

# A relação público-privado na gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora: uma análise do orçamento municipal

Nelson Machado Pinho Junior\*

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo refletir acerca da relação público-privado na gestão da Política de Assistência Social no município mineiro de Juiz de Fora, através da análise da dimensão do orçamento. A pesquisa se realizou por meio de estudos bibliográficos e análises de documentos oficiais na perspectiva quanti-qualitativa. São apresentadas tabelas com as despesas municipais para o ano de 2015, no sentido de caracterizar a referida relação na gestão do SUAS.

**Palavras-chave:** administração pública; gestão democrática; patrimonialismo; SUAS.

## The public-private relationship in the management of social assistance policy in Juiz de Fora: an analysis of the municipal budget

## Abstract

This work aims to reflect about the public-private relationship in the management of Social Assistance Policy in the mining city of Juiz de Fora, through analysis of the dimension of the budget. The research was conducted through bibliographic studies and analyzes of official documents in quantitative and qualitative perspective. Tables are presented with the municipal expenditures for the year 2015 in order to characterize the related relationship in SUAS management.

**Keywords:** public administration; democratic management; patrimonialism; SUAS

Recebido em: 2/06/2016

Aprovado em 7/07/2016

---

\* Assistente Social graduado pela FSS/UFJF: nmpjunior@hotmail.com

## **Introdução**

Para iniciarmos a discussão a respeito do caminho do orçamento na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Juiz de Fora, tomamos como marco a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. No contexto do município em questão, se faz fundamental apresentar o principal órgão responsável pela execução da política de assistência social, a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), instituição que se constitui em uma associação civil de direito privado e interesse público, financiada pelo governo municipal. Todavia, a instituição gestora oficial se materializa na Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) (AMAC, 2015). Para se chegar a uma análise fundamentada a respeito da relação público-privado na gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora, faz-se necessário percorrer o caminho do orçamento público, caminho este que se materializa na destinação dos gastos do fundo público.

## **Orçamento da política de assistência social: uma reflexão a partir da alocação de recursos do fundo público**

Este trabalho analisa o caminho das despesas fundo público na política de assistência social em Juiz de Fora e não sua origem. Seu objetivo é identificar o quanto do fundo público dessa política específica é destinado para prestação de serviços via entidades da esfera privada.

Segundo Behring e Boschetti (2011), a implementação de políticas de seguridade social torna-se questão central com o advento do Estado de bem-estar social. Para tanto, o Estado necessita empregar parte dos seus recursos financeiros para efetivação de tais políticas, deixando de investir, em parte, em determinados setores mais interessantes à reprodução do capital. Mesmo o Brasil não vivenciando, em nenhum período de sua história, um Estado de Bem-Estar Social, entendemos que a configuração da Seguridade Social, por Lei, se pauta em uma dinâmica parecida no que se refere ao emprego de recursos.

A partir dessa lógica, os recursos do fundo público, no âmbito do orçamento estatal, passam a ser disputados na sociedade, tornando-o arena de disputa de interesses. Portanto, estudar a dimensão do orçamento é fundamental para se compreender as políticas sociais e a correlação de forças envolvida na apropriação de recursos públicos.

Ao trazer a discussão para o Brasil, verifica-se que, até a Constituição de 1988, a intervenção estatal financiou a reprodução do capital em níveis mais elevados, se comparado à reprodução da força de trabalho, via utilização dos recursos do orçamento para

investimentos em setores estratégicos do capital e, em menor nível, para a seguridade social (OLIVEIRA, *apud* SALVADOR, 2010).

Behring citada por Salvador (2010), aponta que nesse processo, o próprio desenvolvimento de políticas sociais é uma forma de alocar recursos do fundo público para assegurar as condições gerais de produção e reprodução do capital, “a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional” (p. 608), tornando os gastos sociais essenciais para reprodução da força de trabalho. Salvador (2010) nos lembra também do protagonismo do fundo público nos momentos de crise do capital, utilizado para “salvar” as instituições financeiras afetadas.

Portanto, o fundo público revela-se em um elemento chave presente na reprodução do capital, seja como fonte de recursos que viabiliza a reprodução da força de trabalho, através de salários indiretos via utilização do orçamento público para implementar programas sociais estruturados nesse sentido ou ao reduzir o custo do capitalista na sua exploração; como por meios de funções indiretas do Estado, a partir da destinação de grande parte de recursos do orçamento para investimentos em infraestrutura, transportes, pesquisas de cunho tecnológico, “além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas” (SALVADOR, 2010, p. 622).

Neste trabalho nos restringimos à análise do Orçamento da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora – expressão mais visível do fundo público – no ano de 2015, a partir de documentos fornecidos pelo Portal da Transparência, com ênfase nos recursos da Assistência Social – função 8 do orçamento público do município. Para tanto, foram consultadas a Lei Orçamentária Anual – LOA – de Juiz de Fora para o ano de 2015 – Lei nº 13.079, de 30 de dezembro de 2014 –, seus anexos com demonstrativos de despesas da Seguridade Social, Atos do Governo Municipal, Decretos do Executivo, além de documentos relacionados ao repasse de recursos às instituições privadas para execução da política de Assistência Social. Os dados foram organizados em tabelas.

A LOA para 2015 fixou a despesa do Município de Juiz de Fora no montante equivalente a R\$1.800.469.836,63 (um bilhão, oitocentos milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil, oitocentos e trinta e seis reais e sessenta e três centavos) para o exercício financeiro do mesmo ano. Deste montante, R\$889.519.566,44 (oitocentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta e seis reais, quarenta e quatro centavos) foram destinados à Seguridade Social, porém, se descontados R\$60.001.403,97 (sessenta milhões, mil quatrocentos e três reais e noventa e sete centavos) de obrigações patronais, os recursos desta categoria caem para R\$830.093.443,72 (oitocentos e trinta milhões, noventa e três mil,

quatrocentos e quarenta e três reais e setenta e dois centavos), o equivalente a 48,42% (quarenta e oito vírgula quarenta e dois por cento) do novo orçamento total que, portanto, passa a ser contabilizado em R\$1.714.413.882,63 (um bilhão, setecentos e quatorze milhões, quatrocentos e treze mil, oitocentos e oitenta e dois reais e sessenta e três centavos), enquanto que foram destinados ao orçamento fiscal o montante de R\$884.320.438,91 (oitocentos e oitenta e quatro milhões, trezentos e vinte mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e um centavos), ou o equivalente a 51,58% (cinquenta e um vírgula cinquenta e oito por cento) – conforme tabela 1. Com estes valores atualizados – descontadas as obrigações patronais – que trabalhamos (JUIZ DE FORA, 2014d).

**Tabela 1 - Despesas do orçamento fiscal e Seguridade Social de 2015**

<i>Especificação</i>	<i>Total Geral (valor em R\$)</i>	<i>Valor em %</i>
<b>ORÇAMENTO FISCAL</b>	<b>884.320.438,91</b>	<b>51,58</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	344.650.100,25	
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA	14.753.147,80	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	256.233.261,98	
INVESTIMENTOS	253.097.792,79	
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA	15.586.136,09	
<b>ORÇAMENTO SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>830.093.443,72</b>	<b>48,42</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	232.425.949,81	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	541.184.508,67	
INVESTIMENTOS	55.986.466,12	
INVERSÕES FINANCEIRAS	496.519,12	
<b>ORÇAMENTO TOTAL</b>	<b>1.714.413.882,63</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Isolando-se os recursos da Seguridade Social, compreendida no tripé – para fins de orçamento público – Assistência Social, Saúde e Previdência Social, podemos verificar que a Assistência Social é a que recebe o menor repasse de recursos – conforme tabela 2 –, porém, deve-se ter em mente que o carro-chefe dessa política no Brasil é o Programa Bolsa Família, o qual possui o repasse direto do Governo Federal para o beneficiário, o que não permite que o valor, mesmo que empregado no município, entre no orçamento do mesmo.

Note que o valor correspondente às obrigações patronais supera o montante destinado à Assistência Social, e que a política de Saúde recebe verbas astronomicamente superiores à mesma.

