito vasto e é pouco explorado[...] e para minha surpresa nesse curso, só tinha administrador e contador, a única assistente social era eu (ENTREVISTADA 3).

Através do levantamento realizado no último ENPESS (2012), que aconteceu em Juíz de Fora, foram aprovados 1.343 trabalhos nas modalidades de apresentação subdivididas em oral (798), pôster (188), mesa coordenada (35) e oficina de projeto (322). No entanto, com relação ao eixo temático de política social foram encontrados 140 trabalhos, com o tema especificamente sobre orçamento público foram encontrados no total de 09 trabalhos, subdivididos em apresentação oral (06): 01 trabalho com ênfase na seguridade social - Concepção; 04 trabalhos com ênfase na seguridade social- Financiamento; 01 trabalho com ênfase seguridade social- controle social; oficinas de projeto 01 trabalho para Mestrado e 01 para Doutorado; pôster (01). Com isso pode-se observar um número reduzido de pesquisas tendo como objeto o orçamento público, em percentual estes dados correspondem a 0,68% do total de trabalhos apresentados, implicando dizer que a produção acerca dessa temática, ainda é pouco discutida por nossa categoria.

No diretório dos grupos de pesquisa no Brasil da plataforma do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), na busca pela palavra-chave orçamento público foram encontrados 46 grupos, que abarcam como área principal ou subárea essa temática, dos quais sete grupos são vinculados as Unidades de Formação Acadêmicas em Serviço Social, mas em apenas dois a temática orçamento público é vista em âmbito geral, sem recortes para determinada política, conforme apresentados na tabela abaixo,

TABELA 2 – Grupos de Pesquisa em Serviço Social que trabalham orçamento público.

UFA/ESTADO	GRUPO	LINHA DE PESQUISA
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – RJ	Programa de Estudos sobre Política Social e Desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> • Política social e desigualdades.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – RJ	Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social – GOPSS	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo Público, Política Social e Valor; • Saúde e fundo público.
Universidade Estadual de Londrina (UEL) – PR	Produção de Conhecimento sobre a Questão da Criança e do Adolescente.	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento público como instrumento de garantias dos direitos humanos de crianças e adolescentes.
Universidade Estadual de Londrina (UEL) – PR	Os Instrumentos de Controle Social Sobre o Orçamento Público para Crianças e Adolescentes: cidadania garantida.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de Políticas Sociais
Universidade Federal do Maranhão (UFMA) – MA	Observatório de políticas públicas e lutas sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas Públicas, Orçamento e Dívida Pública.
Universidade Federal Fluminense (UFF) – RJ	Rede Interinstitucional de Pesquisadores em Movimentos Sociais, Políticas Sociais e Democracia na América Latina e Caribe	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas sociais, Estado, tendências contemporâneas e Desafios democráticos nos países do continente latino-americano.
Universidade Federal Fluminense (UFF) – RJ	Direitos Humanos e Sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos de direitos e orçamento público

Fonte: CNPQ, 2013.

Em pesquisa realizada no site da CAPES, no seu caderno de indicadores, tomando como base o ano de 2009 (última atualização), foram encontradas 04 (quatro) pesquisas com relação à temática em orçamento público ligado a três UFAs, todas em Universidades públicas, em 75% dos casos os cursos estão concentrados na região Sudeste do Brasil.

Confrontando-se os dados dos grupos de pesquisa do CNPQ que discute essa temática, com os Programas de Pós-Graduação em Serviço Social, percebemos que apenas uma UFA oferece a pós-graduação com ênfase em orçamento público, conforme tabela abaixo,

TABELA 3– Pesquisas sobre orçamento público desenvolvidas nos programas de pós-graduação em Serviço Social.

