

## **Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais.**

**Autores**

**SUELENE DOS ANJOS DA CONCEIÇÃO SILVA**

Universidade Federal do Pará

**HELDER BOSKA DE MORAES SARMENTO**

Universidade Federal do Pará

**Resumo:** Este artigo resultou do desenvolvimento do projeto de pesquisa intitulado: *Laboratório de Gestão das Políticas Municipais de Assistência Social*, vinculado ao Observatório Paraense de Políticas Municipais – UFPA. O objetivo do mesmo é compreender os fundamentos teóricos e políticos dos Fundos Especiais e sua importância na efetivação das políticas públicas sociais municipais, quanto à gestão e a participação social. Tentando suprir a necessidade de entendimento teórico sobre a importância dos Fundos Especiais, na efetivação da municipalização das políticas sociais, é que esse artigo trata primeiramente das concepções teóricas e políticas da municipalização, descentralização e democratização de recursos, tendo como base para essas concepções a cultura de dominação histórica que ainda existe em grande intensidade nos municípios paraenses. Em seguida, aborda conceitos e concepções de Fundos Especiais através de discussões teóricas e políticas, e agrega a sua constituição a vinculação de receitas, a criação do conselho e a descentralização administrativa. Finalizando com os fundos especiais voltados à municipalização, focalizando, na saúde, educação e assistência social, a gestão do fundo e a participação social. A partir disso, chegando-se a conclusão de que as políticas sociais, que tem como ferramenta o Fundo Especial, dão pouca importância ao mesmo, no aspecto de gestão e participação social, por serem políticas pouco valorizadas num contexto socioeconômico.

**Palavras-chave:** fundo especial; municipalização; descentralização; participação social.

**Abstract:** This paper resulted of the development of the research project entitled: *Laboratório de Gestão das Políticas Municipais de Assistência Social*, tied to the Observatório Paraense de Políticas Municipais - UFPA. The objective of this article is to understand the theoretic and political grounds of the Special Funds and its importance to execute the municipal social public politics, as for the management and the social participation. Trying to supply the necessity of theoretic agreement about the importance of Special Funds, in the realization of the execution of the social politics' actions by the municipality, this article first deals with the theoretical conceptions and politics of this realization, decentralization and democratization of resources, having as base for these conceptions the culture of historical domination that still exists in great intensity in the cities of the states of Pará. Soon afterward, it explains concepts and conceptions of Special Fund through politics and theoretical discussion, and it aggregates to its constitution to entail revenue, to the creation of the council and the administrative decentralization. Finally with the Special Funds leaded to the realization of the execution of the social politics' actions at municipality, focusing, in the health, education and social assistance, the management of the fund and the social participation. From that point on, we get to the conclusion that the social politics, which have as tool the Special Fund, give little importance to in the aspect of management and the social participation, for being politics little valued in a social and economical context.

**Key words:** special fund; municipalização; decentralization; social participation.

## Introdução

O Observatório Paraense de Políticas Municipais, programa vinculado a Universidade Federal do Pará, ao Centro Sócio-Econômico e ao curso de Serviço Social, vem trabalhando desde sua criação em 2002 na perspectiva de fortalecer as políticas locais buscando respostas às demandas municipais.

Desse modo, dentre as diversas ações e projetos que este programa vem desenvolvendo, encontra-se o projeto "*Laboratório de Gestão das Políticas Municipais de Assistência Social*" que busca construir referências teóricas e práticas para a consolidação e o fortalecimento das Políticas Municipais de Assistência Social no Pará.

Partindo desse contexto acadêmico e de sua preocupação com a efetivação das políticas públicas, entende-se o objetivo desse artigo que é compreender os fundamentos teóricos e políticos dos Fundos Especiais e sua importância na efetivação das políticas públicas municipais quanto à gestão e a participação social.

Tentando suprir a necessidade de entendimento teórico sobre a importância dos Fundos Especiais, na efetivação da municipalização das políticas sociais, é que esse artigo tratará primeiramente das concepções teóricas e políticas da municipalização, descentralização e democratização de recursos. No segundo momento, abordará conceitos e concepções de Fundos Especiais, agregando a sua constituição, a vinculação de receitas, a criação do conselho e a descentralização administrativa. E finalizará com os fundos especiais voltados a municipalização.

