1724
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

COFINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE FEDERATIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ana Cleusa Serra Mesquita
Raquel de Fátima Martins
Tânia Mara Eller da Cruz

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

1724

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, março de 2012

COFINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE FEDERATIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL*

Ana Cleusa Serra Mesquita**
Raquel de Fátima Martins***
Tânia Mara Eller da Cruz****

* Uma primeira tentativa de análise do cofinanciamento na política de assistência, apenas para as capitais, contou também com a contribuição de Luciana Jaccoud e Patrícia El-Moor, bem como com a leitura, crítica e sugestões de José Dirceu Galão Júnior, Simone Albuquerque, Maria Luiza Rizzotti e Rafael Barreto, cujos comentários foram valiosos para o aprofundamento da pesquisa. A todos eles, nossos agradecimentos. Agradecemos especialmente a Luciana Jaccoud pela leitura atenciosa, cujas sugestões foram fundamentais para a finalização do trabalho, e também a Gisele Tavares pelas inestimáveis contribuições ao longo da pesquisa, a Maria Luiza Rizzotti, Márcia Pinheiro e Fernando Brandão pelas entrevistas concedidas, que muito ajudaram nas reflexões aqui apresentadas. A despeito das valiosas contribuições de todos eles, eventuais erros e omissões são de responsabilidade exclusiva das autoras.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

***Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) no Ipea.

****Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e assessora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: H75

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 A REGULAMENTAÇÃO DO NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO 10

3 A EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL 25

4 COFINACIAMENTO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA 37

5 ALGUNS PROBLEMAS NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO SUAS: SALDOS FINANCEIROS E FUNDOS PARALELOS 55

6 CONCLUSÃO 66

REFERÊNCIAS 69

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 70

ANEXO 71

SINOPSE

Desde 2004, a política de assistência social tem sido objeto de importantes alterações. Acompanhando as mudanças desenhadas para a gestão da política, o modelo de financiamento também se torna objeto de reflexões e alterações. Desde a publicação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas) em 2005, um novo arranjo de financiamento vem sendo construído com o objetivo de construir e consolidar o Suas. Este novo arranjo trouxe avanços importantes como a consolidação das transferências federais regulares e automáticas, o repasse federal aos municípios por meio dos pisos e a incorporação de critérios mais equitativos na partilha dos novos recursos federais destinados ao financiamento da política nos entes federados. Não obstante os avanços já registrados, o modelo de financiamento ainda apresenta significativas limitações, especialmente a fraca participação dos governos estaduais no financiamento do Suas. Os municípios, por sua vez, são a principal esfera financiadora do Suas. Ainda assim, percebe-se um padrão bem heterogêneo no que se refere à aplicação de recursos próprios por parte dos municípios, quando se considera o porte e a região dos mesmos.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social, financiamento, responsabilidade federativa.

ABSTRACT[i]

Since 2004, the social assistance policy has been subject to significant changes. Following the changes designed to manage the policy, the funding model also became the object of reflection and change. Since the publication of the Basic Operational Norm – Norma Operacional Básica (NOB) in 2005, a new funding arrangement has been constructed in order to build and consolidate the Unified Social Assistance System – Sistema Único de Assistência Social (Suas). This new arrangement brought important advances as the consolidation of regular and automatic federal transfers, the federal funding to municipalities through the "minimum levels" and the incorporation of more equitable sharing criteria of new federal funds for the financing of social assistance in states

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

and municipalities. Despite the achievements already made, the funding model still has significant limitations, especially the low participation of the state governments in the financing of the System. Also, although municipalities are the main funders of the System, yet the application of their own resources varies considerably even for municipalities of the same size and in the same region.

Keywords: Unified Social Assistance System, funding, federal responsibility.

1 INTRODUÇÃO

Desde que foi reconhecida como direito pela Constituição de 1988, a assistência social busca se estruturar como política pública afiançadora de proteções e seguranças. Nessa trajetória, destacam-se dois acontecimentos fundamentais para o avanço já realizado: o advento e a consolidação dos programas de transferência de renda; e a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Os dois componentes constituem hoje as mais importantes iniciativas da atuação pública no campo assistencial, que buscam efetivar sua proteção articulando garantia de renda e oferta de serviços socioassistenciais.

Com vistas à consolidação do Suas, a política de assistência social tornou-se objeto de importantes alterações a partir de 2004 com a publicação do novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) naquele ano e, posteriormente, da Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas) em 2005. As alterações normativas iniciaram um processo de reorganização da proteção socioassistencial, vislumbrando a efetivação da responsabilidade estatal no seu provimento por meio de sua organização em um sistema descentralizado e participativo.

Coerente com as mudanças que vinham sendo desenhadas para a gestão da política, o modelo de financiamento também se torna objeto de reflexão e alterações. Desde a publicação da NOB/Suas, um novo arranjo de financiamento vem sendo construído com o objetivo de concretizar o Suas. Este novo arranjo traz avanços importantes como a consolidação das transferências federais regulares e automáticas (fundo a fundo), bem como o repasse federal por pisos organizados por nível de proteção, rompendo com a lógica de repasse por valor *per capita*, baseada na série histórica de atendimento das entidades socioassistenciais. Com a nova forma de repasse, a lógica de financiamento federal migrou do enfoque no público atendido para o foco no serviço a ser estruturado para garantir determinadas proteções no território. Outra inovação importante diz respeito à partilha dos novos recursos do cofinanciamento federal, com a visível incorporação de critérios mais equitativos. Convém lembrar, entretanto, que 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 fundo a fundo.

Não obstante os importantes avanços registrados, o modelo de financiamento ainda apresenta significativas limitações, especialmente no que se refere ao cofinanciamento da política pelos entes subnacionais. O cofinanciamento constitui um dos principais eixos para a efetivação do Suas. Pode-se entendê-lo como a contrapartida do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados na garantia da proteção socioassistencial, prevista no texto constitucional, na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e reforçada na PNAS (2004). No entanto, nota-se um envolvimento relativamente menor dos governos estaduais no cofinanciamento do Suas e um padrão bem heterogêneo no que se refere ao cofinanciamento municipal, muito embora esta esfera seja a principal financiadora dos serviços socioassistenciais.

O menor compromisso dos estados com o cofinanciamento do Suas se reflete na baixa adesão dos mesmos à gestão financeira da política por meio dos fundos de assistência social. Estes deveriam reunir todos os recursos destinados às ações e serviços, permitindo maior transparência no acompanhamento da política. A gestão financeira, inclusive os repasses, por meio dos fundos assegura também regularidade ao financiamento da política sendo, portanto, fundamental para estruturar serviços continuados. Assim, parece que é justamente a regularidade do financiamento associada aos fundos que afasta muitos estados da utilização desse instrumento, dado o envolvimento proporcionalmente menor desta esfera no cofinanciamento da política.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende abordar as recentes inovações institucionais no modelo de financiamento da política de assistência social e como elas se refletem no cofinanciamento da política pelas três esferas de governo. Ao tratar dessas questões, espera-se fornecer um panorama do avanço já realizado no arranjo de financiamento da política no sentido da concretização do Suas, mas sobretudo apontar novos e antigos obstáculos que desafiam a efetivação desse direito social. Em outras palavras, este estudo tem como objetivo ampliar o conhecimento sobre o processo de consolidação do cofinanciamento da política nacional de assistência social, indicando algumas tendências que vêm marcando o recente processo de ampliação da responsabilidade federativa no financiamento desta política. Uma vez que o caráter descentralizado da política pressupõe o envolvimento do governo federal, dos estados e dos municípios tanto na sua gestão quanto no seu financiamento, uma análise do cofinanciamento permite, em certa medida, uma avaliação do próprio pacto federativo em vigor na política de assistência social.

Assim, tendo como objeto o padrão de financiamento da política descentralizada de assistência social, particularmente no que tange ao seu cofinanciamento por parte das três esferas de governo, o trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão.

A segunda seção busca recuperar a evolução institucional da política de assistência social, destacando as alterações no padrão de financiamento. A partir da análise das principais normatizações produzidas na área – Loas; PNAS (2004); NOB/Suas (2005); e portarias publicadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre 2004 e 2009 – busca-se demonstrar o sentido da transformação almejada por meio da construção do Suas, bem como os novos contornos propostos para o financiamento com vistas à sua consolidação.

A terceira seção apresenta o comportamento do gasto realizado por cada esfera na assistência entre 2002 e 2009, inclusive como o gasto federal se distribuiu entre benefícios, programas, projetos e serviços nesse período. A seção 4 dedica-se à análise do cofinanciamento do Suas no ano de 2009. Em um primeiro momento, recorre-se aos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[1] para dimensionar a participação dos repasses fundo a fundo *vis-à-vis* os convênios na operacionalização do cofinanciamento. Em seguida, analisa-se apenas o cofinanciamento fundo a fundo, utilizando-se os dados do Demonstrativo Econômico Financeiro preenchido por estados e municípios e enviado ao MDS pelo sistema SuasWeb.

Por fim, a seção 5 destaca dois obstáculos significativos à consolidação do padrão de financiamento: a existência de fundos paralelos e de saldos financeiros, estes resultantes da não execução, pelos entes subnacionais, da integralidade dos recursos repassados pela União. Para dimensionar os saldos, utilizam-se novamente dados do demonstrativo declarados ao SuasWeb.

1. Em 2009, a pesquisa contou com um suplemento específico sobre a assistência social.

2 A REGULAMENTAÇÃO DO NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO

2.1 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE SEU FINANCIAMENTO

Desde 2004, a política de assistência social tem sido objeto de amplas e rápidas transformações, visando à implementação da PNAS, aprovada naquele ano pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na perspectiva de construção do Suas. Este representa não apenas um novo modelo de intervenção do Estado no campo da assistência social, mas um expressivo avanço no processo de consolidação da proteção social no Brasil. De fato, trata-se da superação de um perfil historicamente construído da assistência social e, por conseguinte, das possibilidades de o Estado brasileiro alterar o perfil de sua intervenção no sentido da ampliação do campo da proteção social sob sua responsabilidade, com repercussões relevantes no desenho das políticas.[2]

Com uma trajetória histórica marcada pela predominância da filantropia e da caridade na organização de suas ações, a assistência social apenas foi reconhecida como direito na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O novo *status* da assistência reflete os objetivos de ampliação da proteção social que marcou a construção do texto constitucional.

> De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal (...) passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

O novo *status* conferido à assistência buscava romper com um padrão de atuação do Estado historicamente voltado ao apoio financeiro às iniciativas filantrópicas

2. A esse respeito, consultar Cardoso Jr. e Jaccoud (2005).

por meio de subsídios e isenções fiscais.[3] Embora possam ser mencionadas algumas ações governamentais comandadas pela antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, tais ações, entretanto, não se organizavam pelo princípio do direito, apresentando um caráter descontínuo, fragmentado, pulverizado, bem como frequentemente permeado por interesses clientelistas (DRAIBE, 1990).

Não obstante o *status* de direito social conferido pela CF/1988 inaugure a tentativa de superação daquela trajetória histórica da assistência, é no processo de regulamentação das determinações constitucionais, operado pelas leis complementares e normatizações posteriores, que as novas orientações ganhavam formato de efetivas políticas públicas. O reconhecimento da primazia da responsabilidade pública em face da oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais foi reafirmado pela Loas, na qual as bases para a reorganização da política foram explicitadas. Definiu-se a organização das ações em um sistema descentralizado e participativo,[4] com comando único por esfera de governo, e com a participação das entidades e organizações de assistência social. Quanto ao financiamento, a Loas estabeleceu a responsabilidade conjunta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no custeio dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

As novas regras, contudo, não desencadearam de imediato uma mudança no formato da política. Na verdade, a construção da política de assistência social foi de certa forma interrompida nos anos subsequentes à promulgação da Loas, como reflexo das disputas maiores que marcaram o debate político sobre a atuação do Estado na esfera social ao longo da década de 1990.[5] Com efeito, as escolhas de governo não sinalizavam a continuidade dos esforços na direção da construção de um novo protagonismo do Estado na assistência social conforme as orientações da Loas. Assim, não obstante houvesse continuidade dos debates em torno da consolidação da política pública de assistência social, sobretudo nos espaços das conferências nacionais, pouco se avançou em termos da construção de um sistema único e descentralizado nesse período. A assistência social mantinha-se sob o predomínio do setor privado, agora reinterpretado

3. Para maiores detalhes sobre a organização do campo da assistência social antes da Constituição de 1988, consultar Ipea (2009).
4. O caráter participativo se traduziu na previsão de instâncias deliberativas da política, com composição paritária entre governo e sociedade civil (representantes dos usuários, dos trabalhadores e das entidades).
5. A esse respeito, ver Fagnani (2005).

sob o que já foi chamado de refilantropização do social.[6] O setor público continuava tendo no financiamento a entidades e organizações beneficentes, seja via subsídios ou isenções seja por transferências, sua principal participação; e as entidades se mantinham como as principais responsáveis pelos serviços e atenções.[7]

Assim, até o início dos anos 2000, a política pública de assistência social ainda permanecia marcada por uma precária atuação do Estado na oferta de serviços assistenciais. Essa configuração repercutia, no campo do financiamento, não apenas em uma estrutura precária de aporte financeiro às iniciativas públicas, como também em uma complexa institucionalidade no aporte de recursos às entidades privadas.[8]

No que diz respeito especificamente à partilha de recursos federais para cofinanciamento das ações, o padrão vigente até 1999 pautava-se na série histórica de repasses, tomando basicamente como referência os valores dos convênios firmados pela extinta LBA com as entidades (TAVARES, 2009; BOSCHETTI, 2002). Além de centralizador, o critério de repartição pela série histórica engessava a configuração da rede assistencial já consolidada, em detrimento da estruturação dos serviços de acordo com as necessidades da população. Perpetuava-se, assim, a capacidade instalada como principal determinante da repartição dos recursos federais, independentemente das necessidades de ampliação associadas às profundas disparidades regionais do país. Por fim, havia ainda um direcionamento do financiamento federal para projetos e programas, marcados pela delimitação temporal e público específico, em detrimento do custeio de ações e serviços de caráter continuado, como destaca Colin (2008).

Foi efetivamente a partir da nova PNAS publicada em 2004 e, posteriormente, da NOB/Suas em 2005, que se articula um amplo esforço nacional visando à instituição de uma efetiva política pública de assistência social, tendo como pilar central a consolidação do Suas. Desde a publicação da PNAS, a natureza da intervenção estatal na assistência passa por importantes alterações. Por um lado, o escopo de atuação da política, até

6. Na década de 1990, o movimento de participação da esfera privada na execução das políticas sociais ganhou densidade específica, impulsionado por um amplo projeto de reforma do Estado que pleiteava a ação pública assentada na reformatação do Estado e em uma ação de cooperação entre ele e a sociedade na implementação das políticas sociais. Ver a esse respeito, Nogueira (2004) e Paoli (2002).

7. Sobre a estruturação histórica do Estado no campo da assistência social por meio da oferta de apoio às organizações e não diretamente à população, ver Mestriner (2001).

8. Este estudo não se dedicará à análise do financiamento público, direto e indireto, às entidades beneficentes. Sobre o tema, consultar Colin (2008) e Jaccoud (2010).

então organizado em função de públicos (crianças, idosos, pessoas com deficiência), passa a ter a família como foco principal do atendimento. Por outro, a reflexão sobre as proteções que a política deve afiançar organizou a intervenção em dois níveis de proteção conforme sua complexidade: proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE). Enquanto a primeira concentra esforços na prevenção das situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a segunda provê sua atenção nas situações de risco social em que os direitos encontram-se ameaçados ou já violados. A cada nível de proteção associa-se um equipamento público específico, com a função de garantir o acesso às seguranças previstas na política. Na PSB, este equipamento é o Centro de Referência de Assistência Social (Cras); na PSE, tem-se o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

Partindo desse novo entendimento sobre o escopo da assistência, a PNAS reafirma a responsabilidade pública neste campo e busca ampliar as garantias em torno do acesso da população às seguranças ofertadas pela assistência social. Para tanto, estabelece os parâmetros para a organização do Suas, sob a perspectiva de avançar na gestão descentralizada, integrando esforços das diferentes esferas de governo em torno de uma política pública nacional.

O processo de mudança avançou com a publicação da NOB/Suas em 2005. Visando a implementação e a consolidação do Suas, esta norma apresenta as bases para a operacionalização da gestão descentralizada na política de assistência social, delineando os traços gerais do pacto federativo em torno do Suas, à luz da divisão de responsabilidades prevista na Loas. Assim, com base nos níveis de complexidade da proteção, a norma estipula três níveis de gestão para os municípios aos quais se associam distintos requisitos para habilitação, incentivos e responsabilidades.[9] Para os estados e o

9. A gestão inicial é o nível mais elementar, ao qual se exige do município o cumprimento do Artigo 30 da Loas, ou seja, a instituição e o funcionamento de conselho, plano e fundo no município, bem como a alocação de recursos próprios no fundo municipal de assistência. Exige-se ainda o preenchimento das bases de dados da RedeSuas, sistema de informações mantido pelo MDS. Neste nível de habilitação, o município recebe apenas os recursos federais já repassados com base na série histórica conveniada e que foram transformados em pisos de transição. Na gestão básica, o município assume a gestão dos serviços da PSB, o que inclui a responsabilidade pela estruturação dos Cras. No nível de gestão plena, o município assume a gestão dos serviços da proteção básica e especial, recebendo todos os recursos correspondentes ao cofinanciamento federal para realizá-los.

Distrito Federal (DF) não foram estipulados níveis de gestão, mas sim o compromisso em firmar pactos de aprimoramento de gestão, de caráter bianual, contendo diretrizes a serem desenvolvidas no período.[10]

Em correspondência às mudanças na gestão e organização da política, reorganiza-se também a sistemática de financiamento, no sentido de romper com o padrão anterior cujas práticas de gestão financeira, partilha e repasse dos recursos eram inadequadas à nova política. Buscou-se então um novo padrão de financiamento que favorecesse a gestão descentralizada e promovesse a estruturação de serviços continuados nos territórios vulneráveis. Em outras palavras, garantir o direito à assistência social e o acesso a seus equipamentos, serviços e benefícios exige, assim, um modelo de financiamento que efetive aquele provimento por meio de uma ação concertada e da responsabilidade partilhada entre as três esferas de governo: o chamado *cofinanciamento*.

2.2 A PNAS 2004: DIRETRIZES PARA A REORGANIZAÇÃO DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO

Diante da necessidade de superar a excessiva centralização, o engessamento e a baixa efetividade que caracterizavam o padrão de financiamento da política, a PNAS traz importantes diretrizes para reorganização desse padrão com vistas à implementação do Suas. A reorientação parte do princípio da responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos que integram a política, tendo em vista a corresponsabilidade federativa na provisão da política socioassistencial enunciada na Loas.

