

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

**Ismael Deyber Oliveira Silva**

**AS IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO PARA O  
FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO BRASIL – 2003-2015**

**Belo Horizonte**

**2016**

**Ismael Deyber Oliveira Silva**

**AS IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO PARA FINANCIAMENTO  
DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
BRASIL 2003-2015**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2016

**Ismael Deyber Oliveira Silva**

**AS IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO PARA O  
FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO BRASIL 2003-2015**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

---

Eleonora Schetinni Martins Cunha – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2016.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, por ter me proporcionado discernimento, paciência e força para persistir em meio a muitas dificuldades, à vontade de voltar para o conforto da minha terra querida, que em muitas ocasiões foi forte, e por ter inspirado a compreensão de que a conclusão do curso de Gestão Pública em uma universidade pública não seria de uma realização pessoal, mas simbolizaria a confirmação de que outras pessoas do meu convívio também podem ocupar lugares que antes não acessávamos neste país.

Agradeço a minha família, minha mãe Maria de Lourdes, meu pai Geraldo, minhas irmãs Clara, Elba e meu irmão Samuel pelo apoio e compreensão pelas ausências nos últimos anos. Agradeço aos meus conterrâneos e conterrâneas, martinho-campenses lutadores e lutadoras que me incentivaram e se alegraram comigo pelos caminhos que usei trilhar. Agradeço as minhas comunidades de fé, em Alberto Isaacson e Belo Horizonte, onde por meio do trabalho pastoral consolidei minhas convicções e aprendi a lutar pela efetivação dos princípios de justiça social, solidariedade e fraternidade.

Agradeço à minha orientadora, Márcia Soares, pelo incentivo a buscar desafios maiores e pela persistência em transmitir boa parte do conhecimento que adquiri nesse início de minha trajetória no campo da pesquisa científica. Aos colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas – *Publicus*, agradeço por compartilharem conhecimentos e experiências fundamentais para minha formação. Aos professores e professoras que tive durante esse tempo, sou grato pelo intercâmbio de saberes e pela apresentação da ciência política como uma disciplina em que eu pudesse aprofundar os estudos e a compreensão sobre gestão e políticas públicas.

As colegas da Gerência de Consultoria Temática da Assembleia Legislativa de Minas Gerais agradeço pelo incentivo de imersão à prática e por terem colaborado para que me tornasse mais sensível às múltiplas intercessões entre o Estado, as políticas públicas e a sociedade. Agradeço imensamente aos amigos e amigas que caminharam comigo durante esse percurso, cuja presença foi fundamental nos momentos difíceis, como também nos momentos alegres.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 foi o marco de redemocratização do país, inovou em diversas searas institucionais e consolidou o federalismo como forma de organização do Estado no Brasil. O mesmo texto constitucional incorporou diretrizes para a construção de um Estado de Bem-Estar redistributivo. No âmbito da seguridade social, a assistência social foi reconhecida como política pública e, regulamentada mais tarde, em 1993, através da Lei Orgânica de Assistência Social. Percorrida a década de 1990 e os primeiros anos da década seguinte, poucos avanços quanto à implementação homogênea no território brasileiro foram alcançados, ainda que direcionamentos legais importantes tenham sido instituídos, como a primeira Política Nacional de Assistência Social. Em 2003 ocorreu em Brasília a IV Conferência Nacional de Assistência Social e entre suas deliberações esteve a necessidade de construção de mecanismos que articulassem os entes federativos na oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Em 2004 foi promulgada uma nova Política Nacional e em 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social. Nesse contexto, o trabalho buscou explorar, sob a perspectiva do federalismo, como se deu o financiamento da assistência social no período compreendido entre 2003 e 2015, buscando responder a questões como quem financia a política, quanto financia e o quê financia. Os resultados demonstram que a União destinou valores expressivos de recursos durante o período, mas financiou sobretudo o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família. Os Estados tiveram participação tímida no financiamento da política e os repasses para o cofinanciamento da política não foram regulares entre as unidades da federação. Já os municípios apresentaram uma trajetória de financiamento estável da política, com participação majoritária no financiamento dos serviços socioassistenciais.

Palavras-chave: Federalismo, Assistência Social, Financiamento.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Carga Tributária Brasileira – total e participação dos entes federativos em proporção do PIB, 2003 a 2015 .....	17
Tabela 02 - Evolução dos municípios com Fundo Municipal de Assistência Social, por região e total, IBGE, 2005 a 2013 .....	24
Tabela 03 – Evolução do gasto social do Governo Federal - % do PIB, 2003 a 2015 ..	34
Tabela 04 - Composição do gasto social do Governo Federal - % do total (diretos e tributários) – 2003 a 2015 .....	35
Tabela 05 - Gasto com assistência social em % do total de despesas, 2003-2015 .....	35
Tabela 06 - Participação federativa no gasto nacional consolidado com assistência social .....	42
Tabela 07 - Evolução do gasto com assistência social em % do PIB – 2003 a 2015 .....	43
Tabela 08 - Despesa do Governo Federal com a função 08 – assistência social – valores autorizados e empenhados (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA) .....	44
Tabela 09 - Variação do orçamento do Governo Federal na função 08 em referência ao ano anterior (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro 2015 – IPCA) .....	45
Tabela 10 - Gasto do Governo Federal com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (valores deflacionados para data de 31 de dezembro de 2015- IPCA), 2003-2013 .....	46
Tabela 11 - Gasto do Governo Federal com o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), nas modalidades idoso e pessoa com deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015) ...	47
Tabela 12 - Gasto do Governo Federal com o pagamento do Programa Bolsa Família PBF (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA) .....	49
Tabela 13 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano, 2003-2015 ...	49
Tabela 14 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano no âmbito do BPC, por modalidade, 2003-2015 .....	50

Tabela 15 - Gasto do Governo Federal com os Serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (em valores deflacionados para a data de 31 dezembro de 2015 – IPCA), 2006 -2015 ..... 51

Tabela 16 - Gasto do Governo Federal com a Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA) ..... 52

Tabela 17 - Municípios que dispunham de legislação que delimitava % mínimo de Gasto em Assistência Social, 2005 e 2009, por Região e Brasil, IBGE ..... 58

Tabela 18 - Cobertura do cofinanciamento da União e dos Estados aos Municípios Brasileiros, total e por grande região, 2009 e 2013 ..... 60

Tabela 19 - Cobertura do cofinanciamento da União e dos Estados aos Municípios Brasileiros, total e por porte populacional, 2009 e 2013 ..... 60

Tabela 20 - Gasto médio dos municípios brasileiros, em valores deflacionados para a data de 31 dezembro de 2015 – IPCA, e % médio do gasto em Assistência Social em termos da despesa total, Brasil e grandes regiões, 2003 a 2015 ..... 63

Tabela 21 - Gasto médio dos municípios brasileiros, em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA, e % médio do gasto em Assistência Social em termos da despesa total, por porte populacional, 2003 a 2015 ..... 63

Tabela 22 - Municípios que receberam recursos IGD-M e IGD-SUAS, Brasil e grandes regiões, 2013 ..... 64

Tabela 23 - Municípios que receberam recursos IGD-M e IGD-SUAS, por porte populacional, 2013 ..... 65

#### GRÁFICOS:

Gráfico 01 – Evolução da quantidade de CRAS, Brasil, 2007-2015 ..... 28

Gráfico 02 – Evolução da quantidade de CREAS, Brasil, 2009-2015 ..... 29

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 FEDERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ATUAL .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Configuração do Federalismo no Brasil após 1988.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 A política de assistência social na Constituição Federal e na legislação     infraconstitucional .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 A Política Nacional de Assistência Social de 2004 e o Sistema Único de     Assistência Social .....</b>	<b>20</b>
<b>3 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO (2003 A 2015) .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Pactos e regras de financiamento do SUAS na Federação Brasileira .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Trajetória de gasto dos entes federativos com a política de assistência     social .....</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>



## **1 INTRODUÇÃO**

O desenho institucional estabelecido na Constituição Federal de 1988 ratificou o federalismo como forma de organização do Estado e trouxe em seu bojo inovações importantes, como a elevação do município à condição de ente, concedendo-lhe autonomia política e administrativa (SOUZA, 2006; BERCOVICI, 2004). Da mesma forma, foi expressa no novo marco legal maior descentralização fiscal quanto à arrecadação tributária e à transferência de receitas entre os entes, sobretudo da União aos governos municipais, característica que favoreceu o processo de descentralização no campo da implementação de políticas públicas.

Outro direcionamento claro nesse ambiente de redemocratização foi o esforço pela estruturação de um Estado de Bem-Estar Social redistributivo, na perspectiva de contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas que caracterizavam e até hoje marcam o país. Assim, a garantia da responsabilidade estatal pela provisão dos direitos sociais, como saúde, educação e assistência social, destacou-se no novo arranjo constitucional a ponto de ser denominado comumente como “Constituição Cidadã”.

Nesse âmbito, a política de assistência social, integrante da seguridade social juntamente com as políticas de saúde e previdência social, cumpriu no período pós-constitucional, onde foi afirmada a sua conformação como um direito social, um importante papel na superação das desigualdades sociais presentes no país (SPOSÁTI, 2013). Possuindo como identidade a prestação de serviços socioassistenciais e a concessão de benefícios segundo os princípios da gratuidade e da universalidade, a política se propõe a atender a todos os cidadãos que dela necessitem, conforme a delimitação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que é a principal legislação que a orienta. Aprovada em 07 de dezembro de 1993, como Lei 8.742, e mais tarde alterada pela lei 12.435 de 06 de julho de 2011, a LOAS regulamentou os princípios da política, propondo que esta deveria observar as diretrizes de descentralização, participação popular e o primado da atribuição do Estado sobre a condução da política em cada nível de governo. Sua alteração em 2011 teve por objetivo revisar o modelo de organização da assistência social, incorporando o Sistema Único de Assistência Social aos seus parâmetros (BRASIL, 1993 e 2011).

Percorrida a década de 1990, onde a base legal elementar da política foi alcançada sem, contudo, haver avanços em termos de implementação homogênea no território nacional, no início dos anos 2000 e especificamente em 2004, com a publicação de uma nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS, foram alcançados importantes direcionamentos normativos, que inovaram ao buscar estabelecer a garantia de maior segurança aos cidadãos nas diversas searas da existência, sejam essas de acolhida, de promoção à autonomia, de enfrentamento a riscos inerentes a sobrevivência e de segurança de renda (SÁTYRO e CUNHA, 2014, p. 19).

Para cumprimento dos objetivos da política, e a sua conseqüente materialização em oferta dos serviços e benefícios previstos na legislação, verificou-se um esforço para a construção de parâmetros nacionais que direcionassem a ação pública, com a articulação entre os entes governamentais para permitir ao Estado brasileiro atender os cidadãos conforme a necessidade que apresentassem, para a superação das diferentes vulnerabilidades, em todo o vasto território brasileiro. Reconhecendo a trajetória de estruturação da política, desde que obteve uma reorientação na Casta Constitucional, Colin e Jaccoud (2013) afirmam que a política tornou-se efetiva no âmbito da seguridade social à medida que foi regulamentada, intermediou a ação entre os entes federados e caminhou no sentido de estender seu alcance aos cidadãos que dela necessitavam.

Dessa maneira, seguindo o exemplo da institucionalidade construída para a política pública de saúde, que teve desde 1990 no Sistema Único de Saúde uma estratégia para a busca pela universalização do atendimento dos cidadãos, e conforme as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, como também das assertivas incluídas na PNAS em 2004, estruturou-se a partir de uma Norma Operacional Básica - NOB, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Este arranjo institucional tornou-se a estratégia para operacionalizar a rede socioassistencial ao longo do território, garantindo atendimento aos indivíduos e às famílias, padronizando ofertas e proporcionando otimização dos recursos empregados, assim como maior transparência acerca da ação pública implementada. Portanto, o sistema articula a prestação de serviços e a concessão de benefícios a partir do pacto firmado entre a União, os estados e os municípios, delimitando regras inclusive para o

financiamento conjunto das ações, que se constitui como variável importante quando o objetivo é verificar a trajetória de implementação da política. Essa evolução do marco legal, com a construção de um sistema único, tal como realizado na saúde, foi um mecanismo utilizado pelo Governo Federal para coordenar a posterior implementação juntos aos Estados e, principalmente, municípios.

Outra estratégia de coordenação federativa, o financiamento, que de fato viabiliza a realização das medidas previstas nas leis e normas, caracteriza-se como importante categoria de análise. Se a centralização jurisdicional na União é uma característica na formulação da política, no campo do financiamento percebe-se um compartilhamento de competências para o custeio dos serviços socioassistenciais. Mensurar, através de uma exploração da trajetória de gastos dos entes federativos com assistência social, o quê financiam cada ente e quanto financiam é um exercício que pode evidenciar como tem se conformado as relações intergovernamentais nesse campo e como uma política que é prioridade da União tem sido tratada pelos demais entes.

Por isso, assumindo a premissa que o federalismo é variável institucional importante para a implementação de políticas públicas no Brasil, com destaque para as de caráter social (ARRETCHE, 2004; SOARES e CUNHA 2016), torna-se pertinente compreender a interação desse condicionante institucional, analisando o modelo de federalismo adotado no Brasil e o papel que cada ente constituinte exerce na formulação e implementação da política de assistência social. Aspecto relevante e mais específico, e que este trabalho toma como desafio, consiste na visualização da trajetória de gasto da referida política possuindo como lente a estrutura federativa. O objetivo é analisar a contribuição de cada governo, entre o período de 2003 a 2015, no financiamento da política, buscando realizar a devida diferenciação sobre o que foi financiado, se serviços socioassistenciais ou benefícios, e por quem (qual ente?). A delimitação temporal justifica-se por nesse período ter sido implementada a política na lógica do SUAS (2005 - 2015). Optou-se por iniciar a série em 2003 pela disponibilidade dos dados acerca do financiamento federal e também por esse ano marcar o início de um novo presidente da República, que desde o princípio teve a política entre suas prioridades.

O trabalho busca contribuir com o esforço de outros estudos na área, como o de Mesquista et al. (2012) e Salvador (2011). Mesquita et al. no trabalho “Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social”, desenvolvido no

âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, demonstraram como a sistemática de financiamento do SUAS foi estabelecida de modo a induzir os entes federativos a cumprirem com suas responsabilidades, nos termos da LOAS e de outras normativas do próprio sistema. Por seu turno, Salvador (2011), no trabalho “Orçamento da Assistência Social entre benefícios e serviços” atentou-se para o esforço dos entes para o financiamento da política de assistência social em duas frentes: na prestação de serviços e benefícios socioassistenciais.

Nessa via, o trabalho adota um recorte temporal maior que os acima citados, 13 anos, e mais recente, contemplando o último exercício financeiro encerrado, que é o ano de 2015. Pode colaborar, dessa forma, com a extensão do debate sobre a participação dos entes federativos no cofinanciamento da política de assistência social, em um cenário marcado por desigualdades sociais profundas que repercutem, inclusive, na capacidade dos entes subnacionais em prover serviços e benefícios à população e em demanda que apresentam para as ofertas da política de assistência social. Pretende-se, desse modo, analisar a estrutura das relações intergovernamentais, no financiamento da política a partir da trajetória de gastos realizados entre 2003 e 2015, destacando qual tem sido a participação dos entes no financiamento dos serviços, benefícios e projetos.

A metodologia adotada consistirá em revisão da bibliografia e da legislação que analisa o federalismo, a política de assistência social e a relação entre esses. Mais precisamente, serão expostos e discutidos os mecanismos de financiamento público da assistência social. Posteriormente, serão analisados dados secundários disponibilizados por órgãos governamentais através de coleta e apresentação periódica, como os demonstrativos de gastos da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, agregados no Balanço do Setor Público Nacional - BSPN e no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, acessado por meio da Plataforma Siga Brasil, do Senado Federal. Também serão utilizados dados do Censo SUAS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, bem como as informações contidas na MUNIC, que é a Pesquisa Básica de Informações Municipais, e na ESTADIC, que é a Pesquisa Básica de Informações Estaduais, ambas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE.