UFA	LINHA DE PESQUISA	ÁREA DE CONCENTRAÇÃO	TÍTULO DA PESQUISA
UERJ	Questão social e democracia	Trabalho e política social	Fundo público e seguridade social
			Seguridade social pública no Brasil: é possível? A contrarreforma do Estado e o (des)financiamento das políticas sociais
UFMA	Estado, questão urbana e políticas públicas	Políticas públicas e movimentos sociais	Orçamento e políticas públicas no maranhão: execução orçamentária das políticas de educação e saúde a partir da constituição de 1988
UEL	Gestão de políticas sociais	Serviço social e política social	Orçamento público como instrumento de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes

Fonte: CAPES, 2013.

A partir desses dados, é imprescindível uma maior aproximação por parte do Serviço Social da temática orçamento público, torna-se indispensável para a profissão ampliando seus processos de investigação, com vistas a “aprofundar seus processos investigativos, trazendo em cena as novas configurações sócio-históricas, produzindo conhecimento capazes de qualificar as respostas profissionais particulares requeridas pelas novas exigências da contemporaneidade” (ABREU e SIMIONATTO, 1997, p. 136).

4.3 Principais avanços e desafios para a consolidação dessa matéria no cotidiano profissional

O Serviço Social é regulamentado como uma profissão liberal, dispendo de estatutos legais e éticos que atribuem uma relativa autonomia teórico-metodológica, ética-política e técnico operativo do exercício profissional. No decorrer da sua história, os assistentes sociais,

inseridos na divisão social e técnica do trabalho, sempre se depararam com conquistas e dificuldades de inserção profissional, nas múltiplas formas com que enfrentam a "*questão social*", objeto da intervenção profissional dos assistentes sociais, se reinventa assumindo novas configurações e expressões e na repercussão de sua atuação nos mais variados espaços de trabalho. Quando analisamos as transformações, que estão ocorrendo no mundo principalmente no século XXI, percebemos que, se tem exigido o surgimento de novas demandas de trabalho, instigando uma diversidade de saberes para a construção de novas práticas profissionais que possam responder as contingências do mundo contemporâneo.

É necessário o Serviço Social se inserir e se preparar para este contexto, demonstrando ampliar sua capacidade crítica na interpretação da realidade social e na elaboração de propostas de intervenção capazes de preservar e efetivar direitos, panorama evocado como resposta as manifestações da "questão social". Assim, à medida que novas situações colocam para a profissão novos desafios e novas exigências, o Serviço Social é obrigado a repensar-se,

Mudanças históricas que alteram as relações de trabalho na sociedade, buscando situar-se como trabalho especializado, dentro da divisão social e técnica do trabalho coletivo, sobretudo nos processos de trabalho que têm como alvo a reprodução social da vida das classes subalternizadas em nossa sociedade.” (YASBEK, 1999 apud YASBEK 2004, p. 138)

Com relação ao orçamento público e as demandas provenientes a este, tais como a gestão de programas, assessoria e planejamento em políticas públicas, dentre outros o Serviço Social nos últimos anos tem amadurecido de forma tímida com relação à temática, constatando-se uma produção abaixo da esperada a cerca do orçamento público e seus rebatimentos na atuação crítica do profissional, no entanto, observamos uma aproximação com outras áreas do conhecimento, visando uma abordagem mais qualificada “daí defender-se a capacitação continuada (seja através de ações análogas ao Projeto ABEPSS-Itinerante, seja através das Oficinas Regionais, ou outros mecanismos estabelecidos de acordo com as características de cada região)” (GUERRA, BACKX, REPETTI, 2013, p. 214).

Com base no que discutimos no capítulo anterior, é possível afirmar que a referida temática não é quantitativamente significativa em termos de pesquisa se comparada aos outros objetos de estudo da profissão. Chama a atenção o baixo número de Grupos de Pesquisa, bem

como a insignificativa inclusão do tema nos Programas de Pós-Graduação da área, traduzindo-se na reduzida produção acadêmica (teses e dissertações).