De modo geral, a mudança do padrão tradicional de financiamento concentrou-se em dois aspectos: a *forma de repasse* e a *definição dos montantes* a serem transferidos. No primeiro caso, a ruptura consistia em substituir o modelo convenial por repasses automáticos, fundo a fundo, para custeio das ações e serviços assistenciais, reafirmando-se o papel dos fundos de assistência social na operacionalização do cofinanciamento dentro do sistema descentralizado. Ao reforçar a importância dos fundos de assistência

10. No final de 2006, por meio da Resolução nº 5, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), foi estabelecida a necessidade de firmar pactos de aprimoramento das gestões estaduais e do DF com a finalidade de se instituírem compromissos entre as instâncias. O primeiro pacto foi firmado entre o MDS e os governos dos 26 estados e do DF, em maio de 2007, para um período de vigência de dois anos, tendo como escopo um conjunto de diretrizes nacionais que indicavam ações a serem desenvolvidas pelos respectivos entes. Este primeiro pacto foi prorrogado por mais um biênio.

social, comtemplavam-se dois objetivos. De um lado, assegurar a continuidade no custeio dos serviços, por meio dos repasses regulares e diretos. De outro, garantir maior transparência na execução das despesas da área, favorecendo o controle social, uma vez que tais fundos devem reunir todos os recursos destinados por cada ente à política de assistência, sejam eles oriundos de transferências do cofinanciamento; sejam recursos próprios da esfera de governo ao qual estejam vinculados.

Quanto à *definição do montante dos repasses*, o sentido da mudança foi substituir práticas pautadas em séries históricas engessadas de prestação de serviços, com seus consequentes repasses operados segundo a lógica de valores *per capita,* por um desenho de financiamento mais compatível com as proteções que a política de assistência social deve afiançar. Para isto, propunha-se substituir as práticas anteriores por critérios de partilha mais relacionados às necessidades da população, às diversidades regionais e territoriais, ao porte dos municípios e ao tipo e ao nível de complexidade dos serviços.

Diante da nova proposta, torna-se pressuposto para o funcionamento do novo arranjo de financiamento, o diagnóstico socioterritorial prévio das prioridades de cada território *vis-à-vis* suas distintas capacidades de atendimento e de aporte de recursos próprios. Ademais, a operacionalização do cofinanciamento visando a ampliação e consolidação da oferta de serviços exige um conhecimento prévio dos custos médios desta oferta de acordo com sua complexidade. Coube à norma operacional, elaborada subsequentemente, propor critérios fundados nesses princípios, como se verá a seguir.

Por fim, a PNAS ainda estabelece a necessidade de devida pactuação dos critérios de partilha dos recursos de cofinanciamento nas comissões intergestores (bipartite e tripartite), bem como sua deliberação pelos respectivos conselhos de assistência social nas diversas instâncias federativas. Com efeito, essas instâncias colegiadas assumiram um protagonismo muito importante nos últimos anos, em especial a CIT, consolidando-se como espaço legítimo de discussão e pactuação entre os gestores federais, estaduais e municipais no que tange aos rumos da política de assistência social.

2.3 O NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO NA NORMA OPERACIONAL BÁSICA/SUAS

Não obstante a PNAS tenha dado as diretrizes gerais para reorganização da política de assistência social e de seu financiamento, a implementação do Suas exigia uma nova

norma operacional. Assim, em 2005, foi aprovada a NOB/Suas, instrumento normativo que disciplina os termos da gestão descentralizada do sistema, instituindo os níveis de gestão para os municípios (inicial, básica e plena) e o Pacto de Aprimoramento de Gestão para os estados e DF, como dito anteriormente. A NOB/Suas regulamentou ainda os instrumentos de gestão e as ferramentas para o planejamento técnico e financeiro da política nas três esferas de governo.[11]

Quanto à nova sistemática de financiamento, a norma buscou delinear critérios que promovessem uma regionalização mais equitativa na transferência de recursos federais para os estados, DF e municípios, como previsto na Loas. Assim, os novos critérios propostos para a partilha de recursos tentam incorporar as diversidades socioterritoriais e regionais, afastando-se do critério da série histórica. O destino dos recursos também ganhou uma perspectiva mais ampla. Os recursos dos fundos nacional, estadual, do DF e dos municípios devem financiar não apenas os programas, serviços e benefícios da assistência social, mas também o aprimoramento da gestão da política de assistência social.[12] Por conseguinte, surgiu nova modalidade de repasse para tal fim como se verá na subseção 2.4.

Em linhas gerais, o desenho do novo padrão de financiamento contemplou os seguintes aspectos: gestão financeira; condições e mecanismos para transferência de recursos federais; e critérios de partilha e transferência de recursos, detalhados a seguir.

2.3.1 Gestão financeira

No que se refere à gestão financeira, o novo padrão de financiamento reafirma a importância dos fundos de assistência social, colocando-os como instrumento fundamental no financiamento da política.[13] Para tanto, eles devem ser estruturados como unidades orçamentárias e reunir todos os recursos financeiros destinados às ações, serviços e benefícios socioassistenciais em cada ente federativo. Cabe ao órgão gestor da política a responsabilidade pela gestão do fundo, inclusive a ordenação das suas despesas,

11. Tais instrumentos consistem no Plano de Assistência Social, no Relatório Anual de Gestão, no Orçamento e no Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação. No caso do Relatório Anual de Gestão, diante das dificuldades para implantá-lo, ele foi substituído pelo Demonstrativo Econômico Financeiro (Portaria nº 459/2005).
12. Nesse sentido, a perspectiva trazida pela NOB/Suas é a de fortalecer a gestão do Suas a partir de seus eixos estruturantes: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; fortalecimento da relação entre estado e sociedade civil; consolidação do controle social e participação dos usuários; qualificação de recursos humanos; e informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.
13. De natureza orçamentária e contábil, os fundos não possuem personalidade jurídica própria, nem autonomia administrativa e financeira, devendo estar vinculados ao órgão gestor da política na esfera de governo respectiva.

com acompanhamento, controle e fiscalização dos respectivos conselhos. Vale lembrar que a estruturação e o funcionamento do fundo de assistência social nos estados, DF e municípios são, inclusive, um dos requisitos exigidos para repasses de recursos federais.[14] Portanto, é por meio dos fundos de assistência social que deve ocorrer o cofinanciamento das ações do Suas. Convém lembrar também que a gestão financeira por meio dos fundos é fundamental para o acompanhamento da aplicação dos recursos pelos conselhos.

Não obstante os fundos de assistência social estejam previstos nas principais normativas da política (Loas, PNAS e NOB/Suas) e implantados na grande maioria dos municípios, a estruturação e o funcionamento dos mesmos ainda desafiam a gestão financeira do Suas. Mesmo estando presente em 97,7% dos municípios brasileiros no ano de 2009, em 47,6% deles o prefeito era o ordenador de despesas do fundo.[15] Em 42,6% dos municípios, a ordenação das despesas é feita pelo secretário ou técnico da assistência social, e em 7,5% é realizada por secretário ou técnico de outra área. Ou seja, em 55,1% dos municípios que contavam com um fundo de assistência em 2009, o ordenador de despesas não era o secretário ou técnico especializado da área. Apesar de ser um percentual menor que os 65,7% encontrados em 2005, ainda é um número preocupante. Apesar de não haver dados consolidados sobre o tema, sabe-se que tampouco os fundos vêm conseguindo reunir todos os recursos financeiros destinados à política de assistência social nos estados e municípios, como será discutido na seção 3.

2.3.2 Condições e mecanismos para transferência de recursos federais

Como visto anteriormente, o novo padrão de financiamento proposto na NOB/Suas busca substituir o modelo convenial pelas transferências automáticas fundo a fundo, tornando-as o mecanismo primordial de efetivação do cofinanciamento. O foco nas transferências automáticas e regulares justifica-se pela necessidade de estruturar e manter as ações e serviços continuados no âmbito do Suas.[16] Quanto aos convênios, permanecem, segundo a NOB/Suas, 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.

14. Conforme Artigo 30 da Loas.
15. Informações da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, realizada pelo IBGE em 2009 (IBGE, 2010).
16. O cofinanciamento via fundo também foi previsto para o custeio de consórcios e serviços de referência regional, estruturados naqueles casos em que a demanda municipal não justifique a manutenção de serviços continuados no município.

Quanto às condições para transferência de recursos, seguindo as diretrizes da Loas e visando ao fortalecimento da corresponsabilidade federativa na gestão do Suas, a NOB/Suas estabeleceu os seguintes requisitos para o recebimento dos repasses federais:[17] *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 através da aprovação do Relatório Anual de Gestão,[18] no caso dos municípios e do DF, e do relatório de execução do Plano de Assistência Social, no caso dos estados; *vi*) cumprir o disposto no Artigo 30 da Loas;[19] e *vii*) alimentar as bases de dados do SuasWeb.

Do exposto, convém sublinhar que, ao regulamentar os dispositivos referentes ao cofinanciamento presentes na Loas, exigindo inclusive a comprovação de alocação de recursos próprios de cada ente como requisito no processo de adesão ao Suas, buscou-se materializar a corresponsabilidade federativa no financiamento do sistema. Entretanto, como será visto no decorrer deste trabalho, as transferências automáticas são uma alternativa de cofinanciamento aplicada ainda de forma limitada, cujas regras têm estado restritas apenas aos recursos federais tornando, por consequência, a efetividade do cofinanciamento ainda incipiente.

2.3.3 Critérios de partilha

Quanto à partilha de recursos do cofinanciamento federal**,** o novo padrão de financiamento tenta estabelecer critérios que operacionalizem as referências de equidade

17. Esses critérios passaram também a organizar o processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão instituídos pela NOB/Suas.

18. Posteriormente substituído pelo Demonstrativo Econômico Financeiro (Portaria nº 459/2005).

19. O artigo estabelece como condição para transferência de recursos federais aos estados, ao DF e aos municípios, a estruturação e o funcionamento regular dos fundos de assistência social, do conselho de assistência social; e a elaboração do plano de assistência social; além desses requisitos, deve haver ainda a comprovação de execução de recursos próprios do ente na assistência social alocados nos respectivos fundos de assistência social (exigência incluída pela Lei nº 9.720/1998).

enunciadas na Loas.[20] Há ainda o esforço de descentralização no processo de definição dos mesmos, envolvendo as três esferas de governo. De fato, a partilha de recursos no Suas segue critérios pactuados nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e nas CITs, aprovados pelos conselhos de assistência social, a partir de propostas previamente apresentadas pelo órgão gestor da política.

Com relação à repartição de recursos das esferas subnacionais, mesmo reconhecendo a autonomia desses entes na Federação brasileira, a 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, no momento de elaboração do presente trabalho, ainda não havia informações sistematizadas sobre quais estados estavam operando com critérios de partilha à luz da NOB. Da mesma forma, não se sabe em que medida os municípios vêm explorando as diretrizes da NOB/Suas na repartição dos recursos na rede assistencial.

Ao mesmo tempo em que se afirma a importância de instituir critérios de partilha que promovam uma repartição mais equitativa dos recursos, reconhece-se o desafio a ela associado: considerar informações sociais, demográficas e econômicas na definição de indicadores a serem utilizados no processo de alocação de recursos. Em que pesem as dificuldades presentes neste desafio, a NOB/Suas destacou a importância estratégica da utilização desses indicadores visando priorizar, equalizar e projetar a universalização da cobertura.

Tendo em vista essa orientação, a norma estabeleceu que a partilha, a priorização e o escalonamento da distribuição de recursos federais da PSB para os municípios devem respeitar a combinação dos seguintes elementos: o porte populacional dos municípios, a proporção de população em situação de vulnerabilidade no estado[21] e

20. No Artigo 18 da Loas, que trata das competências do CNAS, diz o inciso IX: "aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda".

21. Segundo a NOB/Suas, a identificação da população vulnerável deveria considerar o conjunto de pessoas residentes que apresentasse ao menos uma das características seguintes: *i*) famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados; *ii)* família com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo (SM), com pessoas de 0 a 14 anos em sua composição e cujo responsável tenha menos de quatro anos de estudo; *iii*) família com chefe mulher, analfabeta, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos; *iv*) família com ao menos uma pessoa com 16 anos ou mais desocupada (procurando trabalho) com até quatro anos de estudo; *v*) família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos trabalhando; *vi*) família na qual há ao menos uma pessoa com 4 a 14 anos que não estuda; *vii*) família com renda familiar *per capita* inferior a meio SM, com pessoa de 60 anos ou mais e/ou uma pessoa com deficiência; e *viii*) família com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de SM.

o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura.[22] Diante da dificuldade em operacionalizar a taxa de vulnerabilidade prevista na NOB/Suas, ela foi substituída pela taxa de pobreza[23] que consiste na relação percentual entre as famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio SM e o total de famílias do território. A conjugação daquelas variáveis ficou conhecida como *Índice Suas*, que passou a ser aplicado sempre que houvesse expansão de recursos para a PSB, indicando municípios prioritários para recebimento de recursos adicionais do cofinanciamento federal neste nível de proteção.[24] Como esclarece Tavares (2009, p. 235):

> Os indicadores do Índice Suas contribuem para o estabelecimento de critérios de priorização e escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida *per capita*) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica *per capita*).

A partir de 2005, a repartição dos recursos de expansão da PSB incorporou uma importante deliberação da V Conferência Nacional de Assistência realizada naquele ano: a prioridade de universalização dos Cras no território nacional. Desse modo, a aplicação do índice ocorreu priorizando os municípios que ainda não possuíam aquele equipamento. Enquanto não houvesse um Cras em cada município, não se financiaria novos Cras nos municípios que já contavam com este. Uma vez alcançado o objetivo de universalização desse equipamento, coloca-se à CIT o desafio de rediscutir os critérios que orientarão a partilha das próximas expansões dos recursos na PSB.

Na PSE, a partilha e o escalonamento da distribuição de recursos seguem critérios específicos relacionados à complexidade dos serviços. Assim, a NOB/Suas

22. Este cruzamento envolveria três indicadores: taxa de vulnerabilidade social municipal, receita corrente líquida municipal *per capita* e recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para a PSB. Esses três indicadores comporiam os indicadores básicos do cruzamento de informações socioterritoriais. Além deles, a análise socioterritorial também utilizaria um indicador complementar que varia conforme o porte populacional municipal e especificidades locais e regionais. Este indicador complementar deveria ser selecionado pela instância de pactuação respectiva, a partir de relação sugestiva presente na NOB/Suas.

23. Portaria nº 385/2005.

24. Convém sublinhar que a aplicação do índice Suas vale preponderantemente para a expansão dos recursos de apenas uma parte da proteção básica: aquela relativa ao piso básico fixo, responsável pelo financiamento dos Cras. Assim, o índice Suas não conduz, por exemplo, à divisão dos recursos adicionais do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que também integra a proteção básica.

indica que podem ser utilizados, por exemplo, na partilha da expansão de recursos para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), critérios tais como: incidência de trabalho infantil e taxa de cobertura do Peti em relação à incidência do trabalho infantil. Da mesma forma, a distribuição dos recursos para o enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes pode seguir critérios de incidência de situações de abuso e exploração, bem como a presença de fatores agravantes do problema (municípios com região portuária, turística, ribeirinha etc.). Na prática, não há rigidez no emprego de critérios para a distribuição dos recursos adicionais nessas áreas da proteção especial. Ao contrário, os critérios estão sendo constantemente revisados, a cada ano, quando se dispõe de recursos para expansão dos programas, buscando-se a melhor informação disponível para orientar a divisão em cada momento.

2.3.4 Operando por pisos: uma estratégia de cofinanciamento

Enquanto os critérios de partilha se referem à repartição de recursos, quando há expansão dos mesmos, os critérios de transferência dizem respeito aos pisos cujos valores orientam os repasses para custeio dos serviços.[25] A NOB/Suas instituiu sete pisos em substituição à modalidade anterior de repasses baseada em valores *per capita*. Trata-se de uma transformação significativa no cofinanciamento, uma vez que este se afasta de um enfoque individual de atendimento para incorporar a noção de proteção frente aos riscos e vulnerabilidades coletivos, com complexidades variadas e, consequentemente, custos variados (TAVARES, 2009). Por meio das transferências por pisos buscou-se, portanto, estruturar e manter os serviços continuados nos territórios, em vez de custear prestações pontuais por segmentos atendidos.

De acordo com a NOB/Suas, a composição dos pisos deveria reunir recursos de todos os entes federados, efetivando assim o cofinanciamento dos serviços entre as esferas de governo. No entanto, ficou para a regulamentação complementar a tarefa de definir os percentuais de participação de cada esfera na composição dos pisos, a partir do conhecimento prévio dos custos de referência dos serviços. No entanto, o piso composto não se viabilizou e, na prática, os pisos representam apenas a parcela do cofinanciamento federal para manutenção dos serviços socioassistenciais. Não se observou, portanto, a utilização dos pisos no cofinanciamento realizado em nível

25. Vale lembrar que além de observar os pisos, as transferências são realizadas mediante o cumprimento de condicionalidades referentes aos termos de adesão ao Suas, respeitando-se os níveis de gestão (e suas exigências e prerrogativas correspondentes) nos quais os entes se encontrem habilitados.

subnacional.[26] A não viabilização do piso composto, reunindo recursos das três esferas, reflete em grande medida a dificuldade de instituir o cofinanciamento regular das ações e serviços do Suas por parte das esferas subnacionais, notadamente os estados, como será visto nas seções seguintes.

Operacionalizando essencialmente o cofinanciamento federal, os pisos estão organizados por nível de complexidade dos serviços, sendo três pisos na PSB e cinco pisos na PSE.[27] Essa composição envolve os pisos de transição, instituídos com a função de dar continuidade ao cofinanciamento federal de serviços da antiga rede de serviços de ação continuada (SAC) até seu reordenamento conforme nova organicidade da proteção assistencial dada pela PNAS e pela NOB/Suas. Portanto, o caráter transitório desses pisos destina-se a assegurar os repasses federais para manutenção desses serviços – tradicionalmente custeados pela lógica do valor *per capita* e da série histórica – durante a passagem para o novo padrão.

Ainda quanto ao formato, respeitando os diferentes níveis de complexidade dos serviços, a NOB/Suas diferenciou os pisos entre "fixo" e "variável". Fundamentou essa diferenciação a ideia de que é necessário um grau de flexibilidade do padrão de financiamento para atender a situações mais complexas. Assim, os pisos fixos atuam na estruturação de serviços, principalmente dos equipamentos públicos destinados ao atendimento das famílias (Cras e Creas). Já os pisos variáveis deveriam acolher situações dinâmicas, a exemplo do atendimento de prioridades nacionalmente identificadas, bem como contemplar diversidades socioterritoriais que impactem os custos na estruturação e manutenção dos serviços. Na prática, eles se concentraram na primeira possibilidade. Assim, a despeito da virtuosidade dessa configuração, as potencialidades trazidas por esse arranjo ainda não foram plenamente exploradas, pois não se tem conhecimento de que os pisos variáveis estejam contemplando diversidades regionais e seus efeitos nos custos dos serviços.

Em suma, ao afastar-se da lógica de transferências por público atendido para acolher a lógica do serviço a ser estruturado para garantir as proteções socioassistenciais, os pisos viabilizaram o novo desenho de proteção trazido pela PNAS, ainda que sua

26. Até abril de 2008, apenas os estados de Minas Gerais e do Maranhão haviam adotado esta modalidade por lei, como destaca Colin (2008).
27. Em anexo, segue um quadro com a descrição dos pisos por nível de proteção.

implementação não tenha observado todas as suas potencialidades: o cofinanciamento federativo por meio do piso composto, referência nos custos dos serviços, e a plena utilização dos pisos variáveis. No entanto, como avalia Colin (2008), a instituição dos pisos propiciou um aumento significativo dos valores de referência do cofinanciamento federal fundamental para a expansão das ações e serviços socioassistenciais.

Por fim, convém destacar que, se por um lado o repasse por pisos buscou assegurar um mínimo necessário para a oferta de um serviço, por outro ele trouxe o risco de engessamento, dada a vinculação dos repasses a serviços específicos. Esse aspecto tem constrangido a autonomia das esferas subnacionais na gestão dos recursos. Tal situação tem sido objeto de discussões na CIT no processo de revisão da NOB/Suas,[28] as quais apontam no sentido de implantar transferências por blocos de gestão, que poderiam dar maior flexibilidade aos entes subnacionais na aplicação dos recursos.