É importante destacar que esse estudo constitui parte da pesquisa “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina: uma análise das políticas de educação, saúde

e assistência social”, desenvolvida no âmbito do *Publicus* - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Minas Gerais. E sua contribuição para a pesquisa consiste em apresentar e discutir o processo de cofinanciamento federal da política de assistência social no Brasil, o que adiante servirá de elemento de comparação com a política de assistência social da Argentina, país que adota o federalismo e que possui características institucionais distintas no que concerne as relações intergovernamentais, inclusive na coordenação para o provimento de políticas sociais.

O trabalho está dividido em dois capítulos, para além desta introdução e das conclusões que se seguirão ao final. O primeiro capítulo explora o desenho institucional do federalismo na Nova República, período compreendido entre 1988 e 2015, e também a evolução do marco legal da política de assistência social entre 2003 e 2015, recuperando ainda, fatos importantes de sua trajetória desde a promulgação da CF/88, atentando-se para a dimensão do financiamento.

No segundo capítulo, a partir de indagações surgidas do campo de estudo das finanças públicas, do federalismo fiscal e das relações intergovernamentais, buscar-se-á evidenciar a trajetória de gastos na área, identificando o gasto de cada ente e a destinação desses recursos. Por fim, as conclusões apresentarão uma síntese dos achados e apontará algumas questões pertinentes aos desafios que se apresentam para a política no contexto atual de ajuste fiscal que desponta como agenda para os governos no Brasil.

## **2. FEDERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ATUAL**

Federalismo é uma forma de Estado que ultrapassa uma mera fragmentação de poder entre governos, consistindo em um regime “estruturado por um conjunto de instituições” (RODDEN, 2005) que permite a distribuição e redistribuição da autoridade. Soares (2011) advoga que consiste em uma maneira de organização territorial do poder político que admite a existência de duas esferas de governo autônomas e interdependentes, sendo uma nacional e outra subnacional. Tsebelis (2009) pondera que o federalismo impõe, por suas estruturas, a existência de mais atores com poder de veto, à medida que a autoridade decisória é distribuída. Soares e Machado (2016) ainda asseguram que “o federalismo deve ser entendido como um fenômeno múltiplo que, dependendo de sua conformação, pode ter efeitos diferenciados nas políticas públicas, em especial sobre as políticas sociais” (p. 02).

Existe um profícuo debate acerca dos efeitos das instituições do federalismo e sua relação com a democratização dos Estados Nacionais (STEPAN, 1999; ARRETCHE, 2001). Recentemente, também se formou uma agenda de pesquisa que tem se mostrado substantiva, versando sobre as conexões que federalismo e políticas públicas acumulam. Essas discussões, assentadas em metodologias variadas, incentivam o aprofundamento e despertam o interesse para investigações como esta que se propõe, à medida que considera o federalismo como um conjunto de instituições que influenciam as estruturas de tomada de decisões e de produção de consensos, assim como a implementação das políticas públicas, como o caso da assistência social.

No Brasil, a assistência social foi marcada por ações fragmentadas e residuais a partir do início da década de 1940, quando ganhou alguma densidade, possuindo a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada em 1942, como agência que coordenava as ações implementadas (CARDOSO Jr e JACCOUD, 2005). Entre esse início da política, ocorrido no Estado Novo, e a promulgação da CF/88, a LBA priorizou o atendimento ao idoso, aos portadores de deficiência, ao público de 0 a 14 anos e ao público que frequentava creches (BRASIL, 2013).

Marcada pela caridade durante muitos anos e pela incipiente presença do Estado, a política adquiriu contornos diferentes na CF/88, quando foi inscrita entre as políticas sociais, tornando-se responsabilidade do Estado. Como previsto na Constituição, sua regulamentação veio com a LOAS, elaborada em 1993. Após esse marco, outras

normativas foram incorporadas ao conjunto da legislação, como as Políticas Nacionais, 1998 e 2004, e as Normas Operacionais Básicas, como a do Sistema Único de Assistência Social, a NOB-SUAS, lançada em 2005 e reformulada em 2012, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a NOB – RH, de 2006, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, publicada em 2009.

O SUAS imprimiu um impulso substantivo na implantação de serviços socioassistenciais no território nacional, estabelecendo critérios de partilha de recursos com vistas a promover transparência e a cobertura às famílias em situação de vulnerabilidade no território nacional, permitindo uma distribuição mais equitativa e buscando a superação de distorções regionais históricas (BRASIL, 2012, p. 12). Dessa forma, uma dimensão federativa importante para a compreensão da política de assistência social, estabelecida nos marcos que a regulamentaram e que merece ser analisada em sua implementação, é o seu financiamento. O novo modelo inaugurado com o SUAS adotou a sistemática de repasses por meio de pisos de proteção, buscando garantir a oferta perene dos serviços socioassistenciais, rompendo com a lógica convencional tradicional (BRASIL, 2012, p. 12).

Neste capítulo, será discutido o desenho institucional do federalismo a partir da CF/88, assim como será realizada a apresentação da evolução legal da política de assistência social, buscando verificar como a organização institucional do federalismo importou para a nova organização da política. A metodologia consiste em revisão bibliográfica da literatura recente sobre o tema, e também consulta as principais normas infraconstitucionais da assistência social produzidas após a CF/88.

## **2.1 Configuração do federalismo no Brasil a partir de 1988**

A Constituição Federal de 1988 é, para muitos analistas, a materialização do esforço de refundação do Estado Brasileiro, laureado pelo ensejo da retomada da democracia após mais de duas décadas de vigência de um regime autoritário. O movimento pela redemocratização, fortalecido que esteve durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), garantiu que fossem consideradas nas linhas do novo marco legal muitas premissas que àquela época, indicavam maiores possibilidades de sustentação do ciclo de soberania popular que se inaugurava. Dentre essas premissas, o federalismo como instituição e forma de Estado no Brasil foi reafirmado em uma perspectiva de forte descentralização, especialmente de municipalização.

BERCOVICI (2004) considera que uma das grandes inovações trazida pelo novo texto constitucional foi a elevação do município a ente federativo, com competência de auto-organização, o que era também entendido como mais um movimento de democratização. ALMEIDA (2005) apregoa que a descentralização foi apontada como um caminho a seguir por se contradizer ao modelo vivenciado durante os anos do regime autoritário que concentrou decisões, recursos financeiros e competências no governo central. No plano das relações fiscais não foi diferente, REZENDE (2010) assevera que os ciclos políticos na trajetória do país foram realmente determinantes para o estabelecimento de uma dicotomia entre centralização autoritária e descentralização democrática. A constatação indica que em épocas de autoritarismo os recursos eram controlados sobremaneira pelo governo central, e já em épocas de vivência democrática, executados de forma mais descentralizada.

No entanto, a despeito da descentralização que ocorreu a partir do impulso da CF/88, a União continuou com um expressivo papel no que tange a formulação de políticas públicas, e notadamente na área de políticas sociais. Nesse cenário, em que se combinam um modelo de federalismo que admite três esferas de governo autônomas, maior descentralização e o evidente direcionamento pela estruturação de um Estado de Bem-Estar Social, que seja capaz de contribuir com a redução das desigualdades sociais e regionais que foram marcantes em toda história brasileira, a União tem importância fundamental em coordenar e conduzir estratégias direcionadas aos cidadãos em diferentes partes do país. Nessa perspectiva, Arretche (2010, p. 594) pontua que:

Orientações normativas solidamente instaladas tenderam a dar maior prioridade a políticas nacionais homogêneas do que a demandas por autonomia regional. A desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas deu origem à centralização na União das funções tributárias, de planejamento, e mesmo de execução de políticas. (Arretche, 2010, p. 594)

Rezende (2010) assinala que a estrutura de iniquidades regionais e sociais impõe, para além da agenda de superar as incongruências fiscais, a criação de condições para que os cidadãos tenham acesso equivalente a possibilidades de progresso social, ainda que sejam diferentes os locais de moradia no país. Nesse cerne é que se instalam os desafios adicionais para a política de assistência social apontados por Soares e Cunha



(2016), causados, em grande medida pela dificuldade de combinar a coordenação necessária com a autonomia política e a descentralização de recursos financeiros.

Outra questão que aflige o cumprimento dos fins redistributivos na nova ordem constitucional é a forma estabelecida de arrecadação e repartição de tributos entre os entes. A Tabela 01, exposta abaixo, apresenta a participação dos entes federados na carga tributária de 2003 a 2015.

**Tabela 1 – Carga Tributária Brasileira – total e participação dos entes federativos em proporção do PIB, 2003 a 2015.**

	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>
Federal	24,24	23,94	22,81%	21,54%
Estadual	9,14	8,45	8,59%	8,84%
Municipal	1,53	1,55	2,00%	2,33%
<b>Total</b>	<b>34,92</b>	<b>33,95</b>	<b>33,40%</b>	<b>32,71%</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil - Análise por Tributos e Bases de Incidência, 2003, 2007, 2011 e 2015. Elaboração Própria.

Observa-se que poucas mudanças ocorreram com o comportamento da carga tributária bruta durante esse período de 13 anos. Em termos de participação, o Governo Federal ocupou a posição de quem mais arrecadou receitas durante todo o período. Por outro lado, os Governos Municipais permaneceram entre aqueles que menos receitas adquiriram através da arrecadação direta de impostos, ainda que tenham obtido ganhos no período, saindo de 1,53% em 2003 e alcançando 2,33% em 2015. Os Estados, ocupando a posição intermediária, demonstraram queda na arrecadação durante o período analisado, obtendo 9,14% no princípio, em 2003, e terminando a série histórica com 8,84%.

Esse cenário, em que o Governo Federal acumula a responsabilidade de arrecadar a maior proporção das receitas tributárias no Brasil, é resultado do arranjo tributário e fiscal concebido no Regime Militar e que pouco foi modificado com a CF/88, ainda que ela tenha direcionado maiores responsabilidades aos governos municipais quanto à provisão de serviços públicos aos cidadãos. Para que assimetrias quanto à arrecadação e o gasto sejam atenuadas, e assim seja possível um maior equilíbrio fiscal entre os entes, vigoram transferências da União para os governos estaduais e municipais, e dos Estados para os governo municipais.

Dessa forma, a federação brasileira adotou ao longo do tempo expressivos mecanismos de transferência de receitas, cuja arrecadação é concentrada na União. Nesse sentido, a composição das receitas dos municípios e estados depende, para além da arrecadação que realizam, de uma série de repasses oriundos da União. Em que pese esse cenário, de redistribuição de receitas para os governos subnacionais, vigora desde 2001 a Lei Complementar 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe mais rigidez a gestão orçamentária, estabelecendo limites para o gasto com o pagamento de salários para o funcionalismo público, por exemplo.

## **2.1 A Política de assistência social na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional**

Muitas vezes enxergada como restrita a ações de caridade, e marcada por uma indefinição acerca de quem era responsável por sua provisão, a assistência social busca abandonar essa perspectiva a partir da CF/88 e, definitivamente, na década de 1990, momento em que é promulgada a LOAS (1993), delimitando em seu arcabouço institucional que a responsabilidade por sua provisão é pública e estatal. Colin e Jaccoud (2013) destacam esta busca pelo abandono de uma lógica em que a ação estatal no campo da política era residual, repleta de práticas clientelistas e patrimonialistas, ações fragmentadas e fortemente ligadas ao amadorismo.

Na Carta Magna, a assistência social aparece inscrita no artigo 194 como integrante da seguridade social, ao lado de saúde e previdência social, sendo organizada conforme princípios que denotam o esforço de inclusão e afirmação de direitos sociais, parte importante do ambiente de redemocratização. Nos termos dos constituintes, a seguridade social está orientada pelos seguintes objetivos:

“I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – universalidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV- irredutibilidade do valor dos benefícios; V- equidade na forma de participação e no custeio; VI- diversidade da base de financiamento; e, VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988)

Por seu turno, a referência à assistência social delimita que sua prestação é destinada a quem necessite e não requer contribuição, especificando, no artigo 203, quais são seus objetivos:

“I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice; II- o amparo a crianças e adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei..” (BRASIL, 1988).

Também foi expresso, ainda que em linhas gerais, no artigo 204, a maneira de organização dos seus serviços, ressaltando que a descentralização político-administrativa e a participação popular deveriam ser observadas como princípios estruturadores desse campo de intervenção que o Estado adentrava incisivamente. Sobre o primeiro princípio, é importante salientar que cabe a União responsabilidade quanto à coordenação e ao estabelecimento de normas gerais, e aos Estados e Municípios quanto à coordenação e à execução de seus respectivos programas, em parceria com as entidades prestadoras de serviços de assistência social.

Nessa perspectiva, a assistência social teve seus objetivos e princípios norteadores constitucionalizados. Contudo, diferente da saúde, a política demorou a ser de fato regulamentada, exigência esta que fora prevista pelos constituintes. O início do cumprimento desse compromisso se deu com a promulgação da LOAS. O texto dessa lei, que fora inúmeras vezes modificado e alvo de vetos pelo presidente Fernando Collor de Melo, só foi promulgado em 1993, com a assinatura do já então presidente Itamar Franco (SÁTYRO E CUNHA, 2014).

Nos anos subsequentes a esse marco, a política caminhou a passos lentos, sendo implementada de maneira tímida e fragmentada (COSTA e PALOTTI, 2013; FRANZESE e ABRÚCIO, 2013). Contudo, deve-se ressaltar que a Secretaria de Assistência Social - SAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, durante esse período:

produziu a Primeira Norma Operacional Básica (NOB), em 1997, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica

– NOB/02, em 1998, ambas aprovadas pela Resolução no. 207/98, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Além disso, foi regulamentado (1996) e implantado (1997) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, com uma interpretação mais restritiva do que a LOAS para *deficientes e família, alcançando* 346.000 beneficiários no seu primeiro ano. (SÁTYRO e CUNHA, 2014, p. 14).

Segundo Couto et al. a primeira PNAS, em 1998, representou um marco na trajetória legislativa da política. Contudo, não foi coerente com o que se previu na legislação anterior, a LOAS e, ainda, “apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária (...) que se tornou o principal programa de enfrentamento a pobreza” (Couto et al. p. 35 e 36).

No que tange a disponibilização de recursos para as ações realizadas entre a promulgação da LOAS e a criação do SUAS, Mesquita et al. (2012) apontam problemas no financiamento da política, relativos não somente à insuficiência nos aportes financeiros para o custeio das iniciativas públicas, mas também no plano de “uma complexa institucionalidade no aporte de recursos às entidades privadas” (p. 12), uma vez que a União considerava o desempenho prévio das instituições e não a carência da população atendida. O Governo Federal era centralizador e estipulava valores para financiamento das ações levando em considerações somente o histórico de recursos transferidos via convênios aos municípios e entidades, firmados pela antiga LBA. É interessante ressaltar que esse período também foi caracterizado, no espaço institucional macroeconômico, como de vigorosa crise fiscal, com os entes federativos subnacionais apresentando dificuldade de financiamento e alto endividamento.

## **2.2 A Política Nacional de Assistência Social de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social**

Percorridos os anos finais da década de 1990, assim como os primeiros da década subsequente, nos quais prevaleceu a manutenção da política de assistência social como atividade a ser prestada preferencialmente por meio de parcerias com a sociedade civil, sem que os esforços pela mobilização e construção de capacidades estatais para ofertá-la tenham alcançado resultados homogêneos no país, uma mudança de rota foi observada

nesse campo de política pública, iniciando um período em que houve um expressivo aumento da participação estatal na provisão dos serviços, ainda que as entidades privadas tenham permanecido como componente estratégico para as ofertas da assistência social. Fundamentos importantes foram construídos e implementados a partir de 2003, fato que se deu principalmente pela priorização programática do grupo político vencedor das eleições presidenciais de 2002. Menicucci (2006), refletindo sobre o processo de implementação de políticas públicas afirma que o sucesso destas “está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político dos afetados por ela.” (p.73).

