

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social – Mestrado

**Garantias Sociais sob Constante Ameaça no Distrito
Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de
recursos na área da assistência social**

JOSELITO DA SILVA PACHECO

Brasília – DF
2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social – Mestrado

**Garantias Sociais sob Constante Ameaça no Distrito
Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de
recursos na área da assistência social**

JOSELITO DA SILVA PACHECO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Orientadora: **Prof.^a Dr.^a Potyara A. Pereira Pereira**

Brasília – DF
2006

Dedicatória

À memória de meu pai Percy Luiz Pacheco, pelos ensinamentos e pelas atitudes.

À minha mãe Ester e aos meus irmãos, Rogério e Rodrigo, pela presença e apoio ao longo da vida.

À Ana Luisa, minha esposa, pelo infinito carinho e amizade, por estar ao meu lado em todos os momentos de forma incondicional e, acima de tudo, por sempre ter acreditado na realização deste trabalho.

Agradecimentos

À Professora Potyara Pereira, extraordinária profissional – a quem devo minha iniciação na política social –, pela paciência, dedicação, preocupação, orientação e ajuda, sem as quais esta dissertação não chegaria a ser avaliada.

Aos amigos Alexandre Bernardino e Cristina Zackseski, por terem estimulado as primeiras discussões no universo acadêmico.

À companheira de mestrado, Maria José de Faria Viana, pelas longas e esclarecedoras conversas.

Ao amigo Newton Gomes, sempre disposto aos debates e às sugestões.

Aos professores do Departamento, pelo estímulo.

Aos colegas do mestrado, pela troca de conhecimentos e expectativas.

A todos do Departamento de Serviço Social, extraordinário espaço de discussões.

“Por conter as provas de um jogo injusto é que o
orçamento é tão complicado, técnico, oculto,
disfarçado, arredio.”

Herbert de Sousa – o Betinho

Resumo

O presente trabalho trata da assistência social no Distrito Federal, no início deste século, demonstrando as dificuldades financeiras, fiscais e político-administrativas que essa política enfrenta no seu reconhecimento como direito de cidadania.

A redução ou cortes de recursos para o seu financiamento acarreta perdas para a extensão dos direitos sociais, pois coloca essa política em segundo plano perante as demais políticas públicas, além de não atender às necessidades básicas de seus destinatários. Esses danos tornam-se ainda maiores com a ineficiência dos governos em administrá-los, pois o uso de práticas arcaicas de administrar o bem público persistem por meio de políticas clientelísticas e paternalistas junto com interesses privatistas.

Há, no DF, relação direta entre desequilíbrio fiscal e pulverização de recursos no desenvolvimento da assistência social, desequilíbrio este encoberto pelo discurso da “crise fiscal” do Estado, veiculado pelo credo neoliberal, cuja hegemonia impôs uma contra-reforma conservadora às reformas constitucionais, apanhando o Estado e a sociedade brasileiros a meio caminho da criação de uma proteção social cidadã.

A particularidade da assistência social no Distrito Federal é marcada por uma dissonância mais forte do que acontece com as demais políticas públicas entre o previsto na legislação e o que é de fato executado. E todas as não ações assistenciais do Governo do Distrito Federal refletem-se na não resolutividade da questão da pobreza e do agravamento da concentração de renda na unidade da federação com o maior índice de desenvolvimento humano (IHD) do país.

Palavras-chave: assistência social; direitos sociais; crise fiscal.

Abstract

This dissertation discusses social assistance in the Federal District of Brazil, in the beginning of this century, showing the financial, fiscal, political and administrative challenges that this policy faces to be acknowledged as a citizenship right.

Cuts of its already low budget places the sector at a lower level if compared to other public policies, thus jeopardizing social welfare and harming the receiver community. The inefficiency of government on administrating social programs, due to archaic and paternalist policies added to private interests still persist in the Federal District.

There are also in the Federal District direct connection with the instability and annihilation of social resources, in face to the neo liberal ideology of the supposed fiscal crisis of the State, holding back important constitutional reforms regarding to a regulated social security system.

The particularity of the situation of social assistance in the Federal District is marked by the dissonance between what law ensures and what is actually executed, since financial constraints to social programs lead to a decline in the quality of life and to an unequal distribution of income, hindering the solidification of social rights.

Keywords: social assistance; social rights; fiscal crisis.

Lista de Tabelas

Tabela 1	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal	p. 61
Tabela 2	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Função – Assistência Social	p. 73
Tabela 3	Secretaria de Ação Social – Atendimentos realizados durante os anos de 2000 a 2003	p. 79
Tabela 4	Secretaria de Ação Social – Atendimentos realizados durante os anos de 2000 a 2003	p. 81
Tabela 5	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Subfunção – Assistência ao Idoso	p. 82
Tabela 6	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Subfunção – Assistência ao Portador de Deficiência	p. 83
Tabela 7	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Subfunção – Assistência à Criança e ao Adolescente	p. 84
Tabela 8	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – Receita	p. 87
Tabela 9	Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso – Receita	p. 88
Tabela 10	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – Receita Própria e de Terceiros	p. 89
Tabela 11	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – Despesa	p. 90
Tabela 12	Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso – Despesa	p. 92
Tabela 13	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – Despesa	p. 93
Tabela 14	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Unidade Orçamentária e por Subfunção – Despesa realizada na Subfunção Assistência Social e no FAS/DF	p. 100

Tabela 15	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Unidade Orçamentária e por Subfunção – Despesa realizada na Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente e no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	p. 102
Tabela 16	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Unidade Orçamentária e por Subfunção – Despesa realizada na Subfunção Assistência ao Idoso e no Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso do DF	p. 103
Tabela 17	Agenda de Governo – Dotação Inicial e Final e Despesa Realizada	p. 105
Tabela 18	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Despesa por Programa – Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda	p. 113
Tabela 19	Demonstrativo de Metas do Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda	p. 115
Tabela 20	Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda – Subtítulos Executados	p. 117
Tabela 21	Índice de Avaliação da Execução Orçamentária da Despesa	p. 122

Lista de Siglas

ABOP	–	Associação Brasileira de Orçamento Público
ADCT	–	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APEC	–	Agência Pública de Emprego e Cidadania
BELACAP	–	Serviço de Conservação de Monumentos Públicos e Limpeza Urbana do Distrito Federal
CAESB	–	Companhia de Água e Esgoto de Brasília
CAJE	–	Centro de Atendimento Juvenil Especializado
CAS/DF	–	Conselho de Assistência Social do DF
CDCA	–	Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEB	–	Companhia Energética de Brasília
CEI	–	Campanha de Erradicação de Invasões
CODEPLAN	–	Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central
COFD	–	Capacidade Operacional Financeira da Despesa
CONTRAN	–	Conselho Nacional de Trânsito
DETRAN/DF	–	Departamento de Trânsito do Distrito Federal
DF	–	Distrito Federal
DIEESE	–	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	–	Emenda Constitucional
EGN	–	Entidade Não Governamental
F A S/DF	–	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal
FDCA	–	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FIBRA	–	Federação das Indústrias de Brasília
FNAS	–	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GDF	–	Governo do Distrito Federal
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	–	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICS	–	Instituto Candango de Solidariedade
IDH	–	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCA	–	Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LOAS	–	Lei Orgânica de Assistência Social
LODF	–	Lei Orgânica do Distrito Federal
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MPDFT	–	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NOVACAP	–	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
OFSS	–	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
PDES	–	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social
PEA	–	População Economicamente Ativa
PETI	–	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PISE	–	Programa Integrado de Saúde Escolar
PNAD	–	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	–	Programa Nacional de Assistência Social
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	–	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	–	Plano Plurianual
PPD	–	Planejamento e Programação da Despesa
PROVI	–	Programa de Vivência Integrada
QDD	–	Quadro de Detalhamento da Despesa
RA	–	Região Administrativa
SEDUH	–	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SEAS	–	Secretaria de Estado de Assistência Social do Distrito Federal
SESOL	–	Secretaria de Solidariedade do Distrito Federal
SIAC	–	Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Governo do Distrito Federal
SIGGO	–	Sistema Integrado de Gestão Governamental
SINE	–	Sistema Nacional de Emprego
STb	–	Secretaria de Trabalho do Governo do Distrito Federal
TCDF	–	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UO	–	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

Introdução	15
Colocação do problema da pesquisa.....	15
Breve panorama social do Distrito Federal associado às limitações da Assistência Social.....	19
Indicação dos eixos analíticos do estudo.....	26
Delimitação do referencial teórico.....	31
Capítulo 1 Assistência Social	33
1.1 Antecedentes do desenvolvimento das Políticas Sociais	33
1.1.1 O Estado de Bem-estar social	34
Capítulo 2 Crise Fiscal do Estado	40
2.1 Expansão dos gastos sociais e crise fiscal do Estado	40
2.2 Reflexos da crise fiscal na assistência social	47
2.3 A especificidade da crise do Estado no Distrito Federal	53
Capítulo 3 Funcionamento do Orçamento Público do Governo do Distrito Federal – Breve Explicação	58
3.1 Índice de avaliação da execução orçamentária da despesa	59
Capítulo 4 Assistência Social no Distrito Federal	64
4.1 O trato compensatório da pobreza	64
4.2 Problemas no Distrito Federal e suas implicações no desenvolvimento da assistência social	67
4.2.1 Concentração de renda	69
4.3 Programas sociais do Governo do Distrito Federal	71
4.3.1 Financiamento da assistência social no Distrito Federal	71
4.3.2 Fundos especiais	85

4.3.3	Despesas com os fundos especiais.....	89
4.3.4	Pulverização dos recursos financeiros da assistência social.....	95
4.3.5	Despesa executada por função e por agenda de governo.....	103
4.3.6	Secretaria de Solidariedade.....	107
4.4	Contas do Governo do Distrito Federal – problemas recorrentes.....	118
4.4.1	Atrasos e divergências na prestação de contas.....	118
4.4.2	Execução orçamentária.....	120
4.5	Problemas quanto ao planejamento e à execução das políticas públicas.....	126
4.5.1	Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	126
4.5.2	Execução de metas.....	128
4.5.3	Segurança Pública.....	134
4.5.4	Saúde.....	138
4.5.5	Educação.....	141
4.5.6	Infra-estrutura.....	150
4.5.7	Habitação.....	153
4.6	Desperdícios de recursos públicos.....	154
4.6.1	Destinação de recursos do Governo do Distrito Federal para o Instituto Candango de Solidariedade.....	154
4.6.2	Publicidade e propaganda.....	158
4.6.3	Licitações.....	159
4.6.4	Pagamento da dívida pública.....	160

Capítulo 5	Avaliação e Impactos das Ações do GDF	162
5.1	Avaliação da implementação das políticas públicas no Governo do Distrito Federal.....	162
5.2	Impactos das ações do Governo do Distrito Federal na população de baixa renda.....	164
Conclusão		170
Referencias Bibliográficas		178
Documentos Analisados		184
Anexos		189

Introdução

Colocação do problema da pesquisa

A idéia inicial deste trabalho era a de relacionar o financiamento da assistência social no Distrito Federal nos anos de 2001 a 2004 com a chamada crise fiscal do Estado, para demonstrar a existência de desequilíbrios na prestação da política pública de Assistência Social – que constantemente tem sido prejudicada na sua função de concretizar direitos fundamentais de cidadania. O diagnóstico alcançado traz evidências que desautorizam a falar de uma crise fiscal propriamente dita e revela a prevalência de atitudes tributárias do pensamento conservador que entende a assistência social como sinônimo de filantropia e caridade e, por isso, a dissocia de obrigações cívicas por parte dos poderes públicos. Isso naturalmente se choca com a concepção deste estudo, de que o reconhecimento da assistência social como política pública é condição primordial para o desenvolvimento de uma sociedade justa e que a ausência desse reconhecimento desperta o interesse de saber quais os rumos civilizatórios da sociedade do século XXI (SANTOS, 2001).

A assistência social no Distrito Federal conta, historicamente, com poucos recursos para fazer frente às demandas que lhe são dirigidas, o que evidentemente limita as suas ações. Mas, além disso, esses recursos são pulverizados em uma variedade enorme de ações do governo, tidas como de assistência social, sem guiarem-se por critérios e definições precisos. O fato do Distrito Federal não dispor de análises consistentes sobre os fatores que agem diretamente sobre o custo da assistência social, como financiamento, fiscalidade e racionalidade do gasto público, faz com que um trabalho como este desmistifique os sucessivos discursos do governo do Distrito Federal, de teor neoliberal (FIORI, 1998), de que

é preciso o controle dos gastos públicos, haja vista o desequilíbrio fiscal devido excessivas despesas no âmbito das políticas social, especialmente da assistência social.

Sob a denominação de assistência social, muitos governos, não só no DF, mas também na esfera Federal e ao redor do mundo, têm colocado em prática medidas paliativas e compensatórias, que trazem aos mais necessitados – principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil – conseqüências perversas, por transformarem a política em "armadilha da pobreza" ao estilo das práticas sociais arcaicas que mais puniam do que protegiam os pobres da pobreza.

A hostilidade dos cortes nas políticas sociais¹ efetuados pelo governo brasileiro, e também pelo Governo do Distrito Federal, mostra-se tanto na redução do número de beneficiários quanto do montante de recursos orçamentários destinados à assistência, bem como, em alguns casos, na extinção de determinadas políticas. Tem-se, então, que concorre também para a ineficácia das políticas sociais, e especialmente da assistência, o problema da "escassez" de recursos para financiá-la condigna e racionalmente, muito embora a ausência desses recursos não seja de todo verídica. Mais do que ausência – como este estudo detectou – há pulverização de recursos assistenciais, devido, basicamente, à falta de precisão conceitual e política do que seja assistência social e do bom aproveitamento das interfaces virtuosas que ela mantém com as demais políticas sociais.

A assistência social no Brasil, e no Distrito Federal, tem enfrentado numerosos problemas no seu desenvolvimento e reconhecimento. Dentre eles, merece destaque a alegada “crise fiscal” de acordo com a qual o Estado enfrenta, a partir da década de 1970, o problema

¹ Entende-se políticas sociais como intervenções dos poderes públicos na economia e na sociedade que afetam a distribuição das oportunidades vitais dos cidadãos, principalmente na área de seguridade social, saúde, educação, emprego e transferências fiscais (MORENO, 2000).

do descompasso entre receita e despesa, gerando déficit fiscal, isto é, o incessante crescimento das despesas diante da incapacidade estatal de aumentar sua receita.

Esse problema tem colocado a assistência social na berlinda, pois na medida em que o Estado se vê pressionado a realizar cortes nas despesas públicas, a área mais atingida é a social e, nela, a assistência – que é acusada de ser um dos grandes causadores dos excessivos gastos governamentais, sendo, inclusive, responsabilizada pelo fato de o Estado ser perdulário (RIBEIRO, 2000).

Porém, esta pesquisa demonstra que, no Distrito Federal, a chamada crise fiscal do Estado, ao contrário do que é observado no Governo Federal e em outros estados brasileiros, apresenta algumas especificidades. A necessidade incessante do Estado de realizar cortes nas despesas para equilibrar as finanças – que invariavelmente atingem em cheio as políticas de assistência social – não se deve, como já ressaltado, a uma crise fiscal, mas a um desequilíbrio nas finanças, em virtude não tanto do aumento da demanda, mas da deficiência de critérios de aplicação orçamentária nas políticas públicas. E isso tem ocasionado desordem em todas as fases da ação política, desde a tomada de decisão, implementação, até a avaliação dos resultados, impossibilitando que seja aferido os ganhos sociais a partir das aplicações financeiras do Estado².

Há também no Distrito Federal a existência de ações que remetem ao ideário neoliberal, que defende o Estado mínimo e a redução das despesas com políticas sociais, principalmente aquelas que visam concretizar direitos previstos em lei, como a assistência social; além disso, o referido ideário prevê a privatização do bem público, a terceirização de

² Fato constatado nos relatórios do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF, 2002, 2003, 2004, 2005).

serviços sociais e outras ações que concorrem para o desmonte do Estado como instância garantidora de direitos.

No meio desta combinação de fatores do qual também fazem parte o aumento e a complexidade das demandas (RUA, 1998), encontra-se a assistência social com as acusações que lhe pesam, impedido-a de legitimar-se como política pública, e com a pulverização de seus recursos. Apesar das disposições legais que prevêm o repasse de todos os recursos a serem utilizados pela assistência social para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), os governantes têm contrariado essas disposições, pois, não raro, tais recursos são alocados em outras Secretárias, órgãos ou fundos.

Ao não observar os dispositivos legais quanto ao correto funcionamento do FAS/DF, o Governo do Distrito Federal acaba por esvaziar a política de assistência social, pois, a pulverização dos recursos que deveriam destinar-se aos seus legítimos destinatários compõe o cerne da não resolutividade da referida política no trato do problema da pobreza e da concentração de renda no Distrito Federal.

Por estar cercada de contradições dessa natureza a assistência social no DF não tem se afirmado como concretizadora de direitos. A sua relevância ética, política e cívica não é percebida pelo governo, que prefere tratá-la pragmaticamente como mecanismo compensatório das desigualdades socialmente produzidas. O que se verifica no DF está na contramão do que é previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993), o que sem dúvida produz efeitos sociais deletérios, perpetuadores de iniquidades socioeconômicas.

Breve panorama social do Distrito Federal associado às limitações da Assistência Social

À primeira vista, o Distrito Federal, geralmente identificado com a sua capital Brasília, lembra apenas a ocorrência de problemas ligados à vida política da cidade, aos grandes escândalos, aos arranjos partidários, às CPIs, à corrupção. Entretanto, o Distrito Federal não se reduz à Esplanada dos Ministérios e à Praça dos Três Poderes, locais onde se reúnem os mandatários do país, muitos dos quais provenientes de outros Estados da Federação e que nem sempre são exemplos edificantes.

O Distrito Federal de que trata esta dissertação é uma Unidade Federativa do Brasil que abriga mais de dois milhões de habitantes, cuja esmagadora maioria vive longe do poder, embora – tal como acontece com os brasileiros de outras unidades federadas – sinta os reflexos das decisões tomadas na Capital da República.

Grande parcela dos brasilienses mora em Regiões Administrativas, distantes até quarenta quilômetros do centro da capital. Muitos vivem em condições precárias, dos quais 20,7% que compõem a população economicamente ativa (PEA) não dispõem de emprego³, e 20,4 % das famílias recebem no máximo um salário mínimo. Mas, ironicamente, esses contingentes vivem em um território que, ao mesmo tempo em que possui o melhor Índice desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil⁴, apresenta a terceira pior distribuição de renda do país, tendo

³ Dados de abril de 2006, Pesquisa Emprego-Desemprego, Secretaria de Trabalho do Governo do Distrito Federal (endereço eletrônico – <http://www.trabalho.df.gov.br>)

⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dados de 2000, (endereço eletrônico – <http://www.pnud.org.br>).

apenas na sua frente os estados do Maranhão e Piauí empatados⁵, revelando um abismo separando pobres e ricos.

A pobreza no Distrito Federal é encoberta por uma elevada renda média de cerca de nove salários mínimos, mas que não elimina o fato de existirem 20,4% de famílias vivendo com apenas um salário mínimo. A pobreza no DF faz conviverem lado a lado uma Região Administrativa – o Lago Sul – que possui IDH maior que o da Noruega, com uma renda familiar média de 43,4 salários mínimos, e uma periferia onde os habitantes têm uma renda *per capita* de apenas 2/5 do salário mínimo.

Dados disponíveis referentes à grande concentração de renda no DF e à incapacidade das políticas governamentais de enfrentarem esse problema, demonstra que temas ligados à política social são dotados de contradições históricas devido à existência de grandes conflitos de interesse neles embutidos.

Os índices de pobreza e a grande concentração de renda no Distrito Federal relatados neste trabalho demonstram que o financiamento das políticas públicas, entre as quais a assistência social, não tem sido suficiente e nem utilizado para combater as iniquidades sociais.

É inegável o avanço representado pela inclusão da Assistência Social na Constituição Federal de 1988 e pela criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, como lei regulamentadora da assistência na Constituição, na condição de política de Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência. Porém, apesar de prevista constitucionalmente, isso não tem sido suficiente para sua efetivação nos termos da lei

⁵ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004) do IBGE, utilizando o índice de *Gini*, foi possível constatar que o Distrito Federal apresenta a terceira maior concentração de renda do Brasil, superando inclusive a média nacional. Contudo quando a pesquisa faz o recorte por gênero, a situação do DF se torna pior, ele passa a ocupar o primeiro lugar, ou seja, a concentração de renda se torna maior quando se analisa somente as mulheres do DF.

(PEREIRA, 2002). As barreiras encontradas são diversas, pois na maior parte do mundo, incluindo o Brasil, os direitos sociais têm se transformado em mercadoria a serviço do grande capital, sob a ofensiva neoliberal (PAULO NETO, 2001). Ou, como diz Montañó (2002), o econômico continua estruturando o social.

A existência de incompreensões históricas ainda hoje a cercam, pois ao mesmo tempo em que a assistência é encarada formalmente como um direito de cidadania, na prática ela é utilizada como um não direito.

Os problemas da assistência social no DF, especificamente no início deste século, são facilmente observáveis. Inicialmente, apesar de toda a legislação produzida, ela continua a enfrentar os mesmos desafios anteriores a sua regulamentação, insignificantes recursos financeiros e a não aplicação correta desses, sendo possível localizar políticas assistenciais desenvolvidas por outros órgãos do GDF⁶. Ou seja, tem ocorrido a pulverização dos recursos que deveriam ser destinados à assistência social, os quais vêm sendo desviados, pois não são alocadas na Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS), órgão do GDF que trata da implementação da assistência social. Ao contrário, são destinados a outras Secretarias, órgãos e fundos.

O flagrante descomprometimento do governo do DF para com a assistência social, comprova o descaso com que essa política é encarada. Toda a batalha travada para colocá-la a serviço da justiça social tem ainda encontrado fortes obstáculos. A política que os governos Federal, estadual e municipal têm adotado propicia o não reconhecimento de direitos para

⁶ O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) ao julgar as contas do GDF de 2002, verificou inúmeras irregularidades na forma como o governo tem aplicado os recursos sociais, a principal seria a contumaz pulverização dos recursos da assistência social. Além disso, Secretarias do governo têm desenvolvido atividades típicas da política de assistência em desacordo com o previsto no Fundo de Assistência Social do DF (TCDF, 2003).

aqueles à margem da cidadania, reproduzindo problemas sociais que acompanham a secular história de desigualdades e de miséria no país.

Pesa também sobre a assistência social a acusação de ser paternalista e moralmente condenável por incentivar a ociosidade e a dependência (PEREIRA, 2001; RIBEIRO, 2000). Acusam-na de requerer vultosas somas de recursos do Estado para efetivação de ações a fundo perdido. Isso serve de justificativa para as reduções e até mesmo extinções de programas e projetos de assistência social, com base no argumento de que ela é inflacionária e criadora de crise fiscal, indo de encontro ao alinhamento neoliberal em relação às despesas (FIORI, 1998).

Tais argumentos apóiam-se no seguinte raciocínio:

O desequilíbrio nas contas do Estado, entre gastos sempre maiores que a receita, acaba por gerar um déficit permanente em suas contas. Esse desequilíbrio cria a necessidade de o Estado sempre aumentar a carga tributária sobre a sociedade, onerando de forma quase que insuportável as obrigações dos cidadãos, principalmente a partir da década de 1980.

A demanda sempre crescente do Estado por mais recursos, sem nunca conseguir equilibrar os seus orçamentos, cria a chamada crise fiscal do Estado capitalista, que se torna um fenômeno mundial e vem tendo no Brasil conseqüências graves, haja vista que cortes orçamentários, principalmente nas políticas sociais, tornaram-se a regra.

A necessidade incessante de o Estado aumentar a receita para cobrir os gastos públicos, tem gerado enormes mobilizações de vários segmentos da sociedade, principalmente da classe empresarial que tem defendido a idéia da redução da carga tributária, alegando que a sobrecarga de tributos compromete o crescimento das empresas e conseqüentemente da economia nacional. Entretanto, os integrantes desta classe esquecem de citar que a incessante

arrecadação de tributos e contribuições pelo Estado é tão-somente para financiar o desenvolvimento do próprio capitalismo, resultando na apropriação privada dos benefícios (O'CONNOR, 1977).

De fato, uma grande parte da excessiva carga tributária recai principalmente sobre os cidadãos comuns, principalmente aqueles de menor renda, que acabam financiando em boa parte os gastos públicos. Essa situação acaba gerando uma das maiores injustiças do Estado capitalista, qual seja: o financiamento do Estado por aqueles que dispõem de menores recursos; isto é, o Estado não adota, na prática, a progressividade da contribuição, mas a regressividade, pois aqueles que dispõem de maiores rendimentos não necessariamente contribuem com o pagamento de mais tributos.

Na verdade existe uma interpretação equivocada a respeito dos gastos da assistência social. Os recursos que lhe são destinados nunca foram em quantias consideráveis, a ponto de causar déficits públicos; e, na atualidade, esses recursos vêm sendo reduzidos sem que com isso o Estado consiga equilibrar suas finanças.

Por este motivo, autores como James O'Connor (1977) e Norman Johnson (1990) afirmam que a crise fiscal do Estado – despesas sempre maiores que a receita – não é ocasionada pelos gastos com políticas sociais, mas sim pela intervenção estatal no sistema capitalista. A redução dos recursos da assistência social sempre tem como justificativa que é preciso o Estado diminuir as suas despesas; contudo, as despesas que realmente são necessárias cortar, como as de investimento no grande capital, são infinitamente maiores que as despesas com políticas sociais. O reiterado discurso da chamada crise fiscal do Estado tem prejudicado demasiadamente a assistência social, pois cortes orçamentários ocorrem sempre com maior intensidade nela, deixando no desamparo cidadãos mais necessitados.

Na tentativa de reverter os efeitos da crise fiscal os governos tendem aumentar a receita elevando os tributos, que incidem de forma perversa na população mais carente. No DF, a receita realizada por intermédio da tributação corresponde cerca de 76,2% da composição total arrecadada, sendo que, deste percentual, 62,7% correspondem ao arrecadado com o ICMS (TCDF, 2004), um imposto regressivo que não considera o poder aquisitivo e nem a capacidade econômica do contribuinte. Com isso, quem gasta tudo o que ganha com o consumo de produtos – caso dos que dispõem dos menores rendimentos – proporcionalmente contribui com mais do que aqueles que têm maior possibilidade de poupar e investir. Resumindo: quem tem menos recursos paga mais para consumir.

Isso demonstra que o Estado acaba por exigir, por meio dos tributos, que aqueles menos favorecidos contribuam com mais recursos para financiar as despesas do Estado, que são em sua grande maioria despesas para financiar o sistema capitalista.

A crise fiscal do Estado, portanto, não é ocasionada pelos excessivos gastos do Estado com políticas sociais. A assistência social tem uma função essencial na sociedade, a de propiciar aos mais pobres mediações para uma vida mais condigna socialmente. A acusação sobre a assistência, de onerar excessivamente o Estado, é no mínimo, inconseqüente, pois uma ação do Estado que objetive diminuir disparidades entre os indivíduos jamais pode ser acusada de supérflua e desnecessária e submetida às variações da economia.

Pelas colocações feitas até aqui fica claro que a assistência social no Distrito Federal vem enfrentando grandes dificuldades para se estabelecer como direito.

Em síntese, este trabalho é produto da análise da assistência social no Distrito Federal, articulando-a com os problemas econômicos do Estado, o desequilíbrio fiscal do Governo do

DF e a pulverização dos recursos da assistência, que não permite que essa política funcione a contento.

O trabalho exigiu extenso levantamento de dados e a análise de documentos, pesquisas, resultados de estudos, processos, artigos, etc., como fontes privilegiadas de informações. Procurou-se, inicialmente, de forma sucinta, sem ter a intenção de esgotar o tema, mostrar o entendimento do que seja política social; o Estado de Bem-estar social; a expansão dos gastos do Estado; a crise fiscal e o reflexo dela na política social e na assistência social; o dilema da política de bem-estar diante dos ditames neoliberais e, de forma mais detalhada, a repercussão de todos esses processos nos direitos sociais, particularmente, na assistência social no Distrito Federal.

A dissertação divide-se em cinco capítulos. No primeiro, expõe-se os conceitos de assistência social, discorrendo-se a respeito das condições viáveis para o desenvolvimento do Estado de Bem-estar. No segundo capítulo, são traçadas linhas de reflexão sobre a crise fiscal do Estado, mostrando a expansão das despesas estatais e a construção das teorias da crise fiscal e os reflexos dessa crise na assistência social. Em seguida, discute-se como se tem apresentado, se é que se tem, a crise de Estado no Distrito Federal.

No terceiro capítulo, fala-se, de forma resumida, de como funciona o orçamento do Governo do Distrito Federal, explicando-se conceitos básicos, e de que maneira se avalia a implementação das políticas sociais do GDF.

O quarto capítulo é dedicado à análise propriamente dita da assistência social no Distrito Federal, demonstrando-se os problemas do DF em estreita relação com essa política, pobreza e concentração de renda. Os programas sociais do Distrito Federal são detalhados e analisados, principalmente em relação ao financiamento da assistência e à pulverização de

seus recursos. A seguir, são apresentados problemas no planejamento e execução das metas do governo, destacando-se as despesas com segurança, saúde, educação. E os desperdícios dos recursos públicos também são relatados.

Por ultimo, no quinto capítulo, faz-se uma avaliação das políticas do Governo do Distrito Federal indicando-se o impacto delas na vida dos mais pobres e discutindo-se a real pertinência do modelo de política social adotado pelo Governo do DF.

Indicação dos eixos analíticos do estudo

Objeto

Constituíram objeto da pesquisa, cujos resultados são apresentados nesta dissertação, as dificuldades financeiras, fiscais e político-administrativas enfrentadas pela política de assistência social realizada no Distrito Federal no período de 2001 a 2004. Relacionadas a essas dificuldades, a comparação do previsto nos dispositivos legais, que elevaram a assistência social à condição de direito de cidadania, com os impactos da não efetivação dessa previsão, compõem, em seu conjunto, o cerne da análise aqui desenvolvida.

Justificativa

Ao contrário do que aparenta ser, a assistência social é um assunto dotado de contradições históricas, devido a conflitos de interesses que a atravessam. Vários pesquisadores têm analisado a política de assistência social enfocando o seu financiamento que, pela sua redução nos últimos tempos, condicionam perdas de direitos sociais. Isso relega a assistência social a uma condição de inferioridade perante as demais políticas públicas, acompanhada de sistemáticas tentativas de desvinculá-la do estatuto da cidadania.

Com os cortes efetuados nas políticas sociais brasileiras, e conseqüentemente no Distrito Federal, tem havido redução do número de beneficiários, o que, não raro, tem propiciado a extinção de determinadas políticas. As políticas sociais, especialmente a assistência, são afetadas ainda pela ineficiência dos governos em administrá-las, com base no argumento de ausência de recursos para financiá-las. Contudo, nem sempre os recursos são escassos.

A importância deste trabalho reside no fato de ele problematizar o reiterado argumento governamental da falta de recurso e trazer à luz outros elementos de avaliação não declarados. Esta abordagem, apesar de necessária, é pouco explorada no âmbito do Distrito Federal. Por isso, raras são as pesquisas sobre o financiamento, a fiscalidade, a racionalidade do gasto público no contexto da assistência social. Ao optar por esta tarefa este trabalho desmistifica, igualmente, o discurso da “crise fiscal” do Estado, adotado pelo credo neoliberal dominante que encaram a assistência como desperdício, induzindo, com isso, os governos a amputá-la.

Objetivos

É objetivo deste estudo realizar análise crítica de um fenômeno contraditório e complexo referente ao financiamento da assistência social no Distrito Federal, no período de 2001 a 2004, associado à orquestrada crise fiscal do Estado e à pulverização dos recursos que deveriam ser destinados à Secretaria de Estado de Assistência Social do Distrito Federal (SEAS).

A intenção principal é a de esclarecer as conseqüências para a população pobre do DF da não valorização governamental da política de assistência social, criando-se com isso o entendimento de que essa população é legítima credora de uma enorme dívida social acumulada.

Hipóteses

A hipótese central da pesquisa era a de que a assistência social no Distrito Federal não vinha conseguindo desempenhar a sua função de política pública, garantidora de direitos de cidadania, conforme a previsão constitucional, em virtude do não comprometimento do Governo do Distrito Federal em efetivá-la de fato, submetendo-a aos interesses econômicos e políticos.

Dessa hipótese central decorreram as seguintes hipóteses complementares:

- há estreita relação entre a crise fiscal do Estado e a redução do financiamento da assistência social o que, juntamente com a pulverização dos recursos desta, estaria trazendo graves prejuízos para a parcela mais pobre do DF.
- o Governo do Distrito Federal tem uma visão reducionista da assistência social, o que a leva a privilegiar políticas assistenciais focalizadas e paliativas, em detrimento do combate a pobreza extrema;
- grande parte dos beneficiários entende a assistência social não como um direito, ou obrigação do Estado de proteger os cidadãos, mas sim como caridade e benevolência, não podendo ser judicialmente reclamável. A forma como o Estado oferece os benefícios sociais, apenas reforça o assistencialismo e a estigmatização dos beneficiários;
- as tendências neoliberais que influenciam a estruturação político-econômica mundial, afetam a assistência social, inclusive no Distrito Federal, na medida em que os interesses econômicos têm prevalecido sobre as necessidades sociais. Assim, o mercado tem se deparado com sucessivas crises econômicas, e a assistência social,

juntamente com aqueles que dela necessitam, tem sido as principais vítimas, pois ao menor sinal de recessão, a primeira política a ser sacrificada é a assistência social, mediante draconianos cortes orçamentários.

No desenvolvimento do trabalho, conforme será demonstrado mais a diante, todas as hipóteses se confirmaram. Contudo, merece destaque a forma particular de fazer política de assistência do governo do DF: fortemente relacionada a práticas arcaicas em que a falta de critérios rigorosos mistura-se a falta de clareza das ações, implicando a não participação da sociedade nas decisões e avaliação das políticas e a não mensurabilidade do trabalho realizado.

Metodologia

O desenvolvimento de uma pesquisa que se realiza numa realidade contraditória exige um método compatível com esta realidade. Daí porque o método histórico-dialético, que relaciona estrutura e sujeitos, foi o que se impôs a análise do objeto desta dissertação.

Isso quer dizer que é preciso analisar os fatos sociais conectados com a realidade concreta e sua história. Fez parte deste estudo a tentativa de cercar o objeto na sua totalidade e complexidade, compreendendo-o nas suas multideterminações e conseqüências, partindo do abstrato para apreender o concreto de forma pensada.

Isso significa que se procurou garantir cientificidade ao trabalho desenvolvido, retirando-o, assim, do terreno da ideologia e dos juízos de valores.

Definido o método, adotaram-se os seguintes procedimentos metodológicos, que incluem a seleção de fontes de informação e o uso de técnicas e instrumentos assim especificados:

Fontes de Informação:

Fontes primárias e secundárias de informação foram utilizadas na pesquisa, de forma inter-relacionada. Primeiramente fez-se análise da legislação, utilizando a Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF). Analisaram-se, também, o Plano Plurianual do DF (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como o Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil (SIAC).

Órgãos do GDF que tem sob sua responsabilidade ações da assistência social também fizeram parte da pesquisa, assim como aqueles órgãos que tem sob sua função a análise dos desdobramentos da assistência social, caso do Tribunal de Contas do DF (TCDF), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), Conselho de Assistência Social do DF (CAS/DF) e outros órgãos ligados à assistência social.

Entre os procedimentos, técnicos e instrumentais, vale destacar:

- participação como observador nas reuniões do Conselho de Assistência Social do DF (CAS/DF);
- entrevista com os gestores dos recursos da assistência social no DF e do CAS/DF e profissionais de Serviço Social do DF para a análise da implementação dessa política;
- aplicação de questionários semi-abertos junto aos conselheiros do CAS/DF, servidores das Secretarias de Finanças, Fazenda, Assistência Social e Solidariedade;

- análise de documentos pertinentes à execução da política de assistência social do DF (Plano Plurianual do DF – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei do Orçamento Anual – LOA), com posterior confrontação entre os mesmos;
- leitura, fichamento e análise de livros, revistas, artigos, relatórios, internet e outros, que subsidiaram a construção do referencial teórico.