**Tabela 2 - Recursos destinados à Seguridade Social em 2015**

<i>Especificação</i>	<i>Valor em R\$</i>	<i>Valor em %</i>
<b>Assistência Social</b>	<b>52.460.657,44</b>	<b>5,90%</b>
FUNDO MUNICIPAL DE INCENTIVO À ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA	75.000,00	
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	33.579.700,29	
FUNDO MUNICIPAL ESPECIAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	1.158.000,00	
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	12.019.447,67	
FUNDO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DO IDOSO	691.294,17	
FUNDO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1.583.261,62	
SECRETARIA DE AGROPECUÁRIA E ABASTECIMENTO	3.264.567,69	
FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO DO RESTAURANTE POPULAR	89.386,00	
<b>Saúde</b>	<b>617.341.475,87</b>	<b>69,38%</b>
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS	2.619.900,00	
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE / SECRETARIA DE SAÚDE	591.413.722,75	
PLANO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DO SERVIDOR	23.029.411,20	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA	130.290,72	
FUNDAÇÃO CULTURAL ALFREDO FERREIRA LAGE	48.151,20	
CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA	100.000,00	
<b>Previdência Social</b>	<b>159.943.029,16</b>	<b>17,98%</b>
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS	28.641.870,81	
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE / SECRETARIA DE SAÚDE	9.973.891,30	
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA	7.555.235,79	
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	7.656.515,84	
SECRETARIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO – FMT	681.855,96	
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS	99.364.476,69	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA	2.007.246,30	
AGÊNCIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – FUMCON	77.889,94	
FUNDAÇÃO CULTURAL ALFREDO FERREIRA LAGE	392.932,05	
FUNDAÇÃO MUSEU MARIANO PROCÓPIO	97.953,84	
CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA	3.493.160,64	
<b>Obrigações Patronais</b>	<b>60.001.403,97</b>	<b>6,74%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>889.746.566,44</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Dessa pequena porcentagem – 5,90% – destinada à Assistência Social, partem os recursos para as Unidades Orçamentárias, ou órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público Municipal. Vale ressaltar que estes recursos já se encaixam na chamada “função 8” do orçamento público (JUIZ DE FORA, 2014d). Destacamos ainda que a Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS –, órgão público responsável pela assistência, é a encarregada pela gestão dos recursos dos seguintes fundos: Fundo Municipal de Assistência Social, de Promoção do Idoso e de Manutenção do

Restaurante Popular. Os fundos municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, de Incentivo à Organização Comunitária e da Pessoa Portadora de Deficiência são administrados pela Secretaria de Governo (JUIZ DE FORA, 2008; 2009a; 2009b; 2013a; 2014a; 2014b).

Ao analisarmos as despesas na Assistência Social a partir de suas sub-funções, observamos que a maior parte dos recursos são destinados à Administração Geral, conforme tabela 3, e todo o montante relativo a esta sub-função está alocado na Secretaria de Desenvolvimento Social (JUIZ DE FORA, 2014d).

As despesas com Administração Geral na SDS são provenientes do Programa Gestão Institucional, composto por dois programas de trabalho: Atividades Administrativas da secretaria e Gastos com pessoal e encargos – SAS. As atividades administrativas respondem pela despesa de R\$3.136.865,88 (três milhões, cento e trinta e seis mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e oitenta e oito centavos), enquanto os gastos com pessoal e encargos atingem o valor de R\$25.385.163,94 (vinte e cinco milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, cento e sessenta e três reais e noventa e quatro centavos) (JUIZ DE FORA, 2014d).

**Tabela 3 - Demonstrativo de despesas por sub-função da Assistência Social**

<b>Codificação</b>	<b>Especificação</b>	<b>Total</b>	<b>Valor (%)</b>
8.122	Administração Geral	28.522.029,82	54,37%
8.241	Assistência ao Idoso	27.000,00	0,05%
8.242	Assistência ao Portador de Deficiência	40.000,00	0,08%
8.243	Assistência à Criança e ao Adolescente	5.623.207,88	10,72%
8.244	Assistência Comunitária	10.814.466,05	20,61%
8.306	Alimentação e Nutrição	7.353.953,69	14,02%
8.334	Fomento ao Trabalho	80.000,00	0,15%
<b>TOTAL</b>		<b>52.460.657,44</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Para compreender de que forma se configura a relação público-privado no orçamento da Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora, é fundamental entender a legislação referente às contas públicas no que concerne às despesas – Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, atualizada em dezembro de 2011 (BRASIL, 2001).

Conforme Brasil (2001, p. 2), a classificação de despesas, segundo sua natureza, compõe-se de:

I - categoria econômica; II - grupo de natureza da despesa; III - elemento de despesa;

§ 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§ 2º Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

§ 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros restados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

[...] Art. 5º Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde: a) “c” representa a categoria econômica; b) “g” o grupo de natureza da despesa; c) “mm” a modalidade de aplicação; d) “ee” o elemento de despesa; e e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Portanto, no que tange à classificação das despesas públicas, os números à direita do “.” referem-se sempre a um subitem dos números da esquerda.

