

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 – INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE COORDENAÇÃO NO SUAS
Autores(as)	Ana Cleusa S. Mesquita Andrea Barreto de Paiva Luciana Jaccoud
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap6
Título do livro	COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
Organizadores(as)	Luciana Jaccoud
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-005-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE COORDENAÇÃO NO SUAS¹

Ana Cleusa S. Mesquita
Andrea Barreto de Paiva
Luciana Jaccoud

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem dedicado bastante atenção à capacidade de coordenação do governo central e às formas de interação entre os níveis de governo num contexto federativo. Um ponto convergente nas análises é o de que o federalismo não necessariamente opera como um ambiente institucional menos favorável à implementação de políticas nacionais (Obinger, Liebfried e Castles, 2005; Arretche, 2004). A observação empírica revelou formas variadas de relações intergovernamentais nos países federativos, com graus diversos de autonomia dos governos subnacionais, bem como de capacidade de coordenação pelo governo central. Do mesmo modo, tal capacidade é variável nas diferentes áreas setoriais. A chave analítica recai, portanto, nos mecanismos institucionais capazes de minimizar os efeitos dispersivos (potenciais nas federações) para obter cooperação no alcance de objetivos comuns.

No Brasil, os estudos e as pesquisas estão atentos à diversidade de instrumentos utilizados pelo Executivo federal, nas diferentes áreas da política social, para produzir convergência dos governos subnacionais em torno de determinadas agendas nacionais, sem desprezar os dilemas envolvidos na cooperação federativa (Abrucio, Franzese e Sano, 2010; Arretche, Vazquez e Gomes, 2012). A escolha das estratégias e dos instrumentos de coordenação intergovernamental variou entre as áreas setoriais, respondendo desde o legado histórico da intervenção pública em cada setor até os desafios políticos e operacionais envolvidos nos objetivos almejados pelo governo central. Conforme classificação apresentada por Gomes (2009), os instrumentos normativos mobilizados têm se concentrado em três dimensões: *i*) normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; *ii*) normas que definem responsabilidades ou competências; e *iii*) normas que estabelecem incentivos para que os governos subnacionais assumam a responsabilidade de prover políticas.

1. As autoras agradecem a Roberto Gonzalez por contribuir com as discussões sobre a concepção deste capítulo, bem como a Marina Pinheiro pelo apoio e pela elaboração das tabelas e do anexo A.

No caso da política nacional de assistência social, ainda no início dos anos 2000, o reconhecimento constitucional do direito à proteção permanecia constrangido por um padrão de ação pública marcado pela fragmentação, descontinuidade e baixa articulação de iniciativas, seja entre os diferentes níveis de governo, seja entre atores públicos e privados. A inexistência de obrigação de gasto, bem como a insuficiência do arcabouço legal-normativo para o exercício das competências previstas e para a fundação de um novo padrão de relações governamentais, favoreceu para que as normas associadas a incentivos tivessem papel central para a redefinição do modelo de atuação do Estado na assistência social. Desse modo, e diante de um projeto de expansão nacional das ofertas pela via da consolidação de um sistema descentralizado com coordenação nacional, o arranjo de financiamento e os incentivos a ele associados tiveram papel central na mobilização dos níveis subnacionais de governo.

A opção pela construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) foi realizada em 2004, como estratégia para coordenar e impulsionar os esforços governamentais visando à expansão e à implementação em escala nacional de benefícios e serviços socioassistenciais. O sistema nacional foi baseado em normativas federais, construídas em instâncias de pactuação interfederativa, e detentoras de baixo *enforcement*. Para fortalecer a iniciativa, o governo federal ampliou o gasto na área e remodelou sua forma de custeio, passando a financiar as ações, os programas e serviços por dentro do Suas e priorizando transferências condicionadas dotadas de critérios transparentes e impessoais para a distribuição de recursos, de modo a dar previsibilidade ao repasse federal e confiança ao modelo de gestão compartilhada em torno de objetivos comuns. Construiu-se uma nova institucionalidade que, modificando o padrão do gasto federal, aportou incentivos claros à adesão dos governos subnacionais ao sistema, especialmente os municípios. E em consonância com as mudanças que foram sendo desenhadas na gestão da política para a construção do Suas, o modelo de financiamento também foi objeto de contínuos debates e sofreu várias alterações.

O objetivo deste capítulo é examinar as mudanças normativas e a trajetória do gasto com a assistência social, identificando as inovações quanto à forma e volume dos repasses de recursos às unidades subnacionais, bem como seus possíveis efeitos. Para tanto, o capítulo conta com cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, destacamos as características institucionais do novo arranjo de financiamento que modificou o padrão do gasto federal, favorecendo a coordenação intergovernamental. A terceira seção apresenta e analisa os dados referentes ao gasto das três esferas na política de assistência social com dois objetivos: demonstrar o esforço de coordenação do governo federal empreendido pela via do financiamento; e explorar seus possíveis resultados sobre o comportamento e o gasto dos entes subnacionais, provendo assim um panorama sobre como se estrutura o cofinanciamento no

Suas. A quarta seção discute os limites dos instrumentos financeiros de coordenação federativa a partir de evidências apresentadas nas seções anteriores, agregando também elementos que, em período mais recente, tem estreitado os limites daquela coordenação. Na última seção, são apresentadas as considerações finais. O capítulo conta ainda com o anexo A, que apresenta a descrição, em 2005 e 2018, dos pisos e dos componentes em serviços e programas a eles associados.

Para alcançar os objetivos propostos neste trabalho, recorreremos aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da base Suasweb (Ministério do Desenvolvimento Social – MDS) no período de 2002 a 2017. O conjunto de entrevistas realizadas com gestores federais, municipais e estaduais no período entre 2015 e 2017 no âmbito da pesquisa de campo realizada neste projeto também contribuiu para informar as análises aqui realizadas.

2 MOBILIZANDO INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL²

Para compreender como o novo arranjo de financiamento do Suas³ atuou como importante instrumento de indução à cooperação federativa é necessário recordar brevemente os principais aspectos do financiamento federal pré-Suas. Essa trilha foi inicialmente explorada por Arretche (1999), cujo estudo destaca a relevância dos incentivos financeiros no processo de descentralização. A ausência de um arranjo de financiamento adequado aos objetivos de uma gestão descentralizada comprometeu as primeiras tentativas de descentralização da assistência social, ainda na década de 1990. Segundo a autora, o primeiro programa federal de descentralização, implementado logo após a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), não apresentava grandes incentivos aos municípios, pois estes assumiriam a responsabilidade pela prestação dos serviços em seu território, sem garantia de regularidade das transferências de recursos federais. Por isso, até setembro de 1997, apenas 33% dos municípios tinham aderido ao processo de descentralização, segundo a autora.

O aprimoramento do mecanismo de repasses fundo a fundo, incentivado pela Norma Operacional de 1998, buscou contornar aquelas dificuldades, favorecendo o avanço no processo de descentralização para os municípios observado no fim dos anos 1990. Contudo, o potencial de coordenação presente naquele instrumento estava limitado pela presença de: *z*) exigências que dificultavam um fluxo de repasses

2. Essa seção recupera o texto e atualiza a análise apresentada em trabalho anterior da equipe de estudos sobre política de assistência social da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea (Mesquita, Martins e Cruz, 2012).

3. Esse novo arranjo de financiamento diz respeito ao custeio dos serviços socioassistenciais, visto que os benefícios monetários da assistência social são pagos diretamente às famílias, não passando pelo mecanismo de transferências intergovernamentais.

regular e automático;⁴ *ii*) convênios que absorviam parcela significativa de recursos federais e escapavam à lógica do fundo a fundo;⁵ e *iii*) critérios de repartição de recursos guiados pela série histórica de prestação de serviços.⁶ Este último aspecto conferia certa iniquidade ao processo de descentralização, pois beneficiava os entes federados com histórica atuação no campo assistencial, seja na forma de serviços próprios ou de conveniamento com entidades filantrópicas de diferentes naturezas. O financiamento baseado em série histórica não favorecia a expansão das ofertas, mantinha os altos patamares de desigualdade regional que caracterizavam os repasses federais e constrangia a busca de universalização e convergência nas ações implementadas pelos entes federativos no âmbito da assistência social.

Acumulando aprendizados institucionais do próprio campo, bem como de sistemas já consolidados (Sistema Único de Saúde – SUS), a partir de 2004, um novo arranjo de financiamento foi organizado para viabilizar o Suas. Em consonância com as mudanças desenhadas para a gestão e organização da política,⁷ a sistemática de financiamento também foi reorganizada de modo a viabilizar o sistema nacional. O arranjo buscava não somente consolidar a descentralização já em curso no âmbito da política de assistência social mas qualificá-la, ou seja, inscrevê-la num sistema único voltado à provisão de ofertas unificadas e reguladas, presentes em todo o território nacional.

O novo padrão de financiamento trazia duas inovações que favoreceram a coordenação federativa: a *regularidade* e, sobretudo, a *finalidade* dos repasses federais. A primeira consistiu no aprimoramento e na consolidação do mecanismo fundo a fundo como forma de repasse de recursos federais.⁸ O instrumento dos repasses federais via fundos de assistência social de estados e municípios, instituído desde

4. Embora os recursos federais para o financiamento dos serviços de ação continuada (SACs) fossem repassados aos fundos estaduais e municipais, duas exigências dificultavam um fluxo de repasses regular e automático: exigência de apresentação de certidão negativa de débitos e de comprovação de prestação de serviços para repasse de recursos, por meio do preenchimento dos relatórios de acompanhamento físico (Brasil, 2013).

5. Por sua vez, os programas federais (Erradicação do Trabalho Infantil e Sentinelas) eram financiados por meio de convênios com os entes subnacionais. Assim, embora a modalidade de repasse fundo a fundo já estivesse instituída normativamente, também vigorava a forma convenial de relacionamento entre o governo federal e os entes subnacionais. Para mais detalhes sobre o padrão de financiamento e gasto do governo federal antes do Suas, ver Tavares (2009), Boschetti (2002), Colin (2008).