2.4 FINANCIANDO O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO

Além das transferências para o cofinanciamento dos serviços, o governo federal vem operando outros repasses para as esferas subnacionais voltadas ao apoio financeiro à gestão descentralizada. Este processo teve início com incentivos à gestão municipal do Programa Bolsa Família (PBF). Visando melhorias na gestão do programa, o governo federal instituiu repasses baseados no Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Criado em 2006, o IGD é um indicador que mede a eficiência dos municípios no gerenciamento do programa segundo dois critérios: a atualização do cadastro e o acompanhamento das famílias.[29] Quanto mais elevado é o índice, maior é o recurso recebido. Trata-se, portanto, de um incentivo financeiro aos entes municipais visando ao aprimoramento da gestão do PBF em seus respectivos territórios.

Em março de 2010, o incentivo para gestão do PBF foi estendido aos estados.[30] À semelhança do IGD municipal (IGD-M), os recursos mensais destinam-se ao engajamento da esfera estadual no aperfeiçoamento da gestão do programa. O objetivo é fazer com que os estados sejam parceiros na gestão do Bolsa Família e

28. No momento de elaboração deste trabalho, a CIT discutia alterações na NOB/Suas 2005 visando ao seu aperfeiçoamento.
29. Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.
30. Portaria nº 256, de 23 de março de 2010.

atuem para melhorar o desempenho dos seus municípios na gestão do programa, fornecendo apoio técnico e operacional. Para receber o IGD estadual (IGD-E), o estado deve também formular estratégias que orientem a implementação de programas complementares junto aos beneficiários do Bolsa Família, investir em infraestrutura, promover capacitações que permitam aos municípios cadastrar as famílias, e ainda apoiar atividades de acompanhamento dos beneficiários, de fiscalização e de controle do programa. O modelo de repasse do IGD-E se baseia no critério de desempenho e segue o mesmo princípio do IGD-M. O indicador também segue as mesmas variáveis definidas anteriormente para os municípios. Varia de zero a um e é calculado com base nas taxas estaduais de qualidade e atualização do cadastro único, acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde de crianças e adolescentes – condicionalidades do Bolsa Família que devem ser acompanhadas pelos municípios.

Somente uma análise mais detalhada poderia apontar os efeitos desses incentivos financeiros sobre o envolvimento dos entes subnacionais na gestão do PBF. Mas convém destacar a importância do movimento por trás desses incentivos: o esforço de aprimoramento do arranjo federativo na gestão do programa de transferência de renda e que pode se estender a outras dimensões da política de assistência social.

2.5 PRINCIPAIS DESAFIOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS

As seções anteriores pretenderam sistematizar e analisar as principais alterações no padrão de financiamento da política de assistência social no sentido da concretização do Suas. Como visto, o processo de transformação buscou essencialmente três mudanças fundamentais. Primeiro, consolidar uma nova lógica de financiamento compatível com um sistema descentralizado e que, portanto, operaria com cofinanciamento das ações, serviços e benefícios entre as esferas de governo. Por sua vez, esse cofinanciamento deveria ocorrer em novas bases, substituindo a relação convenial como principal mecanismo de repasse pelo fortalecimento das transferências automáticas fundo a fundo. Por fim, o terceiro eixo da mudança consistiu em operar sob novos critérios para a partilha e o repasse dos recursos. Quanto à partilha, a intenção era fortalecer o foco nas vulnerabilidades e riscos sociais. Já o novo formato para os repasses – pisos organizados por níveis de proteção social – buscava operacionalizar a mudança no enfoque da política da proteção individual para a perspectiva de proteções e seguranças coletivas. A instituição dos pisos como modalidade de transferência vislumbrava ainda operacionalizar o cofinanciamento do Suas entre as esferas de governo, refletindo

o compartilhamento dos custos dos serviços. Entretanto, como mencionado anteriormente, esta perspectiva não se concretizou.

Assim, em que pese a importância dos avanços já alcançados, alguns desafios persistem na consolidação do financiamento do Suas. Desde a aprovação da NOB/Suas, é intenso o esforço de partilhar responsabilidades entre as três esferas de governo no que tange à gestão e ao financiamento do sistema, com notável atuação da CIT nesse processo. Contudo, trata-se de um processo ainda em construção, no qual estão ausentes regras claras para o cofinanciamento dos serviços, benefícios, programas e projetos por cada esfera de governo. Ao contrário de outras políticas sociais descentralizadas, como a educação e a saúde, a assistência não conta com uma definição quanto à responsabilidade de cada instância federativa no financiamento da política. Sem dúvida, este representa um grande desafio para o maior envolvimento das instâncias subnacionais no financiamento da política, especialmente os estados, cuja fraca participação no financiamento da política de assistência será analisada nas próximas seções.

Outras dificuldades presentes no campo da gestão financeira também desafiam a consolidação do Suas conforme seus princípios estruturantes. O principal deles consiste na necessidade de consolidar os fundos de assistência social como instância central no financiamento da política nos estados e municípios, reunindo nesses fundos a totalidade de recursos destinados à área. Em alguns casos, eles disputam espaço com fundos paralelos que constituem um significativo óbice para a consolidação da PNAS e do Suas, como será discutido na seção 5. A não consolidação dos fundos de assistência social na operacionalização do financiamento da política reflete em grande parte um fraco compromisso com o cofinanciamento regular do Suas.

3 A EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

As seções anteriores analisaram as mudanças na regulação do financiamento da política de assistência, inclusive destacando algumas inovações em relação ao padrão anterior de financiamento com vistas à consolidação do Suas. Como foi visto, um dos principais objetivos do novo padrão é promover o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo. Diante disso, a presente seção pretende analisar o gasto realizado pelos

governos federal, estadual e municipal na assistência, com o intuito de verificar como ele se comportou no período de intensos esforços para estruturação do Suas. Busca-se ainda avaliar se, e em que medida, as alterações feitas na PNAS modificaram a distribuição do gasto entre benefícios, programas, projetos e serviços no nível federal.

Contudo, antes de analisar a evolução do gasto público com a função assistência social é válido comentar algumas dificuldades que envolvem a tarefa de apuração desses dados.

3.1 DIFICULDADES EM MENSURAR O GASTO PÚBLICO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Avaliar o esforço de cada esfera de governo no financiamento da política de assistência não é uma tarefa trivial, principalmente no caso das esferas subnacionais, pois boa parte da execução de recursos na área ainda ocorre à margem dos fundos próprios de assistência social, como se verá na subseção 4.1.

Mas o problema mais grave reside na discricionariedade dos gestores quanto à classificação orçamentária dos gastos como de *assistência social*.[31] 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. Assim, a classificação nessas funções e subfunções é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado, ou seja, as despesas são classificadas como assistência social, ou não, de acordo com conveniências político-institucionais.

31. Desde a instituição da Lei nº 4.320/1964 utiliza-se a classificação funcional do orçamento, de uso obrigatório para todos os entes federados, na tentativa de se obter informações sintéticas que agreguem grandes áreas ou grupos. 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, estados e DF a partir do exercício financeiro de 2000 e para municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Artigo 51 – tornou obrigatória a publicação dos dados orçamentários consolidados por esfera de governo, com previsão de sanções para os entes que descumpram os prazos para envio das informações.

Além disso, as subfunções típicas da assistência social estabelecidas pela Portaria nº 42/1999 refletiram a lógica existente à época de atuação por público beneficiário. Com a mudança de enfoque para níveis de atendimento (PSB e PSE) realizada pela PNAS, as subfunções por público beneficiário perderam a capacidade de agregar e apresentar adequadamente o gasto, consequentemente, a maior parte das ações passou a ser classificada em apenas uma subfunção: assistência comunitária.

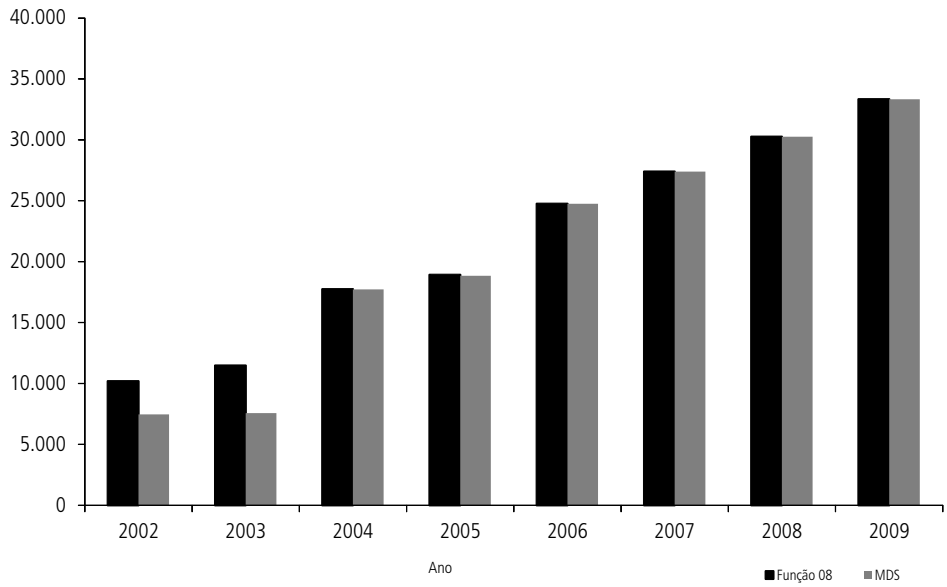
Em que pesem as limitações atuais da classificação estabelecida pela Portaria nº 42/1999 frente ao atual quadro normativo da política, a apuração adequada dos gastos na assistência social esbarra principalmente no uso discricionário desta classificação. Em alguns casos, ações típicas da assistência social deixam de ser classificadas como tal e são classificadas como saúde ou educação, visando cumprir os mínimos constitucionais de aplicação de recursos determinados para essas áreas.[32] Contudo, é possível que a maior parte dos problemas relacionados ao uso da classificação orçamentária decorra de divergências quanto ao entendimento do escopo da política de assistência social. Tais divergências se traduzem especialmente na dupla condição que a política de assistência pode assumir: ser uma política social setorial específica, regida por leis próprias (Loas, PNAS etc.) e, simultaneamente, configurar-se como "ação ubíqua", "presente em praticamente todas as outras políticas sociais, como mecanismo de viabilização de acesso de usuários pobres a estas políticas" (BOSCHETTI, 2002, p. 2). Ainda que a PNAS 2004 tenha estabelecido expressamente a definição da política de assistência social e o seu conteúdo, na prática, a diversidade de concepções quanto ao escopo da política possibilita distintas vinculações de programas ao seu âmbito. Portanto, concepções diferentes sobre a política de assistência social somadas à apropriação discricionária da classificação orçamentária pelos gestores nos diversos níveis de governo conformam uma "heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social entre os entes federativos, que se expressa tanto no montante de recursos investidos quanto na qualidade de sua alocação" (CORDEIRO, 2009, p. 32).

Aqui interessa especialmente destacar que essa autonomia na forma de apropriação da classificação orçamentária traz uma variedade de comportamentos no financiamento da política de assistência social que, por sua vez, dificulta a análise do gasto na área. Cabe

32. Cordeiro (2009, p. 28) exemplifica essa questão com a classificação do Programa de Garantia de Renda Mínima do município de São Paulo. Mesmo sendo uma ação típica da assistência social, o programa é classificado na função Educação. Segundo o autor: "esse procedimento, que pode estar atrelado à obrigação constitucional de Estados e Municípios aplicarem um percentual mínimo de 25% em educação, ocorre também em outros Estados e Municípios brasileiros".

ressaltar, entretanto, que este problema foi resolvido no âmbito federal, acompanhando os avanços normativos promovidos pela PNAS (2004) e NOB/Suas (2005). No gráfico 1, observa-se que, em 2002, a função 8 abrangia o gasto realizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e também em outros ministérios, que também executavam recursos naquela função. A partir de 2004, a função 8 vai se concentrando apenas no orçamento do MDS com diminuição gradual de sua utilização por outros ministérios, de modo que, desde 2006, a execução na função 8 tornou-se exclusiva do órgão gestor nacional da política de assistência social. Trata-se portanto da superação de uma histórica pulverização dos recursos orçamentários executados na assistência social (função 8) em diferentes órgãos federais, como mostrou Boschetti (2002), situação que abrigava o financiamento de muitas ações sob a rubrica assistência social que, no entanto, não se conformavam aos preceitos normativos da política. Assim, a mudança verificada nos anos recentes revela um avanço importante, no plano federal, quanto à clareza do objeto da política e, por conseguinte, dos programas e projetos que a compõem.

GRÁFICO 1
Participação do MDS na execução total da função 8 (assistência social)
(Despesa liquidada, deflator IPCA, em R$ milhões)



Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Se a utilização indiscriminada da função 8 foi resolvida no âmbito federal, não se pode afirmar o mesmo quanto à execução orçamentária dos estados e municípios como mostra o trabalho de Cordeiro (2009). Diferenças encontradas no levantamento do gasto dessas esferas por meio de distintas bases de dados sugerem a presença de problemas de classificação orçamentária dos gastos na assistência social por esses entes.

Para levantar dados sobre o gasto subnacional em assistência no ano de 2009 foram utilizadas informações do Finbra,[33] do SuasWeb[34] e da MUNIC.[35] Algumas características dessas bases são conhecidas e ajudam a entender e até mesmo a explicar parte das diferenças entre os valores nelas apurados. Por exemplo, a MUNIC traz o valor orçado, ou seja, previsto na lei orçamentária, logo, é esperado que seus números sejam maiores que as outras bases, que trazem o valor executado.

As diferenças entre Finbra e SuasWeb são também em parte conhecidas. Sabe-se que o Finbra apresenta todos os gastos executados na função 8 (assistência social). Por sua vez, o SuasWeb traz apenas os dados do financiamento dirigido aos serviços do Suas. Portanto, a principal diferença é: o SuasWeb informa apenas o montante destinado regularmente ao custeio dos serviços de proteção social básica e especial do Suas. O Finbra, ao contemplar toda a execução na função 8, capta além do gasto em serviços socioassistenciais, os gastos com benefícios (eventuais e programas próprios de transferência de renda), programas de segurança alimentar e quaisquer outras ações que o gestor classifique como assistência social conforme seu entendimento ou conveniência política.

33. Finanças do Brasil (Finbra) – Dados Contábeis dos Municípios. São dados coletados pelo Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados e Municípios (SISTN). O SISTN tem por objetivo coletar dados contábeis dos entes da Federação – estados, Distrito Federal (DF) e municípios. O sistema foi instituído por meio da Portaria nº 109/2002 com objetivo de auxiliar a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na consolidação e divulgação das contas públicas dos entes da Federação, tornadas obrigatórias pela LRF (Lei Complementar nº 101/2000, Artigo 51). Os dados estão disponíveis em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/index.asp>

34. Base originada dos dados do Demonstrativo Econômico Financeiro preenchido por estados e municípios e enviado ao MDS pelo sistema SuasWeb. As informações referem-se ao financiamento dos serviços assistenciais organizados e ofertados conforme a PNAS (2004) e a NOB/Suas (2005).

35. Pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, suplemento assistência social, realizada pelo IBGE em 2009.

O resultado das diferenças conceituais entre as bases aparece na comparação entre os valores apresentados para o gasto municipal na assistência social[36] em 2009 (tabela 1). Há uma diferença significativa entre o gasto apurado no Finbra e no SuasWeb. Segundo o Finbra, o gasto dos municípios na assistência social foi de R$ 6,400 bilhões.[37] Por sua vez, o SuasWeb apresenta um gasto da ordem de R$ 4,428 bilhões. Ou seja, pelo Finbra, o gasto realizado pelos municípios na assistência social é de R$ 1,972 bilhão, maior que o registrado na base SuasWeb. A comparação entre os valores encontrados nas duas bases contrapõem o montante destinado regularmente ao Suas com o total destinado à função assistência social pelos municípios. Portanto, em alguma medida, a comparação pode indicar o grau de adesão ao Suas pela ótica da aplicação dos recursos.

TABELA 1
Gasto subnacional com assistência social em 2009, segundo o Finbra/STN, o SuasWeb e a MUNIC/IBGE[1]
(Em R$ de bilhões)

Gasto realizado na política de Assistência Social em 2009	Finbra	Suas Web	MUNIC (PLOA 2009)
Gasto municipal (financiado com recursos próprios) (A)	não disponível	4,190	7,438
Cofinanciamento estadual para os municípios (B)	não disponível	0,238	0,354
Gasto nos municípios (exluindo as receitas de transferências federais) (C = A + B)	6,400	4,428	7,792
Transferência federal aos municípios para a AS	1,362	1,252	1,829
Gasto total nos municípios com AS (financiado pelas três esferas) (C+D)	7,762	5,680	9,621

Fonte: STN/Finbra; MDS/SuasWeb.
Nota: [1] 5.332 municípios compunham a base do Finbra em 2009, correspondendo a uma cobertura de 97,32% da população brasileira. Enquanto no SuasWeb havia 5.257 municípios, cobrindo 97,76% da população.

Afastando a possibilidade de que tal diferença se justifique pela quantidade de municípios que integram as duas bases, o principal caminho para compreender a diferença entre os valores são as características das bases comentadas anteriormente, principalmente os problemas que cercam a classificação orçamentária na função 8.

36. Nessa comparação, não é possível analisar o gasto estadual e municipal separadamente. Mas é possível considerar nas duas bases (Finbra e SuasWeb), o gasto executado pelos municípios financiado com recursos próprios e recursos estaduais. Ou seja, o gasto municipal aqui apresentado não inclui a parcela financiada por transferências federais aos municípios (FNAS e convênios).
37. É possível que parte desse valor tenha sido financiada por repasses dos estados, mas não é possível identificá-los no SISTN. Por isso, para comparar esse valor com os dados do SuasWeb, deve-se considerar, nesta base, o gasto municipal financiado com recursos próprios mais a receita recebida do cofinanciamento estadual.

Ou seja, o Finbra registra gastos num conceito mais amplo de assistência (função 8), ao passo que a base do SuasWeb trabalha com um conceito mais restrito (serviços socioassistenciais do Suas). Portanto, o primeiro inclui despesas com benefícios eventuais, programas de segurança alimentar, programas próprios de transferência de renda; gastos estes não registrados no SuasWeb. Logo, não é uma surpresa encontrar um valor maior no Finbra do que no SuasWeb. Mas até quanto deveria ser maior? Pontuadas as peculiaridades de cada base, cabe então indagar: até que ponto elas são suficientes para explicar uma diferença de quase R$ 2 bilhões no gasto municipal em assistência social? Em que medida tal diferença se deve às classificações inadequadas na função 8? Neste caso, o que está em questão é a possibilidade de custeio de ações que, apesar de serem acolhidas como de assistência social pela ótica orçamentário-financeira, não seguem as normativas que regulamentam a política. Este problema foi colocado por Boschetti (2002), em sua análise do financiamento federal na área de assistência no período 1993-2000, ao destacar que:

> (...) quando se verifica quais foram as ações que receberam recursos federais sob a rubrica assistência social entre os anos 1993-2000, constata-se que, sob esta designação, alojam-se uma série de programas e projetos que não seguem nem se submetem aos preceitos da legislação que regulamenta esta política: a Loas. (...) muitas dessas ações tidas pela ótica do financiamento como de "assistência social, não entram no circuito estabelecido pelo Loas, não seguindo assim suas regras e nem submetendo-se à análise do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Assim, considerando-se a possibilidade de que a diferença entre as bases reflita também classificações inadequadas na função 8, deve-se considerar seu possível desdobramento: o de que parte desse valor pode ter financiado ações e serviços não identificados, ou possivelmente até contrários, à atual política nacional de assistência. Nesta hipótese, serviços típicos da proteção básica e especial podem estar dividindo espaço com outras práticas que, apesar de serem classificadas orçamentariamente como socioassistenciais (na função 8), não são acolhidas como tal pela presente orientação da política de assistência. A possibilidade de convivência entre novas e velhas práticas na assistência social coloca em questão, por conseguinte, a força do pacto federativo em torno do Suas e da atual política nacional de assistência social.