Em 2003 reuniram-se em Brasília militantes, usuários, trabalhadores da assistência social, acadêmicos e políticos, com representação numerosa dos municípios, para realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esse evento é percebido na trajetória da política como um marco para a estruturação de novas bases para a sua implementação, tornando-a mais precisa na delimitação das seguranças que pretendia garantir, das vulnerabilidades que se dedicava a enfrentar, e da abrangência que necessitava no que concerne à oferta dos serviços e em termos da cobertura aos cidadãos no vasto território nacional. A partir das deliberações realizadas pelos distintos atores reunidos, que podem ser nomeados como a comunidade de defesa dessa política pública (CAPELLA e BRASIL, 2015), constatou-se a necessidade de estruturação de um sistema que garantisse uma ampla rede estatal para prestação de serviços, desenvolvimento de programas, e concessão de benefícios para atender as vulnerabilidades sociais do povo brasileiro (SPOSATI, 2013).

Como resultado desse processo, a nova PNAS tornou-se realidade por meio da Resolução 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social. A perspectiva federativa de organização da política foi delineada em seu texto:

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. (BRASIL, 2005, p.16)

A PNAS/2004 apresenta como objetivos a provisão de serviços e benefícios que se agregam em níveis de proteção, básica e especial, direcionando-se a indivíduos e grupos que a demandam, sejam de moradores de áreas urbanas ou rurais, vinculando-se a diretriz da matricialidade sociofamiliar, entendendo como fundamentais os laços familiares e comunitários. Também se fazem presentes na PNAS dimensões importantes que estruturam e caracterizam as intervenções realizadas, sendo as principais: a intersectorialidade, o entendimento mais amplo dos diferentes perfis de usuários da política, e a perspectiva territorial que impõe ao planejamento das ações a serem realizadas a necessidade de se ater aos territórios como partes integradoras e indissociáveis da cidade (BRASIL, 2004).

É importante destacar, para os objetivos do presente estudo, essa diretriz que identificou os municípios como *locus* preferencial de implementação das intervenções previstas, fator que exigiu uma detida e consubstanciada reflexão quanto ao processo de gestão da política, atrelando descentralização à necessidade de se ater as desigualdades inerentes a composição de cada território (BRASIL, 2005) . Tomados como parceiros para a implementação de uma política de caráter nacional, os municípios necessitavam, para além de aportes de recursos financeiros, de uma atenção especial quanto ao modo de operar no campo da assistência social, desafio novo e bastante pretensioso para a vasta maioria dos governos locais, que acumulava uma grande demanda por intervenção pública para a superação de vulnerabilidades de sua população e, ao mesmo tempo, detinham pouca capacidade operacional para realizá-la.

Nesse cenário de ampliação da responsabilidade estatal para o provimento da política de assistência social e diante da heterogeneidade de capacidades institucionais dos entes federativos, com destaque para o municípios, para assumirem a execução da parte que lhes cabia nas ofertas da PNAS, a emergência do SUAS tornou-se fundamental para que se cumprisse a agenda de inclusão e de garantia dos direitos de cidadania assumida pela CF/88. Couto et al. (2012) identificam o SUAS como o elemento de “articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual.” (Couto et al. 2012, p.38).

O SUAS foi instituído pela Norma Operacional Básica, em 2005. Colin e Jaccoud (2013, p.47) afirmam que:

com a Nob-Suas, avançou-se na integração entre as diversas esferas de governo e na organização dos níveis de proteção social, básico e especial. Ela ampliou a organicidade do desenho e dos arranjos institucionais para a prestação de serviços. A pactuação e coordenação federativa, a nova sistemática de financiamento com regularidade dos repasses federais e os mecanismos automáticos de transferências de recursos fundo a fundo ancorada em pisos, critérios e indicadores de partilha, fortaleceram a institucionalidade da política. (COLIN e JACCOUD, 2013, p. 47)

O sistema de financiamento que veio com o SUAS, que as autoras atribuem como um dos marcos importantes que fortaleceram a institucionalização da política, está assentado na lógica de repasses regulares e diretos da União aos governos subnacionais, e dos Estados aos seus respectivos municípios, com a finalidade de complementar os aportes próprios dos entes, preferencialmente, via transferência fundo-a-fundo.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi previsto na LOAS como instrumento de gestão da política e como nova face do extinto Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC), de 1985. Os Fundos Estaduais e Municipais tiveram um processo gradativo de estruturação, desde 1993, e isso se deve, principalmente, a exigência presente no artigo 30 da LOAS de que Fundos, Conselhos e Planos da política fossem requisitos elementares para que os governos pleiteassem recursos e repasses para as ações e serviços que começavam a ser desenvolvidos segundo a lógica estatal de provisão. Conforme ressalta Bressan (2004), “o Fundo passa a ser um instrumento permanente, articulador e estratégico para a gestão da política. [...] O Fundo retrata como está a política, o que é prioritário ou não, se está sendo concretizado o que foi proposto no Plano ou não” (p. 16). Neste aspecto, a NOB/SUAS (2005) estabelece que:

a instituição de fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração, bem como para o controle social de toda a execução financeira (p.47).

A tabela 02 apresenta a evolução no número e no percentual de municípios com Fundo de Assistência Social. Observa-se que em 2005 já era expressivo o número de municípios com Fundos Municipais de Assistência Social - FMAS. No conjunto dos municípios brasileiros, que à época totalizavam 5.564, 91% haviam constituído o seu fundo próprio da assistência social. Na perspectiva das regiões brasileiras, a Região Sul era a que possuía um índice mais alto de implementação do Fundo, alcançando 94%. Por outro lado, a Região Centro-oeste era a que menos possuía, em termos percentuais, municípios com esse mecanismo, 82%. Em 2009 os índices apontavam para uma aproximação à universalização da existência de FMAS, o que evoluiu ainda mais em 2013, quando somente 33 municípios, dos 5570, não possuíam a presença desse instrumento de gestão da política.

**Tabela 02 - Evolução dos municípios com Fundo Municipal de Assistência Social, por região e total, IBGE, 2005 a 2013.**

ABRANGÊNCIA	2005			2009			2013		
	TOTAL	COM FUNDO	%	TOTAL	COM FUNDO	%	TOTAL	COM FUNDO	%
Região Norte	449	377	84%	449	430	96%	450	445	99%
Região Nordeste	1 793	1 657	92%	1 794	1 755	98%	1 794	1 779	99,2%
Região Sudeste	1 668	1 542	92%	1 668	1 646	99%	1 668	1 664	99,8%
Região Sul	1 188	1 120	94%	1 188	1 152	97%	1 191	1 184	99%
Região Centro-Oeste	466	383	82%	466	455	98%	467	465	99,6%
Brasil	5 564	5 079	91%	5565	5 438	98%	5 570	5 537	99%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Básica de Informações Municipais, MUNIC, 2005, 2009 e 2013. Elaboração Própria.

Uma vez que articula entes autônomos diante das complexas atribuições mencionadas, que acumulam responsabilidades de coordenação, gestão, financiamento e execução das ações de assistência social, o SUAS também dispõe de instâncias onde transitam e exercem representação os atores governamentais diretamente envolvidos com a política de assistência social. No que concerne a pactuação, União, Estados e Municípios reúnem-se na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), e os dois últimos em suas respectivas Comissões Intergestores Bipartite (CIB). No exercício do controle social, a sociedade civil organizada e governos se reúnem no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), repercutindo essa formatação nos respectivos



Conselhos Estaduais e Municipais espalhados pelo território. Outra instância relevante são as Conferências de Assistência Social, realizadas ordinariamente a cada quatro anos, reunindo uma multiplicidade de atores que compõe os segmentos de usuários, trabalhadores, gestores e agentes políticos. Sobre esse aparato institucional, Colin e Jaccoud (2013) ponderam que:

a relevância destas instâncias se deve ao fato de que os direitos sociais implicam na uniformidade do atendimento em todo o território nacional. Exigem unidade nos conteúdos das ofertas, desde a eleição de prioridades a definição de formatos, qualidade e financiamento, com inúmeros impactos na gestão além de demanda de ação coordenada e integrada dos diferentes níveis de governo. (COLIN e JACCOUD, 2013, p. 48)

Lotta e Vaz (2012), em trabalho que analisa a trajetória de adoção de sistemas de políticas públicas desde a CF/88, como ocorrido na política de assistência social com o SUAS em 2005, advogam que esses arranjos podem favorecer uma relação razoável entre os entes federativos, adotando incentivos e induções que atuam no sentido de fomentar a adesão ao pacto, vinculando o repasse de recursos e determinando parâmetros essenciais para execução e monitoramento das intervenções. Assim, a noção a que se chega é que os novos arranjos institucionais, como o SUAS, constituem-se como iniciativas adotadas para favorecer:

a implementação [oferta de serviços] na medida em que passam a diversos entes, organizações ou atores, responsabilidades compartilhadas pela execução das ações desenhadas ou formuladas. Para que esses atores trabalhem coletivamente, são previstas instâncias de tomada de decisão relacionadas à execução das políticas e que garante maior integralidade e intersectorialidade na implementação. (LOTTA e VAZ, 2012, p. 09)

Partindo para uma análise do modelo como se organiza e do conteúdo das ofertas que o SUAS disponibiliza, tem-se por um lado à agregação de serviços socioassistenciais em níveis de proteção social e, por outro lado, benefícios socioassistenciais e programas de transferência direta de renda, cujos principais são: o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa Bolsa Família – PBF. Essa divisão é percebida pelos próprios burocratas do sistema (BICHIR, 2016), como também afeta, em certa medida, os usuários da política que podem ser beneficiários de

benefícios socioassistenciais e de programas de transferência de renda e por falhas processuais e de integração dos sistemas utilizados, não terem acesso aos serviços socioassistenciais, mesmo se suas condições e vulnerabilidades os tornarem elegíveis para isso.

Bichir (2016) argumenta que “é possível identificar processos paralelos e eventualmente entrecruzados de construção de capacidades para operação da transferência condicionada de renda e para a consolidação da política de assistência social” (p.113). A autora informa que essa dissociação que é percebida se deve, em certa medida, pelo fato de os programas de transferência de renda terem sido criados desconsiderando as capacidades que já se acumulavam para a execução da política de assistência social, e tendo assim permanecido, construiu suas próprias estruturas e processos. Ainda que o diagnóstico delimite uma separação, esforços substantivos para maior integração dessas ofertas públicas que o Estado brasileiro tem realizado podem ser observados. Dentre as atribuições que se coadunam, verifica-se o acompanhamento a nível local, pelos trabalhadores da assistência social, do cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários dos programas de transferência de renda, o que aproxima os cidadãos dos equipamentos públicos onde são ofertados grande parte dos serviços socioassistenciais.

Os benefícios socioassistenciais e os programas de transferência direta de renda representam frentes que consomem boa parte dos recursos da assistência social, sendo financiadas predominantemente pela União. O BPC é um benefício de um salário mínimo, destinado a pessoas com deficiência e idosos de baixa renda, não exigindo contribuição prévia. Freitas et al. (2013) asseveram que:

a previsão constitucional do BPC no âmbito da assistência social constitui-se num dos mais importantes marcos da proteção social brasileira. Vinculado ao salário mínimo e não associado ao trabalho, este benefício alcança segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade pelo ciclo de vida ou deficiência, agravada pela condição de pobreza ou extrema pobreza e que, historicamente, não tiveram acesso pleno as políticas públicas básicas, tais como educação, saúde ou trabalho. (p.137)

Até 2014 teve recursos previstos separadamente no orçamento, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que concomitante com o BPC, destinava benefícios a um conjunto expressivo de idosos e portadores de deficiência, que gradualmente estão se escasseando. Tal iniciativa data da década de 1970 e teve com a promulgação da LOAS novos cadastros interrompidos, uma vez que o BPC, como previsto na CF/88, cumpriria a demanda de atender aos beneficiários que fossem a partir de então identificados e devidamente incluídos nos cadastros dos órgãos gestores da iniciativa.

O Programa Bolsa Família foi instituído em 2004 a partir da agregação de experiências dispersas de transferência de renda a famílias pobres, principalmente aquelas que eram integradas por crianças em idade escolar e que, por diferentes condições de vulnerabilidade, não auferiam renda suficiente para a subsistência. O programa mostrou-se como instrumento prioritário do Governo Federal para o combate à pobreza e a miséria, adotando repasses monetários mensais e diretos vinculados ao cumprimento de condicionalidades pelas famílias no âmbito da saúde e da educação. A ferramenta de informação utilizada para o registro e monitoramento dos beneficiários é o Cadastro Único e a relação com o cidadão que é beneficiado é direta, sendo o próprio responsável pelo saque em uma agência da Caixa Econômica Federal (SOARES e SÁTYRO, 2009).

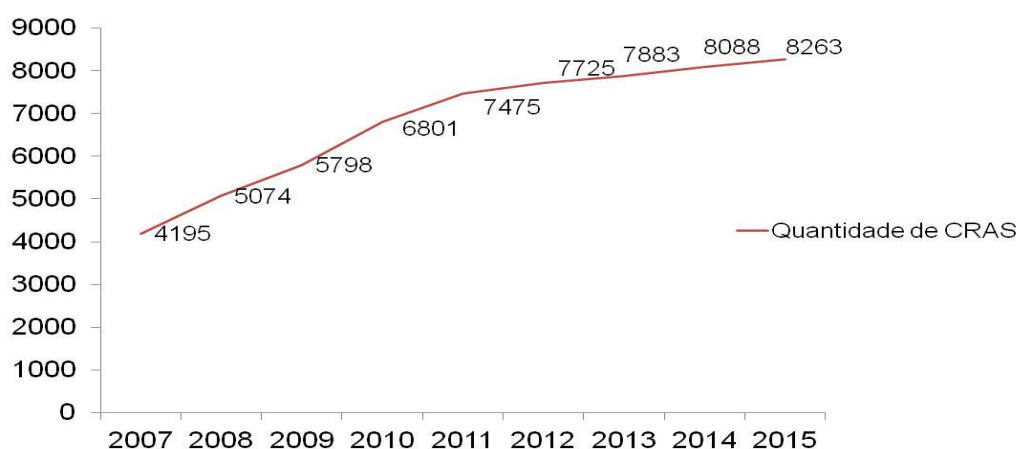
Também existem os benefícios socioassistenciais eventuais, concedidos como “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2012). O custeio desses benefícios é de responsabilidade dos Estados e Municípios e podem ser acessados através da procura dos usuários aos equipamentos públicos, ou mesmo ao órgão gestor da assistência social nos municípios, ou esporadicamente, dos Estados.

No que concerne aos serviços socioassistenciais, organizados em níveis de proteção, temos que a proteção social básica atua na prevenção das situações de risco a partir da promoção de potencialidades e aquisições, além de promover e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Dessa forma, admite a entrega de “serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme a vulnerabilidade apresentada” (BRASIL, 2004, p. 34). Como

equipamento preferencial para oferta dos serviços mais elementares da política tem-se a estruturação do Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, que busca intervir junto às famílias e indivíduos expostos a vulnerabilidades, em ambiente comunitário.

O gráfico abaixo demonstra a variação no número de equipamentos dos CRAS, distribuídos nos municípios de todo o país. Os resultados demonstram uma trajetória ascendente desde 2007:

**Gráfico 01 – Evolução da Quantidade de CRAS, Brasil, 2007-2015.**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo do Sistema Único de Assistência Social 2014 e 2015, 2009-2015. Elaboração própria.