6. Não havia parâmetros nacionais organizadores dos repasses de recursos federais, pois as transferências fundo a fundo apenas reproduziam as séries históricas referentes aos SACs (Chaibub, Jaccoud e Hadjab, 2010; Tavares, 2009; Boschetti, 2002). Tais serviços abrangiam creches, abrigos e demais instituições voltadas à assistência a pessoas com deficiência e idosos, sendo executados seja diretamente por instituições municipais/estaduais ou por intermédio de entidades sem fins lucrativos financiadas por estados e municípios. Sob o critério de repartição pela série histórica. Os repasses federais fundo a fundo mantinham a configuração da rede assistencial já consolidada, em detrimento da estruturação dos serviços de acordo com as necessidades da população.

7. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), publicada em 2004, e a Norma Operacional Básica do Suas (NOB-Suas), publicada em 2005, constituem as principais referências normativas organizadoras do Suas e do seu arranjo de financiamento.

8. A ênfase do modelo de gestão financeira por meio dos fundos buscava também fortalecer o controle social, pois propiciava maior transparência na execução das despesas da área, favorecendo a atuação dos conselhos, uma vez que tais fundos devem reunir todos os recursos destinados à política de assistência, sejam eles oriundos de transferências do cofinanciamento; sejam recursos próprios da esfera de governo ao qual estejam vinculados.

o fim da década de 1990 de modo a favorecer o processo de descentralização, foi importante para dotar de estabilidade as relações intergovernamentais, potencializando a mobilização dos incentivos financeiros à adesão ao Suas.⁹ Ao manter e ampliar as transferências fundo a fundo, o novo modelo de financiamento sinalizava continuidade no custeio dos serviços ao mesmo tempo em que viabilizava que os repasses regulares atuassem como incentivos para a adesão ao sistema.

Esse potencial foi efetivamente explorado mediante a maior inovação trazida pelo novo padrão de financiamento: a instituição dos *pisos*, que conferiram *finalidade* aos repasses regulares fundo a fundo. Ao contrário das transferências fundo a fundo que marcaram o processo de descentralização anterior, quando não havia muita clareza sobre os objetivos das ofertas públicas financiadas, os repasses federais por *pisos* se acoplavam a finalidades e objetivos pré-determinados. As transferências federais organizadas em pisos estavam referidas aos diferentes serviços do Suas,¹⁰ acoplando uma clara direção às transferências automáticas e regulares fundo a fundo.

Ao conferir *finalidade* ao repasse federal (processado sob a regularidade do mecanismo fundo a fundo), os pisos se configuraram como incentivos para implantação nacional de serviços em conformidade com as novas diretrizes da política nacional. Portanto, o cofinanciamento federal buscou não somente manter os serviços continuados já operando nos territórios, mas também expandir e estruturar novas ofertas, por meio dos quais se pretendia efetivar as proteções aprofundadas pela política. Esta estratégia teve como contrapartida o esforço de uniformização e padronização nacional dos serviços do Suas mediante pactuação federativa, que se expressou na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, publicada em 2009.

Os pisos foram organizados por nível de complexidade dos serviços, distribuindo-se entre pisos na proteção social básica e na proteção social especial. Foram também definidas duas classificações para os pisos: *fixo* e *variável*, em consonância com a necessidade de flexibilidade para atender situações mais ou menos complexas. Assim, os pisos fixos atuam na estruturação de serviços, principalmente o apoio à

9. As normativas que organizaram o novo padrão de financiamento (sobretudo a NOB-Suas de 2005) explicitaram as condições para transferência regular de recursos fundo a fundo, seguindo diretrizes presentes na Loas. Os requisitos consistiam em i) estar habilitado a um dos níveis de gestão estabelecido na norma, no caso dos municípios; ii) constituir unidade orçamentária para cada fundo de assistência social nas respectivas esferas de governo, reunindo nele todos os recursos destinados à política; iii) comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios e dos oriundos de transferências do cofinanciamento, aprovada pelos respectivos conselhos; iv) atender aos critérios de partilha estabelecidos na NOB-Suas; v) comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrado por meio da aprovação do Relatório Anual de Gestão, no caso dos municípios e do Distrito Federal, e do relatório de execução do Plano de Assistência Social, no caso dos estados; vi) cumprir o disposto no art. 30 da Loas; vii) alimentar as bases de dados do Suasweb. Esses critérios passaram também a organizar o processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão instituídos pela NOB-Suas.

10. Os convênios cederam cada vez mais espaço para as transferências automáticas e regulares, fundo a fundo, por meio dos pisos destinadas ao custeio das ações e dos serviços assistenciais. Os convênios permanecem, segundo a NOB-Suas de 2005, como mecanismos para apoiar financeiramente projetos e programas não continuados. Contudo, eles também são objeto de novas regulações, dotando-se inclusive de sistemática própria coerente com os pressupostos do financiamento no âmbito do Suas.

manutenção dos equipamentos públicos destinados ao atendimento das famílias (Centros de Referência de Assistência Social – Cras e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas). Já os pisos variáveis deveriam acolher situações dinâmicas, a exemplo do atendimento de prioridades nacionalmente identificadas, bem como contemplar diversidades socioterritoriais quando estas majorassem os custos de estruturação e manutenção dos serviços.¹¹

É importante lembrar que os pisos inverteram a forma que era operacionalizado o cofinanciamento federal aos serviços implementados de forma descentralizada. Os repasses fundo a fundo anteriores ao Suas visavam remunerar os entes subnacionais pela prestação dos diversos serviços que compunham as suas ofertas. A lógica era financiar o serviço prestado, ou seja, era necessário apresentar comprovantes da produção para que fosse processado o repasse federal referente àquele serviço. Com os pisos, a lógica foi invertida, favorecendo o papel coordenador da esfera federal. Os repasses por pisos são, portanto, dirigidos à implementação de determinados serviços, entendidos como de oferta continuada, pagos *a priori* aos serviços tipificados nacionalmente na instância tripartite de pactuação intergestores.¹² É também nesta instância que se discute os critérios de repartição dos recursos destinados aos pisos e serviços a eles associados.

O arranjo de financiamento do Suas seguiu, portanto, o princípio da corresponsabilidade federativa na provisão da política assistencial, presente na Constituição e reafirmada na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). O padrão de financiamento pressupunha a responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos. Se os pisos configuravam a corresponsabilidade financeira do governo federal, eles não prescindiam do chamado cofinanciamento, com o aporte de recursos próprios das esferas estadual e municipal. Assim, para efetivar o direito à assistência social e o acesso a seus serviços, foi organizado um modelo de financiamento que pressupõe a ação concertada e a responsabilidade partilhada no gasto envolvendo as três esferas de governo.

Operando o cofinanciamento federal por pisos, o novo arranjo de financiamento promoveu também mudanças no modo de partilha dos recursos federais destinados aos estados e municípios, em substituição às séries históricas de prestação de serviços. Estas foram progressivamente substituídas (ou complementadas) por critérios relacionados à implantação de serviços segundo as proteções previstas na política de assistência social. Para assegurar ofertas em todo o território, conforme parâmetros nacionais mínimos, outros critérios de partilha passaram então a guiar a repartição de recursos novos do cofinanciamento federal aos serviços, tais como: diversidades regionais e territoriais, porte dos municípios, e tipo e nível de com-

11. O anexo A apresenta um detalhamento dos pisos no ano de criação – 2005 – e em 2018.

12. A NOB-Suas 2005 estipula como condição para receber as transferências a habilitação do município ao Suas. A mesma norma estipula os requisitos para tal habilitação.

plexidade dos serviços, conforme deliberações da comissão intergestores tripartite (CIT) a partir de propostas apresentadas pelo governo federal.

Os critérios que organizam os repasses por pisos variaram ao longo do tempo, a depender dos objetivos da coordenação nacional no que tange a priorizar, equalizar e expandir a cobertura dos serviços regulados. Particularmente, na proteção social especial, critérios específicos foram adotados, relacionando os repasses aos objetivos da intervenção protetiva. Por exemplo, a taxa de cobertura do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em relação à incidência do trabalho infantil, quando se trata da repartição de recursos para esse programa. Da mesma forma, a distribuição dos recursos para o enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes buscou critérios de incidência destas situações, bem como a presença de fatores agravantes do problema (municípios com região portuária, turística, ribeirinha etc.). Na prática, não se observou rigidez nos critérios que organizam a distribuição dos recursos federais via pisos. Ao contrário, os critérios foram constantemente revisados e pactuados na CIT, principalmente quando se dispunha de recursos novos para expansão dos programas.

Ao promover uma nova lógica de cofinanciamento com incentivos claros para estruturação de uma política nacional, os pisos viabilizaram o Suas. Contudo, se no período inicial de construção do sistema o repasse federal por pisos atuou como incentivo à oferta de determinados serviços, num momento posterior, a vinculação dos repasses a serviços específicos reacendeu o debate sobre a autonomia das esferas subnacionais na gestão dos recursos. Esta tensão esteve presente nas discussões na CIT durante o processo de revisão da NOB-Suas, culminando na implantação dos blocos de financiamento pela NOB de 2012. Os blocos substituem o formato de repasse por serviços com o intuito de dar maior flexibilidade aos entes subnacionais na aplicação dos recursos do cofinanciamento federal, pois permitiam o remanejamento de recursos entre serviços de um mesmo nível de proteção.¹³

Cabe lembrar que além dos pisos destinados ao cofinanciamento dos serviços, o arranjo de financiamento do Suas incorporou transferências federais relacionadas ao desempenho da gestão, orientando-se pela lógica de resultados. Estas começaram com os incentivos à gestão do Programa Bolsa Família (PBF), através do Índice de Gestão Descentralizada (IDG) do PBF (IDG-PBF), e depois alcançou a gestão do próprio sistema (IGD-Suas). Importante ressaltar o objetivo diferenciado de coordenação federativa envolvido nessas transferências: o fortalecimento e aprimoramento da gestão, bem como a orientação voltada para metas e resultados.

13. Ainda são necessários estudos e pesquisas sobre o impacto dos blocos na gestão financeira do Suas. Uma das expectativas é que a utilização dos blocos de financiamento aprimore a governança do sistema, incluindo a relação com os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria-Geral da União – CGU).

O incentivo financeiro operado por meio do IGD-PBF foi criado em 2006 com o objetivo de promover a articulação federativa e intersetorial na gestão do PBF e, conseqüentemente, aprimorar a gestão descentralizada do programa (Licio, 2012). Este indicador mensura e remunera o desempenho municipal e estadual nas atividades de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, a partir de resultados previamente definidos para a gestão do programa em dois campos: o cadastramento de beneficiários e o controle das condicionalidades de saúde e educação. Portanto, o IGD é orientado pela contratualização prévia de resultados. Quanto melhor o desempenho dos entes, mais elevado é o índice, e maior é o recurso transferido por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os respectivos fundos municipais e estaduais de assistência social. Os recursos devem ser aplicados nas atividades envolvidas na gestão do PBF, seja na assistência social, ou nas áreas de saúde e educação, responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades.

Conforme observou Bichir (2016), os repasses do IGD permitiram ao “governo federal induzir as ações, principalmente municipais, no sentido de implementar ações locais coerentes com as diretrizes nacionais para o programa, produzindo resultados cada vez mais convergentes no plano municipal” (*op. cit.*, p. 61). Para esta autora, o IGD (ao lado do Cadastro Único – CadÚnico) constituem

mecanismos de coordenação federativa que foram sendo desenvolvidos para garantir a homogênea implementação de um dos maiores programas de transferência de renda do mundo (...), constituindo-se como elementos centrais no desenvolvimento de um padrão nacional para o PBF, garantindo cooperação federativa para garantir padrões mínimos de gestão (Bichir, 2016, p. 50).

Outro incentivo financeiro orientado para a obtenção de resultados qualitativos na gestão foi introduzido em 2011, o IGD-Suas. Seguindo a mesma lógica do IGD-BF, um índice apura os resultados dos municípios e estados com base na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos do Suas. Quanto maior o índice, maiores os valores repassados aos entes.

Importante advertir que a construção de um sistema é acima de tudo uma construção política. Nesses termos, cabe destacar que dois aspectos foram fundamentais para viabilizar o Suas: recursos novos e intensa pactuação interfederativa das novas regras de financiamento na CIT. O rearranjo do padrão de financiamento, visando implementar nacionalmente os serviços continuados, foi possível porque houve expansão de recursos federais aportados na política. Sem tal aporte, as tensões se ampliariam dificultando a modificação do conteúdo da política e diferenciação de suas ofertas em relação ao legado de convênios e ofertas herdadas da LBA. Assim, após 2005, o desafio de implantar uma política na qual não havia ofertas nacionais foi sendo vencido com recursos para implementar e expandir os serviços no formato de ofertas continuadas e em níveis diferenciados de proteção, conforme regulado pela PNAS e a NOB. Por sua vez, a presença de recursos novos

para a política movimentou a CIT, que teve participação na discussão das novas regras, em especial validando os critérios para financiamento dos serviços e equipamentos (Cras, Creas, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop). Por se tratar de um cofinanciamento federal cuja utilização requer contrapartidas subnacionais, a definição dos critérios de partilha dos recursos federais ocorre por deliberação e pactuação na comissão intergestores tripartite, a partir de propostas previamente apresentadas pelo órgão gestor da política. Depende também de deliberação e aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).¹⁴ Neste processo, a CIT se destacou assumindo espaço legítimo de discussão e pactuação entre os gestores federais, estaduais e municipais, sendo fundamental à sustentação e legitimação do pacto federativo na política de assistência social.¹⁵

Por esses aspectos podemos falar que um modelo de intensa negociação e barganha marcou essa construção institucional de um sistema. Como alertam Abrucio, Franzese e Sano (2010), esta é uma condição importante quando se pretende reduzir dilemas federativos e alcançar um padrão mais cooperativo nas relações intergovernamentais. E, nesse sentido, os autores destacam a importância das arenas ou instituições federativas mais estáveis. Assim, a discussão e negociação na CIT sobre os parâmetros que regem a partilha de recursos no Suas potencializavam o papel indutor exercido pelo cofinanciamento federal. O envolvimento de representantes municipais e estaduais, por meio de seus colegiados de representação, na definição das regras de financiamento do sistema fortaleceu o caráter republicano das transferências federais, enfraquecendo eventual percepção de discricionariedade, voluntarismo ou favorecimentos políticos na distribuição de recursos.

Em resumo, para viabilizar a implantação de um sistema descentralizado sob coordenação nacional na política de assistência, um novo padrão de financiamento foi construído. Sua principal inovação reside na associação dos repasses regulares federais à *finalidade*, potencializando-os como efetivo instrumento de coordenação intergovernamental. Os pisos buscaram reorientar a oferta e a gestão em conformidade com os objetivos da política nacional. Sua implantação abarcou mudanças significativas também nos critérios de partilha dos recursos federais destinados às transferências para estados e municípios. Com efeito, tais repasses atuaram como incentivos aos níveis subnacionais para implantar/manter serviços e programas em conformidade com parâmetros pactuados no âmbito federal; ou ainda podem perseguir o objetivo de aprimorar a gestão, seja de um programa específico (caso

14. Esse mesmo arranjo está normatizado para partilha de recursos estaduais, conforme a NOB-Suas de 2005. Esta norma recomendou que os estados replicassem tal sistemática na partilha dos seus recursos a fim de concretizar o objetivo de maior equidade presente na Loas e reafirmado na PNAS. Entretanto, este trabalho não vai abordar o financiamento estadual e municipal, ficando para estudos posteriores o desafio de identificar em que medida estados e municípios vêm adotando as diretrizes normativas do Suas na repartição dos seus recursos na rede assistencial.

15. Para mais detalhes, ver capítulo 9, de Jaccoud, Meneses e Stuchi, neste volume.

do IGD) ou do próprio sistema (IGD-Suas). Ao longo da trajetória de construção e consolidação do Suas, estes incentivos foram sendo desenvolvidos e aperfeiçoados, conforme o desafio de coordenação a ser enfrentado e mediante pactuação federativa. Este arranjo desempenhou um papel indutor, sobretudo em relação aos municípios, o qual passamos a analisar empiricamente na próxima seção.

3 COMPORTAMENTO DOS GASTOS COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS TRÊS ESFERAS

A opção pela construção de um sistema nacional para o desenvolvimento da política de assistência social exigiu estratégias de coordenação federativa que, no âmbito do modelo de financiamento, mobilizaram as transferências federais como um importante instrumento. Nesta seção, analisaremos como o financiamento federal se modificou para atuar em prol da coordenação e indução dos entes subnacionais, para, em seguida, analisarmos o comportamento dos estados e municípios, considerando o seu engajamento orçamentário-financeiro no Suas.

3.1 Financiamento federal para a assistência: remodelando o gasto para viabilizar o Suas

A reorganização da política na assistência social expressou uma importante alteração no volume e na forma de alocação dos recursos federais nesta política. A seguir, serão analisadas as informações referentes aos gastos da União com o Suas, tendo como escopo o financiamento dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial (que incluem Peti e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, enquanto existiram como programas específicos, e os serviços de ação continuada que os precederam, a chamada rede SAC), dos programas socioassistenciais (Acessuas Trabalho, Benefício de Prestação Continuada – BPC escola e Criança Feliz) e dos recursos destinados a apoiar à gestão descentralizada no âmbito do Suas (IGD-Suas), além de recursos destinados ao financiamento dos conselhos de assistência social e da vigilância socioassistencial. Portanto, foram desconsiderados da análise os benefícios socioassistenciais (BPC), bem como os benefícios de transferência de renda (PBF, Peti e Projovem),¹⁶ além das despesas com CadÚnico¹⁷ e os recursos financeiros relativos ao indicador de qualidade da gestão do PBF (IGD-PBF). Ou seja, daqui por diante, ao utilizarmos o termo Suas, estaremos nos referindo ao escopo limitado dos gastos federais como delimitado anteriormente.

16. Nesse caso, foram desconsiderados não só os gastos com o pagamento destes benefícios, mas também as despesas com a sua operacionalização (concessão, manutenção, revisão e cessação) e processamento.

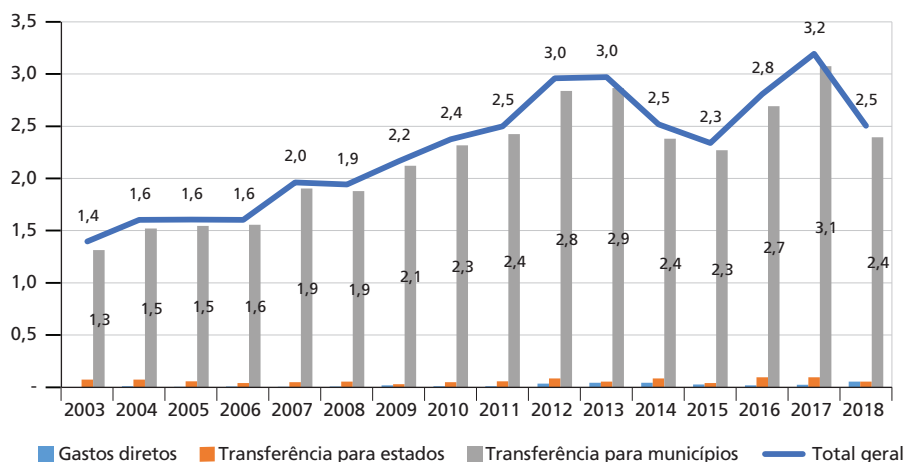
17. O CadÚnico é um sistema que permite a seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do PBF, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros.