Delimitação do referencial teórico

A realização deste trabalho só foi possível graças à contribuição de um conjunto de autores que forneceram a sustentação teórica necessária para que ele tivesse começo, meio e fim, bem como pudesse problematizar o objeto de forma crítica.

Partiu-se dos estudos de Pereira (1996, 2000) sobre assistência social e necessidades humanas fazendo um contraponto com a noção neoliberal de mínimos sociais, juntamente com a análise de Faleiros (2000), Gough (1982) e Soares (2002) da política social no capitalismo. Entender o funcionamento do Estado de Bem-estar também foi necessário. Para isso, Abrahamson, (1995), Esping-Anderson (1991), Fiori (1995) e Titmus (1963), contribuíram ao demonstrarem, de forma clara, o desenrolar das políticas de bem-estar desde o seu surgimento, desenvolvimento, condições e especificidades.

No tocante à crise do Estado capitalista e as conseqüências dessa crise para as políticas sociais, tornou-se necessário analisar O'Connor (1977), Pierson (1991), Habermas (1980), Johnson (1990), Behring (2001), além de Gough (1982). Esses autores, principalmente O'Connor, revelam como o Estado capitalista mudou a partir do ano de 1970, quando as conquistas sociais alcançadas no imediato segundo pós-guerra cederam lugar à precarização das políticas sociais.

Nesse contexto, foi preciso investigar que tipo de serviços o Estado passou a oferecer após a adotar a noção neoliberal no trato das necessidades sociais e quais as perspectivas para as garantias sociais, no marco da cidadania. Para isso trabalhou-se com as produções de Boschetti (2001), Castel (1998), Montaña (2002), Rocha (2005) e Soares (2002).

Mesmo sendo esta uma amostra, por sinal significativa, da bibliografia utilizada, pôde-se verificar que os autores escolhidos adotam enfoques e metodologias convergentes, propiciando o traçado de uma linha de trabalho que dá conta da análise da política social desde os seus primeiros contornos no século XIX, passando pelas condições propícias para o desenvolvimento do *welfare state* no segundo pós-guerra, o colapso do Estado de Bem-estar de estilo keynesiano, a partir de 1970, desaguando no desmonte dos direitos sociais no mundo e no Brasil, onde essa desestruturação mostrou-se decepcionante para um país que começava a construir o seu sistema de seguridade social.

Capítulo 1 Assistência Social

1.1 Antecedentes do desenvolvimento das políticas sociais

Antes de se falar do funcionamento da assistência social no Distrito Federal, é necessário mostrar, de maneira sucinta, como ela tem se apresentado, tanto no Brasil como em países capitalistas, pois é pela lógica capitalista que ela se rege. Para tanto, é preciso recorrer a uma fundamentação econômico-política de análise da política social, de inspiração marxista.

Como diz Behring (2002), a análise marxista da economia política é essencial, pois na compreensão do sistema econômico capitalista e especificamente da chamada crise fiscal do Estado, encontra-se, em grande parte, a explicação para os atuais problemas da assistência social.

A crise fiscal pela qual todos os Estados capitalistas dizem vir passando nas últimas décadas, trata-se da questão do expressivo aumento dos gastos do Estado nos últimos 60 anos. Isso tem gerado, segundo análises disponíveis, maior necessidade de arrecadação para suprir o déficit público, o que acaba por onerar toda a sociedade, principalmente os trabalhadores e, mais recentemente, os desempregados e os inempregáveis. Ou seja, para suprir a demanda crescente dos gastos estatais, tem havido aumentos consideráveis na carga tributária que terminam por abalar a legitimidade do Estado (O'CONNOR, 1977).

Ao se falar, porém, da crise fiscal do Estado capitalista e das suas conseqüências limitadoras para as políticas sociais públicas, dentre as quais a assistência, é preciso falar do papel essencial das políticas sociais no desenvolvimento do que ficou conhecido como Estado de Bem-estar social, como será feito a seguir.

1.1.1 O Estado de Bem-estar social

Há muito a assistência social deixou de ser encarada como ação de controle punitivo dos mais pobres, como forma de manter a ordem pública (PIERSON, 1991). A mudança dessa atitude se iniciou a partir da segunda metade do século XIX e passou a se desenvolver mais rapidamente a partir do início do século XX (CASTEL, 1998). Ela teve início com o aparecimento do termo "questão social"⁷ que, segundo Iamamoto (1998), consistia em um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, com uma raiz comum: a produção social passando a ser mais coletiva e o trabalho se tornando amplamente social, enquanto a apropriação dos frutos do trabalho era feita de forma privada. Passou a haver a exacerbação do pauperismo, diante do qual o engajamento das classes exploradas tentava pôr um freio na exploração sem precedentes provocada pela Revolução Industrial, impondo mudanças na ordem liberal-burguesa vigente. Essa organização da classe trabalhadora começou a representar o fim da concepção de que a sociedade por si só pudesse encontrar a solução para todos os problemas sociais, bem como a própria economia, contrariando o princípio da *mão invisível* de Adam Smith (2003). Assim, de forma relutante, inicia-se a busca por uma alternativa ao liberalismo, nascendo nos fins do século XIX um Estado capitalista regulador.

Desse instante em diante, as atividades associadas ao seguro social passaram a fazer parte das atividades do Estado. Como diz Polanyi (2000), as primeiras experiências do gênero começaram a ocorrer na Grã-Bretanha, após 1864, com a Legislação Fabril e, posteriormente, nos anos de 1905 e 1911, com o sistema de seguro nacional progressivo, e na Alemanha de Bismarck, depois de 1883. Da ocorrência desses fatos muitos outros países passaram também a criar os seus sistemas de seguro social.

⁷ No Brasil o termo "questão social" esteve durante muito tempo ligado à expressão "questão de polícia", (ver a respeito Cerqueira Filho, 1982).

A partir de 1929, com a grande depressão econômica, os países precisaram intensificar a regulação econômica, assumindo grandes despesas e utilizando uma doutrina como suporte econômico e político, o keynesianismo, o que possibilitou o período mais duradouro e promissor de desenvolvimento econômico do sistema capitalista. Entre as várias medidas keynesianas adotadas pelos Estados, a adoção de medidas macroeconômicas, com regulação do mercado e adoção de medidas que visavam combater a pobreza estimulando o fim das desigualdades sociais, foram as que obtiveram mais sucesso.

A proteção social elevada à condição de direito do cidadão e dever do Estado representou, de forma inegável, um aperfeiçoamento político-institucional. Contudo, essa nova perspectiva do Estado diante da questão social, não ocorreu de forma voluntária. A participação do operariado foi primordial no desenvolvimento do Estado de Bem-estar (PEREIRA, 2001a).

O Estado de Bem-estar social (*Welfare State* ou estado providência) pode ser definido como um conjunto de instituições estatais provedoras de políticas sociais com o objetivo de melhorar as condições de vida e proporcionar igualdade de oportunidades aos cidadãos (MORENO, 2000). O Estado de Bem-estar como conjunto de direitos assentou-se no conceito de cidadania⁸ e isso propiciou que muitos países alcançassem o atual estágio de desenvolvimento, embora se saiba que ele não se apresentou de forma homogênea⁹ (PEREIRA, 2000).

O desenvolvimento do Estado de Bem-estar social, ou *Welfare State*, ocorreu, grosso modo, em virtude do amadurecimento dos Estados nacionais e sua transformação em

⁸ Na cidadania moderna, são considerados como direitos sociais: direito ao trabalho, direito à saúde, direito à educação e o direito à assistência social (MARSHALL, 1967).

⁹ Apesar de comumente generalizar-se o termo *Welfare State*, o seu aparecimento e desenvolvimento não se deram de forma homogênea entre os países capitalistas. É possível identificar modelos distintos de Estados de Bem-estar, sendo os principais os conceituados por Titmus (1974) e Esping-Andersen (1991). A especificidade de cada modelo e o respectivo país encontram-se detalhados no anexo 1.

democracias, assim como ao grande ciclo de desenvolvimento do capitalismo, principalmente a partir da década de 1930 (FLORA & HEIDENHEIMER, *apud* JOHNSON, 1990). Os Estados modernos passaram a ver a assistência social como parte integrante dos direitos sociais que permitem à sociedade vislumbrar a extensão da cidadania, para além da esfera civil e política.

Além disso, os partidos com origem sindical ganharam maior representatividade, com interesses não em romper com o sistema vigente, mas ampliar a participação da classe operária na maior rentabilidade que o capital passou a oferecer. Por sua vez os capitalistas perceberam que as políticas sociais podiam assegurar maior rentabilidade por meio da reprodução da força de trabalho e da paz social, ocorrendo um pacto societal. Esse processo acabou por viabilizar a acumulação e legitimação necessárias para reprodução do capitalismo (OFFE, 1984).

É possível também tratar o Estado de Bem-estar social associado a uma série de políticas que compreendem concomitantemente e de forma cumulativa (FIORI, 1995):

- expansão dos benefícios sociais;
- inclusão desses benefícios aos direitos de cidadania;
- ampliação dos princípios democráticos pelo ingresso facultado aos trabalhadores aos benefícios da riqueza produzida;
- extensão da participação de toda a sociedade na ação decisória da política.

Contudo, apesar da especificidade dos vários modelos de Estado de Bem-estar social, todos eles exigem que o Estado monte um aparato institucional e burocrático que em nações

mais desenvolvidas se mostra por meio da centralidade do Estado relacionada com o seu poder regulador para desenvolver políticas de caráter redistributivo e regulatório.

Segundo Fiori (1995), vários acontecimentos contribuíram para a consolidação do Estado de Bem-estar social:

- o aparecimento de fatores materiais e econômicos relacionados com crescimento econômico e a industrialização nos países capitalistas desenvolvidos, que se davam com o ampliação do modelo fordista; existência de um consenso em torno do crescimento e do pleno emprego; consenso em torno das políticas keynesianas; aumento de ganhos fiscais por parte do Estado.
- tendência para o desenvolvimento e estabilidade econômica internacional decorrente dos acordos de *Bretton Woods*¹⁰.
- clima favorável de solidariedade nos países capitalistas desenvolvidos, em decorrência do pós-guerra e em virtude da polarização internacional Capitalismo/Comunismo.
- desenvolvimento das democracias partidárias de massa, permitindo maior participação das classes populares juntamente com o fortalecimento da classe trabalhadora e conseqüentemente das suas reivindicações.

A partir desse momento, passa-se a viver na era dos direitos, parafraseando Bobbio, (1992), em que, em tese, todos poderiam estar protegidos. Entretanto, a convivência entre os direitos individuais, ligados às liberdades burguesas e os direitos sociais, ligados à questão de

¹⁰ Reunião que aconteceu nos Estados Unidos, em 1944, com delegados de quarenta e quatro países e definiu a nova ordem econômica mundial para o pós-guerra, visando à reconstrução dos países afetados pela guerra, antecipando os trabalhos da ONU, que seria criada no ano seguinte. A reunião estabeleceu os pilares do que seria o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, conhecidos na época como os pilares da paz.

igualdade e justiça social não se apresentou tão harmônica (PEREIRA, 2000); mas é preciso lembrar que os direitos individuais não teriam a mesma relevância se não tivessem o suporte dos direitos sociais (PLANT, *apud* PEREIRA, 2000).

As políticas de bem-estar social são fundamentais para os Estados modernos e seria correto afirmar que a estrutura montada de amparo social propiciou ao Estado a legitimidade para seus governos e um grau significativo de influência e participação no cotidiano dos cidadãos (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984; ESPING-ANDERSEN, 1990).

Contudo, alguns autores neomarxistas contemporâneos (O'CONNOR, 1977; GOUGH, 1982; OFFE, 1984) viam a expansão do *Welfare State* estritamente vinculada à acumulação e à legitimação o Estado capitalista, na qual todos os ganhos propiciados pelo Estado de Bem-estar social não teriam sido ocasionados pelo pacto societal de pós-guerra, mas sim como concessões da sociedade burguês-capitalista e pela pressão dos sindicatos, o que garantiria a manutenção das condições de reprodução do capitalismo, que, na fase monopolista, não tinham mais como ser garantidos por mecanismos de mercado.

Há também autores (ESPING-ANDERSEN, 1990 e KORPI *apud* FIORI, 1995) que sustentam que foi fundamentalmente a classe trabalhadora com suas lutas que permitiu o acesso da social democracia ao governo. A social democracia é considerada a mola mestra que permitiu a implantação do Estado de Bem-estar social. Esse modelo de bem-estar teria sido mais do que uma ferramenta da sustentação do capitalismo – teria representado uma conquista da classe proletária sem chegar à ruptura com o sistema.

Por uma outra análise, Titmus (1963) argumenta que os grandes conflitos, digam-se guerras mundiais, têm profunda influência na política social. Esses momentos geraram na sociedade um sentimento e uma necessidade de maior reciprocidade nas relações humanas,

ocasião em que diferenças foram colocadas de lado, incluindo as relações entre capitalistas e trabalhadores, visando a um bem maior: a proteção de toda a sociedade diante de perigos iminentes – o que, com a eclosão a Segunda Guerra Mundial, propiciou o desenvolvimento do Estado de Bem-estar social. Com o início do conflito mundial, houve a necessidade de os Estados substituírem o padrão econômico liberal, de não intervenção do Estado, para um padrão, no primeiro instante, de total intervenção na economia. Contudo, o atendimento das necessidades consolidou-se, criando uma condição em que não seria possível retroceder as demandas, inclusive para manutenção do próprio sistema político.

Todo esse processo de desenvolvimento, tanto do Estado, como dos direitos, bem como da assistência social, tem sido fundamental para o progresso da sociedade, pois atende a necessidades que são de todos, não apenas do indivíduo, de um ser isolado. Com ele, ainda, não deverão ser constituídas apenas providências imediatas, mas sim providências permanentes que demonstrem o comprometimento da sociedade e o seu grau de civilidade (BARAN & SWEEZY, 1978).

Capítulo 2 Crise Fiscal do Estado

2.1 Expansão dos gastos sociais e a crise fiscal do Estado

Após os anos de ouro do Welfare State, que durou em torno de trinta anos, entre os anos 1940 e 1970, aproximadamente, nova crise econômica voltou a atingir os países, nos fins da década de 1970. Conseqüentemente, os Estados passaram a ter dificuldades orçamentárias, o que exacerbou a crise fiscal, ou seja, o aumento das demandas do Estado sempre superava a capacidade de arrecadar recursos, gerando déficits em suas contas e trazendo conseqüências graves para as políticas sociais, principalmente a assistência social.

O aumento dos gastos do Estado passou a ser significativo com o modelo econômico keynesiano que pregava a intervenção direta do Estado na economia, o que se constituía numa ruptura com o modelo econômico em curso, o liberal, que acreditava no poder de auto-regulação da economia. Pelo novo modelo proposto, a economia deveria ser estimulada decisivamente pelo Estado, pois o capitalismo atravessava uma grande crise que se iniciou a partir de 1914 e atingiu o seu ápice em 1929. (POLANYI, 2000; FALEIROS, 2000).

A partir desse momento, houve um aumento significativo dos gastos do Estado, principalmente nos sociais, pois, segundo Gough (1982), a demanda por esses gastos ocorreu devido ao aumento dos custos dos serviços sociais e a mudanças demográficas; ou seja, com melhores taxas de desenvolvimento os países tiveram um aumento na média de idade de suas populações, além do oferecimento de novos serviços, que desencadearam um aumento por novas necessidades.

Além da crise econômica, os países capitalistas tiveram outra preocupação, pois essa crise estava colocando em xeque a capacidade do modelo capitalista de se sustentar, o que era extremamente perigoso para a conjuntura da época, pois o capitalismo tinha no seu encaixe as

idéias socialistas na União Soviética, o fascismo na Itália e o nazismo na Alemanha. Era preciso, pois, que se voltasse a acreditar que o capitalismo continuava sendo um sistema perfeito, onde o desenvolvimento e a liberdade eram possíveis.

Contudo, a partir da década de 1960, o modelo econômico keynesiano começou a enfrentar problemas e, anos depois, já nas décadas de 1970 e 1980, esses problemas passaram a ter dimensões inimagináveis. Para alguns autores, a solução encontrada por Keynes, à época, não resolveu a fundo os problemas pelos quais passava a economia naquela instante e, pior, as medidas teriam apenas postergado uma crise ainda maior. Behring completa a idéia dizendo que:

[...] tais medidas, visando amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, intrínsecas ao movimento de produção e reprodução do capital onde se incluem as políticas sociais, tiveram no máximo, a capacidade de reduzir a crise às condições de uma recessão, tanto que tais estratégias demonstraram claros sinais de cansaço em fins da década de 60. (BEHRING, 2002, p. 165).

Apesar de se estar falando em crise fiscal, a crise do Estado capitalista dos fins dos anos 1970 não teve como causa exclusiva a crise fiscal, apesar de Gough (1982) dizer que esta crise é componente essencial da crise econômica. Entretanto, é possível identificar outros elementos causadores desta: os problemas econômicos, de governo e os próprios problemas fiscais combinados, criam uma crise de legitimidade, pois o Estado, ao não poder honrar os seus compromissos com a sociedade, acaba por perder o apoio desta. O maior problema do Estado é que ao aumentar a sua ampliação, acaba também aumentando a necessidade por legitimação (JOHNSON, 1990). E Rosanvallon (1998) complementa dizendo que a crise fiscal do Estado também tem como causa questões ideológicas e filosóficas.

No rastro dessa discussão, O'Connor (1977) parte da idéia de que o Estado capitalista teria duas funções principais: a de acumulação do capital e de legitimação¹¹. Uma forma de legitimação seria por intermédio do aumento dos serviços sociais para incrementar o apoio público, o que acaba por legitimá-lo. A acumulação, por seu turno, dá-se por meio do gasto público favorecendo o capitalismo (CARNOY, 1988). O Estado arca com os custos e os lucros são sempre apropriados privadamente (O'CONNOR, 1977). Nesse ponto, cria-se uma brecha para a crise fiscal com a contínua pressão nos governos por mais gastos, tantos pelos trabalhadores como por aqueles que se encontram fora do trabalho, como, principalmente, a classe empresarial (JOHNSON, 1990).

O excesso de gastos do Estado exige o aumento de receita, via tributação cada vez maior, enquanto a sociedade pressiona por mais gastos em serviços. Contudo, a sociedade não se dispõe a pagar novos tributos ou aumentar os antigos; na realidade, todos querem pagar menos. O aumento da tributação também cria uma oposição entre os interesses dos contribuintes e dos cidadãos, na medida em que, apesar dos cortes sistemáticos nas políticas sociais, elas continuam a serem taxadas de responsáveis pelas excessivas despesas do Estado, já que a elevação dos tributos geralmente é, equivocadamente, condicionada aos gastos do Estado com o social, criando impasse na solidariedade social justamente onde ela é mais necessária (DAIN, 1988).

Com surgimento da crise fiscal, o Estado se vê obrigado a reduzir as suas despesas, trazendo, de imediato, o fato de os primeiros cortes para sanar as finanças públicas serem nas políticas sociais. Por meio da análise da crise fiscal, é possível, por muitos aspectos, entender não só o reflexo que ela desencadeou na economia, e principalmente nas políticas sociais, mas o que ela expressa no contexto da crise capitalista mais geral.

¹¹ Para Ian Gough, o Estado tem, além da função acumulação e legitimação, a função de reprodução (1982.).

A partir da extensão da crise social, e mais especificamente da crise fiscal, o Estado vê-se cada vez mais assoberbado de obrigações e o substancial aumento da carga tributária passa a ser um problema quase insolúvel.

No tocante ao aumento dos investimentos do Estado, isso foi, em um primeiro instante, essencial para a estabilidade da economia, por gerar crescimento; todavia, em ritmo cada vez mais acelerado, tal crescimento, a médio prazo, mostrou dificuldades de manter-se. Nesse momento, o Estado passou a criar constantes aumentos nos tributos, dando início à crise fiscal.

Para a solução desses problemas, o Estado pode tomar os seguintes rumos: medidas que tendem a um aumento da inflação¹², como empréstimos; aumento da tributação de forma direta e/ou cortes nas despesas sociais.

Tais medidas foram vistas com ceticismo por O'Connor (1977) que as via como uma forma de perda da classe trabalhadora, com diminuição dos salários, e, pior, com perda do emprego. Em resumo, essas medidas possibilitaram um aumento na demanda dos que necessitavam de políticas sociais, com a conseqüente diminuição da arrecadação.

Todo esse processo atinge em cheio a classe trabalhadora que vê suas conquistas caírem por terra, o que, para o capitalismo é uma situação temerária, pois pode ocorrer uma mobilização dos trabalhadores de todos os setores contra o Estado.

O Estado é alvo ainda de outras pressões, que acabam por criar-lhes um grande peso. Além das suas atividades obrigatórias, as alianças das grandes corporações por um interesse comum, formando grandes *lobbies*, constituem uma massa de influência nas decisões do

¹² A inflação no pensamento de muitos traz conseqüências para toda a sociedade de uma maneira geral. Contudo, na visão de Gough, expressa tão somente o conflito político dos grupos e classes sociais em defesa dos próprios interesses (1982).

governo, que geram um sem número de troca de favores, inclusive com grandes reflexos no orçamento estatal.

Toda essa análise fundamenta ainda mais a crise fiscal do Estado, que tem como conseqüência o aumento insustentável das despesas estatais nos últimos 60 anos nos principais países do capitalismo central, com o militarismo e o previdencialismo utilizando-se da maior parte das receitas federais.

As despesas do governo com o chamado gastos de consumo social, conforme O'Connor (1977), estão em dois subgrupos: um constituído de bens e serviços consumidos coletivamente pelos trabalhadores, como projetos de desenvolvimento urbano, saúde e cuidados com crianças. E que trata do seguro social para aqueles momentos de crise econômica, tentando resguardar os trabalhadores. Novamente o Estado tem as suas funções ampliadas nessa situação de crise, pois, diante de determinados riscos que o capitalismo não assume, o Estado tem que assumi-los, como, por exemplo, suprir a sociedade de serviços não oferecidos.

Dentre todos os gastos sociais, a previdência social foi a que trouxe maior estabilidade na área social e maior ainda na área política, pois ao satisfazer as necessidades dos trabalhadores, trouxe-os para um sistema de proteção que lhes podia garantir um futuro tranqüilo; ou seja, a previdência social funcionaria mais como um seguro para o sistema capitalista do que um sistema de proteção para os trabalhadores (O'CONNOR, 1977), mas que, ao mesmo tempo, amansava-os, o que é essencial para a acumulação capitalista (OLIVEIRA, 1998).

Outro fator preponderante da crise fiscal são os subsídios para manutenção da ordem capitalista no mundo. Trata-se de empréstimos concedidos a outros países para a garantia da

ordem política, que, dentre outras funções, têm a função de reprimir quaisquer tipos de idéias subversivas que possam perturbar a ordem do capitalismo, dado o crescente aumento das desigualdades socioeconômicas, principalmente nos países subdesenvolvidos.

As críticas às desigualdades inicialmente partiram dos países pobres, por se sentirem à margem do desenvolvimento que o capitalismo propiciava aos países ricos. De fato, isso transformava uma grande parte do planeta em excluídos do desenvolvimento, pois os países ricos, com a intenção de tentar manter níveis de crescimento satisfatórios, acabavam por impor aos países pobres sanções econômicas, via Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outros organismos de financiamento para o "desenvolvimento". E nessas sanções propunham ações completamente aviltantes aos países periféricos, mantendo-os em condições de estagnação econômica, quando não criando condições para mantê-los na pobreza extrema (SOARES, 2002; SADER, 2006).

Enquanto persiste esse embate desigual entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos, trazendo miséria para esses últimos, uma coisa em comum os fazem serem semelhantes: a forma como acabam por legitimar o aumento da tributação (POULANTZAS, 2000). Os Estados têm visto suas despesas aumentarem incessantemente; e com o objetivo de legitimar o aumento das despesas, utilizam o discurso de que com aumento da carga tributária todos terão acesso aos benefícios e serviços (O`CONNOR, 1977).

Essa assertiva, porém, é um engodo, pois, segundo Marx, toda a questão tributária passa necessariamente pelos sistemas de classes, já que a tributação configura uma exploração dissimulada das classes dominantes, tendo como justificativa que somente por meio do tributo o Estado tem reais condições de propiciar justiça e progresso; mas, invariavelmente, acaba por taxar os menos favorecidos, como, por exemplo, nos impostos sobre o consumo, onerando

sobremaneira esse segmento, haja vista que o imposto sobre determinado produto afeta muito mais a renda dos cidadãos pobres.

O Estado para explorar o tributo utiliza-se de três argumentos (O'CONNOR, 1977): o primeiro seria que a tributação sobre a renda, propriedade e consumo é um incentivo ao progresso. Isso, desde que não taxe excessivamente os lucros, para não inibir a capacidade de investimento e conseqüentemente a produção e a geração de empregos. Na verdade esta artimanha apenas acaba protegendo o lucro e a renda pessoal das classes privilegiadas, em detrimento da classe trabalhadora (CARNOY, 1988).

O segundo argumento diz que cada cidadão deve pagar o tributo correspondente a sua renda. Contudo, tal fato apenas mais uma vez favorece os indivíduos já beneficiados na proposição anterior, pois a renda dos mais pobres é muito mais afetada pelos impostos, já que os governos não fazem grandes distinções entre a capacidade de contribuição dos pobres e ricos.

O terceiro argumento fala do tratamento igual para os iguais. Todavia, observa-se que a tributação apenas acaba por tratar os desiguais de forma igual ao permitir que cidadãos com rendas diferentes acabem pagando a mesma quantidade de tributos quando consomem o mesmo bem ¹³.

A tributação se torna o instrumento do Estado para legitimar os interesses do capitalismo por meio de poupanças forçadas e da tributação dos trabalhadores. Por trás do

¹³ Em todas as épocas observamos que os tributos foram e continuam a ser uma forma de exploração. Sendo assim requer uma análise de classe, pois a tributação é tão somente, nos dias de hoje como no passado, uma forma das classes abastadas viverem as expensas de outras (O'CONNOR, 1977, p. 203). Os conflitos causados pelos tributos são as mais antigas formas de lutas de classes (MARX, 1974). No momento que o Estado extrapola a função de tributar, não podendo mais justificá-la, acontecem os momentos propícios para revoltas tributárias e conseqüentemente revoltas classistas (O'CONNOR, *ibid.*).

discurso da função social do tributo, somente se vê que o Estado, acima de tudo, incentiva a acumulação do capital, se necessário sem tributá-lo, resguardando, mais uma vez, os interesses do capital em detrimento da solução dos problemas sociais.

Diante de todos esses problemas vividos na atualidade pelo sistema capitalista, conclui-se que “o endurecimento das contradições entre o capital excedente e a população excedente tem sido evitado e adiado pelo poder fiscal do Estado [...] O sistema capitalista cairá quando o poder fiscal do Estado cansar” (PAUL SWEEZY, *apud* O`CONNOR, 1977, p. 257).

2.2 Reflexos da crise fiscal na assistência social

A crise fiscal do Estado trouxe para as políticas públicas, principalmente para assistência social, uma fase de desincentivo, com redução brusca dos financiamentos, comprometendo, nos países desenvolvidos, o *welfare state*, e nos países em desenvolvimento a implementação desse estado, que não chegou a ser completamente ampliada, como aconteceu no Brasil (SOARES, 2002). A redução dos gastos decorreu da crise estrutural do capitalismo, a partir de 1970, ressuscitando a noção liberal de direitos.

Todavia, há os que acreditam que as sementes da crise fiscal do Estado, foram germinadas durante o *boom* de desenvolvimento do segundo pós-guerra (GOUGH, 1982). Com a crise do modelo keynesiano, o equilíbrio de forças entre as classes sociais foi alterado, o que, somado à necessidade do capital de restabelecer as condições de acumulação rentável, trouxe uma instabilidade difícil de ser superada, favorecendo o agravamento da crise (HABERMAS, 1980). Os choques do petróleo desencadearam uma crise que passou a ser sentida principalmente a partir de 1973. E a política de estilo keynesiano de maior ação do

Estado na economia, elevando a demanda, não evitou a crise, mas somente retardou-a por meio de alguns mecanismos (BEHRING, 2002).

A crise capitalista desencadeou uma série de problemas para o Estado, pois este é formado por um conjunto de instituições que lutam por suas próprias autonomias (PRZEWORSKY, 1995); é um espaço de poder onde a ação da classe trabalhadora pode criar um embate na tentativa de alterar os parâmetros de ação do Estado (O'CONNOR, 1977; HABERMAS, 1980; OFFE, 1984).

A assistência social, que sempre teve reduções de seus recursos financeiros, com a crise teve seus problemas agravados, pois a crise econômica pela qual a maioria dos países passou a enfrentar, a partir de 1970, incluindo Brasil, trouxe-lhe várias demandas. Ou melhor, trouxe novamente o fantasma do desemprego, que continua a crescer de forma alarmante, tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. A crise que emergiu na década de 1970, agravou o problema do desemprego, com a classe trabalhadora voltando a ter problemas de segurança quanto ao seu futuro com o crescimento das incertezas (CASTEL, 2005).

A referida crise criou uma espiral de problemas difíceis de serem contornados com o modelo econômico em voga e o desemprego conduziu toda uma massa de desempregados a necessitar dos serviços sociais públicos, criando uma demanda insustentável por recursos públicos que, por sua vez exigem aumento da receita via elevação da carga tributária, expandindo a crise fiscal e criando problemas de legitimação.

A crise mencionada veio acompanhada de um agravante: o aumento da categoria dos inempregáveis passou a fazer parte dos problemas, exigindo maior oferta de serviços públicos, sobretudo das políticas sociais e da assistência social. Porém, nos momentos de crise

econômica essas políticas são sempre as primeiras a terem seus recursos financeiros reduzidos, o que acaba por penalizar a parte mais fraca do sistema capitalista, os trabalhadores, os desempregados e os inempregáveis.

Porém, apesar de a assistência social ter tido um desenvolvimento significativo a partir de 1940, em virtude do engajamento dos trabalhadores também em torno da criação de uma política de proteção social, alguns autores vão além, afirmando que na política de Keynes a assistência social fazia parte de uma estratégia maior do Estado. A estratégia era na verdade um conjunto de medidas que consistiam em subsídios indiretos para o capital privado, como, por exemplo, a garantia por parte do Estado de benefícios financeiros para aqueles que dispunham de baixa renda, entre outras ações tomadas pelo governo, pois tais medidas serviam para resfriar as relações conturbadas entre trabalhadores e empresários. (O'CONNOR, 1977; FALEIROS, 2000).

Durante o desenvolvimento da assistência social, a melhora na qualidade de vida dos mais pobres não a livrou de ser alvo de críticas, tanto por parte da esquerda, como da direita. Da esquerda, porque esta conclui que a política social é usada pelo capitalismo e acaba por enfraquecer a classe trabalhadora. Da direita, por entender que o Estado tornou-se paternalista, fugindo ao ideário liberal (JOHNSON, 1990; PEREIRA, 2001b).

A crise fiscal do Estado trouxe o endividamento tanto do setor público como do privado, criando também crise nas políticas sociais que vieram a criar para o Estado prejuízo ainda maior, pois, em um quadro de retração de investimentos nessas políticas, elas deixaram de funcionar como estratégia política, isto é, como legitimadoras da ação do Estado e forma de controle da classe trabalhadora.

Contudo, o capitalismo é atravessado por ciclos, em função dos quais em um determinado momento apresenta taxas negativas de crescimento e, em outro, apresenta taxas favoráveis, com aumento do crescimento econômico, alta na taxa de emprego e do consumo. O capitalismo tem mostrado essa característica ao longo dos anos. Por tudo isso, a partir de 1970, ele tentou retomar o fôlego, com o objetivo de alcançar os mesmos níveis de crescimento do passado. Para tanto, utilizou de muitos subterfúgios, inclusive transformando as políticas sociais em joguete nas mãos das elites no poder e ficando a serviço de interesses financeiros, que, nos últimos anos, acabou criando um deslocamento do foco capital/trabalho para o foco capital/políticas sociais.

A assistência social, apesar de toda a luta da classe trabalhadora, com as suas conquistas históricas, parece estar à mercê do capitalismo e dos interesses políticos, ficando as concessões sujeitas à conjuntura dos períodos de crescimento econômico. Os limites dela, no contexto da política social, estão sujeitos às intempéries dos ciclos econômicos (BEHRING, 2002).

A política social e, mais especificamente, a assistência social, fazem parte do centro das atenções apenas quando são acusadas, dentre muitas coisas, de aumentar as despesas do Estado, tornando-se vilãs do orçamento público. Nas palavras de Bresser Pereira (1998), o Estado é o grande responsável pela crise econômica por causa de seu excessivo gasto social. Contudo, sobre a assistência social não pode pesar tal acusação, pois ela não se constitui um conceito em crise, no sentido de falência. Na verdade, ela sofre de problemas conceituais e, apesar de todas as críticas que recebe, tem sido revisitada com muito mais frequência na atualidade, pois os neoliberais a colocaram em sua mira; ou seja, ela seria a alternativa estratégica para compensar a crise do Estado de Bem-estar keynesiano (PEREIRA, 1996; ROSANVALLON, 1997).

Além das acusações acima indicadas, a assistência social é vista pelo ideário neoliberal¹⁴ como uma categoria restrita, em que as ações focalizadas e emergenciais são justificadas, tornando-se um antidireito que mantém os miseráveis aprisionados na armadilha da pobreza. As dificuldades da assistência social de se estabelecer como política pública legitimada são antigas. Tais dificuldades passam, dentre outras, pelos problemas de financiamento que, no Brasil, são tradicionalmente insuficientes e perversos:

Insuficiente, porque sempre esteve muito aquém do necessário para garantir bens e serviços destinados à população reconhecidamente pobre. E perverso, porque os recursos disponibilizados sempre foram provenientes da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função, fundada em bases mais progressivas, de redistribuição de renda entre capital e trabalho. (BOSCHETTI, 2001, p. 73).

Por tudo isso, a assistência continua a ser considerada como política de segunda categoria, ficando sempre a mercê de governos inescrupulosos, crises econômicas, cortes orçamentários e de uma visão discriminatória por uma parcela da sociedade que, por não fazer uso dela, acredita que seja uma política que estimule a ociosidade (RIBEIRO, 2000) e, pior, não raro seus beneficiários sentem-se estigmatizados, pois a confundem com benesses ao invés de um direito. Todos esses problemas distorcem a assistência social a ponto de confundi-la com assistencialismo. Isso explica por que a assistência social é a política que mais vem sofrendo restrições, morosidade na sua regulamentação como direito, baixa cobertura, redução dos recursos em vários projetos e reforço do caráter filantrópico e clientelista na sua condução em detrimento do seu fortalecimento (BOSCHETTI, 2001).

¹⁴ A análise do neoliberalismo passa necessariamente por Hayek, pois este é considerado o seu mentor intelectual. Por meio de suas idéias, é possível observar que a justiça social, na qual se apóia a política de assistência social, foi bastante combatida, juntamente com a democracia e a igualdade, tudo em prol da liberdade do mercado, como valor supremo (HAYEK, 1990).

A discussão do caráter filantrópico da assistência ocorre quando se aproxima do debate com o terceiro setor. O ponto de partida é a escassez de recursos. Como o Estado não pode penalizar o mercado e a sociedade civil com a elevação de tributos, o déficit financeiro é o impeditivo para o implemento das ações sociais, justificando-se a precarização dessas ações do Estado e jogando-as para a responsabilidade, ora para a iniciativa privada, ora para o terceiro setor (MONTAÑO, 2002). Para os defensores do terceiro setor a crise do Estado não se resume apenas aos problemas financeiros, mas também se refere à paralisia da burocracia estatal, em relação a qual mais uma vez Bresser Pereira (1998) destaca a suposta “incapacidade” do Estado de administrar os interesses da sociedade.