## Concepções Teóricas e Políticas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais passaram a adquirir uma nova ordem democrática que é a descentralização e a participação. Dentro dessa concepção surge uma nova ferramenta de gestão e participação, a municipalização. E a descentralização, como uma das justificativas dessa municipalização, é uma das tarefas a ser alcançada pelo município, que como ente autônomo e *locus social*, necessita da aplicabilidade dessa descentralização de poderes.

A descentralização como deslocamento do poder, sabendo-se que a descentralização também alcança um deslocamento na participação e gestão financeira, para níveis permeáveis a influência do cidadão, traz, sobretudo para os municípios a possibilidade de gerir as políticas sociais como forma de garantir os direitos de cidadania. Porém, por si só, não muda o tipo de dominação histórica que há nos municípios, o clientelismo e o patrimonialismo.

As políticas sociais têm em sua essência política, o desenvolvimento social, ou seja, os gastos com essas despesas deveriam ser observadas como a chave para um crescimento digno, em que a população cresça, se desenvolva, junto com as finanças do país. Mas administrativamente, essas políticas são vistas como um fardo para o crescimento econômico ou como despesas de segunda categoria, ou seja, despesas que devem ser saciadas, mas por questão eleitoral do que por questão de cidadania, isto é, direito de uma população a serviços sociais. Portanto, os gastos com o social não são observados como um investimento para o desenvolvimento econômico, ou seja, uma articulação entre as políticas econômicas com as

políticas sociais. E isso só se consegue, tratando gastos com o social como investimentos, e não como meras despesas.

Nos municípios, esse descaso com as políticas sociais é mais visível, pois há com maior força o clientelismo, o assistencialismo e as trocas de favores; fazendo com que as políticas setoriais (saúde, educação, saneamento e, principalmente, a assistência) sejam tratadas como um favor que a administração pública está prestando a população. Em outras palavras, não se vê uma necessidade básica que promulgada como direito, sendo verdadeiramente tratada como política pública.

Porém, essa cultura de dominação que há na administração pública não é o único impasse para a concretização dessa nova roupagem da administração pública, observada pela Carta Magna.

A descentralização, que é um ponto chave para a municipalização das políticas setoriais não está totalmente empregada nesse contexto. Sob uma perspectiva progressista, a descentralização enfatiza que o deslocamento do poder de decisão é um meio para democratizar a gestão através da participação, o que aponta para o redimensionamento da relação entre Estado e Sociedade. Esse movimento deve ter como horizonte a implementação de políticas que promovam a universalização dos benefícios sociais, de "modo eficiente e equânime" (CARDOSO, 1995:3).

Portanto, a descentralização, sob uma perspectiva progressista, implica transferir competências com vistas à democratização da administração pública, podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos socialmente mais justos, pela mudança das relações entre Estado e Sociedade.

"A descentralização é uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, não com o objetivo de que, reduzido, ganhe agilidade e eficiência, mas para aumentar a eficácia das ações das políticas sociais pelo deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre as políticas." (JUNQUEIRA, et al, 1997:9).

A descentralização e o fortalecimento dos poderes locais, previsto na Constituição, deveriam ampliar os mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e, assim, a democratização das decisões quanto aos objetivos a serem perseguidos e ao uso dos recursos disponíveis.

A constituição de 1988 introduziu os princípios da descentralização e municipalização na gestão e implementação das políticas sociais públicas. E reconheceu o Município como instância administrativa e de formulação de normas para as políticas públicas. No entanto, a municipalização está tentando ser implantada num contexto socioeconômico em que as políticas para o crescimento econômico não priorizam uma articulação com as políticas sociais. Entretanto o município como responsável pela execução dos gastos sociais (co-financiado pelos entes Estadual e Federal) não vem conseguindo fazer destes uma ferramenta importante para a política de geração de renda, isso porque, como foi dito antes, os gastos sociais não são vistos como investimentos. No entanto, a municipalização não está apenas relacionada com responsabilidades financeiras, mas principalmente com políticas de gestão e desenvolvimento social que são construídas a partir da descentralização de poderes.