Analisando a evolução recente do gasto federal em assistência social, observa-se que o gasto da União com a política de assistência apresentou uma trajetória ascendente por uma década, entre 2003 e 2013, refletindo o compromisso político com a assistência social e a construção do Suas. Como mostra o gráfico 1, em 2003, esses gastos somavam R\$ 1,4 bilhão (em valores de 2018). Em 2013, após quase dez anos da criação do sistema (2005), a despesa da União com o Suas mais que dobrou, atingindo o patamar de R\$ 3 bilhões.

GRÁFICO 1

Evolução do gasto¹ do governo federal com o Suas² (exceto benefícios), por modalidade de aplicação (2003-2018)

(Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os gastos correspondem aos valores pagos, ou seja, incluem restos a pagar.

² Foram considerados os gastos com serviços, os programas/projetos socioassistenciais, IGD-Suas, além de recursos destinados ao financiamento dos conselhos de assistência social e da vigilância socioassistencial. Foram desconsiderados os benefícios socioassistenciais (BPC), os benefícios de transferência de renda (PBF, Peti e Projovem), além das despesas com CadÚnico e o IGD-PBF.

A expansão de gastos com assistência social tem como pano de fundo do período de crescimento econômico que permitiu espaço fiscal para o incremento de recursos na área social, associado à priorização política de construção e consolidação do Suas. Observa-se, contudo, uma reversão do comportamento do gasto federal no Suas a partir de 2014, que coincide com a crise econômica e sua repercussão fiscal. Nesse ano, o montante destinado ao Suas cai para R\$ 2,5 bilhões e chega a R\$ 2,3 bilhões em 2015, experimentando uma queda de 21% entre 2013 e 2015. Em 2016 e 2017, os gastos aumentam, mas em 2018 os recursos destinados ao Suas caem novamente, chegando a R\$ 2,5 bilhões. Cabe ressaltar que o comportamento do gasto em 2016 e, principalmente, em 2017, ano em que houve expansão de gastos mesmo em tempos de restrição fiscal, se assenta em uma particularidade que será detalhada a seguir.

Antes, contudo, é importante ressaltar que a expansão ou retração de gastos da União com o Suas são influenciados, principalmente, pelo comportamento das transferências federais aos municípios. Durante todo o período tais transferências têm uma participação estável nos gastos federais e são responsáveis, em média, por 99% dos recursos destinados aos serviços, programas, apoio à gestão, funcionamento dos conselhos e vigilância socioassistencial do Suas.¹⁸

Dessa forma, a análise da trajetória de gastos da União com o Suas observada a partir de 2014, como reflexo da crise, pode ser realizada à luz do comportamento do montante repassado pelo governo federal aos municípios. Apesar da crise ser evidente em indicadores, como a queda do produto interno bruto (PIB) – que observou uma forte contração no biênio 2015-2016, de 6,5% – e queda na receita do governo – que ocorreu em 2014, 2015 e 2016, estabilizando em 2017 –, os repasses do Suas, realizados em 2016 e 2017, destinados aos municípios caminharam, à primeira vista, na contramão da crise fiscal. Entretanto, este incremento, principalmente o observado em 2017, não acompanha um calendário regular de repasses. Ao contrário, a maior parte dos recursos foram transferidos no último mês do ano, comprometendo a regularidade do financiamento e apresentando possíveis impactos na continuidade da oferta dos serviços. E o motivo desta periodicidade irregular dos repasses é o mesmo que provocou a queda nos anos anteriores: a crise fiscal. Em 2016 e 2017, com as revisões das avaliações de receitas e despesas primárias¹⁹ no início do ano, o governo lançou mão de expressivos contingenciamentos. Entretanto, segundo Tavares, Rodrigues e Moura (2016), o contingenciamento de 2016 foi suavizado gradativamente pelo afrouxamento da meta primária²⁰ e, no fim do ano, por receitas extras da repatriação de recursos do exterior.²¹ Segundo os autores, estes recursos extras tiveram uma priorização clara dada pelas autoridades para o pagamento de restos a pagar.²² (Tavares e Moura, 2017). Segundo o Relatório

18. Os gastos diretos da União contemplam os recursos para o funcionamento dos conselhos de assistência social e da vigilância socioassistencial, além de recursos referentes ao IGD-Suas e Criança Feliz. Nos estados, a maior parte de seus recursos são destinados aos serviços socioassistenciais.

19. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que se façam relatórios de avaliações bimestrais sobre a realização de receitas e despesas orçamentárias, de modo a controlar a obtenção da meta fiscal estabelecida. Os relatórios são constituídos basicamente de parâmetros econômicos utilizados, memórias de cálculo das reestimativas de receitas e despesas e distribuição de eventual corte em despesas pelos Poderes da União.

20. Segundo os autores, o resultado primário a ser alcançado em 2016, exercício escolhido como base de projeção para o novo regime fiscal, foi sendo reduzido para se tornar compatível com a maior despesa primária de que se tem notícia (19,9% do PIB), sugerindo esforço imediato menor de ajuste, folga relativa nos primeiros anos de aplicação da nova regra fiscal e um tempo mais longo para se retornar ao equilíbrio.

21. Em matéria veiculada no portal G1, o secretário da Receita Federal informou que o governo arrecadou R\$ 50,9 bilhões de recursos com o processo de regularização de ativos mantidos por brasileiros no exterior, cujo prazo para adesão finalizou em 31 de outubro de 2016 (Martello, 2016).

22. Em 2017, o forte contingenciamento observado no início do ano tem como explicação a nova postura do governo federal de desconsiderar receitas incertas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, embora tais receitas tenham constado na proposta orçamentária e na LDO. Essa nova maneira de lidar com o tema teve precedente no fim de maio de 2016. Com a posse da nova equipe, foi encaminhada ao Congresso a mensagem presidencial para alterar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Avaliação extemporânea de então retirou das projeções receitas dependentes de medidas legislativas e outras consideradas incertas.

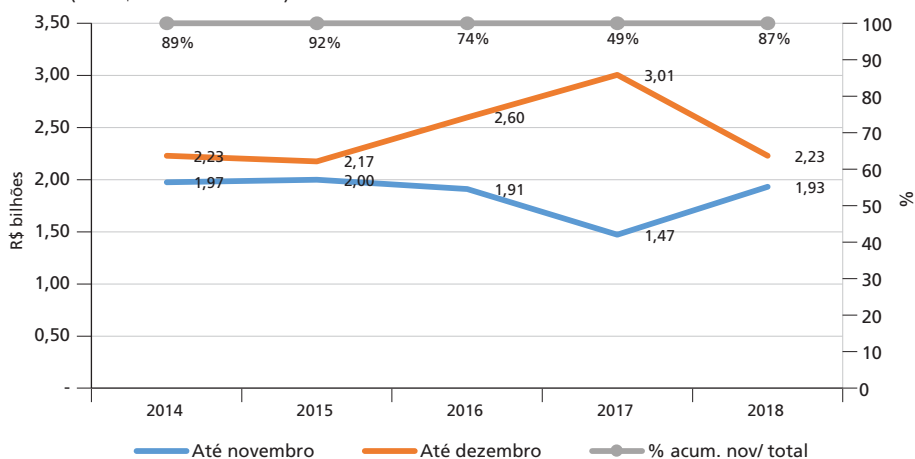
de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2017, o descontingenciamento observado em dezembro tem como principal explicação o fato da arrecadação efetiva de novembro ter sido bem acima do previsto, além da redução das despesas obrigatórias previstas no orçamento²³ (Brasil, 2017).

Dessa forma, na análise dos repasses aos municípios, considerando o acumulado de janeiro a novembro, percebe-se uma inflexão do montante gasto em 2016 em relação a 2015, e uma inflexão ainda maior em 2017. Até novembro de 2016, os recursos transferidos aos municípios corresponderam a 74% do valor total transferido naquele ano; em 2017, este valor correspondeu a 49% do realizado. Ou seja, ainda que os recursos tenham aumentado com o fechamento do ano, a regularidade dos repasses foi comprometida nesses dois anos, mas principalmente em 2017. Já em 2018, não se nota um grande volume de repasses no último mês do ano, advindos de descontingenciamento. Isso porque a crise fiscal atingiu fortemente o montante de recursos destinados ao Suas no ano todo. Ou seja, a crise fiscal pode afetar tanto a regularidade dos repasses quanto o seu volume, sendo ambos graves entraves à consolidação do Suas.

GRÁFICO 2

Transferências federais realizadas¹ aos municípios: serviços,² programas e IGD-Suas (2014-2018)

(Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores pagos: despesas pagas + Restos a pagar pagos.

² Para avaliar a regularidade dos repasses, foram desconsiderados os recursos destinados à construção e/ou ampliação dos equipamentos socioassistenciais.

Obs.: Valores acumulados em novembro e dezembro de cada ano.

23. O decréscimo na estimativa das despesas primárias na última avaliação do ano decorreu principalmente da queda na estimativa de despesas com abono salarial e seguro-desemprego, que sofreram mudanças nos meses anteriores.

Outra questão que chama atenção nesses dois últimos anos em relação aos repasses a serviços e programas socioassistenciais do Suas é a criação do Programa Criança Feliz. Esse programa foi criado em 2017 e prevê visitas domiciliares às famílias participantes do PBF. Segundo Ipea (2019), em 2017 foram destinados R\$ 175 milhões (em valores de 2018) para esse programa. Entretanto, esses recursos não sofreram tanto quanto os serviços com o contingenciamento realizado ao longo do ano: até novembro de 2017, cerca de 71% dos recursos haviam sido pagos. Ou seja, apesar do duro compromisso com a austeridade fiscal, o governo encontrou algum espaço para a acomodação de programas em conformidade com suas prioridades, e em detrimento de serviços continuados. Em 2018, quando se observa uma queda expressiva nos montantes destinados ao Suas, enquanto os repasses aos municípios destinados ao financiamento de todos os serviços e ao IGD-Suas reduziram 29% e 57%, respectivamente, os recursos destinados ao Criança Feliz apresentaram um aumento de 36%, passando de R\$ 175 milhões para R\$ 238 milhões. Dessa forma, a configuração dos repasses destinados aos municípios se alterou sensivelmente desde a criação do Criança Feliz: em 2016, os repasses destinados aos serviços corresponderam a 94% do total repassado, quando ainda não havia o Criança Feliz, e ao IGD-Suas correspondia a 5%. Em 2018, do total de repasses destinados aos municípios, 85% foram destinados aos serviços, 3% ao IGD-Suas e 11% ao Criança Feliz.