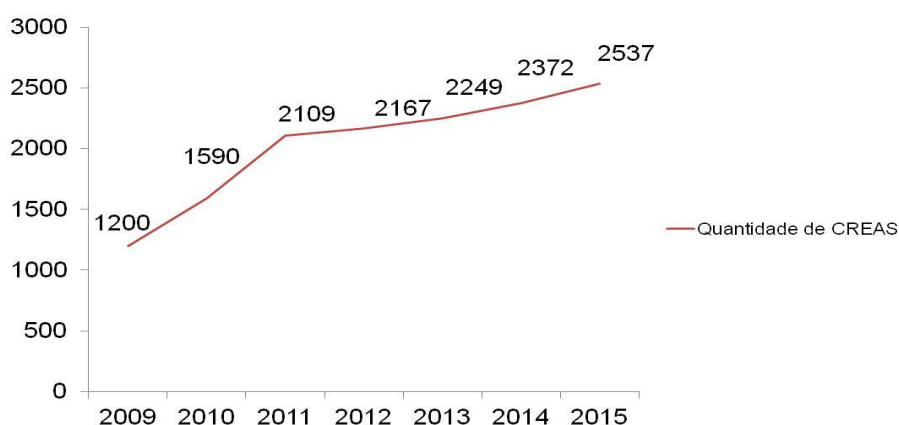
É no âmbito do CRAS que se desenvolvem as ofertas do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, que é aglutinador, inclusive, de um dos blocos de financiamento do SUAS a serem explorados adiante. As equipes dos CRAS ainda são executoras das atividades reunidas em torno do Programa de Inclusão Produtiva e Projetos de Enfrentamento a Pobreza, dos Centros de Convivência para Idosos, dos Serviços para crianças de 0 a 6 anos, dos Serviços Socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens, dos Programas de Incentivo ao Protagonismo Juvenil, e dos Centros de Informação e de Educação para o Trabalho (BRASIL, 2004).

Conforme as demandas por proteção aumentam, também crescem os desafios de reunir capacidades adequadas para ofertá-las. Neste sentido, a proteção social especial

“é modalidade de atendimento assistencial destinada à família e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas” (BRASIL, 2004), entre outras violações que necessitam acompanhamento mais detido e flexível para respostas de proteção. Na esfera da proteção social especial, os serviços se subdividem em duas categorias, sendo os de média complexidade e os de alta complexidade.

Os serviços de proteção social de média complexidade visam oferecer proteção abrangente para famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco, com direitos violados mais que continuam com o vínculo familiar e comunitário. A disponibilidade de entregas se dá no âmbito do Serviço de Orientação e Apoio Sociofamiliar, do Plantão Social, das Abordagem de Rua, dos Cuidados prestados em Domicílio, nos Serviços de Habilitação e Reabilitação de Pessoas com Deficiência e por meio das Medidas Socioeducativas realizadas em Meio Aberto (BRASIL, 2004). O equipamento público destinado a reunir essas ofertas para indivíduos em situação de risco são os Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS que podem ser municipais ou estaduais. O gráfico abaixo demonstra a evolução dos CREAS em período recente. É possível observar que há um crescimento substantivo do número de novos equipamentos distribuídos no território nacional:

**Gráfico 02 – Evolução da Quantidade de CREAS, Brasil, 2009-2015.**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo do Sistema Único de Assistência Social 2014 e 2015, 2009-2015. Elaboração própria.

No que diz respeito à proteção social especial de alta complexidade, foram estruturados serviços a serem ofertados para indivíduos que estão desprovidos de referência, e dessa forma, demandam do Estado intervenções mais complexas que visam responder a violações e riscos diversos. Entre as entregas que são ofertadas, se vinculam o Atendimento Integral Institucional, a Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e Trabalho Protegido (BRASIL, 2004).

É importante notar que os serviços de proteção social básica estão presentes em todos os municípios do Brasil, sendo responsabilidade da gestão local organizar a oferta, conforme o que indica a NOB SUAS. Já os serviços de proteção social especial, por exigirem maior especialização e por não receber demanda suficiente que justifique sua organização em municípios de pequeno porte, estão organizados por regiões, verificando-se a materialização do princípio da regionalização da proteção social no âmbito do SUAS. Nessa dimensão se posiciona o Estado, ente federativo que muitas vezes é apontado como ausente no cumprimento de suas responsabilidades no âmbito do sistema. De acordo com Silva (2015):

“os estados assumem principalmente prerrogativas de complementaridade técnica e financeira aos municípios. Atua na execução apenas em situações emergenciais ou de falta de demanda municipal pelos serviços assistenciais, devendo, no último caso, instituir redes regionalizadas de atendimento.” (p. 1179)

Outro aspecto relevante que impactou a prestação e a gestão dos serviços e fortaleceu o sistema, em todos os níveis de proteção, foi o arranjo legal e organizacional que se consolidou com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a NOB-RH. Entendendo a burocracia e os processos de gestão do trabalho como fundamentais para a consolidação do SUAS, esse novo instrumento tornou-se realidade em 2006 por meio da Resolução 269 do CNAS. A norma busca avançar na profissionalização dos trabalhadores da assistência social, indicando a necessidade que os entes priorizem a construção de vínculos efetivos de trabalho no âmbito do SUAS, buscando o fim da terceirização. Também aponta para a centralidade de processos formativos continuados, que capacitem os trabalhadores para a adoção de práticas elementares de gestão, como a

realização de planos estratégicos, a produção e uso de informações que possibilitam o monitoramento e a avaliação, assim como a efetivação e o aperfeiçoamento dos canais de participação popular no gerenciamento da política (BRASIL, 2006).

Seguindo essa trajetória de aprimoramento do marco legal, com a edição de normas infraconstitucionais que sustentam a política de assistência social, são estabelecidos em 2009 padrões nacionais para os serviços do SUAS, por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Reunindo conceitos e delimitando parâmetros para a oferta de serviços, a Tipificação direcionou tanto as frentes estatais, nos equipamentos públicos, como também as instituições privadas que compõem a rede socioassistencial do SUAS.

Na sequência, em 2011, ocorre a promulgação da Lei do SUAS, que é uma reedição da LOAS, reconhecendo o novo sistema como organizador da prestação dos serviços. Em 2012 também foi aprovada uma nova NOB, reunindo diretrizes para aperfeiçoar o que fora estipulado em 2005. A NOB-SUAS 2012 apontou para o reforço das dimensões de planejamento, estabelecendo a necessidade de pactuação e cumprimento de metas (BRASIL, 2012). No mesmo ano, o decreto presidencial 7.788, de 15 de agosto, regulamentou o FNAS e inovou, ao incorporar à sistemática de financiamento, o mecanismo de repasse segundo blocos de financiamento e pisos, que propiciaram maior autonomia de gasto ao ente que executa os serviços.

Cumprir ressaltar, após a exposição dos principais marcos legais da assistência social desde a redemocratização no Brasil, que o avanço na regulamentação da política convive ainda com substantivos desafios para serem transpostos no plano da gestão, organização e financiamento da política. Muitos desses desafios estão relacionados com a forma federativa de Estado no Brasil, que demanda maior articulação para a ação coletiva dos atores governamentais no cumprimento das metas pactuadas.

O financiamento da política de assistência social no âmbito do SUAS é um destes principais desafios associados ao federalismo brasileiro. A medida que a política ganhou densidade normativa e estruturou um sistema único para articular os entes no financiamento e prestação dos serviços de forma territorializada. A criação dos pisos de atenção, onde os serviços seriam cofinanciados através da contribuição dos três entes foi uma estratégia que buscou responsabilizar os entes quanto à aplicação de recursos. No

entanto, Mesquita et al. (2012) apontam como desafio a ausência de definição dos percentuais a serem alocados por cada esfera de governo, o que na prática tornou estes instrumentos destinatários da parcela federal para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Essa constatação aponta para o grande desafio relacionado ao financiamento, que é o maior envolvimento de todas as instâncias governamentais, principalmente os estados, que têm demonstrado incipiente participação na sustentação do sistema.

O objeto deste trabalho, que será desenvolvido no próximo capítulo, busca contribuir para o entendimento de parte destes desafios ao apresentar e discutir a trajetória mais recente dos gastos com assistência social nos três níveis de governo: União, estados e municípios. Dimensionar o esforço das esferas de governo, através dos dados disponíveis nos portais governamentais não se conforma como tarefa fácil devido a escassez de informações detalhadas, principalmente no que tange aos estados e municípios.



### **3. FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO (2003 A 2015)**

É forte ainda uma visão disseminada na sociedade de que o orçamento público é um instrumento técnico, de difícil compreensão, e por isto de domínio apenas dos agentes políticos e burocratas do governo. Entretanto, apesar desse cenário majoritário, tem crescido, não só na academia, mas também nos espaços de controle social e de discussão política, um contraponto que converge para a afirmação do orçamento público como um instrumento técnico-político, que através do relacionamento entre atores sociais e governamentais, atribui prioridades e destina recursos às ações que auxiliam na obtenção de bem-estar social (PIRES, 2011).

A política de assistência social, assim como muitas intervenções sociais estatais, carece de recursos que a financiem para tornar-se efetiva e acessível aos cidadãos que dela necessitam. Esses recursos originam-se do orçamento público da União, dos Estados e dos Municípios e são contabilizados no orçamento da seguridade social. De acordo com Giacomoni (2010) o orçamento da seguridade social “abrange as entidades e órgãos a ela vinculados – saúde, previdência e assistência social- da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo poder público” (p. 227).

O Brasil é considerado um país rico, em termos do Produto Interno Bruto (PIB), mas ainda se mantém entre aqueles com maior desigualdade social, algo que amplia as demandas por gastos em políticas sociais. Em 2003, o PIB do Brasil alcançava R\$ 3,5 trilhões e o país ocupava a 14ª posição no ranking mundial. Em 2015, o PIB acumulou R\$ 6,5 trilhões e a posição ocupada foi a 9ª (BANCO MUNDIAL, 2016). Em termos de desigualdade de renda, apurada através do Índice de Gini, o país obteve avanços em sua diminuição. Em 2003, o valor correspondia a 0,583, e em 2014 foi de 0,518, (IPEA, 2016) - em que quanto mais próximo a 1, maior concentração de renda existe -, apresentando dessa maneira, uma queda que corresponde a 13%. No ranking que evidencia os países com maior igualdade de renda, o Brasil ocupa a 79ª posição (PNUD, 2016).

Com relação ao gasto social do Governo Federal, que representa os recursos empregados em políticas de Assistência Social, Educação e Cultura, Organização

Agrária, Previdência Social, Saneamento Básico e Habitação, Saúde, Trabalho e Emprego, o percentual em relação ao PIB cresceu gradualmente de 2003 a 2015. No início da série histórica, o índice era de 12,6% e em 2015 foi de 17,5%. Somente em 2010 houve um decréscimo em relação a 2009, fato que não se repetiu posteriormente.

**Tabela 03 - Evolução do gasto social do Governo Federal – % PIB, 2003 a 2015.**

<b>ANO</b>	<b>% do PIB</b>
2003	12,6%
2004	13,2%
2005	13,9%
2006	14,2%
2007	14,2%
2008	14,1%
2009	15,4%
2010	14,9%
2011	15,0%
2012	15,8%
2013	15,8%
2014	17,0%
2015	17,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Gasto Social do Governo Central 2002-2015, Brasília, 2016.

Mas quando observa-se a distribuição do gasto social entre as políticas que o compõem, constata-se participações e evoluções temporais muito distintas. A Previdência Social sempre representou o gasto mais expressivo em todo o período, contudo teve queda na participação nos gastos sociais no período considerado. Em 2003 essa política detinha 64,7% do gasto social, e chega a 2015 com 53,2% do mesmo. Por outro lado, a Política de Organização Agrária é a que menos obteve recursos do total do gasto social. A assistência social, percorreu uma trajetória ascendente durante o período analisado, dobrando a participação que obtinha em 2003, que era de apenas 4,4%, em 2015, quando agregou 8,8% dos recursos compreendidos nessa classificação.

**Tabela 04 - Composição do gasto social do Governo Federal - % do total (diretos e tributários) – 2003 a 2015.**

	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>
Assistência Social	4,40%	7,20%	8,70%	8,80%
Educação e Cultura	12,30%	12,20%	14,30%	15,40%
Organização Agrária	1,20%	1,80%	1,00%	1,20%
Previdência Social	64,70%	60,60%	56,10%	53,20%
Saneamento Básico e Habitação	0,50%	0,70%	2,10%	2,80%
Saúde	12,80%	12,60%	12,30%	11,80%
Trabalho e Emprego	4,10%	4,90%	5,40%	6,80%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Gasto Social do Governo Central 2002-2015, Brasília, 2016

**Tabela 05 - Gasto com assistência social em % do total de despesas de cada ente, 2003-2015**

	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>
<b>União</b>	1%	2%	2,7%	3%
<b>Estados</b>	1%	0,8%	0,8%	0,7%
<b>Municípios</b>	3%	3%	2,9%	3%
<b>Consolidado</b>	1,2%	1,9%	2,3%	2,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Balanço do Setor Público Nacional, 2003, 2007, 2011 e 2015. Cálculos e Elaboração Própria.

A Tabela 05 apresenta a participação da assistência social no total de despesas dos entes federados. Observa-se que União e municípios apresentam o mesmo comprometimento de gastos com a política, em relação a suas despesas totais, contudo com evoluções muito distintas. A União aumentou esta participação de forma expressiva no período, saltando de 1% em 2003 para 3% em 2015. E no âmbito dos municípios, este se manteve estável em 3%. Os estados apresentam uma participação muito inferior aos demais entes e ainda apresentou recuo no período, com decréscimo de 0,3% , alcançando 0,7% em 2015.

Esse breve panorama evidencia que o período entre 2003 e 2015 foi de uma trajetória favorável para o total de gasto social no país, ainda que este tenha se mostrado insuficiente frente às demandas de enfrentamento das desigualdades sociais, que possuem entre suas características fortes conotações regionais. Analisando o gasto social do governo federal desagregado por política social, a política de assistência social é a que apresentou a trajetória mais positiva no período, seja em termos de valores, seja em sua participação em percentual do PIB. Contudo, a Tabela 05, que apresenta gastos na assistência social por entes da federação, em percentual das despesas totais, parece indicar que esta evolução ocorreu somente na União, tendo os municípios mantido uma trajetória de continuidade dos gastos e os estados um declínio. Evidentemente que estes percentuais estão relacionados às despesas totais de cada ente, que cresceram no período, o que aponta mais uma perspectiva de priorização dos entes do que de volume dos gastos. E ainda que há diferenças expressivas em termos dos valores destas despesas entre os entes. Assim, os 3% a que chegou a União correspondem a algo muito mais expressivo que os 3% mantido pelos municípios.

Nas próximas seções será apresentado um quadro mais completo sobre gastos dos entes federados com assistência social no período em tela, buscando apurar em que proporções os entes cumpriram suas responsabilidades, realizando a devida separação entre serviços, benefícios e programas de transferência de renda.

### **3.1 Pactos e regras de financiamento do SUAS na Federação Brasileira**

A CF/88, em seu artigo 204 atribuiu princípios para a política de assistência social. Em 1993 a LOAS e gradativamente as normativas que a sucederam, em especial a PNAS em 2004, e a NOB SUAS em 2005, reforçaram o caráter da descentralização política e administrativa e do controle social sob o quais as ações deveriam se estruturar e tornarem-se realidade no enfrentamento das vulnerabilidades sociais. No que concerne ao financiamento, a busca era por alcançar a primazia da provisão estatal e o acúmulo de capacidades dos entes federativos para realização das ofertas pretendidas na LOAS. Para isso, em 1998 foi sancionada a Lei 9.604, que instituiu o repasse fundo a fundo aos Estados, Distrito Federal e Municípios, não exigindo para tanto a celebração de convênios ou contratos.

Reconstituindo a trajetória de financiamento que se deu entre 1996 e a entrada em vigor do SUAS, tem-se a partir do referido ano, época em que a LBA deixou de

operar, o modelo em que recursos eram transferidos entre os entes e destes para as entidades privadas por meio de convênios. Com a Lei 9604/1998 inicia-se um processo gradativo de municipalização da implementação da política, anteriormente centralizada na LBA, tornando estes entes como habilitados a receberem recursos federais, obtendo remuneração após serviço prestado, em uma lógica de ressarcimento (BRASIL, 2013).