A título de ilustração da situação acima e melhor entendimento da formação dos códigos de conta, apresento a tabela 4 a seguir:

**Tabela 4 - Demonstrativo de despesas segundo categorias**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11110 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL					
Conta	Especificação	Elemento	Modalidade	Grupo	Categoria
3.0.00.00	DESPESAS CORRENTES				33.307.376,84
3.1.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			3.764.643,52	
3.1.90.00	APLICAÇÕES DIRETAS		3.764.643,52		
3.1.90.04	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	39.018,44			
3.1.90.11	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	3.355.392,76			
3.1.90.13	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	302.027,32			
3.1.90.16	OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS	47.609,44			
3.1.90.94	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	20.595,56			

Obs.: Valores de “Elemento”, “Modalidade”, “Grupo” e “Categoria” expressos em R\$.

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Na tabela acima, podemos observar que a Secretaria de Desenvolvimento Social teve gasto de R\$33.307.376,84 (trinta e três milhões, trezentos e sete mil, trezentos e setenta e seis reais e oitenta e quatro centavos) na categoria econômica “despesas correntes” – “3” –, ou

seja, sua despesa total. No grupo de natureza da despesa, os gastos foram de R\$3.764.643,52 (três milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e três reais e cinquenta e dois centavos) com “pessoal e encargos sociais” – “3.1”. Na modalidade “aplicações diretas” – “3.1.90”, que concentrou toda a despesa de pessoal e encargos sociais –, o montante foi dividido em cinco elementos de despesa diferentes: “3.1.90.04 – Contratação por tempo determinado”, “3.1.90.11 – Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil”, “3.1.90.13 – Obrigações patronais”, “3.1.90.16 – Outras despesas variáveis” e “3.1.90.94 – Indenizações e restituições trabalhistas” (JUIZ DE FORA, 2014d).

É importante observar que as despesas com “pessoal e encargos sociais” são relativas a pessoal não-terceirizado, conforme Portaria nº 407 da Secretaria do Tesouro Nacional de 20 de junho de 2011, “Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”, portanto, o emprego dos recursos da tabela 4 referem-se a funcionários da SDS com vínculo de trabalho efetivo, comissionados ou com contrato temporário (BRASIL, 2011).

No que se refere às despesas relacionadas à Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora, a tabela 5 expõe a qualificação dos gastos com terceirização, expressão da relação público-privado na referida política.

Vale ressaltar que, neste texto para fins de análise, consideramos como terceirização apenas os gastos relativos à atividade-fim da política supracitada, a saber: “39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica<sup>1</sup>” – inscrito na modalidade de aplicação “50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos<sup>2</sup>”; bem como o elemento de despesa “34 – Outras Despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização<sup>3</sup>” – seção da modalidade “90 – Aplicações diretas<sup>4</sup>”. Portanto, outras despesas com terceiros, como os elementos de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” e “36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física<sup>5</sup>” – inscritos na modalidade de aplicação “90 – Aplicações diretas” – não foram contabilizados como terceirização.

**Tabela 5 - Demonstrativo de despesas via terceirização da Assistência Social**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 01720 FUNDO MUNICIPAL DE INCENTIVO À ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	Valor (%)
	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS		
3.3.50.00	LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	75.000,00	100%
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>75.000,00</b>	<b>100%</b>

A relação público-privado na gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora: uma análise do orçamento municipal

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11110 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	2.587.591,20	7%
3.3.90.34	OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	20.689.500,00	60%
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>34.667.700,29</b>	<b>100%</b>

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11710 FUNDO MUNICIPAL ESPECIAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	963.000,00	83%
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>1.158.000,00</b>	<b>100%</b>

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11720 FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	2.366.932,67	20%
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>12.019.447,67</b>	<b>100%</b>

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11730 FUNDO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DO IDOSO**

Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	691.294,17	100%
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>691.294,17</b>	<b>100%</b>

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11740 FUNDO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA**

Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	1.483.261,62	94%
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>1.583.261,62</b>	<b>100%</b>

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 15110 SECRETARIA DE AGROPECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

		Valor (R\$)	
<b>TOTAL da UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NA FUNÇÃO 8<sup>6</sup>:</b>		<b>3.264.567,69</b>	<b>39%</b>
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>8.390.182,84</b>	<b>100%</b>

**UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 15720 FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO DO RESTAURANTE POPULAR**

		Valor (R\$)	
<b>TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>89.386,00</b>	<b>100%</b>

**TOTAL DE DESPESAS VIA TERCEIRIZAÇÃO 28.856.579,66 54%**

**TOTAL DE DESPESAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 53.548.657,44 100%**

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

É importante esclarecer que consideramos como “despesas da Assistência Social” o somatório dos gastos na função 8, acrescido das despesas de R\$1.088.000,00 (um milhão, oitenta e oito mil reais) da função 14<sup>7</sup>, que estão alocadas na SDS (JUIZ DE FORA, 2014d). Tal concepção faz-se amparada no Decreto nº 11.770, de 09 de dezembro de 2013, que regulamenta como atribuição e competência da SDS responder pela Política de Assistência Social do município juizforano (JUIZ DE FORA, 2013b).

Conforme a tabela 6, podemos observar ainda, que a Secretaria de Agropecuária e Abastecimento e o Fundo Municipal de Manutenção do Restaurante Popular não possuem despesas com terceirização. Ainda, analisando a mesma tabela podemos inferir que, no Município de Juiz de Fora, do total de despesas referente à Política de Assistência Social, a maioria absoluta, 54%, é fruto da terceirização da execução desta política (JUIZ DE FORA, 2014d).

É possível também perceber a terceirização da execução da referida política ao analisar os recursos transferidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social através de convênios, demonstrados por meio de tabela disponível no Portal da Transparência de Prefeitura de Juiz de Fora. Ao interpretar tal tabela em conjunto com Extratos de Termos de Convênios publicados no Diário Oficial Eletrônico do município, observamos que a SDS repassa o montante de R\$32.105.541,72 (trinte e dois milhões, cento e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais e setenta e dois centavos) às instituições conveniadas que atuam na Assistência Social (JUIZ DE FORA, 2014c; 2014d; 2015a, 2015b).

Na investigação desses dados de transferência de verbas, fez-se notar o montante de R\$24.584.755,34 (vinte e quatro milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e trinta e quatro centavos) referente aos recursos destinados à AMAC. Deste total, R\$24.168.030,00 (vinte e quatro milhões, cento e sessenta e oito mil e trinta reais) foram transferidos em razão de prorrogação de prazo do convênio e, R\$416.725,34 (quatrocentos e dezesseis mil, setecentos e vinte e cinco reais e trinta e quatro centavos) em função de reequilíbrio econômico-financeiro do mesmo convênio. **Portanto, os valores repassados à AMAC representam 76,57% do total de convênios** firmados pela SDS; 45,91% das despesas da Assistência Social e 70,92% das despesas da Secretaria (JUIZ DE FORA, 2015a; 2015b).

Ao examinarmos o convênio acima mencionado, verificamos seu objeto nos seguintes termos: “Conjuração de esforços mediante mútua disponibilização de recursos, com vistas ao desenvolvimento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média e de Alta

Complexidade”. Essa informação acrescida às análises do dado referente ao valor cedido evidencia, portanto, o que já havia sido afirmado por Ferreira (2012), que a AMAC é a maior executora dos serviços socioassistenciais em Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2014c).

## **Considerações finais**

Ao refletir acerca da relação público-privado na gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora, verificamos intensa relação com a contrarreforma do aparelho do Estado ocorrida a partir dos anos 1990<sup>8</sup>. Tal fato, como verificado, acarretou em certo desmonte de políticas sociais que tinham sido recentemente incorporadas em legislações posteriores à Carta Constitucional de 1988 (BEHRING, 2008).

No caso deste trabalho, identificamos na relação da Associação Municipal de Apoio Comunitário com a Prefeitura de Juiz de Fora o processo acima descrito, uma vez que a AMAC, uma instituição privada sem fins lucrativos, se configurava como a gestora da Política de Assistência Social municipal. Porém, essa relação tornou-se incompatível com a nova organização da proteção social no Brasil, sistematizada a partir da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social nos anos de 2004/2005. Dessa forma, com um pouco de atraso, no ano de 2009 a Associação foi desvinculada da estrutura administrativa da PJJ e passou a executar os serviços socioassistenciais a partir de relação convencional com a administração municipal.

Nesse contexto, a Prefeitura de Juiz de Fora criou certa relação de dependência com a AMAC, haja vista que esta instituição quem organizou a Política de Assistência Social até o ano de sua desvinculação do Executivo municipal. A partir dessa relação imbricada, surge uma questão que está sendo discutida inclusive no âmbito do judiciário: sobre a caracterização da AMAC como instituição pública ou privada; o que revela imbricação entre a burocracia e patrimonialismo na gestão da política municipal.

Por fim, após pesquisa do orçamento destinado à Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora, podemos concluir que a Secretaria de Desenvolvimento Social, como Unidade Orçamentária Gestora da política socioassistencial, transfere a maior parte de suas atribuições e competências relativas à implementação da referida política ao terceiro setor, e principalmente à AMAC, revelando características do processo de desresponsabilização do Estado frente à “questão social”, bem como expõe uma relação clientelista enraizada na política socioassistencial no município, o que compromete a gestão

da política de assistência social enquanto política pública democrática (FERREIRA, 2012; SOUZA FILHO e OLIVEIRA, 2012).

## Referências bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 163 de 4 de maio de 2001**. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf)> Acesso em: 19 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 407 da Secretaria do Tesouro Nacional de 20 de junho de 2011**. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN407\\_2011MDF.PDF](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN407_2011MDF.PDF)> Acesso em: 19 de jan. de 2016.

FERREIRA, Ana Maria. Constituição da Assistência Social em Juiz de Fora. **Libertas**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, v. 12, n. 1, p. 01-20, 2012.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 11.701 de 18 de novembro de 2008**. Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000030595](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030595)> Acesso em: 30 de jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9763 de 12 de janeiro de 2009a**. Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000030902](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030902)> Acesso em 30 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora**. 2009b. Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca\\_alimentar/documentos/regimento2009.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/regimento2009.pdf)> Acesso em 30 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.728 de 25 de outubro de 2013a**. Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000036937](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000036937)> Acesso em: 30 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.770 de 09 de dezembro de 2013b**. Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000037049](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037049)> Acesso em 20 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.937 de 13 de março de 2014a**. Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000037325](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037325)> Acesso em: 30 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.986 de 24 de junho de 2014b.** Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia\\_social/leis/lei\\_12986\\_2014.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/leis/lei_12986_2014.pdf)> Acesso em: 30 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Extrato de Convênio nº02.2014.004.** 2014c. Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=29525](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=29525)> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.079 de 30 de dezembro de 2014** e seus anexos. 2014d. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/orcamento/loa/loa2015.php>> Acesso em: 14 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 12.273 de 27 de fevereiro de 2015a.** Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000038390](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000038390)> Acesso em 20 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Extrato de Apostilamento ao Convênio nº02.2014.004/06.** 2015a. <Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=37947](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=37947)> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Extrato de Termo Aditivo ao Convênio nº02.2014.004/07.** 2015b. <Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=42451](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=42451)> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

PINHO JUNIOR, Nelson Machado. **A relação público-privado na gestão da Política de Assistência Social em Juiz de Fora.** 2016. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 104, p. 605-631, out/dez de 2010.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia:** a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Estér de Almeida. Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGHETTO, Maria Lúcia (Org.). **Sistema único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social:** Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Ed. UFJF. 2012, p.45-70.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Consoante Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, o elemento de despesa em questão se refere a “Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos”, como por exemplo, serviços de conservação de bens imóveis, tarifas de energia elétrica, serviços de divulgação entre outros (BRASIL, 2001, p. 13).

<sup>2</sup> Esta modalidade se refere a “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (BRASIL, 2001, p. 6).

<sup>3</sup> Conforme Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional Nº 407, de 20/06/2011, podemos compreendê-los como relativas “à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que ou esteja empregada em atividade-fim da

instituição, ou seja, inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizem relação direta de emprego” (BRASIL, 2011, p. 3).

<sup>4</sup> Compreendemo-lo como “Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo” (BRASIL, 2001, p. 6-7).

<sup>5</sup> Configuram-se em “Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta [...] tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários[...]” (BRASIL, 2001, p. 12-13).

<sup>6</sup> A referida Secretaria possui apenas parte de suas despesas relativas à função 8, o que pode ser explicado devido às suas competências serem relativas à assuntos agrários (JUIZ DE FORA, 2015a).

<sup>7</sup> A função mencionada refere-se aos “Direitos de Cidadania”.

<sup>8</sup> Dados os limites de tamanho deste texto, não abordaremos em termos amplos o referido processo. Para tanto, ver Behring (2008).