TABELA 1
Repasses¹ aos municípios: serviços,² programas e IGD-Suas (2016-2018)

Repasses a municípios	2016 (R\$ milhões)	2017 (R\$ milhões)	2018 (R\$ milhões)	Var. 2018/2017 (%)
IGD-Suas	123,21	170,88	74,05	-57
Serviços	2.433,75	2.659,50	1.888,84	-29
Criança Feliz	-	175,19	238,06	36
Demais programas	40,96	1,86	28,05	1405
Total (sem estrut. redes)	2.597,93	3.007,43	2.229,00	-26

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores pagos: despesas pagas + RPs pagos.

² Foram desconsiderados os recursos destinados à construção e/ou ampliação dos equipamentos socioassistenciais.

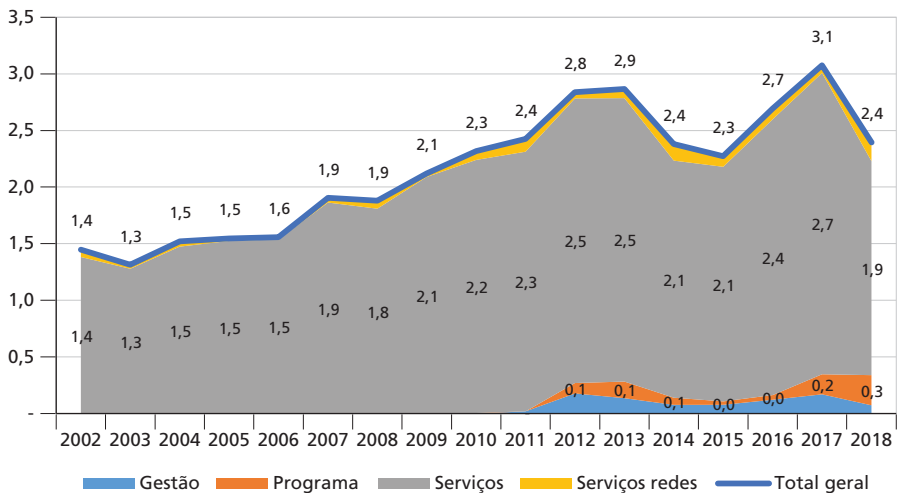
Obs.: Valores em milhões de reais de 2018.

No arranjo institucional do Suas, há possibilidade dos gestores da política acolherem prioridades próprias, criando seus programas. O Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), por exemplo, foi criado em 2012 (R\$ 91 milhões, em valores de 2018) e expandido em 2013 (R\$ 145 milhões). Entretanto, naquele caso, o novo programa não impactou o montante destinado aos serviços socioassistenciais do Suas. Pelo contrário, como pode ser visto no gráfico 3, em 2012, houve um aumento de repasses destinados

especificamente aos serviços. Todavia, isso não se observou em 2018, momento em que o Criança Feliz foi expandido, uma vez que a crise fiscal promoveu a redução de recursos destinados à assistência social. A queda de recursos destinados especificamente aos serviços socioassistenciais foi tão expressiva que os valores aportados em 2018 (R\$ 1,9 bilhão) quase chegaram ao valor aportado dez anos antes (R\$ 1,8 bilhão em 2008).

GRÁFICO 3

Evolução dos repasses¹ federais aos municípios: serviços, programas e gestão (2002-2018)
(Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores pagos: despesas pagas mais RPs pagos.

Ainda que o gestor nacional da política tenha prerrogativa de decisão sobre a criação e implementação de novos programas, existe uma clara tensão sobre os recursos destinados a novos programas em uma conjuntura econômica e fiscal desfavorável. É o que ocorreu nos anos recentes, quando os recursos destinados ao Criança Feliz disputam com os destinados aos serviços continuados.

3.2 Gasto dos estados e municípios com a política de assistência social: uma tentativa de dimensionar a adesão ao Suas a partir do cofinanciamento

O esforço de coordenação nacional empreendido pelo governo federal para a construção do Suas suscita a questão sobre a efetividade da indução. Ou seja, em que medida os entes subnacionais aderiram ao sistema? Como visto nas seções anteriores, as transferências federais operaram como instrumento financeiro de coordenação, buscando influenciar a agenda dos municípios. Não se tratava de uma simples descentralização de recursos, mas de incentivos financeiros aos

governos subnacionais para que dotassem de prioridade a política de assistência e a desenvolvessem a partir das regulações e dos parâmetros estabelecidos no âmbito do Suas. Como foi lembrado, o modelo de financiamento do sistema também prevê a complementação dos recursos por parte dos entes subnacionais, o cofinanciamento. Logo, a avaliação do esforço de coordenação sobre a adesão subnacional ao Suas deve acolher duas perspectivas analíticas. A primeira delas questiona se os entes executaram a agenda do Suas conforme se buscou estimular por meio dos incentivos financeiros, instituindo os serviços e equipamentos previstos na política. A segunda questão põe em foco o cofinanciamento do sistema, ou seja, em que medida os entes realocaram recursos próprios para custear a implantação desses novos serviços e equipamentos.

A primeira questão tem sido relativamente bem respondida por meio de estudos e pesquisas²⁴ sobre a implementação da política de assistência social, os quais mostram uma expressiva expansão da oferta de equipamentos e serviços públicos em todo o território nacional ao longo dos anos 2000, o que sugere fortemente a adesão dos entes subnacionais, principalmente os municípios, à agenda do Suas.²⁵ Conforme estimativa de Colin e Jaccoud (2012), em 2005, existiam 2.292 unidades públicas de referência do Suas, sendo 1.978 identificadas como Cras e 314 como Creas. Com as sucessivas rodadas de pactuação entre as esferas de governo, a adesão dos municípios ao Suas foi fundamental para a construção de uma expressiva capilaridade territorial, tendo sido observada uma rápida expansão de equipamentos públicos (Cras e Creas), que em 2014 atingiu a quase totalidade dos municípios com pelo menos um Cras e um Creas em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

Em 2008, com apenas três anos de criação do Suas, esses equipamentos apresentaram uma expansão de 167% em relação à quantidade existente em 2005, totalizando 6.124 unidades (5.142 Cras e 982 Creas). Dividindo o período de 2005 a 2017 em triênios, percebe-se que o primeiro deles foi o que apresentou maior expansão. O segundo triênio também assistiu a um aumento expressivo: em 2011, já havia 9.584 equipamentos socioassistenciais (Cras e Creas) nos municípios. Ainda que o ritmo de expansão dos Cras tenha diminuído nos anos posteriores, a quantidade de Cras e Creas existentes totalizou 10.869, ou seja, quase cinco vezes maior que em 2005.

24. Boa parte desses estudos tem utilizado como fonte de dados o Censo Suas realizado anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que em alguns anos apresenta um suplemento específico sobre a política de assistência social.

25. Os Cras e Creas são equipamentos predominantemente municipais.

TABELA 2
Evolução dos equipamentos sociassistenciais do Suas – Cras e Creas (2005-2017)

Ano	Qtde_Cras	Qtde_Creas	Qtde_Total
2005	1.978	314	2.292
2007	4.049	nd	nd
2008	5.142	982	6.124
2009	5.812	1.200	7.012
2010	6.801	1.590	8.391
2011	7.475	2.109	9.584
2012	7.725	2.167	9.892
2013	7.883	2.249	10.132
2014	8.088	2.372	10.460
2015	8.155	2.435	10.590
2016	8.240	2.521	10.761
2017	8.292	2.577	10.869
Período	Var._Cras (%)	Creas (%)	Total (%)
Triênio 2005-2008	160	213	167
Trênio 2008-2011	45	115	56
Trênio 2011-2014	8	12	9
Trênio 2014-2017	3	9	4
Período 2005-2017	319	721	374

Fonte: Censo Suas e Colin e Jaccoud (2012).

Obs.: nd – não disponível.

Como mencionado antes, essa expansão dos Cras e Creas foi acompanhada de um expressivo aumento da capilaridade da rede de atendimento da política de assistência social nos municípios. Em 2007, 56,6% dos municípios brasileiros tinham pelo menos um Cras. Em 2011, esses centros chegavam a 94,5% dos municípios; e, em 2017, 99% dos municípios tinham pelo menos um Cras (tabela 3).