"Em busca dos objetivos de descentralização e de municipalização, o sistema social brasileiro voltou-se para a busca de co-gestão nas três esferas do governo, por meio da ampliação do envolvimento e da participação da sociedade civil nas decisões e na formulação das políticas, na perspectiva de uma maximização de recursos como forma de enfrentamento do quadro social." (BETERRA e MARTINS, 2004:66).

A municipalização, segundo o que foi descrito acima, é a aquisição de competência, aos municípios, assegurada pela CF a partir da descentralização de poderes e de formulação

de políticas próprias, voltadas para o social (de acordo com suas especificidades locais), e também pelas políticas setoriais formuladas e financiadas, fundo a fundo, pelo governo federal e/ou estadual e pelo próprio município. O município em processo de municipalização plena, não deveria ser apenas executor, mas, também, coordenador e normalizador dessas políticas setoriais, para que esta se enquadre no perfil da esfera local. Mas na realidade, não é isso que acontece, a municipalização não está sendo bem implementada, ou pelo menos, em uma Gestão Plena. Por ser uma nova forma de administrar o que é público, ainda se observa a centralização, tanto de poderes entre as esferas quanto o poder (principalmente municipal) do administrador público perante seus secretários e também a centralização de poder entre a administração pública e a sociedade civil. Sendo que, dessa forma será difícil se chegar a uma municipalização de gestão plena, madura e responsável.

Segundo, BETERRA & MARTINS (2004), a municipalização não pode acontecer sem planejamento e infra-estrutura. Requer um amadurecimento técnico, administrativo e operacional de cada município para o enfrentamento de novas responsabilidades, a fim de garantir a realização de seus objetivos de maior participação política da sociedade civil, maior flexibilidade nas ações e maior capacidade de resposta às demandas da população. A municipalização pressupõe o desencadeamento de um processo implícito de sensibilização e aprendizagem de todos os gestores das políticas, agentes sociais e políticos (capacitação técnica e política por parte do poder público e também da sociedade civil).

No que diz respeito à cooperação financeira com União e o Estado, o Município como receptor financeiro desses outros fundos deve adquirir um mínimo de competência coordenativa e normativa, pois ele precisa administrar esse fundo dentro de uma política federal ou estadual, mas adaptado a sua realidade (gestão plena). E precisa aprovar essa política municipalizada com o legislativo e o conselho do fundo.

O recurso de uma política setorializada não deve ser visto apenas como algo financeiro, mas também como um fator de extrema importância para a implantação dessa política. Pois, será através desse recurso que se planejará as ações e se discutirá as necessidades e prioridades. E não seria, apenas, como algo pré-estabelecido pelo governo federal ou estadual, em que o município apenas administre financeiramente para depois prestar conta com o tribunal de contas e não com a sociedade.

Mesmo sabendo que, o tribunal de contas disponibiliza os balanços públicos para a população, a prestação de contas com a sociedade deveria ser feita de forma mais concreta, na qual, a população tenha serviços de qualidade. E que dessa forma possa verificar onde está sendo empregado o dinheiro público. Dentro deste contexto de controle dos recursos do fundo, pode-se dizer que as ações do tribunal de contas, por ser de cunho técnico e financeiro, não estão diretamente ligadas ao controle social, que é um dos fatores importantes para a municipalização das políticas sociais.

Portanto, para uma municipalização plena, a implantação do fundo constitui, não só, um exemplo claro de iniciativa que visa estabelecer parâmetros mínimos para o gasto e o financiamento de uma política pública descentralizada. O fundo constitui um instrumento para redistribuição intergovernamental de parcela da receita tributária dentro de cada território estadual, baseado em critério explícito e pré-definido, e possibilita a manutenção de um nível mínimo de despesas anuais. E serve, também, como instrumento de delegação de competências, pois na administração desse fundo, a sociedade civil, através dos conselhos, delibera sobre os planos de trabalho dessas políticas municipalizadas. Tudo isso dentro de um contexto de uma política adaptada à realidade local e descentralizada em todos os níveis, até o nível em que o fundo seja gerenciado com o intuito de prestar um serviço social e não apenas financeiro.