Seguindo essa lógica em Congressos se verifica uma produção ínfima, nos seus indicadores quantitativos, evidenciando uma produção aquém, se comparada aos outros temas nos quais a profissão se debruça. Com a intenção de diversificar os campos de conhecimento do fazer profissional e por defesa de uma formação continuada, surgem, nessa perspectiva, os GTPs (Grupos Temáticos) da ABEPSS configurando-se como uma ferramenta que pode possibilitar a produção e a pesquisa vinculadas ao orçamento público,

Assim, os GTPs constituem, sobretudo, uma estratégia de resistência. [...]. Mas essencialmente, caberá aos GTPs romper com possíveis situações de isolamento dos pesquisadores e de suas produções, coletivizar debates de ponta, pautar temas relevantes, incidir na mudança das sub-áreas hoje vigentes na CAPES e no CNPq – com o que contamos publicamente com o suporte das nossas representações de área -, alimentar o debate da formação e do exercício profissionais, alimentar as publicações da área, estimular a organização de redes de pesquisa, fomentar a articulação com a pesquisa desenvolvida por UFAs e instituições de pesquisa na América Latina, África e demais continentes, constituir os eixos estruturadores do ENPESS, dentre outras possibilidades (ABEPSS, 2010, p.05).

A intenção dos GTPs é de publicizar e consolidar a produção do conhecimento em matéria de Serviço Social, propondo linhas de pesquisa que cõngrua para o aperfeiçoamento do exercício e da formação profissional. Nesse sentido, nos dois últimos ENPESS, 2010 e 2012, os GTPs vêm se constituindo como eixo norteador para que os discentes e profissionais possam coletivizar o conhecimento, amadurecendo e debatendo temas e questões estão subdivididos em eixos temáticos, no total de sete, que envolvem dimensões diferenciadas e transversais, como: democracia, cidadania, esfera pública, direitos humanos, dentre outros, os quais contemplam a relação entre projeto profissional e projeto societários,

1. Trabalho, questão social e Serviço Social;
2. Política social e Serviço Social;
3. Serviço Social: fundamentos, formação e trabalho profissional;
4. Movimentos sociais e Serviço Social;
5. Questão agrária, urbana, ambiental e Serviço Social;
6. Classe social, gênero, raça/etnia, geração, diversidade sexual e Serviço Social;
7. Ética, direitos e Serviço Social.

Constituindo o orçamento público alocado no grupo Política Social e Serviço Social, que segundo documento da ABEPSS se organiza:

As abordagens conceitual e histórica acerca de categorias teóricas presentes no debate dos fundamentos da política social e de sua apreensão pelo Serviço Social. As interpretações da formação da classe trabalhadora no Brasil, tendo por base uma ampla e fértil tradição crítica. Análise da formação da classe trabalhadora, da história brasileira, problematizando o lugar do trabalho na revolução burguesa no Brasil, na relação com as demais forças em presença, na configuração da política social brasileira. Os impasses da política social no contexto da crise contemporânea do capitalismo, com seus impactos para as classes, o Estado e o fundo público. (ABEPSS 2013)

Nessa direção, convém chamar atenção para a relação teoria/prática como possibilidade para apreensão do movimento do real e a capacidade para formular estratégias de intervenção, alertando que essa passagem da teoria/prática se constrói numa relação mediada, que implica em escolhas que devem ser fundamentadas no plano da dimensão teórica, respaldadas nos princípios éticos e exigem dos profissionais estratégias operativas para sua concretude (SANTOS 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Constituição de 1988 e seu processo de redemocratização, o ciclo orçamentário tem contornos mais democráticos e passa a ser instrumento importante de planejamento do Estado, sendo assim, retomando seu papel de planejador das políticas públicas, pois é a partir dele que se desenha a viabilização financeira para que as políticas sociais possam acontecer.