Essas são apenas algumas considerações para destacar a complexidade da tarefa de apurar o gasto público na assistência social e, ao mesmo tempo, ressaltar a importância de avançar na compreensão das bases de dados disponíveis sobre o gasto público na área.

3.2 EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

Apesar das dificuldades descritas anteriormente, esta subseção pretende debruçar-se sobre o gasto público[38] em assistência social realizado pela União,[39] estados e municípios.[40] Pretende-se analisar a evolução do gasto por meio da execução orçamentária na função 8, no período 2002-2009.

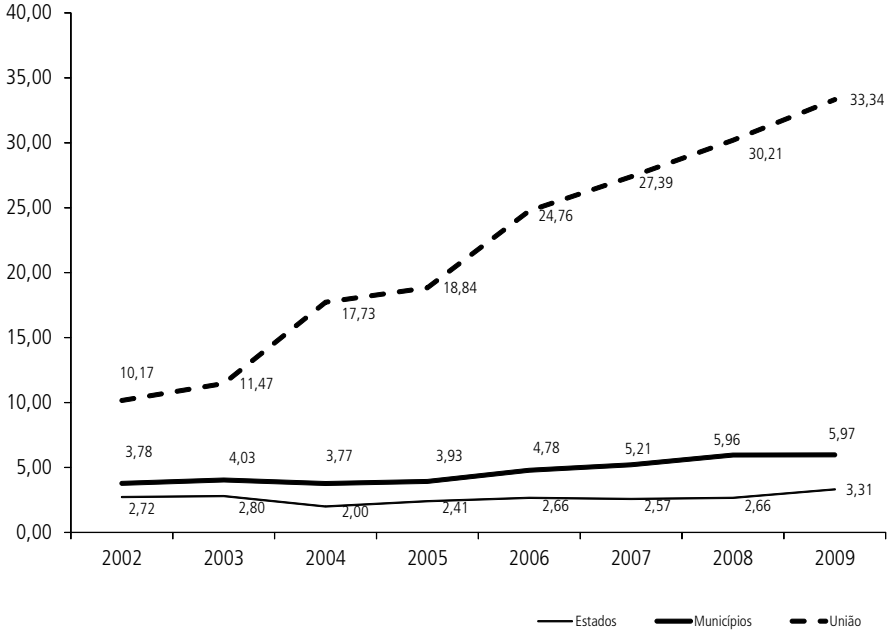
Ao analisar a evolução do gasto realizado pelas três esferas no período citado, nota-se a União como principal financiadora da política de assistência social, bem como um expressivo crescimento dos seus gastos na área desde 2003 (gráfico 2). Tomando como referência o ano de 2009, a União respondeu por 78% do gasto público em assistência social, enquanto os municípios e os estados responderam por 14% e 8%, respectivamente. O gasto da União também apresentou um expressivo crescimento real no período: 227,9% entre 2002 e 2009.

38. Trata-se do gasto público direto. Não inclui subsídios fiscais às entidades socioassistenciais.

39. O gasto federal em assistência social tem como fonte o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Os montantes correspondem aos valores liquidados na execução orçamentária no período 2002-2010. O gasto da União, em cada ano, é apresentado de duas maneiras: a primeira considera o gasto total, incluindo serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social; a segunda considera os serviços, programas e projetos assistenciais e *exclui* os benefícios monetários – Renda Mensal Vitalícia (RMV), Benefício de Prestação Continuada (BPC), PBF, Bolsa Peti e Bolsa do Agente Jovem.

40. Quanto ao gasto das esferas subnacionais, a fonte utilizada foi o SISTN. Esse sistema alimenta duas bases disponibilizadas pela STN e utilizadas neste trabalho: o Finbra, utilizado para levantamento do gasto municipal, e o Relatório da Execução Orçamentária dos Estados, utilizado para identificar o gasto dos estados e do DF. Os valores encontrados nessas bases correspondem ao gasto total executado na função 8, portanto o montante inclui gastos executados nos estados e municípios financiados inclusive pelas transferências federais, e também por transferências estaduais no caso do gasto municipal. Para chegar ao gasto na assistência social financiado com recursos próprios de cada ente, deduziu-se do gasto total declarado pelas esferas subnacionais o valor das transferências federais obtido no Siafi. Este inclui não apenas as transferências realizadas pelo FNAS, mas todas as transferências realizadas pelo MDS. Portanto, considerou-se o cofinanciamento deste não apenas para serviços, programas e projetos assistenciais, mas também os valores repassados para custeio de ações de segurança alimentar e inclusão produtiva. Convém sublinhar também que o valor apresentado como gasto municipal é uma aproximação, tendo em vista não ser possível deduzir a parcela desse gasto que é financiada por repasses estaduais. No Finbra, não é possível identificar a receita municipal proveniente de transferências estaduais para a assistência social. Do mesmo modo, no Relatório de Execução Orçamentária dos Estados não é possível identificar a despesa desses entes com transferências aos municípios para a assistência social. Assim, o montante aqui apresentado como gasto municipal na assistência possivelmente contém algum recurso estadual, mas não contém recurso federal.

GRÁFICO 2
Gastos na assistência social: União, estados e municípios – 2002-2009
(Valores corrigidos pelo IPCA[1], em R$ bilhões de dezembro de 2009)

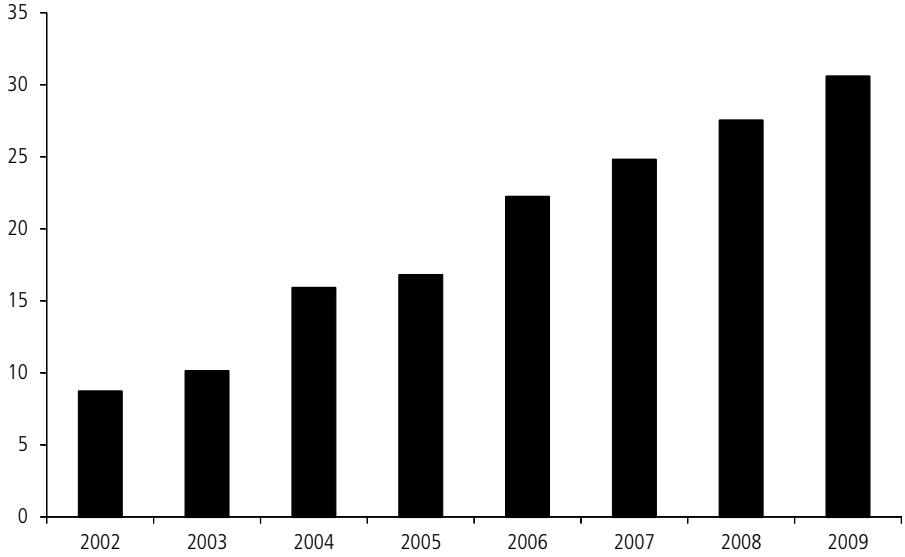


Fontes: Siafi e SISTN (Finbra e Relatório da Execução Orçamentária dos Estados).
Nota: [1] Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

A elevada participação da União no gasto público na assistência e o acelerado crescimento dos seus aportes na área refletem basicamente o comportamento dos gastos com benefícios monetários (gráfico 3). Estes, que em 2002 já representavam 86% do gasto total da União na assistência, alcançaram 93% da despesa em 2010. Assim, é essencialmente o comportamento do gasto com o PBF e o BPC que explicam tanto a elevada participação da União como o expressivo crescimento real dos seus gastos na assistência social no período considerado. Por sua vez, o crescente volume de recursos destinados a esses benefícios reflete a ampliação da cobertura dos mesmos, bem como o reajuste dos valores pagos, ambos fundamentais para a efetividade desses benefícios no enfrentamento à extrema pobreza. No caso do BPC, vale destacar, contribuiu especialmente a política de valorização do SM e a redução do limite de idade de acesso ao benefício em 2003.[41]

41. Para uma compreensão detalhada do comportamento do gasto federal em assistência social, consultar Brasil (2009) e Ipea (2009).

GRÁFICO 3
Gasto federal com benefícios (BPC/RMV, PBF, Peti e Projovem) – 2002-2009
(Em R$ bilhões de dezembro de 2009, corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Siafi/Sidor.

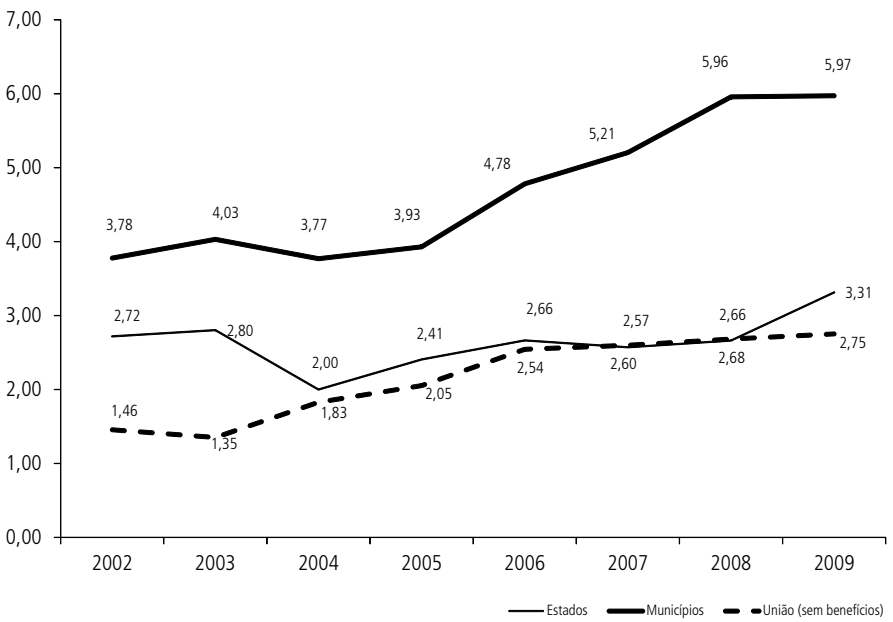
A elevada magnitude da despesa da União com benefícios monetários ofusca a comparação entre o gasto realizado por esta esfera e os demais entes subnacionais na política de assistência social. Assim, é interessante realizar a mesma comparação excluindo a despesa com benefícios[42] do gasto realizado pela União (gráfico 4). Neste caso, em que a comparação concentra-se no esforço financeiro para custeio de serviços, programas e projetos, os municípios despontam como principais financiadores da assistência social em todo o período 2002-2009, respondendo por 49,6% do gasto público total na área em 2009. Os estados detêm a segunda maior participação, que foi de 27,5%. Por sua vez, a União apresenta uma participação de 22,9%. À luz desses dados é possível concluir que, na política de assistência social, a União tem se concentrado no financiamento dos benefícios socioassistenciais (PBF e BPC), enquanto as demais esferas, notadamente os municípios, têm assumido maior responsabilidade no financiamento dos serviços.

42. Trata-se aqui dos seguintes benefícios: BPC, RMV, PBF, Peti e Agente Jovem. Os dados são provenientes do Sidor – sistema operado e gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para uso do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO) na elaboração do orçamento da União, incluindo os créditos adicionais, e no monitoramento da execução orçamentária dos órgãos vinculados ao SPO. A consistência entre as informações orçamentárias e contábeis é garantida pelo fato de o Sidor e o Siafi utilizarem o mesmo sistema de classificação.

A despeito da menor participação da União, quando se exclui a despesa com benefícios, nota-se uma expansão continuada do seu gasto a partir de 2004, de modo que este alcança o patamar do gasto estadual em 2007. Entretanto, convém pontuar que o crescimento do gasto da União foi mais intenso no período 2004-2006, tendo arrefecido no período 2007-2009. No entanto, comparando o volume de recursos do exercício de 2009 em relação a 2004, nota-se um crescimento real de 50,3% no gasto federal.

Quanto ao gasto das esferas subnacionais, percebe-se uma tendência bem distinta entre estados e municípios. Nota-se um maior engajamento dos municípios no financiamento da assistência social, cujo gasto cresceu consistentemente entre 2005 e 2008. Por conseguinte, no período 2005-2009, o gasto municipal registrou aumento real de 52%. Já o gasto estadual apresentou comportamento irregular, alternando crescimento em alguns anos com redução em outros. Por conseguinte, no mesmo período, 2005 a 2009, o aporte estadual cresceu um pouco menos: 37%. Dada a limitação da base de dados utilizada, não se pode afirmar que esse incremento de recursos subnacionais se destinou integralmente ao financiamento dos serviços do Suas.

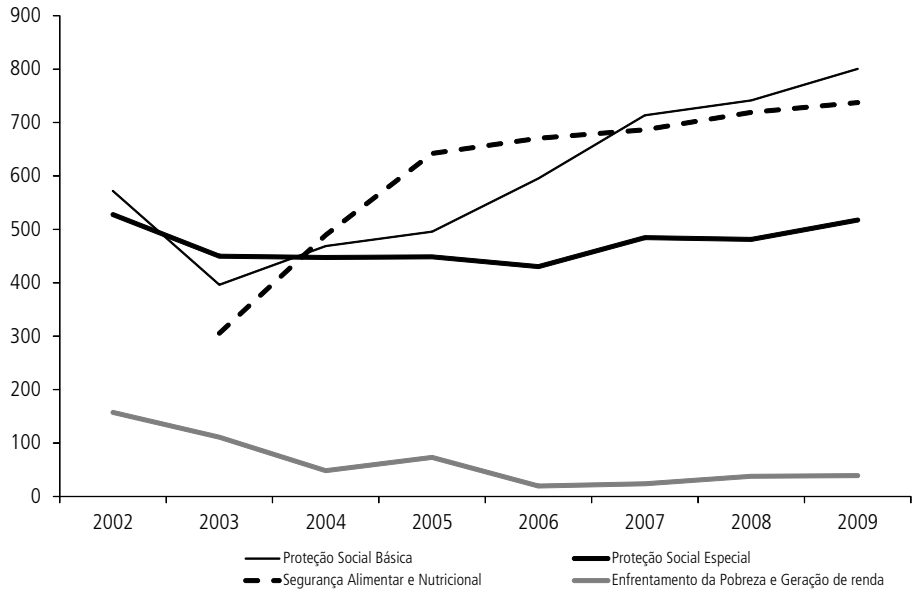
GRÁFICO 4
Gastos na assistência social: União (excluindo gasto com benefícios), estados e municípios – 2002-2009
(Em R$ bilhões de dezembro de 2009, corrigidos pelo IPCA)



Fontes: Siafi, SISTN (Finbra e Relatório da Execução Orçamentária dos Estados) e Sidor (gasto da União com benefícios).

Ao contrário do gasto subnacional, pode-se afirmar que a ampliação dos recursos da União em serviços, programas e projetos da assistência relaciona-se com a implantação do Suas, comprovando que este, de fato, entrou na agenda governamental a partir de 2005. Isto pode ser percebido pelo aumento dos gastos destinados à proteção social básica a partir daquele ano e, de forma mais moderada, também para a proteção social especial a partir de 2007 (gráfico 5).[43] Esse comportamento dos gastos federais corrobora a estratégia nacional de priorização da ampliação da rede de equipamentos públicos Cras para universalização da cobertura da proteção social básica.

GRÁFICO 5
Evolução do gasto federal na função de assistência social (excluindo a despesa com benefícios), segundo agrupamento de ações e programas – 2002-2009
(Em R$ milhões de dezembro de 2009, corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Sidor.

43. No esforço de superar as limitações da classificação por função e subfunções, este trabalho elaborou uma reclassificação que pudesse apontar em que medida houve alteração no gasto, segundo sua destinação, em função das alterações feitas pela PNAS. Analisando-se a despesa liquidada no período 2000-2009, na função 8 (assistência social), as ações orçamentárias foram classificadas em dois níveis de agregação: *i*) serviços, benefícios, ações de enfrentamento da pobreza e outras despesas; e *ii*) nível de proteção (básica e especial), enfrentamento da pobreza, segurança alimentar e despesas administrativas. A partir de tal reclassificação, produziu-se o gráfico 5, que mostra o gasto federal na função 8 (exclusive despesa com benefícios), segundo sua destinação (PSB, PSE, dentre outras); no anexo, o quadro 2 traz os resultados dessa reclassificação em detalhes. O quadro com detalhamento da reclassificação de cada ação orçamentária em todo o período analisado encontra-se no relatório final da pesquisa.

Por fim, a análise do comportamento do gasto federal à luz de sua repartição entre benefícios monetários e outras ações traz uma questão importante do debate sobre o financiamento da política de assistência social. Algumas vezes, a comparação entre o gasto federal dirigido aos benefícios *vis-à-vis* os serviços é suscitada para mostrar um "falso" embate entre essas estratégias na política de assistência. Falso porque, primeiro, é amplamente reconhecida a importância desses benefícios dentro da estratégia de enfrentamento às situações de pobreza e vulnerabilidade pela política de assistência social. O segundo ponto a considerar é a divisão de responsabilidades estabelecida na Loas. De acordo com esta, a União assume sozinha a responsabilidade pelo custeio do BPC. O PBF também é financiado exclusivamente pela União, muito embora alguns estados e municípios adotem programas próprios de transferência de renda complementares ao programa nacional. Já o custeio dos serviços, programas e projetos é responsabilidade compartilhada entre as três esferas. Portanto, a diferença no volume de recursos federais destinado para serviços e para benefícios *per se* não parece suficiente para sustentar a necessidade de maiores recursos desta esfera no custeio dos serviços socioassistenciais. Esta parece ser uma questão que requer uma discussão mais ampla sobre a necessidade de financiamento dos serviços, dos custos envolvidos na oferta dos mesmos e, principalmente, da pactuação federativa quanto à divisão de responsabilidades no seu financiamento.

4 COFINANCIAMENTO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

O objetivo desta seção é analisar o padrão do cofinanciamento na política de assistência social. Como estabelecido na Loas e reforçado em outras normativas da área (PNAS e NOB/Suas), os serviços socioassistenciais devem ser custeados pela União, estados e municípios. Nesse sentido, o cofinanciamento aqui abordado refere-se ao esforço financeiro empreendido pelas esferas de governo para garantir a oferta adequada daqueles serviços da proteção social básica e especial. Logo, diferentemente da seção anterior, que avaliou o dispêndio das esferas de governo na assistência social *lacto sensu* (função 8), esta seção pretende avaliar o cofinanciamento direcionado ao Suas, ou seja, o gasto que se submete às normativas do sistema. Para tanto, utilizam-se os dados do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Suas, o qual é

preenchido pelos estados e municípios e enviado ao MDS via sistema SuasWeb.[44] Trata-se, portanto, do cofinanciamento realizado apenas por meio das transferências regulares e automáticas (fundo a fundo), destinadas ao custeio dos serviços socioassistenciais.