## Conceitos e Concepções de Fundos Especiais

A satisfação das necessidades coletivas se materializa através de investimentos capazes de garantir uma infra-estrutura adequada para o desenvolvimento social e econômico de um setor ou de uma região. Evidentemente o Estado os realiza através do orçamento, meio pelo qual procura atingir os objetivos previamente programados, e infra-estrutura, pelos órgãos estruturados administrativamente, que se responsabilizam pela execução desses programas.

A programação objetiva das despesas que o Estado tem de satisfazer com os recursos públicos, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, que são instrumentos, não podem assumir sempre a responsabilidade de definir em termos amplos, como, quando e onde melhor estarão investidos tais recursos. Daí a necessidade de estabelecer programas especiais, de caráter global e permanente, para a execução de metas, nas quais os recursos, uma vez programados, não podem sofrer qualquer restrição ou perdas a ponto de comprometer todo o projeto.

Os recursos públicos na autonomia de projeto e no enquadramento de investimento em função específica estarão definidos como programação especial, e esses recursos desvinculados do Orçamento são caracterizados como Fundos Especiais. “Os Fundos Especiais são mecanismos de que a entidade governamental se utiliza para aplicar eficientemente os seus recursos e com isso efetivar a sua participação no desenvolvimento e no crescimento socioeconômico.” (REIS, 1991:16). Em outras palavras, o fundo especial está associado à identificação de ações tidas como relevantes no contexto da administração pública.

Os Fundos Especiais, dependendo do objetivo pretendido, desdobram-se em *fundos de gestão de recursos financeiros* (destinados exclusivamente a financiamentos de investimentos em todas as áreas de interesse da entidade); em *fundos rotativos* (os que são criados e destinados àqueles programas cujos resultados financeiros são reinvestidos) e em *fundos de gestão de recursos financeiros e de outras naturezas* (destinados à execução de programas especiais e trabalhos em setores da administração pública, tais como saúde, educação, assistência e outros). No último desdobramento de fundos, é que se tem a base de formulação para a municipalização das políticas sociais.

O Fundo Especial por ser uma vinculação de receita é um tipo de instrumento de política fiscal. Sendo que, a Constituição Federal de 1988, por questões político-financeiras, orienta as políticas públicas, principalmente as sociais, a se ajustarem à constituição de Fundos Especiais. A política fiscal, em suas atribuições no sistema tributário de geração de recursos necessários ao poder público para realizar funções próprias, desenvolve estratégias para arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições) que contribuam para uma boa efetivação da receita, sendo que a vinculação de parte da receita arrecadada (os impostos são vedados pela Constituição Federal) pode ser justificada pelas despesas decorrentes, por exemplo, a CPMF (Contribuição Permanente sobre as Movimentações Financeiras), que incide sobre as movimentações financeiras, é uma contribuição criada e vinculada para financiar as ações de saúde pública.

Com a vinculação da receita para um fundo, de certa forma se tem um controle do que foi arrecadado ou gasto. E o Fundo Especial como instrumento dessa política fiscal justifica, arbitrariamente, as atitudes dessa política, dissociando, do montante da receita, o quanto será destinado para cobrir as despesas sociais. Apesar de que, dentro do sistema tributário, essa vinculação possa atrapalhar uma reforma tributária mais justa, pois a vinculação de tributos de uma mesma base de cálculo, como é o caso do PIS e da COFINS, para fundos diferentes podem gerar maior complexidade ao sistema tributário.

Segundo SILVA (2003:2), alguns argumentos para a adoção do mecanismo de vinculação de receitas a fins específicos são: regularidade dos fluxos de recursos e eficiência econômica do gasto público, estabilidade do sistema federativo, e descentralização do processo decisório.

A regularidade dos fluxos de recursos financeiros direcionados a alguns segmentos do gasto público pode ser considerada positiva à medida que proteja determinadas políticas setoriais, cujos resultados dependam da sustentação financeira no longo prazo, das decisões políticas de curto prazo. Além disso, contribui para a obtenção de maior eficiência no gasto público ao proteger investimentos em curso, de perdas decorrentes da interrupção de fluxos financeiros necessários à conclusão de programas e geração de resultados.