Diante do exposto, com o trabalho de conclusão de curso, “Serviço social e orçamento público: a importância do debate na formação e no exercício profissional do assistente social” procuramos discutir que o orçamento público e as políticas públicas possuem uma relação intrínseca e, que os assistentes sociais, por trabalharem majoritariamente no Estado, e tendo como objeto de trabalho a questão social, devam compreender de forma mais crítica o planejamento e efetivação do orçamento, a fim de fazer deste, um dos seus instrumentos de trabalho profissional, “exige-se um profissional qualificado, que reforce e amplie a sua competência crítica; não só executivo, mas que pensa, analisa, pesquisa e decifra a realidade” (IAMAMOTO, 1998, p. 49).

Para além de uma peça técnica, o orçamento deve ser encarado como um instrumento político, quando diz respeito quais são as escolhas feitas, quais são a prioridade do governo, é uma arena de disputa de interesse político e para o assistente social é essencial sua participação nessa arena, seja nos conselhos de direitos, seja no exercício profissional, pois remete a “estabelecer um processo de interlocução entre sociedade civil e Estado, que possa fortalecer iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucional idade pública”.(RAICHELIS, 2011, p.31)

No entanto, para que exista a efetivação do orçamento como instrumento de trabalho do assistente social, segundo análise bibliográfica e nossas impressões através de pesquisa, diretamente com profissionais que trabalham tanto na gestão ou fora desta, é imprescindível o debate qualificado e transversal das disciplinas que abarcam essa temática, alimentado por uma atitude investigativa, de maneira que, incentive a busca contínua e de um aporte teórico entre teoria e prática que desvende as possibilidades de mediações, permitindo a inserção dos profissionais em novos campos de trabalho, atribuindo ao assistente social repensar sua prática de ser mero executor de políticas públicas, passando, também, a planejá-las e discutí-las de forma horizontal, mesmo não estando na gestão.

Outro resultado importante da pesquisa, correlaciona-se ao estado da arte acerca dessa temática, ainda que existam 31 (trinta e um) programas de pós-graduação em Serviço Social no Brasil, segundo a CAPES (2013) e, o orçamento público se concentra no maior eixo temático, as políticas sociais, os grupos de pesquisas que se relacionam a essa temática, não corresponde a 10%, apenas dois mestrados em andamento tem o orçamento público como elemento de pesquisa. Isso acarreta nas produções acadêmicas, como foi também verificado, no levantamento das publicações do último ENPESS (2012), com uma produção ínfima sobre orçamento público. Nesse sentido acreditamos que os GTPs, são ferramentas essenciais para difundir e fomentar o debate sobre orçamento público, pois sua concepção é de justamente dar visibilidade aos temas pouco discutidos pela categoria.

Com relação aos profissionais, uma parte deles não consegue visualizar o orçamento público como instrumento de trabalho do assistente social, entende que este mecanismo é exclusivo da gestão e não o aproximam ao seu cotidiano. Fato que discordamos, pois, é através do orçamento e análise do PPA que os assistentes sociais podem propor políticas e programas sociais vinculados ao plano de governo, contribuindo diretamente com o enfrentamento da questão social, seja planejando, seja executando as políticas.

Apesar dos conselhos serem reconhecidos em sua grande maioria como o meio de controle social mais efetivo, apenas em um dos casos registrou-se a presença de uma assistente social no conselho de saúde de um dos municípios pesquisados. Em momento algum, o orçamento foi visto como mecanismo de controle social, pois a partir dele podemos verificar com qual grau de importância nossos governantes atribui à determinada política, acompanhando o gasto público com o social, acompanhando como a política econômica se apropria dos recursos das políticas sociais para socorrer as crises econômicas do capital e/ou elevar seu lucro.

Acreditamos que o orçamento tenha seu espaço na formação continuada e no exercício profissional, possibilitando ações concretas em consonância com o projeto ético-político da profissão “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional” (CFESS, 1993) e deixando seu caráter meramente executor das políticas públicas, passando a “participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais” (CFESS, 1993).