A estigmatização dos destinatários da assistência social ainda hoje é um grande entrave para o seu fortalecimento, pois quem deveria se valer dela, é o primeiro a não compreender que ela deveria funcionar acima de tudo como uma política pública emancipadora e não atrelada a uma noção clientelista.

Esta é a visão *stricto sensu* que se tenta combater, a visão que percebe a assistência social sem a garantia legal, de ação tópica e circunstancial, voltada para o indivíduo em situação de pobreza absoluta. A noção que convém é aquela de perfil *lato sensu*, que se apóia na visão de pobreza relativa, da política que resguarda os direitos sociais previstas na Constituição Federal, mantendo correlação direta com outras políticas sociais (PEREIRA, 1996).

A assistência social precisa tornar necessária a visão que mostra a sua verdadeira função, uma política geradora de direitos em que recursos financeiros são necessários para a sua implementação e investimentos que tornarão a sociedade um lugar mais justo para ser vivido. Se forem reconhecidas como investimentos sociais, a acusação de ser a geradora de déficits cairá por terra, pois, como diz Gough (1982), o crescimento das políticas sociais não é

a causa e nem a consequência da crise fiscal do Estado, mas somente um aspecto do problema. Todos esses fatos acabam por cristalizar a assistência como mera palavra, perdendo-se o significado do seu conceito (PEREIRA, 1996) associado aos direitos de cidadania social.

O desenrolar da crise fiscal do Estado e as consequências para as políticas sociais e especificamente para a assistência social, dependerá do nível e da forma como se dará a luta de classes (GOUGH, 1982). Enquanto isso, os que estão sujeitos à pobreza extrema continuarão a mercê dos interesses econômicos e desprotegidos pelo Estado.

2.3 A especificidade da crise do Estado no Distrito Federal

O desequilíbrio fiscal verificado no Governo do Distrito Federal, em uma análise mais simples, inicialmente confirmaria a idéia defendida por Bresser Pereira (1998) de que a crise do Estado é centrada, simplesmente, no seu estilo burocrático de administrar. Segundo ele, sua estrutura pesada e lenta permite que a corrupção interna se instale impunemente, usando para isso uma política “patrimonialista” e “clientelista”, juntamente com uma falta de controle dos “privilegiados” servidores, além de citar a existência de um pacto social e político entre o governo e os setores sociais representados no poder legislativo.

Por essa perspectiva, o Estado teria se tornado o obstáculo do desenvolvimento ao invés do seu agente. É de se supor que esse autor estaria certo quando defende a “reforma do Estado”. Contudo, a história tem nos mostrado que suas afirmações não são verdadeiras. O Estado tem sim enfrentado problemas, mas é preciso demonstrar que a idéia de caos faz parte de uma estratégia maior do ideário neoliberal (OLIVEIRA, 1998; SOARES, 2002) incutida nos últimos anos na administração pública, qual seja: a de criar a imagem de que o Estado não seria capaz de gerenciar a necessidades da sociedade, criando-se o juízo de que é preciso dar

um basta em todos esses problemas, deixando que o Estado administre apenas as demandas relevantes, devendo ter apenas uma atuação mínima. Entenda-se, porém, por atuação mínima, precarizar o financiamento das políticas sociais. Todavia, a noção de Estado mínimo para os neoliberais não é válida quando é preciso que esse Estado interfira na economia, ou salde os juros exorbitantes das dívidas com os credores internacionais, ou se crie um plano de emergência para salvar bancos e outras grandes empresas consideradas “patrimônio nacional”.

Nas palavras de Bresser Pereira, o Estado tornou-se “burocrático” e “paternalista” principalmente a partir da Constituição de 1988, o que teria contribuído para a ampliação da crise fiscal. A “crise da forma burocrática pela qual o Estado era administrado [...] emergiu com toda a força no final dos anos 80, em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988” (1998, p. 41).

O que o autor quer dizer é que a Constituição de 1988, não trouxe qualquer tipo de progresso para o país; ao contrário exacerbou a função do Estado na condição de “patrimonialista” (característica dos estados pré-capitalistas, em que o patrimônio público era confundido com patrimônio privado do príncipe), “clientelista” e “paternalista” (BRESSERT PEREIRA, 1998).

Contudo, segundo Montañó (2002), as afirmações de Bresser Pereira, escondem algo fundamental, pois a mesma classe que atualmente faz a crítica e promove a reforma do Estado, servia-se e serve-se do “patrimonialismo” e do “clientelismo”, continuando a burocratizar o Estado. Montañó conclui dizendo que “essa acusação é, no mínimo, suspeita. Assim mesmo, este “patrimonialismo” e “clientelismo” do Estado não se reverterem com a transferência de funções sociais essenciais para o âmbito do chamado terceiro setor’ (uma verdadeira privatização, que Bresser Pereira chama pomposamente de ‘publicização’), mas justamente com uma verdadeira desprivatização do Estado” (MONTAÑO, 2002, p. 220). O

Estado voltando-se demasiadamente para os interesses privados, via “patrimonialismo” e “clientelismo”, é um problema a ser combatido com a “desprivatização”, não com “publicização”, que disfarça uma verdadeira “privatização”.

Pesa também sobre o Estado brasileiro a acusação de “paternalismo”, pois se vê na ampliação da proteção social pública uma excessiva relação de dependência dos mais pobres com o Estado. Tal acusação é incabível para o caso brasileiro, pois os mais pobres no país quase sempre foram relegados a sua própria sorte. A tentativa de ampliar a proteção social pública, transformando a assistência em direito deu-se com a Constituição Federal de 1988. Contudo, há um grande esforço conservador em voga para esvaziar os direitos sociais constitucionais.

Ao se trazer a análise acima para o caso do Governo do Distrito Federal, é possível constatar que, a primeira vista, diante de todos os problemas enfrentados pelo governo do DF, incluindo a questão mais grave apontada neste trabalho que seria a questão do desequilíbrio fiscal ocasionando uma pulverização dos recursos da assistência social, a noção neoliberal utilizada na administração do GDF, realmente tem dado as cartas, pois se assiste a prática de ações idênticas às orientadas pelo Consenso de Washington.

A intenção de tornar as ações do Estado as menores possíveis, com a generalização dos contratos com terceiros, para em muitos casos efetuarem atividades típicas de Estado, é uma delas. A precarização do financiamento das políticas sociais e, em maior grau, da assistência social, relegando os pobres a um atendimento solidário (e não pela via da garantia de direitos) inclusive com a criação de uma Secretaria de Estado com atribuições e forma de trabalho idênticas aos projetos de solidariedade espalhados por todo o país, é outra. A obrigação do Estado em honrar, acima de tudo, os seus compromissos não é com cidadãos, muito menos com os mais pobres, mas sim para manter os compromissos com o pagamento

da dívida com os credores internacionais e para fazer face de crescente evasão fiscal¹⁵. A privatização de várias atividades do Estado, dentre elas a desativação da empresa pública de transporte de passageiros (Transportes Coletivos de Brasília – TCB); coleta de lixo, em que a terceirização dos serviços, além de consumir altos recursos públicos por meio de contratos (mais de R\$ 1 bilhão de reais) tem como ganhadora uma empresa que não vem cumprindo termos do contrato, criando, reiteradamente, sérios problemas ambientais para o Distrito Federal¹⁶; contratação de pessoal sem concurso público, via contrato com empresas terceirizadas, que também realizam sublocação de veículos e equipamentos de informática, são algumas dentre outras irregularidades¹⁷.

A especificidade da crise do Estado no Distrito Federal completa o seu significado quando se leva em conta as seguintes palavras de Montañó:

[...]o fundamento da crise fiscal do Estado tem mais a ver com o uso político e econômico que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital: pagamento da dívida pública, renúncia fiscal, superfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros de capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial” (2002, p. 216).

Ao longo deste trabalho, se verá que no Distrito Federal a propalada crise fiscal do Estado na verdade trata-se muito mais de um desequilíbrio fiscal, que encobre uma orientação neoliberal com feições próprias, pois ao mesmo tempo em que se seguem princípios

¹⁵ A respeito desse assunto, o livro de Maria da Conceição Tavares e Fiori (TAVARES e FIORI, 1996) mostra como tem se dado esse processo no Brasil, cujo exemplo cabe para o Distrito Federal.

¹⁶ Matéria publicada no jornal Correio Braziliense, mostrava os problemas causados ao meio ambiente do DF pela empresa Qualix, responsável pela coleta de lixo. Jornal Correio Braziliense, 13.4.2006, Brasília, DF, 2006.

¹⁷ As irregularidades descritas encontram-se melhor detalhadas a partir do capítulo 4.

neoliberais, como privatização dos serviços, segue-se também ações de perfil “patrimonialista” e “clientelista”, com ações populistas – pois, não raro, os beneficiários das ações do Estado têm uma relação de profunda gratidão com os governantes. Porém, os prejuízos trazidos por essa forma de governar estão presentes todos dias, nos quais é possível constatar que os pobres continuam a receber uma atenção que vai contra a proteção que se espera de um Estado que tem função precípua de garantir direitos de todos.

Após as discussões feitas sobre o Estado de Bem-estar, o aumento dos gastos públicos e a crise fiscal, com reflexos na crise na assistência social, nos modelos econômicos adotados pelo Governo Federal e do Distrito Federal e a forma como este trabalho foi elaborado, será tratado a seguir, de forma mais detalhada, como tem se dado o funcionamento do Governo do Distrito Federal, especificamente na parte que trata do financiamento das atividades do Estado. Isso será feito por meio da análise do funcionamento do orçamento público e sua estreita relação com as políticas sociais, em especial com as políticas de assistência social, ressaltando-se as implicações sociais e políticas.

Capítulo 3 Funcionamento do Orçamento Público do Governo do Distrito Federal – Breve Explicação

Para avançar na análise do financiamento da assistência social no Distrito Federal e do seu impacto na melhoria das condições de vida dos mais pobres, é necessário demonstrar como se dá o funcionamento do orçamento no Governo do Distrito Federal, pois a excessiva, e necessária, utilização de termos técnicos neste trabalho poderia prejudicar o entendimento final de como tem funcionado o financiamento da política pública de assistência social.

O orçamento público é a expressão física, social, econômica e financeira do planejamento do Governo do Distrito Federal (Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, 1993) no qual constam as decisões sobre a alocação de recursos e de instrumentos para a sua consecução eficiente e eficaz. Como o próprio nome está dizendo, o processo ou ciclo orçamentário constitui uma sucessão constante, ininterrupta e simultânea de operações, na qual ocorre a sua elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação tanto física como financeira.

Ao Poder Executivo do Distrito Federal caberá a iniciativa de estabelecer leis, propondo:

- o Plano Plurianual (PPA), que terá a duração de quatro anos e deverá vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do governador subsequente e deverá estabelecer as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, da administração pública do Distrito Federal;

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deverá ser compatível com o PPA e compreender as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal, incluindo as despesas para o exercício subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual;

- Lei Orçamentária Anual (LOA), que deverá ser compatível com o PPA e LDO, compreendendo:

- o orçamento fiscal, que é composto por recursos oriundos da arrecadação de impostos, tendo como objetivo financiar o conjunto de responsabilidades do governo, com exceção da seguridade social. Ou seja, abarca as despesas dos Poderes do Distrito Federal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para cobrir as necessidades demandadas pela sociedade e responsabilidades por determinação legal;
- o orçamento de investimentos das empresas do Distrito Federal, nas quais, direta ou indiretamente, o Governo do Distrito Federal detenha a maioria do capital social;
- orçamento da seguridade social, que é composto de recursos oriundos das contribuições sociais e abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações mantidos pelo Poder Público. Compreende, também, as receitas e despesas relativas à saúde, previdência e assistência social (LODF, 1993).

3.1 Índice de avaliação da execução orçamentária da despesa

Com o objetivo de melhor avaliar as despesas, no que se refere à previsão e à execução orçamentária, o Tribunal de Contas do Distrito Federal utiliza os indicadores propostos pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP)¹⁸, que compreendem:

¹⁸ Informativo ABOP, n° 60/2001

- Planejamento e Programação da Despesa (PPD), resultante da divisão da despesa realizada pela dotação inicial;
- Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD), tendo como parâmetro a divisão da despesa realizada pela dotação final.

Na avaliação da despesa proposta pela ABOP, quanto mais próximos o PPD e a COFD estiverem do valor de 100%, melhor será considerado o desempenho da ação do governo. São utilizados cinco diferentes conceitos aplicados com base na amplitude de variação estabelecida a seguir:

- Ótimo = 1, para variação positiva ou negativa até 2,50%;
- Bom = 2, para variação positiva ou negativa de 2,51% a 5,00%;
- Regular = 3, para variação positiva ou negativa de 5,01% a 10,00%;
- Deficiente = 4, para variação positiva ou negativa de 10,01% a 15,00%;
- Altamente Deficiente = 5 para variação positiva ou negativa superior a 15,00%.

A aplicação dessa metodologia para as despesas, pode ser observada na tabela 1, que mostra as despesas do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF)¹⁹.

¹⁹ Os indicadores da ABOP são utilizados em grande parte das tabelas deste trabalho, detalhando o aproveitamento dos recursos nas despesas – previstas e executadas.

Tabela 1 – Fundo de Assistência Social do Distrito Federal

R\$ 1.000,00 ²⁰					
Ano	Despesa ²¹				
	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa Realizada	(D) PPD* =(C/A)%	(E) COFD** =(C/B)%
2001	28.706	32.724	28.795	100,30 %	88,02 %
2002	42.347	34.071	29.749	70,25 %	87,86 %
2003	37.610	40.312	36.071	96,18 %	89,48 %
2004	40.610	47.887	40.870	100,6 %	85,34 %

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil — SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) = Planejamento e Programação da Despesa; (**) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

Os números percentuais na coluna D referem-se a Planejamento e Programação da Despesa (PPD) e a coluna E referem-se à Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD). Eles demonstram, por exemplo, que no ano de 2001 o PPD representou 100,30%, ou seja, a avaliação do PPD foi *ótima*. Já no ano 2004 a COFD representou somente 85,34%, situando essa despesa no conceito *deficiente*.

Somente pela análise realizada na tabela acima, utilizando o Índice de Avaliação Orçamentária da Despesa, verifica-se que as despesas do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF) tiveram como média de realização 89,75%, o que evidencia um comportamento considerado *deficiente*.

²⁰ Os valores constantes em todas as tabelas foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), valores a preço de dezembro de 2004.

²¹ A despesa é caracterizada por duas fases principais: a primeira Dotação Autorizada, na qual se incluem a dotação inicial e final, que é o Orçamento aprovado pela Câmara Legislativa e sancionado pelo Governador do Distrito Federal, acrescido ou subtraído por eventuais créditos adicionais e/ou remanejamentos. A segunda fase é o Empenho Liquidado, Despesa Realizada, verba já compromissada, no estágio de liquidação; ou seja, encontra-se pronto para o pagamento.

Utilizando a avaliação da ABOP nas despesas classificadas por Unidade Orçamentária (UO)²², no ano de 2002, é possível, com base nos dados a seguir, constatar como tem se comportado a execução orçamentária da despesa do Governo do Distrito Federal:

No caso do Planejamento e Programação da Despesa (PPD):

- 77,5% das UOs apresentaram o conceito Altamente Deficiente;
- 7,9% das UOs apresentaram o conceito Deficiente;
- 6,7% das UOs apresentaram o conceito Regular;
- 4,5% das UOs apresentaram o conceito Bom e
- 3,4% das UOs apresentaram o conceito Ótimo.

Para a Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD):

- 56,2% das UOs apresentaram o conceito Altamente Deficiente;
- 7,9% das UOs apresentaram o conceito Deficiente;
- 13,9% das UOs apresentaram o conceito Regular;
- 7,9% das UOs apresentaram o conceito Bom e
- 14,6% das UOs apresentaram o conceito Ótimo²³.

²² “Constitui Unidade Orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.” (art. 14, Lei nº 4.320/64 – Lei que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

²³ Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil (SIAC) e ABOP (informativo nº 60/2001)

No caso do PPD, 69 (sessenta e nove) das 89 (oitenta e nove) unidades levantadas foram consideradas Altamente Deficientes. A análise que confronta a despesa realizada com a dotação final (COFD) apresenta desempenho *menos insignificante*, com redução dos conceitos Altamente Deficiente e elevação dos demais critérios. No ano de 2003, esse percentual ficou em torno de 73,9% e, em 2004, o percentual das Unidades Orçamentárias (UOs) que obtiveram o conceito *altamente deficiente* foi de 73%, sendo que o conceito ótimo só foi atingido por 2% das UOs.

A mesma avaliação realizada nas despesas classificadas por Função não demonstrou cenário diferente, situando a diferença entre despesa realizada e dotação inicial (PPD), em mais de 15%; ou seja, *altamente deficiente* em 76% das funções. Para o indicador COFD, o número de funções consideradas *altamente deficientes* diminuiu de dezenove para quinze.

O confronto entre os resultados da execução orçamentária da despesa do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), entre os anos 2001 e 2002, demonstrou que o Planejamento e Programação da Despesa (PPD) se manteve *regular*. Já a Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD), oscilou do conceito *altamente deficiente*, em 2001, para *deficiente*, em 2002, ou seja, entre 10% e 15% em 2002.

A comparação entre os resultados obtidos com base nos dois indicadores, indica grande dificuldade na projeção das necessidades orçamentárias fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), (TCDF, 2003, p. 109). E isso leva à conclusão de que existem problemas consideráveis no processo de elaboração de um planejamento realista das despesas.

Capítulo 4 Assistência Social no Distrito Federal

4.1 O trato compensatório da pobreza

Em virtude do contexto econômico-social que caracteriza o Brasil como um país desigual e injusto e diante de um sistema de proteção social que beneficia mais quem menos precisa, a satisfação das necessidades básicas dos mais pobres está sempre ameaçada. Cabe, porém, ao Estado garantir a sobrevivência dos cidadãos pobres com a implementação de políticas públicas, dentre as quais a assistência social, guiando-se por leis, princípios e critérios que reconhecem esse segmento populacional como credor de direitos de cidadania.

No caso específico do Distrito Federal (DF), foco deste trabalho, as dificuldades sociais encontradas por essa parcela da população são idênticas às encontradas pelos pobres de outras unidades da federação. Não há nada de especial em ser pobre na Capital da República, se bem que há particularidades ambientais, políticas e culturais que precisam ser consideradas. No geral, as políticas de assistência social voltadas para os pobres do DF não os libertam da situação de pobreza e, por isso, reproduzem as suas precárias condições de vida e de cidadania fazendo com que se difunda a idéia de que a assistência social é um paliativo.

Em vista disso, a assistência social no Distrito Federal continua enfrentando problemas para o seu reconhecimento como direito do cidadão e dever do Estado, não só por parte dos poderes públicos, mas também dos seus próprios beneficiários. Com efeito, os governos continuam a tratar a assistência como política sem importância, esquecendo-se de que o que está em jogo é a vida e a dignidade dos cidadãos. Esquecendo-se também de que a política pública de assistência social é um processo complexo que possui, ao mesmo tempo, caráter racional, ético e cívico. Ao invés disso, tratam-na de forma irracional, como um antidireito, priorizando políticas sociais focalizadas, reprodutoras da pobreza extrema (PEREIRA, 2000).

A implementação da política de assistência social no DF não resulta de uma participação da sociedade, como pode se depreender da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²⁴. Pelo contrário, o GDF a implementa unilateralmente. Se houvesse tal participação, políticas como as relacionadas ao Fundo de Assistência ao Idoso teriam dotação orçamentária, em vez de serem inviabilizadas por falta de recursos orçamentários²⁵.

O reconhecimento da assistência social no Distrito Federal como política pública garantidora de direitos esbarra também em outros problemas, que vão desde os ligados ao excesso de burocracia do Estado até aos que remontam à forma de como o Estado no Brasil vem funcionando desde a sua criação; isto é, com ausência de planejamento muitas vezes com o intuito de encobrir deslocamentos de recursos públicos para parcelas da população mais favorecidas.

Mas, como mencionado, a Assistência Social também enfrenta dificuldades para ser reconhecida como política garantidora de direito por parte dos cidadãos que dela fazem jus. A situação de submissão imposta aos mais pobres desde a época do Brasil colônia, explica em grande parte a dificuldade do cidadão em entender o significado do direito, seja ele o civil, o político ou os direitos sociais (CARVALHO, 2002). A não efetivação dos direitos é introjetada na sociedade como algo natural, o que não permite compreender a pobreza como algo produzido e reproduzido socialmente. Ou seja, a pobreza não é efetivamente combatida porque não chega a ser um problema social, mas sim uma questão meramente individual.

Além disso, o uso compensatório da assistência social pelos governantes acaba por dispersar tensões sociais, geradoras de políticas, despolitizando o seu processo vital de

²⁴ Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. No capítulo III, da Organização e da Gestão, diz, no art. 6º, que as ações da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo.

²⁵ No subcapítulo 4.3, o Fundo de Assistência ao Idoso será melhor detalhado, mostrando que ele, assim como outros, entre os anos de 2001 e 2004, teve recursos insignificantes, o que o impossibilitou de atingir suas metas.

surgimento, formulação e implementação, comum a todas as políticas públicas. Sabe-se que a desarticulação dos pobres em torno da assistência social, vem de longa data, desde quando o paternalismo não os fazia perceber o grau de submissão a que estavam submetidos, pois todo o bem recebido o era sob a forma de favor, e não de direito.

O misto de dominação e dependência que nasce e é engendrado por essa forma de relação paternalista, continua presente de forma arraigada na cultura política nacional, fazendo com que o público alvo da assistência se transforme em massa desarticulada e facilmente manobrável, devido aos longos períodos de repressão e paternalismo (SPOSATI, 2002). Para muitos governos, esse é o propósito da assistência social, servir como instrumento de controle sobre os mais pobres, fugindo do conceito de política pública de direito. Atrelada a esse propósito, a assistência social não desempenha papel essencial como política pública. Essa característica pode ser observada no Governo do Distrito Federal.

Nas próximas páginas, será demonstrado que um dos problemas da assistência social no DF é o fato de ela não ser considerada política pública de direito, fazendo com que haja previsão orçamentária deficitária para os seus custos. Dado o financiamento de outras políticas em detrimento da assistência social, além do não reconhecimento por parte do Estado da necessidade de efetivá-la, os mais pobres são deixados a sua própria sorte, dependentes da ajuda assistencialista dos poderes públicos e de ações filantrópicas da sociedade. A alocação de recursos financeiros deficitários na política de assistência social evidentemente a tem prejudicado; mas, acima de tudo, a maior prejudicada é uma parcela da sociedade que necessita ter os seus direitos respeitados.

4.2 Problemas no Distrito Federal e suas implicações no desenvolvimento da assistência social

No Brasil, enquanto a população teve um crescimento de 16,5 % entre os anos 1991 e 2002, a população do Distrito Federal, no mesmo período, cresceu 34 %, atingindo no ano de 2005, 2.230.000 habitantes. O crescimento acelerado, principalmente nos municípios da Região do Entorno do DF²⁶, que, em 2003, contava com mais de um milhão de habitantes e com uma taxa de crescimento populacional de 71,2% entre os anos de 1991 e 2002, influenciou de forma negativa os resultados econômicos e o desempenho das políticas públicas distritais, pois os habitantes dessas cidades utilizam a infra-estrutura instalada no Distrito Federal para o atendimento de necessidades relacionadas, principalmente, à saúde e emprego, e em menor grau a educação, comércio, dentre outras.

Toda essa demanda por serviços públicos no Distrito Federal acaba por exigir que o governo do DF, a cada ano que passa, direcione mais recursos para essas áreas, pois o contingente de pobres tem apresentado um grande aumento nos últimos anos.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD/IBGE) (ROCHA, 2005), a evolução da proporção de pobres vem aumentando no Distrito Federal, especificamente entre os anos 1993 e 2002, com um crescimento maior nos últimos anos. Por exemplo, o número de pobres no DF em 1999 somava 760.882, o que representava 39,30 %

²⁶ A Região do Entorno do Distrito Federal é uma área composta por 22 municípios dos estados de Goiás e de Minas Gerais, limítrofes ao Distrito Federal, que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1999, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 4 de maio de 2000. Essas cidades têm uma estreita relação com o DF, pela proximidade e também pelo fato de a capital do país ter ampla infra-estrutura e ser um pólo de desenvolvimento, o que ocasionou uma rápida ocupação da região. A grande concentração urbana criou desequilíbrios econômicos e sociais entre o Distrito Federal e os municípios vizinhos, o que motivou a criação da RIDE, que corresponde a uma ação integrada entre a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios que integram a região, visando solucionar os problemas existentes. Ver, no anexo 2, relação dos municípios que compõe a Região do Entorno do Distrito Federal.

da população total do DF; e, em 2002, já somava 839.555, correspondendo a 40,70 % da população. Contudo, o aumento maior foi do número de indigentes²⁷ que, em 1999, representava 96.801 pessoas, significando 5,01 % da população e, em 2002, esse número saltou para 142.239 ou para 6,92% da população.

Contudo, as ações sociais do GDF não têm surtido efeito quanto à diminuição dos índices de pobreza, não só em virtude das características dessas ações, mas também pelo fato de o Distrito Federal ter uma peculiaridade, que é a ausência de grandes pólos industriais capazes de absorver demandas por emprego.

A inexistência de estatísticas econômico-sociais não permite maior avaliação da real situação econômica do Distrito Federal, o que impossibilita análise mais detalhada dos indicadores sociais e de como tem se realizado a implementação das políticas públicas.

Somando-se aos problemas do DF, as taxas de crescimento econômico em 2004, no país, não se reproduziram no DF, onde, segundo a Federação das Indústrias de Brasília (FIBRA), houve redução do nível das vendas do comércio e da oferta de emprego.

Inexistem também, no Distrito Federal, estudos e levantamentos específicos da demandas sociais, restando prejudicada uma avaliação referente aos dispositivos legais previstos nos artigos 220, 330 e 334 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF)²⁸, que determinam a distribuição e aplicação dos recursos orçamentários para a área social (assistência, habitação e saneamento), em conformidade com as necessidades e demandas da sociedade.

²⁷ Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF/IBGE, 2001), para o estabelecimento da linha de pobreza considera-se, em relação ao Distrito Federal, a renda per capita de R\$ 171,44, e para o estabelecimento da linha de indigência o valor considerado é de R\$ 37,89 per capita (ROCHA, 2005).

²⁸ Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 9.6.1993, constitui a Lei Fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e dos direitos da pessoa humana (Preâmbulo, LODF, 1993).

Por fim, a aplicação de recursos na área social tem sido prejudicada em razão da falta de diagnósticos necessários para embasar as ações do Estado, fazendo supor que essa aplicação não é precedida de critérios rigorosos para se conhecer as necessidades dos mais pobres, prejudicando, assim, a meta de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

4.2.1 Concentração de renda

Os níveis de desigualdade de renda no Distrito Federal superam a média do país. Considerando que o Brasil tem um dos maiores índices de desigualdade de renda do mundo, é possível afirmar que a desigualdade encontrada no DF também é, mundialmente, uma das maiores.

Dados a respeito desse assunto demonstram que, apesar do PIB per capita do DF ser mais que o dobro da média nacional, 60 % da população mais pobre detinham somente cerca de 15% dessa renda, enquanto os 10% mais ricos se apropriavam de 49,4% (TCDF, 2002, p. 13). Confrontando dados da CODEPLAN de 1997²⁹, com os citados acima, de 2001³⁰, verifica-se que houve um sensível aumento na concentração de renda.

No ano de 2004 a renda *per capita* do Distrito Federal, segundo dados da CODEPLAN³¹, era de 2,4 salários mínimos, porém 20,4 % dos domicílios do DF detinham apenas um salário mínimo e os 10 % mais pobres apenas 0,5 % da renda total. Os vultosos recursos que não chegam aos 10 % mais pobres ficam nas mãos dos 10 % mais ricos, que concentram 42,6 % de toda a renda disponível no Distrito Federal. O processo de

²⁹ Segundo dados da CODEPLAN, existe, no DF, um forte processo de concentração de renda, graças ao qual 10% das famílias mais pobres recebem menos de 1% da renda total, enquanto a parcela de 10% mais rica detém 42,42% dos rendimentos totais (CODEPLAN, 1997). O jornal Correio Braziliense, de 27/3/2005, publicou matéria demonstrando que existe no DF concentração de renda maior que a média nacional, segundo um estudo da Fundação Getúlio Vargas.

³⁰ Estudo realizado por Francisco Galvão Carneiro da Universidade Católica de Brasília, 2001.

³¹ Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – 2004 (CODEPLAN, 2004).

concentração de renda encontra seu ápice ao se verificar que na Região Administrativa de Itapuã a renda *per capita* é de apenas 40 % de um salário mínimo, valor ultrajante e perigosamente pequeno para região que tem um dos custos de vida mais caros do Brasil. No lado oposto, encontra-se a Região Administrativa do Lago Sul, onde a renda *per capita* é cerca 32 vezes maior.

Somente pela análise desses números já se torna possível perceber que o Distrito Federal convive com a questão severa de concentração de renda, mal que não é exclusivo do DF, pois é também encontrado em quase todo o Brasil e tem se tornado um problema permanente que se estende ao longo da história do país.

Somando-se à forte concentração de renda, fatores como o custo de vida alto, ajudam no aumento do fosso já mencionado entre ricos e pobres. Com efeito, o DF apresenta uma das cestas básicas mais caras do país³² e uma alta taxa de desemprego³³, que somente reforça a concepção de que a criação de uma justiça social por intermédio da criação de empregos está cada vez mais distante (DEJOURS, 2005), devido aos problemas econômicos específicos dos DF e também pela precarização do emprego. Em 2004, o índice de desempregados entre a População Economicamente Ativa atingiu 20,9%, ou seja, 243,2 mil brasilienses, propiciada pelo crescimento econômico negativo, em oposição as taxas verificadas no país³⁴.

O alto índice de desemprego no DF tem afetado a parcela mais pobre da sociedade, que entre os muitos problemas que precisa enfrentar, depara-se com o fato de ser a mais atingida pelo desemprego. Pesquisa da Secretaria de Trabalho do GDF³⁵ indica que quanto mais baixa a renda familiar, maiores as chances dos membros da família permanecerem

³² DIEESE – Avaliação de preços da cesta básica nas capitais do Brasil, 2001.

³³ Dados da Secretaria de Trabalho do Governo do Distrito Federal e DIEESE demonstram que a taxa de desemprego teve, de 2002 a 2003, um crescimento constante no DF, com leve redução em 2004.

³⁴ Levantamento realizado pela Fibra, 2004.

³⁵ Dados da Secretaria de Trabalho do Governo do Distrito Federal, 2004.

desempregados, por exemplo, nas Regiões Administrativas (RAs) mais pobres o índice de desemprego chega a 55% da PEA, já nas RAs de renda mais alta, o índice é de apenas 5,8%.

Somam-se também aos problemas do Distrito Federal os problemas da Região do Entorno do DF. Como foi destacado anteriormente, a Região do Entorno tem tido um crescimento populacional acima da média nacional, trazendo, junto com esse problema, uma série de outros que decorrem do crescimento desordenado³⁶. Isso cria em torno de Brasília um cinturão de pobreza que acaba por afetar a demanda por serviços públicos e a própria qualidade de vida do Distrito Federal.

Por todos esses motivos, as políticas públicas e principalmente com as políticas de assistência social, necessitam ser revistas sob o ponto de vista do alcance dos seus objetivos de propiciar melhor distribuição dos recursos públicos.

4.3 Programas sociais do Governo do Distrito Federal

4.3.1 Financiamento da assistência social no Distrito Federal

As políticas de assistência social do Distrito Federal foram previstas no Plano de Assistência Social do Distrito Federal para os anos de 2000 a 2003. O Plano deveria ser entendido como instrumento de ação estratégica para definir princípios, diretrizes e metas que devessem nortear a execução de programas e projetos. O programa também teria como meta estimular as ações dos diversos órgãos do governo em torno de objetivos comuns, na perspectiva de integrar as políticas públicas, hierarquizando prioridades para fins de

³⁶ Apenas para exemplificar a gravidade do problema, a cidade de Águas Lindas, situada no estado de Goiás, distante 39 quilômetros de Brasília, emancipada em 1997 da cidade de Santo Antônio, foi tomada por uma proliferação de loteamentos irregulares, fazendo com que de cinco mil habitantes no início de 1990, a cidade passasse a ter cerca de cento e sessenta mil no começo do ano 2000. Com esse crescimento desordenado, a cidade é uma das mais pobres da região, com sérios problemas de infraestrutura e demais problemas decorrentes de uma cidade que teve uma explosão demográfica (Do caos à ordem urbana, matéria do Jornal Correio Braziliense, de 15.4.2000).

investimentos, e otimizar a aplicação dos recursos. A comunidade deveria ser parte integrante das discussões para a implementação das ações sociais, pois o governo entendia não existir mais espaços para a implementação de políticas dissociadas de amplos debates.

Entretanto, apesar de o Plano conter a intenção de colocar a assistência social no patamar de uma política que acompanhasse a moderna forma de como o governo vem gerenciado o Estado, a realidade mostrou outra coisa. A assistência social nas seguidas tentativas de tentar se estabelecer como política pública garantidora de direitos fica sempre a mercê das mais diversas oscilações, sejam elas econômicas ou políticas.

Segundo o próprio Plano, a assistência teria uma função árdua, a de tentar atender as necessidades básicas da população do DF, local que não difere muito do restante do Brasil, com problemas relacionados à má distribuição de renda, carência de empregos, insuficiência de equipamentos sociais, dado o grande aumento do fluxo migratório para o DF e Região do Entorno entre outros problemas. Os desafios foram dados como grandes, porém o que se observou é que, além dos problemas já mencionados, a assistência encontrou outros no seu caminho. Esses se mostraram quase que intransponíveis e estão fazendo com que a assistência seja relegada ao segundo plano. As próximas páginas mostram as dificuldades que cercam a assistência.

As dificuldades da assistência social no Distrito Federal de se estabelecer como política pública de direito tem no orçamento do DF um grande entrave. Ao se realiza a análise da execução da despesa por função, verifica-se no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Governo do Distrito Federal, que a função Assistência Social dispõe de apenas uma pequena parte do orçamento do GDF para atender suas demandas. No quadro a seguir, pode-se verificar como tem funcionado o orçamento do GDF frente às despesas da assistência social:

Com relação à tabela 2, é importante destacar a significativa redução da despesa da assistência social nos anos de 2001 e 2002, indicando que as políticas que deveriam ser implementadas por essa função ficaram prejudicadas. Em valores históricos, as despesas empenhadas em 2003 na Assistência Social alcançaram 226,1% do valor executado no ano anterior. Ao corrigir os valores, o incremento nos gastos entre os dois anos atingiu 97,1%. Contudo, é preciso destacar que o fato deveu-se, basicamente, à inclusão de ações do programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda, que se encontravam, em grande parte, classificadas na função Saúde em 2002. (TCDF, 2004, p. 256).

Tabela 2 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por função³⁷ – Assistência Social

R\$ 1.000,00						
Ano	Despesa					
	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa realizada	% *	(D) PPD** =(C/A)%	(E) COFD*** =(C/B)%
2001	222.930	218.986	186.138	2,32	83,50	85,00
2002	140.642	129.598	113.744	1,30	80,87	87,77
2003	202.390	248.573	228.539	7,88	112,92	91,94
2004	255.371	257.280	215.648	3,65	84,44	83,81

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF, (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa da função em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

(**) = Planejamento e Programação da Despesa; (***) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa

No ano 2004, houve um significativo aumento dos recursos destinados às despesas dessa função. Porém, é necessário ponderar que as despesas da função Assistência Social demonstram, nesse ano, grande inconsistência, pois o índice da COFD chegou a uma diferença de mais de 16%, isto é *altamente deficiente*. O alto percentual indica falta de

³⁷ Função: maior nível de agregação de um conjunto de ações do governo, para uma determinada política, que guardam correlações entre si. Ex.: Função Saúde, Função Educação, etc.

planejamento quanto às despesas que deveriam ser realizadas, comprometendo as metas, tanto do PPA quanto da LDO e da LOA.