A Constituição Federal/88, com a adoção dos Fundos Especiais, teve a pretensão de regular os gastos com as despesas sociais, adotando um percentual de receitas regulamentadas provenientes de cada esfera para compensar e melhor utilizar as despesas dessas políticas. A municipalização de determinadas políticas setoriais pode até arrecadar esses recursos, mas não se vê uma eficiência no gasto público. Tudo depende de planejamento, nenhuma política sobrevive apenas com o recurso que lhe é destinado. E o Fundo Especial, neste contexto, não serviria apenas como um depósito financeiro, mas também como um fator que pode contribuir para a eficiência pública, pois o recurso que lhe é destinado não deveria ser visto apenas como despesas, mas também, como investimento e dessa forma se chegaria a uma maior eficiência no gasto público. Mas tratar meras despesas como investimentos em uma gestão pública é uma tarefa difícil, porque não é apenas uma questão administrativo-financeira, mas principalmente uma questão cultural e política.

A vinculação também exerce papel importante na conformação das condições necessárias à estabilidade do sistema federativo. Ao condicionar grande parte das transferências fiscais intergovernamentais a critérios técnicos previamente definidos e juridicamente fundamentados, cria condições para a conformação de uma linha estável de financiamento aos governos locais e estaduais, independentemente do jogo político-partidário, frequentemente pautado por uma racionalidade sujeita a fortes variações circunstanciais, geradoras de descontinuidades na condução das políticas públicas e, conseqüentemente, geradora de ineficiência econômica dos gastos públicos.

Basicamente, a estabilidade do sistema federativo no Brasil, tenta formar-se com a constituição de fundos especiais voltados as políticas sociais, transferências intergovernamentais de receitas públicas, tendo como base à criação de condições para a formação de uma linha estável de financiamento aos governos locais. Isto posto, destacamos que para a realização da municipalização e de uma gestão plena este desafio precisa ser enfrentado para que a estabilidade federativa possa ser alcançada.

Outro argumento favorável à vinculação refere-se à possibilidade de fortalecimento das esferas decisórias descentralizadas. Parte-se do pressuposto de que a proximidade entre a comunidade e os órgãos decisórios estaduais e municipais permite maior identidade entre as demandas sociais e a alocação do gasto público, de modo que a existência do mecanismo de vinculação de receitas direcionadas às esferas subnacionais, contribuiria para a melhoria da eficiência na alocação dos recursos.

Para se constituir um fundo faz-se necessário à constituição de um conselho vinculado ao mesmo, sendo que esse conselho representa instância responsável pela aprovação dos planos, de natureza deliberativa e composição paritária, composto por membros da administração pública e por representantes da sociedade civil organizada (ongs, entidades filantrópicas, associações de bairros e outros). Dentro deste cenário, o conselho é deliberativo, a descentralização político-administrativa é somente entre os entes da esfera pública, cada esfera de governo tem um comando único das ações. O papel do conselho é deliberar sobre o planejamento local, mas com relação à organização e ao funcionamento dos serviços, é de competência da administração pública, ele pode propor medidas a esta. Dentro das suas atribuições, a alocação do gasto público possibilita a aproximação entre a comunidade e os órgãos decisórios, pois permite que a rotina pública seja vivenciada pela sociedade civil e,

ainda, pode possibilitar uma melhoria da eficiência na alocação dos recursos ao responder as necessidades locais.

E ainda, segundo SILVA (2003:3),

Entre outras fragilidades nesse tipo de prática pública, a adoção de práticas vinculatórias produz uma "fragilização do gasto público como instrumento de política econômica" (Amadeo, 2002:2). O mecanismo vinculatório impõe estreita correlação entre as disponibilidades financeiras para a realização de gastos públicos e o movimento do ciclo de negócios, ou seja, a vinculação se apresenta como um instrumento pró-cíclico, disponibilizando recursos para setores específicos nos momentos de êxito do crescimento econômico e reduzindo as disponibilidades dos setores beneficiados, justamente nos momentos de menor nível de atividade produtiva, momento no qual tende a haver um aumento da demanda por determinados serviços públicos, como por exemplo: saúde e educação.