É nesse bojo que se fortifica o debate e fomentar a discussão sobre orçamento público, buscando capturar outras mediações existentes tanto no mercado de trabalho, assim como, na

formação continuada, apreender os rebatimentos das transformações capitalistas e as novas configurações do exercício profissional. Para Netto (1996, p.124) [...] as possibilidades objetivas de manutenção da demanda social da profissão não se mostram ameaçadas, mas impõem ao Serviço Social a necessidade de elaborar respostas mais qualificadas (do ponto de vista operativo) e mais legitimadas (do ponto de vista sociopolítico) para as questões que recaem no âmbito de intervenção profissional.

Este trabalho nos faz refletir sobre a participação social no debate, na organização e gestão das políticas públicas num ambiente recente de redemocratização do nosso país após a constituição de 1988 que garantiu uma gama de serviços para a proteção social, no entanto, vimos também os impasses recorrentes e desafios que ainda permeiam as políticas sociais. É inegável que houve avanços no âmbito das políticas sociais, como criação dos Conselhos, com intuito de promover a igualdade e equidade de uma população que por anos fora colocada a margem por um sistema econômico excludente e desleal com as pessoas em situação de vulnerabilidade, no entanto, estes espaços devem ser ocupados de forma que favoreça ao coletivo. Por fim nós como assistentes sociais devemos nos atentar a estas novas demandas sociais e entender como cada política funciona a fim de viabilizar juntamente com a sociedade civil e o Estado a garantia dos direitos previstos em lei.

REFERÊNCIAS

- ABEPSS. **O Fortalecimento da Pesquisa na Área de Serviço Social: a estratégia dos Grupos Temáticos de Pesquisa (GTPs)**. 2010.
- ABEPSS. **Diretrizes Gerais para o curso de serviço social**. Rio de Janeiro, 1996.
- AGUIAR, C. H. M. **O processo de elaboração da lei orçamentária do município do rio de janeiro: ficção ou realidade?**
- ALMEIDA, N. L. T; ALENCAR, M. M. T. **Serviço Social trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ANUCCHI, V. SUGUIHIRO, V. L T. **A construção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na perspectiva da participação e do controle social**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 47 - 54, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/7279/5256>
- ARANHA, L. **Educação e Trabalho no Contexto da Terceira Revolução Industrial**. São Cristovão/SE: Editora UFS, 1999.
- BALEEIRO, A. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____ e BOSCHETTI **Política Social: fundamentos e história**. 7. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- BORGES, M. A. P. **A formação em pós-graduação no serviço social: repercussões no exercício profissional dos egressos do curso de mestrado**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, XIII, 2012, Juiz de Fora. Anais... Minas Gerais: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2012. v. 1.
- BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho: Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social**. Brasília: UnB; Letras Livres, 2008.
- BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1971.
- BRASIL. **COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR- Capes**. Disponível em <http://www.capes.gov.br/> . Acesso em 20/09/13
- CARDOSO, P.; DAL PRÁ, K. R.: **A intervenção profissional do assistente social no eixo de planejamento e gestão: uma discussão a partir da experiência na coordenação de um serviço de assistência social no âmbito da Proteção Social Básica**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 129 - 141, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/9551/8057>

CARDOSO, D. C. **A atuação do profissional assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social: desafios e possibilidades.** . In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, XIII, 2012, Juiz de Fora. Anais... Minas Gerais: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2012. v. 1.

CASTRO, J. A. **Política social: alguns aspectos relevantes para discussão.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 87-132.

CEFESS. **Atribuições privativas do/a assistente social em questão.** 2012. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/atribuicoes2012-completo.pdf>. Acesso em 05/10/13

DAVI, J. et al. A Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento. In: **Ser Social**. n. 26. v.12. Brasília: UNB, 2010, (p. 59-87)

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais e o neoliberalismo.** Revista da USP, n. 17./mar./abr./mai./1993

FATORELLI, M. L. **Auditoria cidadã** disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Artigo-Orcamento-2014.pdf> acesso em setembro de 2013.

FALEIROS, V. P. **O que é política Social.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

FILGUEIRAS, C. A. C. **Gestão estratégica de programas sociais.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 133-155.