A partir de 2005, a NOB/SUAS estabeleceu diretrizes que apontaram mudanças de paradigma em diversos aspectos, inclusive ao erigir uma nova sistemática de financiamento. Nesse aspecto, a NOB estabeleceu que além de condições básicas de gestão nos municípios, onde preferencialmente os serviços deveriam ser realizados, seria necessário que fossem obedecidos critérios de partilha e transferência de recursos intergovernamentais, que propiciem regularidade dos repasses automáticos, em conformidade com as pactuações quanto as competências e responsabilidades de cada ente (BRASIL, 2005).

Conforme aponta o documento estruturador do SUAS em sua nova versão, em 2012, o cofinanciamento do sistema tem por pressupostos:

- I) a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;
- II) a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;
- III) a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;
- IV) o financiamento contínuo de benefícios e serviços tipificados nacionalmente;
- V) o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivo a gestão;
- VI) a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- VII) o financiamento de programas de projetos. (BRASIL, 2012, p. 41).

O quadro que segue reproduz, de maneira comparativa, quais são as responsabilidades de cada ente federativo no que concerne ao emprego de recursos próprios para a viabilização das ofertas do SUAS:

**Quadro 01 – Responsabilidade de financiamento da assistência social, por ente federativo, de acordo com a NOB/SUAS 2012.**

MUNICÍPIOS e DF	ESTADOS	UNIÃO
<p>I) custeio de benefícios eventuais;</p> <p>II) cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistências sob sua gestão;</p> <p>III) atendimento às situações emergenciais;</p> <p>IV) execução de projetos de enfrentamento da pobreza;</p> <p>V) provimento de infraestrutura necessária para o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social ou do DF.</p>	<p>I) participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais referentes aos respectivos municípios;</p> <p>II) apoio técnico e financeiro para prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local ou regional;</p> <p>III) o atendimento a situações emergenciais;</p> <p>IV) prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade, quando os custos e a demanda local não justificarem a implantação de serviços municipais;</p> <p>V) o provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.</p>	<p>I) o financiamento do Benefício de Prestação Continuada - BPC;</p> <p>II) o financiamento do Programa Bolsa Família - PBF;</p> <p>III) o apoio técnico para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;</p> <p>IV) o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública.</p>

Fonte: Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, 2012  
Elaboração Própria.

Conforme é possível diagnosticar, existem muitas interseções no que tange a responsabilidade de financiamento de cada ente federativo. Os três entes compartilham atribuições importantes, como o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais devidamente tipificados, e também o custeio de ações para o enfrentamento de situações de emergências. No que concerne à responsabilidade dos governos municipais, é importante destacar a atribuição de custear benefícios eventuais, como o auxílio natalidade ou funeral, além da execução de projetos de enfrentamento à pobreza. Os estados devem participar financeiramente do custeio dos benefícios eventuais em seus respectivos municípios, estando também imbuídos de realizar o aporte de recursos para a prestação de serviços, e concessão de apoio técnico para ofertas realizadas em âmbito local ou regional, além de serem responsáveis por ofertar

em âmbito regionalizado os serviços de proteção social especial de média ou alta complexidade, reunindo a demanda de municípios de menor porte onde a estruturação desses serviços não se justificaria. Já no âmbito da União, verifica-se a atribuição exclusiva pelo financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e do Programa Bolsa Família (PBF).

Uma vez que o emprego de recursos para o custeio dos serviços, programas e projetos socioassistenciais é de responsabilidade compartilhada, a normatização do SUAS também estabeleceu critérios para a organização desses repasses, devendo estes acontecerem conforme blocos de financiamento, organizados através da agregação de serviços previstos na Tipificação Nacional de Serviços Sociassistenciais.

A seguir serão apresentados alguns dados sobre o financiamento da política de assistência social, destacando quem financia (ente da federação) e o que financia (serviços, programas e benefícios socioassistenciais). Ressalta-se que o conjunto de informações para a União é mais expressivo por essas serem de acesso mais facilitado.

### **3.2 Trajetória de gasto dos entes federativos com a política de assistência social**

A metodologia empregada para a apresentação da trajetória de gastos dos entes federativos com a política de assistência social consistiu na busca de dados oficiais divulgados pelos governos, seguida da realização de cálculos e construção de tabelas através do Programa Excel. Optou-se por tomar, no âmbito dos três entes federativos, os valores agregados na Função 08 – Assistência Social, por considerar que nessa organização funcional estão os principais e mais importantes gastos com a política, ainda que algumas ações possam não ter sido captadas por estarem vinculadas a outras funções programáticas.

O Balanço do Setor Público Nacional - BSPN, publicação anual da Secretaria do Tesouro Nacional – STN foi utilizado para a apuração da participação relativa de cada ente federativo no gasto com assistência social. A publicação, de acesso livre, informa a despesa detalhada por função da União, e da agregação dos Estados e Municípios da federação. Também foram reproduzidas neste trabalho informações reunidas na Nota Técnica “Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015, do mesmo órgão do Governo Federal. Complementarmente, para verificação da execução orçamentária no âmbito da União, foram consultados os arquivos disponibilizados na Plataforma Siga Brasil, do

Senado Federal. A plataforma concede acesso registrado de pesquisadores e demais interessados aos demonstrativos de execução orçamentária do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, possibilitando a análise detalhada do gasto segundo diversas perspectivas.

Da Secretaria do Tesouro Nacional também foram utilizados os dados referentes à execução orçamentária dos Governos Estaduais, disponibilizadas anualmente, e os dados referentes aos municípios na publicação Finanças do Brasil – FINBRA. É importante ressaltar que nos dados da fonte FINBRA não constam todos os municípios do país. Nos anos considerados, 2003, 2007, 2011 e 2015, os dados são referentes a 5.401, 5.420, 5.319 e 4.927, respectivamente. Dessa forma, os percentuais calculados divergiram dos apresentados do BSPN pela ausência de municípios, e também, por terem sido desconsideradas as despesas intraorçamentárias discriminadas no balanço, uma vez que não eram todos os municípios que as possuíam. Existe uma grande dificuldade em saber com o quê gastam os municípios. O sistema de divulgação do FINBRA ainda adota a classificação de subfunções que não condizem com classificações abrangidas pelo SUAS. Dessa forma, optou-se por não destacar essas subfunções no âmbito dos municípios.

Todos os valores apresentados foram deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Essa estratégia permite que as comparações realizadas não sejam prejudicadas pelo índice da inflação.

Para o caso da União, foram destacados os programas, benefícios e serviços que representaram maior parte do montante de gastos. Ressalta-se que ao longo dos anos, a Função 08 abarcou outras rubricas que não foram abordadas neste trabalho, mas valem a menção. Em 2003, dentre os programas que receberam recursos e que não estão discriminados figuram a Gestão da Política de Assistência Social, com recursos para o pagamento dos salários dos servidores ativos e aposentados do Ministério do Desenvolvimento Social; Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de regiões com índice de desenvolvimento humano incipiente; Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, e Programa de incentivo e desenvolvimento da Economia Solidária. Em 2015, estavam entre os outros programas que consumiram recursos mais expressivos do orçamento o Programa de Gestão e



Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Tabela 06 permite um diagnóstico acerca da responsabilidade federativa no gasto com a assistência social no Brasil. Os dados informam o percentual de contribuição de cada ente governamental no total dos recursos empregados com a política ao longo dos 13 anos que tomamos para estudo. Os dados apontam para um predomínio da União, alcançando em todos os anos participação superior a 60% do montante empregado para o custeio das ações agregadas na Função 08. É possível perceber que existe um crescimento contínuo da participação da União, que atingiu o teto de 81% em 2015. Por outro lado, percebemos que os Estados diminuíram gradualmente seus investimentos na área, passando de 15% em 2003 para 6% em 2015, uma diminuição que alcança 50% em termos da participação relativa na composição dos recursos que foram empregados. Tomando os recursos empregados pelos municípios, temos que estes também apresentaram decréscimo, destarte este seja relativamente menos acentuado.

Cumpramos ressaltar os resultados apresentados no ano de 2003, que destoam dos demais anos. A explicação é que em 2003 ainda não haviam sido incorporadas algumas políticas de transferência de renda que adiante se tornaram expressivas, como o Programa Bolsa Família.

**Tabela 06 - Participação federativa no gasto nacional consolidado com assistência social, em termos relativos, 2003 a 2015.**

<b>ANO</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
2003	60%	15%	25%
2004	73%	15%	18%
2005	73%	11%	16%
2006	76%	9%	15%
2007	75%	8%	17%
2008	76%	8%	17%
2009	76%	8%	16%
2010	75%	8%	17%
2011	77%	7%	15%
2012	80%	6%	14%
2013	79%	7%	15%
2014	81%	5%	14%
2015	81%	6%	14%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional, 2003 a 2015 (anual). Cálculos e elaboração própria.

Outra ressalva importante refere-se ao fato de que os dados apresentados representam o total de recursos empregados para custear as ações agregadas na Função 08, não sendo sensível a divisão entre o que eram serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda ou benefícios.

Na sequência, será feita uma exposição sobre os gastos em assistência social para cada nível de governo, buscando evidenciar como a divisão de competências de financiamento tem se configurado durante o período analisado.

## **UNIÃO**

Como visto na Tabela 06, a União aumentou expressivamente seu dispêndio com assistência social ao longo dos anos estudados. A evolução do percentual do gasto com assistência social, que é apresentada na tabela seguinte, adota a distribuição entre gasto direto e tributário. Gasto direto é considerado como aquele empregado efetivamente para o custeio de serviços, programas e benefícios, bem como todo o arranjo operacional e de gestão que demandam. Já o gasto tributário diz respeito ao

percentual de renúncias realizadas em termos de isenções a entidades de assistência social. Ou seja, neste último são contabilizados como gastos os recursos não arrecadados na cobrança de impostos, taxas e contribuições.

Apurar a relação estabelecida entre o percentual do gasto direto e o do gasto tributário é importante lente de análise para o modelo de provisão de bem-estar adotado. Países que apresentam percentuais mais elevados de gastos diretos tendem a ser mais inclusivos em termos de cobertura. Já os países que optam por prover bem-estar por meio do mercado privado e utilizam a desoneração tributária como forma de financiamento, tendem a produzir ofertas de caráter mais restritivos, apresentando maior aproximação ao modelo liberal (Esping-Andersen, 1993).

**Tabela 07 - Evolução do Gasto com Assistência Social em % do PIB – 2003 a 2015**

<b>ANO</b>	<b>GASTO TOTAL</b>	<b>GASTO DIRETO</b>	<b>GASTO TRIBUTÁRIO</b>
<b>2003</b>	0,6%	0,6%	0%
<b>2004</b>	0,8%	0,8%	0%
<b>2005</b>	0,9%	0,8%	0,1%
<b>2006</b>	1,0%	0,9%	0,1%
<b>2007</b>	1,0%	0,9%	0,1%
<b>2008</b>	1,0%	0,9%	0,1%
<b>2009</b>	1,3%	1,0%	0,1%
<b>2010</b>	1,3%	1,1%	0,3%
<b>2011</b>	1,3%	1,0%	0,3%
<b>2012</b>	1,4%	1,1%	0,3%
<b>2013</b>	1,5%	1,2%	0,3%
<b>2014</b>	1,5%	1,2%	0,3%
<b>2015</b>	1,5%	1,2%	0,3%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Gasto Social do Governo Central 2002-2015, Brasília, 2016.

Conforme os dados da Tabela 07 revelam, os gastos com assistência social no Brasil são preponderantemente diretos. Ainda que ao longo do período analisado o percentual do gasto tributário tenha saído de zero e alcançado em 2015 0,3% do PIB, percebemos que este valor representa, em termos relativos, 20% do gasto total com a assistência social. Cabe ressaltar que essas desonerações tributárias a entidades privadas que prestam serviços de assistência social não correspondem aos repasses de custeio

pela prestação de serviços, quando essas fazem parte da rede socioassistencial do SUAS. Quando uma entidade privada é conveniada, os repasses a ela feitos são computados como despesa no orçamento, e sendo assim, gasto direto.

Aspecto relevante para análise dos gastos com a política corresponde à comparação entre o que é planejado e efetivamente realizado no orçamento anual. A utilização do montante empenhado como indicador de execução deve-se ao fato de este estágio da despesa orçamentária ser de mais fácil mensuração. O valor liquidado, invariavelmente, contém restos a pagar de exercícios anteriores, o que dificultaria uma visualização do que fora planejado e realmente executado no orçamento anual. Assim, na tabela que segue está contido, para a série histórica estudada, o montante autorizado no orçamento e o montante empenhado, assim como a relação percentual entre esses dois segmentos da despesa orçamentária.

**Tabela 08 - Despesa do Governo Federal com a Função 08 – Assistência Social – Valores autorizados e empenhados (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA).**

<b>ANO</b>	<b>AUTORIZADO (em bilhões R\$)</b>	<b>EMPENHADO (em bilhões R\$)</b>	<b>%</b>
2003	18,8	17,1	91%
2004	27,1	26,2	97%
2005	28,6	28,1	98%
2006	39	37,2	95%
2007	41,2	40,95	99%
2008	45,3	44,9	99%
2009	51,3	49,8	97%
2010	55,8	55,3	99%
2011	61	60,4	99%
2012	73,2	71,2	97%
2013	78,6	76,8	98%
2014	78,9	78,3	99%
2015	82,5	81,4	98%

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

Percebemos que, para o conjunto das despesas agregadas na Função 08, no âmbito do Governo Federal, a taxa de empenho do montante autorizado é alta e evoluiu positivamente. Partiu de 91%, em 2003, e atingiu 98%, em 2015, alcançando em alguns anos da série o índice de 99%. Este dado é mais um indicador de priorização da política no período, evidenciando que o governo gastou praticamente tudo o que planejou.

A Tabela 09 apresenta a variação anual do orçamento em relação ao ano imediatamente anterior. É possível observar que houve crescimento dos recursos do orçamento da assistência social em todo período estudo. Contudo, as variações menores observadas nos anos de 2014 e 2015 já repercutiram o agravamento da crise fiscal no país, que obrigou o governo a realizar ajustes pontuais em suas despesas.

**Tabela 09 - Variação do Orçamento do Governo Federal na Função 08 em Referência ao Ano Anterior (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro 2015 – IPCA)**

ANO	VARIAÇÃO
2004	53%
2005	7%
2006	32%
2007	10%
2008	10%
2009	11%
2010	11%
2011	9%
2012	18%
2013	8%
2014	2%
2015	3%

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

A Tabela que segue reproduz o montante, em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015, dos recursos empregados para financiar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que consumiu recursos importantes no recorte temporal adotado. O PETI contou com rubrica específica no orçamento da União até 2013, e a partir de 2014 passou a contar com recursos do piso variável de média

complexidade e consiste na concessão de bolsas (quantias monetárias) a famílias com crianças em situação de trabalho infantil, e inclusão das crianças e adolescentes em serviços socioeducativos, que funcionam no contra-turno da escola regular, fornecendo alimentação balanceada, realizando atividades de reforço escolar e dando incentivos para a prática de esportes.

**Tabela 10 - Gasto do Governo Federal com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (valores deflacionados para data de 31 de dezembro de 2015- IPCA), 2003-2013.**

ANO	EMPENHADO (em milhões)	% DO GASTO NA FUNÇÃO 08
2003	989,4	6%
2004	357,6	1%
2005	961,8	3%
2006	617,7	2%
2007	451,1	1%
2008	376,2	1%
2009	424,5	1%
2010	397,5	1%
2011	344,1	1%
2012	365,1	1%
2013	352	0,05%

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

Os dados contidos na tabela nos permitem inferir que a rubrica que agregava os recursos para o PETI, gradualmente, foi perdendo recursos. Em 2003 o programa consumia 989 milhões de reais, em valores atualizados, do orçamento da assistência social, representando 6% do total. À época, o programa era o carro chefe dos serviços socioassistenciais financiados pela União. A partir de 2009, já em vias de reformulação do programa, os recursos obtiveram queda gradual, alcançando em 2013 a quantia de 352 milhões de reais, o que correspondia a 0,05% dos gastos agregados na Função 08.

Na análise dos recursos empregados no pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia, temos a destinação mais expressiva do

montante dos recursos que são agregados na Função 08 em âmbito federal. Em 2003, os recursos destinados a esse grupo corresponderam a 77% do total e, de 2004 a 2015, esse índice se concentrou em patamares entre 52 e 57%, algo que pode ser explicado pela expansão de outros gastos, como o PBF. Cumpre ressaltar que a transferência de recursos aos beneficiários é direta e que nesse montante está agregado o conjunto dos recursos empenhados que se destinam a operacionalização do BPC e da RMV, em suas modalidades, compreendendo a manutenção do cadastro e a busca de novos beneficiários.

**Tabela 11 - Gasto do Governo Federal com o Pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), nas modalidades Idoso e Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015).**

ANO	TOTAL EMPENHADO BPC E RMV (em bilhões) <sup>1</sup>	% DO GASTO NA FUNÇÃO 08
2003	13,6	77%
2006	20	54%
2007	22,3	54%
2008	24,4	54%
2009	28	56%
2010	31,5	57%
2011	33,4	55%
2012	38,2	54%
2013	40,3	52%
2014	41,8	53%
2015 <sup>2</sup>	46,3	57%

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

- 1- Inclui os recursos empregados no Serviço de Processamento de Dados do BPC e da RMV e, a partir de 2008, a Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada e de Manutenção da Renda Mensal Vitalícia.

**Obs.1.** Não foram identificados os recursos empregados para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia nos anos de 2004 e 2005. Uma hipótese é que esse gasto tenha sido contabilizado em uma rubrica que não foi especificada.

**Obs. 2.** O Orçamento de 2015 deixou de fazer a discriminação acerca dos recursos empregados para o pagamento dos beneficiários do BPC e da RMV, como fazia anteriormente. Neste ano foram informados apenas o total de recursos.

No que concerne aos gastos com o Programa Bolsa Família, observa-se que estes foram expressivos e capitanearam, em termos relativos, parte importante

dos recursos agregados em torno da Função 08 em âmbito federal. A variação, ao longo do período estudado, também é relevante. Em 2004, quando a iniciativa começou a ser implementada, o valor destinado ao programa alcançava 9,4 bilhões. Em 2015, esse valor correspondeu a 30,4. Ou seja, ao longo desses anos, os recursos praticamente triplicaram. Contudo, a partir de 2006 não observa-se variações expressiva quanto a participação relativa desse gasto no total de recursos no orçamento da assistência social, o que mostra um certo equilíbrio alcançando no período na divisão de gastos entre BPC e PBF.

**Tabela 12 - Gasto do Governo Federal com o pagamento do Programa Bolsa Família PBF (em valores deflacionados para a data de 31 dezembro de 2015 – IPCA)**

ANO	EMPENHADO (em bilhões)	% DO GASTO NA FUNÇÃO 08
2004	9,4	36%
2005	8,03	29%
2006	14,2	38%
2007	15,2	37%
2008	17,2	38%
2009	18,3	37%
2010	20	36%
2011	22,8	38%
2012	26,4	37%
2013	29,9	38%
2014	29,7	38%
2015	30,4	38%

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

Ressalta-se que essas rubricas apresentadas correspondem a parte majoritária do orçamento do Governo Federal, quando se toma a Função 08. Para a nossa análise, que explora o financiamento da assistência social sob a perspectiva do federalismo, é possível constatar o caráter centralizado destes gastos, com pouca interferência dos entes subnacionais no processo decisório e mesmo na implementação destes. A relação entre o Governo Federal e os beneficiários se estabelece de maneira direta, cabendo aos



municípios e estados apenas contribuir para a manutenção e a realização de novos cadastros, no caso do PBF. No caso do BPC, os novos cadastros são efetivados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é uma agência do Governo Federal. Do que foi apresentado até o momento, somente o PETI, exigiu maior interação e posição ativa dos entes subnacionais em sua implementação, sobretudo dos municípios, que além de identificar as crianças e adolescentes em situação de risco para o trabalho infantil, eram responsáveis por cadastrar as famílias e ofertar os serviços socioeducativos e de convivência.

A Tabela 13 apresenta a quantidade total de benefícios pagos em dezembro de cada do ano para o PBF, o BPC e a RMV. Já a Tabela 14 desagrega os benefícios pagos pelo BPC a Pessoas portadoras de deficiências e Idosos.

**Tabela 13 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano, 2003-2015.**

ANO	Programa Bolsa Família (PBF)	Benefício de Prestação Continuada (BPC) Total	Renda Mensal Vitalícia (RMV)
2003	0	1.701.240	611.471
2004	6.571.839	2.061.013	551.093
2005	8.700.445	2.277.365	498.575
2006	10.965.810	2.477.485	446.409
2007	11.043.076	2.680.823	399.998
2008	10.557.996	2.934.472	362.094
2009	12.370.915	3.166.845	322.397
2010	12.778.220	3.401.541	287.293
2011	13.352.306	3.595.337	254.558
2012	13.900.733	3.771.832	227.618
2013	14.086.199	3.964.192	201.764
2014	14.003.441	4.130.432	180.016
2015	13.936.791	4.242.726	160.428

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Gasto Social do Governo Central 2002-2015, Brasília, 2016.

Observa-se na Tabela acima que o número de benefícios pagos do PBF foi crescente no período entre a sua criação e o ano de 2013. Já no ano de 2014 um observa-se um decréscimo na quantidade de benefícios pagos, o que também se verifica no ano de 2015. A condição mais provável para essa diminuição seriam os efeitos dos ajustes graduais realizados pelo Governo Federal com vistas a se adaptar a escassez de

recursos. Já no que diz respeito ao BPC observa-se um aumento em todos os anos estudados. E a Tabela 13 demonstra que esse acréscimo ocorre nas duas modalidades do programa, entre os beneficiários portadores de deficiência e Idosos. Com relação aos benefícios da RMV pagos em dezembro de cada ano, percebe-se um recuo, situação que ocorre desde a instituição do BPC, quando esta deixou de cadastrar novos beneficiários.

**Tabela 14 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano no âmbito do BPC, por modalidade, 2003-2015.**

ANO	Benefício de Prestação Continuada para Pessoas com Deficiência	Benefício de Prestação Continuada para Idosos
2003	1.036.365	664.875
2004	1.127.849	933.164
2005	1.211.761	1.065.604
2006	1.293.645	1.183.840
2007	1.385.107	1.295.716
2008	1.510.682	1.423.790
2009	1.625.625	1.541.220
2010	1.778.345	1.623.196
2011	1.907.511	1.687.826
2012	2.021.719	1.750.113
2013	2.141.846	1.822.346
2014	2.253.822	1.876.610
2015	2.323.808	1.918.918

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Gasto Social do Governo Central 2002-2015, Brasília, 2016.

Em relação aos serviços socioassistenciais, estes foram agregados em uma rubrica específica a partir de 2006, um ano após a criação do SUAS e da delimitação em sua NOB de quais ofertas se referiam aos Serviços de Proteção Social Básica e aos serviços de Proteção Social Especial. Percebe-se, conforme os dados da Tabela 15 demonstram, e os gastos com o BPC e PBF já indicavam, que os serviços socioassistenciais constituem elemento pouco expressivo no conjunto de recursos agregados na Função 08, não ultrapassando durante todo o período exposto o índice de 3%. É importante salientar que esse valor apresentado é repassado segundo a sistemática de financiamento dos blocos de financiamento.

**Tabela 15 - Gasto do Governo Federal com os Serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (em valores deflacionados para a data de 31 dezembro de 2015 – IPCA), 2006 -2015.**

<b>ANO</b>	<b>Serviços de Proteção Social Básica (em milhões)</b>	<b>Serviços de Proteção Social Especial (em milhões)</b>	<b>TOTAL-Serviços (em milhões)</b>	<b>% DO GASTO NA FUNÇÃO 08</b>
2006	443,3	103,5	546,8	1%
2007	587	125,1	712,1	2%
2008	514	125,8	639,8	1%
2009	519,1	149,5	668,6	1%
2010	488,8	159	647,8	1%
2011	593	259	852	1%
2012	1.056,2	478,5	1.534,7	2%
2013	1.419,6	623,5	2.043,1	3%
2014	1.640,7	721,9	2.362,6	3%
2015	1.452,7	728	2.180,7	3%

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

Outro conjunto de recursos que é importante destacar são aqueles destinados a estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social nos Municípios e no Distrito Federal. As ofertas que a PNAS, e em seguida a NOB SUAS delimitaram, passaram a exigir estruturas apropriadas para serem prestadas nos padrões de qualidade pactuados. Para tanto, o Governo Federal, a partir de 2006, disponibilizou recursos a serem pleiteados pelos governos municipais para a construção de equipamentos, em especial CRAS e CREAS, bem como a adequação das estruturas que já existiam. Tais recursos eram distribuídos a partir de critérios estabelecidos em Resoluções publicadas pelo Ministério que delimitavam que a concessão dos recursos dependia da submissão de projetos e da apresentação de contrapartidas financeiras, sendo celebrado via convênios.

**Tabela 16 - Gasto do Governo Federal com a Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial (em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA)**

<b>ANO</b>	<b>Proteção Social Básica (em milhões)</b>	<b>Proteção Social Especial (em milhões)</b>	<b>TOTAL (em milhões)</b>
2006	75,8	24,2	100
2007	56,7	33,5	90,2
2008	55,2	62,5	117,7
2009	31,9	23	54,9
2010	64,5	20	84,5
2011	6,6	5	11,6
2012	109	115,5	224,5
2013	124,6	46,8	171,4
2014	74,3	45,9	120,2
2015	19	20	39

Fonte: Senado Federal. Plataforma Siga Brasil/SIAFI. Demonstrativo de Execução Orçamentária por Função, 2003 a 2015 (anual). Acesso em 19 de setembro de 2016. Elaboração Própria.

A exploração dos dados apresentados permite sustentar a hipótese de que a União disponibiliza recursos, sobretudo, para o financiamento dos programas e benefício de transferência direta às famílias e aos cidadãos. Os recursos destinados ao BPC e PBF corresponderam a índices superiores a 90% na série histórica aqui tomada. Isso significa, que apesar de ter exercido protagonismo em legislar sobre a regulamentação da política, a União destinou aos entes subnacionais a responsabilidade efetiva de custear os serviços socioassistenciais, que são o cerne do SUAS.

## **ESTADOS**

O papel dos estados no federalismo brasileiro tem sido por vezes tomado como objeto de análise na ciência política brasileira, sendo também recorrente essa problematização no que concerne a participação destes na política de assistência social, destacadamente no SUAS. A presença dos governos estaduais está delimitada nos arranjos legais da política, mas a realidade demonstra que a participação dos mesmos tem sido pouco expressiva, seja em termos de financiamento ou de execução das ações que lhe cabem, os tornando coadjuvantes no processo de efetivação do SUAS, que tem como seus protagonistas a União e os Municípios.

A perspectiva do financiamento da política no período considerado neste trabalho, enfatizam este diagnóstico. Considerando a trajetória de gastos no período de 2003 a 2015, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, tem-se que a assistência social não representou mais que 2% do total das despesas correntes em nenhum dos 26 Estados. Em alguns Estados, esse valor não representou 0,05%. Agregados, como pode ser constatado na Tabela 05, a participação dos Estados não ultrapassou 1%. Ressalta-se que a capacidade de arrecadação dos estados, como foi visto neste trabalho, é mais significativa que a dos municípios.

Conforme o demonstra o Quadro 01, apresentado na seção sobre as pactuações do sistema, a responsabilidade dos Estados no SUAS está em participar do custeio do pagamento de benefícios eventuais de seus respectivos municípios, apoiar técnica e financeiramente a prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local e regional, atender a situações emergenciais, prestar serviços regionalizados de proteção social de média e alta complexidade quando for necessário, além de prover condições para funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social (BRASIL, 2012).

Dados contidos no Censo SUAS 2010 demonstram que 13 Estados executavam diretamente serviços de proteção social básica; 14 prestavam serviços de proteção social especial de média complexidade, e 20 executavam diretamente serviços de proteção social especial de alta complexidade. Somente 05 estados não executavam em 2010 qualquer tipo de serviço socioassistencial. Estes eram Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Sobre a concessão de benefícios socioassistenciais eventuais, que são aqueles de caráter provisório e destinado a suprir necessidades que envolvem nascimento, morte e situações de calamidade pública, 19 estados realizavam essa oferta a essa época. Entre os que não realizavam, figuravam os três estados da Região Sul do Brasil, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A eles ainda se associavam Alagoas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Rondônia e São Paulo. A essa altura, todos os estados brasileiros já possuíam Fundo de Assistência Social implantado, e somente em Goiás o mesmo não constituía uma unidade orçamentária. Tal situação, impõe que os recursos da assistência social estejam mais suscetíveis a contingenciamentos realizados pelo governo, uma vez que não existe a vinculação de gasto que o fundo condiciona.

Sobre a realização de cofinanciamento dos entes estaduais aos municípios, 03 estados não adotaram essa prática em 2010. Estes foram Acre, Goiás e Piauí. Entre aqueles que realizaram, 05 fizeram na modalidade fundo-a-fundo, 11 realizaram exclusivamente via convênio, e 07 adotaram as duas modalidades para destinarem recursos aos municípios de seus territórios. Sobre a destinação dos recursos enviados aos municípios, 21 estados declararam que a finalidade consistia nos serviços de proteção social básica, 16 informaram que destinavam para a proteção social de média complexidade, e 12 para a proteção social de alta complexidade. Já 09 estados apontaram que os recursos eram destinados ao financiamento de benefícios eventuais a serem ofertados à população.

A Figura 01, apresentada a seguir, foi retirada da publicação da ESTADIC em 2014. As informações contidas dão conta da participação dos Estados no cofinanciamento dos serviços aos seus respectivos municípios. Conforme é possível constatar, os estados de Roraima, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul. A participação dos demais estados não apresenta regularidade nos dois anos.

**Figura 01 – Cofinanciamento realizado pelos Estados aos municípios de seu âmbito, por nível de complexidade dos serviços socioassistenciais, segundo Unidades da Federação, 2012-2013.**

Unidades da Federação	Cofinanciamento realizado pelos estados aos municípios de seu âmbito, por nível de complexidade dos serviços socioassistenciais					
	Serviço de proteção básica		Serviço de proteção especial			
			Média complexidade		Alta complexidade	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Rondônia	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Amazonas	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Roraima	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Amapá	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Tocantins	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
Maranhão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Ceará	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Paraíba	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Pernambuco	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alagoas	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Sergipe	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bahia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Minas Gerais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Espírito Santo	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Paraná	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Santa Catarina	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Rio Grande do Sul	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Mato Grosso do Sul	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mato Grosso	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Básica de Informações Estaduais – ESTADIC, 2014.

No Censo SUAS 2015 percebe-se que alguns avanços ocorreram no que tange a participação dos estados no Sistema, apesar de ainda persistirem desafios expressivos a serem vencidos. O diagnóstico demonstra que 3 estados ainda não realizavam qualquer repasse de recursos aos seus municípios. Estes eram Goiás, Piauí e Rio Grande do Norte. Entre os estados que realizavam cofinanciamento aos seus respectivos municípios, 4 realizavam via convênio e também fundo a fundo, 14 realizavam exclusivamente através da modalidade fundo a fundo e 3 exclusivamente via convênio. No que concerne ao propósito dos recursos transferidos, o estado do Rio de Janeiro realizava transferências exclusivamente para o custeio de benefícios eventuais, 4

estados não delimitavam em que poderiam ser gastos os recursos que transferiam, 6 realizavam transferências de acordo com níveis de proteção, 7 serviços específicos, e o estado de Pernambuco informou que adotava outra programação não especificada. Sobre a periodicidade dos repasses dos estados aos municípios, 3 informaram que realizavam transferências anuais, 3 estados a cada três meses, o estado da Bahia realizava a cada dois meses, 9 estados aderiam a repasses mensais, e 3 estados não tinham uma frequência delimitada para o repasse do cofinanciamento.