Como todo e qualquer, mecanismo de administração, sempre há fragilidades em suas concepções e/ou estruturas. E com o Fundo Especial não seria diferente, pois pelo fato de ser um dos instrumentos de gestão pública, existem fragilidades, fica difícil aglomerar todas as necessidades públicas dentro de um sistema, de modo que, a qualquer momento, dependendo do contexto socioeconômico e de seu objetivo, poderá não atender as necessidades de algumas políticas públicas.

### **Constituição do Fundo Especial**

Fundos Especiais são "produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação" (art. 71, da Lei Federal nº 4.320/64), ou seja, fundos são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor, sujeitos obrigatoriamente ao controle externo do Tribunal de Contas.

Segundo, MACHADO JR. & REIS, comentando a Lei 4.320/64,

As características do Fundo Especial são: constituição de receitas específicas instituídas em lei; vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; e a vinculação a um órgão da Administração. Ao ser instituído, o Fundo Especial deverá vincular-se a realização de programas de interesse da administração, compatíveis com as necessidades da comunidade, cujo controle é feito através dos respectivos planos obrigatórios de aplicação que acompanham a lei orçamentária (art. 165 - parágrafo 5º - inciso I - CF). A gestão do fundo será realizada pelo setor da administração direta ou indireta, responsável pela execução e/ou coordenação de programas e ações na área municipalizada, cuja fiscalização deverá ficar por conta do Tribunal de Contas, e o acompanhamento e a avaliação deverá estar sob o encargo do Conselho Municipal.

O Conselho é que irá interagir com a Secretaria Municipal com vistas à atuação, por exemplo, na elaboração do Plano Municipal. Além deste aspecto o Conselho Municipal permite, dentro da concepção de descentralização e municipalização, a participação da sociedade na fixação dos rumos da política municipalizada através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite, dentro dessa concepção, ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes.

### **Fundos Especiais voltados à Municipalização**

Antes de se comentar a respeito do Fundo Especial voltado à municipalização, têm-se, primeiramente que, levar em consideração a construção de uma normatização para a implantação de Sistemas Únicos de Políticas Sociais que são as Normas Operacionais

Básicas. Dessa forma podemos dizer que, a providência essencial para a regulamentação do novo modelo é precisamente a revisão das bases operacionais legais por meio das quais se efetua o financiamento, o repasse de recursos, a gestão, o controle e as competências entre os três entes federados. Tal modelo incide na definição das competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, na efetiva organização da prestação de serviço, no estabelecimento de níveis de gestão de cada uma dessas esferas, nas instâncias que compõem o processo ou como essas estão relacionadas, nos princípios a serem utilizados, na forma da gestão financeira, que considerem os mecanismos de *transferência* e os *critérios de partilha* e *transferência de recursos*, o que não é pouco.

Tendo como base, tudo que foi explanado sobre descentralização, municipalização e normas operacionais básicas é que se pode comentar a situação dos fundos, nessas três vertentes, sobre a ótica da saúde, educação e assistência social, as quais são políticas sociais que aos poucos, principalmente, a assistência social, estão sofrendo esse tipo de mudança político-administrativa em todo o país.

A saúde por ser, dentre as políticas sociais, a primeira municipalizada, foi a que mais avançou nesse contexto. Em conformidade com a Constituição, o município é responsável pela organização de ações e prestação de serviços que garantam a atenção integral à saúde de sua população, incluindo o acesso a serviços especializados que se encontrem fora de seu território. Porém, essa não é a realidade da saúde pública, pois mesmo tendo avançado bastante e tendo a instituição de Conselhos de gestão paritários no âmbito dos municípios que constitui, hoje, uma condição para transferência de recursos financeiros e a participação de todo ente federado no Sistema Único de Saúde, a escassez financeira e a prestação de serviços visualmente básicos, traduz as dificuldades desse sistema atualmente. O sistema intergovernamental de financiamento à Saúde baseado nas vinculações constitucionais de recursos *mínimos* a serem investidos por parte de cada esfera de governo praticamente não existe, as transferências de recursos federais são realizadas diretamente aos cofres municipais. Mas observa-se nos últimos anos um crescimento progressivo da participação dos entes subnacionais no financiamento da Saúde. No entanto, um dos maiores avanços trata-se da participação, mesmo sabendo que o papel do Conselho é praticamente de condição para repasse de recursos, no Sistema Único de Saúde a realização periódica de Conferências Nacionais incorporou novos atores políticos e sociais na definição das macro-políticas e diretrizes gerais do SUS e no monitoramento dos resultados das políticas públicas implementadas.