Sendo assim, a análise do cofinanciamento, baseada nos dados do SuasWeb, não permite afirmações categóricas sobre o esforço financeiro dos diversos entes da Federação no financiamento da assistência social *lacto sensu* (execução orçamentária na função 8). Contudo, a análise dos dados do SuasWeb fornece indicativos do estágio de consolidação do padrão de financiamento proposto nas regulamentações do Suas, tal como visto na primeira parte deste trabalho. Ou seja, as conclusões não determinam precisamente o montante aplicado por cada esfera de governo no financiamento da assistência, mas podem indicar como vem ocorrendo o custeio regular dos serviços socioassistenciais do Suas.

Considerando-se que parte do gasto realizado pelos entes subnacionais ocorre à margem dos fundos de assistência social, é válido dimensionar a magnitude do cofinanciamento realizado à margem dos fundos antes de se deter nos dados do cofinanciamento fundo a fundo do SuasWeb. Para tanto, recorre-se aos dados do Suplemento de Assistência Social da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009* (MUNIC/IBGE), a qual investigou, dentre outros temas, a presença de cofinanciamento na política, tanto na modalidade convenial quanto fundo a fundo. Logo, a seção segue organizada em duas partes. A primeira tenta dimensionar a presença de cofinanciamento na política de assistência, bem como a participação das transferências fundo a fundo na operacionalização desse cofinanciamento, usando a pesquisa MUNIC/IBGE. A segunda se concentra propriamente na análise do cofinanciamento fundo a fundo para custeio dos serviços socioassistenciais do Suas, por meio dos dados do SuasWeb.

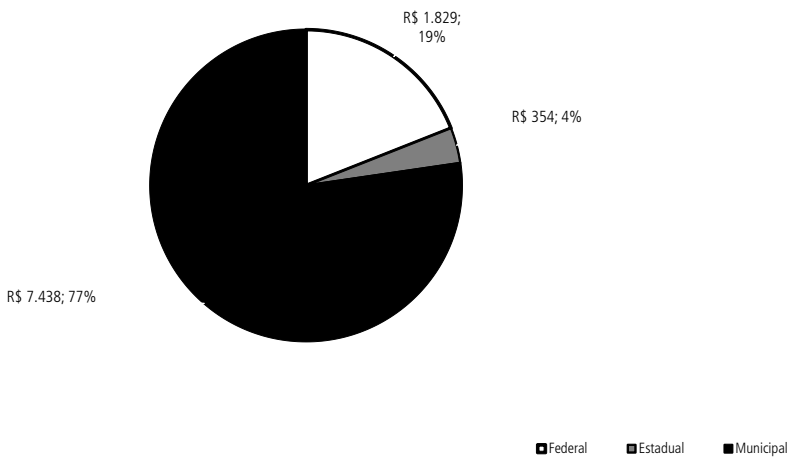
4.1 DIMENSIONANDO O COFINANCIAMENTO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO

Segundo a pesquisa MUNIC/IBGE, o governo municipal é o principal financiador da política de assistência social nos municípios, respondendo por 77% dos recursos orçados[45]

44. A análise utilizou uma base com os dados dos demonstrativos dos estados e municípios, processada mediante solicitação do Ipea ao MDS e fornecida no formato *excel*.
45. Os dados financeiros da pesquisa MUNIC se referem ao valor previsto na Lei Orçamentária Anual de 2009 dos municípios.

para a política em 2009. A segunda principal fonte de recursos é de origem federal, representando 19% do orçamento previsto. Por sua vez, a esfera estadual responderia por apenas 4% dos recursos, segundo declaração dos municípios (gráfico 6). Convém ressaltar que esses dados apontam um resultado distinto daquele encontrado por meio da avaliação da execução orçamentária na função 8 (assistência), a qual apontou a esfera estadual como a segunda maior participação no gasto em serviços, programas e projetos da assistência. A divergência pode ser explicada pela baixa destinação de recursos estaduais alocados na assistência para o cofinanciamento de serviços nos municípios.

GRÁFICO 6
Participação das esferas de governo no cofinanciamento da política de assistência social a ser executada pelos municípios – valor orçado para a área em 2009
(Valores em R$ milhões)



Fonte: IBGE (2009).

De fato, a fraca participação dos estados no cofinanciamento na política de assistência social é corroborada pelo baixo percentual de municípios que afirmaram contar com cofinanciamento daquela esfera: apenas 38%. Por outro lado, o cofinanciamento federal está presente em 85% dos municípios e praticamente já se universalizou entre os municípios com mais de 50 mil habitantes, dentre os quais 96% receberiam recursos federais, segundo a pesquisa (tabela 2).

TABELA 2
Cofinanciamento na política de assistência social – pesquisa MUNIC – 2009

	Total de municípios	Percentual de municípios com cofinanciamento[1] na política de assistência social	
		Cofinanciamento federal (%)	Cofinanciamento estadual (%)
Brasil	5.565	85	38
Até 20.000 hab.	3.921	82	32
De 20.001 a 50.000 hab.	1.055	91	47
De 50.001 a 100.000 hab.	316	96	56
De 100.001 a 500.000 hab.	233	98	72
Mais de 500.000 hab.	40	100	63
Norte	449	86	17
Até 20.000 hab.	283	83	17
De 20.001 a 50.000 hab.	113	88	16
De 50.001 a 100.000 hab.	32	94	16
De 100.001 a 500.000 hab.	18	100	17
Mais de 500.000 hab.	3	100	-
Nordeste	1.794	88	23
Até 20.000 hab.	1.197	87	16
De 20.001 a 50.000 hab.	432	90	34
De 50.001 a 100.000 hab.	110	95	45
De 100.001 a 500.000 hab.	44	98	45
Mais de 500.000 hab.	11	100	27
Sudeste	1.668	80	56
Até 20.000 hab.	1.140	74	45
De 20.001 a 50.000 hab.	294	90	71
De 50.001 a 100.000 hab.	98	98	80
De 100.001 a 500.000 hab.	118	97	93
Mais de 500.000 hab.	18	100	100
Sul	1.188	86	44
Até 20.000 hab.	941	84	39
De 20.001 a 50.000 hab.	144	96	57
De 50.001 a 100.000 hab.	57	96	67
De 100.001 a 500.000 hab.	43	100	70
Mais de 500.000 hab.	3	100	67
Centro-Oeste	466	88	45
Até 20.000 hab.	360	86	43
De 20.001 a 50.000 hab.	72	97	60
De 50.001 a 100.000 hab.	19	95	37
De 100.001 a 500.000 hab.	10	100	50
Mais de 500.000 hab.	5	100	40

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: [1]Refere-se ao cofinanciamento total (fundo a fundo e convênio).

Se o quadro geral revela uma fraca participação do cofinanciamento estadual na política de assistência, a análise por porte e região dos municípios indica situações bastante diversas. Entre os municípios de menor porte, a presença de cofinanciamento estadual é mais difícil, ao passo que a cobertura melhora quanto maior for o porte dos municípios (ver tabela 2). Considerando aqueles municípios com mais de 100 mil habitantes, algo entre 62% e 72% deles contaria com aportes estaduais no custeio das ações e serviços, ou seja, um nível de cobertura bem mais elevado que a média nacional (38%). É curioso que o cofinanciamento estadual esteja mais presente nos municípios de maior porte, pois são justamente os pequenos municípios os mais dependentes de transferências de outras esferas para estruturar serviços públicos locais, tendo em vista o baixo grau de desenvolvimento de suas economias e de seu nível de arrecadação.

TABELA 3
Cofinanciamento estadual – previsão de valores e modalidade do repasse – 2009

Modalidade da transferência	Municípios	% de municípios	Valor do cofinanciamento[1]	Proporção do valor segundo modalidade (%)
Somente convênio	930	43	120.860.743	34
Somente fundo a fundo	1.020	48	117.288.757	33
Convênio e fundo a fundo	188	9	116.018.741	33
Total de municípios com cofinanciamento	2.138	100	354.168.241	100

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros/IBGE 2009.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Nota: [1]Valor orçado do cofinancimento para 2009.

É sobretudo nos municípios de médio e grande porte das regiões Sul e Sudeste que o cofinanciamento estadual se faz mais presente, segundo a pesquisa. Vale notar inclusive que, segundo a MUNIC/IBGE, o cofinanciamento estadual estaria praticamente universalizado nos municípios com mais de 100 mil habitantes da região Sudeste (mais de 90% deles contariam com cofinanciamento estadual).

Por sua vez, as regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais mais baixos de municípios que contam com cofinanciamento estadual para a assistência social, principalmente a primeira região. Na região Norte, a cobertura de municípios com cofinanciamento do estado é de 17%. No Nordeste, embora esta cobertura seja um pouco melhor, está aquém da observada nas demais regiões, independentemente do porte dos municípios.

Como se sabe, para além da presença do cofinanciamento, a operacionalização do Suas depende de sua regularidade, por meio de transferências fundo a fundo. Portanto, a análise do cofinanciamento estadual na política de assistência requer observar não apenas a presença ou não de recursos estaduais nos municípios, mas, sobretudo, como tal repasse ocorre. Sendo assim, os dados da MUNIC revelam que, além de incipiente, o cofinanciamento estadual para os municípios, quando ocorre, ainda se apoia fortemente na modalidade convênio em detrimento da transferência regular fundo a fundo. Em 2009, *pelo menos* 34% do valor previsto para o cofinanciamento estadual seriam repassados através de convênio.[46] Adicionalmente, em 43% dos municípios onde o cofinanciamento estadual estava previsto, o repasse seria *exclusivamente* pela modalidade convenial (ver tabela 3). A significativa participação dos convênios no cofinanciamento da política de assistência social sugere a permanência de práticas antigas, apesar dos esforços pela consolidação do repasse fundo a fundo.

Não obstante os convênios não tenham sido extintos e, portanto, haja possibilidade de os municípios receberem recursos também sob essa modalidade, com a implementação do Suas, espera-se uma utilização residual desse instrumento *vis-à-vis* um aumento das transferências fundo a fundo, como de fato já se observa no caso dos repasses federais. Do total de recursos previstos para o cofinanciamento federal em 2009, mais de 67% seriam repassados fundo a fundo [47] (tabela 4).

TABELA 4
Cofinanciamento federal – previsão de valores e modalidade do repasse – 2009

Modalidade da transferência	Municípios	% de municípios	Valor do cofinanciamento[1]	Proporção do valor segundo modalidade (%)
Somente convênio	540	11	243.445.703	13
Somente fundo a fundo	3.771	80	1.228.262.096	67
Convênio e fundo a fundo	432	9	357.171.129	20
Total de municípios com cofinanciamento	4.743	100	1.828.878.927	100

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros/IBGE 2009.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Nota: [1]Valor orçado do cofinancimento para 2009.

46. Destaque-se que este percentual pode ser ainda maior, mas não se sabe exatamente o quanto, pois há municípios que recebem cofinanciamento por meio das duas modalidades (convênio e fundo a fundo) e a pesquisa não traz a proporção repassada por cada modalidade nesses casos.
47. Mais uma vez, vale destacar que esse percentual é na realidade maior, tendo em vista a presença de municípios que indicaram receber recursos sob as duas formas, mas a pesquisa não fornece a proporção de valores repassados sob cada uma delas.

A fraca utilização do repasse automático fundo a fundo no cofinanciamento estadual é coerente com o menor envolvimento dessa esfera no financiamento da política, como mostrado anteriormente. Afinal, as transferências fundo a fundo significam o comprometimento com o custeio continuado das ações e serviços. Alternativamente, a relação convenial reflete o financiamento conforme conveniências (políticas e financeiras), negando a prioridade da política assistencial. Os dados sugerem, portanto, um duplo desafio: ampliar a participação dos estados no cofinanciamento dos serviços de assistência social, bem como consolidar as transferências regulares (fundo a fundo) como principal mecanismo do cofinanciamento estadual no Suas.

4.2 O COFINANCIAMENTO FUNDO A FUNDO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A presente subseção tem por objetivo analisar o cofinanciamento dos serviços do Suas por meio dos dados da base SuasWeb. Se, por um lado, a análise não fornece a participação exata de cada esfera de governo no financiamento da assistência social – uma vez que não considera os repasses via convênio – por outro, fornece um retrato do montante do financiamento regular, fundamental para a implementação do Suas. Assim, sabendo-se que a base SuasWeb não compreende a totalidade de recursos aplicados na assistência social, mas indica a aplicação de recursos no Suas conforme seu padrão regulamentado de financiamento, desta parte em diante o trabalho considera apenas as informações encontradas nessa base referentes ao ano de 2009.

4.2.1 Composição dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS)

A composição dos recursos disponíveis nos FMAS fornece, em certa medida, um panorama nacional do financiamento do Suas. No ano de 2009, segundo os dados do SuasWeb,[48] esse panorama aponta a esfera municipal como principal financiadora dos serviços e programas do Suas, ao passo que revela uma baixíssima participação dos governos estaduais no cofinanciamento dos mesmos. Naquele ano, do total de recursos disponíveis nos fundos municipais de assistência, 74% correspondiam a recursos próprios dos municípios; 22% dos recursos vieram das transferências do FNAS e somente 4% tiveram origem nas transferências dos fundos estaduais de assistência social (Feas) (ver

48. Informações declaradas pelos gestores municipais por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Suas (ano 2009).

tabela 5). É valido destacar que esses dados de participação são muito parecidos com aqueles revelados pela Pesquisa MUNIC/IBGE comentados anteriormente.

TABELA 5
Origem dos recursos dos FMAS, segundo porte e região dos municípios – 2009
(Em %)

Municípios classificados por grandes regiões e porte[1]	2009			
	Recursos transferidos pelo FNAS	Recursos próprios municipais	Recursos transferidos pelo Feas	Recursos totais alocados nos municípios (FMAS)
Brasil				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	22	75	3	100
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	24	72	4	100
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	30	65	5	100
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	19	77	4	100
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	19	72	9	100
Norte				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	38	60	2	100
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	44	55	1	100
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	42	58	0	100
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	38	62	0	100
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	79	21	0	100
Nordeste				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	32	67	1	100
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	29	70	1	100
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	42	55	3	100
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	13	87	1	100
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	62	32	6	100
Sudeste				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	11	83	6	100
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	18	71	10	100
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	17	75	9	100
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	20	73	7	100
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	11	77	11	100
Sul				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	18	81	2	100
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	12	87	1	100
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	33	63	4	100
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	29	69	2	100
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	18	82	0	100
Centro-Oeste				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	24	72	4	100
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	27	70	3	100
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	28	69	3	100
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	47	47	7	100
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	29	71	0	100

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Suas – 2009 (base encaminhada pelo MDS).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: [1] Inclui todos os municípios habilitados a um dos níveis de gestão municipal estabelecidos na NOB/Suas. Não inclui os municípios sob gestão estadual (30 municípios) nem o DF.

Entretanto, esses dados de participação no cofinanciamento do Suas devem ser vistos com cuidado. Convém destacar a possibilidade de que os estados tenham uma participação mais significativa no financiamento do Suas do que o registrado no SuasWeb. Isto pode ocorrer em função de alguns repasses estaduais aos municípios se realizarem por convênios, como já mencionado neste trabalho. Se isto for verdadeiro, ainda que a participação dos estados no custeio do Suas seja um pouco maior que a aqui considerada, ainda permanece um problema significativo no campo do financiamento: parte do cofinanciamento estadual não ocorre de modo regular (transferências fundo a fundo), comprometendo a estruturação e funcionamento dos serviços socioassistenciais nos municípios.[49] Portanto, desse ponto de vista, a análise desenvolvida nesta subseção fornecerá menos conclusões categóricas no que tange à participação efetiva de cada ente no cofinanciamento do Suas, e mais sinalizações quanto ao estágio de consolidação de um padrão de financiamento desejável (e já normatizado) para a sustentação desse sistema.

Seguindo essa linha, os dados SuasWeb revelam uma baixíssima participação da esfera estadual no cofinanciamento do Suas, ao menos no que se refere ao padrão desejável (e formal) de financiamento mencionado acima. A participação dos recursos estaduais nos FMAS variou entre 0% e 11% em 2009. O melhor desempenho desta participação encontra-se na região Sudeste, onde a participação de recursos do Feas no financiamento dos serviços socioassistenciais varia entre 6% e 11%. Porém, o cofinanciamento estadual esteve praticamente ausente nos municípios do Norte, Nordeste e Sul do país. Se os governos estaduais tiveram uma presença mais significativa no financiamento dos programas e serviços assistenciais nessas regiões, ela não ocorreu de modo regular e sustentado, como prescreve o padrão de financiamento normatizado para o Suas.

Por outro lado, muito embora a esfera municipal desponte como principal financiadora do Suas, a participação dos recursos próprios municipais no cofinanciamento desse sistema varia significativamente conforme porte e região dos municípios. No ano em tela, tal participação variou de 21% a 87%. Os municípios situados nas regiões Norte e Nordeste apresentaram percentuais relativamente mais baixos de participação de recursos próprios no cofinanciamento do Suas, principalmente a primeira. A exceção

49. Outro problema diz respeito à falta de transparência na aplicação de recursos que, ocorrendo à margem dos fundos estaduais e municipais, dificulta o controle social da política.

fica por conta dos municípios nordestinos de médio porte e de pequeno porte II. Aliás, registre-se que nas metrópoles situadas nessas regiões, o governo federal é o principal financiador das ações socioassistenciais. É bastante curioso que essas metrópoles sejam mais dependentes dos recursos do FNAS do que os municípios de menor porte localizados nas mesmas regiões.

Já os municípios situados nas regiões Sul e Sudeste registram participações relativamente maiores de recursos próprios no custeio dos serviços. Essa participação normalmente é superior a 70%, revelando uma capacidade de cofinanciamento da política bem superior à verificada para os demais municípios brasileiros de mesmo porte. A elevada participação de recursos próprios e a presença mais significativa de recursos do Feas – ainda que bastante baixa em termos absolutos – sugerem que essas regiões estão mais adiantadas na trajetória de implementação do padrão de financiamento do Suas.

A análise da composição de recursos do FMAS pela ótica do valor *per capita*[50] corrobora algumas das constatações anteriores, mas também possibilita uma compreensão mais detalhada do padrão de cofinanciamento (ver tabela 6). Novamente fica clara a fraca participação de recursos do Feas, em média, R$ 1,30 *per capita*, enquanto os recursos próprios municipais representaram R$ 22,40 *per capita* e as transferências do FNAS, R$ 6,70. Confirma-se, portanto, a esfera municipal como principal mantenedora das ações e serviços do Suas em 2009.

Se, em geral, a parcela oriunda dos Feas é muito baixa na composição dos fundos municipais, ela se encontra um pouco acima da média nacional nos municípios localizados na região Sudeste, principalmente nos municípios de pequeno porte I e II.

Os dados de participação mostraram que a principal fonte dos FMAS são os recursos dos próprios municípios. A composição desses fundos pela ótica do valor *per capita* revela, entretanto, a diversidade quanto à mobilização de recursos próprios. Os municípios de pequeno porte (I e II) mobilizam valores consideravelmente mais altos, especialmente os situados no Sudeste e Sul. No entanto, na região Norte, o *per capita* encontrado é bem mais baixo que o verificado nos municípios de mesmo porte nas demais regiões.

50. É importante dizer que valor *per capita* aqui constitui apenas um recurso de análise, uma vez que, como discutido na primeira seção do texto, a PNAS (2004) e a NOB/Suas (2005) buscaram superar os repasses de recurso por meio de valores *per capita*.

