

INVESTIMENTO MUNICIPAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE MURIAÉ-MG¹

MUNICIPAL INVESTMENT IN PUBLIC POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE: ANALYSIS IN THE TOWNS OF MURIAÉ-MG REGION

Wellington Alvim da Cunha²
Reinaldo Antônio Bastos Filho³
Edson Arlindo Silva⁴

1. RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar os investimentos públicos realizados com a assistência social no período de 2004 a 2010, junto aos 40 municípios de abrangência da Diretoria Regional de Muriaé-MG, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. A metodologia utilizada foi de natureza quantitativa. Observou-se que a maioria dos municípios apresentaram gastos discrepantes, tendo alguns usado 8,75% do orçamento

¹ Trabalho proveniente de pesquisas do grupo de pesquisa Administração Pública e Gestão Social (APGS), com foco na área de Administração Pública, com ênfase em Governo, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa.

² Mestre em Administração pelo Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade de Minas (2010), pós graduado em Gestão com Pessoas pela Faculdade Redentor (2013). Pesquisador na área de Administração Pública, com ênfase em Governo, Políticas Públicas e Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Pública e Gestão Social, Políticas Sociais, Assistência Social, SUAS, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e Mercado institucional de alimentos. Viçosa, MG, Brasil. E-mail: wellingtonalvimcunha@gmail.com

³ Doutorando em Economia Domestica-UFV, Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, Pós-graduado em Gestão da Produção pela Universidade Federal de Viçosa (2013), graduação em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (2009), graduando em Administração Pública pela Universidade Federal de Ouro Preto. Experiência na área de Administração, atuação na área de Negociação, compras e vendas para supermercados. Extensão Universitária através de intercâmbio pelo programa DALUM na Dinamarca-UE (2009). Linha de pesquisa: Administração Pública, Políticas Públicas e cooperativismo. Viçosa, MG, Brasil. E-mail: reinaldinhogestorufv@hotmail.com

⁴ Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2009). Mestre em Extensão Rural pelo Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (2005). Especialista em Filosofia pela Universidade Federal de Ouro Preto (2002). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2001). É professor do Departamento de Administração e Contabilidade do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal de Viçosa. Leciona em cursos de graduação e pós-graduação (Especialização e Mestrado). Atua como professor-pesquisador e orientador junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado), desenvolvendo pesquisa na área de

total, enquanto outros apenas 1,5%. Na região de Muriaé o crescimento do gasto *per capita* foi abaixo da média estadual. Os resultados da pesquisa demonstram a existência de cenários distintos de financiamento no montante de gasto na referida política. Por fim, verifica-se que os municípios envidaram esforços para a implementação, expansão e consolidação de uma ampla rede de proteção e promoção social, fato que tem permitido as famílias avançarem nos indicadores sociais, no enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade, e também diminuído a incidência de vulnerabilidades e riscos sociais que atingem essa população.

Palavras-chave: Assistência Social. Financiamento. Municípios.

2. ABSTRACT

The aim of this study is analyzing the public investments made with social assistance from 2004 to 2010, along with 40 towns of Muriaé-MG Regional Board coverage of State Secretariat of Social Development. The quantitative methodology was used. It was observed that most towns presented discrepant expenses, once some of them spend 8,75% of the total budget and other spend only 1,5%. In the Muriaé region, the increase of the expense per capita was under state average. The research results demonstrate the existence of distinct sceneries of financing in the expense amount concerning the policy. Finally, it was observed that the towns strived for implementation, expansion and consolidation of a large safety network and social promotion, which has allowed families to advance in the social indicators, in the poverty, starvation and inequality confrontation as well as vulnerability incidence and social risks that affect families and people.

Keywords: Social Assistance. Financing. Towns.

3. INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de analisar a evolução dos gastos públicos realizados em assistência social nos municípios de abrangência da Diretoria Regional da SEDESE de Muriaé-MG entre os anos de 2004 a 2010. Adotaremos aqui o entendimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, enquanto política de

seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (MDS, 2013).

O estudo centra-se na definição de que a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (LOAS, 1993).

Os dados utilizados neste artigo foram coletados a partir da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, chamada de Finanças do Brasil (FINBRA) e deflacionados ano a ano pelo IPCA/IBGE. Os municípios da regional foram agrupados conforme seu tamanho populacional apurado pelo Censo Demográfico de 2010. Assim, eles foram classificados em quatro categorias, que são: até 10.000 habitantes; de 10.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000; e mais de 100.001 habitantes.

A pesquisa municipal do financiamento da política de assistência social é oportuna não apenas em função da crescente relevância que esse objeto de estudo possui dentro do sistema de proteção social brasileiro, mas também devido ao estágio que a política se encontra, após 10 anos de criação do Sistema Único de Assistência Social. Assim, a pesquisa se preocupou em analisar dois aspectos centrais acerca do financiamento municipal da assistência social, tendo o gasto *per capita* e o percentual do gasto na referida política relação com os gastos totais no município. Para tanto, foram adotadas estratégias de avaliação inter-relacionadas, fundamentadas numa abrangente base de dados empíricos.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, é apresentada a introdução, seguida da revisão bibliográfica, na qual são abordados os temas assistência social no Brasil e gastos na política de assistência social; na sequência, apresentamos a metodologia e a análise dos resultados, e encerramos com as conclusões.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Finanças Públicas

De acordo com Matias-Pereira (2009), finanças públicas é a atividade financeira do Estado direcionada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da população, de interesse coletivo, satisfeitas por meio do processo do serviço público. Com isso, as finanças públicas se apresentam como ferramenta indispensável para o funcionamento do Estado, além de assegurar a manutenção da administração e dos serviços públicos, bem como para influenciar no desenvolvimento do país e corrigir seus desequilíbrios e desigualdades.

Para Santos (2006), em uma organização pública, a administração financeira se concentra na captação, na aplicação e na distribuição eficiente dos recursos necessários para satisfazer os anseios da população e os objetivos e metas aos quais se propõe o governo. E, para Harada (2009, p. 04), “é a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum”.

Oliveira (2009) observa que os gastos governamentais são classificados da seguinte forma: classificação institucional ou departamental; funcional pragmática; e a classificação por categorias econômicas.

Já na perspectiva de Musgravi (1994), as funções econômicas do Estado classificam-se em: função distributiva, função estabilizadora e função alocativa. A função alocativa é o processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde e outros bens aos cidadãos. A função estabilizadora corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas pelo governo, a fim de promover um alto nível de emprego, o controle no nível dos preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, o desenvolvimento e a estabilidade, quando o mercado é incapaz de assegurar o alcance desses objetivos.

A função distributiva refere-se à distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera justo (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000). Em outras palavras, consiste na redistribuição de

rendas através de transferências (imposto de renda negativo e programas de transferência de renda), dos impostos e dos subsídios governamentais.

Dentro da classificação funcional pragmática de Oliveira (2009), e da classificação despesas por funções de Riani (2009), entram os gastos com assistência social, que se dão através de transferências federais e estaduais, bem como pelos gastos do próprio município. De acordo com Tavares “o financiamento e o orçamento, por seu caráter técnico-político, se constituem em indicadores estratégicos para a análise das Políticas Sociais” (TAVARES, 2009, p. 245).

4.2 Políticas de Assistência Social no Brasil

As políticas sociais no Brasil têm sua trajetória marcada por grandes transformações e reformas responsáveis pela ampliação e universalização de direitos sociais expressos na Constituição da República de 1988. Essas reformas foram fortemente influenciadas por lutas democráticas de setores organizados dos anos de 1970 e de 1980, introduzindo diretrizes importantes para a consolidação da democracia e avanços das políticas sociais. A Carta Magna de 1988 estabeleceu um novo marco para a operacionalização das políticas sociais brasileiras, inserindo a assistência social como política pública no tripé da Seguridade Social junto com a Saúde e a Previdência Social, estabelecendo seu papel na atenção a quem dela necessitar, e tendo como objetivos descritos no artigo 203.

De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A intervenção estatal (...) passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2008).

A Carta Magna de 88 determina que a Seguridade Social seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dispõe também os critérios de transferência da União para os Estados, o Distrito Federal e Municípios; bem como dos Estados para os Municípios (Art. 195 e §10).

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal 8.742/93) estabelece que o financiamento à Assistência Social, de responsabilidade da União, seja feito com os recursos aportados no Fundo Nacionais de Assistência Social - FNAS (Art. 28). Efetivamente, a LOAS, ao dispor sobre a organização da assistência social, estabeleceu as bases para a constituição da gestão da política na forma de “sistema” (art. 5º). Da mesma forma, o financiamento passa a ser uma responsabilidade conjunta dos entes federados.

Desde 2004, a política de assistência social tem sido objeto de importantes alterações, já que um novo arranjo de financiamento vem sendo construído com o objetivo de construir e consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Os recursos federais destinados às ações e aos serviços de assistência social são organizados e transferidos para Estados e Municípios na forma de co-financiamentos, que são constituídos por pisos, conforme as especificidades de ações e dos serviços de assistência social pactuados. Ao todo são seis blocos de co-financiamento, a saber: Proteção Social Básica (PAIF - Serviços de Atendimento Integra à Família e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), e Proteção Social Especial (Serviço de Atendimento Especializado a Pessoas e Indivíduos, Serviço de Atendimento a Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviços de Acolhimento, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/Serviço Socioeducativo/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo) (BRASIL, 2013).

Apesar dos avanços, a política de assistência social convive ainda com muitos desafios. No financiamento, por não ter uma vinculação municipal mínima, a política sofre ônus do ponto de vista financeiro em relação às outras responsabilidades estatais. Esta é uma reivindicação de profissionais, usuários, estudiosos desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, e que foi ratificada em todas as outras conferências, o que resultou na Proposta de Emenda Constitucional 431 de 2001, cujo objetivo é assegurar o financiamento da política de Assistência social na Constituição Federal, fixando minimamente 5% dos recursos do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios para custeio da Assistência Social.

A estabilidade e a regularidade podem ser necessárias para garantir a continuidade dos serviços, podendo também permitir o planejamento em longo prazo e maior eficácia nas ações.

Segundo Silveira,

A consolidação dessa nova arquitetura de gestão, ordenamento normativo e direção política configurada no SUAS, enquanto sistema público estatal está a exigir o aprimoramento da sistemática de financiamento da política, com ampliação dos orçamentos, definição clara de percentuais legais e fontes de financiamento nas três esferas de governo (SILVEIRA, 2009, p. 343).

A compreensão da mudança na assistência social como direito do cidadão, e não como “caridade” do Estado, está alcançando todos os municípios, pois, os princípios de financiamento compartilhado entre município, estado e união, a participação ativa através dos Conselhos Municipais e a transparência nas decisões e avaliação sistemática do planejamento realizado têm marcado esse novo período.

O financiamento da política de assistência social representa um grande passo na consolidação como política pública já que, em seu processo de implantação, há requisições de uma especial atenção aos pequenos municípios, por contarem com menores recursos financeiros e infraestrutura, que adicionam dificuldades neste processo. Assim, uma análise do co-financiamento permite, em certa medida, “uma avaliação do próprio pacto federativo em vigor na política de assistência social” (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.8).

4.2.1 Financiamento da política de Assistência Social

O financiamento da política de assistência social está previsto na CF/88 por meio da Seguridade Social, e é operacionalizado pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito do SUAS, o financiamento se dá de forma direta aos destinatários e o co-financiamento⁵ da rede socioassistencial ocorre por meio de recursos próprios via unidade orçamentária e através de repasses fundo a fundo dos

⁵ Financiamento em conjunto com os municípios, de forma compartilhada, de tal modo que estado e município se responsabilizem pela mesma obrigação (BRASIL, 2013).

recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que são transferidos regular e automaticamente aos fundos regionais e locais (BRASIL, 2013).

A Lei Orgânica da Assistência Social estabelece fontes definidas e diversificadas de financiamento, criando os fundos específicos nas esferas governamentais e com recursos para serem aplicados exclusivamente nesta política (SALVADOR, 2012). Nessa perspectiva, o município assume papel central na oferta de bens e serviços de assistência social. E nesse ínterim, conhecer as características que diferem as cidades torna-se fundamental, de modo a possibilitar a emergência de ações que visem a ampliar os níveis de eficiência no planejamento de programas, projetos e serviços, promovendo o desenvolvimento descentralizado e conseqüentemente a diminuição das disparidades intermunicipais (DAVI et al., 2009).

Alguns esforços para o progressivo aumento do financiamento têm sido empreendidos por parte do governo federal e dos estados. Na esfera federal, podemos constatar avanços significativos no financiamento da política de assistência social, como exemplo, aporte total de R\$ 54,1 bilhões repassados para o setor (BRASIL, 2011). O crescimento de recursos alocados está associado principalmente à expansão da rede de proteção social, descentralizada, com recursos distribuídos aos municípios para construção e funcionamento da rede do Sistema Único de Assistência Social (ANFIP, 2012).

Quanto à oferta de serviço e equipamentos públicos, a partir da promulgação do PNAS e do SUAS houve considerável aumento da oferta para os municípios brasileiros. De acordo com os resultados obtidos pelo Suplemento de Assistência Social da Munic (2013), 99,6% dos municípios brasileiros declararam realizar serviços socioassistenciais de **proteção social básica**⁶. Foram contabilizadas 7.968 unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) distribuídas em 5.437 (97,6%) municípios brasileiros. Quanto aos serviços de proteção social especial⁷, existem 1.239 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), distribuídos em 1.116 municípios brasileiros. Também, 29,0% dos municípios contavam com abrigos

⁶ Conjunto de ações que têm como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2013)

⁷ Conjunto de ações destinadas a famílias e indivíduos em situação de riscos pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados (BRASIL, 2013).

institucionais ou Casas-lar⁸ para acolhimento de crianças e adolescentes, e 175 Centros POP⁹ distribuídos em 154 municípios brasileiros.

5. MÉTODOS

5.1 Caracterização da pesquisa

Para a realização desta pesquisa elaboramos um estudo do tipo exploratório-descritivo. Tendo em vista o problema de pesquisa construído e considerando os objetivos do trabalho, ele se caracteriza como exploratório pelo fato de ter como intuito a busca de maior conhecimento sobre o tema – conhecer o perfil dos gastos públicos realizados com a assistência social e a sua relação com a população dos municípios para a elaboração do planejamento. Para TRIVINÕS, 1987, o estudo exploratório auxilia o pesquisador a solucionar e/ou aumentar sua expectativa em função do problema determinado. Paralelamente, Gil (1999, p.43) completa: “este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”. Além disso, o mesmo autor enfatiza que a pesquisa exploratória pode ser a primeira etapa de um projeto maior.

A presente pesquisa também se caracteriza como descritiva quanto aos objetivos, uma vez que focaliza descrever os gastos públicos realizados com assistência social, relacionados com a população dos municípios da área de abrangência da Diretoria Regional da SEDESE de Muriaé. Para Trivinõs, o caráter descritivo, por sua vez, “pretende descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVINÕS, 1987, p.110).

A coleta de dados foi elaborada a partir de dados bibliográficos e documentais (DENZIN e LINCOLN, 2006). Segundo Strumpf (2009, p.51), a pesquisa bibliográfica constitui um conjunto de procedimentos que tem como intuito “identificar informações

⁸ Acolhimento para grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos pessoal e social, com o objetivo de restabelecer e reconstituir vínculos e autonomia, em caráter especial e provisório (BRASIL, 2013).

⁹ Centro POP unidade pública estatal e polo de referência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, específico para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2013).

bibliográficas, selecionar os documentos pertinentes ao tema estudado e proceder à respectiva anotação ou fichamento das referências e dos dados dos documentos para que sejam, posteriormente, utilizados na elaboração de um trabalho acadêmico”. A pesquisa documental, na concepção de Cellard (2008), constitui uma fonte de extrema riqueza para pesquisadores nas ciências sociais.

Na análise dos dados, utilizamos a abordagem quantitativa. De acordo com Fonseca (2002), a pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um ou mais fenômenos e as possíveis relações entre variáveis.

No processo de análise documental do presente trabalho, foi realizada, primeiramente, a extração de dados do Sistema Data Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual permite visualizar uma série de indicadores sociais e econômicos em nível municipal.

5.2 Procedimentos para coleta e análise de dados

Para este estudo elegeu-se o estado de Minas Gerais, por sua relevância no cenário socioeconômico nacional, mais especificamente os 40 municípios que compõem a Diretoria Regional da SEDESE de Muriaé, situada na mesorregião Zona da Mata mineira (SEDESE, 2013).

Para o levantamento das informações sobre os gastos com assistência social dos municípios selecionados, foram considerados os relatórios do Sistema Data Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os Relatórios de Dados Contábeis, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (2013), que permitiram visualizar uma série de indicadores sociais e econômicos em nível municipal durante os anos de 2004 a 2010. Os dados do ano de 2011, 2012 e 2013 não foram coletados por ainda não estarem disponíveis nos sistemas pesquisados.

Os municípios foram estratificados de acordo com a sua população do Censo de 2010, tendo por referência os critérios definidos na Política Nacional de Assistência Social, com base no número de habitantes de cada município, sendo: Pequeno porte I: até 20 mil habitantes; Pequeno porte II entre 20 e 50 mil habitantes, Médio porte: entre 50 e 100 mil habitantes; Grande porte: entre 100 e 900 mil habitantes; e Metrópole: acima de 900 mil habitantes.

A análise dos dados divide-se em duas fases: a primeira analisa o gasto *per capita* com assistência social em cada um dos municípios, dentro de cada respectivo estrato e por fim, relacionou-se os gastos totais com assistência social pelos gastos totais do município, buscando identificar quanto os gastos com assistência social representam nos gastos totais do município.

6. RESULTADOS

A primeira análise realizada foi referente aos gastos *per capita* dos municípios. É possível perceber que o gasto *per capita* na função assistência social elevou-se nos sete anos analisados, embora a sua distribuição não seja equânime. Conforme pode ser identificado no Quadro 01, os quatro municípios com a maior gasto *per capita* em assistência social, possuem a característica de serem municípios com população de até 5.000 mil habitantes. Entre os municípios de médio porte, Cataguases destacou-se, atingindo gastos *per capita* R\$ 18,14/ano.

Vale destacar que a média *per capita* dentro dos municípios da área de abrangência da Diretoria Regional da SEDESE, é de R\$ R\$ 25,41 *per capita*/ano. O município que apresentou o maior gasto *per capita* no período de 2004 a 2010 foi Antônio Prado de Minas, com um gasto de R\$ R\$ 72,70/ano, ao passo que o menor gasto foi evidenciado no município de Ervália, num total de R\$ 5,40 *per capita*/ano.

Quadro 01 – Gastos municipais *per capita* em assistência social de 2004 a 2010*

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Antônio Prado de Minas	R\$ 25,94	R\$ 36,52	R\$ 49,71	R\$ 98,98	R\$ 116,64	R\$ 91,26	R\$ 89,86	R\$ 72,70
Rosário da Limeira	R\$ 65,90	R\$ 57,25	R\$ 74,95	R\$ 81,20	R\$ 95,48	R\$ 70,56	R\$ 69,56	R\$ 73,56
Itamarati de Minas	R\$ 32,70	R\$ 31,15	R\$ 61,56	R\$ 89,42	R\$ 82,58	R\$ 84,49	R\$ 46,74	R\$ 61,23
Pedra Dourada	R\$ 16,88	R\$ 12,41	R\$ 34,92	R\$ 28,52	R\$ 112,65	R\$ 68,71	R\$ 97,56	R\$ 53,09
Santana de Cataguases	R\$ 36,28	R\$ 48,06	R\$ 48,24	R\$ 60,52	R\$ 45,18	R\$ 46,92	R\$ 85,77	R\$ 53,00
Faria Lemos	R\$ 121,04	R\$ 27,64	R\$ 27,01	R\$ 39,07	R\$ 48,01	R\$ 38,30	R\$ 46,58	R\$ 49,66
S. Seb. da Vargem Alegre	R\$ 10,42	R\$ 2,05	R\$ 3,31	R\$ 14,43	R\$ 50,27	R\$ 111,46	R\$ 105,71	R\$ 42,52
Vieiras	R\$ 26,98	R\$ 29,72	R\$ 44,17	R\$ 61,50	R\$ 56,61	R\$ 47,23	R\$ 54,52	R\$ 45,82
Miraf	R\$ 27,14	R\$ 23,98	R\$ 29,94	R\$ 30,52	R\$ 58,19	R\$ 34,84	R\$ 27,07	R\$ 33,10
Tombos	R\$ 17,59	R\$ 24,06	R\$ 59,05	R\$ 58,89	R\$ 22,59	R\$ 26,72	R\$ 23,78	R\$ 33,24
Caparaó	R\$ 26,90	R\$ 13,19	R\$ 33,10	R\$ 37,26	R\$ 35,42	R\$ 33,94	R\$ 35,41	R\$ 30,75
Pirapetinga	R\$ 28,47	R\$ 15,23	R\$ 35,58	R\$ 37,50	R\$ 27,01	R\$ 35,31	R\$ 29,25	R\$ 29,77
Luisburgo	R\$ 12,40	R\$ 18,91	R\$ 18,20	R\$ 22,87	R\$ 38,39	R\$ 30,89	R\$ 35,67	R\$ 25,33
Pedra Bonita	R\$ 4,56	R\$ 16,00	R\$ 15,42	R\$ 27,80	R\$ 34,05	R\$ 24,96	R\$ 40,31	R\$ 23,30
Laranjal	R\$ 5,13	R\$ 7,21	R\$ 10,39	R\$ 18,27	R\$ 49,38	R\$ 35,95	R\$ 28,30	R\$ 22,09
Patrocínio do Muriaé	R\$ 25,63	R\$ 11,51	R\$ 11,05	R\$ 14,07	R\$ 22,83	R\$ 23,59	R\$ 40,02	R\$ 21,24
Caiana	R\$ 4,18	R\$ 9,02	R\$ 19,30	R\$ 21,98	R\$ 32,71	R\$ 25,16	R\$ 23,43	R\$ 19,40
Leopoldina	R\$ 19,03	R\$ 18,81	R\$ 20,62	R\$ 18,47	R\$ 22,39	R\$ 23,33	R\$ 17,39	R\$ 20,01
Volta Grande	R\$ 12,00	R\$ 24,18	R\$ 19,24	R\$ 17,53	R\$ 17,11	R\$ 21,05	R\$ 24,60	R\$ 19,39
Fervedouro	R\$ 2,47	R\$ 0,58	R\$ 13,68	R\$ 16,26	R\$ 28,50	R\$ 24,37	R\$ 39,48	R\$ 17,91
São João do Manhuaçu	R\$ 12,26	R\$ 22,03	R\$ 15,28	R\$ 16,02	R\$ 26,26	R\$ 16,88	R\$ 21,43	R\$ 18,60
Muriaé	R\$ 9,71	R\$ 12,88	R\$ 16,56	R\$ 20,78	R\$ 25,17	R\$ 20,91	R\$ 21,00	R\$ 18,14
Barão de Monte Alto	R\$ 3,65	R\$ 2,56	R\$ 4,63	R\$ 15,49	R\$ 39,48	R\$ 18,10	R\$ 34,43	R\$ 16,91
São Francisco do Glória	R\$ 10,91	R\$ 7,99	R\$ 16,37	R\$ 14,16	R\$ 8,84	R\$ 19,77	R\$ 42,15	R\$ 17,17
Recreio	R\$ 5,04	R\$ 14,77	R\$ 11,03	R\$ 12,58	R\$ 22,23	R\$ 21,12	R\$ 29,70	R\$ 16,64
Santa Margarida	R\$ 18,76	R\$ 24,17	R\$ 34,92	R\$ 7,80	R\$ 13,41	R\$ 11,55	R\$ 10,00	R\$ 17,23
Divino	R\$ 5,37	R\$ 8,29	R\$ 13,71	R\$ 14,76	R\$ 17,87	R\$ 19,54	R\$ 28,48	R\$ 15,43
Alto Caparaó	R\$ 25,59	R\$ 12,68	R\$ 20,45	R\$ 18,80	R\$ 15,39	R\$ 11,48	R\$ 8,66	R\$ 16,15
Carangola	R\$ 10,04	R\$ 10,76	R\$ 15,18	R\$ 13,99	R\$ 17,39	R\$ 15,99	R\$ 17,14	R\$ 14,35
Cataguases	R\$ 13,96	R\$ 10,96	R\$ 12,23	R\$ 13,94	R\$ 15,84	R\$ 12,99	R\$ 18,69	R\$ 14,09
Alto Jequitibá	R\$ 12,61	R\$ 17,96	R\$ 14,39	R\$ 15,32	R\$ 11,62	R\$ 14,88	R\$ 11,79	R\$ 14,08
Eugenópolis	R\$ 9,63	R\$ 10,71	R\$ 10,25	R\$ 13,31	R\$ 9,19	R\$ 14,26	R\$ 24,57	R\$ 13,13
Espera Feliz	R\$ 9,96	R\$ 10,70	R\$ 10,67	R\$ 10,35	R\$ 15,92	R\$ 12,68	R\$ 16,76	R\$ 12,43
Martins Soares	R\$ 1,73	R\$ 0,13	R\$ 12,79	R\$ 15,68	R\$ 23,11	R\$ 16,73	R\$ 13,64	R\$ 11,97
Orizânia	R\$ 11,47	R\$ 4,78	R\$ 9,69	R\$ 15,29	R\$ 11,72	R\$ 16,30	R\$ 9,97	R\$ 11,32
Miradouro	R\$ 5,00	R\$ 6,96	R\$ 12,59	R\$ 11,41	R\$ 15,32	R\$ 12,00	R\$ 13,18	R\$ 10,92
Manhumirim	R\$ 9,48	R\$ 8,11	R\$ 7,58	R\$ 10,60	R\$ 8,07	R\$ 8,46	R\$ 15,22	R\$ 9,65
Estrela Dalva	R\$ 1,79	R\$ 4,57	R\$ 2,81	R\$ 20,56	R\$ 2,87	R\$ 10,53	R\$ 13,32	R\$ 8,06
Palma	R\$ 6,72	R\$ 5,25	R\$ 3,77	R\$ 7,90	R\$ 10,87	R\$ 8,67	R\$ 8,92	R\$ 7,44
Ervália	R\$ 2,92	R\$ 3,20	R\$ 4,34	R\$ 4,70	R\$ 7,35	R\$ 6,42	R\$ 8,84	R\$ 5,40
Média anual	R\$ 17,71	R\$ 15,67	R\$ 21,97	R\$ 26,71	R\$ 32,85	R\$ 29,71	R\$ 33,22	R\$ 25,41

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Ao compararmos os diferentes municípios foi possível identificar que os de menor população apresentaram os maiores gastos *per capita*, com destaque para Antônio Prado, Rosário da Limeira, Itamarati de Minas e Pedra Dourada de Minas. Parte desses municípios apresentou-se com maiores gastos do que Muriaé e Cataguases, que são os municípios com maior população da região estudada. Segundo Oliveira

(2009), os gastos públicos e a definição sobre a origem dos recursos para financiá-los obedecem a critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada na sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade.

Na sequência, foram analisados os gastos com assistência social relacionados com os gastos totais dos municípios, ou seja, qual o esforço orçamentário foi empregado com assistência social e representado nos gastos totais de cada um dos municípios investigados. Estes se encontram nos municípios de Antônio Prado de Minas, Rosário da Limeira e Pedra Dourada, sendo 5,54%, 5,21% e 4,80%, respectivamente. Vale destacar que os municípios de Alto Caparaó, Orizânia e Estrala D'alva aplicaram as menores quantidades de recursos em assistência social nos anos analisado.

Analisando o percentual de gastos com assistência social entre 2004 e 2010, conforme pode ser identificado no Quadro 02, a maioria dos municípios apresenta seus gastos até 5%, sendo que a média na região é de 2,05%.

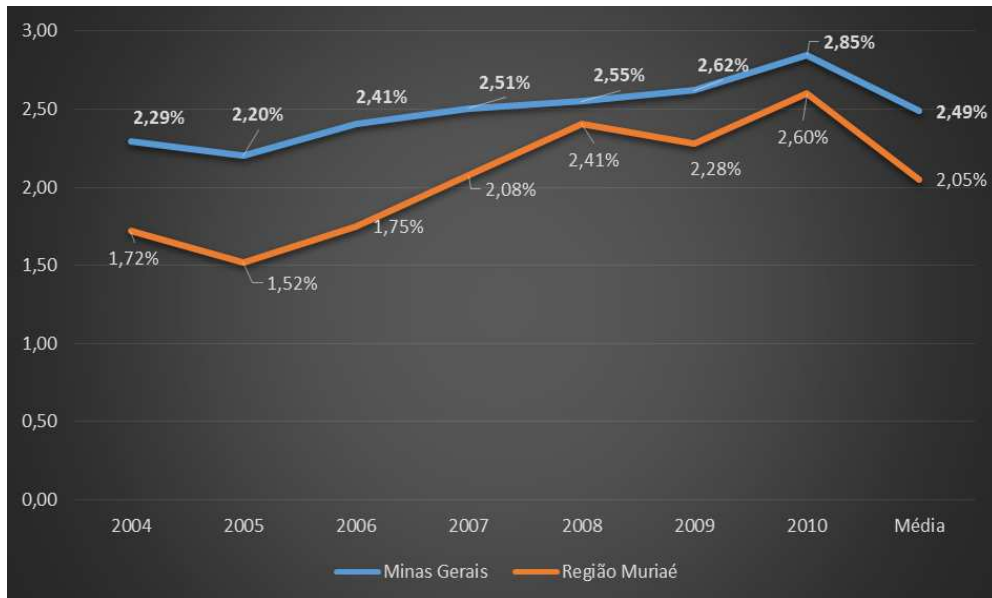
Quadro 2 – Esforço orçamentário em assistência social

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Rosário da Limeira	4,67%	3,77%	4,43%	4,51%	5,82%	5,01%	4,55%	4,68%
Miraf	3,55%	2,84%	3,24%	2,83%	5,41%	4,19%	3,38%	3,63%
Itamarati de Minas	2,32%	2,01	3,46	4,86	4,51	0,05	0,03%	3,57%
Santana de Cataguases	2,68%	3,36	2,9	3,71	2,78	3,03	5,74%	3,46%
Faria Lemos	9,76%	1,91	1,79	2,41	2,83	2,64	2,73%	3,44%
Tombos	2,19%	2,88	3,11	5,68	2,57	2,95	0,02%	3,10%
Vieiras	2,13%	2,09	2,48	3,88	3,42	3,18	0,03%	2,92%
Leopoldina	2,68%	2,81	2,95	2,56	3,12	3,29	0,03%	2,87%
Antônio Prado de Minas	1,14%	1,51	1,9	3,66	3,74	3,38	0,03%	2,66%
Luisburgo	1,45%	2,11	1,92	2,18	3,56	2,94	0,04%	2,57%
Caparaó	2,45%	1,11	2,48	2,74	2,65	2,75	0,03%	2,41%
São João do Manhuaçu	1,88%	3,39	1,89	1,97	2,91	1,97	0,03%	2,37%
Pirapetinga	2,29%	1,2	2,76	2,89	1,84	3,09	2,43%	2,36%
Santa Margarida	2,77%	3,42	4,41	0,94	1,53	1,40	1,21%	2,24%
Pedra Bonita	0,52%	1,6	1,48	2,62	3,12	2,19	3,21%	2,11%
Muriae	1,33%	1,78	2,06	2,33	2,31	2,32	2,38%	2,07%
Patrocínio do Muriae	2,98%	1,17	1,01	1,31	1,81	2,25	3,74%	2,04%
Fervedouro	0,40%	0,09	1,79	2,14	3,02	2,82	3,95%	2,03%
Divino	0,85%	1,28	1,77	1,89	2,09	2,44	3,57%	1,98%
Laranjal	0,61%	0,82	1,01	1,79	3,84	3,19	2,14%	1,91%
Alto Jequitibá	2,06%	2,67	1,96	1,93	1,46	1,78	1,38%	1,89%
Pedra Dourada	0,71%	0,51	0,53	0,87	4,16	2,73	3,55%	1,87%
Carangola	1,40%	1,54	2,05	1,85	2,11	1,91	2,07%	1,85%
Recreio	0,63%	1,86	1,25	1,34	2,31	2,04	2,93%	1,77%
Eugenópolis	1,61%	1,5	1,41	1,87	1,07	1,78	2,99%	1,75%
Espera Feliz	1,51%	1,51	1,39	1,33	1,95	1,84	2,33%	1,69%
Cataguases	1,73%	1,36	1,48	1,55	1,73	1,64	2,30%	1,68%
São Sebastião da Vargem Alegre	0,59%	0,1	0,2	0,7	2,20	2,70	4,47%	1,57%
Barão de Monte Alto	0,38%	0,26	0,44	1,39	3,18	1,71	3,13%	1,50%
Caiana	0,36%	0,69	1,25	1,68	2,50	1,93	1,95%	1,48%
Alto Caparaó	2,29%	1,25	1,68	1,44	1,13	0,96	0,76%	1,36%
São Francisco do Glória	1,22%	0,79	0,7	1,09	0,68	1,49	3,51%	1,35%
Martins Soares	0,20%	0,01	1,18	1,6	2,38	1,60	1,50%	1,21%
Volta Grande	0,80%	1,76	1,28	1	0,93	1,19	1,52%	1,21%
Manhumirim	1,31%	1,11	0,94	1,3	0,91	1,02	1,76%	1,19%
Miradouro	0,61%	0,85	1,46	1,33	1,48	1,17	1,40%	1,19%
Orizânia	1,29%	0,5	0,9	1,37	1,08	1,61	1,05%	1,11%
Palma	0,88%	0,66	0,44	0,85	1,19	0,86	0,97%	0,84%
Ervália	0,44%	0,44	0,55	0,59	0,78	0,73	1,12%	0,66%
Estrela Dalva	0,11%	0,26%	0,15%	1,07%	0,14%	0,55%	0,62%	0,41%
Média anual	1,72%	1,52%	1,75%	2,08%	2,41%	2,28%	2,60%	2,05%

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Observa-se também que, nesse período, a média de investimento dos 40 municípios ficou abaixo da média estadual em todos os anos, o que demonstra que a região ainda possui baixa capacidade de investimento nessa política setorial, conforme Gráfico 1.

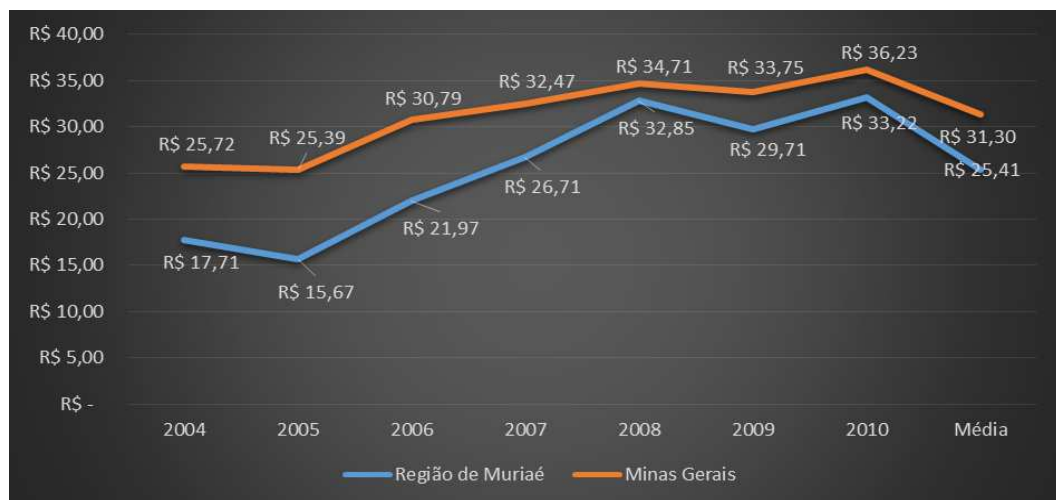
Gráfico 1 – Série histórica do esforço orçamentário do municípios da região e do estado no período de 2004 a 2010



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O resultado do dimensionamento do gasto *per capita* em assistência social para o período de 2004 a 2010 é apresentado no Gráfico 2. Essa trajetória de crescimento, embora permanente, não foi homogênea, onde há momentos mais velozes – como 2006, 2007 e 2008, e de desaceleração – como 2009.

Gráfico 2 – Trajetória do Gasto Social per capita, 2004 a 2010



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A partir da agregação dos dados por grandes regiões do país, é possível perceber que o gasto *per capita* na função assistência social elevou-se nos quatro anos analisados, embora a sua distribuição não seja equânime entre as regiões brasileiras.

Na região de Muriaé o crescimento do gasto *per capita* foi abaixo da média estadual. Quanto à capacidade administrativa, a comparação média dos indicadores de 2005 a 2009 na região de Muriaé indica que houve um avanço nos investimentos de assistência social, acompanhando uma tendência do estado.

Verifica-se que os investimentos vêm aumentando ano a ano, porém, ainda restam muitos desafios diante ao elevado número de pobreza e exclusão social da população, existentes dos municípios analisados e que requerem localmente iniciativas efetivas governamentais e não-governamentais para consolidar a Assistência Social como política pública a quem dela necessitar.

7. CONCLUSÃO

Este artigo teve por objetivo analisar os gastos públicos realizados com assistência social relacionados com a população dos municípios da área de abrangência da Diretoria Regional da SEDESE de Muriaé. Para isso, inicialmente foram analisados os gastos com assistência social *por família* e, posteriormente, foi analisado o percentual dos gastos com assistência social, para cada um dos 40 municípios estudados.

Desde a criação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, os investimentos em assistência social têm crescido, onde a ampliação dos Programas de Transferência Direta de Renda, somadas à estruturação da SUAS, contribuíram para esse aumento.

Em termos gerais, a análise do investimento público na Política da Assistência Social ora apresentada desvenda grandes variações nos investimentos municipais na referida política, tanto em termos de investimento total quanto de investimento *per capita*, o que contribui para reforçar a análise que o investimento nessa área não possui um critério normativo e sim é estabelecido conforme o perfil do gestor e de outros elementos da administração municipal, contribuindo assim para a heterogeneidade de oferta de serviços socioassistenciais em algumas cidades.

Ao comparar diferentes realidades, pode-se identificar que a categoria composta pelos municípios de menor população apresentou os maiores gastos *per capita*, com destaque para Pedra Dourada, Antônio Prado de Minas, Itamarati de Minas e São Sebastião da Vargem Alegre. Parte desses municípios com pequeno número de habitantes apresentou-se mais dispendiosa do que Muriaé e Cataguases, que são os com maior população da região estudada. Já os municípios intermediários apresentaram-se com gastos praticamente similares, ou seja, com baixa variação.

Os resultados sugerem que o processo de implantação do SUAS, após 2005, foi, apesar de discreto, bem-sucedido tanto na expansão das condições operacionais das prefeituras, quanto na provisão de financiamento municipal para operacionalização das políticas socioassistenciais. Além disso, nesse segundo aspecto, foi possível identificar que houve crescimento no financiamento municipal entre os anos analisados, apesar da diferença em termos percentuais entre eles. Todavia, o fator mais importante foi justamente o fato de que a evolução dos investimentos nos sete anos analisados foi mais concentrada em municípios com população igual ou inferior a 10.000 mil habitantes.

Não foram encontradas pesquisas que relacionassem os investimentos na política de assistência social e os impactos para as famílias. Assim, como sugestão para futuras pesquisas, é necessária a realização de estudos que analisem os efeitos dos investimentos em assistência social para a vida social e econômica das famílias usuárias da política de assistência social. Também, recomendamos observar o comportamento da evolução dos gastos públicos realizados com a assistência social em outros anos e a relação destes com a receita líquida *per capita*, bem como a atualização deste estudo com os dados referentes a anos posteriores.

Por não ter uma vinculação municipal mínima, a política de assistência social sofre ônus do ponto de planejamento financeiro em relação às outras responsabilidades estatais, visto que depende das receitas municipais, do perfil do gestor municipal, das prioridades da gestão municipal na alocação de recursos para o setor, onde muitas vezes são insuficientes ou usados incorretamente. A estabilidade e a regularidade do financiamento podem ser necessárias para garantir a continuidade dos serviços, podendo também permitir o planejamento em longo prazo e na maior eficácia nas ações. Por fim, tem-se a expectativa de que o trabalho contribua com as discussões das políticas

públicas de assistência social, destacando o esforço orçamentário dos municípios para expansão e consolidação dessa política.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988, Brasília, 2009.

_____. MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que faz um governo popular**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/artigo-o-que-faz-um-governo-popular>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2009: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE; MDS, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política nacional de assistência social*. Brasília, DF, 2004. 46 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download>>. Acesso em: 27 de junho 2013.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. **Políticas sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARNEIRO, Carla Brozo Ladeira; VEIGA, Laura da. O conceito de inclusão, dimensão e indicadores. **Revista Pensar BH: política social**. Belo Horizonte: [SMPS], n. 10, p. 10-17, jun. 2004.

CAVALCANTE, Pedro; NOGUEIRA, Ronaldo. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(6):1459-77, nov./dez. 2012.

DELGADO, M. V. M. O terceiro setor no Brasil: uma visão histórica. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 37, jun 2004.

DEMO, Pedro. **Menoridade dos Mínimos Sociais**: encruzilhada da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 18, n. 55, p.39-73, nov. 1997.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios** / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 6, 2003**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_06/conjuntura.pdf. Acesso em 16 de agosto de 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JACCOUD, L. et al. **Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)**. In: Políticas sociais: acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal. V. 1, nº 17. Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. **Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)**. **Políticas sociais: acompanhamentos e análise: IPEA**, Brasília, 2008.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. D. C. S.; GUADAGNIM, L. A. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. XXI, p. 4-17, jan/jun 2010.

LAURELL, A. C. (.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. 42 p. (Texto para discussão, n. 596). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0596.pdf>. Acesso em: 30 maio 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. *Petrópolis*, RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, 1947 – **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura** / Fabrício Augusto de Oliveira. São Paulo: Hucitec, 2009.

OSBORNE, D., GAEBLER, T. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público** (8a ed.). Brasília: Editora MH Comunicação, 1992.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria "consessão-conquista". **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, p. 80-100, 1997.

PELIANO, A. M. T. Medeiros; RESENDE, L. F. de L.; BEGHIN, Nathalie. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12. IPEA. 1995.

RIANI, Flávio. **conomia do setor público: uma abordagem introdutória** / Flávio Riani. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

RIBEIRO, Mônica Matos. **Assistencialismo nas políticas sociais do Brasil nos anos 90**. Dissertação apresentada ao final da Pós Graduação Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SILVA, F. et al. **Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Brasília: IPEA, 2005.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. *Revista Serviço Social & Sociedade – Mundialização do Capital e Serviço Social*, nº 98, São Paulo: Cortez, Julho/2009.

SOARES, L. T. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: Vozes/CLACSO/LPP-UERJ, 2001.

JUNIOR, Fernando Lima Gama. **Despesa Pública**. S,d IESDE. Em <www.iesde.com.br>. Acesso em 29 de novembro de 2013.

MUSGRAVI, Richard A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas. 1994.

SANTOS, Clezio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECRETÁRIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil: estados e municípios**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2013. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em: 13 novembro 2013.