Quanto à educação básica, sobre a *mesma* ótica da saúde, está avançando aos poucos no cumprimento das responsabilidades financeiras, a Constituição consagra a descentralização da Educação Básica aos estados e municípios e realiza uma vinculação de recursos orçamentários mínimos a serem investidos na educação pública por parte da União (18%), dos Estados e municípios (25%). Apesar da vinculação constitucional de receitas para a área da Educação pública, não houve até meados da década de 90 mecanismos institucionais adequados que assegurassem a aplicação efetiva de recursos mínimos para a área da educação.

A nova Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996 aprofundaram o processo de descentralização, especificando melhor as atribuições dos entes federados na oferta dos diferentes segmentos do Ensino básico, fortalecendo o papel redistributivo da União para compensar as desigualdades regionais na oferta e qualidade do ensino público e instituindo um novo sistema intergovernamental de financiamento do ensino fundamental. O FUNDEF, que entrou em vigor em 1998, constitui um fundo criado por meio da vinculação de impostos de estados e municípios, que é complementado por recursos federais para aqueles estados onde os recursos próprios são

insuficientes para garantir o valor mínimo anual definido por aluno nacionalmente. Trata-se, portanto de um importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação, voltado para a redução das desigualdades inter e intra-regionais de acesso e qualidade do ensino. Esse avanço significativo na educação trouxe através da descentralização, maior responsabilidade as Secretarias de educação estaduais e municipais na gestão dos recursos destinados à área da educação e definiu ao mesmo tempo, critérios para a aplicação destes recursos, cujo cumprimento é acompanhado e controlado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, que devem ser instituídos no âmbito dos governos municipais e estaduais, com participação paritária de representantes da secretaria municipal de educação, professores, diretores de escola pública, servidores e representantes do conselho de educação.

Entretanto, como foi dito antes, apesar de um razoável crescimento, administrativo-financeiro, nos últimos tempos, a educação pública, ainda deixa muito a desejar, a cooperação técnica-financeira dos entes federados ainda não é totalmente uma realidade, assim como os conselhos municipais de educação que são instituídos mais para criar a condição para transferência de recursos para o fundo do que como forma de controle social. A idéia de que o fundo é um instrumento de controle social vinculado ao conselho, é tarefa que ainda está sendo trabalhada, essa idéia, também, serve para as outras políticas sociais. Usualmente, os membros do conselho, por desconhecimento sobre a matéria ou sobre suas atribuições técnicas-políticas ou, ainda, por questões políticas, não desenvolvem o papel de acompanhamento e avaliação das políticas municipalizadas. E com isso, a essência de controle social, prevista na descentralização e na municipalização é posta em xeque.

Das políticas sociais em processo de municipalização, a assistência social é a que menos se tem referência sobre a situação técnica-financeira do fundo especial. A base das ações de assistência no Brasil (no atual governo) é a Bolsa Família, programa de políticas intersetoriais (educação, saúde e assistência social) financiada pelo governo federal sendo depositada diretamente na conta do beneficiário, sem passar pelo fundo. Nesse contexto, a maioria dos municípios tornam-se meros executores de cadastramento deste programa. Porém essa ação não é a municipalização da assistência, mas se o município souber trabalhar com os dados desse programa para o benefício de sua população, isso poderá ser contornado. Tendo como base que, o fundo de assistência social é composto pelo financiamento da rede socioassistencial que se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como, de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo.

Na esfera municipal, o fundo de assistência é algo pouco trabalhado, por ser, em grande maioria, não regulamentado e sem orçamento específico. Os recursos de ações aprovadas, principalmente pelo governo federal, são depositados em contas específicas, relacionadas ao montante da prefeitura, e conseqüentemente, a gestão desse recurso é centralizado e não descentralizado para secretaria municipal de assistência. Por outro lado, a participação, significativa, da sociedade civil organizada em Fóruns e Conferências de Assistência, identifica a Assistência Social como política pública, apesar de que no cotidiano, a mesma, é tratada como assistencialista.

### Conclusão

A Constituição Federal de 1988 ao promulgar sistemas sociais, ou seja, a municipalização de políticas sociais, com o financiamento das três esferas governamentais, enfatizou a criação de fundos especiais nessas esferas. Sendo que, de maneira superficial,

possibilitou maiores investimentos nessas áreas, principalmente em saúde, educação e assistência que são as áreas de maiores relevâncias neste contexto.

Lentamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/2000), no contexto da administração pública, em especial nos fundos, assegura um maior controle das despesas, como alocação e gasto de acordo com sua finalidade, que no caso dos fundos, o objetivo específico do serviço prestado é a justificativa para a criação dos mesmos. Podemos dizer que, a consolidação do processo de municipalização tem uma forte aliada, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois com essa lei, os recursos disponíveis para cada política municipalizada, devem ser exclusivamente alocados em sua finalidade, ou seja, na ação assegurada pelo fundo. Deste modo, com essa obrigação fiscal, o conselho pode adquirir maior visualização do recurso empregado, podendo aplicar de melhor forma o controle social.

No entanto, se considera que a verdadeira municipalização ainda não é uma realidade para todo o país, embora tenha ampliado significativamente o acesso da população a serviços básicos, principalmente, de saúde e educação, com mínimo de qualidade. Porém a municipalização não é apenas acesso a serviços públicos, diferenciando o modelo de atenção a serviços públicos e qualificando a gestão descentralizada. Principalmente no que diz respeito à gestão descentralizada extra-governamental, a municipalização ainda não aproximou, concretamente, a gestão pública da sociedade civil organizada, embora tenha realizado alguns passos significativos como os fóruns e conferências públicas. Mas uma aproximação que, não seja apenas, troca de interesses perante um conselho municipal, mas um direito de querer opinar sobre uma política municipalizada que vise o interesse de todos, ainda não é realidade. E tudo isso faz com que o conselho municipal não pratique a sua função, que é a de controle social, e fique sendo apenas, uma condição ou instrumento para transferência de recursos.

Ainda neste contexto de controle social, principalmente no que diz respeito aos conselhos, fica difícil acompanhar as ações de uma política com relatórios contábeis, que, na maioria das vezes, são apenas números que satisfazem as necessidades dos Tribunais de Contas, e que para leigos não querem dizer nada de concreto sobre a efetivação de um serviço público.

A Contabilidade Pública tem deixado esse vácuo na administração pública, a mesma não tem uma tendência gerencial mais definida, como está sendo focada na Contabilidade Privada. Os gestores públicos, na grande maioria, não têm o interesse de buscar informações contábeis que dêem base estratégica para a implantação de programas e projetos. Requerem, apenas, informações de cunho orçamentário. Dessa forma, pode-se dizer que, o grande desafio da Contabilidade Pública no Brasil é ir além da restrita apuração dos gastos públicos, é, também, contribuir para que a sociedade saiba definir, mensurar e analisar as ações públicas, não só no enfoque financeiro, mas social e político, ou seja, que tenha uma participação mais efetiva na ampliação da democracia, contribuindo com os processos de descentralização e municipalização.

### Referências Bibliográficas

BETERRA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C.O. *Estado, municipalização e gestão social*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 63-77. (Serviço Social e Sociedade, ano XXV, nº 77, março de 2004).

BRASIL, República Federativa do. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS*. Brasília: Senado Federal, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Social Democracia é a alternativa viável*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 ago. 1995 (Cad. 2-Esp).

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; et al. *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: XI Concurso de Ensayos del CLAD, 1997. p. 5-13.

REIS, Heraldo da Costa. *Fundos Especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

SILVA, Mauro Santos. *Vinculações de receitas não financeiras da União*. Panamá: VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 2003.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e Municípios*. São Paulo: CEPAM e Correios, 1999. p. 87-96. (O Município no século XXI: Cenários e perspectivas.).