TABELA 6
Composição dos FMAS, segundo porte e região dos municípios – 2009
(Em R$, valor *per capita*)

Municípios classificados por grandes regiões e porte[1]	2009			
	Recursos transferidos pelo FNAS	Recursos próprios municipais	Recursos transferidos pelo Feas	Recursos totais alocados nos municípios (FMAS)
Brasil	6,7	22,4	1,3	30,3
Pequeno I (até 20.000 hab.)	12,2	41,9	1,9	56,0
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	8,7	26,2	1,3	36,2
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	7,5	16,3	1,3	25,1
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	4,9	19,7	0,9	25,6
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	3,0	11,3	1,3	15,6
Norte				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	12,3	19,1	0,6	32,1
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	8,8	10,9	0,2	19,9
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	7,5	10,5	0,0	18,1
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	7,4	12,0	0,0	19,4
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	3,9	1,0	0,0	4,9
Nordeste				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	16,9	35,1	0,6	52,6
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	11,6	28,2	0,6	40,4
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	10,6	13,9	0,7	25,2
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	7,0	48,0	0,4	55,4
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	3,7	1,9	0,3	5,9
Sudeste				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	8,3	63,8	5,0	77,0
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	5,8	22,6	3,2	31,7
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	5,1	22,8	2,6	30,5
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	3,7	13,8	1,4	19,0
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	2,2	14,7	2,2	19,0
Sul				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	8,0	36,7	0,7	45,4
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	5,7	41,5	0,7	47,9
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	6,0	11,3	0,7	18,0
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	4,9	11,8	0,3	17,0
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	4,8	22,1	0,0	26,8
Centro-Oeste				
Pequeno I (até 20.000 hab.)	13,3	39,7	2,0	55,0
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	9,1	23,7	1,0	33,8
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	7,9	19,2	0,8	27,9
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	6,1	6,1	0,9	13,1
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	5,6	13,6	0,0	19,2

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Suas – 2009 (base encaminhada pelo MDS).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: [1] Inclui todos os municípios habilitados a um dos níveis de gestão municipal estabelecido na NOB/Suas. Não inclui os municípios sob gestão estadual (30 municípios) nem o DF.

Convém fazer duas importantes observações ainda quanto à destinação de recursos próprios. A primeira é o expressivo valor *per capita* de recursos próprios mobilizados pelos municípios de grande porte da região Nordeste (R$ 48): um valor bastante superior ao encontrado nos municípios de mesmo porte no Sul (R$11,80) e Sudeste (R$13,80). Trata-se de uma situação a ser analisada mais detidamente em outra oportunidade, até para validar a confiabilidade das informações contidas no SuasWeb. Por fim, chama a atenção os baixíssimos valores encontrados para as metrópoles das regiões Norte (R$ 1,00) e Nordeste (R$ 1,90). Esses valores destoam não apenas do valor *per capita* encontrado para metrópoles de outras regiões como também do restante dos municípios dessas regiões. Trata-se da alocação de recursos próprios nos FMAS por parte de sete capitais: Belém, Manaus, Salvador, Recife, Maceió, São Luis e Fortaleza. Na próxima seção, dedicada à análise da composição dos fundos das capitais, esses casos serão vistos com mais detalhes.

4.2.2 Composição dos FMAS das capitais

Além de considerar o panorama nacional e regional, é interessante observar a situação do cofinanciamento fundo a fundo nas capitais. Novamente, percebe-se a fraca participação de recursos do Feas. Onze capitais informaram recebimento de recursos do fundo estadual, no entanto, em mais da metade delas esses recursos sequer atingem 2% do montante disponível nos FMAS. Somente em Campo Grande (16,1%), Salvador (15%) e São Paulo (15,4%) os recursos do Feas apresentam uma participação mais expressiva na composição dos fundos municipais (tabela 7). Mas mesmo nessas cidades onde os repasses do Feas estão presentes, trata-se de valores muito baixos. Em termos *per capita*, os valores repassados estão entre R$ 0,03 (Porto Alegre) e R$ 4,22 (São Paulo), como mostra o quadro 1.

Esses números também sugerem uma participação bastante fraca dos fundos estaduais de assistência no cofinanciamento do Suas nas capitais. Vale lembrar, entretanto, que os dados aqui considerados não levam em conta repasses por outra modalidade que não sejam as transferências fundo a fundo. Por isso, essa fraca participação dos Feas no financiamento das ações e serviços nas capitais pode, por um lado, de fato representar a ausência (ou a fraca presença) de recursos estaduais para o custeio do Suas; mas, por outro lado, os recursos estaduais podem estar presentes só que por outras vias, típicas de um cofinanciamento irregular e, portanto, não captadas pelo SuasWeb.

TABELA 7
Participação dos recursos federais, estaduais e municipais no cofinanciamento do Suas nas capitais – 2009
(Em %)

Capitais	Recursos financeiros transferidos pelo FNAS	Recursos próprios alocados	Recursos financeiros transferidos pelo Feas	Total de recursos disponíveis no FMAS
Aracaju	58,5	41,5	0,0	100
Belém	74,2	25,8	0,0	100
Belo Horizonte	26,5	67,0	6,5	100
Boa Vista	16,8	83,0	0,2	100
Campo Grande	34,1	49,8	16,1	100
Cuiabá	57,9	40,6	1,5	100
Curitiba	19,3	80,7	0,0	100
Florianópolis	31,6	66,6	1,8	100
Fortaleza	69,3	25,9	4,7	100
Goiânia	29,1	70,9	0,0	100
João Pessoa	90,5	9,5	0,0	100
Macapá	86,2	13,8	0,0	100
Maceió[1]	34,0	66,0	não se aplica	100
Manaus	94,5	5,5	0,0	100
Natal	31,7	68,3	0,0	100
Palmas	16,6	83,4	0,0	100
Porto Alegre	15,5	84,4	0,1	100
Porto Velho	66,3	33,7	0,0	100
Recife	86,2	13,8	0,0	100
Rio Branco	95,8	4,2	0,0	100
Rio de Janeiro	53,5	44,7	1,8	100
Salvador	50,8	34,2	15,0	100
São Luis	70,4	29,6	0,0	100
São Paulo	2,5	82,0	15,4	100
Teresina	85,5	14,5	0,0	100
Vitória	11,6	86,7	1,6	100

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Suas – 2009 (base encaminhada pelo MDS).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: [1]Maceió encontrava-se sob gestão estadual; portanto, não se aplica a modalidade Recursos financeiros transferidos pelo Feas. Por sua vez, os Recursos próprios alocados podem ser de origem estadual.

QUADRO 1
***Ranking* do valor *per capita* disponível nos FMAS das capitais brasileiras, segundo origem dos recursos**
(Em R$ de 2009)

Recursos próprios		Transferências do FNAS		Transferências do Feas		Total disponível no FMAS	
Vitória	71,62	Vitória	9,61	São Paulo	4,00	Vitória	82,59
Palmas	35,38	Cuiabá	9,09	Campo Grande	2,89	Palmas	42,42
Boa Vista	34,36	Rio Branco	7,59	Vitória	1,36	Boa Vista	41,38
Curitiba	23,96	Natal	7,07	Belo Horizonte	1,19	Curitiba	29,68
Porto Alegre	21,66	Palmas	7,05	Salvador	0,93	São Paulo	25,93
São Paulo	21,28	Boa Vista	6,95	Florianópolis	0,34	Porto Alegre	25,67
Natal	15,22	Aracaju	6,40	Cuiabá	0,23	Natal	22,29
Goiânia	13,41	Belém	6,32	Fortaleza	0,22	Florianópolis	18,99
Florianópolis	12,65	São Luis	6,17	Rio de Janeiro	0,13	Goiânia	18,90
Belo Horizonte	12,25	Campo Grande	6,13	Boa Vista	0,07	Belo Horizonte	18,29
Campo Grande	8,94	Florianópolis	6,01	Porto Alegre	0,03	Campo Grande	17,96
Cuiabá	6,37	Teresina	5,81	Aracaju	0,00	Cuiabá	15,69
Maceió[1]	4,74	Curitiba	5,72	Belém	0,00	Aracaju	10,94
Aracaju	4,54	Recife	5,56	Curitiba	0,00	São Luis	8,76
Rio de Janeiro	3,21	Goiânia	5,49	Goiânia	0,00	Belém	8,52
São Luis	2,60	Belo Horizonte	4,84	João Pessoa	0,00	Rio Branco	7,92
Belém	2,20	João Pessoa	4,58	Macapá	0,00	Rio de Janeiro	7,19
Porto Velho	2,19	Porto Velho	4,31	Manaus	0,00	Maceió[1]	7,17
Salvador	2,11	Macapá	3,98	Natal	0,00	Teresina	6,79
Fortaleza	1,21	Porto Alegre	3,97	Palmas	0,00	Porto Velho	6,50
Teresina	0,98	Rio de Janeiro	3,85	Porto Velho	0,00	Recife	6,45
Recife	0,89	Fortaleza	3,23	Recife	0,00	Salvador	6,18
Macapá	0,64	Salvador	3,14	Rio Branco	0,00	João Pessoa	5,06
João Pessoa	0,48	Maceió[1]	2,44	São Luis	0,00	Fortaleza	4,66
Rio Branco	0,33	Manaus	1,94	Teresina	0,00	Macapá	4,62
Manaus	0,11	São Paulo	0,65	Maceió[1]	não se aplica	Manaus	2,06

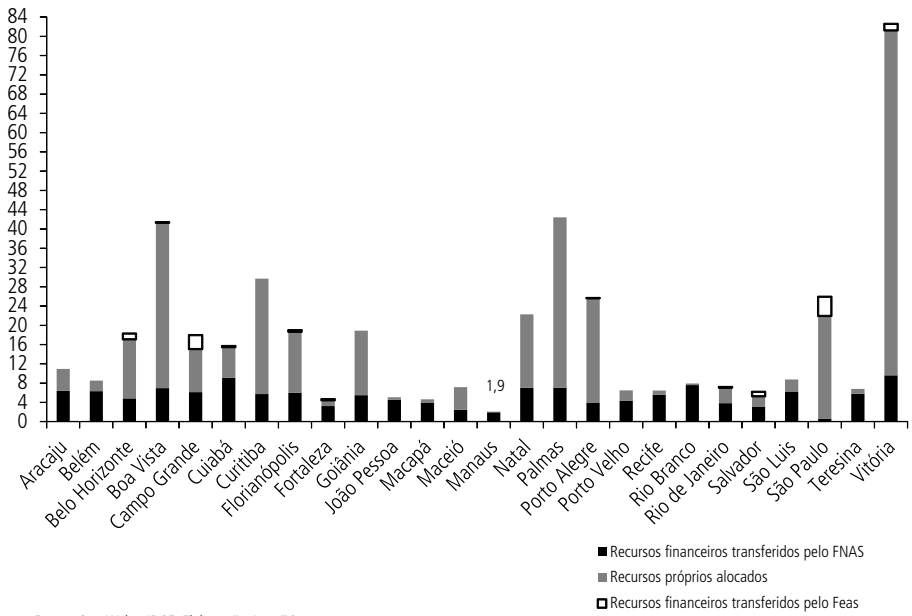
Fonte: SuasWeb/MDS e IBGE.
Nota: [1]Em 2009 Maceió encontrava-se sob gestão estadual.

Diante da fraca participação do Feas, verificam-se duas situações quanto ao financiamento dos serviços do Suas nas capitais. Há um grupo de cidades no qual as transferências recebidas do FNAS são a principal fonte no custeio dos serviços. Já outro grupo destaca-se por manter seus serviços socioassistenciais principalmente com recursos próprios. Percebe-se que metade das capitais está no primeiro grupo. Em

algumas delas, a participação dos recursos federais no total disponível no FMAS chega a superar 80%, como é o caso de Rio Branco, Manaus, João Pessoa, Macapá, Recife e Teresina. Porém, a outra metade, composta basicamente por capitais situadas no eixo Sul-Sudeste, financia os serviços principalmente com recursos próprios. Neste grupo, destacam-se São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Vitória, Boa Vista e Palmas, onde a participação de recursos próprios no FMAS supera 80%.

Apesar de o valor *per capita* transferido pelo FNAS apresentar uma variação não desprezível (de um mínimo de R$ 0,70 *per capita* em São Paulo a um valor máximo de R$ 10,60 *per capita* em Vitória – ver quadro 1), são as diferenças na aplicação de recursos próprios que principalmente explicam a grande diversidade quanto ao montante disponível nos fundos municipais de assistência das capitais em 2009 (ver gráfico 7). As sete capitais com maiores valores disponíveis para o Suas, em termos *per capita*, foram também as que alocaram maiores somas de recursos próprios no fundo municipal – Vitória, Palmas, Boa Vista, Curitiba, São Paulo, Porto Alegre e Natal (quadro1).

GRÁFICO 7
Valor *per capita* do cofinanciamento no Suas – capitais – 2009
(Em R$, valor *per capita*)



Fontes: SuasWeb e IBGE. Elaboração: Ipea/Disoc.

Assim, pode-se classificar as capitais em três grupos: aquelas cujo montante disponível no FMAS foi inferior a R$ 10 *per capita*; aquelas cujos recursos foram superiores a R$ 10 e inferiores a R$ 20; e, por fim, aquelas cujo total dos fundos superou R$ 20 *per capita*. Percebe-se que, em metade das capitais, o valor *per capita* disponível para custeio das ações do Suas foi de até R$ 10. Enquanto as capitais do Norte-Nordeste – mais dependentes das transferências do FNAS – estão situadas principalmente neste grupo, as capitais do eixo Sul-Sudeste e do Centro-Oeste, com maior mobilização de recursos próprios, apresentaram maior disponibilidade de recursos no FMAS, em termos *per capita*.

4.2.3 Composição dos Feas

A análise da composição dos fundos municipais revelou uma fraca participação dos fundos estaduais de assistência no cofinanciamento dos serviços. Convém, entretanto, analisar também os dados provenientes dos demonstrativos econômico-financeiros dos governos estaduais com relação à composição dos Feas.

Nota-se uma grande diversidade quanto à aplicação de recursos próprios estaduais nos Feas (tabela 8). Em alguns estados, os recursos próprios estão completamente ausentes (Maranhão, Alagoas e Bahia). Em outros, apesar de presentes, as transferências do FNAS é que constituem a principal fonte de recursos do Feas (Goiás, Rio Grande do Norte e Paraíba). Por fim, alguns estados declararam uma aplicação de recursos próprios relativamente mais elevada, sendo esta a principal origem de recursos disponíveis no Feas.

Ao comparar os dados declarados pelos estados com aqueles declarados pelos municípios, surgem algumas curiosidades quanto ao cofinanciamento estadual. Por um lado, em alguns estados, onde se declarou uma elevada soma de recursos próprios no Feas, a informação dos municípios revela um baixíssimo valor recebido do cofinanciamento do Feas (tabela 9). Este caso é observado principalmente no Amazonas, no Acre, no Ceará, em Pernambuco e em São Paulo. Por outro lado, em alguns estados onde consta ausência de recursos próprios no Feas, muitos municípios declararam em seus demonstrativos receber recursos do Feas. Em alguns estados, o valor declarado pelos municípios como cofinanciamento recebido do Feas é bastante superior ao valor declarado pelo governo estadual como aporte de recursos próprios no Feas (tabela 9). É o caso de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Pará. No demonstrativo de alguns estados, como Bahia, Maranhão e Alagoas, consta zero como alocação de recursos

próprios, mas os municípios informaram ter recebido recursos do Feas. Possivelmente, esses municípios receberam recursos estaduais para custeio da assistência social, mas não por meio de repasses do Feas, como consta nos demonstrativos municipais. Por isso, esses recursos não aparecem nos demonstrativos estaduais como recurso próprio alocado no Feas. Provavelmente, trata-se de repasses por convênios.

TABELA 8
Composição dos Feas em 2009

UF	Recursos transferidos pelo FNAS (%)	Recursos próprios estaduais (%)	Recursos próprios estaduais (valor *per capita*)
RO	23,7	76,3	0,25
AC	0,2	99,8	7,89
AM	0,0	100,0	26,41
RR	19,8	80,2	4,09
PA	2,2	97,8	2,69
AP	-	-	não declarado
TO	-	-	não declarado
MA	100	0	0,00
CE	0,3	99,7	9,28
RN	80	20	0,01
PB	82	18	0,13
PE	1	99	2,92
PI	-	-	não declarado
AL	100	0	0,00
SE	4	96	1,39
BA	100	0	0,00
ES	-	-	não declarado
MG	10	90	0,62
RJ	43	57	0,28
SP	0,1	99,9	3,60
SC	10	90	0,03
RS	-	-	não declarado
PR	-	-	não declarado
MS	3	97	3,56
MT	3	97	1,45
GO	96	4	0,00
DF	8	92	21,24

Fonte: Demonstrativo Econômico-financeiro – SuasWeb.
Elaboração: Ipea/Disoc.

TABELA 9
Presença de recursos estaduais no cofinanciamento da política de assistência: comparação entre valores declarados pelos estados e pelos municípios ao SuasWeb – 2009

UF	Recursos recebidos do Feas (declaração dos municípios) A	Recursos próprios alocados (declaração dos estados) B	A - B
RO	58.918	370.804	(311.886)
AC	0	5.455.904	(5.455.904)
AM	869.573	89.608.228	(88.738.655)
RR	37.008	1.724.492	(1.687.484)
PA	86.014.718	19.963.441	66.051.277
AP	469.381	não declarado	-
TO	695.114	não declarado	-
MA	474.742	0	474.742
CE	5.728.934	79.359.100	(73.630.166)
RN	85.831	36.450	49.381
PB	243.209	500.000	(256.791)
PE	5.708.712	25.708.463	(19.999.751)
PI	476.300	não declarado	-
AL	419.500	0	419.500
SE	841.682	2.800.000	(1.958.318)
BA	12.778.313	0	12.778.313
ES	31.315.663	não declarado	-
MG	27.088.942	12.456.977	14.631.965
RJ	11.293.061	4.450.000	6.843.061
SP	11.907.537	148.851.730	(136.944.193)
SC	4.817.082	200.000	4.617.082
RS	7.575.317	não declarado	-
PR	839.693	não declarado	-
MS	8.159.584	8.399.805	(240.221)
MT	2.933.696	4.348.874	(1.415.178)
GO	655.320	9.119	646.201

Fonte: Demonstrativo Econômico-financeiro – SuasWeb.
Elaboração: Ipea/Disoc.

A divergência entre valores do cofinanciamento apurados nos demonstrativos dos estados e dos municípios sugere a necessidade de aperfeiçoar esse instrumento, bem como a base SuasWeb, como fonte de informação sobre o cofinanciamento do Suas.

5 ALGUNS PROBLEMAS NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO SUAS: SALDOS FINANCEIROS E FUNDOS PARALELOS

Como visto até aqui, a implementação do Suas tem encontrado dificuldades no que se refere ao seu cofinanciamento, principalmente por parte dos estados. A presente seção traz ainda dois problemas adicionais no campo do financiamento que também comprometem a consolidação do sistema. De um lado, observa-se a presença de fundos paralelos que rivalizam com os fundos próprios da assistência social, sugerindo um desvirtuamento da PNAS e dificultando o acompanhamento do gasto realizado na política por parte das esferas subnacionais. De outro, dentro dos próprios fundos municipais e estaduais de assistência, observa-se a existência de saldos financeiros resultantes da não execução da totalidade dos recursos recebidos do cofinanciamento federal. Essas duas questões são objeto desta seção.