Em relação à execução direta de serviços socioassistenciais, em 2015, dos 26 estados agregados no Censo Suas, 21 não realizavam nenhum serviço de proteção social básica. Sobre a execução de serviços de proteção social especial de média complexidade, 10 estados afirmaram que detinham essa responsabilidade. No que concerne aos serviços de proteção social especial de alta complexidade 19 estados realizavam execução direta, com gestão da secretaria estadual. Sobre a concessão de benefícios eventuais de assistência social, 14 estados detinham essa responsabilidade de financiamento, enviando recursos aos seus respectivos municípios para a concessão aos cidadãos, quando necessário.

Recuperando as informações apresentadas na Tabela 06, que apresenta a divisão federativa na participação do gasto nacional consolidado em assistência social, é possível verificar que os Estados foram diminuindo sua presença em termos de recursos. Em 2006, primeiro ano de implementação do SUAS, a participação dos estados correspondia a 9% da despesa nacional com a política. Já em 2015, último ano que o estudo abarca, a participação havia caído, alcançando 6%.

Tão importante quanto demonstrar e discutir as informações sobre a participação dos Estados no cofinanciamento de seus respectivos municípios seria demonstrar qual o volume de recursos que é transferido, avaliando se eles desempenham participação relevante para o custeio das ofertas dos municípios em seus equipamentos. Uma limitação desse trabalho foi não alcançar esses dados, que poderiam enriquecer sobremaneira a análise aqui empreendida.

## **MUNICÍPIOS**

A política de assistência social, à medida que foi sendo afirmada, sobretudo após os anos 2000, incorporou gradualmente os municípios como protagonistas na sua



implementação, principalmente na oferta de serviços socioassistenciais. A essa altura, estes também já contavam com responsabilidades substantivas quanto ao financiamento e execução de outras políticas públicas de grande cobertura, como saúde e educação. A realidade dos governos municipais brasileiros aponta que parte expressiva do conjunto, e em especial aqueles classificados como pequenos ou médios, possuem restrita capacidade de arrecadação e burocracias pouco profissionalizadas, aumentando o grau de dificuldade no cumprimento das demandas pactuadas no âmbito da assistência social e em outras searas.

O texto constitucional de 1988 e os arranjos legais que o sucederam não definiram percentual mínimo a ser gasto pelos governos municipais em assistência social. Aliás, não houve esta vinculação de receitas a gastos com a política para nenhum ente, mesmo quando foram estabelecidos os pisos de proteção social. Foi prevista somente a necessidade de que houvesse o emprego de recursos próprios pelos municípios para o recebimento de recursos da União e dos estados. Entretanto, muitos governos locais delimitaram em suas leis orgânicas percentuais mínimos a serem investidos.

Dados da MUNIC demonstram que em 2005 era substantivo o número de municípios que dispunham de legislação que delimitava o percentual mínimo de gasto em assistência social. A época, cerca de 50% do conjunto de municípios brasileiros adotavam essa medida. Já em 2009, observou-se uma diminuição expressiva desse número, o que pode indicar que os municípios buscaram aumentar o percentual de receitas discricionárias do orçamento. Outra hipótese é a de que o percentual estipulado era baixo e à medida que as atribuições de custeio cresceram, já não serviam como parâmetro para os gestores locais, o que poderia ter motivado a desregulamentação desse quesito. Também precisam ser considerados os mecanismo de coleta dos dados, onde os próprios municípios são encarregados de informar a situação que os caracterizam, aumentando a possibilidade de erros e imprecisão das informações. Os números apontam que em 2009 apenas 23% dos municípios brasileiros permaneciam com legislação que delimitava mínimo de investimento em vigência.

**Tabela 17 - Municípios que dispunham de legislação que delimitava % mínimo de Gasto em Assistência Social, 2005 e 2009, por Região e Brasil, IBGE.**

ABRANGÊNCIA	2005			2009		
	TOTAL	COM LEI SOBRE % MÍNIMO	%	TOTAL	COM LEI SOBRE % MÍNIMO	%
Região Norte	449	304	68%	449	137	31%
Região Nordeste	1 793	1 159	65%	1 794	648	36%
Região Sudeste	1 668	667	40%	1 668	237	14%
Região Sul	1 188	463	39%	1 188	146	12%
Região Centro-Oeste	466	214	46%	466	90	19%
Brasil	5 564	2 807	50%	5565	1 258	23%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Básica de Informações Municipais, MUNIC, 2005 e 2009. Elaboração Própria.

Uma vez que acumulam responsabilidades de implementação da política e que necessitam de recursos para tal, é importante analisar qual a trajetória de cofinanciamento dos outros entes ao governo municipal para o desenvolvimento da política no período recente, para o qual a MUNIC trouxe informações, que foram organizadas nas Tabelas 18 e 19. Em 2009, o total de municípios que recebiam recursos da União ou dos estados, e mesmo de ambos, alcançava 4861, representando 87% do total. A União financiava 4.744 municípios, cerca de 85% do total. Já os estados assumiam essa responsabilidade somente com 38% das administrações municipais, o que dizia respeito a 2.138 localidades. Entre as grandes regiões do país não se verificam diferenças substantivas, sendo preponderante o financiamento da União e ainda incipiente o do estado. Contudo, ressalta-se o grande número de municípios da Região Nordeste contemplados com recursos da União, que em 2009 representavam 89% e em 2013 98%.

Em 2013, ainda possuindo como referência os dados da Tabela 18, o percentual de municípios que recebiam algum tipo de repasse de recursos alcançava 96%, indicando um crescimento em relação ao ano de 2009. A União realizava transferências de recursos para o custeio da assistência social para 5326 municípios, restando cerca de 244 municipalidades sem o recebimento dessa transferência. Os estados cumpriam seu compromisso, conforme delimitado na NOB/SUAS, repassando recursos a 3.254 municípios, o que representava 58% do total de municípios, que em 2013 já havia atingido 5570.

Tomando como variável o porte populacional, é possível constatar que em todos os níveis, repete-se o cenário de repasses mais abrangentes da União e mais restrito dos Estados. Em 2009, o total de municípios que receberam recursos, seja da União, seja dos Estados, ou por ambos, aumentava à medida que o tamanho da população também crescia.

**Tabela 18 - Cobertura do Cofinanciamento da União e dos Estados aos Municípios Brasileiros, total e por grande região, 2009 e 2013.**

ABRANGÊNCIA	2009				2013			
	TOTAL	TOTAL DE COFINANCIADOS	COFINANCIADOS PELA UNIÃO	COFINANCIADOS PELO ESTADO	TOTAL	TOTAL DE COFINANCIADOS	COFINANCIADOS PELA UNIÃO	COFINANCIADOS PELO ESTADO
Região Norte	449	392	387	75	450	416	412	64
Região Nordeste	1 794	1 598	1 583	405	1 794	1 754	1 745	800
Região Sudeste	1 668	1 392	1 336	927	1 668	1 636	1 592	1 552
Região Sul	1 188	1 062	1 027	520	1 191	1 140	1 137	626
Região Centro-Oeste	466	417	411	211	467	451	440	212
Brasil	5 565	4 861	4 744	2 138	5 570	5 397	5 326	3 254

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Básica de Informações Municipais, MUNIC, 2009 e 2013. Elaboração Própria.

**Tabela 19 - Cobertura do Cofinanciamento da União e dos Estados aos Municípios Brasileiros, total e por porte populacional, 2009 e 2013.**

PORTE	2009				2013			
	TOTAL	TOTAL DE COFINANCIADOS	COFINANCIADOS PELA UNIÃO	COFINANCIADOS PELO ESTADO	TOTAL	TOTAL DE COFINANCIADOS	COFINANCIADOS PELA UNIÃO	COFINANCIADOS PELO ESTADO
Pequeno Porte I	3921	3 313	3212	1 271	3 852	3 711	3653	2 087
Pequeno Porte II	1055	977	961	497	1 080	1 057	1 045	701
Médio	316	303	303	177	339	333	333	234
Grande	233	228	228	168	260	257	256	204
Metrópole	40	40	40	25	39	39	39	28

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Básica de Informações Municipais, MUNIC, 2009 e 2013. Elaboração Própria.

Ainda possuindo como referência o ano 2009, é possível observar que todas as metrópoles recebiam recursos de outros entes e o índice entre os municípios de grande porte aproximava-se dos 99%. A União financiava todos que eram de médio porte, os de grande porte e as metrópoles. Entre os que eram Pequeno Porte I, apenas um município deixava de ser financiado pela União, se tomados aqueles que recebiam algum tipo de transferência.

Em 2013, se considerado o porte populacional, é possível perceber que o financiamento da União avançou em todos os segmentos, situação também verificada para o financiamento dos Estados que cresceu de forma expressiva entre os municípios de Pequeno Porte I e II. Os dados também revelam que a União transferia recursos para todas as metrópoles e possuía um índice elevado de financiamento entre os municípios de Pequeno Porte II, de Médio e de Grande Porte.

Essa análise possibilitada pela apresentação dos dados da MUNIC aponta que o a responsabilização da União pelo financiamento dos municípios têm se consolidado a cada ano. Com relação aos Estados, observa-se que o compromisso federativo vem se estendendo, de forma gradual, apontando que ainda são necessários significativos avanços quanto a cobertura dos municípios que demandam complementação de recursos próprios.

Tomando os dados das Tabelas 20 e 21, que agregam dados extraídos do FINBRA, da Secretária do Tesouro Nacional, e calculados a partir da categorização por grandes regiões e também por porte populacional, é possível observar um aumento gradual do gasto médio na função assistência social, ainda que os patamares percentuais médios tenham se mantido estáveis. Ou seja, a despesa com a assistência social cresceu, mas as outras despesas correntes também cresceram em proporção similar.

Em termos percentuais, no período analisado, a participação dos gastos em assistência social no gasto total médio dos municípios do país esteve em 4%. A região que despontou, em todos os anos, como a que apresentou maior percentual médio foi a região Centro-Oeste, que esteve pelo menos 1% percentual a frente da média nacional.

Quando o cálculo é feito por porte populacional, percebe-se que o gasto médio apresenta queda, em termos percentuais, a medida que o tamanho da população aumenta. Isso se revela pelo fato de que a medida que a população aumenta o orçamento também se torna mais expressivo, uma vez que a capacidade de arrecadação e o valor das transferências intergovernamentais também aumentam. O percentual médio de gasto dos municípios classificados como Pequeno Porte I e II manteve-se estável durante todo

o período em 4%. Essa estabilidade também foi acompanhada pelos municípios de Grande Porte e as Metrôpoles, que destinaram, respectivamente, 3 e 2% das despesas correntes ao custeio da assistência social.

**Tabela 20 - Gasto Médio dos Municípios Brasileiros, em valores deflacionados para a data de 31 dezembro de 2015 – IPCA, e % médio do gasto em Assistência Social em termos da despesa total, Brasil e grandes regiões, 2003 a 2015.**

ABRANGÊNCIA	2003		2007		2011		2015	
	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO
Região Norte	1.209.594,40	4%	1.622.983,46	4%	2.399.685,82	4%	2.987.682,68	4%
Região Nordeste	1.020.987,12	5%	1.390.513,42	4%	1.949.435,47	4%	2.202.029,22	4%
Região Sudeste	2.259.193,60	3%	2.939.946,08	4%	4.203.359,45	4%	5.076.431,62	4%
Região Sul	1.039.131,90	3%	1.507.638,50	4%	1.914.386,46	4%	2.433.733,54	4%
Região Centro-Oeste	1.365.643,92	5%	1.687.294,00	5%	2.201.795,29	5%	2.597.476,88	5%
Brasil	1.423.685,15	4%	1.928.613,97	4%	2.675.461,19	4%	3.201.152,25	4%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil – FINBRA. Demonstrativos de Execução Orçamentária dos Municípios, 2003, 2007, 2011 e 2015. Cálculos e elaboração própria.

**Tabela 21 - Gasto Médio dos Municípios Brasileiros, em valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2015 – IPCA, e % médio do gasto em Assistência Social em termos da despesa total, por porte populacional, 2003 a 2015.**

PORTE	2003		2007		2011		2015	
	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO	VALOR MÉDIO	% MÉDIO DE GASTO	% MÉDIO DE GASTO	VALOR MÉDIO
Pequeno Porte I	469.258,76	4%	681.864,78	4%	902.255,70	4%	993.828,53	4%
Pequeno Porte II	1.345.327,13	4%	1.804.266,84	4%	2.449.698,75	4%	2.715.470,58	4%
Médio	2.885.845,78	4%	3.914.639,28	3%	4.957.541,75	3%	5.307.122,79	3%
Grande	9.142.611,77	3%	12.190.937,28	3%	15.542.834,24	3%	18.239.253,55	3%
Metrópole	112.014.902,29	2%	134.664.285,37	2%	173.777.738,12	2%	230.072.849,17	2%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil – FINBRA. Demonstrativos de Execução Orçamentária dos Municípios, 2003, 2007, 2011 e 2015. Cálculos e elaboração própria.

As Tabelas 22 e 23 apontam para o recebimento de recursos importantes aos municípios, sendo estes complementos para custeio das atividades de gestão descentralizada do Bolsa Família e do SUAS. Esses recursos, desde que foram estabelecidos em 2006, são calculados através de índices sensíveis a aspectos de desempenho dos gestores locais em termos do cumprimento de metas e de aprimoramentos pactuados.

O Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família – IGD-PBF, é calculado anualmente pelo órgão gestor da política no Governo Federal com a finalidade de propiciar a transferência de recursos para apoio ao custeio das ações de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único no que compete aos governos locais. O cálculo dos valores se baseia em aferição dos indicadores de qualidade das informações constantes no CadÚnico, informações sobre as atualizações cumpridas, e ainda informações sobre o cumprimento de condicionalidades de educação e saúde dos beneficiários do Programa.

O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS visa subsidiar a transferência de recursos para o apoio ao aprimoramento a gestão do Sistema. Avalia a qualidade da gestão dos serviços e benefícios socioassistenciais e a articulação intersetorial que se verifica no âmbito dos governos municipais, dos Estados e do DF. Considera aspectos de qualidade da infraestrutura dos equipamentos, das atividades realizadas, a qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos disponíveis. Também é apurado anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

**Tabela 22 - Municípios que receberam Recursos IGD-PBF e IGD-SUAS, Brasil e grandes regiões, 2013.**

<b>ABRANGÊNCIA</b>	<b>RECEBERAM RECURSO IGD Programa Bolsa Família</b>	<b>%</b>	<b>RECEBERAM RECURSO IGD SUAS</b>	<b>%</b>
Região Norte	424	94%	431	96%
Região Nordeste	1 742	97%	1 747	97%
Região Sudeste	1 615	97%	1 557	93%
Região Sul	1 148	96%	1 110	93%
Região Centro-Oeste	457	98%	449	96%
<b>Brasil</b>	<b>5 386</b>	<b>97%</b>	<b>5 294</b>	<b>95%</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Básica de Informações Municipais, MUNIC, 2013. Elaboração Própria.



**Tabela 23 - Municípios que receberam Recursos IGD-PBF e IGD-SUAS, por porte populacional, 2013.**

<b>PORTE</b>	<b>RECEBERAM RECURSO IGD-M Bolsa Família</b>	<b>%</b>	<b>RECEBERAM RECURSO IGD SUAS</b>	<b>%</b>
Pequeno Porte I	3711	96%	3 605	94%
Pequeno Porte II	1 048	97%	1 059	98%
Médio	327	96%	334	99%
Grande	259	99,6%	258	99%
Metrópole	39	100%	38	97%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Básica de Informações Municipais, MUNIC, 2013. Elaboração Própria.

Os dados contidos nas tabelas demonstram o recebimento de ambos os recursos pelos governos municipais no ano de 2013. Tomando a tabela 22, que agrega os municípios de acordo com a grande região que pertencem, é possível identificar que a taxa de recebimento é alta em todas as regiões do Brasil em ambos os recursos. Para o conjunto de municípios do país, aqueles que receberam o IDG-SUAS representaram 97%, e aqueles que receberam o IGD-SUAS, foram 95%.

Quando a perspectiva de análise adota a segmentação por porte populacional, é interessante observar que à medida que o tamanho populacional aumenta para o caso do IGD-PBF, também aumenta a taxa dos que recebem. Com relação ao IGD-SUAS, a taxa de recebimento do IGD-SUAS é inferior entre os municípios de Pequeno Porte I, que são aqueles com população de até 20.000 habitantes. Em 2013, 94% receberam o recurso, enquanto nas outras faixas populacionais os índices estiveram acima de 97%. Essas diferenças indicam que existe uma heterogeneidade de capacidade de gestão dos municípios brasileiros. A medida que o tamanho da população aumenta, parece haver maior capacidade de gestão da política de assistência social. A utilização dessa mensuração, para o repasse de recursos para o cofinanciamento da gestão, indica que a União induz os municípios a aperfeiçoarem os processos de gestão, o que em tese influencia a qualidade das ofertas realizadas aos usuários da política.

Com a descrição dos dados apresentados para os municípios, foi possível constatar que estes tem assumido gradualmente mais responsabilidades no SUAS. O percentual de recursos alocados na política, considerando as despesas correntes declaradas no FINBRA, representou, em média, 4% Ressalta-se que a diferença

observada entre esse valor e o contido no Balanço do Setor Público Nacional deve-se ao fato de que nem todos os municípios prestaram informações para essa fonte consultada. Esse valor é expressivo se considerado o conjunto de intervenções públicas que o município tem por obrigação realizar e o grande percentual de seu orçamento que já é constitucionalizado para os gastos com saúde e educação. Como desafio para outros trabalhos a serem realizados, permanece a necessidade de uma efetiva mensuração e detalhamento de como são empregados os recursos pelos municípios, por serviços e níveis de proteção.

## **CONCLUSÕES**

No Brasil, o Federalismo foi adotado com a Proclamação da República, em 1889, e desde então sofreu modificações e variou de acordo com os momentos políticos que caracterizaram a trajetória brasileira, sendo por vezes mais centralizado e por outras, mais descentralizado, algo associado principalmente as oscilações entre autoritarismo e democracia no país. (ALMEIDA, 2004). A CF/88 restabeleceu o federalismo como forma efetiva de organização do Estado brasileiro e inovou ao dotar os municípios como entes autônomos. Com isto e outras medidas, adotou fortes características descentralizantes, concedendo atribuições amplas quanto à implementação de políticas públicas aos governos subnacionais (BERCOVICI, 2004).

Outra característica marcante na nova ordem constitucional foi a ampliação dos direitos sociais aos cidadãos, independente de vínculo com o trabalho, indicando esforços para a construção de um Estado de Bem-Estar redistributivo. No conjunto de ofertas da proteção social, a assistência social, que integra a seguridade social brasileira, figura como política pública importante e é destinada a combater vulnerabilidades sociais vinculadas à ausência de seguranças diversas, essenciais para o pleno desenvolvimento pessoal e cidadão dos indivíduos. Para a implementação dos objetivos da política, e a conseqüente materialização da oferta dos serviços e benefícios previstos na legislação constitucional, verificou-se um esforço para a construção de parâmetros nacionais que direcionassem a ação pública, com a articulação entre os entes governamentais para permitir ao Estado brasileiro atender os cidadãos conforme a necessidade que apresentassem, para a superação das diferentes vulnerabilidades, em todo o vasto território brasileiro.

Nesse espaço, onde preponderou a centralização jurisdicional na União, foi regulamentada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgadas Políticas Nacionais, em 1998 e 2004, e Normas Operacionais, como a que criou em 2005 o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), baseado no pacto federativo e na articulação sistêmica entre os entes constituintes. No que concerne ao arranjo legal da assistência social, o que foi produzido durante os 13 anos que o estudo abarca, constitui como complemento fundamental da CF/88 e da LOAS de 1993. Se esses marcos ainda do final do século 20 possibilitaram o reconhecimento da assistência social como responsabilidade do Estado, os mais recentes reorientaram a implementação e operacionalização da política, com normas e regulamentos assentadas no compromisso federativo.

Dessa forma, tendo como pressuposto que o federalismo importa para a formulação e implementação de políticas sociais no Brasil, o trabalho buscou explorar a trajetória de financiamento da política de assistência social, no período entre 2003 e 2015. Foi possível constatar que a União exerceu forte papel de coordenação, utilizando de seus mecanismos institucionais (leis e recursos financeiros) para induzir os demais entes a firmarem pactos para a implementação da política em todo o território nacional.

A análise dos gastos em assistência social demonstrou a prioridade que a política obteve no período analisado, uma vez que a variação anual dos recursos para financiá-la foi sempre positiva e o que fora planejado, em termos orçamentários, foi majoritariamente executado. Enquanto outras políticas que compõem o gasto social mantiveram-se estáveis ou até mesmo perderam recursos ao longo do tempo, a assistência social apresentou acréscimo permanente de recursos. Entre os avanços no financiamento da política que podem ser mencionados, está a consolidação da modalidade de repasses fundo a fundo e a adoção de parâmetros de distribuição mais redistributivos.

Ainda que persistam significativos desafios quanto ao financiamento da política, foi possível constatar que os arranjos legais que orientam esse processo tornaram-se mais precisos, apontando a responsabilidade que cada ente acumula na provisão de financiamento e na oferta dos serviços e benefícios que compõem a política. Na divisão federativa dos gastos nacionais consolidados da política de assistência social os dados apontaram para um predomínio da União, alcançando em todos os anos participação

superior a 60% do montante empregado para o custeio das ações agregadas na Função 08. É possível perceber que existe um crescimento contínuo da participação da União, que atingiu o teto de 81% em 2015. Por outro lado, percebemos que os Estados diminuíram gradualmente seus investimentos na área, passando de 15% em 2003 para 6% em 2015, uma diminuição que alcançou 50% em termos da participação relativa na composição dos recursos que foram empregados. Tomando os recursos empregados pelos municípios, temos que estes também apresentaram decréscimo, destarte este seja relativamente menos acentuado e que após a regulamentação do SUAS tenham apresentado uma tendência a estabilidade.

Nesse sentido, a União foi ente governamental que mais recursos mobilizou para o financiamento da política, em termos de valores reais. Sua contribuição se concentrou na provisão de recursos para o financiamento dos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda – BPC, RMV e Bolsa Família – que responderam por mais de 90% de todos os seus gastos com a política. O Governo Federal também destinou recursos para os serviços socioassistenciais, mais estes foram poucos expressivos no conjunto de gastos totais. Os municípios, por sua vez, foram os que financiaram a parte mais expressiva do custeio desses serviços, que são executados principalmente neste âmbito governamental. Ainda que existam heterogeneidades em termos das possibilidades da alocação de recursos próprios, os municípios demonstraram forte presença no gasto corrente com assistência social, correspondendo essa política a 3% das suas despesas totais, adotando aqui o que indica o Balanço do Setor Público Nacional. Os estados, destarte a regulamentação produzida tenha os responsabilizado, inclusive no que tange ao financiamento da política, apresentaram participação incipiente nessa trajetória estudada, com variações importantes no território nacional quanto a execução de serviços e o cofinanciamento de seus respectivos municípios.

Dessa forma, o que desponta como necessidade é a criação de mecanismos institucionais para maior responsabilização dos estados no que concerne ao SUAS. A participação dos entes estaduais é fundamental para os avanços que o sistema precisa, seja em termos da ampliação da cobertura, para que mais pessoas que necessitam dos benefícios e serviços socioassistenciais sejam incorporadas, ou quanto ao aspecto de melhoria na qualidade do que é ofertado. Nesse sentido, um dos mecanismos institucionais que opera como indutor de maior participação dos Estados é o pacto de

aprimoramento, que deve ser firmado a cada quadriênio por União, Estados e Municípios. Nele são elencadas metas a serem cumpridas pelos entes no âmbito do sistema.

Outro desafio importante é garantir que os recursos para o financiamento da assistência social, que no período entre 2003 e 2015 ascenderam no orçamento público federal, não sejam reduzidos no cenário de enxugamento de despesas aventado como solução para transpor a grave crise econômica que o país vivencia. O PIB, que mede as riquezas produzidas no território nacional ao longo do ano, observou retração em 2014 e 2015, interrompendo um ciclo de crescimento econômico que possibilitou ao governo maior disponibilidade de recursos para a alocação nas políticas públicas.

Dessa forma, discussões sobre maneiras de enfrentar cenários de retração econômica e os desequilíbrios fiscais no Brasil importam fortemente para o financiamento de políticas sociais, e em especial para a assistência social, pois invariavelmente os recursos que se destinam para essas áreas são alvo de cortes na trajetória de ajustes fiscais aos quais o país já foi submetido. Tal temática é importante, sobretudo por ter sido aprovada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que estabelece um Novo Regime Fiscal, cujo principal objetivo é estabelecer um teto para os gastos públicos, e dessa forma, proporcionar a superação do cenário de déficits fiscais hoje vivenciados.

Em que pese à necessidade de um austero saneamento das contas públicas, para que haja a garantia de uma atuação estatal ampla e perene, a modificação no texto constitucional congelou os gastos primários do Governo Federal para os próximos vinte anos a níveis da despesa apresentada em 2016. Com isso, ainda que as demandas pelas ofertas da assistência social, por exemplo, possam apresentar crescimento nesse período, o conjunto dos recursos federais para implementá-las somente será acrescido pela correção baseada no índice da inflação anual do ano anterior. Paiva et al (2016), em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apontam que

o Novo Regime Fiscal atua, portanto, na contramão da continuidade do enfrentamento dos níveis de desigualdade social. Além do risco de descontinuidade de serviços, o esforço fiscal proposto constrangerá as proteções assistenciais no campo da garantia de renda operada pelo

BPC e pelo PBF. Conforme demonstram as projeções, caso o NRF entre em vigor, a restrição no financiamento será crescente, ano a ano, impondo, por conseguinte, o encolhimento da cobertura e a redução da efetividade da política de assistência social. (2016, p. 26)

A construção desse cenário pelas autoras demonstra a possibilidade de estagnação, senão recuo, em termos da provisão de ofertas da política de assistência social e dos índices de desigualdade que desde a CF/88 se moveram positivamente. No período de duas décadas, se permanecerem os requisitos legais dos benefícios hoje concedidos, não existirão condições de garantir cobertura a todos os potenciais beneficiários.

Não se deve negligenciar, em períodos de dificuldades como o que se vivencia, a necessidade de reformas que possibilitem a sustentabilidade do Estado. É necessário, contudo, preservar as prioridades de enfrentamento as desigualdades sociais elencadas na CF/88. Nesse ponto, discernir quanto aos aspectos a serem considerados nessa reorganização e priorização dos gastos constitui-se em postura essencial dos agentes políticos, como também da sociedade. Em suma, o que deve ser perseguido é o objetivo de tornar a sociedade mais equitativa, e não aumentar as desproporcionalidades e acentuar as desigualdades de oportunidades, que as propostas do novo regime fiscal, quando implementadas, vão impulsionar.

Ao final, as incursões realizadas nesse denso espaço e as informações aqui apresentadas, estimulam a realização de pesquisas futuras que envolvam desenhos melhor elaborados, que combinem análises exploratórias com estudos de casos, que sejam capazes de demonstrar aspectos relevantes dessa relação estabelecida entre as instituições políticas federativas, as interações entre os entes autônomos, o financiamento e a disponibilidade de recursos para políticas como a assistência social, seja no Brasil, ou tomando outros países para análises mais robustas e que empreguem, assim, metodologias comparativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Recentralizando a Federação?**. Revista de Sociologia Política [on-line], n° 24, pp. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, n° 18, v. 02: 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, pp. 587-620, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Gross Domestic Product – GDP**. Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>. Acesso em 12 de novembro de 2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988**. In: Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Editora do Advogado, Porto Alegre, 2004.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balço do Setor Público Nacional – BSPN, publicação anual, 2003 a 2015**.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Banco de Dados IPEA DATA**. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> > Acesso em 12 de novembro de 2016.

BRASIL. **Caderno de Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS: orientações básicas aos Gestores e Conselheiros**. Fundo Nacional de Assistência Social, Brasília, 2013.

BRASIL. Receita Federal do Brasil . Carga Tributária Brasileira - Análise por Tributos e Bases de Incidência, 2003, 2007, 2011 e 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo do Sistema Único de Assistência Social - CENSO SUAS, vários anos .

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. **Gasto Social do Governo Federal 2002 a 2015**. Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda. Brasília, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB RH**. Brasília, 2006.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Básica de Informações Municipais – MUNIC**, 2005, 2009 e 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Básica de Informações Municipais – MUNIC**, 2014.

BRASIL. Senado Federal, **Plataforma de Acesso a Informações Orçamentárias Siga Brasil**, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Série Histórica do Produto Interno Bruto**. Disponível em: <  
<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=SCN52&t=produto-interno-bruto-br-valores-correntes>> . Acesso em 12 de novembro de 2016.

BICHIR, Renata. **Novas Agendas, Novos Desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e a assistência social no Brasil**. Revista Novos Estudos, Edição 104, março, 2016.

BRESSAN, Carla. Fundo de Assistência Social. In.: MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia. (Orgs.). **Fundos Públicos** – Instituto Pólis, São Paulo, 2004.

CARDOSO Jr., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Jaccoud, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Subsistemas, Comunidades e Redes; articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, Brasília, 66 (3), 449-474, jul-set, 2015.

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz.; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problema de coordenação e autonomia. In.: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil** – Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, Denise, et al. **20 Anos da Lei Orgânica de**



**Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1º Edição, Brasília, 2013, 248p.

COUTO, Berenice Rojas, et al. **Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**, 2º Edição, Editora Cortez, São Paulo, 2011.

FRANZESE, Cibele; ABRÚCIO, Fernando Luís. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. In.: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil** – Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

FREITAS, Maria José de; et al. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direitos socioassistencial. In: COLIN, Denise et al. **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1º Edição, Brasília, 2013, 248p.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15ª Edição ampliada, revista e atualizada. Editora Atlas, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. **A Contribuição dos Arranjos Institucionais Complexos para a Efetividade das Políticas Públicas no Brasil.** XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política.** Revista Saúde e Sociedade, v.15, n.2, 72-87, 2006.

MESQUITA, Ana Cleusa et al. **Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social.** Texto para Discussão n° 1724, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro, 2012.

PAIVA, Andrea Barreto de, et al. **O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil.** Nota Técnica n° 27. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Income Inequality Index, 2016.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento Público: uma abordagem tecnopolítica.** Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2011.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In.: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (ogrs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** – Brasília: UNESCO, 300 p., 2010.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre significados e medidas.** Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, 9. 9-27, jun., 2005.

SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Assistência Social entre benefícios e serviços. In.: **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades** / organizado por Flávio Tonelli Vaz e Floriano José Martins - Brasília: Associação Nacional dos

Audidores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **A entrada da política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e do presidente.** 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, 2014.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Jarvis. **Análise Espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para a reflexão para a capacidade de implementação dessa política.** Revista Opinião Pública, Campinas, Vol. 22, nº 2, 2016.

SILVA, André Luís Nogueira da. **Os Estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social.** Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 49(5):1167-1192, set./out. 2015.

SOARES, Márcia Miranda. **Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v.5, n.19, p.143-175, 2011.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. **Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil.** Rev. Serv. Público, Brasília, 67 (1),p. 85-108, jan/mar 2016.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina.** 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, ABCP, Belo Horizonte, 2016.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras.** Texto para Discussão (TD) 1424, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia Política [on-line], nº 24, , 2005.

SPOSÁTI, Aldaíza. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise et al. **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1ª Edição, Brasília, 2013, 248p.

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos.** Revista Dados, nº 42, nº 02, Rio de Janeiro, 1999.

TSEBELIS, George. Federalismo, bicameralismo e maiorias qualificadas. In.: **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas.** Tradução de Micheline Christophe. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2009.