GUERRA, Y. **A dimensão técnico-operativa do exercício profissional.** In: SANTOS, C. M. BACKX, S; GUERRA, Y (Orgs). A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos. Juiz de Fora. UFJF. 2012. p. 39-68.

_____. **A pós-graduação em serviço social no Brasil: Um patrimônio a ser preservado.** Brasília, Temporalis ano 11, n.22, p.125-158, jul./dez. 2011.

_____, BACKX, S. e REPETTI, G. **O lugar da pesquisa na formação profissional: algumas questões a partir dos relatórios das regionais da abepss.** Brasília, Temporalis ano 13, n. 25, p. 205-232, jan./jun. 2013.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 16 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

GOMES, C. **Em busca do consenso: Realidade democrática e afirmação de Direitos.** Tendência contemporânea no Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2013.

GONÇALVES, A. C. C. **O orçamento público brasileiro.** Suas origens, princípios norteadores e forma de execução. Jus Navigandi. Teresina, Ano 15, n. 2523, 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14940>>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

- GONTIJO, V. **Curso sobre processo orçamentário**. COFF/CD. Brasília, setembro de 2004.
- HENRIQUE, W. Questão social e políticas sociais no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.
- IAMAMOTO, M V. **O serviço social na contemporaneidade**. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009a. p. 15-50.
- _____. O Trabalho do Assistente Social Frente às Mudanças do Padrão de Acumulação e de Regulação Social. *Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais: módulo II: Crise Contemporânea. Questão Social e Serviço Social*. Brasília: CEAD, 1999.
- JACCOUD, L. **Proteção social no Brasil: Debates e desafios**. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 57-86.
- MELO, F. S.: **Controle social, democracia e conselhos gestores de assistência social**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, XIII, 2012, Juiz de Fora. Anais... Minas Gerais: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2012. v. 1.
- PALUDO, A. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 3. ed. Rio de Janeiro. Elsevier. 2012.
- PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, MARE, 1997.
- PEREIRA, P.A.P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- NETTO, J. P. Transformações Societárias e Serviço Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n° 50, 1996.
- RAICHELIS, R. **Esfera Pública e os conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SALVADOR, E. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo. Cortez. 2010.
- _____. **Financiamento tributário da política social no pós-Real**. In: _____. et al.(org.). *Financeirização, Fundo e Política Social*. São Paulo. Cortez. 2012. Parte II. p. 123-152.
- _____ e TEIXEIRA, S.O. Implicações da crise no financiamento e no controle democrático das políticas sociais. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, XIII, 2012, Juiz de Fora**. Anais... Minas Gerais: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2012.
- SILVA, G. S. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: Salvador, Evilásio, et al (org.). **Financeirização, Fundo e Política Social**. São Paulo. Cortez. 2012. Parte II. p. 181-208.

TRINDADE, R. L. P. **Ações profissionais, procedimentos e o instrumento no trabalho dos assistentes sociais nas políticas sociais.** In: In: SANTOS, Claudia Monica; BACKX, Sheila; GUERRA, Y. A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos. Juiz de Fora. UFJF. 2012. p.69-102.

SODRÉ, N. W. **Formação Histórica do Brasil.** 14 Ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2002.

SPOSATI, A. **Desafios do sistema de proteção social.** In: Paz, Rosangela, de Paula Renato, Stuchi, Carolina Gabas(ORG). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre público e privado. São Paulo. Giz Editorial,2000

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK. M. C. O significado Sócio-Histórico da profissão. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais.** Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL**

ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS ASSISTENTES SOCIAIS

DISCENTE: ANGELO VINICIUS C. DE CARVALHO

ORIENTADOR: Prof. Ms. Francisco Henrique da Costa Rozendo

TÍTULO DA MONOGRAFIA: Serviço Social e Orçamento Público: A importância do debate na formação e no exercício profissional do assistente social

I PERFIL DO PROFISSIONAL

1.1 Nome: _____

1.2 Sua formação acadêmica ocorreu em:

() Universidade Pública () Universidade Privada

1.3 Qual o ano de conclusão da sua formação? _____

II ANÁLISE DO TRABALHO PROFISSIONAL

2.1 Natureza da Instituição que trabalha?

() Pública () Mista () Outra, qual? _____

2.2 Área de atuação (atual):

() Educação () Empresa () Assistência () Previdência

() Saúde () Meio Ambiente () Sócio-Jurídico () Habitação

() Outros: _____

2.3 Já atuou no cargo de gestão?

() Sim, quanto tempo? _____ () Não

2.4 Se sente preparada (o) para o cargo de gestão?

() Sim () Não

Em caso negativo, pontue quais os maiores desafios para sua atuação na gestão:

2.5 O que você entende por orçamento público?

2.6 Você sabe o que é PPA, LDO e LOA?

() Sim

() Não

Em caso positivo, comente:

2.7 Você acredita que exista alguma relação entre políticas sociais e orçamento público? Por quê?

2.8 Em sua opinião, o debate sobre orçamento público é importante para os assistentes sociais? Por quê?

2.9 Quais mecanismos de controle social você considera importante?

2.10 Na sua formação profissional, como o debate sobre o orçamento público foi efetivado?

2.11 Como você avalia que deve ser inserida a discussão sobre o orçamento público na formação profissional?

2.12 Se houvesse a possibilidade, você faria uma pós-graduação na área?

APÊNCIDE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Senhor(a) está sendo convidado como voluntário para participar da pesquisa de monografia “Serviço Social e Orçamento Público: A importância do debate na formação e no exercício profissional do assistente social” do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). A pesquisa tem por objetivo discutir a importância do debate sobre orçamento público no processo de formação e exercício profissional dos assistentes sociais. Nesse sentido, sua participação é fundamental. Esta pesquisa poderá contribuir para a compreensão da relação intrínseca entre o orçamento público e as políticas sociais, uma vez que, esta temática pode se tornar um instrumento estratégico para a efetivação e garantia dos direitos no trabalho profissional do Assistente Social. Para a coleta de informações será utilizada a entrevista semi-estruturada, que de acordo com seu consentimento, será gravada em aparelho Mp4. O conteúdo desta entrevista será arquivada em CD-ROM, durante dois anos pelo professor orientador, Ms. Francisco Henrique da Costa Rozendo. Após esse período, os CDs terão seu conteúdo apagado. Garanto que a sua identidade será mantida em sigilo através de nomes fictícios e suas respostas utilizadas apenas para trabalhos e artigos científicos. Havendo qualquer desconforto durante a entrevista, esclarecerei dúvidas, reagendarei a entrevista ou aceitarei sua desistência em participar. As entrevistas acontecerão em local privativo e horário combinado, podendo você desistir da mesma a qualquer momento ou retirar seu consentimento sem sofrer nenhuma penalização. Esta pesquisa possui fins acadêmicos, não trará qualquer gasto financeiro para aqueles que aceitarem participar da mesma e não oferece qualquer risco para o seu trabalho. Para concordar em participar deste estudo, você deverá assinar duas cópias deste documento, que também será assinado por mim. Uma das cópias ficará com você e outra comigo. Como responsável pela coleta de informações, estarei disponível para esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, no e-mail angelo.2000@hotmail.com ou pelo telefone celular (75) 9146-2289. Você também pode contatar meu orientador o Prof. Ms. Francisco Henrique da Costa Rozendo, através do telefone (75) 9225-7090 ou pelo e-mail fhenriquecr@gmail.com. Esclarecidas as condições, convido você a participar de forma voluntária no estudo, conforme resolução 466, de 12 de dezembro de 2012. Deixo o convite da apresentação da defesa desse trabalho a ser marcado em hora e data definida pela banca examinadora informando-a com antecedência.

Assinatura do (a) Participante _____

Assinatura do Pesquisador _____

Assinatura do Orientador da Pesquisa _____

Cachoeira-BA, _____ de _____ de 2013.