5.1 SALDOS FINANCEIROS

Dos repasses efetuados pelo FNAS aos FMAS e Feas, parte significativa dos recursos não é executada pelos gestores, constituindo os chamados saldos financeiros. Em 2009, esses saldos representaram 34% dos recursos repassados aos estados e 20% do total repassados aos municípios. Em valores nominais, os municípios deixaram de executar R$ 247 milhões e os estados, R$ 5,3 milhões (tabela 10).

TABELA 10
Saldos financeiros da gestão municipal e estadual – 2009

Nível de gestão	Repasse federal[1]	Saldo	Em %
Gestão municipal	1.233.774.242	247.332.379	20
Gestão estadual	15.739.272	5.320.271	34
Total	1.249.513.514	252.652.650	20

Fonte: Demonstrativo Econômico-financeiro – SuasWeb.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Nota: [1]Valor repassado sem o ganho de rendimento financeiro.

Analisando o saldo da gestão municipal por piso, percebe-se que a maior parte dos recursos federais não executados tinha como destino ações na proteção social básica: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)/Cras, os serviços socioeducativos do Projovem adolescente e as ações de jornada integral e parcial para

crianças de zero a seis anos. Juntos, os saldos existentes nas transferências destinadas a tais ações – Piso Básico Fixo, Piso Básico Variável I e Piso Básico de Transição (PBT),[51] respectivamente – responderam por 64% do saldo municipal verificado em 2009. Contudo, convém ressaltar que esta alta participação reflete o maior volume de recursos dirigidos a essas ações (61% dos recursos transferidos aos municípios foram por meio do Piso Básico Fixo, do Piso Básico Variável I e do PBT). Quando se trata de nível de execução, o pior desempenho foi na execução dos recursos destinados ao Programa BPC na Escola: mais da metade dos repasses dirigidos ao programa não foi gasta (tabela 11).

TABELA 11
Saldo da gestão municipal em 2009 por piso

Pisos	Valor transferido (A)	Saldo (B)	(B/A) (%)	% em relação ao total do Saldo
BPC na Escola – capacitação	835.187,90	471.388,93	56	0,2
BPC na Escola – questionário a ser aplicado	1.735.579,38	1.117.827,36	64	0,5
PBT	228.830.339,17	50.883.659,14	22	20,6
Piso Básico Fixo	303.039.092,79	53.876.474,69	18	21,8
Piso Básico Variável	688.098,50	283.841,81	41	0,1
Piso de Alta Complexidade I	48.416.543,15	9.428.257,68	19	3,8
Piso de Alta Complexidade II – população de rua	12.320.550,57	4.039.656,59	33	1,6
Piso de Transição de Média Complexidade	75.507.159,52	8.276.528,07	11	3,3
Piso Fixo de Média Complexidade II	7.274.889,45	3.185.255,36	44	1,3
Piso Fixo de Média Complexidade III – MSE	21.190.831,36	8.938.034,96	42	3,6
Piso Fixo de Média Complexidade	61.027.151,40	12.220.218,37	20	4,9
Piso Variável de Média Complexidade – Peti	258.603.075,75	40.570.113,29	16	16,4
Projovem adolescente – PBV I	230.784.757,82	53.132.932,45	23	21,5
Proteção social básica – Bolsa Agente Jovem	2.081.209,67	908.190,33	44	0,4
Total	1.252.334.466,43	247.332.379,03	20	100,0

Fonte: Demonstrativo Econômico-financeiro - SuasWeb.
Elaboração: Ipea/Disoc.

51. No caso do PBT, convém lembrar que ele estava em processo de extinção no ano em tela, com a orientação do MDS para o remanejamento dos recursos para outros serviços (PAIF, serviços de proteção básica para crianças de até 6 anos ou idosos ou ainda para o Projovem adolescente). Portanto, é possível que o alto nível de não execução dos recursos do PBT em 2009 esteja relacionado a problemas nesse processo de transição.

No caso da gestão estadual, a maior parte dos saldos resultou da não execução de parte dos recursos destinados aos serviços prestados pelos Creas, uma vez que 32% do total do saldo referem-se ao Piso Fixo de Média Complexidade (tabela 12).

TABELA 12
Saldo da gestão estadual em 2009 por piso

Pisos	Valor transferido (Em R$) (A)	Saldo (B)	(B/A) (%)	% em relação ao total do Saldo
BPC na Escola – capacitação	1.020,71	1.020,71	100	0,0
BPC na Escola – questionário a ser aplicado	3.451,91	3.451,91	100	0,1
PBT	601.497,00	177.646,93	30	3,3
Piso Básico Fixo	1.386.000,00	920.588,21	66	17,3
Piso Básico Variável	942,95	942,95	100	0,0
Piso de Alta Complexidade I	5.514.299,00	976.077,77	18	18,3
Piso de Alta Complexidade II – população de rua	260.000,00	217.596,44	84	4,1
Piso de Transição de Média Complexidade	1.392.494,00	289.787,56	21	5,4
Piso Fixo de Média Complexidade II	24.000,00	24.000,00	100	0,5
Piso Fixo de Média Complexidade	4.223.500,00	1.698.627,46	40	31,9
Piso Variável de Média Complexidade – Peti	1.198.500,00	603.946,59	50	11,4
Projovem adolescente – PBV I	1.130.625,00	403.643,74	36	7,6
Proteção social básica – Bolsa Agente Jovem	2.941,54	2.941,54	100	0,1
Total	15.739.272,11	5.320.271,81	34	100

Fonte: Demonstrativo Econômico-financeiro – SuasWeb.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Quando se trata da gestão municipal, é interessante observar que as metrópoles e os municípios de grande porte apresentam saldos financeiros relativamente maiores que os encontrados nos municípios de menor porte (tabela 13). O percentual de não execução dos recursos nas metrópoles foi duas vezes maior em relação aos municípios de pequeno porte no ano em tela. Este comportamento surpreende uma vez que se espera uma menor capacidade de gestão nos municípios de menor porte. A baixa capacidade de gestão, entendida principalmente como deficiências técnicas no manejo orçamentário, foi inclusive uma das principais hipóteses suscitadas pelos gestores do MDS, em entrevistas realizadas durante esta pesquisa, para explicar a existência dos saldos financeiros. Tal argumentação aparece também no Relatório Consolidado do

MDS sobre Financiamento da Assistência Social: "é fato comprovado pelas audiências, debates e pelas consultorias promovidas pelo MDS que o acúmulo de saldo está diretamente relacionado com a capacidade de gestão, com os aspectos organizacionais e político-administrativos dos municípios."[52]

Diante dos resultados aqui expostos, imagina-se que o argumento da capacidade de gestão pode, de fato, explicar a existência dos saldos nos municípios de menor porte, mas não parece adequado ao caso dos municípios de maior porte, principalmente as metrópoles, nem tampouco aos estados. Em geral, as administrações estatais e das capitais contam com gestores com maior preparo técnico *vis-à-vis* as administrações nos pequenos municípios.[53]

Assim, para tentar compreender a existência dos saldos financeiros e suas diferenças conforme o porte dos municípios é válido analisar outras hipóteses levantadas pelos gestores do MDS: *i*) o receio das auditorias dos tribunais de contas[54]; *ii*) a limitada capacidade de decisão do gestor da pasta, uma vez que, em alguns municípios, o fundo não é uma unidade orçamentária própria, estando na unidade orçamentária da prefeitura, comprometendo assim a execução dos repasses federais; *iii*) A impossibilidade de utilizar o recurso federal para pagar o servidor, que é a principal despesa dos entes na manutenção dos serviços socioassistenciais; e, por fim, *iv*) algumas transferências podem ocorrer no final do ano, tornando inviável a plena execução orçamentária do recurso. Esta última atingiria indistintamente pequenos e grandes municípios, não sendo, portanto, de grande poder explicativo para compreender a diferença entre eles na execução dos recursos. Já as duas primeiras hipóteses parecem também mais razoáveis para o caso dos municípios de menor porte, assim como a hipótese da baixa capacidade de gestão. Sendo assim, no caso das metrópoles, é possível que a impossibilidade de utilizar o recurso para pagamento de pessoal seja o principal determinante da existência dos saldos financeiros, uma vez que isso exige um maior aporte de recursos próprios no cofinanciamento da política.

52. Departamento de Gestão do Suas/SNAS/MDS, de julho de 2010.
53. A pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009* (Suplemento Assistência Social) realizada pelo IBGE corrobora essa hipótese ao revelar que em municípios com mais de 500 mil habitantes, 45% dos titulares dos órgãos gestores da assistência social possuem pós-graduação. Já nos municípios de até 50 mil habitantes, apenas 19% possuíam pós-graduação.
54. Segundo análise de um dos gestores entrevistados, a preocupação dos municípios com os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) está relacionada com o fato de os TCEs não levarem em conta as normatizações específicas da política de assistência na análise das contas. Diante da insegurança sobre a forma de julgamento das contas, os municípios optam por não gastar os recursos.

TABELA 13
Saldo da gestão municipal em 2009, segundo região e porte dos municípios

Grandes regiões e municípios segundo porte	Valor transferido pelo FNAS[1] (em R$) A	Saldo financeiro (em R$) B	B/A (%)
Brasil			
Pequeno I (até 20.000 hab.)	386.888.752,80	56.202.318,23	15
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	275.770.660,23	43.798.770,50	16
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	165.521.037,16	36.382.311,55	22
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	305.411.901,93	76.429.380,18	25
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	118.742.145,01	37.191.144,17	31
Norte			
Pequeno I (até 20.000 hab.)	31.960.001,47	5.539.647,10	17
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	31.143.949,47	4.783.847,98	15
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	16.806.095,43	4.892.475,87	29
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	28.356.410,78	5.910.697,24	21
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	12.310.864,83	4.408.338,50	36
Nordeste			
Pequeno I (até 20.000 hab.)	200.304.771,00	24.339.441,99	12
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	148.028.264,13	20.617.245,34	14
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	77.640.479,64	14.070.563,17	18
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	85.850.359,06	18.997.024,34	22
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	33.407.422,70	10.624.051,60	32
Sudeste			
Pequeno I (até 20.000 hab.)	67.393.132,07	13.081.972,05	19
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	52.366.581,15	10.755.029,68	21
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	36.279.532,57	8.978.771,81	25
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	121.875.237,14	32.542.578,95	27
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	50.246.716,33	15.474.432,52	31
Sul			
Pequeno I (até 20.000 hab.)	50.439.756,87	8.721.105,97	17
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	24.474.638,65	5.302.210,39	22
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	23.491.103,91	6.494.098,84	28
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	47.051.832,53	14.112.682,79	30
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	15.627.800,20	4.623.175,33	30
Centro-Oeste			
Pequeno I (até 20.000 hab.)	36.791.091,39	4.520.151,12	12
Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.)	19.757.226,83	2.340.437,11	12
Médio (de 50.001 a 100.000 hab.)	11.303.825,61	1.946.401,86	17
Grande (de 100.001 a 900.000 hab.)	22.278.062,42	4.866.396,86	22
Metrópole (mais de 900.000 hab.)	7.149.340,95	2.061.146,22	29

Fonte: Demonstrativo Econômico-financeiro – SuasWeb.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Nota: [1] Valor repassado mais rendimento financeiro.

Se a baixa capacidade de gestão e a impossibilidade de utilizar o recurso para pagamento de pessoal forem de fato as principais razões para a existência dos saldos financeiros, algumas mudanças a caminho podem contribuir para a redução dos mesmos. Quanto à capacidade de gestão, já se discute na CIT a realização de transferências federais para o aperfeiçoamento da gestão do Suas, aos moldes do IGD utilizado no aprimoramento da gestão do PBF. Quanto à impossibilidade de utilização de recurso do cofinanciamento federal no pagamento de despesas com pessoal, convém lembrar sua reversão por meio das recentes alterações na Loas – Projeto de Lei (PL) Suas convertido na Lei nº 12.435/2011 –, uma vez que o Artigo 6-E da referida lei passa a vigorar com a seguinte redação:

> Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

De todo modo, somente uma investigação mais detalhada poderia explicar a existência dos saldos nos municípios, suas diferenças conforme porte e localização dos mesmos, e ainda como as mudanças anunciadas podem impactar o nível de execução desses recursos pelos entes federados.

5.2 FUNDOS PARALELOS: A ATUAÇÃO À MARGEM DA PNAS

Um dos principais desafios no campo da gestão financeira da política de assistência social é a consolidação de um orçamento único por esfera de governo, com os fundos próprios de assistência reunindo os recursos destinados aos serviços, benefícios, programas e projetos da área. Essa diretriz é fundamental para garantir o controle social da política, uma vez que, reunidos nos fundos próprios, os recursos estão sob a deliberação dos conselhos da área. A despeito dessa diretriz, observa-se em alguns entes subnacionais a presença de fundos paralelos no financiamento de ações classificadas como da assistência social. A presença desses fundos pode indicar em alguns casos uma atuação nem sempre em conformidade com as diretrizes estabelecidas na política nacional de assistência, uma vez que tais fundos não estão submetidos ao acompanhamento dos conselhos.

A atuação dos fundos paralelos pode ser ilustrada por meio de dois tipos de fundos especiais: fundos estaduais de combate e erradicação da pobreza e o Fundo de Solidariedade (Estado de São Paulo).

Os fundos estaduais de combate à pobreza surgem respaldados em uma competência administrativa comum dos entes federados, prevista na Constituição Federal: é competência comum da União, dos estados, do DF e dos municípios: "(...) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos" (Artigo 23, inciso X). Mas foram efetivamente criados a partir da Emenda Constitucional nº 31/2000[55] e regulamentados pela Lei Complementar nº 111/2001, que dispõe especificamente sobre sua natureza e suas fontes.[56] A referida lei complementar é uma norma geral de regulamentação do fundo; dessa forma, estados e municípios possuem suas leis próprias, criadoras e regulamentadoras dos seus próprios fundos.

No caso federal, vale lembrar, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) começou a vigorar em 2000, tendo seu período áureo durante a vigência da CPMF, da qual se originava a principal fonte de recursos do fundo.[57] Configurando apenas um fundo fonte, a aplicação dos recursos do FCEP concentrou-se, a partir de 2004, principalmente no custeio do PBF. Se no caso federal, o FCEP concentrou-se no financiamento de um programa integrante da política nacional de assistência (o PBF), o mesmo não se pode afirmar dos seus congêneres estaduais. Ademais, a partir de 2008, com a extinção da CPMF, houve um gradual esvaziamento do FCEP federal.

55. Esta emenda acresceu os Artigos 82 e 83 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); Artigo 82. Os estados, o DF e os municípios devem instituir fundos de combate à pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

56. Segundo a Lei Complementar nº 111/2001, os recursos que compõem o FCEP são: a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento na alíquota da contribuição social de que trata o Artigo 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – antiga Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de 5 pontos percentuais (p.p.) na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos, e aplicável até a extinção do fundo; o produto da arrecadação do imposto de que trata o Artigo 153, inciso VII, da Constituição (imposto sobre grandes fortunas, não regulamentado); os rendimentos do fundo previsto no Artigo 81 do ADCT; dotações orçamentárias; doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior; e outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido fundo.

57. Por dois anos, de 2000 até 2002, o fundo contou com um percentual de 0,02% sobre a arrecadação da CPMF. Em 2003 o valor subiu para 0,08%, e assim foi mantido até a extinção da CPMF, em dezembro de 2007.

Os estados e o DF, ao criarem seus fundos de combate à pobreza, podem estipular como fonte de financiamento até 2 p.p. adicionais à alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre produtos supérfluos. Já para os municípios, o adicional poderá ser de até 0,5 p.p. na alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Ademais, a regulamentação do fundo (Lei Complementar nº 111/2001) ampliou enormemente a possibilidade de captação de recursos, ao prever que constituem recursos do fundo "outras receitas ou dotações orçamentárias que lhe vierem a ser destinadas".[58] Dessa forma, estados, DF e municípios possuem grande autonomia para legislarem sobre as receitas que compõem os respectivos fundos, podendo transformar os seus fundos de combate à pobreza em grandes fontes de recursos. O FCEP do Rio de Janeiro é exemplo de um grande fundo – o maior deles – cuja vigência foi prorrogada até 2014. No Rio de Janeiro, o FCEP possui como fonte de recursos, exceto doações e dotações, os seguintes percentuais: 1% de ICMS sobre todos os chamados supérfluos[59] e 5% dos setores de energia e comunicação.[60]

Segundo levantamento realizado pelo MDS,[61] havia recursos autorizados para os FCEP nas leis orçamentárias dos seguintes estados no ano de 2010: Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás. A tabela 14, realizada a partir do referido levantamento, indica uma previsão total de R$ 3,462 bilhões para os FCEPs em diversos estados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010. O Rio de Janeiro destaca-se com a maior previsão de recursos: R$ 2,172 bilhões, seguido pela Bahia com uma previsão de R$ 343 milhões.

58. Lei Complementar nº 111/2001, Artigo 2º.

59. Apesar de ainda não haver regulamentação para definir o que são produtos supérfluos, o Estado do Rio de Janeiro adotou o imposto desde dezembro de 2002. A cobrança já foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) sob a alegação de inconstitucionalidade, com o argumento de que não existe lei específica que regulamente os produtos supérfluos. Contudo, a decisão do STF foi pela constitucionalidade da cobrança. RE no 581.688 RJ. Julgamento: 24/12/2010. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Publicado em 16/2/2011. Na legislação de criação do fundo no Rio de Janeiro, mencionam-se quais produtos supérfluos são aqueles que não constam na cesta básica definida pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Dessa forma, uma quantidade significativa de produtos é taxada.

60. A Lei Complementar nº 139, de 23 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial (DO)-RJ, de 27 de dezembro de 2010, prorroga, para até 31 de dezembro de 2014, a vigência do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, de que trata a Lei nº 4.056/2002. O texto aprovado mantém os adicionais de 5% para energia e telecomunicações e 1% para os demais produtos (à exceção dos gêneros que compõem a cesta básica, material escolar, alguns medicamentos, gás e água e telefone residenciais), mas prevê a redução gradual do maior até a extinção de ambos em 2014. Em 2012, a alíquota de 5% cai para 4%, o que será mantido em 2013; e em 2014 a alíquota cai para 3%. Ao final de 2014 os adicionais serão extintos.

61. Nota informativa do Departamento de Gestão do Suas (DGSUAS) – Assessoria – janeiro/2011, elaborada por Fernando Brandão.

TABELA 14
Previsão de receitas orçamentárias dos fundos estaduais de combate à pobreza – 2010

	Fundos estaduais de erradicação e combate à pobreza	Total
RO	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
AC	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
AM	11703 - Fundo de Desenvolvimento Humano do Estado do Amazonas	50.000,00
RR	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
PA	19908000 - Fundo de Investimento e Combate à Pobreza	20.405.608,00
AP	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
TO	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
MA	11130222 - FUMACOP	116.654.425,00
PI	4111300001 - FECOP	53.192.609,00
CE	11130202 - FECOP	237.706.914,00
RN	10401 - FECOP	32.510.000,00
PB	11130202- FUMACOP	43.588.000,00
PE	11130202 - FECEP	106.171.000,00
AL	11130257 - FECOEP	43.339.700,00
SE	11130202- FECOP (Inclui ROT+ Arrecadação ICMS)	43.658.000,00
BA	11130203 - FUNCEP	343.041.000,00
MG	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
ES	11130234 - Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Social (FECP)	19.441.849,00
RJ	11130001 - FECP	2.172.329.890,00
SP	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
PR	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
SC	A Lei 13916/2006 que cria o fundo não vincula receitas do Estado	
RS	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
MS	1130202 - Fundo Estadual de Erradicação e Combate à Pobreza	47.242.200,00
MT	Não consta no orçamento arrecadação vinculada	
GO	1130202 - Fundo Estadual de Erradicação e Combate à Pobreza	182.930.000,00
DF	Criado pela Lei 4220/2008 e não incluso na LOA 2010	
Total		3.462.261.195,00

Fonte: Nota informativa do MDS/DGSUAS – janeiro/2011.