Nessa mesma linha, há outro indicador que sugere a adesão dos entes subnacionais ao sistema, principalmente os municípios. Estudo técnico de Simões (2014) aponta um aumento líquido da oferta de recursos humanos para a assistência social, pela ampliação da oferta municipal que acompanhou o crescimento da rede de Cras e Creas. No caso dos Cras, o aumento também se reflete no crescimento da capacidade média de atendimento por unidade. Em 2008, houve uma expansão da quantidade de trabalhadores no Cras (aumento de Recursos Humanos em 11,4 mil trabalhadores) amparada justamente pelo crescimento expressivo deste equipamento socioassistencial nesse ano (quantidade de Cras aumentou em 1 mil unidades), como pode ser visto na tabela 3. A força de trabalho continuou em expansão no Cras nos anos posteriores, mas em 2012 o crescimento anual foi

expressivo em relação aos outros anos (9,1 mil novos trabalhadores no Cras), fato não justificado pelo aumento significativo de equipamentos: o acréscimo no ano foi de apenas 250 unidades. Tal expansão nos recursos humanos possivelmente foi incentivada após 2011, quando mudanças na Loas tornou explícita a possibilidade dos estados e municípios utilizarem os recursos do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal no Suas.²⁶

TABELA 3
Evolução da capilaridade dos Cras e de seu RH (2007-2018)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de municípios com Cras	3.151	3.831	4.328	4.720	5.264	5.323	5.395	5.485	5.503	5.494	5.512	5.536
Capilaridade (%)	56,6	68,8	77,7	84,7	94,5	95,6	96,9	98,5	98,8	98,6	99,0	99,4
Número de unidades de Cras	4.049	5.142	5.812	6.801	7.475	7.725	7.883	8.088	8.155	8.240	8.292	8.360
Número total de trabalhadores	25.735	37.118	43.982	51.692	59.107	68.275	75.241	95.325	91.965	89.038	95.967	103.625
Média de trabalhadores por Cras	6,4	7,2	7,6	7,6	7,9	8,8	9,5	11,8	11,3	10,8	11,6	12,4

Fonte: Censo Suas.

A tabela 3 corrobora o estudo de Simões (2014), apresentando a evolução da quantidade de trabalhadores nos Cras a partir de uma compilação de dados do Censo Suas. Entretanto, uma mudança ocorrida na forma de captação dos dados em 2014, com alteração no cadastramento dos trabalhadores do Cras no Censo Suas, não permite a comparação entre 2013 e 2014.²⁷ De toda forma, o período compreendido entre 2007 e 2013 apresentou um aumento da oferta de trabalhadores no Cras, passando de 25,7 mil em 2007 para 75,2 mil em 2013. Como a expansão dos Cras é crescente ao longo de todo esse período, é interessante observar também a quantidade média de trabalhadores por Cras. Este indicador aumenta constantemente até 2013, passando de 6,4 trabalhadores por Cras em 2007 para 11,8 em 2014. No período seguinte, entre 2014 e 2017, a quantidade de trabalhadores oscila mais, podendo ter como um dos fatores a restrição de recursos como reflexo das dificuldades de financiamento já citadas.

26. Com a aprovação do chamado *PL Suas* em 2011 pelo Legislativo, a Loas foi alterada para incluir os avanços institucionais na construção do Suas, conferindo a este sistema um patamar mais alto de institucionalização. Isto permitiu aos estados e municípios utilizarem os recursos recebidos no cofinanciamento federal para o pagamento das despesas com pessoal do Suas. Mais detalhes em: Ipea (2012).

27. Em abril de 2014, foi publicada uma resolução do CNAS que ratificou e reconheceu as ocupações e áreas de profissionais de ensino médio e fundamental do Suas, em consonância com a NOB-RH/Suas. Houve uma mudança de entendimento do MDS sobre como cadastrar os trabalhadores(as) que tinham como função o Serviço de Fortalecimento de Vínculo: passaram a ser cadastrados no Cras.

Como os repasses federais configuravam a parcela do cofinanciamento do governo central para a provisão de serviços cuja gestão e financiamento são compartilhados, eles podem ter alavancado a aplicação de recursos próprios municipais na assistência social, viabilizando assim a construção do Suas. Logo, seria relevante analisar se o esforço de coordenação nacional resultou na ampliação da responsabilidade federativa no financiamento da política.

Diferentemente do gasto federal, a apuração do cofinanciamento por parte dos estados e municípios é uma tarefa bastante complexa. As informações orçamentárias disponíveis, captadas pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN) por meio do demonstrativo da despesa por função do Relatório de Consolidação das Contas Públicas na função 8, referente à assistência social, padecem de limitações significativas para os propósitos deste estudo, uma vez que contemplam, além de gastos com serviços e programas do Suas, benefícios eventuais (estados), segurança alimentar e outras despesas que sejam compreendidas como de assistência social pelos entes subnacionais, de acordo com o histórico local e as conveniências político-institucionais.²⁸ A forte discricionariedade presente na forma de classificação orçamentária dos gastos captados pela função 8 (assistência social) inviabiliza, portanto, assumirmos como gasto no Suas as despesas ali declaradas.

Buscamos superar tal limitação com o apoio do Fundo Nacional de Assistência Social, que disponibilizou informações de gastos com o Suas declarados pelos entes subnacionais no Demonstrativo Econômico e Financeiro do Suas (Suasweb), referente ao período de 2012 a 2016.²⁹ A ausência de informações para o período anterior, justamente quando o governo federal mobilizou expressivo esforço de financiamento via transferências condicionadas, impede de avaliarmos com precisão os efeitos de tal indução sobre a alocação de recursos orçamentários próprios dos entes.

As informações relativas ao período mais recente (de 2012 a 2016) permitem, contudo, inferir o alto comprometimento de recursos próprios com o financiamento

28. As informações públicas disponíveis seguem a classificação funcional do orçamento, instituída pela Lei 4.320/1964 que a tornou de uso obrigatório para todos os entes federados, na tentativa de se obter informações sintéticas que agreguem grandes áreas. A Portaria nº 42/1999 define a função como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Ela permite a classificação matricial entre funções e subfunções, e define a *função 8* como assistência social. A classificação estabelecida nessa portaria passou a ser obrigatoriamente utilizada pela União, pelos estados e pelo Distrito Federal a partir do exercício financeiro de 2000 e para municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – art. 51 – tornou obrigatória a publicação dos dados orçamentários consolidados por esfera de governo. Assim, desde 2000, os gastos na área têm sido classificados na função 8, com as seguintes subfunções associadas: 241 – assistência ao idoso; 242 – assistência ao portador de deficiência; 243 – assistência à criança e ao adolescente; e 244 – assistência comunitária. Entretanto, não há uma definição expressa, nem exaustiva, quanto a que tipo de despesa estaria vinculada a cada função/subfunção, logo a classificação nessas funções e subfunções é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado.

29. Segundo informações da equipe do FNAS, os dados coletados no período anterior a 2012 tem outra metodologia, o que impede a extração e comparação com o período mais recente.

do sistema, principalmente no nível municipal. Segundo os dados capitados pelo Demonstrativo Econômico e Financeiro do Suas, a maior parte do financiamento do sistema vem dessa esfera. Nesta base de dados, o patamar do gasto próprio municipal alocado no Suas supera expressivamente os repasses federais: no período de 2012 a 2016, o gasto próprio dos municípios representou, em média, 73% do gasto com o Suas (exclusive benefícios) realizado nos municípios, tendo os repasses federais sido responsáveis por 27%. No nível estadual, a fonte de recursos próprios destinados ao Suas representou, em média, 96% do que foi gasto nos estados entre 2012 e 2016. Entretanto, o montante de recursos aplicados no Suas pelos estados é bem inferior ao aplicado pelos municípios.

TABELA 4

Gastos com o Suas¹ realizados nos municípios e estados: gastos próprios e repasses federais (2012-2016)
(Em R\$ bilhões de 2018)

Ano	Gasto Suas nos estados			Gasto Suas nos municípios			Gasto Suas nos entes subnacionais		
	Gastos próprios (a)	Repasses federais (b)	Total (c)	Gastos próprios (d)	Repasses federais (e)	Total (f)	Gastos próprios (g)	Repasses federais (h)	Total (i)
2012	2,32	0,11	2,43	9,87	3,44	13,30	12,19	3,55	15,74
2013	2,19	0,08	2,26	9,31	3,44	12,75	11,50	3,51	15,01
2014	2,06	0,11	2,16	8,30	2,77	11,08	10,36	2,88	13,24
2015	1,89	0,05	1,94	7,91	2,78	10,70	9,80	2,83	12,63
2016	1,73	0,11	1,84	6,98	3,11	10,10	8,72	3,22	11,94
Participação média (%)	(a/c)	(b/c)	(c/c)	(d/f)	(e/f)	(f/f)	(g/i)	(h/i)	(i/i)
	96	4	100	73	27	100	77	23	100
Participação média (%)	(a/g)	(b/h)	(c/i)	(d/g)	(e/h)	(f/i)	(g/g)	(h/h)	(i/i)
	19	3	16	81	97	84	100	100	100

Fontes: Suasweb/FNAS e Siga Brasil.

Nota: ¹ Cabe lembrar que para totalizar os gastos com o Suas realizados nos municípios, deve-se somar as transferências estaduais aos municípios (que compõem as despesas com recursos próprios dos estados). Entretanto estas informações não são facilmente disponíveis.

Obs.: Repasses federais: exclui repasses para estruturação de redes.

Segundo informações do Suasweb e conjugando-as com as informações do Siga Brasil sobre repasses federais ao Suas, observa-se que os recursos próprios municipais financiaram, em média, 62% do gasto nacional com o Suas no período de 2012 a 2016. Os recursos próprios estaduais financiaram cerca de 15% do gasto nacional e os repasses federais a estados e municípios, 23%. Contudo, nesses anos, nota-se expressiva variação dos recursos próprios gastos em assistência social segundo declarado pelos níveis subnacionais, níveis subnacionais, em especial no caso dos municípios.

Dessa forma, ainda que as informações disponibilizadas pelo Suasweb estejam mais relacionadas com o Suas do que as informações prestadas pelos estados e municípios na função 8 do Demonstrativo da Despesa por Função do Relatório de Consolidação das Contas Públicas, é essencial um acompanhamento mais detalhado, para saber se os gastos informados são realmente referentes a serviços, programas e ações socioassistenciais que fazem parte do escopo do Suas. Infelizmente, as informações são apresentadas em forma de dados agregados, não sendo possível realizar avaliação do tipo de gasto.

Os dados obtidos em pesquisa de campo apontam elementos para serem considerados na análise das informações disponibilizadas pelo Suasweb. A maioria dos entrevistados, inclusive aqueles que atuam no nível estadual, informaram que a ação de cofinanciamento do estado ao Suas é incipiente. Mesmo aqueles estados que estabeleceram cofinanciamento, assumindo a responsabilidade de aportar recursos próprios aos serviços tipificados no Suas, têm sua atuação caracterizada como acessória. Além dos reduzidos valores e de sua parcialidade (atendendo somente a alguns serviços), constantes atrasos e descontinuidades vêm marcando a trajetória do cofinanciamento estadual (entrevistas 22, 33, 41, 65 e 78). Por sua vez, os estados continuam atuando fora do Suas e em concorrência com este, frequentemente operando programas próprios que não são pactuados nas comissões intergestoras bipartites e cujo financiamento, quando engloba transferências aos municípios, não segue critérios públicos e pactuados de partilha (entrevistas 4, 5, 9, 21, 22, 60 e 78). De fato, em termos de recursos, alguns destes programas podem acabar “sendo maiores do que o próprio Suas” para o estado (entrevista 37).³⁰

Assim, parece reforçada a hipótese de que a ausência de normativas que definam o que pode ser considerado como gasto no Suas potencializa a discricionariedade das declarações na base do Suasweb e dificulta análises mais específicas. A observância das informações existentes não nos permite afirmar que o aumento de gastos próprios dos entes subnacionais se refere a contrapartidas dos níveis subnacionais ao cofinanciamento federal, representando gastos com os serviços tipificados do Suas. Entretanto, associando estas informações a outros indicadores, como o aumento da oferta de equipamentos públicos e da despesa com pessoal da assistência social, a hipótese de que o governo federal induziu o gasto com Suas nos municípios se fortalece.

Concluindo esta seção, observou-se que a opção pela construção de um sistema único encontrou suporte na capacidade de gasto federal e na sua decisão de mobilizá-la para exercer um papel coordenador previsto pela Constituição e Loas. Desta forma, o governo federal potencializou seu aporte de recursos, reorganizou a forma de distribuição destes no território nacional e efetivamente buscou estimular a alocação de recursos municipais na assistência social. Entretanto, os limites das

30. Para mais informações acerca das entrevistas, consultar o apêndice A deste livro.

bases de dados orçamentário-financeiras disponíveis não permitem conclusões definitivas sobre os efeitos do esforço de coordenação federal sobre a adesão dos estados e municípios ao Suas. Os incentivos operados por meio dos pisos buscaram redirecionar a oferta assistencial, mas a efetivação desta oferta depende do cofinanciamento estadual e municipal aos serviços e às demais ações pactuadas no âmbito do Suas. A expansão da rede física do Suas, captada em diferentes bases de dados, bem como dos recursos humanos por ela mobilizados, sugere uma resposta positiva diante da indução operada pelo governo federal. Contudo, não há informações suficientes sobre como se comportou o cofinanciamento dos níveis subnacionais durante toda a trajetória de construção do sistema, havendo apenas dados sobre o curto período de 2012 a 2016, que também apresentam limitações.

4 LIMITES DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE COORDENAÇÃO NO SUAS

Os incentivos financeiros, via transferências condicionadas federais, efetivamente configuraram instrumentos importantes na estratégia de construção de um sistema único na assistência social. Sua capacidade de indução, articulada a uma política pactuada em instâncias intergovernamentais, atraiu os entes federados para a oferta de serviços socioassistenciais no âmbito de uma política nacional. Entretanto, no âmbito da pesquisa realizada, foi possível identificar alguns limites na operação destes instrumentos. Serão aqui destacados quatro, considerando-se tanto a trajetória passada quanto os possíveis impactos restritivos para a capacidade futura de coordenação federativa na política de assistência social.

O primeiro limite diz respeito à baixa articulação entre os incentivos financeiros e os instrumentos de regulação e monitoramento do gasto financeiro nas três esferas de governo. A alocação de recursos próprios dos níveis subnacionais na política de assistência social, bem como na implementação do Suas em conformidade com as diretrizes nacionalmente pactuadas, ainda são objeto de um sistema de acompanhamento deficiente. A estratégia de coordenação na política de assistência ressenete-se de instrumentos de monitoramento e controle do gasto de modo a saber o que pode ser computado como gastos na área, e em quais ações os recursos próprios das esferas subnacionais estão sendo alocados. Estes instrumentos já estão presentes em outras políticas, como na saúde e na educação, incluindo a existência de normativas definindo o conteúdo dos gastos setoriais e possibilitando o acompanhamento do gasto próprio realizado por parte de cada esfera de governo.

A ausência de normativa sobre o que efetivamente compõe o gasto com assistência social, bem como de instrumento regulador para captar esta informação dificulta conhecer o montante do gasto subnacional no Suas e impossibilita conhecer

sua composição.³¹ Apesar da existência do sistema Suasweb, cabe pontuar a limitação desse instrumento declaratório dada a ausência de definições normatizadoras sobre quais gastos com recursos próprios podem ser nele declarados por estados e municípios, comprometendo assim a interpretação das informações disponíveis naquela base. Trata-se, portanto, de uma reduzida capacidade de monitoramento dos gastos próprios dos entes federados, desproporcional ao esforço de coordenação empreendido por meio dos incentivos financeiros, e com consequências significativas para a coordenação.

Na medida em que se opta por organizar os serviços sob a forma de um sistema único, uma das principais consequências é que não apenas as iniciativas desenvolvidas e financiadas conjuntamente, mas também as desenvolvidas pelos entes federados com recursos próprios e utilizando sua própria rede passam a estar integradas ao sistema. A indução financeira, como já tratado, depende da regulação das ações, que no caso do Suas foi efetivada por um conjunto de normativas, tais como a tipificação dos serviços socioassistenciais, a NOB e a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB-RH). Nesse sentido, um aspecto da atividade de coordenação é identificar em que medida os gastos estão de fato ocorrendo nas linhas pactuadas e dirigidos aos objetivos nacionalmente estabelecidos, e em que medida se relacionam a prioridades ou objetivos locais. Para tanto, os instrumentos voltados ao acompanhamento e à prestação de contas têm um papel relevante a cumprir em favor da coordenação intergovernamental.

Relacionado a esse tema, o segundo limite diz respeito à modesta participação do ente estadual no financiamento do Suas. Os dados captados pelo Suasweb apontam que gastos próprios estaduais representam cerca de 15% dos gastos declarados como sendo do Suas, ao mesmo tempo em que 96% do que foi gasto pelos estados entre 2012 e 2016 teve como fonte recursos próprios. As informações captadas em pesquisa de campo, contudo, sugerem que estes recursos não têm sido majoritariamente aplicados no Suas. O limitado engajamento do ente estadual no financiamento da política regulada de assistência social foi ainda tema recorrente nas reuniões da CIT no período da pesquisa.

O terceiro limite refere-se à incerteza quanto à garantia dos compromissos de cofinanciamento federal, bem como de priorização aos serviços continuados do Suas, em contexto de restrição de recursos. A tendência à redução do gasto federal, quase que integralmente realizado por meio de transferências intergovernamentais, como discutido na seção anterior, é interpretada pelos demais entes federados como um enfraquecimento da coordenação federativa e do papel da União na redução das desigualdades de gasto e de ofertas. A diminuição das transferências

31. Na Política de Assistência Social, tal regulamentação foi feita apenas para os benefícios eventuais, por meio da Resolução do CNAS nº 39, de 9 de dezembro de 2010, a qual delimita explicitamente esse campo da proteção socioassistencial diferenciando-o das ofertas sob responsabilidade da política de saúde.

federais do Suas aos municípios a partir de 2013, somada ao atraso dos repasses federais observado em 2017, tende a prejudicar a confiança dos entes federados na regularidade do fluxo financeiro, com efeitos na capacidade de coordenação via incentivos financeiros.

Convém recordar ainda que o teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 sinaliza para uma diminuição permanente do gasto social federal ao longo de duas décadas (Ipea, 2016). Nesse contexto, a ausência de regras de aplicação mínima na assistência social amplia a disputa em torno dos recursos federais que vêm sendo alocados nesta política, ao mesmo tempo em que tende a pressionar pelo crescimento da alocação dos recursos próprios de estados e municípios, provavelmente acirrando a competição orçamentária no plano local. Em suma, mesmo o patamar de gasto federal realizado com o Suas em 2018 não parece ter sua continuidade garantida. Este arranjo se mostra vulnerável não apenas à flutuação das receitas, mas também à reversão das expectativas e dos compromissos em termos do cofinanciamento federal.

A queda das transferências da União e a ampliação da dependência do Suas aos recursos próprios dos entes subnacionais implicará retrocesso na tendência a maior convergência dos patamares de gasto de territorial na política de assistência social, com impactos na desigualdade em capacidade de prestação de serviços e benefícios e em qualificação da gestão. Cabe lembrar que a coordenação federativa, operando por instrumentos financeiros, tem se revelado efetiva para a redução da desigualdade de gasto entre municípios e no *per capita* aplicado na política, equalizando municípios de diferentes capacidades fiscais e institucionais, como já demonstrado por Vasques (2014) para as políticas de saúde e educação.

Por fim, o quarto limite diz respeito a uma tensão na institucionalidade do sistema único, ancorada na estruturação de serviços de caráter permanente, seja na ação de natureza preventiva ofertada pela proteção básica, seja na ação de proteção nas situações de violações, de responsabilidade do nível especial de proteção. O deslocamento de recursos federais para o custeio de um programa (o *Criança Feliz*) em detrimento do financiamento dos serviços continuados expôs uma disputa no arranjo de financiamento do Suas entre programa e serviços. Num contexto de aperto fiscal, a alocação de recursos entre programas e serviços continuados pode provocar tensão e instabilidade no financiamento do sistema, confrontando-a sobre a acomodação de iniciativas discricionárias legalmente prevista aos gestores, mas cuja efetividade é dependente do fortalecimento dos serviços continuados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na assistência social, a instituição de um sistema único nasce de iniciativa de coordenação pelo Executivo federal, visando à consolidação da responsabilidade pública com a política e a expansão de suas ofertas. A escolha, pelo governo central, por uma política de alcance nacional com prioridades protetivas claras e de acesso universal desencadeou esforços para a estruturação do Suas, ancorado na cooperação federativa para a provisão de benefícios e de serviços continuados, seguindo padrões regulados e financiamento conjunto. Trata-se de uma nova institucionalidade voltada à coordenação das ações intergovernamentais, até então marcadas predominantemente por fragmentação e descontinuidades.

Conforme assinalado, três alterações no modelo de financiamento federal foram importantes para induzir a adesão dos governos municipais ao Suas: *i*) novos critérios de partilha; *ii*) associação dos repasses a finalidades; e *iii*) ampliação e fortalecimento do mecanismo de repasse *fundo a fundo*. Assim, o financiamento federal passou a operar por meio de transferências regulares e automáticas, mas condicionadas à implantação de ofertas nacionalmente tipificadas. A regularidade do repasse fundo a fundo sinalizava segurança e previsibilidade financeira aos municípios, fomentando o seu engajamento na provisão de serviços dentro do Suas. E a ampliação dos recursos para as transferências *fundo a fundo* reduziu resistências que poderiam se apresentar no caso de constrangimento do financiamento federal aos serviços em funcionamento antes de 2004.

O novo arranjo de financiamento mobilizou instrumentos de coordenação importantes, permitindo ao governo federal atuar com incentivos aos níveis subnacionais para implantar, expandir e manter serviços e programas em conformidade com parâmetros pactuados no âmbito nacional; ou ainda para atender ao objetivo de aprimorar a gestão. Ao longo da trajetória de construção e consolidação do Suas, estes incentivos foram sendo desenvolvidos e aperfeiçoados, conforme o desafio de coordenação a ser enfrentado e mediante intensa pactuação federativa no âmbito da CIT.

Esse arranjo de financiamento parece ter exercido um papel indutor sobretudo em relação aos municípios, como sugere o patamar de engajamento desta esfera no custeio do Suas e a própria expansão da rede verificada nos últimos anos. O resultado do esforço de indução operado pelos repasses federais sobressai ainda mais ao recordarmos a ausência na política de assistência social de obrigação legal de gasto mínimo, por esfera de governo, como se faz presente na saúde e na educação. Ou seja, o aumento do gasto subnacional em assistência social expressa a efetividade dos instrumentos de coordenação intergovernamental no que se refere à indução do comportamento do nível municipal. A trajetória do gasto estadual,

contudo, aponta para a integração parcial deste ente ao Suas, e sinaliza a necessidade de aprofundar o perfil no arranjo coordenado da política de assistência social.

Por fim, o estudo reforça a constatação de que um instrumento de coordenação funciona em articulação com outros. O arranjo de financiamento do Suas contou com um efetivo suporte dos instrumentos normativos em favor da regulação das ofertas, mas com limitado desenvolvimento de instrumentos voltados ao acompanhamento e controle do gasto subnacional. A maior efetividade dos instrumentos financeiros parece, portanto, limitada pelo insuficiente desenvolvimento de bases de dados orçamentário-financeiras que permitam apoiar a gestão e as negociações intergovernamentais com informações periódicas e qualificadas do gasto. Deste modo, seria efetivamente relevante conhecer o comportamento da trajetória do gasto próprio de cada esfera de governo e das transferências intergovernamentais no cofinanciamento ao Suas.

Por último, outros limites da coordenação via instrumentos financeiros emergem num cenário de austeridade fiscal, constringendo o montante orçamentário disponível para repasses federais aos municípios e estados, bem como a própria regularidade que eles ocorrem. Este cenário expõe ainda tensões no arranjo de financiamento pela disputa orçamentária entre programas e serviços, que no fundo confronta tal arranjo às iniciativas discricionárias dos gestores.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 177- 212.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARROS, G. L. **Estudo Especial n. 8**: observatório das finanças públicas estaduais. Instituição fiscal independente. Brasília: Senado Federal, 11 dez. 2018.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 35, n. 1, 2016.

BOSCHETTI, I. **Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 1990**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Relatório n. 3).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

_____. Portaria nº 440, de 23 de agosto de 2005. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Especial estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/Suas, sua composição e as ações que financiam. **Diário Oficial da União**, n. 164, seção 1, p. 53, 25 ago. 2005a.

_____. Portaria nº 442, de 26 de agosto de 2005. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/Suas, sua composição e as ações que financiam. **Diário Oficial da União**, n. 166, 29 ago. 2005b.

_____. Portaria nº 459, de 9 de setembro de 2005. Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio do Suasweb, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas. **Diário Oficial da União**, 15 set. 2005c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica (NOB Suas). Brasília, jul. 2005d.

_____. **Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias**: programação orçamentária e financeira de 2017. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, dez. 2017.

COLIN, D. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social**: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, UFPR. Curitiba, 2008.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; DE FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 361-386, 2013.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009, p. 659-690.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 20, 2012.

_____. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília, set. 2016. (Nota Técnica, n. 27).

_____. **Assistência social. Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, n. 26, 2019.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *In: Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 2, p. 37-53, jul. 2017.

MARTELLO, A. Governo diz ter arrecadado R\$ 50,9 bilhões com repatriação. **G1**, 1º nov. 2016. Disponível em: <encurtador.com.br/yIRSW>.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. de F.; CRUZ, T. M. E. da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1724).

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Eds.). **Federalism and the Welfare State: new world and European experiences**. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

SIMÕES, A. **Análise da evolução recente dos recursos humanos da assistência social a partir dos dados da Estadiv, Munic e Censo Suas**. Brasília: MDS, 2014. (Estudos Técnicos Sagi, n. 13).

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2018**. nov. 2018. Disponível em: <www.tesourotransparente.gov.br>.

TAVARES, G. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. *In: MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA*. (Orgs.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

TAVARES, J. F. C.; MOURA, M. R. **Consultoria de orçamento e fiscalização financeira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 18 abr. 2017. (Nota Técnica, n. 12/17).

TAVARES, J. F. C.; RODRIGUES, J. A. M.; MOURA, M. R. **Consultoria de orçamento e fiscalização financeira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 nov. 2016. (Nota Técnica, n. 84/16).

VAZQUEZ, D. A. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, 2014.

ANEXO A

QUADRO A.1

Descrição dos pisos e componentes dos serviços e programas socioassistenciais

A.1A – 2005¹

Proteção social	Piso	Serviço/componente
Proteção social básica	Piso Básico Fixo (PBF)	Serviços de proteção social básica: atendimento integral à família – Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif).
	Piso Básico de Transição (PBT) ²	Jornada Integral (Joi) e Jornada Parcial (Jopa) para crianças de 0 a 6 anos; e ações socioeducativas de apoio à família de crianças de 0 a 6 anos.
		Centros e grupos de convivência para idosos.
	Piso Básico Variável (PBV)	Serviços específicos de proteção social básica.
		Ações de revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), quando realizadas diretamente pelos municípios em gestão plena. Programa Agente Jovem.
Bolsa Agente Jovem	Concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social.	
Proteção social especial média complexidade	Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviços de proteção social especial a indivíduos e famílias.
		Proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e a suas famílias.
	Piso Transição de Média Complexidade ³	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias.
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	Concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho.	
	Ações socioeducativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho.	
Proteção social especial alta complexidade	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC I)	Financiamento das unidades de acolhimento nas seguintes modalidades: albergue; família acolhedora/substituta; abrigo; casa-lar; república; moradias provisórias; casas de passagem.
	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência e em situação de dependência. Ações de proteção para usuários em situações de elevado grau de dependência e serviços altamente qualificados – custo elevado.

A.1B – 2018

Proteção social	Bloco	Piso	Serviço/componente
Proteção social básica	Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica	Piso Básico Fixo (PBF)	Paif
		Piso Básico Variável (PBV)	Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV).
			Equipes volantes.
			Manutenção das lanchas.
Proteção social especial média complexidade	Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial	Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (Paefi).
			Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC).
			Serviço especializado para pessoas em situação de rua.
			Serviço especializado em abordagem social.
			Serviço de proteção social especial em Centro-Dia de Referência para pessoas com deficiência e em situação de dependência e suas famílias.
		Piso Transição de Média Complexidade ²	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias.
Proteção social especial alta complexidade	Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.
			Serviço de acolhimento ao público em geral. Unidades de acolhimento e abrigos.
		Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua.
			Serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência e em situação de dependência. Ações de proteção para usuários em situações de elevado grau de dependência e serviços altamente qualificados – custo elevado.
		Piso Variável de Alta Complexidade (Pvac)	Serviço de proteção social especial em situações de calamidades públicas e emergências.

Fontes: Portarias nºs 440, de 23 de agosto de 2005, 442, de 26 de agosto de 2005, 459, de 9 de setembro de 2005, 113, de 10 de dezembro de 2015, e 967, de 22 de março de 2018; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas); e Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do Suas de 2013.

Notas: ¹ Ano de criação.

² Continuidade das ações anteriormente financiadas.

QUADRO A.2
Incentivo financeiro à gestão (2018)

Bloco	Piso
Bloco de financiamento da gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	Índice de Gestão Descentralizada do Suas
Bloco de financiamento da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e Cadastro Único (CadÚnico)	Índice de Gestão Descentralizada do PBF

Fonte: Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015.

QUADRO A.3
Financiamento de programas (2018)

Proteção social	Bloco	Programa
Proteção social básica	Programa Acessuas	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas)
Proteção social especial média complexidade	Aepeti	Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti) ¹
Gestão	CapacitaSuas	Capacitação dos Trabalhadores do Suas (CapacitaSuas)

Fonte: Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015.

Nota: ¹ Para garantir a execução dessas ações, o governo federal passou a oferecer, entre 2014 e 2017, um cofinanciamento para estados e municípios que, segundo o Censo de 2010, apresentavam alta incidência de trabalho infantil.