Dos recursos da Função Assistência Social, a Secretaria de Solidariedade foi a que teve a maior despesa empenhada, R\$ 88,2 milhões, ou 42,2 % do total gasto. Os empenhos maiores estavam relacionados às atividades de distribuição de cestas básicas, leite e pão para famílias de baixa renda – Cestas Básicas da Solidariedade, Leite da Solidariedade e Pão da Solidariedade. Nessas três, o montante empenhado atingiu R\$ 73,8 milhões.

No ano de 2003, a Lei Orçamentária Anual (LOA) previa a execução de 66 programas de trabalhos na função Assistência Social. Contudo, 36,4% destes não tiveram despesas empenhadas. Os projetos e atividades que tiveram os maiores cortes foram os relativos ao programa Resgate Social com Desenvolvimento e Promoção Comunitária, com o corte de 62,5% dos recursos. (TCDF, 2004, p. 262).

O SIGGO³⁸ apresentava 28 ações ligadas a Assistência Social, 12 das quais, isto é, 42,9%, foram dadas como concluídas. Das que se apresentavam como em desvio, 11 foram canceladas e cinco não se iniciaram. As unidades orçamentárias responsáveis pelo andamento dos projetos e atividades aos quais estavam ligadas essas ações chegavam a nove; todavia, apenas duas apresentaram ações tidas como concluídas no período: a Secretaria de Ação Social e o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal.

No programa Cidadão do Futuro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de 2003, previa no Quadro de Indicadores o atendimento e melhoria de vinte e três índices ligados a

³⁸ Sistema Integrado de Gestão Governamental, registra de forma *on-line* toda a movimentação orçamentária, financeira e contábil dos Órgãos e das Unidades Gestoras do Governo do Distrito Federal.

Assistência Social. No Relatório de Cumprimento de Metas, apenas dezesseis descrições de etapas foram dadas como realizadas, as quais eram relativas ao programa no Fundo de Assistência Social do DF (FAS/DF) e no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. O relatório destacou a realização dos itens como “atendimento realizado”, “famílias atendidas” e “atendimento efetuado”, não demonstrando de forma mais clara como isso havia ocorrido, muito menos quais projetos, atividades, programas de trabalho ou ações teriam sido atendidos. Os dados que foram disponibilizados não permitiram a mensuração dos índices pretendidos, bem como a identificação das etapas que foram realizadas dentre as vinte uma ações que foram cadastradas no SIGGO ou nos relatórios da Prestação de Contas.

Mesmo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas de 2003, ao se comparar os dados da função Assistência Social, quando isso foi possível, existiam enormes problemas, pois na grande maioria dos casos não existia correlação direta entre os índices dos Quadros de Indicadores da LDO e a programação feita na lei orçamentária para este, e para outros programas. Problemas idênticos também foram identificados na Secretaria de Solidariedade (SESOL), onde não houve a menor possibilidade de realizar análise comparativa entre os projetos/ações constantes na LDO e LOA, haja vista que as metas são completamente distintas, apesar dos projetos/ações serem os mesmos.

Também no programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda, a cargo da Secretaria de Solidariedade, em que existiam atividades a serem executadas, houve sérios problemas quanto à avaliação dos resultados das metas. Entre a previsão da LOA/2003 e o resultado apresentado no Relatório de Cumprimento de Metas e no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho, não houve possibilidade de realizar o confronto do produto de cada ação, uma vez que foram apresentadas em unidades completamente diferentes e não compatíveis. Já na atividade relativa à Isenção de Tarifas de Energia Elétrica,

constante na Lei Orçamentária Anual de 2003, existia a previsão de atender 3,2 mil famílias, com a previsão de gastos na ordem de R\$ 111,3 mil.

Com os dados citados é possível observar, tomando com exemplo apenas o ano de 2003, que a aferição do alcance das metas de muitas ações da Assistência Social se torna impossível de ser confirmada, apesar de o Governo do Distrito Federal pontuar o sucesso de inúmeras ações de combate à pobreza por meio da publicidade de seus atos. Porém, como foi citado, é praticamente impossível atestar o sucesso dos programas da assistência social no DF, em virtude de os dados não se mostrarem claros.

O combate à pobreza, meta do Governo do Distrito Federal, tem sido de difícil averiguação em função da forma como o governo faz a sua prestação de contas. Os órgãos responsáveis por analisar essas contas, reiteradamente atestam que a forma de trabalho tem sido equivocada, necessitando que seja observada a moderna forma de executar o orçamento, pois há o risco de se cometer erros que podem indicar má fé dos agentes públicos ou indícios de crimes administrativos.

O maior problema detectado nas despesas da assistência social são as grandes diferenças entre as dotações iniciais e finais e as despesas realizadas. Em média, durante os quatro anos analisados – 2001 a 2004 – as despesas realizadas nesta Função utilizaram somente 86% do total de recursos disponíveis, isto é, da dotação final. Como consequência, o baixo percentual da despesa realizada na assistência social representa problema sério, pois a previsão de gastos com uma política é feita no PPA, LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA), mediante análise da realidade e das necessidades da população. Como a política de assistência social geralmente visa atender aos contingentes da sociedade que estão com sua sobrevivência em risco, uma simples redução dos recursos, por menor que seja, expõe esta parcela da população a graves, quando não fatais, privações.

Certamente, quando uma política tem uma redução em média de 14% de seus recursos, todo o planejamento, implementação e avaliação dos resultados ficam prejudicados. Isso porque, nenhuma política que se proponha a alcançar uma meta obterá êxito ficando a mercê das incertezas de um orçamento público que, em um momento prevê um valor a ser aplicado na política – como acontece com a assistência social – com imposição de cortes orçamentários, e, em um outro momento, prevê outro valor com maior dotação, demonstrando falta de critérios para as despesas.

Efetivamente, as políticas públicas devem pautar-se por um rigor a ser seguido entre o previsto e o executado, com o risco de tornar o seu planejamento e sua implementação inócuos, nos quais o imprevisto passa a ser a regra. Nenhum governo pode alardear êxito em sua administração quando o imprevisto é a forma de trabalho estabelecida. As necessidades humanas³⁹ jamais podem tornar-se reféns dos azares econômicos e dos interesses políticos, sob pena de se cometer crime de omissão ou de negligência contra os cidadãos que esperam do Estado, como dever de cidadania, que este lhes propicie condições dignas de sobrevivência.

A negligência dos agentes públicos é uma constante no Governo do Distrito Federal. E isso fica patente quando tomamos como exemplo a análise do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF)⁴⁰, no tocante a parte que trata da diferença entre o previsto e o executado. No planejamento das despesas com a assistência social, cujos valores constam na tabela 2, obviamente que tais valores não foram escolhidos ao acaso, ou pelo menos não deveriam ser. Na verdade existiu uma previsão anterior, demonstrando que tais valores seriam

³⁹ Para o melhor entendimento do conceito necessidades humanas básicas, consultar o livro *Necessidades Humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais*, de Potyara A. P. Pereira, 2000.

⁴⁰ O Fundo de Assistência Social do Distrito Federal foi instituído em 19.12.1995 para funcionar “como mecanismo especial de captação de receitas vinculada à realização de ações relevantes da Assistência Social no âmbito do Distrito Federal” (Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, capítulo I, art.1º).

necessários para implementar a política que alcançasse os cidadãos mais necessitados. E ao não se efetivar as ações previstas, por falta de recursos financeiros, tanto os estudos e planejamentos, quanto as parcelas populacionais necessitadas, que deveriam ter os seus direitos sociais básicos garantidos pelo Estado, ficam no limbo, o que representa falta de responsabilidade ética e cívica dos poderes públicos.

A assistência social existe para, dentre outras tarefas que lhes são próprias, enfrentar questões prementes que envolvem, inclusive, a sobrevivência dos mais pobres. Portanto, mesmo tratada como política compensatória, ela não deve ser adiada, ou aguardar dias mais propícios para ser implementada. Um atraso na chegada de um benefício poderá comprometer a sobrevivência de muitos. Porém, se não existe nem previsão de chegada do benefício social, em virtude de falta de recursos financeiros, com certeza a sobrevivência adequada ficará seriamente comprometida.

Apesar de não ser a regra, pois a maior parte das políticas voltadas para a área social apresentou redução em seus recursos, a evolução no número de atendimentos foi perceptível somente nas políticas de apoio socioeducativo para crianças e adolescentes e os de resgate social, atribuições exclusivas da Secretaria de Assistência Social do Distrito Federal (SEAS)⁴¹, entre os anos 2000 a 2002, conforme a tabela 3. Constatou-se que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁴² ganhou impulso durante os anos de 2000 e 2001, com um

⁴¹ A Secretaria de Assistência Social do Governo do Distrito Federal tem como competências básicas: planejar, coordenar e avaliar a execução de programas, projetos e atividades de serviços sociais; participar e estimular a integração entre entidades públicas e particulares e apoiar técnica e financeiramente instituições particulares, cuja atuação se enquadre em suas finalidades, a fim de fortalecer e ampliar os serviços dessas instituições; promover estudos e pesquisas necessárias ao diagnóstico e tratamento dos problemas sociais do Distrito Federal; e subsidiar a Secretaria da Criança e Assistência Social quanto ao planejamento do Serviço Social e à fundamentação técnico-científica da política de desenvolvimento social e de serviços sociais do Distrito Federal.

⁴² O PETI é um programa de transferência direta de renda do governo Federal para as famílias com crianças e adolescentes na faixa etária de 7 aos 15 anos, envolvidos no trabalho precoce, que visa erradicar o trabalho infantil tido como perigoso, penoso, insalubre ou degradante, tendo como contrapartida das famílias atendidas, matriculem seus filhos na escola.

crescimento em torno de 149,1%. Porém, em 2002, não houve incremento nos atendimentos realizados nesse Programa:

Tabela 3 – Secretaria de Ação Social – Atendimentos Realizados durante os anos de 2000 a 2003

Programa Cidadão do Futuro Pessoas Atendidas	Pessoas Atendidas			
	2000	2001	2002	2003
Projeto Apoio Socioeducativo para Crianças e Adolescentes em Meio Aberto				
Creches em ENGs Conveniadas	7.418	8.088	8.414	9.078
Ações Socioeducativas	9.925	10.217	10.043	9.667
Atividades Socieducativas em ENGs*	740	1.225	1.394	2.182
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	872	2.172	2.172	3.049
Atividades Profissionalizantes na Granja das Oliveiras	3.489	4.416	4.385	6.075
Atividades Profissionalizantes em ENGs	600	670	482	942
Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social	400	400	450	976
Serviço de Atendimento ao Adolescente Trabalhador	732	505	489	733
Projeto Promoção Especial a Crianças e Adolescentes				
Centro de Abrigamento Reencontro – Cear Sul	399	451	1.009	2.502
SOS Criança	6.578	4.797	6.555	13.331
Frente de Rua	1.098	1.449	2.117	2.263
Projeto Atendimento a Adolescentes com Medidas Socioeducativas				
Semi-Liberdade	495	550	455	483
Caje ** – Internação provisória	1.865	2.022	2.118	2.188
Caje – Internação Estrita	460	530	584	493

Fonte: Relatório de Atividades da Secretaria de Ação Social, 2002 e 2005

(*) Entidade Não Governamental

(**) Centro de Atendimento Juvenil Especializado

Pela tabela 3, conclui-se que os projetos vinculados à Promoção de Proteção Especial a Crianças e Adolescentes da Secretaria de Ação Social do Distrito Federal tiveram crescimento em todas as ações realizadas pela SEAS, com exceção do SOS Criança⁴³, cujos atendimentos diminuiriam 0,3 % no período analisado. Contudo, é preciso esclarecer que o crescimento dessas ações não demonstra a realidade, mas apenas encobre o fato da SEAS ter poucas atribuições no GDF diante da demanda crescente da área social, ficando claro que além da pulverização dos recursos financeiros existe a disseminação das atividades para outras secretarias que desenvolvem atividades típicas da Secretaria de Assistência Social.

O Projeto de Atendimento a Adolescentes com Medidas Socioeducativas fez o acompanhamento de adolescentes infratores por meio do atendimento assistencial e socioterapêutico àqueles que se encontravam tanto em liberdade assistida como em semi-liberdade, ou em internação integral no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE)⁴⁴, sendo que a demanda por esse serviço aumentou em cerca de 27% nos três últimos anos.

A tabela 4, a seguir, mostra as políticas voltadas para os portadores de necessidades especiais, idosos, mulheres vítimas de violência e migrantes, durante os anos de 2000 a 2003.

⁴³ Unidade especializada da SEAS que tem como objetivo prestar atendimento às questões emergenciais envolvendo violação de direitos de crianças e adolescentes. Essa unidade desenvolve o serviço de apoio e orientação à população a respeito dos direitos de crianças e adolescentes; o serviço de abordagem à criança e adolescentes em situação de rua e o serviço de prevenção e atenção ao desaparecimento de crianças e adolescentes e de localização de desaparecidos, objetivando localizar crianças, adolescentes e famílias desaparecidas, que é desenvolvido em parceria com a Secretaria de Segurança Pública e a Subsecretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

⁴⁴ O Centro de Atendimento Juvenil Especializado atende jovens em conflito com a lei, sentenciados com medidas socioeducativas de internação.

Tabela 4 – Secretaria de Ação Social – Atendimentos Realizados durante os anos de 2000 a 2003

Programa Resgate Social com Desenvolvimento e Promoção Comunitária	Pessoas Atendidas			
	2000	2001	2002	2003
Projeto Promoção Social a Indivíduos e Famílias				
Abrigo em ENGs * para Idosos	813	814	735	864
Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência	35	55	135	145
Abrigo para Portadores de Deficiência em ENGs	277	296	237	147
Integração Social para Portadores de Deficiências em ENGs	981	1.052	1.068	1.101
Centro de Albergamento Conviver – Ceacon	4.533	4.879	4.653	4.969
Atendimento Emergência Socioeducativo e Terapeuta	32.489	43.821	34.860	12.225

Fonte Relatório de Atividades da Secretaria de Ação Social, 2002 e 2005.

(*) Entidade Não Governamental

Pelos dados da tabela 4, é possível verificar que os programas de resgate social são extremamente importantes e a cada ano têm as suas demandas aumentadas, como é o caso do considerável aumento na demanda do Projeto Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência. O Projeto Atendimento Emergência Socioeducativa e Terapeuta também apresentou grande aumento de atendimentos no ano de 2001.

Novamente, é preciso destacar que essa não é a tendência, especialmente quando se trata de ações estritamente identificadas com a assistência social.

Segue algumas ações da função Assistência Social destacadas por subfunção. A subfunção Assistência ao Idoso, correspondente à tabela 5, apresentou, durante os quatro anos analisados, uma diminuição tanto na dotação inicial como na dotação final. Porém, o que mais chama a atenção é o reduzidíssimo valor em despesa realizada. No primeiro ano, apesar da grande redução de recursos gastos – 56,28% do montante dotado inicialmente – a redução dos anos seguintes mostrou-se muito maior, inviabilizando o alcance de qualquer meta proposta anteriormente.

Tabela 5 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por subfunção⁴⁵ – Assistência ao Idoso

R\$ 1.000,00						
Ano	Despesa					
	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa realizada	% *	(D) PPD** =(C/A)%	(E) COFD*** =(C/B)%
2001	1.859	945	813	0,01	43,72	85,90
2002	1.318	300	29	0,00	2,23	9,98
2003	395	253	1	0,00	0,27	0,43
2004	665	197	84	0,00	12,63	42,63

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa da subfunção em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

(**) = Planejamento e Programação da Despesa; (***) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa

A situação de cortes de recursos para a política de defesa dos direitos dos idosos se torna mais drástica, pois os dados revelam que, no Distrito Federal, assim como no Brasil, o envelhecimento da população tem aumentado progressivamente, sendo esse aumento mais acentuado nas populações com mais de cinquenta anos⁴⁶.

A subfunção Assistência ao Portador de Deficiência, correspondente à tabela 6, também apresentou os mesmos problemas da subfunção Assistência ao Idoso, com reduções ainda maiores nas despesas. As reduções apontadas dispensam maiores comentários, pois como já destacado, elas são recorrentes nas políticas de assistência social e mais uma vez atingem um segmento da população que tem sofrido muito com a falta de políticas públicas.

⁴⁵ Subfunção representa uma divisão da função, que visa agregar determinado subconjunto de despesas do governo.

⁴⁶ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e CODEPLAN (Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central).

Tabela 6 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por subfunção – Assistência ao portador de deficiência

R\$ 1.000,00						
Ano	Despesa					
	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa realizada	% *	(D) PPD** =(C/A)%	(E) COFD*** =(C/B)%
2001	4.463	3.851	3.484	0,04	78,07	90,47
2002	1.040	147	86	0,00	8,27	58,33
2003	770	-	-	-	-	-
2004	874	491	187	0,00	21,39	38,08

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa da subfunção em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

(**) = Planejamento e Programação da Despesa; (***) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

Como já salientado, reduções em políticas de assistência social importam em severas complicações para determinados segmentos da sociedade, sendo a principal o fato de os demandantes dessa política não terem poder de vocalização e pressão para obrigar o Estado a prestar a assistência que lhes é devida como direito. Isso torna os cortes orçamentários ainda mais injustos, pois atingem aquela parcela populacional que, além de não ter o suficiente engajamento para cobrar do Estado os seus direitos, frequentemente não entende o significado autêntico do que a assistência realmente representa: uma política que visa se contrapor à lógica que concebe a pobreza e a desigualdade como naturais.

Já a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, tratada na tabela 7, apresenta um desempenho menos pífio, se ao comparar somente com as duas subfunções anteriores. Contudo, o grande problema desta subfunção foi a expressiva redução dos recursos na dotação inicial. Convém destacar que parte da despesa realizada em 2002, isto é, R\$ 192 mil, foi executada na função Segurança e não na Assistência Social como que seria legalmente correto.

Tabela 7 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por subfunção – Assistência à criança e ao adolescente

R\$ 1.000,00						
Ano	Despesa					
	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa realizada	% *	(D) PPD** =(C/A)%	(E) COFD*** =(C/B)%
2001	62.373	59.970	56.979	0,71	91,13	95,00
2002	24.627	20.106	16.728	0,19	68,71	83,20
2003	24.026	24.489	21.423	0,40	89,16	87,48
2004	27.317	31.310	25.363	0,43	92,84	81,00

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004, 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa da subfunção em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

(**) = Planejamento e Programação da Despesa; (***) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

Somando-se aos problemas já relacionados e excetuando-se a política de assistência ao portador de deficiência, as outras duas políticas, denominadas aqui de subfunção assistência ao idoso e assistência à criança e ao adolescente, apesar de possuírem fundos especiais para arrecadação de recursos, praticamente não têm recursos alocados nesses fundos.

Isso fere os mandamentos legais, pois, como é previsto em lei⁴⁷, todos os recursos destinados a uma determinada política que possua um fundo para financiar as suas ações, deverão necessariamente ser geridos por esse fundo. Todavia, como os dados apresentados indicam, ao não se seguir a lei, os fundos correm o risco de se tornarem figuras decorativas ou aquele tipo de lei que é criada para regulamentar determinado assunto, mas, por nunca ser respeitada, acaba caindo no esquecimento.

No ano de 2004, com a adoção da nova concepção de planejamento chamada Agendas de Governo⁴⁸, as ações sociais ficaram agrupadas na Agenda Social. A ação social nesse ano

⁴⁷ Ver os requisitos necessários para que um fundo seja instituído no subcapítulo 4.3.2.

⁴⁸ No subcapítulo 4.3.5, é explicado de forma mais precisa do que se tratam as Agendas de Governo.

teve na LOA/2004, previsão de R\$ 159,7 milhões, sendo que foram executados somente R\$ 107,2 milhões – uma redução de aproximadamente 33 % dos recursos.

Esse corte orçamentário, além de ter reduzido os recursos financeiros de quatorze dos quinze programas do Setorial de Ação Social da Agenda Social, não permitiu que sete programas tivessem execução orçamentária; ou seja, 46,6% dos programas não puderam ser executados por não disporem de recursos financeiros, entre eles os abaixo indicados:

- Proteção e Cuidado Infantil;
- Assistência Integral Materno-Infantil;
- Apoio aos Portadores de Deficiência Física;
- Proteção e Amparo ao Idoso.

4.3.2 Fundos especiais

Os fundos especiais instituídos no bojo do processo de redemocratização do país, no final dos anos 1988, têm a função de alocar e administrar os recursos financeiros a serem aplicados em políticas públicas específicas, cuja legislação prevê essa forma de gestão – que deverá ser descentralizada e controlada pela sociedade. Com isso, visam propiciar maior transparência na aplicação dos recursos, bem como facilitar a estipulação de metas e mensurar resultados.

Os fundos especiais para serem instituídos precisam respeitar alguns requisitos⁴⁹, a saber:

- existência de autorização legislativa específica;

⁴⁹ LODF (Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 151, § 4º, 1993).

- descrição da finalidade básica do fundo;
- previsão das respectivas fontes de financiamento;
- instituição de conselho de administração e
- designação de unidade ou órgão responsável por sua gestão.

É possível verificar que os fundos especiais possuem grande relevância, pois viabilizam políticas essenciais para a satisfação de legítimas demandas e necessidades sociais, resguardando direitos de grupos vulneráveis específicos.

Dentre os vários fundos instituídos pelo GDF, destaca-se o:

- Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF);
- Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA/DF);
- Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso⁵⁰.

Entretanto, apesar da relevância desses fundos, uma análise mais acurada demonstra que a sua criação não resguarda por si só os direitos dos grupos sociais a que se destinam. O GDF, em várias ocasiões, desrespeita esses grupos quando não destina recursos financeiros suficientes para o alcance das metas sociais previstas.

Os dados seguintes demonstram a forma como o Governo do Distrito Federal vem cuidando dos fundos mencionados.

⁵⁰ O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (Lei Complementar nº. 151, de 30.12.1998) e o Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso do Distrito Federal (Lei Complementar nº 21, de 23.7.1997) funcionam, a exemplo do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, como mecanismos especiais de captação de receitas vinculada à realização de ações relevantes à política de defesa da criança, do adolescente e do idoso.

Da análise dos dados financeiros do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, tabela 8, verifica-se que esse fundo padece de visível imprevisibilidade quanto à estimativa da receita necessária a sua efetivação. A receita arrecadada, confrontada com a receita prevista, nos anos em destaque na tabela 8, inviabilizam o desenvolvimento de políticas, pois não é possível traçar correlação entre o previsto e o arrecadado com valores divergindo tanto para mais como para menos.

Tabela 8 – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

R\$ 1.000,00		
Ano \ Tipo	Receita	
	Prevista	Arrecadada
2001	66	1,32
2002	123	1.751
2003	109	372
2004	750	81

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria

Dada essa tendência supõe-se que as políticas vinculadas ao fundo tenham sido prejudicadas, pois em determinados anos não foi possível realizar qualquer atividade em virtude de a receita arrecadada ser insignificante, como aconteceu em 2001.

O Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso, durante os anos analisados, tabela 9, não teve nenhum recurso arrecadado. Dentre os três fundos examinados, foi o que, de longe, apresentou o pior desempenho, pois sem previsão de receita não é possível efetuar qualquer política, jogando a parcela mais idosa e mais carente da população numa situação de abandono. E mais: sendo uma política prevista na lei maior do DF – Lei Orgânica do Distrito

Federal (LODF) – a não realização de previsão de receita para implementá-la descaracteriza a finalidade do fundo criado para esse fim.

Tabela 9 – Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso

R\$ 1.000,00			
Ano	Receita		
	(A)	(B)	% (B/A)
	Dotação inicial	Despesa realizada	
2001	66	-	-
2002	61	-	-
2003	54	-	-
2004 *	-	-	-

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) nesse ano não constou no relatório do TCDF previsão de receita para o fundo.

Quanto ao Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), tratado na tabela 10, este, a exemplo dos outros, também padece dos mesmos problemas, com o agravante de ter como objetivo atender a um universo maior de cidadãos carentes. Esses, dado o descaso do GDF para com o FAS, acabam sendo expostos a maiores riscos sociais. Fazendo correlação da receita durante os quatro anos, verifica-se que os repasses da União para o GDF, tal como está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), têm sido respeitados; porém, com exceção de 2004, nos outros três anos o GDF não previu alocação de receita alguma para o FAS/DF. Sem que houvesse previsão de receita, o GDF arrecadou recursos para o referido Fundo durante os quatro anos em tela e, com exceção de 2004, a sua contrapartida, prevista em lei, foi insignificante. No ano de 2001 esta contrapartida representou percentualmente apenas 0,8%; em 2002, 0,4% e, em 2003, 1,3%.

Tabela 10 – Fundo de Assistência Social do Distrito Federal

					R\$ 1.000,00
Ano \ Tipo	Receita própria		Receita de terceiros		Receita total
	Prevista	Arrecadada	Repasses	Convênios	
2001	-	178	23.158	5.669	29.007
2002	-	103	25.855	3.942	29.900
2003	-	393	30.530	4.569	35.494
2004	5.899	4.902	36.496	-	41.399

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004) TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

4.3.3 Despesas com os fundos especiais

Os dados a seguir, mostram a dotação inicial de recursos e a despesa realizada com os fundos especiais relacionados à assistência:

Os dados contidos na tabela 11, referente ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), durante os anos de 2001 a 2004, demonstram que, com exceção de 2003 e 2004, o GDF fez previsão de recursos financeiros para o fundo, apesar de ínfimos. Contudo, o descaso governamental para com tal política fica caracterizado pela falta de destinação de recurso para a implementação das atividades durante os anos 2001 a 2002. Nos outros dois anos, 2003 e 2004, houve despesa realizada com um montante considerável em 2003; porém, em 2004 o fundo voltou a demonstrar problemas semelhantes aos outros fundos, qual seja: uma dotação razoável de recursos financeiros, mas que acabam tendo reduções quando da realização da despesa.

Tabela 11 – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

R\$ 1.000,00			
Ano	Despesa		
	(A) Dotação inicial	(B) Despesa realizada	% (B/A)
2001	66	-	-
2002	123	-	-
2003	163	1.511	924
2004	854	210	24,6

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF(2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria

Mediante análise da regularidade na aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente detectou-se também que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) e o FDCA, nos termos do TCDF, “não implementaram políticas de valorização da criança e do adolescente no Distrito Federal durante os anos de 1999 a 2002, embora houvesse destinação da receita orçamentária e financeira à conta do Fundo”⁵¹.

Como pode ser apreendido da tabela 11, o ano de 2003, quando comparado com os anos anteriores, teve despesas realizadas, tornando-se um ano atípico, pois os recursos financeiros disponíveis foram da ordem de mais de 900%. A primeira vista um aumento tão grande de investimentos parece demonstrar a existência de preocupação governamental com a implementação dessa política, contudo, mais uma vez fica patente a forma desorganizada e descontínua do GDF no trato das políticas sociais – pois, dos quatro anos em destaque, os dois primeiros não tiveram nenhum recurso e, no ano de 2004, voltou a sofrer redução. Portanto, a forma como foram distribuídos os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do

⁵¹ A irregularidade foi apontada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), conforme exame no Processo TCDF n° 123/2002 e Decisão n° 1875/2003 (TCDF, 2003, p. 93).

Adolescente revela que a execução nos dois primeiros anos ficou prejudicada pela falta de recursos, apesar da existência de um montante bastante expressivo no ano de 2003.

Além disso, a diferença entre o previsto e o executado salta aos olhos, pois as ações que visavam amparar os jovens ficaram comprometidas. Políticas voltadas para os jovens, além de extremamente importantes, têm previsão legal para a sua efetivação. Porém, o GDF, apesar das numerosas propagandas veiculadas na mídia, mostrando preocupação com o futuro da juventude, na verdade, parece ter a intenção somente de divulgar as suas ações sem que, no entanto, exista preocupação em realmente efetivá-las⁵², pois, não raro, os cortes orçamentários são habituais.

O Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso, tratado na tabela 12, a seguir, não teve nenhuma despesa realizada durante os quatro anos em destaque, apesar de existir previsão orçamentária, inclusive com uma dotação inicial. Contudo, mesmo que tivesse ocorrido despesa, provavelmente ela não conseguiria alcançar as metas previstas, em virtude do pequeno valor da dotação inicial no orçamento durante os quatro anos.

⁵² Confirmando a forma de atuação do GDF, de que o discurso é mais forte que a ação, a matéria Inovação Social em Brasília, publicada na Revista Istoé Dinheiro – Especial Publieditorial, de 31 de março de 2004, destaca algumas ações do GDF. Uma delas é a voltada para os adolescentes do Programa Picasso Não Pichava, que, segundo a matéria, o governo teria um orçamento de R\$ 2 milhões - montante bastante considerável. Contudo, a totalidade dos recursos não foi destinada ao FDCA, além de ser a Secretaria de Segurança a responsável pelo programa e não a Secretaria de Assistência Social. O Relatório de Atividades 2004, da Secretaria de Segurança, informa que 6,5 mil adolescentes receberam assistência do programa; contudo, segundo o TCDF (2005, p. 108), não houve registro de destinação específica de créditos orçamentários para este fim.

Tabela 12 – Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso

R\$ 1.000,00			
Ano	Despesa		
	(A) Dotação inicial	(B) Despesa realizada	% (B/A)
2001	66	-	-
2002	61	-	-
2003	54	-	-
2004	50	-	-

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005).

É importante destacar que a valorização do idoso nos últimos tempos, inclusive com a defesa dos seus direitos com o Estatuto do Idoso⁵³, vem merecendo atenção especial dos governos federal, estadual e municipal. Porém, o GDF parece caminhar na contramão de tal tendência. A criação do Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso demonstra a importância das políticas exclusivas para essa parcela da população, que, por suas peculiaridades, necessita de ações diferentes das reservadas ao restante da população. Assim, ao não serem seguidas as orientações previstas na legislação específica, o fundo deixa de funcionar como parte essencial de uma política de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa.

Quanto ao Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), a análise dos quatro anos constantes na tabela 13, revelam que a dotação inicial para as despesas do fundo sofreu um crescimento de 41% entre os anos de 2001 e 2004, com uma pequena redução entre 2002 e 2003. Entretanto, o incremento dos recursos para as despesas do fundo mostra-se comprometedor para o alcance das metas, ao se observar a dotação final de recursos para as despesas. Isso porque, o confronto dos números da dotação final com os das despesas realizadas – Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD) – exhibe grande

⁵³ Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

discrepância, situando essa política, pela avaliação da despesa proposta pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), como *deficiente*.

Tabela 13 – Fundo de Assistência Social do Distrito Federal

R\$ 1.000,00					
Ano	Despesa				
	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa realizada	(D) PPD* =(C/A)%	(E) COFD** =(C/B)%
2001	28.706	32.712	28.795	100,30 %	88,02 %
2002	42.347	33.858	29.749	70,25 %	87,86 %
2003	37.501	40.312	36.071	96,18 %	89,48 %
2004	40.610	47.887	40.870	100,6 %	85,34 %

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004) e TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) = Planejamento e Programação da Despesa; (**) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

O fato de existir uma lei federal regulamentando o funcionamento da assistência social e do Fundo de Assistência Social⁵⁴ não tem sensibilizado o Governo do Distrito Federal a reconhecer a assistência social como política estratégica de combate às desigualdades sociais no DF, indo também de encontro aos preceitos de leis distritais que ratificam a importância dessa política. O GDF sistematicamente deixa os mais pobres a própria sorte ao não implementar ações de assistência, em virtude dos cortes no orçamento.

O corte de recursos do Fundo de Assistência Social do DF durante os anos retratados girou em torno de 13%. E uma redução dessa ordem em uma política que historicamente sempre dispôs de poucos recursos financeiros, inviabiliza o alcance de qualquer meta prevista.

⁵⁴ LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Inviabiliza, também, quando a execução das metas se dá de forma confusa. No ano de 2003, as contas do Governo do DF informaram que três ações da Unidade Orçamentária do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (Abordagem em Situação de Rua, Colocação Familiar Natural e Substituta e Abordagem de Rua à População Desabrigada), foram classificadas como concluídas, embora não se possa constatar nenhum recurso empenhado.

Todavia, apesar da redução dos recursos para a assistência social, o GDF alardeia que nunca, em tempo algum, um governo fez tanto pelos pobres como ele⁵⁵. Entretanto, uma simples análise do quadro de implementação das políticas sociais do Distrito Federal mostra que as ações propostas estão muito aquém de propiciar uma real redução da pobreza e, conseqüentemente, das desigualdades sociais.

A redução dos recursos das políticas sociais e, conseqüentemente, da assistência social, concorre, sem dúvida, para a não diminuição dos números da pobreza no DF, ao contrário do que o governo apregoa. Na verdade, a política de combate à pobreza está à mercê de muitos interesses e o Governo do Distrito Federal, em vez de realizar ações para o equacionamento desse problema, em muitas oportunidades realiza despesas desnecessárias, como, por exemplo, o significativo aumento dos gastos com publicidade e propaganda⁵⁶.

O aumento da despesa do GDF (TCDF, 2002, pág. 69), tem sido uma constante, mas não com políticas de combate a pobreza. A confirmação para essa tendência aparece quando, dentre outras razões para o aumento, verifica-se o crescimento no número de leis ordinárias e

⁵⁵ Somente para exemplificar como o GDF alardeia suas supostas realizações sociais, no ano de 2003 a vice-governadora do DF, participou do IX Encontro de Mercocidades em Montevideu, Uruguai e, naquele momento, expôs as ações do GDF, falando da existência de 54 programas sociais enfatizando que o governo realizou uma verdadeira “revolução social” (Jornal Planalto Central, 24 a 30 de setembro de 2003 — Brasília/DF).

⁵⁶ Dados do TCDF mostram que as despesas com a publicidade das ações do governo, entre os anos de 2001 e 2004, aumentaram enormemente. Somente no ano de 2001 foram gastos 62,5 milhões de reais. Maiores detalhes serão fornecidos mais a frente.

complementares que acarreta o aumento das despesas de forma continuada, expandindo os gastos, mas sem que haja previsão responsável.

O aumento da despesa, como foi indicado, só não ocorre nas áreas de combate à pobreza, como a assistência social e, trazendo outro exemplo, na área de saúde, que prevê constitucionalmente limites mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde⁵⁷. E mesmo quando o governo afirma a realização de gastos dentro do previsto, muitas das vezes não é possível atestar se realmente foram gastos os recursos em determinada ação.

4.3.4 Pulverização dos recursos financeiros da assistência social

A Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal (SEAS) é o órgão responsável pela formulação e implementação da política de desenvolvimento social, ficando a seu cargo o planejamento, a coordenação e a execução de programas, projetos e atividades que garantam o atendimento das necessidades básicas da população do Distrito Federal, inclusive quanto à valorização da juventude e do idoso, ao atendimento a migrantes, a crianças e adolescentes privados da convivência familiar e/ou vítimas da violência e a menores infratores.

Todavia, a realidade tem demonstrado que as atribuições da SEAS estão dissipadas entre várias Secretarias do Distrito Federal. Na análise dos dados apresentados neste projeto, verifica-se que muito dos programas e atividades previstos não são executados pela SEAS.

Algumas ações do Governo do Distrito Federal vão de encontro ao contido na Lei Orgânica de Assistência Social, que rompeu com a histórica ausência de previsão de recursos financeiros para a assistência, com a criação de um fundo específico em âmbito nacional, para

⁵⁷ Emenda Constitucional n° 29/2000.

captar todos os recursos que deveriam destinar-se a Assistência Social⁵⁸. Ou melhor, todas as ações assistenciais contidas na LOAS devem contar com recursos desse fundo.

Os preceitos legais contidos na LOAS e no FNAS são confirmados no Distrito Federal por meio da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF, 1993) e do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF, 1995)⁵⁹. Contudo o Governo do Distrito Federal não segue esses preceitos legais, nem ao contido na Lei Orgânica e no FAS/DF, quando não observa que apenas a SEAS, por meio da FAS/DF, deveria gerir os recursos destinados à assistência social.

Os preceitos legais não são observados pelo GDF quando também se observa que outros órgãos, além da Secretaria de Assistência Social, desenvolvem atividades que são específicas dessa. Têm executado ações da assistência social, conforme Plano de Assistência Social do Distrito Federal para os anos de 2000 a 2003, as seguintes Secretarias: Saúde, Previdência Social, Trabalho, Educação, Habitação e Saneamento, Agricultura, Transporte, Segurança e Justiça. Algumas dessas Secretarias têm realizado tarefas que são exclusivas da Assistência Social e os recursos das políticas desenvolvidas por elas não passam pelo Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, o que contraria o disposto legal contido na LOAS.

Com a destinação de recursos e políticas por várias Secretárias, o GDF faz uma organização por área de atuação e não sob o critério institucional/funcional. Tudo isso revela que apesar de a assistência social estar prevista constitucionalmente e regulamentada na LOAS, ela ainda continua sendo utilizada como instrumento de práticas assistencialistas (SPOSATI, 1985); pois, conforme o Tribunal de Contas do Distrito Federal alguns gastos

⁵⁸ “Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que forem realizando as receitas”, artigo 29, LOAS.

⁵⁹ Lei Orgânica do Distrito Federal, artigos 217 a 220, Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, artigos 9º a 11.

ocorrem fora da SEAS, quer dizer em outras Secretarias, muitas vezes para alcançar limites legais de gastos com determinadas políticas exigidos por lei.

As ações do Governo do Distrito Federal deságuam em uma situação irregular de pulverização dos recursos financeiros da assistência social entre ações de outros órgãos, pois, legalmente, todos os recursos deveriam passar por um fundo único. Mas tais irregularidades não são exclusivas do GDF, conforme Boschetti:

A pulverização dos recursos destinados a ações assistenciais em vários órgãos do governo federal torna-se problemática porque, com esta dispersão, estes recursos não são alocados no FNAS, o que dificulta e até inviabiliza um acompanhamento do seu montante e destino [...] Essa dispersão dificulta o fortalecimento da política nacional de assistência social visto que não se verifica uma aplicação destes recursos em ações assistenciais articulada à PNAS⁶⁰, portanto, sem análise, apreciação e aprovação do Conselho Nacional de assistência social. Outra questão relevante refere-se à natureza dessas ações federais, se realmente são ações assistenciais, ou se trata de um mecanismo de disputa orçamentária, com a finalidade de canalizar recurso para esses órgãos, mesmo que as ações não se caracterizem como de assistência social. (BOSCHETTI, 2001, p. 80)⁶¹.

A pulverização dos recursos orçamentários da assistência tem criado um embate entre a SEAS e a Secretaria de Estado da Solidariedade que tem desempenhado várias atividades da assistência social, em uma clara demonstração de que o GDF não tem dado a devida atenção ao comando único previsto na LOAS, e nem à SEAS, enfraquecendo-a politicamente e pondo em riscos as ações de defesa dos mais pobres.

Exemplo de deslocamento de recursos e atribuições de políticas observa-se na Função Saúde, que tem como um de seus programas o Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda, executado pelo Fundo de Saúde do DF, embora vinculado à Secretaria de Solidariedade, com

⁶⁰ Programa Nacional de Assistência Social.

⁶¹ O livro de Boschetti traz uma análise da assistência social em âmbito nacional, porém muito dos problemas encontrados pela autora podem ser aplicados ao caso do Distrito Federal.

dispêndios basicamente na aquisição de pães, leite e cestas básicas. Todas as características desse programa estão relacionadas com a Assistência Social. O deslocamento de tais recursos é inclusive tema de ressalva na aprovação da prestação de contas do GDF, no ano de 2002, pelo TCDF (2003). Os créditos foram descentralizados para Secretaria de Solidariedade que realizou todas essas ações, mas com execução dos créditos no Fundo de Saúde do DF, na Função Saúde.

A pulverização dos recursos financeiros da assistência social no DF fica também evidenciada quando se analisa o orçamento do GDF no ano de 2002, na Função Segurança, na qual é possível verificar a existência da Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente. Pelas suas características, esta subfunção deveria estar na Função Assistência Social, bem como o Projeto Esporte a Meia-Noite, que se encontra alocada na Função Segurança.

Em uma análise do parecer do TCDF (2003) a respeito das contas do GDF para o ano de 2002, constata-se que esse governo tem tratado a assistência social como uma função não precípua do Estado⁶², dando como funções do Estado apenas Segurança, Saúde, Educação e Infra-Estrutura. A assistência social está deslocada em Outras Funções. Este é um dado que demonstra qual é a atenção dispensada à assistência pelo governo; ou seja, a solução da pobreza absoluta a que parte da população está sujeita ainda hoje não é uma prioridade do Governo do Distrito Federal.

O fato da Secretaria de Assistência Social não ter sob sua responsabilidade todas as ações ligadas à assistência vai de encontro ao estabelecido no próprio Plano de Assistência Social do DF para os anos de 2000 a 2003, que diz: “Em relação à administração e gestão das ações destacam-se os seguintes princípios: [...] comando único na gestão das ações [...]

⁶² Constatação feita logo no índice do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2002 (TCDF, 2003).

Centralização dos recursos orçamentários e financeiros da Assistência Social no Fundo de Assistência Social do Distrito Federal”. (Plano de Assistência Social do DF 2000 – 2003, 1999, p. 47 e 48).

Pelo citado acima, o GDF parece contradizer o contido no Plano de Assistência Social, pois tem uma função de assistência social com um fundo específico para centralizar a gestão e os recursos dessas políticas e, no entanto, a centralização não acontece, pois ora vêm-se programas e projetos sendo geridos pela assistência, ora vêm-se programas e projetos dessa função sendo geridos pelas mais diversas funções.

Tudo leva a crer que o procedimento adotado pelo Governo do Distrito Federal, de pulverizar as ações sociais entre os órgãos, seria apenas, no caso da Função Saúde, para atender a Emenda Constitucional nº 29/2000, que introduziu modificações no artigo 198 da Constituição Federal de 1988 e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, artigo 77, que exige limites legais de recursos mínimos para financiar ações na Saúde. O próprio TCDF recomendou ao GDF que não considerará nas prestações de contas futuras os gastos com saneamento básico afixados na Função Saúde⁶³. Na Função Educação, é possível encontrar, também, programas que deveriam estar na Função Assistência Social, em idêntica situação que foi encontrada na Função Saúde.

A situação evidencia mais uma vez que as políticas sociais não são prioridades e estão sempre sujeitas a cortes orçamentários. Dos três programas existentes na Função Educação, o que teve desempenho menos pífio, no ano de 2002, foi o Renda Minha - com um volume de recursos considerável, em comparação com políticas semelhantes, cerca de R\$ 63 milhões valor muito superior ao aplicado no FAS-DF, R\$ 24 milhões. Contudo, o valor empenhado

⁶³ Essa constatação foi realizada pelo TCDF no Relatório sobre as contas de 2002 (TCDF, 2003, p. 173).

foi de pouco mais de R\$ 50 milhões, ou seja, ocorreu uma redução de cerca de 20% ⁶⁴. Considerando a quem os recursos deveriam se destinar, famílias carentes, essa redução significou uma grande perda para as unidades familiares que ficaram fora do programa.

Ao analisar a tabela 14, é possível aferir o valor e o percentual gastos pelo Governo do Distrito Federal com a função Assistência Social que, nos quatro anos em tela, teve uma média de 3,78 % do montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Considerando que essa é uma política fundamental para o combate à pobreza e às desigualdades sociais, o percentual gasto é extremamente baixo, o que compromete o alcance das metas propostas pelo Governo do Distrito Federal.

Tabela 14 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por Unidade – Orçamentária e por Função

R\$ 1.000,00				
Ano	Despesa			
	(A) Despesa realizada na função Assistência Social	% *	(B) Despesa realizada pelo FAS/DF	(B/A) %
2001	186.138	2,32	28.795	15,46
2002	113.744	1,30	29.900	26,28
2003	228.539	7,88	36.071	15,78
2004	215.648	3,65	41.399	19,19

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Contudo, ao se comparar os gastos da Assistência Social com os recursos repassados ao Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, é possível constatar que a grande maioria dos recursos não transita pelo fundo, sendo a média nos quatro anos de 19,17%. Tal procedimento do GDF, inicialmente representa um descumprimento da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), pois esta lei prevê que os recursos a serem utilizados pela

⁶⁴ Dados do SIAC, 2002.

assistência social sejam coordenados, elaborados e executados, com a articulação em conjunto com outros órgãos do GDF⁶⁵, contudo, o que se observa é que os recursos para a assistência social não passam pela Secretaria de Assistência Social, mas sim por várias outras secretarias.

Com relação ao FAS/DF, esse também não recebe todos os recursos que são destinados à função Assistência Social, como demonstrado no tabela 14. O procedimento que o GDF adota inviabiliza o correto funcionamento do fundo, pois esse não tem sob sua responsabilidade a totalidade dos recursos que são destinados à assistência social no DF.

Cabe ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF)⁶⁶ zelar pela exata aplicação dos recursos do FAS/DF. Mas como os recursos se encontram distribuídos entre algumas Secretarias do GDF, é muito provável que o Conselho não esteja conseguido fazer com que a lei seja seguida, criando dificuldades para o acompanhamento dos caminhos que os recursos financeiros seguem entre os órgãos do GDF e a correta aplicação em ações articuladas pelo Conselho. E os recursos financeiros ao não passarem pelo fundo indicam que os órgãos do GDF os estão aplicando em ações não definidas pelo Plano de Assistência Social do Distrito Federal.

O Governo do Distrito Federal fala da intenção de resolver a questão da pobreza e da desigualdade social. Contudo, a fórmula utilizada, a de não fazer o correto uso do FAS/DF, demonstra a intenção real de colocar os interesses político-partidários e econômicos acima dos interesses sociais, pois somente agregando todas as despesas em um único fundo é possível comensurar a aplicação correta dos recursos e a avaliação das metas e objetivos alcançados. A intenção de erradicar a pobreza fica prejudica em virtude de a ação ter sido

⁶⁵ Art. 218, Capítulo III – Da Promoção e da Assistência Social – LODF, 1993.

⁶⁶ Lei Complementar nº 997, de 29 de dezembro de 1995, Dispõe sobre a criação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e dá outras providencias.

feita de modo equivocado, ao não reunir todas as ações de combate à pobreza sob único instrumento de administração.

Nos quadros apresentados abaixo, será traçado uma comparação entre despesas de subfunções e os respectivos fundos.

Da análise da tabela 15, é possível constatar que as despesas realizadas pela subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente sofreram inconstância, com predominância da diminuição dos recursos durante os quatro anos analisados. Na análise, do Fundo fica claro que a grande maioria dos recursos destinados à promoção de políticas para crianças e adolescentes não foram repassadas para o fundo respectivo, com claro desrespeito à lei de criação do referido fundo.

Tabela 15 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por Unidade – Orçamentária e Subfunção

R\$ 1.000,00				
Ano	Despesa			
	(A) Despesa realizada na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente	% *	(B) Despesa realizada pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	(B/A) %
2001	56.979	0,71	-	-
2002	16.923	0,19	-	-
2003	21.423	0,40	1.511	7,05
2004	25.363	0,43	210	0,82

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004). TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Na tabela 16, as despesas, na subfunção Assistência ao Idoso, foram insignificantes, sendo que no ano de 2003, reduziram-se ainda mais. Mas, apesar dos baixíssimos recursos

destinados a essa rubrica, nenhum valor foi destinado ao Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso nos quatro anos analisados.

Tabela 16 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da Unidade – Orçamentária e por Subfunção

R\$ 1.000,00				
Ano	Despesa			
	(A) Despesa realizada na Subfunção Assistência ao Idoso	% *	(B) Despesa realizada pelo Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso do DF	(B/A) %
2001	813	0,01	-	-
2002	29	0,00	-	-
2003	1	0,00	-	-
2004	84	0,00	-	-

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Elaboração própria.

(*) percentual da despesa em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Pela análise dos três fundos destacados, percebe-se que o GDF, apesar de ter criado os fundos, não os tem utilizado como a lei determina. Os prejuízos são claros, o controle da sociedade fica prejudicado, pois se os recursos fossem agrupados nos fundos haveria a possibilidade de uma maior transparência na aplicação, inclusive facilitando a estipulação das metas e avaliação dos resultados.

4.3.5 Despesa executada por função e por agenda de governo

Uma maneira de verificar que tipo de tratamento o GDF tem dispensado à assistência social é comparando os gastos dessa política com as demais. No ano de 2001, por exemplo, os gastos com assistência social representaram somente 2,3% de tudo o que o governo do DF gastou, sendo que as maiores despesas ocorreram na área da previdência social, educação,

segurança pública e saúde. A assistência encontrava-se em 11º lugar entre as funções com maiores despesas, colocando-se assim atrás das políticas que com ela compõem o sistema de seguridade social previsto na Constituição da Federal vigente.

Assim, apesar da expressiva concentração de renda existente no DF, o governo local aplica poucos recursos financeiros em políticas de assistência social, política reconhecidamente necessária, repita-se, no combate às desigualdades sociais.

No ano de 2004, o GDF passou a executar as suas políticas públicas divididas por Agenda de Governo, de acordo com a nova concepção do planejamento, em vez de utilizar a análise por nível de Função. A Agenda foi elaborada em consonância com o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de 2003 – 2004 (PDES) e com o Plano Plurianual 2004/2007.

A linha de atuação do Governo foi desmembrada em quatro áreas distintas:

- Agenda Social – que consiste em atender com agilidade e eficiência a população do DF situada abaixo da linha de pobreza e, ao mesmo tempo, trabalhar intensamente pela independência econômica dessa parcela;
- Agenda de Desenvolvimento Econômico – que visa consolidar as áreas de desenvolvimento econômico e viabilizar a criação de novos pólos no DF e Entorno;
- Agenda de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – que pretende assegurar a expansão racional da ocupação territorial, de forma a garantir a eficiência da atividade econômica e a harmonia social;

- Agenda da Gestão Pública – que intenta disseminar o modelo de gestão empreendedora, visando à modernização do aparelho estatal e da organização administrativa.

Esses critérios tentam evidenciar uma avaliação mais efetiva dos programas de governo, comparando os objetivos, diretrizes e metas preestabelecidas. Porém, ao se verificar as despesas realizadas no ano de 2004, na Agenda Social, foi possível constatar que ela apresentou a maior redução de recursos entre as Agendas, quando da comparação entre a dotação inicial e a despesa realizada.

Pela análise da tabela 17, percebe-se novamente que, embora o GDF tenha mudado a concepção do planejamento, agregando as ações em grandes grupos, o objetivo da Agenda Social, logo após a sua criação, já ficou prejudicado, demonstrando antigos vícios como o de tratar os assuntos sociais como questão de menor.

Tabela 17 – Agenda de Governo – 2004

R\$ 1.000,00						
Agenda	(A) Dotação inicial	(B) Dotação Final	(C) Despesa realizada	% *	(D) PPD** =(C/A)%	(E) COFD*** =(C/B)%
Social	1.340.963	1.137.343	834.486	13,66	73,37	62,23
Desenvolvimento Econômico	127.941	205.247	161.150	2,64	78,52	125,96
Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura	1.799.019	2.093.522	1.251.164	20,48	59,76	69,55
Gestão Pública	3.601.847	4.234.076	3.861.912	63,22	91,21	107,22

Fonte: TCDF, 2005.

(*) percentual da despesa da agenda em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

(**) = Planejamento e Programação da Despesa; (***) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

A meta proposta, “atender com agilidade e eficiência a população do DF situada abaixo da linha de pobreza”, novamente fica apenas no papel. Primeiro, por criar políticas focadas apenas na pobreza extrema, que são conhecidamente perversas, pois invariavelmente jogam os miseráveis na “armadilha da pobreza”. Além disso, há a clara intenção de criar uma tendência de selecionar segmentos muito específicos, focalizando ações em populações de extrema vulnerabilidade, ou em situação de risco social, elegendo categorias vulneráveis e com baixa renda, o que as torna mais restritivas e residuais (BOSCHETTI, 2001).

Em segundo lugar, os assuntos sociais para o GDF tornam-se uma questão adiável, pois a meta proposta cai por terra logo na primeira oportunidade. Com uma redução da ordem 37,77% dos recursos necessários à implementação das políticas sociais, mais de um terço dos programas deixaram de ser desenvolvidos, fazendo crer também que um terço dos pobres situados abaixo da linha de pobreza deixaram de ser assistidos.

Foram registradas 192 prioridades na LDO/2004 para a Agenda Social. Contudo cinco não foram identificadas nas dotações consignadas na LOA/2004 e 117 não apresentaram nenhuma execução. Sendo assim, somente 36,5% das prioridades constantes da LDO/2004 tiveram alguma realização.

As reduções nos recursos para financiar as políticas também ocorreram de forma sistemática. Apenas para citar um exemplo, o programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda, um dos principais programas sociais do GDF, teve como despesa realizada apenas 2/3 do previsto inicialmente.

Das políticas setoriais da Agenda Social; Educação; Saúde; Segurança; Trabalho e Direitos Humanos; Ação Social, Esporte e Lazer e Cultura, nenhuma demonstrou ter

alcançado um indicador satisfatório no Índice de Avaliação da Execução Orçamentária da Despesa.

4.3.6 Secretaria de Solidariedade

As políticas de assistência social estão diluídas entre várias Secretarias do Governo do Distrito Federal. Ou seja, apesar de as ações sociais estarem sob um comando único – o da Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal⁶⁷ – várias Secretarias acabam por executar uma série de ações, as quais, na sua maioria, desenvolvem funções de assistência social.

O GDF atuou, em 2003, na área de assistência social por meio das seguintes unidades orçamentárias:

- Secretaria de Ação Social (SEAS), responsável por planejar coordenar e avaliar a execução de programas, projetos e atividades que garantam o atendimento das necessidades básicas da população;
- Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), cujo objetivo é financiar benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social;
- Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA/DF), que visa ao financiamento de programas e projetos e serviços voltados para a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

⁶⁷ Criado em 30 de dezembro de 2002, pela Lei nº 3.116, o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, cuja execução ficará a cargo da Agência do Desenvolvimento Social do Distrito Federal, tem por finalidade, “[...] planejar, articular, supervisionar e avaliar as ações voltadas à promoção do desenvolvimento humano, à erradicação da miséria, à redução dos níveis de pobreza, ao combate à fome e à melhoria dos direitos humanos e promoção social”.

- Secretaria de Solidariedade (SESOL), responsável pela criação de estratégias governamentais de combate à pobreza e à fome.

Ao decidir que não só a Secretaria de Ação Social executaria ações sociais, o GDF acabou por induzir o enfraquecimento dessa Secretaria e das próprias ações, pois, com a pulverização dos recursos que deveriam ser destinados à assistência social, boa parte deles não é alocada no Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF). Isso é constatado quando se percebe que o montante aplicado em programas de assistência social é muito maior do que os valores executados pelo FAS/DF.

Este procedimento não permite que fique claro qual o montante exatamente aplicado nas políticas de assistência social, assim como o destino exato da aplicação dos recursos, prejudicando também a execução e a avaliação dos programas.

Dessa forma, ficaram também comprometidas as ações previstas no Plano de Assistência Social do Distrito Federal para os anos de 2000 a 2003, que previam, dentre outros aspectos, “a centralização dos recursos orçamentários e financeiros da Assistência Social do Distrito Federal”⁶⁸. Portanto, a análise, avaliação e aprovação das referidas ações pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) fica dificultada.

Tendo em vista a pulverização, um outro fator a considerar diz respeito à natureza dessas ações, isto é, se realmente são ações assistenciais, “... ou de um mecanismo de disputa orçamentária, com a finalidade de canalizar recursos para esses órgãos” (BOSCHETTI, 2001), pois a disputa entre as Secretarias por um orçamento maior é uma constante, o que permite a prevalência de interesses político-partidários.

⁶⁸ Plano de Assistência Social do Distrito Federal 2000 – 2003, Secretaria da Criança e da Assistência Social, dezembro de 1999.

É possível encontrar também ações que estão registradas em duas ou mais funções ao mesmo tempo, demonstrando que existe falta de controle por parte do Governo do DF da realização de suas atividades. Esse procedimento faz com que não se saiba com certeza qual Secretaria está à frente da implementação de uma determinada ação. No Distrito Federal existem duas Secretarias que executam atividades de assistência social: a Secretaria de Ação Social, que tem a função de planejar, coordenar e avaliar a execução de programas, projetos e atividades de serviços sociais; e a Secretaria de Solidariedade com competências similares à Secretaria de Ação Social. Compete à Secretaria de Solidariedade “[...] implementar e gerenciar o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Distrito Federal, combatendo a fome e a miséria do DF, fazendo com que o beneficiário conquiste a cidadania e recupere a auto-estima”⁶⁹

O problema é perfeitamente avistável quando se considera um dos maiores programas do GDF – o Programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda – que, apesar de ser eminentemente social, não foi integralmente classificado na função Assistência Social. A quase totalidade de seus recursos foi classificada na função Saúde, com execuções ocorrendo sob a responsabilidade do Fundo de Saúde do Distrito Federal, mas vinculados à Secretaria de Solidariedade, com dispêndios predominantemente em leite, pães e cestas básicas, além de despesas com embalagem e armazenamento. Nesse programa foram aplicados R\$ 60,6 milhões, no ano de 2002, mas somente R\$ 170 mil foram registrados na função Assistência Social. Dessa forma, a Secretaria de Solidariedade acaba realizando atividades que poderiam ser executadas pela Secretaria de Assistência Social. Entretanto, a principal questão não é exatamente esta, mas sim a forma como o GDF entende os direitos sociais.

⁶⁹ Atribuições previstas na Lei nº 2.302, de 21 de janeiro de 1999, que instituiu a Secretaria de Solidariedade.

Quando o GDF centraliza ações sociais em um órgão que tem por denominação e intenção prestar “solidariedade”, na verdade esse mesmo governo acaba fugindo da função precípua de um Estado ampliado, que é garantir direitos de cidadania social, que constituem arenas de conflitos de interesses — e não tratar questões ligadas à pobreza de forma solidária. Não cabe, porque não é factível, ao Estado moderno ser solidário com o cidadão, mas sim dar respostas, como dever de cidadania, às legítimas demandas e necessidades sociais e tratar a questão da pobreza como questão de direito.

Direito é sinônimo de conquista; é aquisição de garantias que somente o Estado pode assegurar; este que tem por função proteger o cidadão sem que para tanto tenha de exigir contrapartidas. Contudo, é possível observar que em vez de ser ampliada uma rede universal de proteção social, que implique maior dever do Estado na defesa dos direitos sociais, vê-se que está em franco processo de desenvolvimento a implantação de um modelo de bem-estar pertencente ao âmbito privado, no qual a família, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas assumem a responsabilidade de garantir melhorias na vida daqueles que sofrem com os infortúnios da vida (MONTAÑO, 2002).

Existe, de fato, um chamamento para o voluntariado, para a solidariedade, motivado por compaixão pelo menos afortunados, mas a solidariedade está relacionada, apenas, à obrigação moral, geralmente de caráter individual que necessariamente não remete a direitos. O envolvimento da sociedade com a solidariedade é importante e, porque não dizer essencial, especialmente num momento em que a sociedade se depara com individualidades exacerbadas. Mas, a proposta em pauta tem como objetivo diminuir a participação do Estado na defesa dos direitos, se possível criando um esvaziamento em torno desse assunto, para a criação de uma via de privatização das políticas públicas, com o conseqüente desmonte dos direitos sociais, que só o Estado pode garantir. (PEREIRA, 2001b).

A permanente defesa dos direitos nunca será realizada pelo voluntariado com a sua solidariedade espontânea e casual, mas sim pelo Estado, porque somente ele possui a prerrogativa legal e política de resguardar direitos. No Distrito Federal vê-se o Estado executar ações que não contribuem para a melhoria de vida e de cidadania da parcela mais pobre da sociedade, com a reedição de ações assistencialistas de caráter condicional como as que prevêm que “[...] As famílias atendidas ficarão obrigadas a apresentar o comprovante de vacinação atualizado dos filhos em idade vacinal, o comprovante de matrícula e frequência escolar e a inscrição no SINE – Sistema Nacional de Emprego, de todos os membros da família que estejam desempregados e aptos para o trabalho, além da participação em reuniões socioeducativas, organizadas pelo Órgão Executor”⁷⁰.

Pela perspectiva da cidadania o cidadão pobre deve receber o benefício porque é um direito assegurado constitucionalmente. Mas, ao criar um caráter condicionante nessa ação, o Estado produz uma série de exigências que desvirtuam o direito, demonstrando relutância para combater efetivamente a pobreza. (PEREIRA, 2000).

O Governo do Distrito Federal age em consonância com preceitos neoliberais ao querer transformar o direito dos cidadãos pobres em uma questão solucionável com medidas meramente solidárias, confundindo a ação do Estado com a ação da sociedade. O enfrentamento da questão da pobreza compromete decisivamente o Estado, não como coadjuvante, mas como protagonista, como *garante* de direitos. Vê-se, ainda, que as dificuldades não se resumem as competências concorrentes entre as Secretarias. No caso da Secretaria de Solidariedade, esta apresenta problemas em suas contas, prejudicando em muito a clareza de suas ações.

⁷⁰ Decreto nº 21.466, de 25 de agosto de 2000, regulamentando a Lei nº 2.303, de 21 de janeiro de 1999, que institui o Programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda – Pró-Família.

Quanto à análise da despesa por programa de governo, o Programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda (Pró-Família)⁷¹, será implementado e executado pela Secretaria de Trabalho, Direitos Humanos e Solidariedade, através da Subsecretaria de Solidariedade, e possui os seguintes projetos:

- Frente de Trabalho e Qualificação Profissional;
- Banco de Doações, com a participação da classe empresarial nas doações de bens e serviços;
- Cesta de Alimentos da Família;
- Isenção de Tarifas de Água e Esgoto;
- Isenção de Tarifas de Energia Elétrica;
- Leite Solidariedade;
- Pão da Solidariedade;
- Restaurante da Solidariedade.

Mas, uma análise de sua viabilidade revela que o Programa é afetado pelos mesmos problemas detectados nas políticas anteriores.

Ao se comparar as Despesas Realizadas com a Dotação Inicial na tabela 18, a seguir, e mesmo com a Dotação Final, mais uma vez se constata que os problemas enfrentados por esse Programa são idênticos aos já aqui expostos – com exceção do ano de 2003 em que a despesa realizada superou em muito a dotação inicial, mas não com relação à dotação final.

⁷¹ Regulamentado pela Lei Distrital nº 2.303, de 21 de janeiro de 1999, visa a sustentação alimentar e de melhoria das condições de vida da população de baixa renda do Distrito Federal.

Todavia, o ano de 2004 apresentou uma redução de recursos em despesas realizadas da ordem de 66,80%. Tal redução representa uma diminuição em torno de 33% das metas pretendidas, implicando que 1/3 das famílias carentes cadastradas para receber o benefício, não foram favorecidas.

Tabela 18 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Execução da despesa por programa – Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda

R\$ 1.000,00						
Ano	Despesa					
	(A)	(B)	(C)		(D)	(E)
	Dotação inicial	Dotação Final	Despesa realizada	% *	PPD** =(C/A)%	COFD*** =(C/B)%
2001	94.920	77.456	76.801	0,96	80,90	99,15
2002	89.107	86.200	74.544	0,85	83,65	86,48
2003	77.465	99.995	96.359	1,80	124,38	96,36
2004	92.858	70.434	62.028	1,05	66,80	88,06

Fonte: SIAC e TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005).

(*) percentual da despesa do programa em comparação com o montante geral do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

(**) = Planejamento e Programação da Despesa; (***) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

O Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda (Pró-Família) cujo cadastramento dos beneficiários teve início em abril de 1999, tinha, em 2002, 96 mil famílias aptas a receberem o benefício. Visando garantir a segurança alimentar de crianças entre seis meses e sete anos de idade, gestantes e lactantes, pessoas sob assistência em creches e asilos e integrantes do programa Frente de Trabalho, eram distribuídos pão e leite em 127 pontos do Distrito Federal, numa média de 82.102 litros de leite e 165.154 pães por dia.

Faz parte, também, do programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda o projeto Cesta de Alimentos, que, em 2002, distribuiu 1.149.004 cestas pela Secretaria de Solidariedade. Em 2003, foram concedidos 924,4 mil cestas de alimentos, com uma média de

77 mil por mês. Nesse ano, foram distribuídos 19,5 % a menos em comparação a 2002, quando o número superou 1,1 bilhão de cestas.

No ano 2000, o programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda foi indevidamente classificado na função Saúde. E foram despendidos à conta desse programa, os seguintes recursos: R\$ 31,9 milhões para cestas básicas da solidariedade; R\$ 18,9 milhões para o leite da solidariedade; R\$ 7,2 milhões para o pão da solidariedade e R\$ 2,4 milhões para o restaurante da solidariedade. Todas essas ações ficaram a cargo da Secretaria de Solidariedade, para quem os créditos foram descentralizados; mas, a execução dos créditos ocorreu no âmbito do Fundo de Saúde do Distrito Federal (TCDF, 2003).

Em 2002, o GDF previu uma dotação inicial de R\$ 89,1 milhões para serem executados no programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda, sendo que a despesa empenhada foi de R\$ 74,5 milhões; ou seja, foram executados apenas 83,65 % do previsto, o que faz com que essa política seja definida como *altamente deficiente*, conforme o Índice de Avaliação da Execução Orçamentária da Despesa da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP). Entretanto, apesar da redução de recursos em torno de 15% do que estava previsto inicialmente, o Programa conseguiu superar as metas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), de 2002, conforme tabela a seguir:

Tabela 19 – Demonstrativo de Metas do Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda – 2002

Projeto/Atividade	Previsão LOA		Realizado
	Descrição/ Unidade medida	Quantidade	
Cestas Básicas da Solidariedade	Família assistida	71.458	105.647
Leite da Solidariedade	Pessoa assistida	78.968	99.376
Pão da Solidariedade	Pessoa assistida	78.968	99.376
Pão e Leite para Entidades	Entidade assistida	44	62
Restaurante da Solidariedade	Refeição fornecida	10.000	118.652

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas e de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho e TCDF, 2003.

Da leitura da tabela 19, percebe-se, à primeira vista, que os projetos/atividades obtiveram excepcional êxito porque superaram as metas com considerável margem e porque a superação dessas metas contribuiu para que um maior número de cidadãos pudesse usufruir dos serviços oferecidos pelo Estado. Contudo, ao se utilizar os índices de avaliação da ABOP para as metas do Programa, vê-se que a superação das metas pode demonstrar um comportamento considerado altamente deficiente, pois todos os cinco projetos/atividades tiveram uma variação de mais de 15%.

Existe, além disso, grande dificuldade na projeção das necessidades orçamentárias apontadas na LOA, pois, por haver ocorrido despesa maior que a previsão inicial, fica demonstrado que o governo não obedeceu ao que foi previamente planejado. Com efeito, uma política para ter bom desempenho precisa estar próximo do que foi previsto. O fato de ela superar em mais de mil vezes a previsão inicial, como foi o caso do projeto/atividade Restaurante da Solidariedade, demonstra a falta de critérios rigorosos no estabelecimento de

metas físicas e financeiras frente às necessidades – o que pode comprometer todo o planejamento, incluindo outras políticas que podem ter seus orçamentos reduzidos.

O suposto sucesso do programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda ocorreu na função Saúde. Contudo, uma parte desse programa deveria ter sido executada na função Educação, onde havia uma dotação inicial de R\$ 100 mil. Mas, não houve qualquer empenho de recursos para a execução do programa na função Educação. Esse caso ilustra como ocorrem as dificuldades na projeção da despesa, na qual, em uma Unidade Orçamentária (UO), estão dispostos recursos para além do previsto e, em outra Unidade, nem sequer há menção de recursos para minimamente executar suas ações.

Cabe também à Secretaria de Solidariedade a missão de se articular com órgãos da administração federal e com organismos internacionais, indicando a implementação de programas destinados ao fornecimento de alimentos a famílias de baixa renda, residentes no DF, e na Região do Entorno do Distrito Federal – o que nem sempre acontece.

No ano de 2004, o programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda contou com uma redução de 31,54% dos recursos previstos. O valor total contido na tabela 20 diverge do valor da tabela 18, em virtude de não haver ocorrido a execução das dotações relativas aos subtítulos Apoio Emergencial a Famílias de Baixa Renda – R\$ 40 mil; Ações Emergenciais de Solidariedade – R\$ 1 milhão; e Isenções de Tarifa de Energia Elétrica – R\$ 1,2 milhão. Os demais subtítulos vinculados ao mencionado programa seguem na tabela a seguir:

Tabela 20 – Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda – Subtítulos executados – 2004

Subtítulo	Dotação Inicial	Dotação Final	Despesa Realizada
Cestas Básicas da Solidariedade	9.300	24.300	22.283
Leite da Solidariedade	21.600	21.230	19.922
Pão da Solidariedade	9.000	8.805	7.103
Conceder a Famílias Carentes o Cartão Renda Solidariedade para Aquisição de Gêneros Alimentícios e Gás de Cozinha	50.000	13.499	11.845
Isenção de Tarifas de Água e Esgoto	500	1.300	419
Capacitação dos Beneficiários do Pró-Família	0	1.100	274
Automatização do Programa Pró-Família	200	200	183
Total	90.600	70.434	62.028

Fonte: SIGGO, 2004 e TCDF, 2005.

As dotações iniciais dos subtítulos Leite da Solidariedade e Pão da Solidariedade tinham como meta atender 92 mil famílias, cada. Contudo, devido à redução dos recursos financeiros foram atendidas somente 69,6 mil famílias em ambos os casos – uma redução de aproximadamente 25%. Tendo em vista a importância desse programa, uma redução dessa ordem deixou no desamparo mais de vinte mil famílias que aguardavam que o Estado lhes amparasse com um auxílio vital – o alimento. Porém, mais uma vez o GDF realizou uma previsão com ausência de exatidão na fixação das metas.

O subtítulo “Conceder a Famílias Carentes o Cartão Renda Solidariedade para Aquisição de Gêneros Alimentícios e Gás de Cozinha”, que prevê a complementação da renda familiar com a concessão de um crédito eletrônico mensal no valor de R\$ 130, previa atender 90 mil famílias, mas atendeu apenas 10,2 mil.

Sempre que se observam cortes em recursos financeiros que deveriam se destinar à política de assistência social, surge o questionamento de como os governantes interpretam o artigo 4º da LOAS, que diz: “a assistência social rege-se pelos seguintes princípios: [...] I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (Lei nº 8.742, de 7.12.1993).

A respeito do referido artigo não cabe interpretação, pois ele diz claramente que as necessidades humanas vêm em primeiro lugar; e a respeito da vida, nada pode ter primazia sobre ela. Subtrair recursos financeiros para as políticas de assistência social é antes de tudo uma ofensa para com aqueles cidadãos carentes que aguardam que o Estado os defenda de forma cidadã.

4.4 Contas do Governo do Distrito Federal – problemas recorrentes

4.4.1 Atrasos e divergências na prestação de contas

Com efeito, o GDF tem apresentado problemas sérios na prestação de suas contas durante os períodos aqui analisados. O próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) tem, por diversas vezes, advertido o Governo do DF quanto à necessidade da correta prestação de contas e quanto aos prazos legais a serem respeitados. Porém, problema maior que a intempestividade da prestação, são as divergências nas prestações de contas, também por diversas vezes alertadas pelo TCDF (2002, p. 12).

Esses recorrentes problemas de incorreta prestação de contas dificultam sobremaneira a avaliação da implementação das políticas públicas, que ficam prejudicadas na medida em que o atraso nas prestações de contas inviabiliza a sua avaliação e seu planejamento. Já as divergências na referida prestação não permitem que se verifiquem com exatidão os valores gastos com determinadas ações do Estado – muitas vezes em áreas cruciais para o

desenvolvimento social. Isso expõe determinadas camadas da população, que necessitam de ações urgentes do Estado, ao perigo de não terem suas necessidades básicas atendidas, em virtude de, dentre outros motivos, ocorrerem falhas na correta aplicação dos recursos financeiros – que ficam evidentes quando o governo não tem clareza, nem exatidão de que valores foram aplicados em determinadas políticas, ou em que políticas foram aplicadas os recursos.

A desorientação do GDF quanto à precisão de suas metas, fica evidente quando se analisa o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES)⁷², para o período de 1999 a 2002. O Plano que deveria ter entrado em vigor em 1999, somente foi aprovado por lei distrital em meados de 2000. O fato demonstra a negligência com o planejado, pois o Plano deveria orientar as ações do governo já a partir de 1999, assim como o Plano Plurianual (PPA) para o período 2000–2003. A não efetivação do Plano no período oportuno, certamente prejudicou o alcance das metas do Governo do DF para esse período.

O planejamento do Governo do Distrito Federal tem sido historicamente minado por fragilidades e inconsistências e apesar do PDES, que teoricamente seria o norte de suas ações do governo, este Plano não apresenta definição e nem quantificação de metas. Entre as inconsistências que perduram podem ser citadas: a não fixação de indicadores, ou patamares a serem alcançados, ao final de cada período, bem como a discriminação de mais de uma meta por ação, o que inviabiliza uma análise de custos *versus* metas. Problemas também são observados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2001, que não apresenta os indicadores socioeconômicos, o que inviabiliza avaliações futuras quanto ao cumprimento de metas, quando confrontadas com metas de anos anteriores.

⁷² O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo do Distrito Federal estabelece, para o período de 1999-2002, as diretrizes gerais, definindo os objetivos e políticas globais e setoriais que orientarão a ação governamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal.

4.4.2 Execução orçamentária

O GDF tem tido problemas também de discrepâncias entre a estimativa da receita e aos recursos efetivamente arrecadados. Ao longo dos últimos anos, ele tem fixado suas despesas por meio da LOA, efetuando aumentos no orçamento basicamente mediante créditos adicionais abertos, fazendo com que a despesa empenhada fique geralmente maior do que a despesa antes fixada. No ano de 2001, a diferença entre o previsto e o arrecadado foi de 3,9 % de *insuficiência* de arrecadação. Entretanto, apesar da diferença para menos, este foi um excepcional resultado, pois, em comparação com os outros anos, foi o melhor, em oposição ao ano de 1999, quando a insuficiência foi de quase 30 %. Somente no ano de 2003, a anulação de dotações para suprir os créditos adicionais chegou a 30,4 %. Esse procedimento tem consistido na ação de anulação de determinadas ações para que outras passem a existir.

Por meio dessas constatações fica evidenciada a arraigada prática de reprogramação da metas definidas nas leis orçamentárias anuais e o descontrole na abertura de créditos adicionais, o que é confirmado utilizando a avaliação sobre a eficiência das previsões iniciais e adicionais da despesa orçamentária desenvolvida pela ABOP, na qual se confirma que não apenas no DF, mas também na União o orçamento ainda é visto como uma peça de ficção.

Diante desses números, mais uma vez se verifica que o GDF não consegue ter controle sobre suas finanças, o que traz uma série de problemas para a implementação das políticas públicas e, em maior proporção, para as políticas sociais, especialmente para a assistência. Esta, como já dito, esbarra na incompreensão dos governos para o entendimento do seu verdadeiro significado, deixando os pobres à mercê de um orçamento público confuso, incapaz de demonstrar as simples metas de governo.

A parte da receita referente ao orçamento, no ano de 2001, apresentou resultado de arrecadação da ordem de 5,2%, menor que no ano anterior, somando R\$ 417,8 milhões. A redução de 5% do valor previsto inicialmente para ser arrecado, trouxe sérios prejuízos à implementação de políticas públicas.

Todavia, no ano 2002 houve crescimento na receita da ordem de 10,4 % em relação ao ano anterior, apesar de ter havido uma diferença a menor de R\$ 296,3 milhões em relação à receita estimada, o que significou insuficiência de arrecadação em torno de 3,1 %. Como sempre, uma diferença tão considerável entre o estimado e o efetivamente arrecadado, evidência falha no planejamento do processo de estimativa da receita, bem como nas revisões promovidas ao longo do exercício, em decorrência da abertura de créditos adicionais.

Das alterações efetuadas no orçamento, é preciso destacar que 73,9 % dos créditos suplementares e 96,6 % dos especiais foram abertos com base na anulação total ou parcial de dotações orçamentárias. O grande volume de créditos adicionais abertos com base na anulação de dotações mostra o volume de prioridades e metas sacrificadas em favor de revisões realizadas ao longo do exercício financeiro, revelando que existe grande deficiência na prática da elaboração dos orçamentos, tornando-os incompatíveis com a realidade. (TCDF, 2003, p. 292).

Verificou-se ainda que algumas operações de suplementação de créditos e cancelamentos de dotações superaram o limite máximo de 25 % por unidade orçamentária, previsto no art. 8º, I, *caput*, e alínea “a”, da Lei Orçamentária Anual de 2002. Houve registros de créditos suplementares abertos sem que houvesse dotação preexistente. Essa prática já foi

registrada no Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativo a 2000⁷³.

A tabela 21 apresenta os índices apurados para os totais de despesas previstas e executadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com a utilização da metodologia da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), na qual se procura avaliar a eficiência das previsões iniciais e finais das despesas orçamentárias.

Tabela 21 – Índices de Avaliação da Execução Orçamentária da Despesa

R\$ 1.000,00					
Ano	Orçamento Fiscal de Seguridade Social – Exercícios 2001 a 2004				
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
	Dotação inicial	Dotação Final	Despesa Realizada	PPD* =(C/A)%	COFD** =(C/B)%
2001	7.171.187	8.174.114	6.170.044	86,04	75,48
2002	7.424.123	8.043.042	6.232.275	83,95	77,49
2003	5.980.083	6.889.370	5.717.677	95,61	82,99
2004	6.459.788	7.242.664	5.902.043	91,37	81,49

Fonte: SIAC (2001 e 2002), SIGGO (2003 e 2004), TCDF (2002, 2003, 2004 e 2005). Tabela: elaboração própria.
(*) = Planejamento e Programação da Despesa; (**) = Capacidade Operacional Financeira da Despesa.

As despesas executadas no período nem sequer alcançaram as dotações inicialmente fixadas, ficando a diferença entre o previsto e o executado entre R\$ 262 milhões a R\$ 1,1 bilhão, sendo que o PPD não passou do conceito *regular* em 2004, situação pior que a do exercício anterior.

⁷³ Tal prática fere a disposição contida no inciso I do art. 41, da Lei nº 4.320/1964, o qual diz que os créditos suplementares serão destinados ao reforço de dotação orçamentária.

Apreende-se que o COFD mostrou-se *altamente deficiente* em todo o quadriênio, pois as despesas executada em cada exercício tiveram uma variação entre R\$ 1,3 a R\$ 2, bilhões, menores que os montantes das previsões finais. No geral, na apresentação dos resultados percebe-se ineficiência nos trabalhos de previsão da despesa, tanto da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual de 2003, como nos créditos adicionais abertos ao longo do ano.

A execução orçamentária das Unidades Orçamentárias (UO), em 2002, apresentou conceitos *altamente deficientes*, com 85,4 % para o PPD e 64,1 % para COFD. No ano de 2003, a participação foi de 83,5 % e 68,1 % respectivamente. Assim, apesar da pequena melhora nos trabalhos de previsão da despesa na Lei Orçamentária nos anos supracitados, as previsões relativas aos créditos adicionais abertos foram mais ineficientes.

As anomalias citadas têm acarretado uma série de problemas, haja vista que todo o planejamento das ações teve que ser refeito, considerando, após a ocorrência dessas dificuldades, que programas governamentais deveriam ter suas verbas reduzidas. O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) tem advertido o Governo do Distrito Federal, ao longo dos últimos anos, para que seja providenciada a solução desses problemas, mas sem conseguir que o Poder Executivo consiga implementar medidas efetivas com vistas a corrigi-los (TCDF, 2003, p. 291).

Que tipo de prejuízos ocorre quando se realiza um planejamento e posteriormente se verifica que não será possível implementar a construção de um hospital, por exemplo? Quais serão os prejuízos quando esse mesmo erro acaba por possibilitar que creches ou asilos tenham suas atividades prejudicadas pelo não recebimento de recursos financeiros? Ou que um determinado número de famílias não recebe um benefício social? Ou, ainda, que os

recursos que deveriam ser utilizados na saúde tenham sido destinados para a construção de uma ponte?

Os prejuízos causados pela má gestão dos recursos públicos inicialmente afetam mais a vida daquela parcela da população que necessita urgentemente que o Estado interfira a seu favor. Para que essa população não seja relegada ao descaso por um modelo social e econômico que prima pela desigualdade, tanto o Estado quanto a sociedade devem de propiciar condições para que todos possam alcançar a cidadania.

A inércia do Estado para resolver questões ligadas a uma melhor gestão dos recursos públicos, propicia que apenas uns poucos privilegiados possam contar com a verdadeira eficácia do Estado para resolver as “urgentes” questões levantadas por essa minoria da sociedade.

Enquanto isso, as políticas sociais implementadas, e mais especificamente as políticas de assistência social, objeto deste trabalho, tornam-se, em sua grande maioria incipientes, no caso do Distrito Federal, incapazes de reduzir a concentração de renda. Não se deve esquecer que o DF nesse aspecto é emblemático, pois apresenta o melhor índice de desenvolvimento humano do Brasil, mas conta com uma grande concentração de renda.

A responsabilidade do agente público se torna maior quando ele realiza cortes orçamentários em políticas sociais, especificamente em políticas de assistência a idosos, crianças ou portadores de necessidade especiais. Infelizmente a imputabilização de responsabilidade ao agente público pela má administração de recursos não é prática freqüente na administração pública brasileira.

As recorrentes irregularidades cometidas no orçamento evidenciam um total descontrole na forma de administrar os recursos públicos, em que, não raro, toda a gestão

orçamentária e financeira acaba sendo comprometida. Tais problemas iniciam-se já na previsão da receita.

O problema detectado na previsão da receita é o mesmo encontrado no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), que teve uma arrecadação 3,9% abaixo do previsto. A receita de 2001, em comparação com a arrecadação dos últimos quatro exercícios, atualizados pelo IGP-DI, só superou a de 1999, sendo que, em relação a 2001, ocorreu uma diminuição de 2,5%. Com relação aos Projetos com dotação autorizada, em geral investimentos, foi executado apenas 48%, percentual extremamente baixo.

Mas, ironicamente, diante desses problemas apresentados nas Contas do Governo do Distrito Federal, referente aos anos de 2001, 2002, 2003 e 2004 – que não são poucos – e após a apreciação, ressalvas, recomendações e determinações do Tribunal de Contas do Distrito Federal, esse mesmo Tribunal deu parecer informando que as contas estavam tecnicamente aptas a receber a aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal⁷⁴.

Entre as deficiências constatadas, destaca-se a do controle interno do Distrito Federal, que não se mostrou capaz de cumprir as atribuições constantes da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), quanto a avaliar os resultados, e a eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal (TCDF, 2003).

Quanto às impropriedades, essas continuam reincidentes nos pagamentos de despesas sem crédito orçamentário, constatados pelo TCDF desde 1997, os não pagamentos de

⁷⁴ Caberá à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) julgar e aprovar as contas do Governo do Distrito Federal, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que apreciará as contas anuais do Governador, fazendo sobre ela relatório analítico e emitindo parecer prévio, o qual será posteriormente enviado a Câmara.

precatórios e a não-implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

4.5 Problemas quanto ao planejamento e à execução das políticas públicas

Um grande entrave para o desenvolvimento da assistência social no Distrito Federal deve-se, em grande parte, a problemas quanto ao planejamento e execução orçamentária, que demandam ajustes na melhoria das informações a respeito dos resultados alcançados em conformidade com as metas estipuladas.

As ações programadas ficaram muitas vezes restritas a programas de trabalho, nos quais houve alguma implementação das ações previstas. No entanto, em determinadas ações houve anulação total da dotação orçamentária constante na Lei Orçamentária Anual (LOA), sem que houvesse informações das causas dessa anulação. E essas não ações do GDF não foram nem ao menos informadas no Relatório das Ações Programadas em Desvios.

Os problemas apontados acima levam à conclusão de que, da forma como se apresentam, as metas nos instrumentos de planejamento e nos respectivos resultados, não favoreceram a ponderação satisfatória do alcance dos objetivos estabelecidos. Essa foi a constatação feita pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na apreciação das contas de 2001.

4.5.1 Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Como era de se esperar, problemas também foram detectados no Planejamento, Programação, Orçamentação e Execução Orçamentária.

O Ministério Público de Contas do DF, já alguns anos acompanha as tentativas de se produzir um planejamento governamental e uma medição da produtividade no GDF. Contudo

a evolução não ocorreu, o que levou a problemas que comprometem a eficiência e a eficácia da Administração Pública. A não implementação de um adequado planejamento efetivo e de controle de desempenho é um grave problema para os executores, pois os recursos acabam sofrendo limitação quanto à flexibilidade do seu uso.

Durante o primeiro semestre de 2000, por exemplo, o Plano Plurianual (PPA) vigente, (Lei Distrital n° 2.558/2000), que englobava o quadriênio 2000/2003, só foi publicado em junho de 2000, tendo sido revisado por meio da Lei Distrital n° 2.565/2000. Sendo assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), relativa a 2001, foi aprovada sem que as diretrizes maiores estivessem em vigência, além de os objetivos e metas terem sido apresentados de forma genérica – fato recorrente. Também não foi possível detectar a priorização de programas e a alocação de recursos. Além do mais, inconsistências foram constatadas, sendo algumas já detectadas em planos anteriores, como a quantificação de metas apenas para o primeiro exercício do período, conservando agregado o triênio restante.

Nos anos 2000, 2002 e 2003, o GDF deixou de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas do PPA por região administrativa (RA). Esse problema persistiu na LOA, em 2002, na qual os recursos destinados a cada RA não puderam ser quantificados, pois 92,88% dos mesmos foram destinados, de forma genérica, a Região Administrativa de Brasília. Assim, a forma estabelecida para a repartição dos recursos públicos não possibilitou verificar se as ações estão propiciando a redução das desigualdades inter-regionais⁷⁵ e, conseqüentemente, das desigualdades sociais.

Ocorreu, também, a falta de incentivo à participação popular durante os processos de discussão e elaboração da LOA do quadriênio 2001/2004, descumprindo-se, assim, a previsão

⁷⁵ A política de redução das desigualdades entre as regiões administrativas do DF está prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 149, § 10.

da LRF, no seu artigo 48, assim como se impediu que a sociedade participasse de uma discussão ampla a respeito dos rumos das políticas públicas.

Além de esse problema ser mais forte nas Regiões Administrativas que enfrentam maiores dificuldades no dia-a-dia – por não terem previsão antecipada de quais políticas serão contempladas – o planejamento a médio prazo fica prejudicado, bem como os serviços prestados à população.

Também nos anos 2001 e 2002 o Plano Plurianual (PPA) definiu as metas relativas a esse exercício classificado-as por Unidade Orçamentária (UO), enquanto que as metas na LDO foram estabelecidas por Programa, constituindo um erro que prejudicou demasiadamente a correlação entre PPA e LDO.

É preciso ainda destacar que o Plano Plurianual que contempla os exercícios de 2000 a 2003, sofreu consideráveis alterações desde a publicação de sua primeira versão, (Lei nº 2.558/2000), inclusive para adequá-lo às inovações da classificação orçamentária estabelecida pela Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão.

Em 2004 o GDF registrou avanço na uniformização da linguagem orçamentária, utilizando, em suas peças, o agrupamento dos programas em quatro grandes Agendas de Governo já citadas: Social, de Desenvolvimento Econômico, de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura da Gestão Pública, identificando nelas objetivos e diretrizes.

4.5.2 Execução de metas

A execução das metas do Governo do Distrito Federal mostra contínuos problemas que comprometem o seu alcance. As ações do governo e os seus resultados não têm permitido

mensurar o alcance dos objetivos estabelecidos na sua totalidade. É possível apenas verificar alguns poucos resultados.

Assim, grande parte das ações que visavam implementar a oferta de infra-estrutura básica à população do DF, não pode ser satisfatoriamente avaliada, devido à existência de realizações sem indicação prévia das respectivas metas, ou, devido à falta de consonância entre as metas fixadas e as etapas realizadas, apresentando apenas descrições genéricas sem a devida quantificação, tais como: “projeto realizado”, “serviço sendo realizado”, ou ainda “serviço preliminarmente realizado”, conforme relatório do TCDF (2002, p. 144). Donde se conclui que as ações não programadas estariam sendo executadas à conta dos créditos disponíveis. Veja-se abaixo uma relação de programas nos quais houve problemas na execução de metas:

- construção do metrô;
- construção de viadutos;
- construção de quadras poliesportivas;
- implantação de iluminação pública;
- construção, recuperação e pavimentação de vias e pontes;
- fornecimento de energia elétrica;
- saneamento geral – em que, das 17 metas propostas, somente uma foi atingida;
- projetos relacionados à função Trabalho, com a realização de apenas 14,8% das metas;

- gestão ambiental;
- ciência e tecnologia – que aparentemente expressa o relativo cumprimento de numerosas metas, mas que não fica demonstrado claramente como aconteceu a sua realização, haja vista que a função só foi contemplada com R\$ 11,2 mil reais, o que é insuficiente para os resultados apresentados.
- educação, que entre os anos de 2000 e 2002 teve um decréscimo no número de alunos matriculados.

Há ainda programas pertencentes a uma determinada função, que atingiram suas metas totalmente, parcialmente ou até sem execução, mas que estavam classificados em outras funções, como, por exemplo:

- Programa Segurança sem Tolerância, classificado na função Direitos da Cidadania;
- Programa Modernizando a Educação, classificado na função Administração;
- Programa Assistência Integral Materno-Infantil, classificado na função Assistência Social, lembrando que esses problemas detectados são somente os do exercício de 2001.

Foram detectadas impropriedades também na pesquisa junto ao SIGGO, em 2003, no qual constava a construção do Hospital Regional de Santa Maria. A ação foi indicada como concluída, mas, o hospital não teve, ao menos, as obras iniciadas por não ter sido firmado, até aquele ano, o convênio com o Ministério da Saúde (TCDF, 2004, p. 195). É possível concluir que o Sistema Integrado de Gestão Governamental, que registra a movimentação orçamentária, financeira e contábil dos Órgãos e das Unidades Gestoras do Governo do Distrito Federal, não é passível de confiança, pois não é possível admitir erro tão grave: existe

uma diferença gritante entre o possível fechamento de um convênio e a conclusão da obra que esse convênio trataria. A construção de um hospital para a sociedade, principalmente para a de Santa Maria, que tem grandes carências na área de saúde, é de necessidade vital que não permite equívocos dessa natureza.

Conclui-se, assim, que os números disponibilizados no SIGGO não se mostram confiáveis, pois a imprecisão é tão grande que não é possível afirmar se existiu déficit ou superávit financeiro no exercício de 2004, ou se houve o cumprimento das metas fiscais⁷⁶.

Todas essas situações foram apresentadas para demonstrar que, pelo modo como as ações são planejadas e as informações são repassadas, não é possível medir precisamente se os dispêndios do Governo do Distrito Federal se traduzem em melhoria da qualidade de vida da população. Segundo o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF, 2002, p.153), essa deficiência, além de dificultar o controle social dos gastos públicos, acaba por atrapalhar o planejamento de ações sociais dentro e fora do governo e também a posterior análise na prestação de contas.

Somada aos problemas apresentados, a deficiência no processo de planejamento propicia imprecisão técnica dos documentos de planejamento e orçamentação, juntando-se, ainda à deficiência na compatibilização destes entre si e com relatórios de cumprimento de metas, de atividades e de desempenho físico-financeiro.

Isso restringe a avaliação do cumprimento da programação de trabalho, ou melhor, da avaliação do alcance das metas e da repercussão social dos gastos públicos, principalmente das políticas sociais, pois existe a necessidade de mensurar os ganhos sociais que uma determinada política propicia para a sociedade. Tudo isso se funde num dos maiores

⁷⁶ Parecer do Ministério Público de Contas do Distrito Federal ao Relatório Analítico e Parecer Prévio as Contas do Governo do Distrito Federal, referentes a 2004 (MPCDF, 2005).

problemas apresentados pelo Governo do DF, que é o concernente ao planejamento e execução orçamentária, alvo desta análise.

Constatou-se, também, no ano 2001, a abertura de créditos adicionais sem a observância dos limites impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), constituindo-se em severa infração às normas legais.

O Balanço Patrimonial consolidado de 2001, apresentado pelo Governo do DF, não contemplou, como ocorreu no ano de 2000, os registros das empresas públicas, o que acabou por não representar de forma autêntica a situação patrimonial dos órgãos e entidades compreendidas nesses Orçamentos. Novamente, em 2001 a conciliação bancária apresentou impropriedades que impossibilitaram a averiguação da correção dos saldos bancários.

Os problemas detectados também acabaram por ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como bem frisou o TCDF, ao dizer que “a inexistência do sistema de apuração de custos, além de constituir descumprimento à LRF e motivar ressalva às contas, demonstra falta de preocupação do administrador público em buscar controlar a eficiência na aplicação dos recursos a ele confiados” (TCDF, 2002, p.202).

As ressalvas do TCDF a respeito das impropriedades constatadas, não têm a praxe de serem sanadas pelo GDF, como é observável na análise do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal dos anos 2001 a 2004.

Os descumprimentos das leis pelo Governo do Distrito Federal são tão constantes, que já existem ações tramitando no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo a intervenção federal no DF em virtude do não pagamento de precatórios de natureza alimentar, cujos valores, em 2004, chegaram a mais de R\$ 1 bilhão, em evidente descumprimento a decisão judicial (art.34, inciso VI, Constituição Federal).

Muitos dos problemas de prestação de contas do GDF, apresentados até aqui, poderiam ter sido solucionados há alguns anos se o Governo tivesse implementado o Sistema de Avaliação Quanto a Eficiência e Eficácia dentro do Sistema de Controle Interno, conforme prevê a Lei Orgânica do DF (LODF) e conforme ressalvas feitas nos Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios dos últimos exercícios⁷⁷.

A adoção das recomendações do TCDF, em muito auxiliaria o Governo do DF a ter maior eficiência nas metas propostas e contribuiria para melhor aplicação dos recursos do Erário e melhor prestação de serviços à sociedade, principalmente para aquela parcela que necessita dos serviços do Estado permanentemente e de forma urgente. Mas, por não haver essa adoção, somam-se aos problemas já citados, outros como:

- ausência de informações sobre abertura de créditos suplementares;
- ausência de demonstrativo do fluxo financeiro;
- ausência de registros das empresas públicas no balanço patrimonial consolidado;
- contabilização indevida de recursos de terceiros;
- ausência de registros de obrigações com a Companhia Energética de Brasília (CEB) e Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB);
- impropriedades na conciliação bancária;
- não pagamento dos precatórios judiciais;
- pagamento de despesas sem crédito orçamentário;

⁷⁷ Processo TCDF nº 2.127/2000.

- ausência de informações sobre Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF);
- não implementação do FUNDEF;
- informações desconstruídas a respeito do quantitativo de pessoal;
- deficiências observadas no processo de planejamento;
- abertura de créditos adicionais;
- ausência de detalhamento da aplicação dos recursos financeiros repassados a NOVACAP para execução de obras.

4.5.3 Segurança pública

Os números da Segurança Pública mostram que o DF possui a melhor relação policial por habitantes do país, com uma taxa de 996 policiais para cada grupo de 100 mil habitantes, no ano de 2001. Todavia, o aumento no número do efetivo policial não se reflete na diminuição dos números de ocorrências. Pelo contrário, verifica-se que houve aumento em todos os dados estatísticos da violência. Entre os anos de 1997 e 2001, houve um aumento de 31,7% do número de policiais, enquanto o número de ocorrências cresceu quase que na mesma proporção, isto é, 29%. Pelos dados da Polícia Militar, entre os anos de 1998 e 2002, houve um aumento de 6,4% no efetivo, ao passo que as ocorrências policiais aumentaram 70,2%.

No ano de 2004, houve aumento no número de homicídios, com a ocorrência de 655 mortes, significando um incremento de 31,8% em relação a 2002; furto e roubo de veículos, que teve um crescimento de 68%; e furtos em geral, que obteve um aumento de 137%. O

roubo é o tipo de crime que mais tem crescido no DF, tendo um salto, entre 2000 e 2004, de 18.848 para 27.277, um aumento de 44,7% em apenas cinco anos. (TCDF, 2005).

Uma das explicações, dentre outras, para o aumento do número de ocorrências, ressalta o fato da distribuição desproporcional do efetivo policial. Na Região Administrativa de Brasília, existia, no ano de 2001, uma média 44 policiais para cada 1.000 habitantes⁷⁸. Em oposição, a Ceilândia, região administrativa com a maior população do DF, com 346.675 habitantes em 2003, possuía três policiais para cada grupo de 1.000 habitantes. Apesar de o número de ocorrências em Brasília ser de apenas 50% maior do que na Ceilândia, o número de policiais era 13 vezes maior em Brasília. Esse problema constatado pelo TCDF prejudica a eficiência da Segurança Pública no DF, pois existe uma concentração do efetivo policial na Região Administrativa de Brasília, em oposição à Ceilândia, onde pelo número de ocorrências, deveria dispor de um maior efetivo. Exemplificando, em 2003, a Ceilândia apresentou o primeiro lugar em número de homicídios no DF, com 92 e 5.186 roubos, contra 17 e 3.407 de Brasília, respectivamente. Os dados demonstram que a segurança pública parece resguardar a vida e o patrimônio das classes mais abastadas. A segurança de que os pobres necessitam não é apenas alimentar, já que esse é um item de grande preocupação da sociedade, mas passa também pela segurança policial.

Os números acima permitem concluir que o problema da falta de segurança pública é maior para aquelas populações mais carentes que, além de terem de conviver com a carência material, convivem com a violência, sendo que em outras áreas mais abastadas do DF, a presença do Estado se faz muito mais presente. Torna-se preciso, portanto, saber qual é o critério que o GDF utiliza para escolher que cidadão receberá a atenção do Estado.

⁷⁸ Apesar do grande número de policiais no Plano Piloto, o índice de criminalidade continua a crescer. Em matéria publicada no Jornal Correio Braziliense, de 28 de maio de 2006, com base em dados de 2005 fornecidos pela Polícia Civil, os números vêm crescendo a cada ano, com destaque também para as regiões administrativas do Varjão, Estrutural e Taguatinga, que têm apresentado elevação nas estatísticas de criminalidade.

A segurança pública do DF, em 2001, foi contemplada com aproximadamente 13% da despesa do complexo administrativo distrital, correspondendo a R\$ 971,4 milhões. Naquele ano, o seu orçamento a colocou em terceiro lugar em volume de recursos recebidos, ficando atrás apenas da função previdência social e educação, já em 2003 e 2004, com R\$ 1,9 bilhão, ocupou o primeiro lugar em recursos recebidos. Contudo, tal volume de gastos não tem impedido o aumento da criminalidade, levando a crer que o tratamento que o Estado tem dispensado ao combate ao crime parece conter equívocos, necessitando que sejam revistas as políticas adotadas, como, por exemplo, o programa Segurança sem Tolerância – que era uma política prioritária do governo e acabou tendo, no ano de 2001, a execução de somente a metade da dotação autorizada.

Outro problema na avaliação da política de Segurança Pública do DF é a inconsistência dos dados relatados pelo GDF, pois, especificamente no ano de 2001, existiam divergências entre o PPA e a LOA, com a existência de códigos diferentes associados aos mesmos projeto/atividades, com a qualificação das metas em desacordo com o previsto na lei; ou seja, não foi possível traçar um paralelo entre as metas previstas no instrumento orçamentário e aqueles presentes na LOA, para, por fim, confrontá-los com a sua efetiva realização, cujas informações estão contidas no Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas (TCDF, 2002, p. 115).

A respeito dos crescentes gastos com a Segurança Pública e das estatísticas que demonstram que tais gastos não têm coibido o crescente aumento dos índices de violência, é preciso destacar que a solução para o problema do aumento da violência não passa somente pelos investimentos em Segurança, mas principalmente em políticas sociais. Ou seja, é válido deduzir que o crescente aumento da violência encontra, em parte, explicação no fato de o Estado não promover maiores investimentos na área social.

Segundo especialistas⁷⁹, o elemento de maior peso para o aumento da violência é o socioeconômico, pois os seus determinantes são estruturais, levando a crer que a diminuição dos seus números está mais ligada ao atendimento satisfatório das necessidades sociais do que à repressão. Os crescentes índices da violência, observados tanto no Distrito Federal como em todo país, a partir dos anos 1980 e 1990, somente apresentarão reversão se houver queda da desigualdade de renda, o que só é possível com o efetivo incremento das políticas econômicas e sociais.

A relação estabelecida entre gastos com segurança pública e com políticas sociais, demonstrada no parágrafo acima, mostra que a não efetivação das políticas sociais, e principalmente das políticas de assistência social, trazem muitas implicações, dentre elas as relacionadas à segurança pública. É preciso tornar claro, portanto, que todas as ações do Estado, que envolvam políticas públicas, estão intimamente relacionadas entre si, sendo que a não concretização de uma, compromete a concretização de outras, senão de todas.

Nos últimos anos, os apelos da sociedade têm levado os governos a elevar os recursos gastos com segurança, sem que, contudo, haja efetivo sucesso. Mas, como foi discutido anteriormente, a análise dos problemas está errada, o que leva também a ação a estar errada. O fato é que, além de se tentar implantar soluções milagrosas para problemas estruturais que envolvem a violência exacerbada que domina a sociedade – para os quais seria preciso um tratamento a médio e longo prazos – o GDF, propõe, como meta da Segurança Pública, reverter os níveis de violência de forma imediata. Mas, para isso nem ao menos põe em prática o programa Segurança em Ação. Dos 62 subtítulos cadastrados neste programa, apenas oito apresentaram realizações.

⁷⁹ Um estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 2006, mostra que existe uma correlação direta entre aumento dos gastos com políticas sociais e a diminuição geral nos índices de violência. O estudo demonstra, por exemplo, que no Estado de São Paulo, uma redução de 2% ao ano na desigualdade da renda faria o número de homicídios cair 11,6% de 2001 a 2006.

Em vários casos, como, por exemplo, os programas sociais vinculados a Secretaria de Segurança, Picasso Não Pichava, Esporte à Meia-Noite e Teatro Pátria Amada⁸⁰, em cujos Relatórios de Atividades constam a assistência, nesta ordem, 6,5 mil, 32,7 mil e 25,4 mil adolescentes, o TCDF (2005) não constatou o registro de destinação específica de créditos orçamentários para as ações. A imprevisibilidade entre metas financeiras e físicas, compromete as ações da Segurança Pública que tende a permanecer gastando recursos, sem que efetivamente consiga oferecer à sociedade respostas concretas.

4.5.4 Saúde

Como não poderia deixar de ser, a função saúde esbarra igualmente em problemas. Também no ano de 2001, o TCDF encontrou divergências nos dados contidos no Relatório de Atividades quando o comparou com o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas e de Desempenho Físico-Financeiro por programa de trabalho. A forma como esse último relatório se apresenta, não permite avaliação do cumprimento das metas, principalmente com relação ao custo por meta, pois existe mais de uma meta por ação, o que dificulta a aferição do alcance dos objetivos.

Por conseguinte, novamente, constatou-se, na função saúde, que grande parte das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2001, não pode ser avaliada em virtude de deficiências contidas nos dados estabelecidos na previsão e nas informações registradas quando da realização das metas.

⁸⁰ O programa Picasso Não Pichava tem como finalidade direcionar jovens para que desenvolvam dotes artísticos em áreas específicas, evitando a prática delituosa da pichação. O programa Esporte à Meia-Noite objetiva criar atividades esportivas, culturais, educativas e de orientação, com o oferecimento de uma opção de lazer ao mesmo tempo em que afasta o jovem da criminalidade. O programa Teatro Pátria Amada tem como objetivo promover encenações teatrais lúdicas de caráter educativo e preventiva a jovens e crianças, conscientizando-as para questões que envolvam a violência e a criminalidade.

Somando as impropriedades cometidas pelo GDF na função Saúde, os recursos aplicados em 2001 foram inferiores aos apurados no ano de 2000, o que contraria a Constituição Federal⁸¹.

Outro problema é o grande número de programas incluídos na função Saúde, no ano de 2002, sem pertinência direta com a função, com alguns programas fazendo parte de suas ações inapropriadamente, o que cria distorções à análise da execução orçamentária nessa área, como por exemplo:

- Cidade Limpa e Urbanizada – Garantia de Bem Estar Social, que deveria estar a cargo da BELACAP (Serviço de Conservação de Monumentos Públicos e Limpeza Urbana do Distrito Federal);
- Desenvolvimento Habitacional – Endereço Certo, que deveria estar a cargo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento urbano e Habitação;
- Saneamento Geral. Convém ressaltar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), após análise das contas do GDF, não considerará, nos anos futuros, no cômputo do limite estabelecido pela Constituição Federal, os gastos com saneamento básico, se não forem associados diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em âmbito domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas⁸²;
- Juventude e Esporte de Mãos Dadas com o Futuro;
- Mãos a Obra, a cargo da Secretaria de Infra-estrutura e Obras;

⁸¹ Redação dada pela Emenda Constitucional n° 29/2000.

⁸² Decisão TCDF n° 4.620, de 21.11.2002. Emenda Constitucional n° 29/2000, Constituição Federal. Resolução do Conselho Nacional de Saúde n° 316/2002 e Portaria n° 2.047/2002 do Ministério da Saúde.

- Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda. Apesar de este ser um programa de cunho eminentemente social, não foi integralmente classificado na função Assistência Social. A quase totalidade dos recursos foi impropriamente classificada na função Saúde, com as execuções ocorrendo na área do Fundo de Saúde do Distrito Federal e vinculado à Secretaria de Solidariedade, com dispêndios predominantemente na aquisição de leite e pão – ambos somando gastos no valor de R\$ 26 milhões – e cestas básicas, com R\$ 31,9 milhões, além das despesas com embalagem e armazenamento. Nesse programa, foram aplicados R\$ 60,6 milhões, mas somente R\$ 169,5 mil foram classificados em Assistência Social⁸³.

Convém destacar que esse montante é cerca de duas vezes e meia maior que o aplicado no Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF) neste mesmo ano. Isso demonstra que o FAS/DF requer maior compreensão por parte do governo para que este entenda que todas as ações de assistência social precisam ser conduzidas por uma única Unidade Gestora, pois essa dispersão de recursos cria obstáculos ou torna inexecutável o acompanhamento da quantia e o seu destino.

Como não bastasse esse programa dispor de recursos duas vezes e meia a mais que o FAS/DF, ele, apesar de vinculado a Secretaria de Solidariedade, tem como principais dispêndios a aquisição de pães, leite e cesta básica, característica tradicionalmente relacionada à assistência social (em seu viés emergencial).

Todos esses programas não tinham associação direta com a função Saúde, mas foram executados como se a tivessem. Contudo, como forma recorrente de trabalho do GDF, houve dotação inicial no orçamento para a execução desses programas, mas as despesas não foram

⁸³ Fonte: SIAC, 2002.

realizadas na sua totalidade. O governo do DF cometeu dois equívocos, em relação a essas políticas: primeiro ao alocar programas em uma função diversa. Segundo ao não as executar.

Diante dessas distorções, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) tem se manifestado no sentido de não mais considerar os gastos relacionados à função Saúde que não tenham correlação direta com esta área, sob pena de ferir a Constituição Federal⁸⁴. Isso porque, há indícios que levam a crer que as políticas citadas encontram-se na Função Saúde apenas para atender a Emenda Constitucional nº 29/2000, que introduziu modificações no artigo 198 da Constituição Federal de 1988 e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (artigo 77), que exige limites legais de recursos mínimos para financiar ações na Saúde.

Todavia, apesar dos problemas apontados na função Saúde, o Distrito Federal tem mostrado bons indicadores nessa área, apresentando, no ano de 2002, uma das melhores expectativas de vida do país, com uma diminuição significativa do coeficiente de mortalidade em geral⁸⁵. Porém, os indicadores poderiam ser melhores, pois dos cinquenta e seis projetos/atividades pertencentes a esta função, nove tiveram suas dotações iniciais totalmente canceladas e quinze não se iniciaram, permanecendo com suas dotações⁸⁶.

4.5.5 Educação

Em 2001, as ações da função educação, ligadas aos principais programas de governo ficaram muito abaixo das metas previstas, como segue:

⁸⁴ Essa constatação foi realizada pelo TCDF no Relatório sobre as contas do GDF de 2002 (TCDF, 2003, p. 173) e consta na Decisão TCDF nº 4620, de 21.11.2002.

⁸⁵ Fonte: Secretaria de Saúde do Governo do Distrito Federal, 2002.

⁸⁶ Fonte: Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho e Ações em Desvio e SIAC, ambos do ano de 2002.

- Programa Sucesso no Aprender, que realizou somente 69,82% do inicialmente previsto;
- Programa Capacitação de Recursos Humanos, que realizou 63,72%;
- Programa “A Escola Bate a Sua Porta”, realizou 45,53% do previsto;
- Programa Bolsa Escola, que somente realizou, em 2001, 42,29% das metas previstas. Mas, no ano de 2002, passou a chamar-se Renda Minha e, apesar de ter tido uma despesa empenhada de R\$ 50,8 milhões, o valor representou somente 80,6% da dotação inicial.

O programa Renda Minha merece ser melhor comentado, pois se trata do maior programa de transferência de renda do Governo do Distrito Federal que, ao mesmo tempo em que ganhou amplitude, apresentou grande redução do valor dos benefícios distribuídos ao substituir o programa Bolsa Escola do governo anterior. Essa redução do valor do benefício teve uma recepção negativa por parte das famílias que sentiram grande insegurança por ocasião da substituição de um programa por outro, inclusive por que existia a possibilidade real do benefício ser extinto, assim como o programa, o que poderia ter deixado no desamparo 25 mil famílias beneficiárias⁸⁷.

O Programa Renda Minha implantado no Distrito Federal – programas de transferência de renda existem somente em outros oito estados: Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins – segue o estabelecido na Constituição Federal que concede à União, Estados, Municípios e ao Distrito Federal a mesma responsabilidade pela execução de políticas públicas de assistência social.

⁸⁷ A comparação entre os dois programas foi tema de uma pesquisa da Universidade de Brasília, que demonstrou a preferência dos beneficiários pelo programa Bolsa Escola, na qual 70% afirmaram preferi-lo. A pesquisa demonstrou também que somente 50% dos entrevistados, beneficiários de ambos os programas, entendiam o benefício como um direito (PACHECO, 2005).

Contudo, a redução do valor do benefício e a possibilidade da extinção do programa, trouxeram novamente a incerteza para muitas famílias que se viram na iminência de cair na insegurança que existia antes do estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica de Assistência Social.

Remediando uma injustiça criada por ocasião do programa Renda Minha – a redução do benefício de um salário mínimo para apenas R\$ 45,00 – o Governo Federal firmou um acordo de cooperação com o Governo do Distrito Federal⁸⁸. O acordo prevê a integração dos programas distritais Renda Solidiedade e Renda Minha ao Programa Federal Bolsa Família, prevendo que o GDF complementar os benefícios pagos pelo Governo Federal às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os valores do Bolsa Família são de R\$ 15,00, para famílias com um filho; R\$ 30,00, para famílias com dois filhos e R\$ 45,00, para famílias com três filhos ou mais. A complementação desses valores ocorrerá em contrapartida do Governo do Distrito Federal, salientando que, como o Termo de Acordo faz distinção entre famílias em situação de pobreza e famílias em situação de extrema pobreza, os valores deverão ser diferentes (Ver, no anexo 3, parte do Acordo, mostrando qual deverá ser a contrapartida do Governo Federal e do Governo do Distrito Federal).

Atualmente, o Renda Minha distribui o valor de R\$ 85,00 para a família que tiver um filho em idade escolar, entre 6 e 15 anos, R\$ 90,00 para a família que tiver dois filhos e R\$ 135,00 para aquelas que tiverem três filhos ou mais⁸⁹.

O Renda Minha foi criado em 2001 substituindo antigo programa Bolsa Escola, criado em 1995, que distribuía para as famílias que tivessem filhos em idade escolar, entre 7 a 14 anos, e que estivessem estudando, um benefício no valor de um salário mínimo, além da

⁸⁸ Termo de Cooperação n° 010/2004.

⁸⁹ O programa distribui para cada criança o kit escolar, contendo material básico e uniforme completo, incluindo um par de tênis. Presta também atendimento médico-odontológico e avaliação nutricional, além de oferecer aulas de reforço escolar.

família contar com um benefício extra, o programa Poupança-Escola, de acordo com o qual cada estudante, ao final de cada ano, recebia um benefício no valor de um salário mínimo.

Apesar de o Programa Renda Minha ser o carro chefe das políticas sociais do Governo do Distrito Federal, esse novo programa trouxe grande desalento para os seus beneficiários, pois, como já foi ressaltado, o valor do benefício é bem menor que o programa anterior. Isso sem falar de que ele também prevê uma série de contrapartidas por parte das famílias assistidas, criando condicionantes para o usufruto de um direito, como, por exemplo:

- é necessário que o aluno tenha frequência superior a 85% das aulas ministradas no mês;
- entrega de material escolar e uniforme em vez do benefício em dinheiro, pois o governo entende que o recurso financeiro não seria usado na compra de material escolar – como se as famílias pobres não soubessem fazer uso adequado do benefício, apenas o governo⁹⁰;
- o aluno é obrigado a participar de aulas de reforço escolar, se ele não tiver um desempenho satisfatório na escola;
- o aluno deverá comparecer as consultas marcadas para o atendimento médico-odontológico;

Para se ter uma idéia da presença das condicionalidades em programas sociais dirigidos às populações de baixa renda, vale informar que, para as famílias do DF beneficiarem-se do programa Renda Solidarietà, integrado posteriormente ao Programa

⁹⁰ Essa constatação foi feita na pesquisa da Universidade de Brasília, que comparou os programas de transferência de renda do Governo do Distrito Federal (PACHECO, 2005)

Renda Minha, a contrapartida era ainda maior, sendo necessário que as famílias se submetessem ao que segue:

- o benefício só poderia ser sacado no Banco pela mãe, caracterizando claramente um preconceito contras os homens acusados de não fazer bom uso do benefício;
- os membros da família que não exercessem alguma atividade seriam obrigados a participar das Oficinas de Solidariedade, nas quais o artesanato era a principal atividade desenvolvida⁹¹;
- a família deveria residir no Distrito Federal, no mínimo, há cinco anos;
- a família deveria ter renda familiar, no máximo, de meio salário mínimo per capita;
- a família deveria estar cadastrada na APEC/SINE;
- a criança deveria apresentar comprovante de frequência escolar e cartão de vacina atualizado,além dos seguintes documentos:
 - carteira de identidade (do casal, se for casado, ou viva maritalmente);
 - CPF (do casal, se for casado, ou viva maritalmente);
 - carteira de trabalho (cópia da folha de identificação, da folha do último contrato assinado e da primeira folha em branco);
 - título de eleitor;

⁹¹ Essa concepção remete ao paradigma *shumpeteriano*, no qual, segundo Abrahamson (1995), a proteção social é vinculada à contrapartida do trabalho.

- comprovante de rendimentos dos membros da família que residam sob o mesmo teto (Carteira de Trabalho, contracheque, documento bancário, ou outro que demonstre renda per capita de até meio salário mínimo);
- conta de água;
- conta de energia;
- conta de telefone;
- certidão de nascimento e/ou casamento dos membros da família que residam sob o mesmo teto;
- cartão de vacina atualizado das crianças de até 8 anos e idosos que residam sob o mesmo teto;
- comprovante de matrícula e de frequência escolar dos que estejam cursando o ensino fundamental;
- cadastro dos maiores de 16 anos – que estejam em condições laborais – na Agência Pública de Emprego e Cidadania (APEC).

Vê-se, assim, que o benefício que deveria ser um direito, é condicionado a uma contrapartida rigorosa como se beneficiado devesse expiar alguma falta, que o levou a ser pobre. Os pobres, por essa ótica, não são sujeitos de direitos, mas sim indivíduos que precisam estar sob vigilância para que não cometam deslizes e deixem

de fazer jus a retribuição do Estado e da sociedade que os amparou em momento difícil⁹².

Mesmo com as contrapartidas, todos os programas acima referidos tiveram desempenhos altamente deficientes na avaliação da ABOP. Somente o programa Ligado no Futuro, no ano de 2001, apresentou realizações acima do previsto⁹³.

Em situação idêntica a encontrada na função Saúde, também se encontra, na análise das contas no ano de 2002, o programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda sob a responsabilidade da Educação, mas sem despesa empenhada. Evidencia-se novamente aqui a dispersão dos recursos entre várias Unidades Orçamentárias (UO), sem que estejam sob o comando do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF) e conseqüentemente da função Assistência Social.

Quanto aos limites legais a serem gastos, não é possível verificar o pleno cumprimento das principais exigências em relação aos gastos com educação, pois alguns dados do Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil (SIAC) não estavam disponíveis para consulta. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) também apresentou os mesmos problemas, não sendo possível atestar a captação de, no

⁹² A visão da contrapartida é posta em prática principalmente pela Secretaria de Solidariedade, que tem vários programas nos quais existe a obrigatoriedade da retribuição à sociedade por meio da participação em Oficinas de Solidariedade. Segundo o titular da pasta da Secretaria citada, a contrapartida vem a ser a mais moderna das ações sociais, pois ela torna completo o ciclo de assistência do Estado e retribuição da sociedade (Entrevista dada a revista Istoé Dinheiro – Especial Publieditorial, de 31/2/2004). Contudo, os governantes não devem esquecer que não é possível confundir política pública de direito com a exigência de retribuição.

⁹³ Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2001, Relatório de Atividade, de Cumprimento de Metas e das Ações em Desvio e Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2001 e SIAC, 2002.

mínimo, 15% das receitas de ICMS⁹⁴, por não terem sido os recursos destinados à conta única e especificamente criada para essa finalidade (TCDF, 2002, p. 268).

No ano de 2002, prevaleceram os mesmos problemas com a ausência de informações para fins de aferição do cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais do FUNDEF, o que impede de atestar o referido cumprimento. (TCDF, 2003, p. 300)

Das ações cadastradas na função Educação, em 2001, 32 foram canceladas, 18 estavam atrasadas, e cinco não foram iniciadas. A maior parte dos cortes, 81%, ocorreu em áreas como construção, reforma e ampliações de unidades da rede de ensino público do DF, em especial nas regiões administrativas mais distantes do centro da capital. No ano de 2002, existiam 159 ações cadastradas para serem realizadas. Entretanto, somente 23,27% foram concluídas.

Outro dado importante demonstra que houve diminuição do número de matrículas no ano de 2001, em comparação a 2000, em torno de 2,5%. Outros dados referentes à educação só foram informados no ano de 2002, ocasião em que se constatou que a taxa de reprovação, entre os anos de 1997 e 2001, teve aumento, assim como a taxa de evasão no ensino fundamental. Entretanto, no caso do ensino médio a situação apresentou-se favorável. As informações não prestadas pela Secretaria de Educação prejudicaram a análise da prestação de contas, não sendo possível verificar com precisão o alcance das metas da Secretaria referentes à aprovação, repetência, evasão escolar e distorção idade-série.

Complementando o fato de que a Secretaria não mantém atualizado os dados, em 2004 não foi possível constatar a média de alunos por turma; somente foi possível atestar que até 2003 a média havia aumentado nos três níveis de ensino – Educação Infantil, Ensino

⁹⁴ Conforme o art. 3º, Lei nº 9.424/1996, existe a exigência de se aplicar, no mínimo 15 %, do que é arrecado com o ICMS no FUNDEF.

Fundamental e Ensino Médio – sendo que, no Ensino Fundamental, a média de 31,5 alunos por turma era maior que a média nacional de 27,7 (TCDF, 2005).

Com relação ao programa Bolsa Escola, implantado em 1995, e posteriormente denominado Bolsa Família, e o Poupança Escola, encerrado em 2001, houve, entre os anos de 1996 e 1998, aumento crescente na concessão de bolsas familiares e no número de alunos beneficiados pelo programa Poupança Escola. No entanto, de 1998 a 2001, houve diminuição de 17,3% no total de famílias atendidas pela Bolsa Família, destacando que todos esses programas fazem parte da função Educação.

No ano de 2004 ocorreu uma redução de 48,7% da dotação inicialmente fixada na LOA/2004, quando mais da metade dos programas não apresentou execução. O programa Renda Minha no ano de 2004 estava previsto na LOA/2004 com recursos na ordem de R\$ 90 milhões para o atendimento de cem mil alunos; porém foram gastos 77,5 milhões para atender a 126,4 mil. Mais uma vez, o GDF demonstrou ineficiência no planejamento, pois com uma diminuição dos recursos conseguiu atender mais alunos do que o previsto. É interessante imaginar como o GDF chegou a tais números. A conclusão possível é a de que não existe rigor nos critérios para o estabelecimento de metas físicas e financeiras.

Existe a previsão de no ano de 2006 o Governo do Distrito Federal incluir mais 20 mil famílias, alcançando 80% das famílias que fazem jus ao programa. A inclusão só está sendo realizada em virtude da atualização cadastral realizada e somente agora recebida pelo Ministério do Desenvolvimento Social. No Distrito Federal, existe ainda um grande número de famílias não incluídas no programa, pois apenas 54% das 96 mil famílias estão incluídas. Esse baixo número se deve ao excesso de critérios do GDF, dentre eles, a necessidade da família ter pelo menos cinco anos de residência no DF.

Problema idêntico ocorreu no caso do subtítulo Alimentação Escolar para os Alunos da Educação Infantil da Rede Pública do DF, em que ocorreu redução nos valores disponíveis para essa política. Todavia foi atendido o quádruplo de alunos inicialmente fixados.

O subtítulo Programa Integrado de Saúde Escolar (PISE) conseguiu ir mais além. Consumiu apenas R\$ 19,1 mil dos R\$ 890 mil previstos na LOA/2004 e realizou 329,3 mil ações de odontologia curativa; 1,3 milhões de ações de odontologia preventiva; 177,2 mil ações de assistência médico-sanitária e 20,5 mil ações de atendimento oftalmológico, conforme Relatório de Atividades e de Desempenho Físico-Financeiro. Novamente, surge o indicativo de problemas entre os dados físicos e os financeiros, pois o valor despendido na suporta as realizações informadas (TCDF, 2005, p. 97).

4.5.6 Infra-estrutura

A função Infra-estrutura também apresenta os mesmos problemas das funções já citadas, inclusive com grande redução da dotação inicialmente fixada. Como exemplo, tem-se o programa Transporte Seguro, que teve execução de somente 34,5% do orçamento inicial, prejudicando projetos como o de implementação do metrô, ampliação do sistema rodoviário e recuperação de rodovias do DF, cuja construção de vários viadutos acabou por retirar recursos para a recuperação das pistas.

Já o projeto Ampliação e Melhoramento dos Sistemas de Água Potável e de Esgotos do DF, sob a responsabilidade da Secretaria de Infra-estrutura e Obras, teve dotação inicial de R\$ 55,9 milhões. Entretanto, só foram executados R\$ 390 mil reais, ou seja, 0,7% do previsto. Estes foram alguns dos problemas que aconteceram ao longo do ano de 2001 com essa função.

A construção da terceira da Ponte do Lago Sul – Ponte JK – merece destaque à parte em virtude de várias irregularidades cometidas desde a sua concepção, que incluem problemas no projeto básico que se encontrava incompleto, falta de planejamento em contratações de obras de engenharia, ausência de estudos de sondagem, custos e prazos adicionais devido a orçamento inadequado, estudos insuficientes para a elaboração do projeto básico. Um dos problemas relacionados à construção da ponte, foi a excessiva elevação de recursos aplicados, em oposição ao previsto inicialmente, que no ano 2001 passou de R\$ 20 milhões para R\$ 82 milhões. Para o ano 2002, esses valores foram incrementados em mais de 728%, passando de R\$ 9,9 milhões para R\$ 72,3 milhões, sendo que parte desse valor teve origem na anulação parcial de R\$ 40 milhões alocados inicialmente ao Fundo de Saúde do Distrito Federal a serem utilizados no Programa de Saneamento Básico⁹⁵.

Outro problema detectado foi o fato de a Secretaria de Infra-estrutura e Obras ter empenhado recursos em favor da NOVACAP, encarregada do prosseguimento da execução dos contratos para a realização da ponte. Contudo, a NOVACAP não registrou o ingresso desses recursos em sua receita orçamentária, não constando, também, o registro de empenho de despesa a favor das construtoras.

As irregularidades continuaram quando a NOVACAP emitiu diretamente as ordens bancárias de pagamento às empresas a débito de conta-corrente. Com esse procedimento a aplicação correta dos recursos ficou prejudicada, ou seja, a aplicação dos valores ficou à margem do orçamento aprovado, o que contraria qualquer procedimento pautado nas normas de execução orçamentária e financeira. A NOVACAP tem ao longo dos anos deixando de

⁹⁵ A elevação abusiva dos gastos com essa construção, tem sido objeto de acompanhamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, processo TCDF n° 585/2000, cuja decisão n° 62/2003 determinou à NOVACAP que tomasse medidas no sentido de dar maior transparência na elaboração e nas possíveis alterações das planilhas de custos dos projetos e garantir maior precisão ao orçamento da obra.

tomar providências para sanar as irregularidades na sua forma de trabalho, o que tem acarretado uma série de irregularidades permanentes nas obras públicas do Distrito Federal.

Segundo o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF, 2003), torna-se quase impossível aferir a correta aplicação dos recursos sob a responsabilidade da NOVACAP. A confirmação do emprego correto de parte dos recursos na construção da ponte ocorreu apenas quando da fiscalização *in loco*, quando se constatou que recursos oriundos do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN/DF), no valor de R\$ 10 milhões, tiveram o seu destino comprovado para essa construção. Entretanto, tal procedimento foi julgado irregular pelo TCDF, tendo em vista que os recursos provenientes de multas não podem ser utilizados na execução de obras viárias, segundo as normas do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

A intenção de apresentar detalhes a respeito de apenas um dos problemas detectados nas contas do GDF, é de tentar mostrar que problemas semelhantes a este são freqüentes, pois se encontrou prática idêntica na construção do Metrô do Distrito Federal, reforma dos Hospitais Regionais, reforma do Palácio do Buriti (Sede do Poder Executivo do DF), Construção da sede da Câmara Legislativa, reforma do Centro de Convenções, entre outras.

Falhas semelhantes às citadas, também foram constatadas na construção do Aproveitamento Hidroelétrico de Corumbá IV (Hidroelétrica de Corumbá), que tinha uma estimativa de gastos na sua construção em torno de R\$ 180 milhões, em julho de 1999. Entretanto, em 2005, a previsão já havia aumentado para R\$ 538 milhões, valor 3 vezes maior do que o previsto inicialmente.

Infelizmente, os problemas relacionados à obra supracitada não se encerraram com a sua conclusão. A Companhia Energética de Brasília realizou uma análise de viabilidade,

mediante a qual ficou constatada que o investimento, sob o ponto de vista da geração de energia, após a revisão orçamentária, passou de viável para inviável⁹⁶. Os prejuízos nesse caso são maiores, pois a sociedade pagará um valor vultoso por uma obra que não atenderá o estabelecido previamente.

A ambigüidade nas contas do Governo do Distrito Federal enseja a dúvida de como a administração pública tem conseguido efetivar minimamente alguma política pública com tantas irregularidades constatadas e ocorrendo de forma quase que permanente.

É claro que o prejuízo com essa forma de administrar, impede a clareza das ações e dos resultados, impossibilitando também a transparência da aplicação dos recursos envolvidos e a publicidade do trabalho para sociedade. Essa sociedade, por sua vez, fica sem elementos para exercer o controle democrático e reprovar as atitudes dos governantes.

A forma como o Distrito Federal vem sendo administrado, tem sido alvo de muitas críticas, inclusive com ressalvas não apenas da Corte de Contas do Distrito Federal, mas também de outros entes governamentais encarregados da defesa da sociedade.

4.5.7 Habitação

A área de habitação do DF também foi muito prejudicada em 2001. O programa Desenvolvimento Habitacional, que previa a construção de habitações para famílias de baixa renda, teve quase a totalidade de seus recursos, no valor de R\$ 7 milhões, cancelados.

Como foi mencionado posteriormente, em 2001, o alcance das metas foi seriamente comprometido, devido, inicialmente, a grande movimentação de créditos entre os vários programas de trabalho constantes da Lei Orçamentária Anual (LDO). Em muitos instantes,

⁹⁶ Extraído do Processo nº 487/2000, Tribunal de Contas do Distrito Federal.

dotações inicialmente previstas foram ampliadas e acabaram sendo pouco utilizadas e, não raro, deixaram de serem aproveitadas. Muitos projetos e atividades não foram iniciados ou tiveram suas previsões subavaliadas, o que acabou por exigir o remanejamento de recursos de outras atividades ou projetos, como o caso da construção da terceira ponte do Lago Sul.

4.6 Desperdícios dos recursos públicos

4.6.1 Destinação de recursos do Governo do Distrito Federal para o Instituto Candango de Solidariedade (ICS)

Convém destacar que, dentre os problemas da política social no DF, particularmente os da assistência social – que prejudicam a eficiência das ações, devido também a gastos em outras áreas avessas à política social pública – ressalta o seguinte: o GDF, sistematicamente, penaliza essas áreas, bem como outras políticas e investimentos, com a destinação de seus recursos para o Instituto Candango de Solidariedade (ICS)⁹⁷.

Desde 2001, o ICS vem recebendo consideráveis recursos do GDF para desenvolver atividades de interesse social. Dentre os problemas apresentados pelo Instituto, destaca-se a contratação de pessoas para desenvolver atividades públicas, sem concurso público, numa clara afronta ao previsto legalmente. Para se ter uma idéia do montante destinado pelo GDF ao ICS, no ano de 2001 as contratações sem concurso público totalizaram gastos na ordem de R\$ 193,7 milhões, e no ano de 2004, foram destinados ao ICS quase meio bilhão de reais. Isso

⁹⁷ O ICS foi criado em 1971, sob o nome de Campanha de Erradicação de Invasões (CEI). Já em 1976, foi denominado Proteção e Ação Social (PAS). Em 1991 passou a se chamar Programa de Vivência Integrada (PROVI) e, a partir de 1995, passou a ser denominado pelo nome que é conhecido atualmente, Instituto Candango de Solidariedade. É uma instituição que tem como objetivo ampliar atividades ligadas ao desenvolvimento de atividades de promoção e assistência social à população carente do DF. O instituto desenvolve os seguintes programas: programa de qualificação e encaminhamento ao mercado de trabalho; assistência à infância e ao adolescente; assistência à saúde; educação pelo esporte; assistência a famílias carentes e ao idoso; assistência à mulher; apoio ao portador de necessidades especiais e promoção sócio-cultural, esporte e lazer. (Fonte: Instituto Candango de Solidariedade, endereço eletrônico, <http://www.ics.org.br>).

quer dizer que o GDF destina a uma Fundação, que emprega pessoas para trabalhar para o próprio GDF, quase 5% de todo o orçamento do GDF.

A locação de mão de obra, pulverizada em vários órgãos do GDF, realizada pela ICS, se junta a duas grandes atividades que também foram motivo de abertura de processo, realizadas pelo Instituto: locação de veículos e de equipamentos de informática. A locação de carros visa à substituição da frota oficial; contudo, não houve um estudo prévio de viabilidade e várias Secretarias fizeram uso desse expediente com utilização indevida dos contratos de gestão pactuados com a ICS. O Instituto, sem dispor de uma frota de veículos e cobrando uma taxa de administração de 9% pela intermediação, subcontratou a empresa Linknet para locar a frota de automóveis para o GDF. Os contratos envolveram um grande volume de recursos, que permitiram, apenas para Secretaria de Governo do Distrito Federal, locar em torno de 500 unidades por mês. A locação de equipamentos de informática, também mostrou indícios de que opção seria antieconômica.

O montante de recursos destinados a ICS constitui um comprometimento excessivamente grande do orçamento para com uma única despesa que não apresenta nenhuma essencialidade e nem se constitui meta de governo. Esse percentual coloca o ICS – caso este fosse uma política pública – em quarto lugar dentre as funções que mais receberam recursos. Efetivamente, o referido Instituto recebe recursos de vários órgãos do governo do DF, dentre eles, a Secretaria de Governo e o Gabinete do Vice-Governador, que foram responsáveis pelo repasse no valor de R\$ 38,3 milhões para a contratação de mão-de-obra terceirizada; e a Saúde, que repassou R\$ 28,5 milhões, vindos do Programa Saúde da Família e do Programa Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial, para pagamento de pessoal (TCDF, 2002, p. 122 e SIAC).

Em 2002, o Programa Saúde da Família, pertencente à Função Saúde, teve o valor de R\$ 33,7 milhões, ou 92,2 % dos recursos financeiros autorizados para o Programa, o qual foi repassado integralmente ao Instituto Candango de Solidariedade (ICS) para o pagamento de pessoal daquele instituto no ano de 2003. No ano de 2003, os recursos destinados pelos órgãos do Governo do Distrito Federal ao ICS totalizaram R\$ 350 milhões – 15,6% maior que o montante contabilizado em 2002. Desse total, o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal repassou R\$ 287 mil para o ICS, sem a exigência de licitação em virtude de existir suposta inexigibilidade. É de se destacar que 85,8% dos gastos com o ICS deram-se na modalidade Dispensa de Licitação.

Para se ter uma idéia da diversidade de fontes de receitas do ICS, apresenta-se uma relação de programas/atividades que destinaram recursos a este Instituto:

- Programa Renda Minha, com R\$ 7,9 milhões;
- Saúde em Família, R\$ 23,6 milhões;
- Cestas Básicas da Solidariedade, R\$ 991 mil;
- Leite da Solidariedade, R\$ 519 mil;
- Pão da Solidariedade, R\$ 498 mil;
- Restaurante da Solidariedade, R\$ 76 mil;
- Isenção de Tarifas de Energia Elétrica, R\$ 111 mil; além de outros programas/atividades de caráter eminentemente da assistência social.

É preciso considerar que todos esses recursos destinados ao Instituto tinham uma função essencial para as políticas sociais do GDF. Contudo foram destinados ao ICS com o único propósito de contratação indireta de pessoal, sem concurso público.

Para completar o quadro de irregularidades praticado pelo Governo do Distrito Federal envolvendo o Instituto Candango de Solidariedade, o TCDF considerou irregular a qualificação do ICS como organização social, por chocar-se com os princípios previstos na Constituição Federal, *caput* do artigo 37, bem como por não haver o referido Instituto se submetido ao procedimento administrativo específico e não preencher todos os requisitos previstos na Lei nº 2.415, de 1999⁹⁸.

Além do citado anteriormente, foram considerados ilegais os atos do Governo do Distrito Federal com o ICS:

- a contratação indireta de pessoal sem concurso público;
- não enquadramento nas hipóteses de dispensa de licitação;
- ausência ou insuficiência de prestação de contas.

Na Decisão nº 2.786/04, o TCDF considerou os supostos contratos de gestão entre a CODEPLAN e o ICS, ilegais e antieconômicos, pois o Instituto “não presta serviços a comunidade e, tampouco, à CODEPLAN, pois atua como intermediador, que disponibiliza, para aquela Companhia, recursos humanos e materiais para que esta possa prestar serviços que lhe são contratados, sem licitação, por outros órgãos e entidades do GDF, serviços esses inerentes à sua área de atuação e para os quais possui quadro próprio de pessoal”. (TCDF, p.

⁹⁸ Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 3.518/03.

265, 2005). Todavia, apesar da decisão do Tribunal de Contas do DF em 2004, em 2005 foi celebrado novo contrato entre a CODEPLAN e o ICS.

Existiam, também, até o ano de 2003, oito processos instaurados pelo TCDF para averiguar outras falhas e irregularidades nos contratos firmados pelos órgãos e entidades do GDF com o ICS. Os contratos que firmaram as parcerias acima, encontram-se no Tribunal de Contas do DF para apreciação, em que, conforme os primeiros indícios, parecem conter irregularidades.

4.6.2 Publicidade e propaganda

Apesar dos gastos com publicidade e propaganda não ser prioritariamente uma função de governo, esses gastos têm despendido valores elevados. Em 2001, as despesas que previam inicialmente gastos no valor de R\$ 55,3 milhões, foram aumentadas para R\$ 66,5 milhões, dos quais R\$ 62,5 milhões foram realizados, superando em 24,6% o exercício de 2000. Já no ano de 2002 o valor chegou a R\$ 94 milhões, sendo que R\$ 42,5 milhões concentraram-se no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). No ano seguinte, os valores gastos com publicidade deram um salto de 40,4% em relação a 2002, com um montante de R\$ 68,5 milhões.

No ano de 2004, esse valor passou para R\$ 103,9 milhões. É preciso considerar o alto valor gasto, e a essencialidade desses gastos, pois eles foram superiores aos orçamentos de onze funções do GDF, entre os quais é possível destacar a função Trabalho (R\$ 21,4 milhões), Cultura (R\$ 46,9 milhões), Habitação (R\$ 41,5 milhões), para citar apenas três. Em suma, o montante de recursos gasto com a função publicidade e propaganda é quase duas vezes o gasto com a Aquisição de Medicamentos para Assistência à Saúde Pública no DF.

4.6.3 Licitações

As Despesas por Código de Licitação também merecem destaque, pois, das despesas realizadas em 2001, cerca de 43,2% foram realizadas mediante dispensa. Apesar de no exercício anterior esse percentual ter sido de 52,3%, o de 2001 continuou a ser muito alto, principalmente ao considerar que o Instituto Candango de Solidariedade (ICS) – que vem sendo alvo de muitas acusações – ter sido, nesse ano, um dos maiores credores na modalidade dispensa, com um valor de R\$ 151,2 milhões.

Em de 2002 o ICS passou a ser a principal entidade beneficiada pela dispensa de licitação com o total de R\$ 218 milhões que, somados aos valores pagos nas modalidades inexigível e não aplicável, totalizaram R\$ 264,4 milhões empenhados em favor do Instituto, seguida pela NOVACAP, CODEPLAN, Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB), Companhia Energética de Brasília (CEB) e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento (SEFP). Esses seis credores concentraram 77,1% do volume de recursos envolvidos na dispensa de licitação, dentre 1.415 credores beneficiados no ano de 2002 por esse procedimento.

Em 2003 a dispensa de licitação alcançou 47,7 % nas despesas passíveis de procedimento licitatório, sendo que nessa modalidade o ICS foi o maior credor, com R\$ 301 milhões, respondendo por 37,6 % do total. No ano de 2004, o ICS continuou a ser a maior credor de gastos do GDF mediante dispensa de licitação, recebendo o valor de R\$ 470 milhões, ou seja, 43,8% de todo o valor dispensado nas licitações.

Citando novamente o ano de 2004, dos R\$ 5,9 bilhões de despesas realizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ou seja, 54,1% de todo o orçamento do DF, foram classificados na modalidade Não Aplicável, 18,2% e em Dispensa de Licitação, 14,8%. A

excessiva quantidade de dispensa de licitação tem levado o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) a fazer um acompanhamento mais rigoroso de tais procedimentos, inclusive com instauração de processos⁹⁹.

Irregularidades existentes em processos licitatórios trazem severos prejuízos aos cofres públicos, já que a grande maioria dos governos, nas três esferas, trabalha com poucos recursos financeiros, exigindo que o erário seja administrado com uma previsão satisfatória das despesas, visando um melhor aproveitamento possível. No entanto, muitos governos desrespeitam os princípios legais, dando margem a que os processos licitatórios fraudulentos se tornem uma constante em muitas administrações.

4.6.4 Pagamento da dívida pública

Em oposição a grande diferença, na área social, entre o que é previsto inicialmente e o que se dá como despesa realizada, obrigações com as exigências do capital são cumpridas a risca. O exemplo que aqui será utilizado demonstra que a questão econômica tem primazia sobre as necessidades sociais, pois basta verificar que os pagamentos com os gastos do refinanciamento e serviço da dívida externa dos anos de 2001, 2002 e 2003 são cumpridos, com mais de 98% da dotação final realizada como despesa. (TCDF, 2002, p. 82; 2003, p. 123).

No ano 2002, a dívida pública atingiu, ao final do exercício, o saldo de R\$ 2,7 bilhões - valor equivalente a 38 % de toda a receita arrecada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Desse montante, 61% são referentes a obrigações decorrentes de empréstimos e financiamento, e 36,5 % a precatórios judiciais que, como nos anos anteriores, continua a

⁹⁹ Para melhor entendimento a respeito dos processos instaurados pelo TCDF, consultar o Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, exercício 2002 (TCDF, 2003, p. 102).

significar um valor excessivamente alto. No ano de 2002, esse valor somou R\$ 1,004 bilhão, sendo que o GDF continua a descumprir decisões judiciais quanto ao pagamento dos precatórios. A precariedade dos dados sobre os precatórios pagos e pendentes de pagamento e os registros das respectivas atualizações dependiam da implantação de um sistema informatizado de controle de precatórios, que, até 2004, ainda não havia sido implantado. Embora o pagamento dos precatórios tenha sido retomado em abril de 2004, é preciso considerar que os recursos alocados por meio da Lei Complementar nº 666/02 não são suficientes para saldar essas dívidas, em prazo inferior a dez anos, que são, na sua grande maioria, de natureza alimentar, o que os impedem de serem parcelados, de acordo com a Emenda Constitucional nº 30. Isso, sem considerar que nesse período serão expedidos novos precatórios.

Só a título de comparação, os juros e encargos da dívida interna somaram, em 2002, R\$ 158 milhões, o que equivaleu a 94,1 % da arrecadação de IPTU ou a 100,4 % de IPVA. Com essa simples comparação é possível constatar como é pesado o ônus da dívida, pois ela consome quase tudo o que o GDF consegue arrecadar com impostos. No ano de 2004, o valor da dívida pública saltou para R\$ 3,9 bilhões, valor equivalente a mais de 66% do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, valor R\$ 1,1 bilhão superior ao exercício de 2003. O aumento da dívida decorreu basicamente devido ao registro de R\$ 969,2 milhões a mais de precatórios judiciais.

Capítulo 5 Avaliação e Impactos das Ações do GDF

5.1 Avaliação da implementação das políticas públicas no Governo do Distrito Federal

Após as análises feitas até aqui, verifica-se que grande parte das políticas públicas apresenta problemas, seja no planejamento, seja na dotação de recursos, seja ainda na execução, quando não em todas essas fases.

No ano 2001, dos 433 programas de trabalho do Governo do DF, entre projetos e atividades, previstos para serem executados, somente 113 apresentaram realizações e 244 tiveram suas dotações canceladas. Pouco mais de 25% programas foram efetivamente realizados. Tal número revela que, de cada quatro programas, apenas um logrou êxito. É de se imaginar como o Governo do Distrito Federal não entrou em colapso, pois com toda a certeza os programas que deveriam ter sido realizados exigiam soluções urgentes e o governo, ao não executar 75% das ações, acabou por atrasar tudo o que estava previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA).

A execução dos programas de governo do GDF tem sido um dos maiores problemas para o alcance da eficácia de grande parte das suas ações de governo. Este trabalho tem indicado a existência de grande disparidade entre o que foi previsto e o executado. Apesar das disparidades entre o previsto e o executado ser a grande dificuldade de qualquer governo, para o Governo do Distrito Federal isso tem sido uma constante, para não dizer a norma.

Com uma avaliação mais criteriosa de suas próprias contas, o GDF poderia solucionar tais disparidades. A falta de critérios rígidos na ocasião do estabelecimento e da programação de suas metas físicas e financeiras, frente às realizações pretendidas, tem gerado ineficiência,

como atesta a Avaliação da Execução Orçamentária da Despesa da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP).

Com apenas 25% dos programas atingindo as metas previstas, 3/4 das ações do GDF ficaram no patamar de *altamente deficiente*, segundo a avaliação da ABOP, o que é inconcebível para qualquer governo. Isso quer dizer que, com esse percentual de realização, somente uma em quatro ações proporcionou efetivamente uma melhora de vida para a população do DF. Contudo, pelo demonstrado até aqui, o percentual de sucesso das políticas do GDF, não atinge os mais pobres, conforme alardeia o governo, pois as políticas de assistência social não têm servido nem ao menos para minorar os efeitos da concentração de renda.

As excessivas demandas do Estado criam uma situação na qual a urgência na solução dos problemas não pode ser adiada. Porém, se nem ao menos elas são executadas, isso cria um problema quase que insolúvel para qualquer governo, no qual a máquina pública fica praticamente paralisada em virtude da impossibilidade de executar minimamente as suas metas.

Com a realização de somente 1/4 dos programas de governo, a grande maioria da população do DF fica prejudicada, aguardando para os próximos anos a solução de problemas que deveriam ter sido solucionados há muito tempo. Esta parece ser a disposição do GDF para trabalhar, de forma improvisada, sempre cometendo grandes equívocos, sem que se consiga solucionar os problemas, conforme o TCDF tem reiteradamente destacado ao longo de todos os relatórios citados neste trabalho.

As políticas públicas do Distrito Federal e, principalmente as políticas sociais – incluídas aí as políticas de assistência social – ao não serem concretizadas, geram para a

sociedade um atraso no desenvolvimento em todas as áreas, além de os direitos sociais que lhe dizem respeito não serem efetivados.

Historicamente, as políticas de assistência social são sempre as que sofrem as primeiras reduções quando os governantes têm necessidade de enxugar as despesas do Estado. O Distrito Federal não tem fugido a esta regra. Os percentuais apresentados nesse trabalho, no que dizem respeito à assistência social, demonstram que os maiores cortes aconteceram nessa política (vide os quadros com os valores gastos com os idosos, deficientes físicos e criança e adolescentes, justamente aquela parcela da população que menos voz tem dentre os excluídos das políticas assistenciais).

5.2 Impacto das ações do Governo do Distrito Federal para a população carente

Após a verificação de irregularidades nas Contas do GDF, inclusive com afrontas ao Constituição Federal e outras leis federais e distritais, em que muitos problemas detectados são recorrentes, fazendo com que o TCDF admita não ser possível avaliar o impacto dos gastos com políticas públicas na melhoria de vida da população do Distrito Federal¹⁰⁰, a pergunta que fica é a seguinte: para que servem as políticas de assistência social no DF, foco desse trabalho?

A questão é pertinente na medida em que o Governo do Distrito Federal usa tais políticas, mas ao mesmo tempo parece não se preocupar com os cidadãos, pois a forma desastrosa como a administração ocorre, com centenas de problemas detectados e sem que apareça solução aparente, indica que velhos problemas são mais resistentes que o apelo da cidadania em curso. Mesmo quando demandas e necessidades sociais conseguem ser

¹⁰⁰ Ata da Sessão Especial n° 490, de 04.07.2002, do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

diagnosticadas, a secular mentalidade errática de administração do bem público, não permite que sejam solucionadas.

Estado e sociedade no DF perpetuam padrões de comportamento conformistas diante de questões prementes. O desempenho da real função do Estado continua postergado, propositalmente, pois a quem interessa discutir a questão de como tornar o Estado eficiente, levando-o a solucionar os reais problemas de toda sociedade – e não apenas de uma parcela privilegiada que prefere perpetuar a ordem social vigente?

Este frágil engajamento do Estado no enfrentamento da pobreza, passa pela falta de recursos e até pelo fato de a pobreza ter sido banalizada e, como tal, secundarizada (SPOSATI, 2002). A partir dessa visão, o controle da pobreza passa a ser feito de forma compensatória e pontual, revigorando a tutela e o apadrinhamento.

Os direitos sociais deixam de ter um sentido de direito de cidadania (COUTO, 2004), transformando-se em uma seqüência de ações pontuais, eleitoreiras e estigmatizantes, permitindo que a pobreza seja perpetuada e fazendo crer que a miséria é uma questão de caráter individual e sem solução – cristalizando a crença de que os pobres não são detentores de direitos.

A análise feita até aqui, demonstra que os problemas sociais no Distrito Federal, são, em parte, provocados pelo constante descontrole no gerenciamento da administração pública. A grande maioria dos problemas é detectada, mas a solução não é encontrada, ou não se assume realmente a sua busca¹⁰¹.

¹⁰¹ Em decorrência desse tratamento dispensado às políticas públicas, e especificamente à assistência social, essa passa ser entendida como ação tópica, circunstancial se sem garantia legal, que, segundo Potyara Pereira, fica reduzida a um *stricto sensu* (PEREIRA, 1996).

Os problemas detectados nas mais diversas áreas da administração do GDF, por menores que se apresentem, ao final do processo, quando somados, muitas das vezes inviabilizam o sucesso das ações.

A cristalização desses problemas, em virtude de virem de longa data e de serem recorrentes, sinalizam que as mudanças precisam ser urgentes, sob o risco do sucesso das ações ficarem somente no discurso.

A névoa espessa que cobre a implementação e o desempenho das políticas públicas no DF tem dificultado a sua avaliação, o que pode levantar muitas suposições a respeito do real motivo de elas assim se apresentarem. Contudo, existe uma suposição da qual nenhum governo aprecia ser acusado: a de que a confusão generalizada em suas contas, propiciaria atitudes desonestas, ilícitas, a apropriação privada de recursos públicos, a vantagem indevida de terceiros, a troca de favores, ou seja, todos aqueles crimes dos quais o agente público pode vir a ser acusado.

Contudo é preciso que se lembre que mecanismos para coibir irresponsabilidades administrativas existem e já são aplicados há algum tempo – vide a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)¹⁰². A base da LRF é o planejamento, isto é, supõe-se que aquele que faz um planejamento possui plenas condições de cumprir os dispositivos da lei e, conseqüentemente, terá possibilidades de propiciar melhores serviços à sociedade. Os maus administradores públicos deverão adequar-se a lei, sob pena de responderem por suas faltas, pois as necessidades da sociedade estão em primeiro plano.

¹⁰² A Lei de Responsabilidade Fiscal funciona como uma ferramenta a serviço da Administração Pública e também para a sociedade, estabelecendo regras, impondo limites para gastos públicos com diversos mecanismos de correção de desvios, estabelecendo prazos, formas de adequação e penalidades para o seu descumprimento.

Infelizmente, a correta aplicação da LRF ainda não se faz presente no Distrito Federal, caso contrário os problemas relatados aqui não teriam ganhado a dimensão que tomaram.

Foi visto que a avaliação do impacto das ações do GDF para os pobres tem sido dificultada devido aos problemas apresentados na prestação de contas do governo. Porém, pode-se chegar a outras conclusões com os dados apresentados até aqui:

- as principais ações do GDF não visam e não propiciam a diminuição da pobreza e das desigualdades;
- as ações do GDF nas áreas sociais, e principalmente na assistência social, ainda estão atreladas ao assistencialismo.

A primeira conclusão decorre do conhecimento dos problemas relatados ao longo deste trabalho, os quais revelam que o governo do Distrito Federal não apresenta disposição de reduzir a pobreza. De fato, os dados confirmam a ausência de prioridades nessa direção, assim como uma tendência de aumento dessa pobreza com o agravamento da concentração de renda. Seguem exemplos que reforçam esta idéia:

- aumento do número de moradores em favelas no DF, maior que a média nacional¹⁰³; além de nos últimos anos haver um movimento de migração dos mais pobres do DF para a Região do Entorno, em virtude do aumento do custo de vida e também devido à valorização dos imóveis e da especulação do setor imobiliário, criando uma

¹⁰³ Segundo o relatório Habitat 2006 da ONU, o Distrito Federal apresentou um crescimento em torno de 400% no número de moradores em favelas entre os anos de 1991 e 2000, o que representa o maior índice entre as cidades pesquisadas. No início da década de 90, existiam 5,7 mil pessoas vivendo em áreas inapropriadas, em 2000, eles somavam 28,4 mil. Segundo estimativas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF (SEDUH), estima-se que em 2006, 70 mil pessoas vivam em condições precárias de moradia, sendo que somente em Itapuã vivem aproximadamente 50 mil. (Matéria do Jornal Correio Braziliense de 10 de março de 2006 e 15 de maio de 2006).

desigualdade socioespacial, o que tem ocasionado ampliação do cinturão de pobreza em torno do DF¹⁰⁴;

- aumento da criminalidade;
- diminuição de alunos matriculados, implicando diminuição do número de famílias que recebem o auxílio do Bolsa Escola, atual Renda Minha, e outros benefícios ligados à educação;
- diminuição dos recursos para a área habitacional;
- diminuição nos recursos de diversas políticas de assistência social;

A segunda conclusão decorre da forma como o GDF distribui benefícios sociais. A grande maioria dos beneficiados pelos programas sociais não compreende o recebimento dos benefícios como política de Estado, mas como políticas de governo, individualizando o doador e desvirtuando a visão de qual seja a função do Estado.

Os beneficiários percebem os benefícios recebidos não como algo que lhes é devido, como direito conquistado, mas como um benefício que os governantes lhes dão porque se preocupam com os pobres. A forma como o benefício é distribuído pode muitas vezes fazer com que o pobre se sinta agradecido, vendo-se na obrigação de retribuir o favor, que pode vir na forma do voto ou de um apoio incondicional a determinados políticos, reproduzindo relações que remontam a época do coronelismo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Para entender um pouco mais do processo de crescimento das favelas, tanto no Brasil como ao redor do mundo, ler o artigo de Mike Davis, o Planeta de favelas: involução urbana e o proletariado informal (SADER, 2006).

¹⁰⁵ Pesquisa da Universidade de Brasília, comparando os dois programas de transferência de renda do Distrito Federal, demonstrou como os beneficiários percebem os governantes e os programas criados por eles: 30% das famílias não viam o benefício como direito, mas como favor, entendiam que o benefício era um favor do Estado, e não raro um favor do governador. (PACHECO, 2005)

Com a repetição dessas atitudes, a assistência social perde o seu caráter de direito social para ser reconhecida apenas como ação assistencialista, identificada com o solidarismo filantrópico.

A estigmatização dos pobres que recebem benefícios sociais, distribuídos como benesse, é outra consequência da forma como as políticas de assistência social são implantadas por determinados governos. Ao não entender exatamente o significado da instituição dessas políticas, o cidadão beneficiado sente-se constrangido por “receber um favor” do Estado, por não ser capaz sustentar-se sozinho, de não ser capaz de prover os próprios meios necessários para a sua sobrevivência adequada e de sua família. Sente-se sempre em dívida com o governante e/ou político que lhe “dá” o auxílio.

Os governos precisam demonstrar de forma mais clara qual o verdadeiro objetivo da instituição das políticas de assistência social. Se o cidadão compreende o recebimento do benefício como uma simples ajuda, a culpa é desses mesmos governos, ou de segmentos organizados da sociedade, que não fazem questão de esclarecer que o benefício social não é uma política do governo, é uma política do Estado, ou melhor, *pública*, em que tanto Estado quanto Sociedade têm papéis ativos. Como política pública esse benefício continuará existindo após os políticos deixarem seus cargos, porque se trata de um direito com garantia prevista legalmente para saldar uma dívida da qual os pobres são credores.

Conclusão

A assistência social no Distrito Federal tem tido grandes desafios diante das ameaças de descontinuidade das suas políticas em virtude da compreensão equivocada dos governantes acerca de sua resignificação sob o prisma do direito, além do seu financiamento esbarrar no desequilíbrio fiscal e na pulverização dos recursos que deveriam se destinar a ela. Com isso, se compreende as peculiaridades da assistência no Distrito Federal e a implicação da sua incompleta efetivação no atendimento às necessidades básicas, na diminuição da pobreza e da concentração de renda.

As dificuldades da assistência social em posicionar-se lado a lado com outras garantias sociais, devem-se primeiramente a forma como ela sempre foi tratada no Brasil, relacionada ao clientelismo e ao paternalismo. A promulgação da Constituição Federal em 1988 trouxe avanços relacionados aos direitos sociais. Pela primeira vez na história política do país, a assistência fez parte de um texto constitucional, integrando o conjunto da Seguridade Social, ao lado das políticas de saúde e previdência. Contudo, o avanço do neoliberalismo no Brasil tem dificultado a sua realização nos termos da Lei Maior, pois a nova ordem impôs uma contra reforma conservadora às reformas constitucionais.

A assistência social vem lutando para manter-se como uma política pública capaz de satisfazer necessidades sociais elementares e criar condições para que, junto com os índices de desenvolvimento econômico crescentes do país, o desenvolvimento social também cresça. Mas, a realidade tem mostrado que a pobreza apresenta índices de diminuição muito pequenos, acompanhada do agravamento dos já elevados índices de concentração de renda (ROCHA, 2005).

Este trabalho indica que, em matéria de assistência social, o Distrito Federal enfrenta problemas semelhantes aos das demais unidades da federação, mas com algumas peculiaridades, que colocam o Distrito Federal como uma realidade discrepante: é o maior índice de desenvolvimento humano do país, mas com uma pobreza expressiva. Uma pobreza que não lembra a persistente e aguda encontrada em algumas regiões do Brasil, como no semi-árido nordestino, por exemplo. Mas nem por isso é menos tolerável. Sua localização é difícil de ser visualizada, pois ela fica afastada da cidade planejada, desviada para Região do Entorno – região conhecida como o cinturão de pobreza de Brasília.

A pobreza no DF acaba por se tornar um problema de difícil solução. E uma política que poderia amenizar essa situação, no caso a política de geração de empregos, não consegue se firmar. A alta taxa de desemprego no DF, por fim, aumenta a demanda por políticas de assistência social. Contudo, como ambas as políticas não são priorizadas pelo Governo do Distrito Federal, acabam sendo insuficientes para amenizar o problema que tem se agravado nos últimos anos, pois o número da população indigente, no ano de 2002, alcançou mais de 5 % da população do Distrito Federal.

A persistência da pobreza e da desigualdade social no Distrito Federal é um reflexo do que vem acontecendo em todo o Brasil, perante o qual a disposição política e da sociedade brasileira em solucioná-la é débil, pois não constitui prioridade.

A assistência social foi o foco principal deste trabalho, mas para analisá-la precisou-se contextualizá-la, tanto histórica quanto espacialmente. A partir da existência de tantos elementos a serem considerados para se chegar à conclusão da real função na assistência social no DF e da sua incapacidade de minimizar as necessidades humanas básicas - fugindo do mero assistencialismo - foi preciso fazer uso de visão crítica, não só sobre a assistência

social, mas sobre os mecanismos que atuam sobre ela: sociedade, Estado, poder político e econômico.

Este trabalho não pretendeu fazer julgamentos, mas se algum houve, ele foi consequência natural da análise dos fatos, pois não é possível permanecer estranho diante de eventos e dados contundentes. Este foi um dos intentos implícitos deste trabalho, criar uma reflexão para além das aparências, para além do senso comum, para além do que nos querem fazer crer. Essa foi a tarefa: demonstrar a existência de uma desordem, escondida sob o manto de um aparente equilíbrio administrativo.

Ao se perseguir esse intento ficou claro que se tinha um desafio, pois não existem facilidades em tarefas como esta. Contudo, o intento foi alcançado, pois ao se fazer uso da dúvida, foram colhidas análises que demonstraram a existência de sérias contradições no Distrito Federal, em oposição a discurso de que se trata de lugar livre das mazelas existentes no resto do país.

O estilo predominante das sociedades de prosperidade para poucos e promessas para muitos (HOFFMANN, 2001) há tempos vem revelando os danos causados em forma de pobreza e concentração de renda. Este trabalho pretendeu demonstrar que existe algo bem maior do que faz supor as aparências. E, para tanto, procurou criar o contraditório. Assim, logo no início, apresentaram-se as contradições do sistema capitalista geradoras de problemas estruturais escondidos sob o discurso da responsabilização das políticas sociais e principalmente de assistência social pela situação de desordem nas finanças do Estado, do lento desenvolvimento econômico, da questão da legitimação *versus* processo de acumulação privada (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984), desaguando na suposta crise fiscal do Estado.

Viu-se que as perspectivas criadas pelo Estado de Bem-estar social foram importantes para todos os segmentos da sociedade, inclusive com prosperidade para a grande maioria. Contudo, a recessão trazida pela crise da economia capitalista, a partir de 1970, pôs em ação as idéias neoliberais a respeito da retomada do desenvolvimento econômico. E, ao seguir o estabelecido por esse ideário, o Estado deixou de ser o fiador de toda a sociedade para ser apenas de uma parcela dela, em que os interesses privados preponderaram.

A noção neoliberal dos direitos sociais vem provocando o desmonte desses direitos onde eles existiam. Em muitos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos não chegou nem a ocorrer esse desmonte, pois a maioria, guardando a especificidade de cada um, estava a caminho de montar um Estado de proteção social quando o ideário neoliberal, via FMI e Banco Mundial, passou a determinar a forma como os governos deveriam lidar com questões sociais. A nova ordem econômica agravou os problemas sociais na maioria desses países, incluindo o Brasil.

O resgate da dívida social no Brasil ficou adiado, apesar de na nova Constituição Federal, de 1988, existirem modernos dispositivos de proteção social. Com isso, as políticas sociais, e a assistência social em particular, não se efetivaram a contento. É possível assistir o agravamento dos problemas sociais em um grau ainda maior, na medida em que houve aumento da demanda por políticas sociais em virtude da precarização tanto na oferta como na qualidade dos empregos oferecidos. Tão grave quanto, é o problema do grande contingente de inempregáveis, formado principalmente por jovens, que necessariamente tornam-se potenciais beneficiários de políticas de assistência social, mas sem o amparo devido.

Esse é o quadro que se apresenta no Brasil de hoje: uma legislação inovadora na defesa de vários direitos sociais, mas que invariavelmente esbarra nos interesses privatistas. Essa situação cabe perfeitamente para a análise da política social do Distrito Federal.

Primeiramente, porque o Distrito Federal conta com uma legislação que prevê o amparo social dos mais pobres inclusive com distribuição de recursos financeiros por via de: fundos de assistência social, do idoso, do adolescente, de famílias e alunos carentes, além de acordos com o governo nacional para o desenvolvimento de políticas de proteção social, como o acordo para o repasse de recursos entre os programas Bolsa Família (Federal) e o Renda Minha e o Renda Solidária.

Porém, ao longo deste trabalho ficou constatado que, apesar da determinação legal, existe grande discrepância entre o que prevê a legislação e o que é de fato implementado, pois a ocorrência do financiamento de outras políticas em detrimento da assistência social é comum. Com isso, a assistência fica prejudicada e os mais pobres, que passaram a compor quase 40 % da população do DF, com uma participação ínfima na renda total, também não contam com a assistência, sem citar os indigentes. Aos problemas do DF, juntam-se aos da Região do Entorno.

Ficou constatado neste trabalho o equívoco do GDF ao tratar garantias sociais de forma solidária, por meio de uma Secretaria de Solidariedade. A solidariedade não cabe ao Estado, a ele cabe ser o guardião dos direitos e fazer justiça. A solidariedade não resguarda direitos. A condição básica para a vida em sociedade civilizada está assentada na cidadania. Se a questão da pobreza tiver respostas na forma da solidariedade, haverá apenas um compromisso moral não reclamável judicialmente.

Dentre as políticas públicas do GDF, algumas têm tido maiores destaques, principalmente quanto ao aumento da demanda, recursos financeiros e principalmente pelo debate criado em torno delas em virtude de uma maior intervenção do Estado nos últimos anos como, por exemplo: segurança, saúde e educação. No caso da Segurança Pública, esta, tem se tornado uma das funções de governo que mais recursos consome, sem que, contudo,

apresente resultados na redução da violência. Evidencia-se que, da forma como os recursos são gastos, os elevados índices de violência são fruto da aplicação equivocada desses recursos, destacando-se: a imprevisibilidade das metas, tanto financeiras como físicas e a não aplicação, no passado, de recursos mais significativos em políticas sociais. E isso, naturalmente tem repercussão nas demais políticas sociais.

A concessão dos benefícios sociais, principalmente por parte da Secretaria de Solidariedade, tem tido estreito vínculo com a contrapartida do beneficiário, que deve de alguma maneira retribuir ao agente concedente o benefício recebido, tornando completo o “ciclo de assistência do Estado e retribuição do cidadão sujeito do direito”. A contrapartida se dá por meio da participação do beneficiário em cursos de capacitação ou, por exemplo, inscrição em agências de empregos dos membros da família que já tenham idade para o trabalho e que estejam desempregados – além de uma série de outras exigências cuja principal finalidade é fazer com que o pobre não mais dependa da “ajuda” do Estado. Com isso, tenta-se acabar com a mentalidade da “acomodação” dos pobres como se esta fosse uma característica inata, esquecendo-se os veiculadores dessas idéias de que a “acomodação” é em decorrência de uma sociedade que engendra a ignorância e a desigualdade, onde as características de domínio e sujeição são impostas.

Grande parte das ações do GDF não tem publicidade e transparência, prejudicando a maior participação da sociedade no controle das ações do Estado. Com isso, a sociedade acaba não tendo meios de aprovar ou reprovar as atitudes dos governantes.

A mensuração da melhoria da qualidade de vida da população do Distrito Federal tem sido prejudicada também pela falta de publicidade e transparência dos atos do GDF, pois ao não divulgar de forma clara as ações realizadas, traz dúvidas quanto à eficácia e eficiência da administração pública. Somente para reforçar essa idéia, números apresentados neste

trabalho¹⁰⁶, mostram que o Governo do DF tem tido grandes dificuldades de concretizar suas políticas; contudo, a grande maioria da população não tem tomado conhecimento desses fatos. Se o tivesse, com certeza, haveria maior pressão da sociedade para que o governo tivesse mais responsabilidade no cumprimento de suas ações, inibindo em grande parte a má administração.

Porém, como a participação da sociedade é dificultada, o governo ano após ano incide nos mesmos erros, sendo que rotineiramente o TCDF faz recomendações para que o GDF sane irregularidades, sem no entanto conseguir que elas sejam resolvidas. Os prejuízos para sociedade são claros: as políticas públicas não conseguem atender a demanda, criando-se um círculo vicioso, no qual as soluções de questões urgentes são transportadas para futuro.

Foi possível, portanto, concluir que as ações de distribuição de renda do GDF não favoreceram a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais do Distrito Federal. Essa conclusão é extraída dos dados socioeconômicos do DF, que demonstram essa realidade, e pelos instrumentos de prestação de contas do GDF, que não se mostraram adequados, pois carecem de elementos referentes à aplicação dos recursos públicos em todos os anos analisados. A recorrência da pobreza no DF, decorre em grande parte da não disposição do GDF em solucionar essa questão. Que o diga o aumento do número de pobres e indigentes, além da migração para a Região do Entorno de uma considerável parcela da população pobre e crescimento da falta de segurança – passando pela diminuição do número de beneficiários dos programas sociais, onde, como exemplo, apenas 54%, das 96 mil famílias cadastradas do Distrito Federal, recebem o Bolsa Família¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Como exemplo, citamos novamente os dados do ano de 2001, já apresentados neste trabalho, demonstrando que somente 25 % dos programas do GDF naquele ano apresentaram realizações.

¹⁰⁷ Constatação realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome no ano de 2006.

Juntamente com o grave problema da persistência da desigualdade no Distrito Federal e do significativo aumento da pobreza, tem-se o fato de como se dá a distribuição dos benefícios. Majoritariamente, esta distribuição está atrelada ao assistencialismo, na medida em que ainda hoje os beneficiários enxergam os governantes como os seus salvadores, criando, politicamente, uma regressiva situação de gratidão pelos benefícios recebidos.

Em suma, verificou-se neste trabalho que a assistência social no Distrito Federal tem enfrentado diversos problemas na sua efetivação como política pública. Esses problemas vão desde circunstâncias econômicas e fiscais até a crise fiscal e ajustes econômicos, (leia-se ajustes de viés neoliberal, distanciados das necessidades humanas), que de longa data vêm atrasando o desenvolvimento das políticas de assistência social, bem como de outras áreas relacionadas ao bem estar da sociedade. Isso se deve em muito à eternizada irracionalidade política que permite ainda hoje que o clientelismo, o populismo, o assistencialismo e o paternalismo sejam práticas corriqueiras que se sobrepõem à efetivação da assistência social como direito.

Referências Bibliográficas

ABRAHAMSON, Peter. *Regimes europeos Del bienestar y políticas sociales europeas: convergência de solidaridades?* In Sarasa, Sebastian y Moreno, Luís. El Estado del bienestar em la Europa del Sur. Madrid. CSIC, 1995.

BARAN, P. A. & SWEEZY, P. M. *Capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. 2^a ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo* / Ivanete Boschetti – Brasília: Ivanete Boschetti, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 2^a ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 6^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

DAIN, Sulamis. *Crise Fiscal e Dilema Distributivo*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro para o Concurso de Professor Titular. Departamento Economia. Rio de Janeiro, 1988.

DEJOURS, Christophe. *A banalização da injustiça social*. 6^a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ESPING-ANDERSON, Gösta. *The three Worlds of welfare capitalist*. Cambridge: Polity Press, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. 8^a ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 5^a ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

FIORI, José Luís. *Estado de bem-estar social: padrões e crises*. Série Estudos em Saúde Coletiva, 117. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1995

GOUGH, Ian. *Economia política del Estado del bienestar*. España: H. Blume Ediciones, 1982.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição de renda no Brasil: poucos com muito e muitos com pouco*. In: Dowbor, Ladislau; Kilsztajn, Samuel. *Economia social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *A Questão Social no capitalismo*. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3. Brasília: Graflin, 2001.

_____. *O serviço social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1988.

JOHNSON, Norman. *El Estado del bienestar em transición: la teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1967.

MARX, Karl. *Manuscritos econômicos*. In Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORENO, Luis. *Ciudadanos Precarios: La “última red” de protección social*. Barcelona, Espanha: Editorial Ariel, 2000.

O’CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Clauss. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

PACHECO, Ricardo Gonçalves. *Bolsa Escola e Renda Minha – renda mínima e educação na visão das mães*. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2005.

PAULO NETO, José. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos*. *Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Ceam/UnB*. Brasília, ano III, nº 11, out. 2002.

_____; BRAVO, Maria Inês Souza (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001a.

_____. *Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania*. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3. Brasília: Grafile, 2001b.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIERSON, C. *Beyond the welfare state?* Cambridge: Polity Press, 1991.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?* 2^a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Linhas Gráficas Editora, 1998.

_____. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão (Orgs.). O estudo da política: Tópicos selecionados. In: *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Brasília, DF: Paralelo 15 Editores, 1998.

SADER, Emir (Org.). Planeta de favelas: a involução urbana e o proletariado informal. In: *Contragolpes, Seleção de artigos da New Left Review*. São Paulo. Boitempo. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade*. 8^a ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldáiza (Org.). *Os Direitos (dos desassistidos) sociais*. Aldáiza Sposati, Maria do Carmo Falcão, Sônia Fleury Teixeira 4^a ed. - São Paulo: Cortez, 2002.

_____. (Org.) *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1989.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

TITMUS, Richard M. *Essays on the Welfare State*. 2ª ed. Boston, USA: Beacon Press, 1963

_____. *Social Policy: An Introduction*. London, Great Britain: George Allen Unwin, 1974.

Documentos Analisados

BRASIL. Associação Brasileira de Orçamento Público. *Informativo nº 60/200 - ABOP*. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Governo Federal e Governo Distrito Federal. *Acordo de Cooperação nº 10/2004*. Brasília, DF, 2004.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Centro Gráfico, Brasília, DF, 1988.

BRASIL, *Emenda Constitucional nº 20*. Senado Federal, Centro Gráfico, Brasília, DF, 2000.

BRASIL, *Decreto regulamentando o Fundo de Assistência Social, nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, instituído pela lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 29/2000, Constituição Federal*. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. *Lei nº 4.320/64 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro*. Brasília, DF, 1964.

BRASIL, *Lei de Organização da Assistência Social, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2004*. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2001*. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2001*. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. *Resolução do Conselho Nacional de Saúde n° 316/2002*. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n° 2.047/2002*. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Governo Federal. *Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003, Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Brasília, DF, 2003.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Lei Distrital n° 2.303, de 21 de março de 1999. Dispõe sobre a criação do Programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda*. Brasília, DF, 1993.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília, DF, 1993.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central – CODEPLAN. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - 2004*. Brasília, DF, 2004.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central – CODEPLAN. *Projeção da População do Distrito Federal 1997/2021*. Brasília, DF, 1997.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Decreto n° 21.466, de 25.08.2000. Institui o Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda*. Brasília, DF, 2000.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Lei n° 3.116, de 30 de dezembro de 2002, cria a Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal*. Brasília, DF, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Lei Complementar n° 8, de 19 de dezembro de 1995, Institui o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal*. Brasília, DF, 1995.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Lei Complementar nº 8, de 29 de dezembro de 1995, cria o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal*. Brasília, DF, 1995.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Lei Distrital nº 2.303, de 21.01.1999. Regulamenta o Programa Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda*. Brasília, DF, 1999.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Lei 2.302, de 21 de janeiro de 1999, Institui a Secretaria de Solidariedade*. Brasília, DF, 1999.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho e Ações em Desvio*. Brasília, DF, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Relatório de Atividade, de Cumprimento de Metas e das Ações em Desvio do Governo do Distrito Federal, exercício de 2001*. Brasília, DF, 2001.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2001*. Brasília, DF, 2001.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público de Contas do Distrito Federal. *Parecer do Ministério Público de Contas do Distrito Federal ao Relatório Analítico e Parecer Prévio as Contas do Governo do Distrito Federal, referentes a 2004*. Brasília, DF, 2005.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria da Criança e do Adolescente, Governo do Distrito Federal. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal*. Brasília, DF, 1999.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. *Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil - SIAC, 2002*, Brasília, DF, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal. *Plano de Assistência Social. 2000 – 2003*. Brasília, DF, 1999.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Estado de Assistência Social do Distrito, *Quadro de detalhamento da despesa e execução orçamentária e financeira do Fundo de Assistência Social do DF*, 2002. Brasília, DF, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão TCDF n° 4.620, de 21.11.2002*. Brasília, DF, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2004*. Brasília, DF, 2005.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2003*. Brasília, DF, 2004.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2002*. Brasília, DF, 2003.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2001*. Brasília, DF, 2002.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 15 de julho de 2006. Brasília, DF, 2006.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 28 de maio de 2006. Brasília, DF, 2006.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 13 de abril de 2006. Brasília, DF, 2006.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 6 de abril de 2006. Brasília, DF, 2006.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 10 de março de 2006. Brasília, DF, 2006.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 27 de março de 2005. Brasília, DF, 2005.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. 15 de abril de 2000. Brasília, DF, 2000.

JORNAL PLANALTO CENTRAL, 24 a 30 de setembro de 2003. Brasília, DF, 2003.

REVISTA ISTOÉ DINHEIRO, ESPECIAL PUBLIEDITORIAL. 31 de março de 2004.

INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE. Banco de Dados. Disponível em:
<http://www.ics.org.br>. Acesso em 23 maio 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Banco de dados.
Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em 20 jun. 2006

SECRETARIA DE TRABALHO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Banco de
dados. Disponível em: <http://www.trabalho.df.gov.br>. Acesso em 18 jul. 2006.

Anexos

Anexo 1 – Tipologias do Estado de Bem-Estar Social

Autor	Titmus	Esping-Andersen
Tipo	Residual	Liberal
Particularidade	<ul style="list-style-type: none"> - Seletividade para os beneficiados. - Caráter de assistência social. - Limitação temporal para o recebimento do benefício. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de comprovação de pobreza. - Estigmatização dos beneficiários. - Movimento operário desarticulado
Países	Inglaterra e Estados Unidos	Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália
Tipo	Meritocrático	Conservador
Particularidade	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência complementar ao mercado. Atendimento segmentado. - Prestação do serviço condicionado as nuances do mercado. - Base contributiva tripartite. 	<ul style="list-style-type: none"> - mercado substituído pelo Estado na provisão dos serviços sociais. - Direitos sociais relacionados a condição do trabalho. - diferenciação dos benefícios.
Países	Alemanha	Alemanha, Itália, Áustria e França
Tipo	Redistributivo	Social-democrático
Particularidade	<ul style="list-style-type: none"> - incapacidade do mercado para a solução da pobreza. - Estado distribui todos os benefícios. - Acesso universal. - Prevalência dos sistemas públicos gratuitos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado garantidor dos benefícios sociais. - Universalidade dos benefícios e desmercantilização. - relevância da igualdade. - predominância da social-democracia
Países	Países Escandinavos	Países Escandinavos

Fonte: Titmus, 1974 e Esping-Andersen, 1990.

Anexo 2 – Municípios que compõem a Região do Entorno do DF

Municípios	População	
	1993	2003
Goiás	509.632	920.010
Abadiânia	9.439	12.084
Água Fria de Goiás	3.996	4.621
Águas Lindas	-	132.076
Alexânia	17.528	21.148
Cabeceira de Goiás	6.766	6.849
Cidade Ocidental	32.061	43.879
Cocalzinho de Goiás	10.328	15.940
Corumbá de Goiás	9.275	9.795
Cristalina	26.536	36.944
Formosa	63.999	84.353
Luziânia	197.459	160.330
Mimoso de Goiás	3.619	2.509
Novo Gama	-	83.575
Padre Bernardo	17.558	23.059
Pirenópolis	24.481	21.243
Planaltina	42.779	84.043
Santo Antonio do Descoberto	37.786	63.191
Valparaizo de Goiás	-	106.970
Vila Boa	3.022	3.425
Minas Gerais	89.127	99.798
Buritis	19.150	21.006
Cabeceira Grande	-	6.170
Unaí	69.977	72.622
TOTAL	595.759	1.019.808
Fonte: IBGE		
Obs.: as cidades onde não constam informações foram emancipadas em 1995 e faziam parte de municípios constantes desta tabela		

Anexo 3 – Termo de Cooperação nº 10/2004

(...)

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS CONDIÇÕES GERAIS

a) Para efeito da integração dos programas de que trata a Cláusula Primeira, o **DISTRITO FEDERAL** complementarará os benefícios pagos pelo Governo Federal às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, beneficiárias do programa Bolsa Família, conforme o artigo 2º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, de forma a atingir gradativamente a meta de 50.000 famílias, até os valores de:

I) R\$ 100,00 (cem reais), para as famílias com um filho em idade escolar;

II) R\$ 120,00 (cento e vinte reais), para as famílias com dois filhos em idade escolar;

III) R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), para as famílias com três ou mais filhos em idade escolar;

IV) R\$ 130,00 (cento e trinta reais), para famílias sem filhos em idade escolar;

b) A complementação referida na alínea “a” desta Cláusula está expressa na tabela a seguir:

Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>	Ocorrência de filhos 6–15 anos	Valores da Bolsa Federal	Valores adicionais do Distrito Federal	Valores da Bolsa Integrada
Situação de Pobreza	De R\$50,00 a R\$ 100,00	1 Filho	15,00	85,00	100,00
		2 Filhos	30,00	90,00	120,00
		3 ou + Filhos	45,00	135,00	180,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 50,00	Sem ocorrência	50,00	80,00	130,00
		1 Filho	65,00	35,00	100,00
		2 Filhos	80,00	40,00	120,00
		3 ou + Filhos	95,00	85,00	180,00

(...)