Os programas sociais financiados pelos fundos estaduais de combate e erradicação da pobreza são os mais diversos. A lei de criação do fundo prevê que os recursos devem ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas que sejam voltados para a melhoria da qualidade de vida. Apesar de a assistência social não figurar de forma explícita na lei, a análise dos relatórios de prestação de contas aos tribunais de contas estaduais revela que a assistência social sempre aparece como destino dos recursos. Também de acordo com

o levantamento do MDS/DGSUAS, a principal área de destinação dos recursos dos FCEPs estaduais existentes é a assistência social, exceto quando se trata do FECOP do Rio de Janeiro, o qual dirige seus recursos especialmente para a saúde. Assim, nos demais estados, os recursos dos fundos de combate à pobreza financiam preferencialmente ações classificadas como assistência social.

Muito embora o conhecimento detalhado das ações socioassistenciais financiadas por esses fundos requeira um estudo específico, não seria equivocado cogitar que, em alguns casos, tais ações podem consistir em programas próprios, nem sempre acolhidos pelas orientações institucionalizadas pela PNAS. Nesse sentido, é útil observar a comparação entre o montante destinado às ações de assistência social por alguns estados via FCEP e via Feas. Com base nas informações do Demonstrativo Econômico-Financeiro, o Rio de Janeiro destinou R$ 22 milhões ao Suas em 2008 (recursos próprios alocados no Feas), enquanto pela execução do FCEP do estado,[62] no mesmo ano, as ações assistenciais receberam R$ 50 milhões.

Do mesmo modo, na Bahia, o Demonstrativo Econômico-Financeiro de 2008 indica um aporte de 28 milhões de recursos no Feas.[63] No entanto, a execução do FCEP no mesmo ano mostra um total de R$ 57 milhões destinados à assistência no Estado da Bahia.[64] A análise da execução desse fundo indica que parte de seus recursos também financia o Suas, uma vez que R$ 36 milhões dos recursos do FCEP foram encaminhados ao Feas. Apesar da possibilidade de os recursos do fundo de combate à pobreza na Bahia também serem destinados às ações do Suas, surpreende a magnitude alocada em assistência social que não passa pelo Feas, logo não se submete às normativas da política, especialmente as deliberações do conselho.

A diferença entre o financiamento de ações assistenciais via Feas e via FCEP, por parte dos governos estaduais, deve ser estudada em mais detalhes a fim de se compreender em que medida ela de fato sugere o financiamento de ações/programas em desacordo com as diretrizes presentes nas principais normatizações da política

62. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?View=%7B0C8464EB%2DBAFD%2D4B8B%2DB405%2D5FCD1FE6712C%7D&Team=&params=itemID=%7B59C2E7FD%2D7B00%2D4081%2D88A1%2DBECBE2AEE7DB%7D%3B&UIPartUID=%7B32E127ED%2DD020%2D4064%2DB19F%2DE18262E15FBB%7D>.

63. Convém ressaltar, entretanto, que os municípios baianos declararam nos seus demonstrativos referentes a 2009 que receberam recursos do Feas, totalizando R$ 12,778 milhões. Nesse caso, é possível que o cofinanciamento estadual ao Suas exista, mas que não se efetive via transferências do Feas.

64. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2010.pdf>.

(Loas, PNAS, NOB/Suas). Muito embora os estados tenham autonomia para definir os contornos da política assistencial em seu território, o que está em questão é o desafio de construir uma ação nacionalmente concertada, baseada em princípios compartilhados pelos entes, e com esforços direcionados a objetivos e prioridades comuns.

Além dos FCEPs estaduais, outra modalidade de fundo paralelo que concorre com o padrão de gestão financeira institucionalizado na PNAS são os fundos de solidariedade presentes no Estado de São Paulo, que comparativamente aos fundos de combate à pobreza possuem menor fiscalização dos recursos arrecadados e aplicados, bem como menor controle social. O Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo é definido, pelo próprio governo do estado, como a entidade oficial de filantropia do Estado de São Paulo. Foi criado pelo Decreto nº 36.692/93, é presidido pela primeira dama do estado e possui sete conselheiros nomeados pelo governador.[65] A partir da instituição do fundo estadual, observou-se sua replicação em alguns municípios do estado.

Algumas ações financiadas pelo fundo são: *i*) programa visão do futuro (em parceria com a Secretaria de Educação): realização de exames oftalmológicos e doação de óculos pela Associação das Consulesas; *ii*) campanha do agasalho; *iii*) agente multiplicador (capacitação profissional); *iv*) alimentação para a saúde; *v*) espaço convivência da terceira idade; e *vi*) escola de moda do fundo social.[66]

A respeito da atuação desses fundos, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) foi enfático em um manifesto intitulado *Fundos de Solidariedade e a Refilantropização da Política de Assistência Social*:[67]

> (...) tem surgido, em alguns estados da Federação, um movimento conservador que, na contramão dos Princípios e Diretrizes previstos na LOAS, vem implementando as denominadas Redes de "Parcerias Sociais" e Fundos outros (em geral denominados "Fundos de Solidariedade"), que em suas estruturações, reafirmam as características históricas que tradicionalmente marcaram a assistência social no Brasil, já largamente conhecidas: descontinuidade, pulverização, paralelismo, clientelismo, centralização

65. Desde 2007 o fundo recebeu outra denominação: Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo (FUSSESP).
66. Até a conclusão deste trabalho, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não disponibilizava a execução do fundo no seu portal virtual.
67. Disponível em: <www.cfess.org.br/arquivos/fundos3.pdf>

> tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular, opacidade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades sociais que recebem recurso público (CFESS, 2009, p. 2).

Há uma considerável diferença no repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social previsto na Loas, e o repasse realizado pelos fundos de solidariedade. Na perspectiva do Suas, as entidades e organizações registradas receberão recursos por intermédio dos fundos estaduais, municipais e do DF, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos.[68] Já os recursos recebidos pelas entidades e organizações por meio dos fundos de solidariedade não possuem qualquer controle social. A discricionariedade abre espaço para a prática filantrópica e assistencialista, na contramão da concepção de direito.

Nessa discussão quanto à presença dos fundos paralelos, cabe reconhecer que os entes subnacionais possuem autonomia para definir suas prioridades, inclusive de alocação de recursos, de acordo com as necessidades localmente diagnosticadas. Entretanto, a presença de tais fundos coloca em questão a força do pacto federativo em torno da política de assistência social e de suas diretrizes, erguidas à luz de uma determinada compreensão acerca da natureza da intervenção estatal no campo da assistência. Sabe-se que a consolidação de uma política descentralizada encontra desafios significativos em um arranjo federativo que garante autonomia aos entes. Contudo, é por meio da identificação de prioridades e objetivos comuns e da pactuação de incentivos que se pode construir uma ação concertada.

6 CONCLUSÃO

Ao analisar o novo padrão de financiamento da política de assistência social, constatam-se avanços significativos, especialmente no que se refere ao cofinanciamento federal. Novos critérios de partilha e de repasses de recursos promoveram uma reformulação do padrão anterior, favorecendo a construção do Suas. O principal sentido da mudança foi o da consolidação do repasse automático fundo a fundo e a instituição de critérios de

68. Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995.

partilha mais equitativos. Deve-se reconhecer ainda que o repasse de recursos por meio dos pisos contribuiu para efetivar a reorientação da política, conforme preconizada na PNAS, muito embora algumas potencialidades do seu desenho original não tenham sido integralmente aproveitadas.

Um dos principais pilares no novo padrão, no entanto, diz respeito ao cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e quanto a isso se percebe ainda importantes desafios. Desde a aprovação da NOB/Suas, é intenso o esforço de partilhar responsabilidades entre as três esferas de governo no que tange à gestão e ao financiamento do sistema, com notável atuação da CIT. Na prática, a configuração atual do financiamento da política mostra que a União tem se concentrado, sobretudo, no financiamento dos benefícios socioassistenciais (Bolsa Família e BPC), enquanto o custeio dos serviços tem ficado a cargo principalmente dos municípios. Por sua vez, os estados apresentam uma participação relativamente mais fraca no cofinanciamento do sistema.

É fato que a análise sobre o cofinanciamento do Suas se refere apenas ao ano de 2009, o que configura um quadro parcial. Contudo, mesmo adotando-se um conceito mais amplo de gasto – execução na função *assistência social* – na tentativa de analisar um período maior, a análise mostrou um comportamento mais conservador do gasto estadual, *vis-á-vis* uma trajetória claramente expansiva do gasto municipal entre 2005 e 2009; período de notáveis esforços para a construção do Suas.

Tais resultados, entretanto, devem ser lidos com cuidado, devido às limitações das bases de dados utilizadas. Como visto, a própria organização da contabilidade pública (classificação das despesas nas funções e subfunções orçamentárias) dificulta o acompanhamento dos gastos. Ademais, o instrumento Demonstrativo Econômico-Financeiro também requer alguns aperfeiçoamentos. Portanto, as reflexões aqui expostas não consistem em conclusões definitivas, mas sim em uma contribuição para um primeiro olhar sobre as tendências que vêm marcando o recente processo de ampliação da responsabilidade de financiamento dessa política pelas três esferas do governo.

Relacionado ao menor compromisso dos estados com o cofinanciamento regular do Suas, o trabalho também encontrou uma certa dificuldade em consolidar os fundos de assistência social como instância central no financiamento da política, reunindo a totalidade de recursos destinados à área, bem como efetuando o cofinanciamento

regular fundo a fundo. Em alguns casos, os fundos de assistência social disputam espaço com fundos paralelos, configurando um significativo óbice para a consolidação da PNAS e do Suas.

Ao contrário dos estados, os municípios apresentam um engajamento relativamente mais forte no custeio do Suas. Em média, 74% dos recursos disponíveis nos municípios para o financiamento dos serviços do Suas, em 2009, procederam de recursos próprios municipais. O padrão nacional esconde, entretanto, uma diversidade importante. Alguns municípios se apresentam como os principais financiadores do Suas enquanto outros se mostram mais dependentes das transferências federais. Seja em decorrência da ausência de legislação específica, seja em decorrência das diferenças em termos de capacidade financeira ou de decisão política, os municípios brasileiros apresentam perfis bastante distintos no que se refere ao gasto na assistência. Cabe lembrar ainda a existência dos saldos financeiros resultantes da não execução de parte dos recursos correspondentes ao cofinanciamento federal dos serviços. A diferença quanto à capacidade municipal em mobilizar recursos próprios, bem como em executar recursos recebidos coloca importantes desafios à consolidação do Suas, tanto em termos de ampliação de cobertura quanto de qualidade dos serviços.

Em suma, percebe-se que a questão do pacto federativo vem se impondo à política de assistência social na medida em que avança a implementação do Suas. Respaldado pela PNAS e pela NOB/Suas de 2005, o Suas vem permitindo a estruturação do modelo descentralizado de gestão para essa política, dando origem a um novo padrão de gestão compartilhada entre os três entes federados, assentado na pactuação de estratégias, na divisão de responsabilidades, no cofinanciamento e na cooperação técnica. Os desafios que surgem nesse processo são, entretanto, bastante significativos. Eles dizem respeito às desiguais capacidades institucionais, financeiras e técnicas como também à necessidade de identificar prioridades comuns que possam fazer convergir os diferentes gestores em prol de objetivos partilhados, permitindo o avanço conjunto em direção à superação de desproteções, vulnerabilidades e violação de direitos.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. **Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 90**. Relatório nº 3. Pesquisa: Financiamento das Políticas Sociais no Brasil – Acordo Ipea/BID no BRA/07/013, 2002.

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

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

CORDEIRO, L. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, PUC, São Paulo, 2009.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. **Fundos de solidariedade e a refilantropização da política de assistência social**. 2009. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/fundos3.pdf.> Acessado em: out./2011.

DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea, 1990.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas 2005.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: assistência social 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 1, n. 17, 2009.

JACCOUD. L. B. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, C. G. *et al.* (Org.). **Assistência Social e Filantropia**. **Novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MESTRINER, M. L. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TAVARES, G. O financiamento da política de assistência social na era Suas. In: MDS; UNESCO. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Financiamento da assistência social no Brasil. **Cadernos Suas**, Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, Ano 4, n.4, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social**. Brasília, 2004.

_____. **Norma operacional básica do Suas (NOB/Suas)**. Brasília, 2005.

_____. **Relatório consolidado do MDS sobre financiamento da assistência social**. Brasília: Departamento de Gestão do Suas/SNAS, jul./2010.

ANEXO

QUADRO A.1
Critérios de transferência: pisos de proteção do Suas – descrição e regulamentação

PISO	Descrição	Portarias
Piso Básico Fixo (PBF)	Corresponde ao valor repassado para atendimento das famílias e seus membros no âmbito dos Cras, através do Programa de Atenção Integral à Família (Paif).	nº 442/2005
Piso Básico de Transição (PBT)	Destinado a dar continuidade ao custeio das ações e dos serviços da antiga rede Sac, especificamente as ações de Jornada Integral (JOI) e Jornada Parcial (JOPA) para crianças de zero a seis anos e Ações Socioeducativas de Apoio à Família de crianças de zero a seis anos (ASEF); e centros e grupos de convivência para idosos. Como o próprio nome indica, este piso destinava-se a uma função transitória: a passagem da modalidade de cofinanciamento baseada na prática de valor per capita e em séries históricas para a nova configuração pelo Suas. Ele foi extinto em janeiro de 2010 e seus recursos foram remanejados para: o Paif; os serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias, por meio do PBV (II); e o ProJovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, por meio do PBV.	nº 442/2005; nº 460/2007; nº 288/2009
Piso Básico Variável (PBV)	Previsto para realizar o co-financiamento de prioridades nacionalmente identificadas, pactuadas na CIT e deliberadas pelo Cnas, e contemplar especificidades locais e regionais que exijam valores diferenciados no cofinanciamento dos serviços no âmbito da proteção social básica. No entanto, na prática, o PBV provê recursos para as ações socioeducativas do ProJovem Adolescente. Com a extinção do PBT e a possibilidade de remanejamento dos recursos para os serviços de proteção social básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias, surgiu o PBV II. Assim, tem-se o PBV, destinado ao cofinanciamento dos serviços socioeducativos do Projovem Adolescente; e o PBV II destinado aos serviços de proteção social básica para crianças e idosos.	nº 176/2008 e nº 171/2009
Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Destina-se ao co-financiamento dos serviços prestados pelos Creas. Convém destacar, entretanto, que as ações dos Creas cofinanciadas por meio deste piso variam conforme o nível de habilitação do município (ver portarias). Este piso inclui também os valores antes repassados para financiar programas que, posteriormente, foram transformados em serviços da proteção social especial, como é o caso do Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Assim, o PFMC constitui principalmente co-financiamento federal para os serviços prestados pelo referido programa.	nº440/2005; nº 460/2007; nº 222/2008 e nº431/2008.
Piso de Transição de Média Complexidade (PTMC)	Assim como o piso de transição da proteção social básica, este piso destina-se a dar continuidade ao co-financiamento então praticado dos serviços da antiga Rede Sac até a readequação dos mesmos. Neste caso, trata-se dos repasses federais para manutenção dos serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, atendimento de reabilitação na comunidade, centro-dia e atendimento domiciliar às pessoas idosas e com deficiência.	nº 440/2005
Piso Variável de Média Complexidade	Instituído posteriormente, prevê o repasse dos recursos do co-financiamento federal para o serviço socioeducativo do Peti. O volume do repasse é proporcional aos casos de trabalho infantil registrados no Cadastro Único.	nº 431/2008
Piso de Alta Complexidade I	Destina-se à manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos e/ou adultos em situação de vulnerabilidade social que requer o abrigamento. Assim, constitui-se no co-financiamento federal dos seguintes serviços socioassistenciais prestados pelas unidades de acolhimento e abrigo: I. Albergue; II. Família Acolhedora / Substituta; III. Abrigo; IV. Casa Lar; V. República; VI. Moradias provisórias; VII. Casas de Passagem.	nº 440/2005
Piso de Alta Complexidade II	Destina-se ao co-financiamento do atendimento de usuários que, devido a situações específicas de exposição à violência, com elevado grau de dependência, necessitam de ofertas específicas e altamente qualificadas. Nesse sentido, o piso financia ações voltadas para a proteção integral de famílias e/ou indivíduos em situação de rua, idosos dependentes, adolescentes sob ameaça.	nº 440/2005

Fonte: Portarias publicadas pelo MDS. Elaboração das autoras.

QUADRO A.2

Composição do gasto federal na assistência social (função 8)

(Empenho liquidado. Valores em R$ 1,00 de dezembro/2009, corrigidos pelo IPCA)

Classificação nível 1	Classificação nível 2	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Serviços, programas e projetos	Proteção social básica	508.075.300	507.872.411	571.723.742	396.201.365	468.865.044	495.617.802	595.661.789	713.482.520	741.343.346	800.441.259
Serviços, programas e projetos	Proteção social especial	353.279.311	443.353.644	527.561.121	449.678.169	447.354.270	448.542.230	430.373.935	484.647.269	481.144.801	517.560.112
Serviços, programas e projetos	Enfrentamento da pobreza e geração de renda	165.513.770	225.109.338	157.299.245	110.797.526	48.250.230	73.291.045	19.667.377	23.868.023	37.732.351	39.085.959
Benefícios	BPC e RMV	6.328.592.776	7.270.368.679	8.213.304.901	8.827.900.110	9.689.429.886	11.172.946.296	13.292.434.621	14.928.787.779	16.405.046.430	18.712.185.203
Benefícios	Bolsa família	299.323.743			862.574.047	6.142.711.565	5.156.700.042	8.774.610.024	9.705.006.103	11.036.416.559	11.844.280.000
Benefícios	Peti	173.220.567	278.181.719	429.903.692	370.515.115		392.786.815	53.113.988	62.606.941	37.733.597	26.038.500
Benefícios	Agente jovem/ projovem		31.718.384	67.669.314	59.453.627	70.431.565	65.193.374	97.014.422	99.030.172	45.068.718	
Despesas administrativas	Despesas administrativas com benefícios	28.796.555	42.546.471	168.580.851	57.221.118	288.462.582	274.487.382	698.907.914	532.310.750	588.599.258	486.149.180
Despesas administrativas	Despesas administrativas com a PNAS	13.731.583	29.339.507	31.845.344	22.804.123	29.403.095	44.688.288	30.498.612	39.647.781	39.876.119	22.831.406
Despesas administrativas	Outras despesas administrativas				9.728.662	57.401.144	74.796.243	99.155.485	117.735.365	123.137.515	149.464.045
Segurança alimentar e nutricional	Não-classificado	148.937.211	80.821.184		305.650.866	489.371.182	642.095.755	670.498.966	686.380.057	719.096.393	737.505.403
Despesas executadas por outros órgãos	Não-classificado	30.112.432	78.043.749	19.430.214	3.051.812	738.119	76.599.324	-	-	-	-
Total		8.049.583.248	8.987.355.087	10.187.318.425	11.475.576.539	17.732.418.682	18.917.744.597	24.761.937.134	27.393.502.760	30.255.195.086	33.335.541.067

Fonte: Sidor.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Cristina Celia Alcantara Possidente
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA