

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Isabela de Vasconcelos Teixeira

**O FINANCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO  
E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
o caso de Minas Gerais**

Belo Horizonte, março de 2018.

Isabela de Vasconcelos Teixeira

**O FINANCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO  
E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
o caso de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Belo Horizonte, março de 2018.

T266f Teixeira, Isabela de Vasconcelos.  
O financiamento como instrumento de institucionalização e coordenação da política de assistência social [manuscrito] : o caso de Minas Gerais / Isabela de Vasconcelos Teixeira. – 2018.  
[14], 186 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 182-185

1. Financiamento – Assistência social – Minas Gerais. 2. Política social – Minas Gerais. 3. Institucionalização – Minas Gerais. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

CDU 36(815.1)

Isabela de Vasconcelos Teixeira

**O FINANCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO  
E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
o caso de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em  
Administração Pública da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para obtenção do título de  
Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro (Orientador)

---

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. José Angelo Machado – UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 27 de março de 2018.

Ao Felipe, que dá sentido à minha vida.

*Ainda Bem  
Que você vive comigo  
Porque senão  
Como seria esta vida?  
Sei lá, sei lá  
Se há dores tudo fica mais fácil  
Seu rosto silencia e faz parar  
As flores que me manda são fato  
Do nosso cuidado e entrega  
Meus beijos sem os seus não dariam  
Os dias chegariam sem paixão  
Meu corpo sem o seu uma parte  
Seria o acaso e não sorte  
Neste mundo de tantos anos  
Entre tantos outros  
Que sorte a nossa heim?  
Entre tantas paixões  
Esse encontro nós dois  
Esse amor  
(Vanessa da Mata, Ainda bem)*

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, pelas contribuições fundamentais para o embasamento desta pesquisa, pela sua disponibilidade, abertura ao diálogo, compreensão e bom humor.

Aos(às) professores(as) do Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, em especial ao professor Ricardo Carneiro, pela rica partilha de conhecimento. Aos(às) colegas do Mestrado, pelas trocas e pela convivência.

À Simone Albuquerque, pela compreensão, incentivo e apoio tão fundamentais para a realização dessa importante etapa, cujo convívio e intensos debates contribuíram para a reflexão aqui elaborada.

À equipe da Sedese, em especial às divas e divos da Divisom e aos colegas da DGFEAS, com quem tive a honra de partilhar minha experiência profissional por tantos anos, fonte rica de reflexão, de troca e construção de conhecimentos.

Ao Felipe, por acreditar em mim sempre, por seu apoio incondicional, por todo o carinho, dedicação e compreensão durante essa etapa, cujo amor e integridade me fazem tornar uma pessoa melhor, todos os dias. Obrigada por compartilhar comigo essa conquista e por fazer parte da minha vida.

À minha família, em especial aos meus pais, Cristina e Estavam, aos meus sogros, Angelo e Waldete, aos meus irmãos, Diogo, Bruno e Verônica, e aos cunhados Carol e Cris, pelo carinho e pela confiança ao longo da minha trajetória até aqui.

Ao Daniel, meu sobrinho-afilhado, pela alegria e pelos sorrisos, que me motivam e dão esperança.

Aos meus amigos e amigas, companheiros de tantos anos, em especial à Carol, Camila, Nina, Mariah, Lucas, Ricardo, Diego, Marinela, Vivi e Gugu, que perto ou longe nunca deixaram de estar comigo em meu coração.

Por fim, agradeço a todos e todas que fizeram parte da trajetória de elaboração dessa dissertação, às quais manifesto minha profunda gratidão e admiração.

## RESUMO

A pesquisa desenvolvida pretendeu evidenciar a centralidade do modelo de financiamento como mecanismo de coordenação federativa no processo de institucionalização da política de assistência social iniciado a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social em meados dos anos 2000. Para tal, partiu-se de uma revisão teórica sobre as relações entre federalismo, descentralização e políticas sociais, seguido por etapas de análise conceitual e documental acerca do processo de descentralização da política de assistência social e da construção do modelo de financiamento vigente; e análise quantitativa e qualitativa de dados sobre a institucionalização e a operacionalização do financiamento da assistência social. Para operacionalizar as hipóteses e questões analíticas propostas, a pesquisa se baseou no estudo do caso do governo do Estado de Minas Gerais e seus municípios, no período de 2005 a 2016.

Os resultados encontrados apontaram que os processos de transformações institucionais do modelo de financiamento da política de assistência social levaram à instalação de capacidade institucional nos municípios e no estado de Minas Gerais. No caso dos municípios, a capacidade institucional foi acompanhada pelo crescimento de aporte de recursos no setor, com ganhos inclusive na importância relativa frente aos demais gastos públicos. Já no caso do governo estadual, os resultados encontrados mostraram fragilidades no processo de assunção de sua responsabilidade federativa, evidenciado pela não regularidade nos gastos e nos repasses de cofinanciamento aos municípios e no baixo volume de recursos executados. Quanto ao modelo de cofinanciamento, tem-se que a partilha dos recursos entre os municípios mineiros gera uma distribuição equitativa e redistributiva, favorecendo os municípios que concentram maior população em situação de vulnerabilidade. Assim, sugere-se que o modelo de financiamento tem contribuído para a consolidação do processo de responsabilização e cooperação federativa, e, em última instância, para a efetivação do modelo descentralizado de proteção social brasileiro.

## ABSTRACT

The research carried out was intended to show the centrality of the financing model as a federative coordination mechanism in the process of institutionalization of the social assistance policy initiated after the implementation of the Unified Social Assistance System in the mid - 2000s. For this, a theoretical revision was made on the relations between federalism, decentralization and social policies, followed by stages of conceptual and documentary analysis about the decentralization process of social assistance policy and the construction of the current financing model; and quantitative and qualitative analysis of data on the institutionalization and operationalization of social assistance financing. In order to operationalize the hypotheses and analytical questions proposed, the research was based on the study of the case of the government of the State of Minas Gerais and municipalities, from 2005 to 2016.

The results showed that the processes of institutional transformation of the social assistance policy financing model led to the installation of institutional capacity in the municipalities and the state of Minas Gerais. In the case of municipalities, institutional capacity was followed by the growth of resources in the sector, with gains even in relative importance compared to other public expenditures. In the case of the state government, the results found showed weaknesses in the process of assumption of federal responsibility, evidenced by the non-regularity of expenditures and the transfer of co-financing to municipalities and the low volume of resources executed. As for the model of co-financing, the sharing of resources among the municipalities of Minas Gerais generates an equitable and redistributive distribution, favoring the municipalities that concentrate the largest population in a situation of vulnerability. Thus, it is suggested that the financing model has contributed to the consolidation of the federative accountability process, and, ultimately, to the implementation of the decentralized Brazilian social security.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Linha do tempo das normativas da política de assistência social .....	88
<b>Figura 2:</b> Normativas sobre o financiamento da assistência social .....	88

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Descrição das variáveis de análise relevantes – Objetivo II .....	63
Tabela 2: Descrição das variáveis de análise relevantes – Objetivo III .....	66
Tabela 3: Descrição das variáveis de análise relevantes – Objetivo IV .....	66
Tabela 4: Proporção da composição dos gestores municipais nas Comissões Intergestores Bipartite em 2016 em relação ao porte dos municípios .....	108
Tabela 5: Média do ID Conselho Municipal por estado, em 2016 .....	110
Tabela 6: Evolução da despesa paga na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016 .....	129
Tabela 7: Evolução do gasto em assistência social e gasto total per capita (2005-2016) .....	130
Tabela 8: Quantidade de municípios de Minas Gerais com dados disponíveis na base do Siconfi/Finbra do Tesouro Nacional nos anos de 2005 a 2016 .....	131
Tabela 9: Evolução despesa paga na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total nos municípios de Minas Gerais, de 2005 a 2016 .....	132
Tabela 10: Evolução do gasto em assistência social e gasto total per capita nos municípios de Minas Gerais (2005-2016) .....	133
Tabela 11: Análise estatística do gasto anual médio e percentual de despesa empenhada na função assistência social em relação ao gasto total dos municípios de MG nos anos de 2005 e 2016 .....	135
Tabela 12: Análise estatística dos percentuais de despesa na função assistência social em relação ao gasto total e percentual de gasto em assistência social dos municípios de MG por porte populacional, nos anos de 2005 e 2016 .....	136
Tabela 13: Análise estatística do gasto per capita na função assistência social dos municípios de MG por porte populacional, nos anos de 2005 e 2016 .....	136
Tabela 14: Análise estatística do gasto per capita e percentual de gasto em assistência social em relação ao total no ano de 2005 e 2016 para os municípios mineiros de acordo com o IVS e o IDH-M .....	138
Tabela 15: Gasto federal, estadual e municipal na assistência social em 2002 e 2009 ....	143
Tabela 16: Percentual de gasto por função no Governo de Minas Gerais de 2005 a 2016 .....	148
Tabela 17: Percentual de gasto por função nos municípios de Minas Gerais de 2005 a 2016 .....	149
Tabela 18: Evolução despesa paga no FEAS-MG em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016 .....	152
Tabela 19: Gasto em assistência social e gasto realizado no FEAS-MG (2005-2016) ...	153
Tabela 20: Evolução do gasto per capita realizado no FEAS (2005-2016) .....	154
Tabela 21: Evolução do valor de despesa paga no FEAS-MG por modalidade de aplicação de 2005 a 2016 .....	155

Tabela 22: Evolução dos recursos do FEAS aplicados no cofinanciamento do de 2011 a 2016 – MG .....	159
Tabela 23: Número de parcelas do Piso Mineiro de Assistência Social repassadas em cada exercício, no período de 2012 a 2016 .....	160
Tabela 24: Distribuição dos municípios de MG por porte populacional e por indicadores sociais .....	165
Tabela 25: Distribuição dos municípios de MG por subdivisão dos portes populacionais e por indicadores sociais .....	165
Tabela 26: Distribuição dos municípios classificados por porte, de acordo com o quartil do PIB per capita – MG, 2015 .....	166
Tabela 27: Análise do valor do cofinanciamento estadual e federal (para serviços), por porte populacional dos municípios – MG, 2017 .....	167
Tabela 28: Faixas de valor do cofinanciamento estadual - MG, 2017 .....	168
Tabela 29: Análise do percentual de pessoas pobres e vulneráveis à pobreza e do valor per capita médio do cofinanciamento estadual e federal (para serviços) dos municípios por porte populacional – MG, 2017 .....	169
Tabela 30: Valor do cofinanciamento estadual e federal por família cadastrada no CadÚnico, dos municípios por porte populacional – MG, 2017 .....	169
Tabela 31: Média de valor per capita do cofinanciamento estadual e federal por quartil do PIB per capita dos municípios – MG, 2017 .....	170
Tabela 32: Média do cofinanciamento estadual e federal anual em relação ao gasto municipal em assistência social no ano 2016, dos municípios por porte populacional – MG .....	170
Tabela 33: Média de % do valor das transferências monetárias (BPC e PBF) e de cofinanciamento federal de serviços em relação ao gasto municipal em assistência social em 2016 dos municípios por porte populacional – MG .....	171

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Frequência com que o CMAS aprecia o relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social. Brasil, 2016 .....	111
Gráfico 2: Quantidade de CMAS que conhecem e acompanham as metas do pacto de aprimoramento. Brasil, 2016 .....	112
Gráfico 3: Quantidade de CMAS que acompanham os processos de pactuação da CIB e CIB com regularidade. Brasil, 2016 .....	112
Gráfico 4: Tipo de secretaria de assistência social nos estados brasileiros, em 2010 e 2016 .....	118
Gráfico 5: Tipo de secretaria de assistência social nos municípios do Brasil e de Minas Gerais, em 2010 e 2016 .....	119
Gráfico 6: Quantidade de estados brasileiros com setor de gestão orçamentária e financeira da assistência social formalizado, em 2010 e 2016 .....	119
Gráfico 7: Quantidade de municípios brasileiros com setor de gestão orçamentária e financeira da assistência social formalizado, em 2010 e 2016 .....	120
Gráfico 8: Quem é o ordenador de despesas da assistência social nos estados brasileiros, em 2010 e 2016 .....	121
Gráfico 9: Quem é o ordenador de despesas da assistência social nos municípios brasileiros, em 2010 e 2016 .....	121
Gráfico 10: Evolução da despesa paga na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016 .....	128
Gráfico 11: Evolução do Índice de variação do gasto per capita em assistência social e do Índice de variação do gasto per capita total de Minas Gerais no período de 2005 a 2016 .....	130
Gráfico 12: Evolução da despesa municipal média na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total nas demais funções em Minas Gerais, de 2005 a 2016 .....	132
Gráfico 13: Evolução do Índice de variação do gasto per capita em assistência social e do Índice de variação do gasto per capita total de Minas Gerais no período de 2005 a 2016 .....	134
Gráfico 14: Variação do gasto em assistência social da União (exceto gasto com PBF e BPC), estados e municípios no período de 2002 a 2009.....	145
Gráfico 15: Evolução despesa paga no FEAS-MG em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016 .....	152
Gráfico 16: Percentual de valor pago em assistência social em 2005 e em 2016, por unidade orçamentária em MG .....	153
Gráfico 17: Evolução do Índice de variação do gasto per capita no FEAS e do Índice de variação do gasto per capita total de Minas Gerais no período de 2005 a 2016 .....	154
Gráfico 18: Evolução do percentual de despesa paga no FEAS-MG por modalidade de aplicação de 2005 a 2016 .....	156

## LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CadÚnico - Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal  
Ceas - Conselho Estadual de Assistência Social  
CF-1988 - Constituição Federal de 1988  
CIB - Comissão Intergestores Bipartite  
CIT - Comissão Intergestores Tripartite  
CMAS - Conselhos Municipais de Assistência Social  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CNSS - Conselho Nacional de Seguridade Social  
Congemas - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
CPF – Conselho, Plano e Fundo  
Cras – Centro de Referência de Assistência Social  
Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DRU - Desvinculação das Receitas da União  
EC – Emenda à Constituição  
EBS - Estado de Bem-Estar Social  
Estadic – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais  
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social  
Finbra - Finanças Municipais do Tesouro Nacional  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação de Municípios  
Funabem - Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor  
Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GSF - Gasto Social Federal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ID Cras – Índice de Desenvolvimento do Cras  
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
ID Conselho - Índice de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais  
IGD-M do PBF - Índice de Gestão Descentralização do Programa Bolsa Família  
IGD-Suas - Índice de Gestão Descentralização do Suas  
IGP-M (FGV) - Índice Geral de Preços Do Mercado – Fundação Getúlio Vargas  
IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IVS - Índice de Vulnerabilidade Social  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MG – Minas Gerais  
Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
NOB Suas - Norma Operacional Básica do Suas  
NOB Suas RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos  
PBF - Programa Bolsa Família  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMAS - Piso Mineiro de Assistência Social  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental  
SAS - Secretaria de Assistência Social  
Sedese - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social  
Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro  
SISTN - Sistema de Coleta de Dados Contábeis  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
Suas – Sistema Único de Assistência Social

## Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL .....	23
2.1. Federalismo.....	23
2.2. Federalismo como forma de descentralização.....	29
2.3. Federalismo, descentralização e políticas sociais no Brasil pós-1988.....	32
2.4. Aspectos institucionais e políticos do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre o processo de descentralização das políticas sociais.....	36
2.5. Federalismo fiscal brasileiro e seus efeitos sobre o processo de descentralização das políticas sociais.....	40
2.5.1. Evolução do sistema tributário e fiscal brasileiro: movimentos de centralização e descentralização de receitas e de encargos sociais.....	42
2.5.2. Transferências intergovernamentais: efeitos horizontais e verticais sobre a distribuição dos recursos tributários entre os entes subnacionais.....	48
2.6. Mecanismos de institucionalização das políticas sociais brasileiras no contexto federativo: delineamento do desenvolvimento da pesquisa.....	55
3. OBJETIVOS E METODOLOGIA DE PESQUISA.....	60
3.1. Objetivo geral.....	60
3.2. Objetivos específicos.....	60
3.3. Metodologia.....	61
3.3.1. Limitações das bases de dados utilizadas.....	67
4. EVOLUÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SEUS EFEITOS SOBRE O MODELO DE FINANCIAMENTO.....	73
4.1. Legado prévio da assistência social e os obstáculos para sua consolidação.....	73
4.2. Inovações da CF-1988 para o campo da assistência social.....	78
4.3. Impactos do legado prévio para a consolidação do novo modelo de assistência social.....	80
4.4. Efeitos do legado prévio sobre o modelo de financiamento: percalços enfrentados durante os anos 1990.....	84
4.5. Criação do Sistema Único de Assistência Social.....	89
4.6. Uso de mecanismos de indução pelo governo federal por meio do processo de habilitação ao Suas e a criação do novo modelo de financiamento.....	93

4.7. Transformações do modelo de financiamento: aumento da autonomia dos entes subnacionais <i>versus</i> desafios do contexto atual .....	97
4.8. Mecanismos de gestão compartilhada e coordenação intergovernamental do Suas .....	104
4.9. Controle Social do Suas .....	109
4.10. O modelo de financiamento como instrumento central de coordenação federativa .....	113
5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS .....	116
5.1. Os fundos de assistência social como mecanismos de operacionalização do financiamento.....	116
5.1.1. Institucionalização dos fundos de assistência social no Brasil .....	117
5.1.2. Institucionalização do Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais .....	123
5.2. Evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016... ..	127
5.2.1. Montante do gasto em assistência social pelo governo do Estado de Minas Gerais .....	128
5.2.3. Montante do gasto em assistência social pelos municípios de Minas Gerais .....	131
6. FINANCIAMENTO COMPARTILHADO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O COFINANCIAMENTO REALIZADO NO ÂMBITO DE MINAS GERAIS .....	139
6.1. Evolução da participação dos entes federal, estadual e municipal no gasto social no Brasil .....	139
6.2. Relevância do gasto em assistência social nos municípios e no Estado de Minas Gerais .....	146
6.3. Direção do gasto em assistência social no Estado de Minas Gerais .....	151
6.3.1. Montante do gasto no FEAS-MG.....	151
6.3.2. O modelo de cofinanciamento para municípios em Minas Gerais: o Piso Mineiro de Assistência Social .....	157
6.4. Cofinanciamento do Suas em Minas Gerais: o modelo de financiamento adotado contribui para uma distribuição equitativa dos recursos? .....	161
6.4.1. Resultados .....	164
7. CONCLUSÃO.....	172
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	182

## 1. INTRODUÇÃO

Em estados federativos, a coordenação intergovernamental se constitui como um mecanismo central que influencia no bom ou mal funcionamento do sistema. A análise das bases do pacto federativo, nesse sentido, coloca-se como ponto fulcral para se compreender a questão da cooperação intergovernamental em qualquer sistema federal, dados os contextos específicos de cada país (Abrucio, 2006).

Essa questão torna-se particularmente importante para a análise da implementação de políticas sociais universalizantes e descentralizadas. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF-1988) marcou um novo período do federalismo e propôs a expansão e a reconfiguração do Sistema de Proteção Social, pautada na instituição de um amplo rol de direitos sociais e nas diretrizes de descentralização e universalização das ofertas. Destaca-se, no âmbito da presente pesquisa, a inclusão da política de assistência social no âmbito da Seguridade Social, junto com a saúde e a previdência social. Isso conferiu a esta política, até então marcada por ações da iniciativa da sociedade civil organizada e por intervenções fragmentadas e pontuais da administração pública, o caráter de política pública – dever do estado e direito do cidadão – e inaugurou um novo patamar para o seu desenvolvimento no Brasil.

Durante a década de 1980, a descentralização foi vista como estratégia não somente para consolidar a redemocratização, mas também para trazer inovações para a gestão pública brasileira e para a redistribuição do poder para os entes subnacionais. No campo das políticas sociais, a diretriz de descentralização se colocou ainda como forma de contrapor o modelo centralizado e fragmentado herdado dos governos ditatoriais, na busca pela universalização do acesso e pelo aumento do controle social (Almeida, 1996).

Entretanto, a reforma realizada pela CF-1988 não foi capaz de alterar a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Ademais, os efeitos positivos esperados com a descentralização não vieram de maneira automática para o Brasil pós-1988. O estudo realizado por Arretche (2000) sobre os fatores determinantes da descentralização demonstrou que diversos fatores influenciaram o nível de sucesso alcançado com esse processo nas políticas sociais brasileiras. Cada política setorial enfrentou dificuldades e foi capaz de desenvolver estratégias específicas que contribuíram para o menor ou maior grau de municipalização ou estadualização.

No caso da política de assistência social, foco do presente estudo, tem-se que sua

consolidação como política pública e seu processo de descentralização foram tardios quando comparado a outras políticas sociais, como saúde e educação. A aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no ano de 1993 trouxe avanços importantes para o setor. Mas foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) a partir de 2005, como uma forma de organização e gestão da política que coordena a ação dos três entes federados e define um patamar comum de ofertas e seguranças socioassistenciais a serem garantidas a todos os cidadãos brasileiros, que alavancou seu processo de institucionalização. Além disso, no campo federativo, o Suas trouxe maior clareza para sobre o papel de cada ente federado e criou uma série de regras e de instrumentos políticos e técnicos de coordenação federativa.

Dentre esses instrumentos, destaca-se a conformação de um modelo de financiamento compartilhado entre os três entes, baseado em transferências intergovernamentais, em mecanismos de indução, de negociação intergovernamental e de controle social. Seguindo a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), no Suas o financiamento é operacionalizado por meio da criação de fundos especiais de gestão orçamentária, que têm a função de alocar os recursos financeiros aplicados no setor, e também por meio de transferências intergovernamentais denominadas fundo a fundo – da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios sob sua jurisdição.

Dados sobre o gasto social, apontam que o recrudescimento do processo de institucionalização a partir do Suas foi acompanhado pelo crescimento do gasto no setor. Khair (2013) identificou que a representação do gasto em assistência social cresceu em relação ao total de gastos nas demais funções nas três esferas da federação no período de 2000 a 2012, principalmente no âmbito federal. As despesas na área representaram 2,4% do total da despesa federal em 2000, subindo para 7,5% em 2012, com uma variação de 168,9%. No caso dos Estados, ela passou de 1% em 2000 para 1,1%, um crescimento de 5,9%. Já nos municípios, a despesa no setor passou de 3,1% em 2007 para 3,2% em 2012. A análise da evolução do gasto do absoluto no setor mostra um quadro ainda mais otimista: o gasto federal na função assistência social cresceu 227% entre 2002 e 2009, o gasto estadual cresceu 21% e o gasto municipal cresceu 58% no mesmo período (Mesquita et. al, 2012).

Muitos estudos sobre a descentralização das políticas sociais voltam-se para a análise do padrão de gasto social e do nível de capilaridade ou expansão dos serviços públicos ofertados pelos entes subnacionais. Isso parece estar relacionado ao fato de que o movimento municipalista ganhou força durante o processo de redemocratização, de

forma que a implementação da diretriz descentralizadora foi fortemente baseada na assunção de responsabilidades de oferta de serviços sociais pelos municípios.

Entretanto, considerando que o sistema federativo brasileiro se associa, no campo social, ao modelo cooperativo, haja vista o grande número de competências compartilhadas definidas pela CF-1988, faz-se necessário que os três entes federados cumpram suas responsabilidades para que haja efetividade das políticas sociais. Sendo assim, mostra-se relevante desenvolver mais estudos sobre como se dá o processo de cooperação e coordenação federativa entre os três entes.

Ademais, como aponta Arretche (2000), estudos dedicados apenas à análise das alterações ocorridas nas bases de financiamento das políticas sociais a partir da descentralização fiscal, ou seja, limitados a análises sobre a descentralização do gasto social brasileiro, não permitem identificar a heterogeneidade das capacidades institucionais e fiscais existentes entre as regiões brasileiras, que geram significativas desigualdades nas formas de expansão do gasto entre as desiguais unidades da federação, e são insuficientes para verificar se as funções de gestão das políticas sociais de fato estavam sendo assumidas pelos entes subnacionais e de que forma. Para a autora, a análise da descentralização de uma política social deve passar pelo seu processo de institucionalização, uma vez que “a existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço” (2000, p. 25).

Tendo em vista o exposto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar o modelo de financiamento da política de assistência social, conformado a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social, enquanto instrumento de coordenação federativa e de institucionalização da política de assistência social. Partiu-se da proposição de que o financiamento dessa política não se constitui somente como indicador sobre o grau de sucesso do processo de descentralização, mensurado por meio da análise dos gastos no setor. Propõe-se que o modelo de financiamento da assistência social corresponde a um mecanismo de coordenação federativa central para a compreensão do processo de institucionalização dessa política, destacadamente nos níveis subnacionais. Assim, a presente pesquisa investigou a hipótese de que o modelo de financiamento agiu como indutor dos entes subnacionais para a adesão às diretrizes nacionais e para a assunção de suas responsabilidades frente ao processo de descentralização colocado pela CF-1988. Para operacionalizar o estudo, escolheu-se

como unidade de análise o Estado de Minas Gerais - seus 853 municípios e o governo estadual - no período de 2005 a 2016.

O desenvolvimento da pesquisa partiu da compreensão de que esse processo de institucionalização do financiamento envolveu a superação de fragilidades institucionais herdadas do legado prévio do setor, alcançada por meio da delimitação de um campo específico de atuação da assistência social como política pública (criação do Suas e da elaboração de normativas legais e infralegais), da delimitação das responsabilidades de cada ente federado (responsabilidades compartilhadas de financiamento dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais), assim como do estabelecimento de um lócus institucional de gestão da política em cada nível de governo.

No que tange ao modelo de financiamento, esse lócus correspondeu à criação dos fundos de assistência social. Partiu-se da premissa de que os fundos de assistência social correspondem a instrumentos essenciais para a consolidação do modelo de transferências desenhado pelo Suas, assim como materializam a instalação de capacidade institucional para gestão e implementação da política de assistência social nos governos nacional e subnacionais. Essa premissa se baseou no entendimento de que os fundos de assistência social fortalecem a autonomia do gestor da área, promovem o alinhamento da utilização dos recursos do setor conforme as normativas e os objetos da política nacional de assistência social, e contribuem para a transparência e o controle social sobre a utilização dos recursos. Assim, procedeu-se à coleta de dados que possibilitassem a análise desses fatores enquanto variáveis capazes de evidenciar o processo e o nível de institucionalização dos fundos de assistência social nos governos municipais e estaduais.

Buscou-se verificar ainda se a institucionalização dos fundos implicou no crescimento do aporte de recursos no setor. Dessa forma, foi realizada a análise do gasto em assistência social realizado pelos municípios e pelo governo do Estado de Minas Gerais, em termos de sua evolução histórica e de ganhos na relevância do gasto no setor comparado às demais funções de gasto público realizados por esses entes. Buscou-se também verificar a hipótese de que o modelo de financiamento induz a assunção da responsabilidade compartilhada de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes federados, contribuindo para a efetivação da cooperação federativa. Isso levaria à conformação de relações governamentais mais estáveis e na redução das irregularidades e disparidades do gasto em assistência social nos entes estaduais e municipais.

Por fim, tendo em vista os objetivos da política de assistência social de redução de desigualdades sociais e da pobreza e os problemas de distribuição desigual das receitas tributárias apontados por Arretche (2005; 2010) e Rezende (2010), buscou-se verificar se os critérios utilizados para as transferências federais e estaduais de recursos de cofinanciamento aos municípios contribuem para uma alocação mais equitativa e redistributiva dos recursos.

Essa dissertação foi organizada em 7 capítulos, incluindo essa introdução e a conclusão. O capítulo 2 correspondeu à revisão de literatura. Partindo do pressuposto de que a natureza das instituições importa para o desenvolvimento das políticas públicas, nesse capítulo realizou-se uma revisão teórica sobre as relações entre federalismo, descentralização e políticas sociais, com o objetivo de identificar na literatura os mecanismos relevantes para a efetivação da descentralização de políticas sociais e para a indução da assunção pelos entes subnacionais das suas responsabilidades federativas. Nesse sentido, buscou-se identificar os aspectos institucionais e políticos do federalismo e do sistema tributário e fiscal brasileiro e seus efeitos sobre o processo de descentralização das políticas sociais, em que fatores como o legado prévio das políticas, as relações entre os níveis de governo, os níveis de autonomia dos entes e os processos de descentralização-centralização aparecem como chaves analíticas importantes. A revisão de literatura visou ainda compreender como se conformou o modelo fiscal de descentralização de receitas e de encargos sociais após a Constituição Federal de 1988, por meio do qual verificou a importância que as transferências intergovernamentais foram adquirindo no sistema federal brasileiro, principalmente no que tange ao processo de descentralização das políticas sociais.

O capítulo 3 descreveu os objetivos gerais e específicos da pesquisa e a metodologia utilizada. Em seguida, o desenvolvimento da pesquisa se deu em duas partes: análise conceitual e documental do processo de descentralização da política de assistência social e da construção do modelo de financiamento vigente; e análise quantitativa e qualitativa de dados sobre a institucionalização e a operacionalização do financiamento da assistência social no estado de Minas Gerais (gasto em assistência social).

A análise sobre o processo de descentralização e institucionalização da política de assistência social propriamente dita foi abordada no capítulo 4. Esse capítulo teve como objetivo identificar como o modelo federativo e o processo de descentralização adotados após a Constituição Federal de 1988 geraram transformações institucionais na organização e gestão da política de assistência social, e como o modelo de financiamento dessa política foi indutor do seu processo de institucionalização. Para tal, partiu-se de um

resgate histórico sobre o legado prévio da assistência social, que possibilitou a identificação dos principais obstáculos colocados para sua consolidação enquanto política pública estatal e descentralizada. Em seguida, foi empreendida uma discussão sobre as inovações da Constituição Federal de 1988 para o campo da assistência social, seguida pela análise do processo de criação do Suas. Buscou-se demonstrar como o Suas impulsionou o processo de institucionalização da política de assistência social nos três entes federados, por meio do uso de mecanismos de coordenação federativa e de indução pelo governo federal, com destaque para a criação do novo modelo de financiamento, suas transformações e influências sobre as relações federativas (grau de autonomia dos entes subnacionais *versus* controle pelo governo central), e dos mecanismos de gestão compartilhada, controle social e coordenação intergovernamental do Suas.

O capítulo 5 visou identificar o grau de institucionalização do modelo de financiamento da política de assistência social no âmbito do estado de Minas Gerais e de seus municípios, por meio da análise da conformação dos fundos de assistência social enquanto mecanismos de operacionalização do financiamento e da análise da evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016. Para tal, baseou-se na compreensão de que esse processo de institucionalização do financiamento envolve a criação de capacidade institucional e o crescimento do aporte de recursos alocados no setor.

O capítulo 6 teve como objetivo verificar se o modelo de financiamento induziu a assunção da responsabilidade compartilhada de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes federados, contribuindo para a efetivação da cooperação federativa; e identificar se o modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais favoreceu a distribuição equitativa dos recursos de modo a compatibilizar a capacidade de financiamento e as responsabilidades dos entes subnacionais na oferta dos serviços socioassistenciais. Para tal, primeiramente foi realizado um breve resgate da evolução do gasto social no país, buscando identificar como se deu a evolução em cada ente. Em seguida, foram trabalhados indicadores relacionados à relevância da magnitude do gasto em assistência social no ente estadual e nos entes municipais em relação ao gasto realizado em outras funções públicas. Depois, passou-se ao resgate histórico e análise do modelo de cofinanciamento estabelecido pelo governo estadual, destacando seus alcances e desafios. Por fim, buscou-se analisar como se dá a distribuição dos recursos de cofinanciamento realizado pelo governo federal e pelo

governo de Minas Gerais entre os municípios mineiros, considerando suas diferentes características demográficas, sociais e econômicas.

No capítulo 7 foram tecidas algumas considerações à guisa de uma conclusão. Os resultados encontrados apontaram que processo de transformações institucionais do modelo de financiamento da política de assistência social levaram à instalação de capacidade institucional nos municípios e no estado de Minas Gerais por meio da estruturação dos fundos de assistência social. No caso dos municípios, a capacidade institucional foi acompanhada pelo crescimento do aporte de recursos no setor, com ganhos inclusive na importância relativa frente aos demais gastos públicos. Já no caso do governo estadual, a evolução do gasto em assistência social, além de não apresentar tendência de crescimento no período analisado, mostrou grande irregularidade, na contramão da hipótese de que o alargamento das responsabilidades do ente estadual se traduziria no maior aporte de recursos para o setor no período que se seguiu à implantação do Suas e na consolidação do modelo de cofinanciamento baseado em transferências fundo a fundo. Os resultados encontrados mostram fragilidades do cofinanciamento, evidenciado pela não regularidade dos repasses e no baixo volume de recursos executados. Quanto ao modelo de cofinanciamento federal e estadual, tem-se que a partilha dos recursos entre os municípios mineiros gera uma distribuição equitativa e redistributiva, favorecendo os municípios que concentram maior população em situação de vulnerabilidade. Assim, sugere-se que o modelo de financiamento tem contribuído para a consolidação do processo de responsabilização federativa, e, em última instância, para a efetivação do modelo descentralizado de proteção social brasileiro.

## **2. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

Para compreender o processo de construção das políticas sociais e os desafios enfrentados por elas hoje, é importante situá-las no bojo do contexto federativo brasileiro, ou seja, do processo de distribuição territorial do poder no Estado brasileiro. Para tal, partiu-se do pressuposto de que o formato estatal influencia a produção de políticas públicas (Pierson, 1995), e que também o legado prévio das políticas públicas afeta a conformação do aparato estatal (Arretche, 2000; Franzese e Abrucio, 2009). A partir daí, foi realizado um percurso conceitual e histórico sobre o federalismo, descentralização e o desenvolvimento desses processos no Brasil, com foco no período da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao final dessa seção, foram problematizados os desafios que o modelo federativo e descentralizado traz para a conformação institucional das políticas sociais em nosso país, em especial para a política de assistência social.

### **2.1. Federalismo**

A formação de sistemas federativos está associada à pré-existência de uma heterogeneidade entre povos de uma mesma nação e de uma busca por uma unidade territorial que conferisse autonomia local ao mesmo tempo em que preservasse a integridade territorial (Abrucio, 2006). Nesse sentido, o sistema federativo corresponde a um compromisso peculiar entre difusão e concentração de poder político ligado a algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e equidade social (Almeida, 1996). Pode ser definido de forma sucinta ainda, como coloca Elazar (1995), como um sistema que combina regras próprias e regras compartilhadas - *self rule plus shared rule* – em que a interdependência e a autonomia tornam-se desafios constitutivos.

Para preservar a integridade nacional e garantir a autonomia local, é constituído um pacto que conforma a distribuição territorial de poder e de autoridade entre as instâncias de governo e estabelece uma parceria entre as unidades territoriais, formando uma nação, de maneira que a soberania não seja concentrada em um só ente e que os governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de atuação. Abrucio (2006) ressalta que o acordo entre as partes e a instituição da soberania dos entes

subnacionais é concretizada e garantida por meio de uma constituição escrita, correspondente ao “principal contrato fiador do pacto político-territorial”. Dessa forma, são garantidos aos entes subnacionais direitos originários que não podem ser arbitrariamente retirados pelo governo central.

Entretanto, a busca por uma “unidade na diversidade” (Abrucio, 2006), faz com que desafios de conflito e de cooperação sejam intrínsecos aos estados federados. Nesse sentido, o federalismo molda formas peculiares de relações intergovernamentais, “constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo” (Almeida, 1996, p. 14). A cooperação está relacionada ao fato de que a fragmentação do poder e a autonomia dos entes subnacionais colocam a descentralização de competências como o caminho ideal para a partilha das atribuições entre os diferentes entes federados - definição de “quem faz o quê”. Assim, de forma geral os sistemas federativos acabam por conformar competências exclusivas, mas também competências compartilhadas, que demandam a busca pela articulação e integração entre os níveis de governo.

Já o conflito está relacionado à dimensão da heterogeneidade entre os entes, que pode levar a problemas de ação coletiva e de competição e enfraquecer a unidade político-territorial. Para superá-los, são necessários o estabelecimento de mecanismos de *checks and balances* entre os níveis de governo e a regulamentação das relações intergovernamentais que permitam a barganha e mantenham o respeito mútuo entre os entes, equilibrando cooperação e competição. Para que isso possa ocorrer, Abrucio (2006) alerta que o governo central deve exercer um papel fundamental de coordenação federativa, instaurando mecanismos de cooperação aprovados pelos entes federativos, arbitrando conflitos políticos e de jurisdição, apoiando os entes menos capacitados ou mais pobres, lidando com problemas de ação coletiva e integrando o conjunto de políticas públicas compartilhadas, para que não haja um “jogo de empurra” entre os entes.

Na literatura, os modelos competitivo e cooperativo são soluções distintas para os problemas de coordenação vivenciados pelos sistemas federativos. O pacto constitucional, que dita as regras do jogo das relações intergovernamentais, pode tender para um modelo competitivo, em que se busca preservar a heterogeneidade e a maior autonomia dos entes subnacionais, ou para um modelo cooperativo, em que são criados dispositivos de compartilhamento de funções e de mediação das relações entre os entes que favorecem uma atuação articulada e integrada ente eles. Mas esses modelos não podem ser vistos de maneira estanque.

Para Almeida (1996), os modelos competitivo e cooperativo correspondem a padrões de relacionamento que podem descrever o aspecto predominante num dado momento entre os níveis de governo, como podem conviver lado a lado, em distintas áreas de ação do governo. Ademais, os sistemas federais são distintos entre si e sofrem mudanças ao longo do tempo, de modo que o modelo de análise dual se mostra insuficiente. Em ambos os padrões, é colocada no debate a dimensão da centralização-descentralização. O tema da centralização-descentralização, vinculado a uma complexa imprecisão conceitual na área, impõe problemas para a análise concreta das formas federativas contemporâneas em termos conceituais e empíricos. Esse tema será aprofundado na seção seguinte.

Franzese e Abrucio (2009) também destacam as dimensões competitiva e cooperativa intrinsecamente acopladas ao federalismo e afirmam que elas trazem consequências não apenas para a conformação do sistema federativo em si, mas também para a conformação das políticas públicas. Para os autores, os padrões competitivo e cooperativo são úteis para evidenciar o impacto das instituições federativas na produção de políticas públicas.

No modelo competitivo, as competências entre os entes federados são distribuídas de modo que cada um tenha sua responsabilidade específica em cada área de política pública, inclusive no poder de tributação, preservando a autonomia entre elas e favorecendo a competição. Uma das consequências negativas do federalismo competitivo para as políticas públicas seria que a competição leva a um problema de ação coletiva, em que os entes subnacionais tenderiam a investir menos nas políticas sociais para evitar o fenômeno de *free rider*<sup>1</sup>.

No modelo cooperativo, por sua vez, haveria uma divisão funcional dos poderes entre os entes, com a definição de tarefas que seriam executadas de forma conjunta, havendo também um sistema de taxaço conjunta com equalização fiscal e horizontal. Como impacto negativo desse modelo, tem-se que a interdependência levaria a uma “armadilha da decisão conjunta”, em que vários atores têm a capacidade de vetar e dificultar as decisões compartilhadas, ao mesmo tempo em que geraria uma maior rigidez

---

<sup>1</sup> Para explicar o fenômeno do *free rider*, Silva (2015, p. 1170) resgata a discussão olsoniana sobre a ação coletiva: “para Olson (1999), mesmo que os membros de um grupo saibam que agir coletivamente favorece a consecução de objetivos comuns, esse conhecimento não é suficiente para fazê-los atuar. Isto porque muitos indivíduos não querem assumir os custos da ação, esperando pela atuação do “outro”. Desse modo, os indivíduos “inertes” (*free-riders*) receberiam os benefícios sem assumir os custos da ação”. No caso do federalismo competitivo as consequências desse fenômeno se agravariam, uma vez que nesse contexto a partilha de interesses comuns é limitada.

das políticas públicas. Isso, por sua vez, prejudicaria a responsividade e a capacidade de mudança da ação estatal.

Porém, a literatura da área demonstra que a divisão entre os dois modelos e seus efeitos sobre as políticas públicas não são estanques, como apontam os estudos de Elazar sobre o caso norte americano e os estudos de Wachendorfer-Schidt sobre o caso alemão (Franzese e Abrucio, 2009). Assim, para se compreender as influências entre federalismo e políticas públicas é preciso ir além dos padrões competitivos e cooperativos.

Franzese e Abrucio (2009) sugerem, nesse sentido, a introdução da abordagem do neoinstitucionalismo histórico nessa relação. Retomando o trabalho de Pierson (1995 *apud* Franzese e Abrucio, 2009, p.29), os autores destacam o peso das instituições para a compreensão das políticas públicas, partindo da compreensão das “instituições políticas como um conjunto de regras do jogo que influencia na formação de coalizões, na estratégia política dos atores, na distribuição e barganha de poder entre os diferentes grupos e na capacidade de produção de políticas públicas dos Estados”. Em sua análise, Pierson buscou compreender o impacto do conjunto de instituições típicas do federalismo no desenvolvimento da política social. De acordo com Franzese e Abrucio (2009), Pierson percebe a possibilidade de coexistência de características do federalismo competitivo e cooperativo em uma mesma federação e sugere a necessidade de mais estudos comparados. No sentido de suprir essa lacuna, eles trazem a pesquisa de Obinger et al. (2005), que buscou verificar a interação entre federalismo e políticas públicas na criação do Estado de Bem-Estar Social (EBS) em seis países.

Essa pesquisa apontou que “para compreender a relação entre federalismo e políticas públicas o essencial é observar em que ordem do tempo se deram os eventos relacionados ao desenvolvimento de um federalismo democrático e do Estado de Bem-Estar Social em um determinado país” e qual nível de governo dominava o setor de política pública quando da implementação do EBS, ou seja, o “legado que cada área traz” (Franzese e Abrucio, 2009, p.29-30). Nos casos pesquisados, tanto nas situações de criação ou de diminuição do EBS, a existência de um federalismo democrático consolidado funcionou a favor da manutenção do *status quo*, dificultando o desenvolvimento das políticas sociais quando em seu estágio inicial, ou dificultando seu desmantelamento quando no estágio posterior. Assim, os autores destacam que os resultados encontrados por Obinger et al. sugerem que existe uma relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas, não apenas de influência do primeiro sobre o segundo.

Ainda no campo de análise das relações entre sistemas federativos e políticas públicas, a literatura especializada apresenta dados que apontam para problemas de eficiência e efetividade na implementação de políticas sociais em estados federativos (Arretche, 2004). De modo geral, esses estados são caracterizados por baixos gastos sociais, menor cobertura de programas sociais, problemas de coordenação, superposição de ações, competição inter e intragovernamental, relações negativas entre dispersão de autoridade política e consistência interna das decisões, além de a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório que fazem com que, em Estados federativos, as políticas nacionais tendam a se caracterizar por um mínimo denominador comum (Arretche, 2004). No entanto, dependendo de como estão estruturadas as relações entre o poder executivo e poder legislativo e da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo, variam os graus de concentração da autoridade política entre os Estados federativos. Isso faz com que os estados apresentem também variações em sua capacidade de coordenar políticas nacionais, o que pode influenciar o nível de efetividade alcançado. Dessa forma, a relação entre o governo central e os governos locais constitui-se como uma variável analítica central para Arretche (2010) para a compreensão da efetividade das políticas públicas em contextos federativos descentralizados.

Outro aspecto importante ressaltado pela autora corresponde aos efeitos da relação central-local sobre a possível diminuição das desigualdades regionais nas ofertas de serviços públicos. Como discutido anteriormente, um dos fatores que levam à constituição de estados federativos é justamente a existência de heterogeneidade (étnica, política, cultural, religiosa, dentre outros) entre as unidades de uma mesma nação. Assim, pode-se depreender que problemas relacionados à existência de desigualdades estruturais e institucionais entre as unidades locais e regionais são esperados. Arretche (2010) afirma que a regulação centralizada no governo federal tende a ter uma influência mais redistributiva, contribuindo para a redução de desigualdades.

No mesmo sentido, para Almeida (1996, p.33), especialmente no caso das políticas sociais, é necessário “encontrar formas institucionais capazes de compatibilizar a igualdade jurídica (dos entes) com as enormes assimetrias econômicas e sociais, que se projetam em desigualdades regionais”. Caso contrário, os processos de descentralização de políticas sociais podem reforçar ou até mesmo agravar essas disparidades existentes. Nesse sentido, é preciso pensar o modelo de federalismo mais adequado, que possibilite

uma distribuição de competências flexível e não uniforme, que leve em conta as diferentes capacidades das unidades subnacionais para assumir novas funções.

A partir da discussão trazida por Abrucio (2006), Franzese e Abrucio (2009), Arretche (2010; 2004) e Almeida (1996), tem-se que os estados federativos conformam a distribuição territorial de poder e de autoridade entre diferentes níveis de governo, ao mesmo tempo em que estabelecem uma parceria entre as unidades territoriais formando uma nação. O modo como se dá a distribuição da autoridade política do poder e do grau de autonomia dos entes subnacionais gera arranjos que podem tender para centralização ou descentralização, assim como pode favorecer o estabelecimento de relações mais cooperativas ou competitivas entre os níveis de governo e entre as unidades de um mesmo nível da federação. O grau de centralização-descentralização e os padrões de relacionamento competitivos ou cooperativos estão associados, por sua vez, com a forma como se dá a partilha das atribuições entre os entes federados (“quem faz o quê”) e com o desenvolvimento de políticas públicas. Baseando-se na perspectiva neoinstitucionalista de Pierson, tem-se que as instituições (entendidas como regras do jogo) influenciam a conformação das políticas públicas, de modo que o legado prévio de cada área pode favorecer ou dificultar transformações no campo de cada política pública setorial.

Ao mesmo tempo, tem-se que, por serem constitutivamente heterogêneos, em sistemas federativos o conflito e a interdependência são intrínsecos. Nesse sentido, a análise das relações intergovernamentais e dos mecanismos criados para lidar com os problemas de ação coletiva, barganha, articulação e integração se mostram fundamentais para compreender os graus de efetividade alcançados pelas políticas públicas.

Destaca-se ainda que, por partir dessa condição de heterogeneidade, os estados federativos são confrontados ainda com problemas relacionados à existência de desigualdades estruturais (sociais e econômicas) e institucionais que também afetam o sucesso da intervenção governamental. Desse modo, o papel desempenhado pelo governo central (principalmente relacionado às funções de coordenação e de regulação federal) é apontado pela literatura como um fator importante, que pode contribuir para o alcance de resultados mais equitativos e redistributivos das políticas públicas.

Para se compreender a relação entre o federalismo e as políticas públicas, por tanto, a literatura aponta para a importância das relações intergovernamentais e das formas de distribuição de poder. Como apontam Palotti e Costa (2011, p.211), em contextos federativos, “a implementação de políticas públicas é caracterizada pelo dilema de assegurar a integridade política e autonomia dos diversos níveis de governo e,

simultaneamente, coordenar ações para alcançar fins comuns”. No campo das políticas públicas sociais, foco da presente pesquisa, o estudo de processos de descentralização, como forma de distribuição do poder e de atribuições entre os entes de uma federação, ganhou grande evidência. Diversas vantagens administrativas e políticas têm sido associadas à descentralização, perpassando ganhos relacionados a perspectivas teóricas e ideológicas distintas, tais como maior democratização e melhor desempenho governamental. Não obstante, como será debatido a seguir, a descentralização não possui qualidades intrínsecas e não está imune a características negativas. O caso brasileiro não é diferente. Visando aprofundar essa discussão, na próxima seção foi abordado o conceito de descentralização e, em seguida, sua relação com a conformação do federalismo e das políticas sociais no Brasil, com foco no período da redemocratização.

## **2.2. Federalismo como forma de descentralização**

Na literatura internacional, Pollit (2005) destaca que a descentralização tem desempenhado um papel central na ideologia dominante da gestão pública contemporânea, defendida de maneira quase unânime pelos estudiosos da área e adotada de forma diversa por países também diversos, como França, Alemanha, Reino Unido, Japão e Estados Unidos. A descentralização alcançou grande visibilidade principalmente a partir da difusão da *New Public Management* (NPM). Esse movimento reformista abrange diversos conceitos, ferramentas e técnicas de gestão inspirados no setor privado, dentre os quais a descentralização da ação governamental é mais um deles (Carneiro, 2014). Para Pollit (2005), nos últimos 25 anos a descentralização e suas prometidas vantagens alcançaram um status “inquestionável”, mas alerta que ao longo da história a defesa dessa estratégia não se mostrou decisiva – o debate em torno da descentralização alterna-se entre ela e a centralização e é tão ou mais antigo que a própria administração pública.

Esse autor define a noção central de descentralização como “autoridade distribuída de um número pequeno para um número maior de atores<sup>2</sup>” ou de uma autoridade central para outras (Pollit, 2005, p.373-374). Ele aponta que mesmo essa noção guarda uma diversidade de implicações, pois existem muitas maneiras de se “espalhar” a autoridade: descentralização política, administrativa, territorial, funcional, competitiva,

---

<sup>2</sup> Tradução nossa.

não-competitiva, interna, externa, delegação, devolução, vertical ou horizontal. O autor discute que existem argumentos contrários e a favor da descentralização, indicando que ela não é neutra nem pode garantir por si só o alcance dos resultados a ela associados. Sua adoção deve estar relacionada e deve ser adequada aos objetivos que se pretende alcançar por meio dela.

De forma geral, a defesa em favor da descentralização está associada a vantagens administrativas e políticas. Quanto às primeiras, tem-se a maior agilidade e eficiência conferida ao processo de tomada de decisão, maior responsividade às demandas dos cidadãos (devido à maior proximidade em relação a eles), maior inovação e adequação das intervenções às especificidades locais, redução da interferência de fatores políticos na execução das políticas públicas (práticas clientelistas e patrimonialistas, por exemplo), e maior motivação dos executores das intervenções públicas. Do ponto de vista político, os argumentos a favor defendem que a descentralização permite maior *accountability* das políticas públicas, incentiva a participação e o controle social pela população e fortalece processos de democratização (Pollit, 2005).

É interessante notar, como pontua Carneiro (2014, p.4-5), que os argumentos políticos e administrativos a favor da descentralização atendem a perspectivas teóricas opostas do ponto de vista ideológico: “a obtenção de ganhos de eficiência e efetividade advindos da descentralização aparece ancorada em argumentos teóricos construídos pela economia do bem estar e pela *public choice*, que se posicionam em lados opostos no espectro ideológico”, ao mesmo tempo em que “a associação positiva entre descentralização e promoção do ideal democrático também se apoia em vertentes interpretativas de matizes distintas”. Esse duplo uso e engajamento ideológico que subjazem a noção de descentralização conformam diferentes desafios e obstáculos administrativos e políticos para a sua implementação, que podem gerar “efeitos perversos caso alguns requisitos não se façam presentes na estruturação organizacional da instância local de governo e nos arranjos sociais e institucionais prevalecentes em sua respectiva jurisdição” (Carneiro, 2014, p. 5).

Na mesma direção, segundo Abrucio (2006), a descentralização ganhou grande centralidade e importância no debate da gestão pública não apenas devido à crise do modelo centralizador e do surgimento de novas realidades nas três últimas décadas do século XX, mas por ter adquirido grande força política, capaz de agregar uma ampla e heterogênea coalização de interesses associados à democratização e a um melhor

desempenho governamental. Não obstante, ele ressalta que a descentralização não possui qualidades intrínsecas e não está imune a características negativas.

Arretche (1996) desconfia do grande consenso em torno das vantagens da descentralização e da ideia de que a “roda da histórica pende para a descentralização”. A autora aponta que a descentralização passou a ser associada de forma causal e direta com o alcance de maior eficiência e eficácia da gestão pública e com a consolidação da democracia, sendo capaz de gerar a “concretização de ideais progressistas como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (Arretche, 1996, p.1). Partindo de uma visão crítica sobre esses consensos, ela realiza uma análise que ultrapassa os aspectos meramente normativos apontados na literatura sobre o tema e revela que “várias das expectativas que repousaram sobre esse conjunto de associações positivas não são um resultado necessário e automático da descentralização” (Arretche, 1996, p.2).

A autora, utilizando argumentos teóricos e empíricos, chama atenção para evidências que demonstram que o alcance dos ideais democráticos está mais relacionado à natureza das instituições de governo que processam as decisões em cada nível de governo, do que propriamente da escala ou do nível de governo que está encarregado da gestão das políticas públicas. Corroborando com essa argumentação, Abrucio (2006) afirma que a relação entre descentralização e democracia corresponde muito mais a uma construção político-institucional do que a uma relação de causalidade. Assim, a forma como se articulam as elites locais, regionais e o governo central em um determinado modelo de Estado ao longo da história podem explicar melhor a natureza das reformas descentralizadoras realizadas e o discurso político que lhes embasou.

Os estudos da área apontam que, enquanto em muitos países desenvolvidos a descentralização tem sido impulsionada pelo movimento da *New Public Management*, na América Latina sua adoção está associada aos processos de redemocratização, ancorada principalmente na ideia de revalorização das esferas subnacionais ou locais de governo. O Brasil segue a tendência de descentralização observada da América Latina, mas apresenta também particularidades relacionadas às motivações que impulsionaram esse processo e até mesmo à sua conformação, que pode ser vista como radicalizada na medida em que se criou uma federação singular composta por três entes subnacionais: união, estados e municípios. O processo de descentralização brasileiro iniciado durante o período de redemocratização será mais detalhado adiante.

### **2.3. Federalismo, descentralização e políticas sociais no Brasil pós-1988**

As relações entre políticas sociais e federalismo não são simples, seja do ponto de vista conceitual, seja do ponto de vista da análise das influências que um sistema exerce sobre o outro. No caso brasileiro, diversos autores apontam que o período da redemocratização instaurou um novo momento tanto para o sistema federalista quanto para as políticas sociais, em que a análise dos processos de descentralização e da importância das relações intergovernamentais têm ganhado destaque (Abrucio, 2006; Arretche, 2006; Almeida, 1996; Franzese e Abrucio, 2009).

Do ponto de vista das políticas sociais, tem-se que a Constituição Federal de 1988 (CF-1988) ampliou o escopo do Estado de Bem-Estar Social (EBS) brasileiro, alargando o campo dos direitos sociais e de proteção social. Para Cardoso Jr. e Jaccoud (2009), durante os anos 1980 foi formada uma agenda reformista forte, impulsionada, de um lado, pelo movimento político em prol da redemocratização do país, em torno do qual mobilizaram-se amplos setores da sociedade e por meio do qual emergiram demandas sociais reprimidas desde o início da ditadura. Por outro lado, a crise econômica expôs os limites do modelo de desenvolvimento nacional quanto à dinâmica de inclusão dos setores mais desfavorecidos e contribuiu para a legitimação de um novo projeto social de luta pela igualdade.

Os autores apontam que o texto constitucional, entretanto, não foi capaz de refundar as bases do Sistema Brasileiro de Proteção Social, apesar de trazer avanços importantes para algumas políticas públicas. Ainda assim, essa constituição marcou o início de um terceiro momento histórico na construção das políticas sociais no Brasil, caracterizado pela afirmação dos direitos sociais de cidadania, que ampliou o rol de situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção, e, por conseguinte, pela ampliação do conjunto de políticas públicas de responsabilidade estatal, com delimitação de público alvo e das ofertas a serem garantidas.

Uma das inovações da CF-1988 foi a instituição da Seguridade Social, formada pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social. No campo específico da assistência social, foco do presente trabalho, destaca-se o seu reconhecimento como política pública de primazia estatal, com garantia de acesso pela população que dela necessitar, em contraposição ao modelo filantrópico e fragmentado existente até então. Outro dispositivo importante foi a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC),

como uma garantia de renda mínima de solidariedade para idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza.

Essa ampliação e delimitação do escopo do Sistema Brasileiro de Proteção Social foi acompanhada por diretrizes institucionais também inovadoras quanto à forma de implantação e de gestão. Uma delas foi a criação de instâncias de participação e controle social que partilham a gestão das políticas sociais, tais como os conselhos de políticas públicas. Outra diretriz foi a descentralização e a universalização das ofertas, operacionalizada, na maioria das vezes, por meio da transferência de atribuições de execução e de gestão dos serviços públicos para os entes subnacionais.

Quanto à universalização, como alertam Cardozo Jr. e Jaccoud (2009), a universalidade é integral, no caso da Seguridade Social, apenas para a saúde, prevalecendo o modelo contributivo no campo da Previdência Social e a reafirmação dos objetivos de atendimento para os grupos tradicionalmente vulneráveis no campo da assistência social. Ademais, os autores destacam que o Sistema de Proteção Social que surgiu ainda possui fragilidades, visto que “compõe-se ainda de políticas diferenciadas, organizadas a partir de distintos princípios de acesso, financiamento e organização institucional, reflexo tanto de suas trajetórias não homogêneas como das escolhas realizadas no campo político” (Cardozo Jr. e Jaccoud, 2009, p. 193).

Em relação à descentralização, Draibe (1986) destaca que essa diretriz no campo das políticas sociais partiu de uma crítica ao modelo hipercentralizado, fragmentado institucionalmente e pouco efetivo construído pelos governos autoritários. Como descreve Almeida (1996, p. 17), “a descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais”. Buscou-se, assim, corrigir as distorções identificadas no Sistema de Proteção Social para que ele se tornasse um instrumento de redução das desigualdades.

É importante resgatar que o sistema de proteção social brasileiro nasceu, expandiu-se e teve suas principais características conformadas durante os dois ciclos autoritários de governo – o governo Vargas de 1930-45 e a ditadura militar de 1964-84 – de forma que as políticas sociais foram associadas desde sua instituição à crescente atividade da esfera federal (como na maioria das democracias federativas) e marcadas por concepções autoritárias que deixaram como herança o predomínio do governo federal nos processos de decisão e de gestão (Almeida, 1996). Assim, as políticas sociais colocam-se como foco privilegiado para análise do processo de descentralização e fortalecimento dos governos subnacionais verificados após a redemocratização.

Esse argumento também é corroborado por Arretche (2006), ao destacar que o modelo de descentralização das políticas sociais enfrenta uma série de desafios da herança de concentração de autoridade e de recursos no nível federal, que limitam seus avanços e conformam desigualdades subnacionais na implementação. A reforma realizada pela CF-1988 não foi capaz de alterar a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdadas do regime militar.

Do ponto de vista político-institucional, o processo de redemocratização inaugurou também um novo momento do federalismo brasileiro (Abrucio, 2006), marcado pela diretriz de descentralização aliada a uma forte onda municipalista e pela complexificação das relações intergovernamentais. Brose (2002), ao realizar uma revisão bibliográfica sobre a descentralização no Brasil, identifica três linhas de argumentação acerca das motivações para o seu lugar de destaque no processo de redemocratização e elaboração da Constituição Federal de 1988. Essas motivações alternam entre perspectivas que vão desde a visão da descentralização como ruptura do modelo centralizador e autoritário que marcou a história do Brasil, passando por uma análise de que há uma alternância histórica ao longo do tempo entre descentralização e centralização, até chegar a uma visão de continuidade, que parte da perspectiva de que o Brasil sempre teve uma tendência à descentralização, quando comparado com outros países. Resguardadas as diferentes consequências das interpretações apontadas, o autor conclui que de forma geral nesses estudos as causas comuns e centrais para o processo de descentralização iniciado no Brasil durante o período de redemocratização são a reação à ditadura militar e à crise fiscal do Estado.

Assim, tem-se que durante a década de 1980, em oposição ao centralismo autoritário da ditadura militar, foi se formando um consenso muito forte em torno da descentralização no Brasil, ancorada em uma perspectiva municipalista, na defesa da restauração do federalismo (Souza, 2006) e na garantia de estratégias de participação social, incorporados à Constituição Federal de 1988 (Abrucio, 2006). Assim, a descentralização foi vista como estratégia não somente para consolidar a democratização, mas também para trazer inovações para a gestão pública brasileira e para a redistribuição do poder para os entes subnacionais. Para dar concretude a essa estratégia, foi constituído um modelo federativo novo, em que a divisão territorial do poder conferiu autonomia à União, aos estados e aos municípios, e definiu uma série de competências específicas e compartilhadas entre esses entes. Do ponto de vista municipalista, os municípios tiveram

muitos ganhos com a redistribuição do poder, obtendo ampliação de sua autonomia fiscal, administrativa e política.

Ademais, a crise fiscal enfrentada pelo Brasil durante o período de redemocratização também é apontada como outro importante condicionante da transformação do sistema federativo (Almeida, 1996). Após 1988, os constrangimentos econômicos, somados à perda de recursos pela União ocasionada pela descentralização fiscal<sup>3</sup>, tiveram papel preponderante, de modo que Abrucio (2005, p.194) aponta que o governo federal, no início da década de 1990, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte”.

Entretanto, como também apontado na literatura sobre o tema, os efeitos positivos esperados com a descentralização não vieram de maneira automática para o Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Arretche, 1996; Abrucio, 2006)<sup>4</sup>. Diversos fatores influenciaram o nível de sucesso alcançado com o processo de descentralização das políticas sociais. Cada política setorial enfrentou dificuldades e foi capaz de desenvolver estratégias específicas que contribuíram para o menor ou maior grau de municipalização ou estadualização.

Na revisão de literatura realizada, podem ser identificadas duas grandes abordagens dos estudos sobre os efeitos da descentralização nas políticas sociais brasileiras: uma voltada para o modelo de descentralização fiscal adotado a partir da CF-1988 e seus impactos sobre o gasto social nos três entes federados; e outra que foca o modelo de descentralização política e institucional desenhado para as políticas sociais e os resultados alcançados em termos de transferência de atribuições nas ofertas de serviços sociais para os entes subnacionais. Os tópicos a seguir buscarão traçar uma breve revisão de literatura sobre cada uma delas.

---

<sup>3</sup> Como aponta Oliveira (2010), a CF-1988 modificou consideravelmente a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da Federação, beneficiando estados e municípios em detrimento da União, bem de acordo com o objetivo de injetar novas forças no processo de descentralização. Os estados foram beneficiados principalmente por meio da expressiva ampliação da base de incidência do novo ICMS e da criação do imposto sobre herança e doações, além do aumento expressivo do Fundo de Participação dos Estados. Já os municípios tiveram aumento das transferências para o Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Compensação das Exportações de manufaturados e a ampliação dos impostos que poderiam cobrar. Porém, a partir de meados da década de 1990 a União iniciou um processo de reversão da perda de recursos fiscais, como será discutido do item adiante.

<sup>4</sup> Vale destacar, que o não alcance imediato dos efeitos democratizantes e de efetividade das políticas públicas esperados pelos processos de descentralização não são específicos da trajetória brasileira. Com apontado por Pollit (2005) (vide o item anterior), existem argumentos contrários e a favor da descentralização, indicando que ela não é neutra nem pode garantir por si só o alcance dos resultados a ela associados. Sua adoção deve estar relacionada e deve ser adequada aos objetivos que se pretende alcançar por meio dela.

## **2.4. Aspectos institucionais e políticos do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre o processo de descentralização das políticas sociais**

Almeida (1996) realizou no início da década de noventa um estudo sobre as condicionantes e características mais gerais do processo de redesenho das atribuições entre as esferas de governo na área social após a CF-1988 para buscar identificar as formas e os alcances da descentralização na área de educação, saúde, assistência social e habitação. Ela destacou que, embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, prevaleceram nesse período lógicas específicas de redistribuição de atribuições e competências em cada política setorial, tendo em vista que não foram criadas políticas verdadeiras de descentralização que orientassem as reformas em cada setor. Os dados encontrados pela autora sugeriram que as formas e os resultados do processo em cada área foram influenciados por fatores como: presença ou ausência de políticas deliberadas de descentralização de âmbito federal; a natureza e o poder das coalizações reformadoras; e as características prévias de cada área, no que diz respeito às suas estruturas e relações intergovernamentais.

Almeida verificou que até o início dos anos noventa, as políticas sociais estudadas estavam passando por processos diferenciados de transformação. A reorganização das competências entre os três entes federados estava apontando para o desmantelamento do federalismo centralizado, porém sem clareza quanto à possibilidade de estruturação de um sistema federativo cooperativo. Ao mesmo tempo, o redesenho das políticas sociais parecia estar ancorado na necessidade de criação desse padrão cooperativo de relação intergovernamental. Para que se estabelecesse a cooperação intergovernamental, era importante que se avançasse na definição mais clara das responsabilidades exclusivas e compartilhadas em cada política social, assim como na criação de modalidades de colaboração entre os níveis de governo no caso das competências concorrentes, de modo a promover uma utilização mais racional das capacidades e recursos disponíveis. O processo de descentralização em curso indicava o risco de agravamento das disparidades intra e inter-regionais que poderia neutralizar ou impedir o alcance dos efeitos equitativos esperados pelas políticas sociais. Nesse sentido, a autora concluiu pela necessidade de criação de um plano de redistribuição das competências entre os entes federativos que conferisse uma direção nacional ao processo de descentralização, mas que fosse, ao mesmo tempo, pautado em um modelo cooperativo flexível e não uniforme, adequado às

capacidades de cada unidade subnacional. Ademais, sugeriu a redefinição das atribuições do governo federal, de modo que combinasse a descentralização de atribuições com um papel mais ativo na compensação de desigualdades regionais.

Analisando os determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil alguns anos depois, Arretche (2000) buscou identificar os fatores que permitissem verificar se de fato ocorreu a distribuição de funções de gestão e execução das intervenções sociais no Brasil após a redemocratização. Ela destaca que a CF-1988 conformou um novo desenho institucional das políticas sociais no Brasil, pautado na descentralização. Porém, esse processo não se deu de maneira automática. O texto constitucional definiu de maneira clara e imediata a descentralização fiscal, com a transferência de recursos entre os entes e a instituição de tributos e impostos a serem arrecadados pelos entes subnacionais, porém não fez o mesmo em relação às funções de cada um deles na área social. Apesar de o governo federal não possuir mais condições de exercer todas as funções que assumira pelo modelo desenvolvimentista vigente no período anterior durante a década de 1990, isso sozinho não fazia com que a descentralização das funções de gestão das políticas sociais fosse concretizada.

Ademais, a redefinição das competências entre os entes e a ampliação da autonomia dos entes subnacionais trazidas pela CF-1988, conformaram um novo cenário na relação federativa brasileira. Para a autora, a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro teve impacto no processo de descentralização, já que os entes subnacionais, dotados de autonomia, passaram a contar com a prerrogativa da adesão para a gestão de políticas públicas, precisando ser incentivados para tal. Soma-se a isso que o sistema político brasileiro, composto por um sistema partidário competitivo, tendia a estimular os conflitos intergovernamentais e a aumentar o uso das políticas sociais como instrumento de barganha política. Assim,

A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (Arretche, 2000, p.48)

Franzese e Abrucio (2009), baseados na perspectiva de Obinger et al. (2005) de que existe uma relação recíproca entre federalismo e políticas públicas, analisam o caso de descentralização das políticas de saúde, educação e assistência social a partir da CF-1988 até meados dos anos 2000. Eles identificam que no caso brasileiro ocorreram de forma simultânea dois momentos – o momento de universalização das políticas sociais e

o momento de ajuste fiscal, com redução do tamanho do estado – que conformaram uma combinação específica de ações do governo federal rumo à descentralização. O contexto de grande fragmentação das políticas sociais e de crescimento da autonomia dos entes subnacionais, somados ao momento de crise fiscal e inflacionária, pareciam apontar no sentido de que o governo federal buscaria recentralizar competências. No entanto, ao invés disso, o governo federal acabou utilizando como estratégia a coordenação nacional de ações realizadas pelos entes subnacionais. A coordenação nacional se deu por meio da criação de diretrizes gerais para as políticas sociais e da transferência, da União aos municípios e aos Estados, da operacionalização e da gestão das políticas públicas. Isso favoreceu não apenas o fortalecimento dos governos subnacionais, como também a consolidação das políticas públicas. Entretanto, o legado prévio de cada setor combinado às especificidades do desenho de descentralização de cada um fez com que os efeitos alcançados não fossem uniformes entre as diferentes políticas.

No caso específico da assistência social, as análises realizadas por Almeida (1996) e Arretche (2000) apontaram que até o final da década de 1990 poucos avanços haviam sido alcançados no processo de descentralização. Isso deveu-se principalmente ao legado anterior do setor, marcado pelo uso clientelista das intervenções sociais para com a população e uso como “moeda de troca” entre os governos locais e centrais, que tenderam a dificultar a superação de práticas de barganha política entre os entes federados. Além disso, as autoras ponderam que, no início dos anos 1990, a instabilidade ministerial durante os governos Sarney, Collor e Itamar e a ausência de uma política nacional de descentralização da assistência social também dificultaram a realização de qualquer reforma efetiva. Foi somente com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 que foi instituída uma proposta clara de reordenamento das funções entre os três níveis de governo. O modelo descentralizado da LOAS explicitou a clara opção pela municipalização, ao priorizar o município como *locus* central da execução dos serviços socioassistenciais e definiu uma nova institucionalidade em que

(...) a política federal de assistência social será gerida preferencialmente segundo uma distribuição de funções pela qual cabe ao governo federal o papel de financiador e normatizador e, aos municípios o papel de formulador e executor de políticas no plano local. No modelo proposto pela LOAS, resta um papel residual a ser desempenhado pelos Estados e fortalecem-se as relações entre executivo federal e municípios (Arretche, 2000, p. 175).

Porém, no período imediato que seguiu à publicação da LOAS, pouco se avançou em termos da regulamentação das regras de operação do programa de municipalização.

Apesar da criação de regras de repasse de recursos segundo modalidades de gestão estadual ou municipal, condicionadas à institucionalização do setor nos entes subnacionais por meio da criação de Conselhos, Fundos e Planos de Assistência e de comando único da pasta, não havia clareza quanto ao montante dos recursos que seriam repassados nem tampouco quanto aos seus critérios de distribuição.

Franzese e Abrucio (2009) encontraram resultados mais positivos alcançados durante a primeira década dos anos 2000 pela política de assistência social. Os autores destacam que passados alguns anos da publicação da LOAS, foram criados mecanismos fortes de indução da descentralização a partir das Normas Operacionais Básicas e da instituição do Sistema Único de Assistência Social (a partir de 2004), seguindo os passos dados pela saúde durante a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS). Esses mecanismos incluíam o estabelecimento de níveis de gestão do Suas, com o processo de habilitação de municípios vinculados aos níveis de gestão, e com a definição de critérios e instrumentos de transferências de recursos utilizando fundos especiais de assistência social. Eles destacam ainda a implementação de instâncias de articulação intergovernamental horizontais e verticais. As instâncias de articulação verticais correspondem à Comissão Intergestores no nível nacional (formada por representantes de gestores do governo federal, estaduais e municipais) e no nível estadual (formada por representantes de gestores estaduais e municipais). No nível horizontal, foi constituído o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas). Além disso, para Franzese e Abrucio (2009), de modo semelhante ao que ocorreu na saúde, a estratégia de transferir não apenas recursos, mas também a gestão da política aos governos locais, criou condições para o desenvolvimento de uma nova burocracia e clientela locais, que contribuiu para o desenvolvimento da política e para o fortalecimento dos entes subnacionais.

Os autores apontam, todavia, que o Programa Bolsa Família (PBF), uma das maiores ações da política de assistência social em termos investimento financeiro e de cobertura, é implantado à margem do Suas. Franzese e Abrucio destacam que suas ações são fortemente centralizadas no nível federal, tendo em vista que a União formula de modo unilateral o desenho do programa e realiza a transferência do benefício diretamente aos usuários. Entretanto, apesar de não terem autonomia na implantação do programa, os governos municipais possuem papel fundamental para o seu sucesso, na medida em que são responsáveis pelo cadastro e pelo acompanhamento dos usuários.

O reconhecimento da centralidade dos municípios na gestão do programa veio mais tarde, por meio da criação do Índice de Gestão Descentralização do Programa Bolsa Família, indicador que mensura o nível de gestão municipal do programa. De acordo com o desempenho alcançado pelo município nesse indicador, ele recebe o repasse de recursos mensais destinados ao aprimoramento contínuo da gestão. Porém, isso não implicou em aumento da autonomia local ou de poder de decisão no nível mais geral de formulação do PBF. Por outro lado, verifica-se que o desenho do programa tende a fortalecer a relação direta entre o governo federal e os municípios, deixando um papel residual aos estados. Apesar de posteriormente ter sido criado também um índice de gestão descentralizada para os estados, o nível de interferência deles nos processos de decisão do programa e de autonomia na sua implantação são muito baixos. Cabe aos governos estaduais o papel secundário de realizar apoio técnico aos gestores municipais e suas equipes, replicando as diretrizes federais.

Tendo em vista os argumentos elaborados por Almeida (1996), Arretche (2000) e Franzese e Abrucio (2009), tem-se que no contexto federativo brasileiro, a descentralização das políticas sociais é fortemente influenciada pelo legado prévio das políticas setoriais e pela adoção pelo governo federal de um plano de âmbito nacional que defina de forma clara como se dará a distribuição das atribuições exclusivas e compartilhadas entre os entes federativos. Contam ainda de maneira mais incisiva a existência de mecanismos de coordenação intergovenamental, que podem amenizar os conflitos advindos das formas de atuação competitiva e da barganha política, e de mecanismos de indução, fundamentais em um contexto de crescimento da autonomia dos entes subnacionais, que precisam ser estimulados para adesão aos processos de transferência de funções na gestão e execução de políticas sociais. Ademais, no caso da assistência social, chama atenção na revisão realizada a sugestão de um fortalecimento das relações entre União e municípios, como destacado por Arretche (2000) e evidenciado por Franzese e Abrucio (2009), restando aos Estados um papel residual no processo de descentralização da assistência social. Esse ponto será aprofundado no item 2.5.2.

## **2.5. Federalismo fiscal brasileiro e seus efeitos sobre o processo de descentralização das políticas sociais**

Como discutido anteriormente, em um sistema federativo as formas de distribuição do poder entre os entes que o compõem e o grau de autonomia conferido a

eles afeta o seu funcionamento, podendo acirrar disputas e barganhas ou contribuir para uma ação integrada e cooperativa. Nesse sentido, a análise das decisões de natureza fiscal e tributária é uma das mais relevantes para o exame do grau de centralização em uma federação e para a compreensão sobre as disputas entre os níveis de governo, tanto no âmbito vertical quanto horizontal. A autoridade efetiva que os entes detêm sobre os recursos tributários ou fiscais influencia fortemente o grau de autonomia que eles possuem para tomar decisões (Arretche, 2005).

O federalismo fiscal pode ser definido como o modo como os recursos fiscais são repartidos entre os entes de uma federação, visando que todos tenham uma capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades (Rezende, 2010). Para a compreensão da conformação do federalismo fiscal brasileiro, alguns autores apontam para relevância da análise histórica e institucional do Estado brasileiro, passando pela compreensão das relações entre governo central e governos subnacionais, dos movimentos de centralização e, ou descentralização política, e das influências do pensamento econômico dominante sobre a atuação estatal, a política econômica adotada e os instrumentos fiscais e tributários (Rezende, 2010; Oliveira, 2010). Mesmo nas distintas perspectivas de análise, em menor ou maior grau, a Constituição de 1988 é vista como um marco no sistema federativo fiscal.

No caso brasileiro, o período de redemocratização gerou, num primeiro momento a diminuição da importância da União na repartição da receita fiscal e tributária em favor dos estados e municípios. Em seguida observou-se uma reação do governo central no sentido de minimizar as perdas e aumentar o controle sobre os gastos dos entes subnacionais. De modo geral, mesmo com o movimento do governo federal para reter receitas, os governos municipais obtiveram ganhos desde o início da década de 1990. As consequências desses ganhos, porém, são polêmicas e sugerem que a distribuição dos recursos entre os entes municipais tem efeitos redistributivos, porém insuficientes para reverter as desigualdades territoriais e tendenciosos no sentido de favorecer os municípios menos populosos. Além disso, o sistema federativo teria gerado um fortalecimento excessivo dos entes municipais, que dificulta a cooperação entre os níveis de governo, denominado de “federalismo municipal” (Gomes e Mac Dowell, 2000) ou ainda “municipalismo autárquico” (Abrucio, 2006). Por outro lado, os ganhos dos entes municipais e a reação do ente federal refletiram em perdas sistemáticas dos governos estaduais na partilha da receita tributária, que têm diminuído suas capacidades

governativas e contribuído para que os estados estejam assumindo um papel residual no cenário do federalismo descentralizado brasileiro (Neto, 2013).

Tendo em vista isso, após a redemocratização, duas questões analíticas do federalismo fiscal brasileiros, afetas ao tema da presente pesquisa, podem ser destacados na literatura especializada: as influências do legado prévio do sistema tributário e fiscal brasileiro sobre o processo de descentralização das políticas sociais pós-1988 (alternância entre movimentos de centralização e descentralização de receitas e de encargos sociais); e a importância das transferências intergovernamentais na distribuição dos recursos tributários entre os entes subnacionais, fator relevante de indução do processo de descentralização das políticas sociais. Esses pontos serão aprofundados a seguir.

### **2.5.1. Evolução do sistema tributário e fiscal brasileiro: movimentos de centralização e descentralização de receitas e de encargos sociais**

Como discutido anteriormente, os processos de centralização e descentralização do federalismo brasileiro são objeto de várias análises que buscam compreender as bases de conformação do modelo atual e explicar os resultados alcançados em termos da oferta de políticas públicas. Assim como no processo de organização do modelo federativo brasileiro, análises históricas do federalismo fiscal brasileiro também sugerem que a relação entre o governo central e os governos subnacionais pode ser vista como pendular, alternando entre centralização e descentralização de acordo com os governos políticos. Essas análises apontam para vantagens e desvantagens do modelo fiscal e tributário adotado pelo país, que influenciaram a consolidação do modelo descentralizado de proteção social delineado pela CF-1988.

Oliveira (2010), ao examinar a evolução da estrutura tributária e da constituição e organização do fisco brasileiro desde 1889 até os dias atuais, resgata a trajetória percorrida pelo Estado e pelo sistema tributário, e verifica que o papel dominante atribuído ao Estado brasileiro em cada momento histórico definiu não somente a dimensão do campo da atuação estatal, mas também as funções precípua assumidas pela política fiscal e pela tributação. Assim, o autor identifica que o Brasil seguiu o caminho percorrido por diversos países capitalistas de alternância entre a dominação do pensamento clássico e neoclássico na política fiscal e na tributação (caracterizado pela defesa de propostas de maiores restrições à intervenção do Estado), substituído pelo pensamento keynesiano (que entende que as instituições e instrumentos estatais são

importantes para sustentar o sistema econômico e, por tanto, devem intervir ativamente), e, atualmente, pelo pensamento neoliberal e do capitalismo globalizado (caracterizados pela volta da visão nociva da ação estatal, que deve ser limitada ao alcance de objetivos arrecadatórios e do equilíbrio fiscal).

Durante o período da redemocratização, o autor destaca que a reforma tributária realizada foi marcada pela descentralização, em oposição ao regime centralizador e autoritário do governo militar, e pela ampliação dos direitos sociais, que levaram à introdução do conceito de seguridade social e à montagem de uma estrutura exclusiva de financiamento destas políticas, com regras diferentes daquelas estabelecidas para os impostos. Entretanto, essa reformulação não conseguiu se sustentar nos anos que seguiram, tendo em vista o ambiente de crise econômica e aceleração inflacionária, que refletiram em fortes restrições orçamentárias, e a inadequação entre as fontes de financiamento criadas e as novas atribuições assumidas pelo Estado brasileiro, principalmente relativas ao governo federal.

Para Oliveira (2010, p.192), a CF-1988 “modificou, consideravelmente, a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da Federação, beneficiando estados e municípios em detrimento da União, bem de acordo com o objetivo de injetar novas forças no processo de descentralização”. A União perdeu receitas advindas de impostos únicos e especiais que foram incorporados à criação do novo imposto estadual (ICMS) e teve aumentado o percentual de transferências intergovernamentais de outras fontes importantes de receita. Como consequência, logo em seguida à nova constituição, a participação da União na receita tributária disponível reduziu muito: caiu de 60,1% em 1988 para 54,3% em 1991, enquanto a dos estados aumentou de 26,6% para 29,8% e a dos municípios, de 13,3% para 15,9% no mesmo período.

Seria esperado que a redução da receita disponível para a União e o crescimento da receita disponível para os municípios favorecesse a assunção pelos entes subnacionais das responsabilidades de execução de políticas sociais ao longo do processo de descentralização. Porém, Oliveira (2010) destaca que a CF-1988 não foi capaz de aprovar um projeto de redistribuição dos encargos para os estados e os municípios. Os mecanismos de cooperação para fazer cumprir os compromissos dos três entes federados foram postergados para regulação por Lei Complementar, o que não ocorreu. Isso fez com que estados e municípios não se sentissem obrigados a aportar recursos nas políticas sociais, forçando a União a buscar recursos complementares para cumprir a expansão das

ofertas determinada pelo novo texto constitucional. Assim, a partir de meados da década de 1990 a União iniciou um processo de reversão da perda de recursos fiscais, por meio da cobrança das receitas de contribuições sociais. As contribuições sociais sobre o lucro e o faturamento das empresas se tornaram o mecanismo de recuperação de receitas preferencial para o ajuste de contas pelo governo federal, tendo em vista suas regras específicas em relação aos tributos tradicionais e a não exigência de partilha com os entes subnacionais<sup>5</sup>. O fortalecimento financeiro da União correspondeu ao principal ajuste tributário realizado no país após a Constituição de 1988, até o lançamento do Plano Real.

A partir de 1994, com o Plano Real, fortaleceram-se objetivos arrecadatórios e o padrão de ajuste fiscal que, de acordo com Oliveira (2010, p.195), foram prejudiciais “para o sistema tributário, para a competitividade da economia brasileira e para a própria Federação ao anular os ganhos, notadamente dos estados, que haviam sido obtidos com a Constituição de 1988, e colocar em risco o atendimento, por estes governos, das demandas da população por serviços públicos essenciais”. O autor acrescenta que, após o Plano Real, ganhou peso na condução da política econômica do Brasil a influência das transformações do capitalismo advindas do processo de globalização (financeira, de produtos e de investimentos), o que deu outro status para a atuação do Estado. As políticas fiscal e tributária passaram a ser dominadas pelo o compromisso a qualquer custo com o ajuste fiscal, de modo a garantir a sustentabilidade da dívida. Como consequência, “foi novamente negada a função estatal de promover políticas de desenvolvimento econômico e social, sendo-lhe atribuída a de apenas garantir, por meio de uma gestão fiscal responsável, as condições requeridas, nesta perspectiva teórica, para a estabilidade econômica” (Oliveira, 2010, p. 154). Para o autor, até o momento atual, o sistema econômico brasileiro não foi capaz de se tornar um instrumento político que alie desenvolvimento econômico e social. Isso impossibilita que as diretrizes estabelecidas pela CF-1988 de alargamento do escopo das políticas sociais brasileiras, pautadas na descentralização e na universalização, sejam concretizadas.

Arretche (2005), por sua vez, desenvolvendo o argumento de que o federalismo fiscal brasileiro seguiu uma trajetória de “lenta evolução”, realiza outro tipo de análise das transformações do sistema fiscal e tributário brasileiro e suas relações com o processo

---

<sup>5</sup> Destaca-se aqui a criação do instrumento de desvinculação de receitas da União, o Fundo Social de Emergência – FSE, depois rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, e, a partir de 2001, de Desvinculação das Receitas da União – DRU. Esse instrumento permitiu à União manter parte significativa da receita de impostos e contribuições de sua competência para atender às suas necessidades de recursos antes de realizar as transferências previstas para seus beneficiários (estados, municípios e políticas sociais).

de descentralização. A autora demonstra como as transferências intergovernamentais assumiram grande relevância ao longo do tempo como instrumento de crescimento das receitas dos entes subnacionais, sendo utilizada como instrumento de barganha política em alguns momentos da história e, ou como estratégia usada pelo governo federal para a implementação de diretrizes nacionalizantes no campo econômico e de políticas públicas. Nesse processo, foi sendo delineada uma legitimidade da União como reguladora do grau de autonomia dos entes federados sobre suas receitas e seus gastos. Isso teve consequências para a conformação do modelo de financiamento e para o processo de descentralização das políticas sociais, como será debatido na seção adiante.

Arretche aponta que o arranjo do federalismo fiscal adotado no Brasil até os dias atuais foi na realidade inaugurado com a Constituição de 1946 e caracterizado pela descentralização da autoridade. Esse arranjo foi ancorado em um complexo sistema de transferências fiscais constitucionais entre os entes federados, que conferiu à esfera federal o papel de arrecadadora substituta para estados e municípios, bem como dos estados para seus municípios. De acordo com a autora, os ganhos de capacidade de arrecadação tributária dos entes federados, salvo raras exceções, não se deu por meio da supressão de fontes de autoridade tributária de outro nível. No caso federal, por exemplo, a expansão da capacidade tributária se deu basicamente por meio da racionalização dos impostos federais, acompanhada de ganhos em eficiência na máquina arrecadadora federal. A autora identifica que as disputas entre fontes de receita, desde a década de 1930, tenderam então a deslocar-se das áreas de tributação exclusiva para a das transferências fiscais, relativas à extensão da operação da União como arrecadadora substituta dos estados e municípios, pois “na prática, a sofisticada metáfora das sístoles e diástoles do sistema fiscal diz respeito basicamente às alíquotas aplicadas para a repartição obrigatória dos impostos arrecadados pelo governo federal” (Arretche, 2005, p. 79). Podem ser observados movimentos de retração ou expansão dessa alíquota até 1988, quando a CF-1988 estabeleceu as maiores alíquotas de transferências constitucionais da história brasileira: 44% da receita de dois dos impostos federais mais importantes passaram a ser distribuídos para estados e municípios por meio do Fundo de Participação de Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE). Assim, foi se consolidando um sistema de transferências fiscais pelo qual um nível de governo está constitucionalmente obrigado a transferir parte de suas receitas a outro, herdado desde a Constituição de 1946.

No entanto, apesar da descentralização da autoridade tributária verificada ao longo da história do sistema tributário brasileiro, a autoridade dos estados e municípios para legislar sobre seus próprios impostos foi limitada durante todo o período do Estado desenvolvimentista. Nesse momento, conformou-se um padrão de interferência da legislação federal nas decisões dos estados em relação aos impostos que eram considerados estratégicos para a estratégia nacional de desenvolvimento (mesmo quando se tratava de impostos exclusivos dos estados).

Ademais, a autora aponta que foi a Constituição Federal de 1946 que inaugurou, além dos aspectos citados acima, um sistema de vinculações constitucionais de gasto das receitas dos governos subnacionais. Nesse momento, a vinculação de gasto das transferências destinou-se apenas aos estados, quando se definiu que 48% dos impostos únicos transferidos deveriam ser empregados em despesas de capital, setorial e funcional. No regime militar, a vinculação foi expandida, de modo que a quase totalidade das transferências constitucionais estava ligada a itens predefinidos de gasto. As transferências negociadas tornaram-se então o principal mecanismo de acesso dos governos subnacionais a fontes adicionais de recursos. A abertura política a partir de meados dos anos 1970 foi caracterizada pela progressiva desvinculação das receitas fiscais de estados e municípios, simultaneamente com a ampliação das transferências constitucionais. A CF-1988 conferiu plena autonomia aos entes subnacionais para definirem os gastos das maiores transferências constitucionais (destacadamente o FPM e FPE), com exceção no caso da vinculação de gasto de receita derivada de impostos para a educação (18% no caso da União e 25% no caso dos estados e municípios).

Entretanto, a partir da década de 1990, com a perda expressiva de receitas imposta à União pelo aumento do volume das transferências financeiras para estados e municípios e a forte crise fiscal e inflacionária, a União iniciou um processo de retenção de receitas. A retenção das receitas tem permitido que o governo central detenha sistematicamente cerca de 1/5 das transferências constitucionais obrigatórias (Arretche, 2005). Além disso, Arretche destaca que o governo federal ampliou progressivamente a regulamentação das decisões de gasto dos governos subnacionais. A vinculação de receitas iniciou no campo da educação, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e depois do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e no campo da saúde por meio da Emenda à Constituição nº 29/2000 (EC nº 29/2000). Outra limitação importante da autoridade dos entes subnacionais em relação

aos seus gastos veio com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que estabeleceu limites para o gasto com pessoal ativo e inativo, limites para endividamento, bem como instituiu punições jurídicas e pessoais aos governantes que tiveram comportamento de gasto incompatível com a austeridade fiscal. De acordo com a autora, a regulamentação progressiva das decisões de gasto dos entes subnacionais pelo governo federal constituiu-se como uma reação do governo central à desvinculação de gastos trazida pela CF-1988, que só foi possível graças à centralização do processo decisório na arena parlamentar e a uma ausência de resistência expressiva por parte dos governos subnacionais.

Guardadas as implicações das perspectivas teóricas e argumentos de cada autor, essa seção buscou demonstrar que, ao longo da evolução do modelo de federalismo fiscal brasileiro, os rumos da política macroeconômica e os modelos de arrecadação e na distribuição de receitas e de encargos entre os entes federados foram influenciados pelo processo de descentralização. A CF-1988 modificou a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da Federação visando adequar as fontes de financiamento às novas atribuições assumidas pelo Estado brasileiro, principalmente no que tangia à ampliação do escopo das políticas sociais. Entretanto, isso não implicou em uma refundação das bases do sistema tributário e fiscal e das relações entre os entes federados. Como apontado por Arretche (2005), o modelo do federalismo fiscal brasileiro se ancorou no fortalecimento da União como principal ente arrecadador e na utilização das transferências governamentais como estratégia de distribuição de receitas para os entes subnacionais, cuja amplitude variou historicamente, de acordo com os planos nacionais de desenvolvimento social e econômico. A CF-1998 definiu que a União deveria descentralizar as políticas sociais e, junto com isso, ampliar o volume das receitas transferidas aos entes subnacionais. No entanto, o texto constitucional não deixou claras as responsabilidades dos estados e dos municípios nesse processo de descentralização, o que fez com que esses entes não assumissem de maneira imediata essas atribuições. Como estratégia para minimizar isso, a União iniciou um movimento de retenção de receitas seguido por um aumento da regulamentação sobre a utilização dos recursos das transferências intergovernamentais, como forma de induzir os entes subnacionais a assumir suas responsabilidades no processo de descentralização.

Porém, problemas de equalização tributária e desequilíbrios fiscais herdados do sistema fiscal anterior não foram solucionados, o que fez com que fosse criada uma distorção entre as funções alargadas de proteção social e de promoção de cidadania

trazidas pela nova constituição e o sistema tributário e fiscal (Rezende, 2010). Ambos aspectos dificultam a redução das desigualdades regionais e a promoção da equidade na oferta dos serviços públicos essenciais, assim como obstaculizam a garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros devido à baixa efetividade das políticas sociais. Essas questões serão abordadas a seguir.

### **2.5.2. Transferências intergovernamentais: efeitos horizontais e verticais sobre a distribuição dos recursos tributários entre os entes subnacionais**

Nesse item, buscou-se sintetizar alguns dos principais efeitos que as transferências intergovernamentais, enquanto importantes fontes de receita dos governos subnacionais, têm gerado nos níveis vertical e horizontal da descentralização federativa brasileira. No nível horizontal, serão apresentados estudos que evidenciam que houve impactos redistributivos entre as unidades da federação sem, no entanto, serem capazes de eliminar as profundas desigualdades territoriais existentes. Em alguns casos, as transferências parecem aprofundar essas desigualdades. No nível vertical, observa-se o fortalecimento dos municípios em detrimento da perda de força relativa pelos estados.

Arretche (2010) detalha as formas e os efeitos da vinculação de gastos realizada pelo governo federal sobre a efetividade do processo de descentralização das políticas sociais e seus impactos possíveis para a redução das desigualdades territoriais. A autora identifica que a receita dos entes subnacionais é composta por tributos, cuja a autoridade tributária é regida por regras federais homogêneas e limitada à definição de suas alíquotas, e, principalmente, por transferências intergovernamentais regidas por distintos critérios de distribuição. As transferências são distinguidas em quatro tipos: as transferências constitucionais federais (com destaque para o FPM e o FPE), as transferências constitucionais estaduais (baseada na devolução tributária da arrecadação estadual do ICMS e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA), as transferências condicionadas universais, e as transferências negociadas. As transferências condicionadas universais correspondem àquelas vinculadas a políticas setoriais específicas, que adquiriram a universalização (ou seja, são destinadas a praticamente a totalidade dos municípios brasileiros) a partir da década de 1990, seguindo as diretrizes da CF-1988. Nessa categoria a autora incluiu as transferências realizadas no âmbito do SUS e da educação (vinculação constitucional e destinação pré-definida para implantação ou aprimoramento o de serviços).

A autora identificou que os três primeiros tipos de transferências contribuem consideravelmente para aumentar as receitas municipais: durante o período de 1996-2006, a receita própria média dos municípios equivalia a R\$ 100 per capita; as transferências constitucionais federais e estaduais puxaram o crescimento da receita média per capita municipal durante a década, passando para R\$ 800,00 em 2006; e as transferências condicionadas universais geram um impacto positivo adicional, fazendo com que a receita média per capita atingisse cerca de R\$ 1.000,00 em 2006. As transferências negociadas foram as que apresentaram um reduzido impacto sobre a receita municipal total, o que revela que a maior parte das receitas municipais é definida por regra constitucional, não podendo ser objeto de barganha política. Isso tem um grande impacto sobre as relações intergovernamentais, na medida em que os governos subnacionais não dependem majoritariamente de negociações e disputas políticas com o governo federal para fazer crescer suas receitas – eles contam com recursos da União independente de sua lealdade partidária ou comportamento parlamentar.

Outro aspecto relevante destacado por Arretche (2010) está relacionado aos efeitos das transferências sobre as desigualdades territoriais. Considerando apenas a arrecadação própria, os dados coletados pela autora reiteram que a capacidade de gasto dos municípios brasileiros seria extremamente desigual (a receita de arrecadação própria apresentou um Coeficiente de Gini de 0,550 em 2006). As transferências constitucionais federais, de acordo com a literatura, tendem a gerar um efeito redistributivo, ainda que limitado e que permita a manutenção de distorções. Os achados da autora reforçam esse dado - excluídas todas as demais fontes de transferência, as federais reduzem o Coeficiente de Gini para cerca de 0,300. A literatura sugere que as transferências constitucionais estaduais, por sua vez, têm caráter regressivo, por se basearem na devolução tributária (as unidades subnacionais com maior capacidade de arrecadação e maior receita são as que recebem o maior aporte de recursos). Arretche encontrou que essas transferências contribuem para uma leve redução do Coeficiente Gini de desigualdade, de 0,550 das receitas próprias para 0,450. Porém, elas tendem a refletir as disparidades já existentes. No caso das transferências condicionadas universais (considerando os padrões de transferência vigentes no período de 1996-2006 para o SUS e Fundef), os efeitos encontrados foram expressivamente redistributivos, principalmente a partir de 2003. Excluídas as demais transferências, as transferências do SUS e do Fundef reduziam o Coeficiente de Gini para 0,220 em 2006.

De modo geral, os achados de Arretche (2010) revelam que a União desempenhou um papel claro na redução das desigualdades de receitas dos municípios brasileiros no período. Somando todas as transferências, o Gini correspondeu a 0,280, consideravelmente menor do que o coeficiente das receitas municipais próprias (0,550). A partir daí, a autora demonstrou como a atuação federal foi relevante para a redução das desigualdades territoriais brasileiras e como o mecanismo de regulação nacional tem contribuído para esse sucesso.

A regulação federal exerce papel importante na restrição da autonomia decisória dos governos subnacionais desde a Constituição de 1946, como apontado anteriormente. Para Arretche (2010), a inovação verificada a partir da década de 1990 correspondeu à definição de “áreas privilegiadas” e às taxas de vinculação. As áreas privilegiadas identificadas pela autora foram a saúde e educação, com definição de percentual de vinculação constitucional. A partir daí, Arretche estabeleceu a classificação de dois tipos de políticas descentralizadas em curso no Brasil desde 1990 - as reguladas e as não reguladas:

- 1) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.
- (2) não reguladas: aquelas nas quais execução das políticas (policy-making) está associada à autonomia para tomar decisões (policy decision-making). (Arretche, 2010, p. 603)

A autora ressalta que essa distinção não corresponde a uma atribuição intrínseca da política pública, mas antes a um atributo da relação central-local que age no sentido de restringir a autonomia decisória do nível de governo que deve executar a política pública descentralizada. Utilizando a existência de regulação ou não no caso das políticas de saúde, educação e política urbana e habitação, ela examinou o efeito de presença (ou não) da regulação federal sobre o comportamento do gasto dos entes municipais. Seu estudo concluiu que podem ser observados efeitos quanto à discordância entre as jurisdições e quanto à desigualdade territorial.

Em relação à discordância, Arretche (2010) identificou que a legislação e a supervisão federais têm gerado um efeito de convergência, em que as políticas reguladas apresentam alta prioridade na alocação do gasto municipal quando comparada às políticas não reguladas. Porém, esse efeito não é absoluto - ainda assim existem municípios que apresentam discordâncias mesmo para as políticas reguladas.

Quanto à desigualdade de gasto, os dados revelaram que existe alto grau de desigualdade de gasto entre as políticas executadas pelos municípios brasileiros, mas no caso das políticas reguladas essa desigualdade tende a ser menor e a variar dentro de certos limites. As diferenças entre os municípios seriam resultado do grau de autonomia resguardado pelo sistema federativo a esse ente, e sugerem que quando há maior autonomia, também há tendência de maior discordância. Por outro lado, a atuação do governo federal de forma simultânea com funções regulatórias e redistributivas tem feito com que a combinação de regulação das receitas municipais com regulação das despesas municipais gere maior uniformidade de gasto nas políticas reguladas.

Sob uma segunda perspectiva, para Rezende (2010) o federalismo brasileiro apresenta problemas profundos relacionados aos desequilíbrios na distribuição da arrecadação tributária que não foram resolvidos pelas transformações ocorridas após 1988. De modo diferente do observado por Arretche (2010), para ele as disparidades regionais e sociais existentes no caso brasileiro tendem a ser agravadas. Isso se deve ao fato de que o sistema de transferências estabelecido após a CF-1988 não foi orientado para a correção dos desequilíbrios tanto no nível vertical (repartição do bolo tributário) quanto horizontal (parcela de cada estado, ou município, no montante global das receitas por eles arrecadadas).

No nível vertical, tem-se uma repartição desigual das receitas tributárias difícil de ser contornada, gerada pela concentração espacial das bases tributárias modernas e pelas exigências de eficiência da tributação. As limitações impostas ao poder de tributar dos entes subnacionais, combinada com a grande mobilidade das bases tributárias, fazem com que a concentração da arrecadação no nível central seja mais viável e eficiente. Junto com isso são necessários mecanismos de partilha e transferência automática da receita, pautados em critérios de correção das disparidades verticais, o que não seria o caso do FPM e FPE. Porém, Rezende (2010, p. 73) acrescenta que

No entanto, o equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revista para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. Tão importante quanto corrigir os desequilíbrios verticais é corrigir os desequilíbrios que resultam da maneira como a atividade produtiva moderna, geradora de renda e emprego, se distribui no território – os chamados desequilíbrios horizontais. Quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas estaduais e municipais, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais, isto é, aqueles que se manifestam por meio de diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios.

De acordo com o autor, as mudanças adotadas na CF-1988 e as modificações que se deram depois no federalismo fiscal brasileiro trouxeram como consequência o agravamento dos desequilíbrios fiscais no nível vertical, relativo ao ganho crescente dos municípios na repartição das receitas que se deu às custas da perda relativa dos governos estaduais, e no nível horizontal, advindo do congelamento dos índices de rateio dos fundos constitucionais e da multiplicação de outras fontes de transferências. O congelamento das bases de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), junto com a divisão que favoreceu a apropriação de 60% do FPE pelos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, causou uma elevação das disparidades inter-regionais e intra-regionais. As disparidades inter-regionais foram agravadas devido à permanência da chamada “guerra fiscal”, em que os estados disputam entre si a atração de novas atividades econômicas por meio da concessão de generosos benefícios fiscais aos investidores. No caso do FPM, a manutenção de uma regra de partilha que era anterior à CF-1988, sem revisão, fez com que ao longo do tempo os municípios pequenos fossem beneficiados, especialmente aqueles que perderam população e aqueles localizados em estados onde a distribuição populacional é mais equilibrada. Ao mesmo tempo, a coexistência dessas regras baseadas em critérios específicos para municípios e estados e a falta de harmonia entre elas, fazem com que no resultado geral “a acumulação dos recursos que compõem os orçamentos estaduais e municipais gera múltiplas situações sobre as diferenças nas respectivas capacidades de financiamento, que não se explicam por fatores que determinam a localização das demandas, tais como níveis de desenvolvimento, tamanho da população ou perfis demográficos” (Rezende, p. 78). Ademais, as distorções geradas pelo modelo fiscal atual não favorecem o estabelecimento da cooperação entre os entes subnacionais, de modo que as disputas impedem que se adotem medidas de redução das disparidades regionais e sociais e de promoção do usufruto dos direitos sociais por todos os cidadãos brasileiros.

Indo ao encontro do argumento de Rezende (2010), Gomes e Mac Dowell (2000) também sugerem que as consequências do processo de descentralização política vêm gerando um processo de fortalecimento dos municípios sem, no entanto, contribuir efetivamente para a superação de desequilíbrios horizontais – nem no setor econômico nem no social. De acordo com os autores, a descentralização política pós 1988 provocou grande aumento das receitas postas à disposição dos municípios e levou à intensa criação de municípios. Entre 1984 e 1997 foram instalados 1.405 municípios no país, principalmente nas regiões sul e nordeste, o que correspondeu a um aumento de 34,3%

no número total de municípios no país. Soma-se a isso que a proliferação dos municípios ocorreu especialmente entre os municípios de pequeno porte:

Dos 1.405 municípios instalados no Brasil, de 1984 a 1997, nada menos de 1 329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes, e são, portanto, pequenos, pela nomenclatura aqui adotada; 1.095 (78%) desses municípios instalados são muito pequenos, pela mesma terminologia; e 735 (52%) são micromunicípios. Esse movimento alterou significativamente a estrutura municipal brasileira – ou seja, a distribuição dos municípios por tamanhos da população (e regiões). (Gomes e Mac Dowell, 2000, p. 10)

Entretanto, após esse movimento não ocorreu uma revisão dos critérios de transferência de recursos aos municípios, especialmente do FPM. Ao mesmo tempo, observou-se que os municípios pequenos possuíam forte dependência dos recursos transferidos pela União para aumentar suas receitas, pois sua base de arrecadação direta era precária. De acordo com os autores, em 1996, no caso dos municípios com até 5 mil habitantes apenas 9% da receita corrente disponível era própria; nos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais ainda era baixa (12,3%); e no caso dos municípios com mais de um milhão de habitantes essa proporção subia para 56%.

Para Gomes e Mac Dowell (2000), uma vez que a União concentra a arrecadação dos tributos e redistribui esses recursos de modo a privilegiar os municípios pequenos (regra do FPM), ocorre uma transferência de receitas geradas originalmente nos municípios grandes para os municípios pequenos e da região Sudeste para as demais regiões. Esse efeito, ao invés de ser redistributivo, na realidade teria duas consequências negativas: de um lado, o desestímulo dos municípios pequenos para aumentar sua arrecadação tributária própria e, de outro, o favorecimento de uma pequena parte da população brasileira que se encontra nessas localidades em detrimento da maior parte da população residente nos municípios médios, grandes e metrópoles.

Agravando esse cenário, os autores verificaram que, ao contrário do que é geralmente assumido, os municípios pequenos não concentram população pobre. Ao contrário, eles identificaram que na realidade a população dos municípios pequenos se distribuía em todos os decis de renda, sem apresentar concentração nos decis mais pobres. Além disso, Gomes e Mac Dowell ainda identificam que os municípios menores ficavam com os maiores perfis de renda per capita após as transferências tributárias, com exceção da região sudeste<sup>6</sup>. Porém, esse acréscimo de receita não contribuía para o fortalecimento

---

<sup>6</sup> De acordo com Gomes e Mac Dowell (2000, p. 14-15), “a única exceção é o Sudeste, onde os municípios de mais de 1 milhão de habitantes têm um pouco mais de recursos por habitante do que os de até 5 mil

dos gastos sociais – na contramão, eles verificaram que os municípios menores que estavam ficando com maior receita relativa também apresentavam aumento as despesas administrativas do setor público global (especialmente com os legislativos municipais). Para os autores, isso indicava que o recurso adicional não estava sendo direcionado para as políticas públicas essenciais.

No caso dos estados, a literatura da área também tem demonstrado, como Rezende (2010), uma situação de maior fragilidade do ente estadual no cenário federativo brasileiro. Para Neto (2013), a fragilização dos estados foi gerada pela perda da participação relativa desses entes na receita e no gasto, em favor da participação dos entes municipais, combinada com a maior rigidez dos orçamentos advinda das regras de controle de gastos determinadas pelo governo federal. A expansão das transferências fiscais do governo federal na forma de recursos vinculados tem limitado a capacidade de uso livre e autônomo de receitas, fazendo com que parte significativa dos orçamentos estaduais somente possam ser aplicadas nas agendas centralmente predefinidas. Soma-se a isso que, no caso dos governos estaduais, o processo de ajustamento levado a efeito pela política macroeconômica dos anos 1990 resultou em estreitamento de suas capacidades para orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios. De um lado, o governo federal impôs um forte ajustamento econômico-financeiro aos estados para conter seu crescente endividamento, com destaque para Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. A forte disciplina fiscal, somada ao baixo crescimento financeiro no período, restringiu enormemente as possibilidades de atuação dos estes estaduais. De outro lado, o governo impôs ainda aos entes estaduais “um doloroso processo de limitação de suas atividades, arbitrando, de modo unilateral, o tamanho adequado que caberia doravante aos governos estaduais no federalismo brasileiro” (Neto, 2013, p.10). Isso, num contexto de fortalecimento dos municípios, fragilizou ainda mais as capacidades de intervenção dos governos estaduais nas decisões de âmbito local.

Por fim, outro problema apontado por Rezende (2010) corresponde à não incorporação no modelo de federalismo fiscal adotado pela CF-1988 das novas garantias criadas para o financiamento das políticas sociais. Elas foram tratadas como um sistema à parte. O autor aponta que a instituição de garantias financeiras para reforçar o papel do Estado na provisão de serviços essenciais às populações menos favorecidas é recente no Brasil – se deu a partir dos anos 1980, sob forte pressão dos movimentos sociais e do

---

habitantes. A diferença é, entretanto, mínima: R\$ 489,9, para os megamunicípios; R\$ 470,7, para os micromunicípios” .

clima de grande insatisfação da sociedade brasileira frente ao crescimento da desigualdade social e econômica percebida no final do governo militar. O novo conceito de proteção social incorporado à CF-1988 e suas ambições universalizantes demandavam a definição de um novo regime de financiamento para as políticas sociais. Assim, o processo constituinte buscou diversificar as bases de financiamento para reduzir a sensibilidade das receitas ao ciclo econômico, adicionando novos tributos e contribuições sociais a sua base, no caso da seguridade social (previdência, da saúde e da assistência social), e definição de vinculação de percentual constitucional no caso da educação.

Porém, para Rezende, apesar de essas medidas trazerem avanços, a ausência de vínculo entre o regime de garantias sociais e o federalismo fiscal contribuiu para a redução de sua eficácia. Exemplos das distorções causadas nesse caso são o fato de que as vinculações de percentuais de receita tendem reproduzir os desequilíbrios fiscais já observados e fazem com que a repartição das receitas não esteja relacionada às reais demandas pelos serviços em cada território, o que pode gerar desperdício e desvio de recursos<sup>7</sup>. Rezende aponta ainda que os governos estaduais têm baixa capacidade para atuar na correção dessas distorções, tendo em vista que a autonomia dos municípios garantida pela CF-1988 não permite a ingerência dos entes estaduais nos governos locais e tendo em vista a perda de posição dos estados na repartição dos recursos. Assim, é a adoção de medidas de coordenação intergovernamental que induzam a cooperação no financiamento de gestão de políticas públicas que se mostra como a alternativa mais adequada.

## **2.6. Mecanismos de institucionalização das políticas sociais brasileiras no contexto federativo: delineamento do desenvolvimento da pesquisa**

A revisão de literatura realizada buscou tecer algumas considerações sobre a relação entre federalismo, descentralização e políticas sociais no Brasil, com foco no período da redemocratização e nas novas bases definidas pela Constituição Federal de 1988. Diversos autores apontam que o período da redemocratização instaurou um novo momento tanto para o sistema federal quanto para as políticas sociais. Porém, as relações entre federalismo e políticas sociais não são simples. A literatura aponta que o sistema federal e as políticas públicas implantadas possuem uma relação de reciprocidade, em que

---

<sup>7</sup> No caso da educação esses problemas foram atenuados pela criação do Fundeb.

uma afeta a outra. Fatores institucionais e históricos, como o legado prévio das políticas, as relações entre os níveis de governo, os níveis de autonomia dos entes e os processos de descentralização-centralização aparecem como chaves analíticas importantes.

As pesquisas realizadas por Almeida (1996), Arretche (2000) e Franzese e Abrucio (2009), mostraram que, no contexto federativo brasileiro, a descentralização das políticas sociais foi fortemente influenciada pelo legado prévio das políticas setoriais e pela adoção pelo governo federal de um plano de âmbito nacional que definisse de forma clara como se daria a distribuição das atribuições exclusivas e compartilhadas entre os entes federativos. Contaram ainda de maneira mais incisiva a existência de mecanismos de coordenação intergovenamental, que podem amenizar os conflitos advindos das formas de atuação competitiva e da barganha política, e de mecanismos de indução, fundamentais em um contexto de crescimento da autonomia dos entes subnacionais, que precisam ser estimulados para adesão aos processos de transferência de funções na gestão e execução de políticas sociais.

Ademais, a revisão de literatura apontou que o modelo de federalismo fiscal adotado a partir da CF-1988 também influenciou o processo de descentralização das políticas sociais, tendo em vista que ele definiu o modo como os recursos fiscais e tributários devem ser repartidos entre os entes de uma federação, possibilitando (ou não) que todos os entes obtenham uma capacidade de financiamento compatível com suas novas responsabilidades. No caso da repartição das receitas, observou-se o fortalecimento da capacidade de arrecadação dos estados e municípios por meio de mudanças na autoridade tributária de cada ente e, principalmente, por meio a distribuição de receitas realizadas pelas transferências intergovernamentais constitucionais. A distribuição vertical do bolo da receita tributária, por meio principalmente do FPM e FPE, aumentou consideravelmente a receita disponível nos entes subnacionais e desenvolveu um papel importante da minimização das desigualdades de capacidades econômicas existentes entre os municípios e estados do país. Porém, seus efeitos são limitados – as transferências contribuem para diminuir os desequilíbrios inter-regionais, mas no nível intra-regional tendem a favorecer os municípios de pequeno porte, não necessariamente os mais pobres. Soma-se a isso que ao longo dos anos 1990 os entes estaduais sofreram perdas significativas na partilha da receita, que limitam hoje sua capacidade de influência e intervenção no desenvolvimento de políticas públicas no nível local ou regional.

Ademais, a CF-1988 não foi capaz de aprovar um projeto claro de redistribuição dos encargos para os estados e os municípios, o que fez com que esses entes não

assumissem de imediato suas atribuições no processo de descentralização das políticas sociais. Para reverter isso, a União desenvolveu estratégias importantes como o fortalecimento da regulação nacional e a criação das transferências federais condicionadas. As transferências condicionadas tiveram um duplo efeito: estimularam a adesão dos governos subnacionais às políticas sociais descentralizadas e apresentaram resultados redistributivos expressivos, ainda que não sejam suficientes para contornar as desigualdades territoriais estruturais do país. Assim, tem-se que as transferências intergovernamentais podem ser vistas como mecanismos de coordenação estratégicos no processo de descentralização das políticas sociais, além de agirem como fator de fortalecimento da capacidade institucional desses entes.

Tendo em vista isso, tem-se que a presente pesquisa se inscreve no campo de investigação sobre a descentralização das políticas sociais brasileiras impulsionada após Constituição Federal de 1988, com foco na análise dos mecanismos de coordenação intergovernamental que contribuem para a institucionalização desse processo. Para isso, elegeu-se como objeto o processo de descentralização e de institucionalização da política de assistência social. Pretende-se investigar a ideia de que, no campo dessa política pública, as transferências intergovernamentais fazem parte da conformação de um modelo de financiamento que atua como instrumento indutor de cooperação federativa e de assunção pelos entes subnacionais de suas responsabilidades na implementação dos serviços e benefícios de assistência social.

Partindo do pressuposto de que a natureza das instituições importa para o desenvolvimento das políticas públicas, o resgate sobre a trajetória da política de assistência social brasileira constituiu-se como o ponto de partida. A assistência social alcançou o status de política pública de responsabilidade estatal apenas com a CF-1988, quando teve início o processo de sua institucionalização no Estado brasileiro. Porém, tendo em vista o legado prévio do setor, marcado pela fragmentação de suas intervenções e pela primazia da ação de entidades filantrópicas e religiosas, muitos percalços foram enfrentados para sua consolidação como política pública estatal. A criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) a partir de 2005, como uma forma de organização e gestão da política que coordena a ação dos três entes federados e define um patamar comum de ofertas e seguranças socioassistenciais a serem garantidas a todos os cidadãos brasileiros, correspondeu a uma inflexão radical no seu processo de institucionalização. O Suas trouxe maior clareza para sobre o papel de cada ente federado, definiu o escopo de intervenção e criou uma série de regras e de instrumentos políticos e técnicos de

coordenação federativa. Dentre esses instrumentos, destaca-se a conformação de um modelo de financiamento compartilhado entre os três entes, baseado em transferências intergovernamentais, em mecanismos de indução, de negociação intergovernamental e de controle social.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o modelo de financiamento da política de assistência social, conformado a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social, enquanto instrumento de coordenação federativa e de institucionalização da política de assistência social. Para operacionalizar o estudo, escolheu-se como unidade de análise o Estado de Minas Gerais - seus 853 municípios e o governo estadual - no período de 2005 a 2016. Partiu-se da hipótese de que o modelo de financiamento correspondeu a um instrumento central no processo de institucionalização dessa política, agindo como indutor dos entes subnacionais para a adesão às diretrizes nacionais e para a assunção de suas responsabilidades frente ao processo de descentralização colocado pela CF-1988.

Para tal, compreende-se que esse processo de institucionalização do financiamento envolveu a superação de fragilidades institucionais herdadas do legado prévio do setor, alcançada por meio da delimitação de um campo específico de atuação da assistência social como política pública (criação do Suas e da elaboração de normativas legais e infralegais), da delimitação das responsabilidades de cada ente federado (responsabilidades compartilhadas de financiamento dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais), assim como o estabelecimento de um lócus institucional de gestão da política em cada nível de governo. Esse lócus correspondeu à instalação de capacidade institucional para a gestão e a implementação da política de assistência social nos governos nacional e subnacionais. Duas das formas de instalação de capacidade institucional relacionadas ao modelo de financiamento foram a criação de órgãos gestores específicos para a pasta da assistência social e a criação dos fundos de assistência social, segundo regras e critérios delineados pelas normativas da política. Os fundos de assistência social correspondem a instrumentos essenciais para a consolidação do modelo de transferências desenhado pelo Suas. Seguindo a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), no Suas o financiamento é operacionalizado por meio da criação de fundos especiais de gestão orçamentária, que têm a função de alocar os recursos financeiros aplicados no setor, e por meio de transferências intergovernamentais denominadas “fundo a fundo” – do fundo da União para dos estados e municípios, e dos estados para os municípios sob sua jurisdição. As transferências fundo a fundo devem ter caráter regular

e automático, de modo a garantir a agilidade no repasse e a previsibilidade dos recursos necessários para o custeio dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de modo continuado à população.

Para verificar o grau de institucionalização do modelo de financiamento desenhado a partir da criação do Suas, foram analisadas variáveis relacionadas à sua composição e ao funcionamento dos fundos de assistência social, além de dados sobre o gasto realizado em assistência social após a criação dos fundos. Partiu-se da hipótese de que a instalação de capacidade institucional por meio da criação dos fundos de assistência social (conforme normativas do Suas) e de que o modelo de financiamento fundo a fundo implicaria no fortalecimento das relações federativas e no aumento do gasto público realizado no setor a partir de 2005. Assim, foi realizada a análise da evolução do gasto total em assistência social pelo estado e municípios de MG de 2005 a 2016 e da evolução do gasto relativo no setor, comparado às demais funções de gasto público. Uma vez que a implantação do Suas implicou no fortalecimento da regulação e supervisão federal sobre o desenvolvimento da política de assistência social nos entes estaduais e municipais, aproximando-se do conceito de política regulada de Arretche (2010), esperava-se que a institucionalização do financiamento nesses entes federados se traduziria no crescimento do volume absoluto e relativo de recursos alocados no setor durante o período analisado, com baixa variabilidade entre os municípios. Além disso, por meio da análise da evolução dos gastos em assistência social, buscou-se verificar se o modelo de financiamento induziu a assunção da responsabilidade compartilhada de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes subnacionais, contribuindo para a efetivação da cooperação federativa.

Por fim, tendo em vista os objetivos da política de assistência social de redução de desigualdades sociais e da pobreza e os problemas de distribuição desigual das receitas tributárias apontados por Arretche (2005; 2010) e Rezende (2010), buscou-se verificar se os critérios utilizados para as transferências federais e estaduais de recursos de cofinanciamento aos municípios contribuem para uma alocação mais equitativa e redistributiva dos recursos.

### **3. OBJETIVOS E METODOLOGIA DE PESQUISA**

#### **3.1. Objetivo geral**

O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de institucionalização do modelo de financiamento da política de assistência social enquanto um instrumento central de coordenação federativa e de consolidação da política de assistência social, a partir do estudo do caso do estado de Minas Gerais e seus municípios. Espera-se contribuir para ampliar o conhecimento acerca de como o modelo de financiamento está agindo no sentido da indução da assunção das responsabilidades federativas pelos entes subnacionais para efetivar a promoção de ofertas socioassistenciais descentralizadas e equitativas.

#### **3.2. Objetivos específicos**

Para tal, serão contemplados os seguintes objetivos específicos:

- I) Identificar como o modelo federativo e o processo de descentralização adotado após a Constituição Federal de 1988 geraram transformações institucionais na organização e gestão da política de assistência social, e como modelo de financiamento dessa política de tornou um instrumento central de coordenação federativa;
- II) Identificar o grau de institucionalização do modelo de financiamento da política de assistência social no âmbito do estado de Minas Gerais e de seus municípios, por meio da análise da conformação dos fundos de assistência social enquanto mecanismos de operacionalização do financiamento e da análise da evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016;
- III) Analisar se o modelo de financiamento induz a assunção da responsabilidade compartilhada de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes federados, contribuindo para a efetivação da cooperação federativa;
- IV) Verificar se o modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais favorece a distribuição equitativa dos recursos de modo a compatibilizar a capacidade de financiamento e as responsabilidades dos entes subnacionais na oferta dos serviços socioassistenciais;
- V) A partir dos resultados encontrados, inferir conclusões que possam ampliar o conhecimento acerca do processo de transformações institucionais do modelo de financiamento da política de assistência social e como ele tem contribuído para a consolidação do processo de responsabilização federativa para o financiamento da mesma

e, em última instância, para a efetivação do modelo descentralizado de proteção social brasileiro.

### 3.3. Metodologia

A partir da revisão de literatura realizada na primeira parte desse trabalho, o desenvolvimento da pesquisa se deu em duas partes: análise conceitual e documental acerca do processo de descentralização da política de assistência social e da construção do modelo de financiamento vigente; e análise quantitativa e qualitativa de dados sobre a institucionalização e a operacionalização do financiamento da assistência social no estado de Minas Gerais.

A análise conceitual e documental teve como objetivo identificar como o modelo federativo e o processo de descentralização adotado após a Constituição Federal de 1988 geraram transformações institucionais na organização e gestão da política de assistência social. Nesse contexto, o modelo de financiamento dessa política tornou-se um instrumento central de coordenação federativa, que contribuiu significativamente para a efetivação da sua descentralização. Essa etapa foi baseada na perspectiva da análise institucional desenvolvida por autores relevantes no estudo do federalismo brasileiro, discutida no capítulo 2. Partiu-se do pressuposto de que o formato estatal influencia na produção de políticas públicas (Pierson, 1995), e que também o legado prévio das políticas públicas afeta a conformação do aparato estatal (Arretche, 2000; Franzese e Abrucio, 2009).

A partir da revisão teórica, foram identificadas como variáveis analíticas relevantes para essa etapa:

- Legado prévio do setor de assistência social no Brasil: corresponde às “características prévias de cada área, no que respeita às suas estruturas e às relações intergovernamentais que estas supunham” (Almeida, 1996, p. 20). Está relacionado ao fato de que os “processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores” (Arretche, 2006, p.30). Conceito derivado da noção de que a história é *path dependent*, ou seja, de que as instituições criam práticas e interesses organizados que agem no sentido de sua manutenção. Isso implica em que os problemas a serem solucionados derivam de interesses a serem preservados ou não, e dependem da existência de capacidades institucionais de ação das burocracias.
- Existência de um plano nacional de descentralização: fator identificado por Almeida (1996), cuja existência está relacionada à presença de coalizões

reformadoras e de elites profissionais capazes de mobilizar seguimentos da opinião pública, realizar articulações políticas e introduzir suas propostas na agenda pública. Mais tarde, Franzese e Abrucio (2009) indicaram a conformação de sistemas únicos como outra estratégia de organização das políticas sociais descentralizadas relevante para seu sucesso.

- Como se deu a distribuição das atribuições entre os entes federados: relativo à distribuição do poder e da autoridade política no sistema federativo, ao grau de autonomia dos entes, à forma como se dá a relação central-local, e à prescrição de funções exclusivas e, ou compartilhadas para cada ente federado.
- O uso de mecanismos de coordenação federativa e de indução pelo governo federal: de acordo com Abrucio (2006), cabe ao governo central criar mecanismos de cooperação aprovados pelos entes federativos, que visem arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, apoiar os entes menos capacitados ou mais pobres, lidar com problemas de ação coletiva e integrar o conjunto de políticas públicas compartilhadas, para que não haja um “jogo de empurra” entre os entes. Já os mecanismos de indução são vistos como fundamentais em um contexto de crescimento da autonomia dos entes subnacionais, que precisam ser estimulados para adesão aos processos de transferência de funções na gestão e execução de políticas sociais (Arretche, 2000).
- O nível de regulação federal: a regulação federal constitui-se como uma das formas de manifestação da relação central-local, que gera efeitos sobre as decisões dos governos subnacionais, bem como sobre a desigualdade entre jurisdições, por meio de legislações e supervisão. De acordo com Arretche (2010, p.591), em “estados federativos o papel regulatório do governo central opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia dos governos locais opera no sentido da divergência de políticas”. A centralização da regulação no governo federal tende a restringir e minimizar os patamares da desigualdade territorial. A autora diferencia dois tipos de políticas descentralizadas: reguladas e não reguladas. As reguladas são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (Arretche, 2010, p. 603).
- O nível de vinculação das transferências intergovernamentais: as transferências intergovernamentais constituem-se como uma das principais fontes de receitas dos entes subnacionais, destacadamente no caso dos municípios com menor porte populacional. A partir da década de 1990, o governo federal ampliou o uso da vinculação de receitas a possibilidades de gastos predefinidos como estratégia

para induzir a descentralização das políticas sociais. Assim, tem-se que as transferências se constituem como formas de controle dos níveis de governo mais abrangentes sobre os menos abrangentes, que podem operar no sentido de ampliar o gasto social dos entes subnacionais, bem como de efetivar a implantação de políticas sociais a nível local ou regional.

A outra parte da pesquisa empreendeu uma análise quantitativa e qualitativa de dados sobre a institucionalização e a operacionalização do financiamento da assistência social no estado de Minas Gerais. Ela compreendeu o desenvolvimento dos objetivos específicos II a IV. Para cada objetivo foram identificadas as seguintes variáveis analíticas relevantes:

- **Objetivo específico II:** Identificar o grau de institucionalização do modelo de financiamento da política de assistência social no âmbito do estado de Minas Gerais e de seus municípios, por meio da análise da conformação dos fundos de assistência social enquanto mecanismos de operacionalização do financiamento e da análise da evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016. Partiu-se do pressuposto de que a conformidade da constituição dos fundos de assistência social em relação aos critérios definidos pelas normativas do Suas corresponde à criação de capacidade institucional para a efetivação do modelo de assistência social e implica no crescimento do volume de recursos aportados no setor.

**Tabela 1: Descrição das variáveis de análise relevantes – Objetivo II**

Dimensão	Variáveis	Fonte	Período	Relevância
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Secretaria de assistência social é exclusiva ou compartilhada com outras políticas públicas	Censo Suas/MDS	2010/2016	De acordo com a CF-1988 e com a LOAS, o gestor de assistência social deve exercer comando único sobre as ações da pasta, assim como sobre seus recursos. Historicamente o setor possui uma trajetória de subordinação em relação às demais políticas sociais. Variável importante para verificar o grau de autonomia administrativa do gestor da pasta e para garantir a utilização dos recursos conforme as normativas da área.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Gestor de assistência social é o gestor do fundo	Censo Suas/MDS	2010/2016	De acordo com a CF-1988 e com a LOAS, o gestor de assistência social deve exercer comando único sobre as ações da pasta, assim como sobre seus recursos. Variável importante para verificar o grau de autonomia decisória do gestor da pasta e para garantir a

				utilização dos recursos conforme as normativas da área.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Ordenador de despesas é o Secretário (a) da Assistência Social	Censo Suas/MDS	2010/2016	A definição do ordenador de despesas corresponde a um ato administrativo da gestão municipal ou estadual. Variável importante para verificar o grau de autonomia decisória do gestor da pasta e para garantir a utilização dos recursos conforme as normativas da área.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Órgão gestor de assistência social possui setor formalizado específico para a gestão orçamentária e financeira	Censo Suas/MDS	2010/2016	A existência de um setor formalizado específico para a gestão orçamentária e financeira está relacionada ao nível de capacidade institucional para realizar a gestão dos recursos do setor.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Quantidade de funcionários exclusivos do Fundo de Assistência Social	Censo Suas/MDS	2015	A quantidade de funcionários alocados exclusivamente no setor de gestão orçamentária e financeira está relacionada ao nível de capacidade institucional para realizar a operacionalização dos recursos do setor.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Fundo de Assistência Social é constituído como unidade orçamentária	Censo Suas/MDS	2010/2016	De acordo com a legislação vigente, os fundos especiais devem ser unidade orçamentária específica. Variável importante para garantir a vinculação dos recursos destinados ao setor e a transparência na sua utilização.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Fundo de Assistência Social é cadastrado no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ	Censo Suas/MDS	2010/2016	De acordo com a legislação vigente, os fundos especiais devem ser cadastrados no CNPJ. Variável importante para assegurar maior transparência na identificação e no controle das contas a eles vinculadas.
<b>Institucionalização dos fundos estaduais e municipais de assistência social</b>	Se todos os recursos de assistência social são alocados no Fundo de Assistência Social	Censo Suas/MDS	2010/2016	De acordo com a legislação vigente, deve ser instituído um orçamento único por esfera de governo que reúna todos os recursos destinados aos serviços, benefícios, programas e projetos da área. A dispersão dos recursos fora do fundo pode fragilizar a autonomia de gestão, o comando único pelo gestor da área, e dificultar o controle social da política.
<b>Institucionalização do Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais</b>	Análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias	Governo do Estado de MG	1997 a 2016	Para buscar informações sobre a efetivação do funcionamento do FEAS como fundo de vinculação dos recursos da assistência social foi realizada uma análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos anos de 1997 a 2016 <sup>8</sup> . Optou-se por realizar a análise

<sup>8</sup> Leis analisadas: lei 12264, de 24/07/1996; lei 12595, de 30/07/1997; lei 12960, de 20/07/1998; lei 13272, de 29/07/1999; lei 13686, de 27/07/2000; lei 13959, de 26/07/2001; lei 14371, de 26/07/2002; lei 14684 de 30/07/2003; lei 15291 de 05/08/2004; lei 15699, de 25/07/2005; lei 16314, de 10/08/2006; lei 16919, de 06/08/2007; lei 17710, de 08/08/2008; lei 18313, de 06/08/2009; lei 19099, de 09/08/2010; lei 19573, de

				das LDO's nesse período porque não foram localizadas as Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) e seus anexos para esses exercícios na consulta realizada ao sítio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.
<b>Evolução do montante do gasto em assistência social</b>	Valor da despesa na função assistência social	Gasto estadual: Portal da Transparência de MG (despesa paga)  Gasto municipal: Finbra/Tesouro Nacional (despesa empenhada)	2005 a 2016	Traçar a evolução do gasto total em assistência social pelo governo estadual e governos municipais de Minas Gerais no período de 2005 a 2016. De acordo com Salvador e Teixeira (2014), identificar como se deu a evolução do gasto ao longo dos anos, assim como a variação no comportamento do gasto, permite observar as características do gasto da política social em diferentes momentos históricos. Assim, o montante do gasto no setor pode indicar se após a criação do Suas houve crescimento do aporte de recursos, esperado após a institucionalização dos fundos de assistência social.
<b>Evolução do montante do gasto em assistência social</b>	Valor per capita da despesa na função assistência social	Gasto estadual: Portal da Transparência de MG (despesa paga)  Gasto municipal: Finbra/Tesouro Nacional (despesa empenhada)	2005 a 2016	De acordo com Arretche (2010), a uniformidade no gasto seria esperada no caso de políticas reguladas, efeito da combinação de regulação das receitas municipais com regulação das despesas municipais. O grau de variação no nível de gasto entre os municípios pode indicar se a regulação federal gerou o efeito esperado de convergência no gasto.

**Fonte: Elaboração própria.**

- **Objetivo específico III:** Analisar se o modelo de financiamento induz a assunção da responsabilidade compartilhada de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes federados, contribuindo para a efetivação da cooperação federativa.

Nessa etapa, pretende-se verificar se a institucionalização do financiamento e se a regulação dessa política setorial, analisadas nos itens anteriores, implicaram na conformação de relações governamentais mais estáveis e na priorização do gasto em assistência social, demonstrada por meio de ganhos na relevância do gasto em assistência social comparado às demais funções de gasto público.

---

11/08/2011; lei 20373, de 09/08/2012; lei 20845, de 06/08/2013; lei 21447, de 01/08/2014; lei 21736, de 04/08/2015.

**Tabela 2: Descrição das variáveis de análise relevantes – Objetivo III**

Dimensão	Variáveis	Fonte	Período	Relevância
<b>Relevância da magnitude do gasto</b>	Relação entre o gasto total na função assistência social e o gasto total nas demais funções	Gasto dos municípios: Finbra/Tesouro Nacional (despesa empenhada)  Gasto do estado de Minas Gerais: Portal da Transparência/MG (despesa paga)	2005 a 2016	A relação entre o gasto total e per capita na função assistência social e nas demais funções pode indicar o nível de prioridade dos gastos sociais vis a vis a outras despesas no orçamento público (Salvador e Teixeira, 2014). Permite ainda analisar o grau de discordância (relevância política em relação às demais) e de desigualdade do gasto entre os municípios mineiros, comparando o gasto nas políticas reguladas e não reguladas (Arretche, 2010).
<b>Direção do gasto em assistência social*</b>	Gasto do FEAS-MG: despesa paga; relação entre despesa paga no fundo e gasto total do estado; relação entre o valor de despesa na modalidade cofinanciamento e os valores aplicados nas demais modalidades de gasto	Portal da Transparência/MG (despesa paga)	2005 a 2016	A direção do gasto permite verificar como se deu a divisão dos recursos entre as diferentes ações da política social, assim como a proporção da relevância de uma determinada ação em relação às demais ao longo do tempo (Salvador e Teixeira, 2014). O objetivo é identificar se houve crescimento e priorização do gasto do governo estadual com o cofinanciamento aos municípios, conforme esperado de acordo com a atribuição definida para esse ente federado pelas normativas da assistência social.
* Como será descrito adiante, não foi possível coletar dados sobre a despesa dos municípios por modalidade ou por tipo de ação orçamentária, devido à indisponibilidade desse dado no portal Finbra/Tesouro Nacional.				

**Fonte: Elaboração própria.**

- **Objetivo específico IV:** Verificar se o modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais favorece a distribuição equitativa dos recursos de modo a compatibilizar a capacidade de financiamento e as responsabilidades dos entes subnacionais na oferta dos serviços socioassistenciais.

**Tabela 3: Descrição das variáveis de análise relevantes – Objetivo IV**

Dimensão	Variáveis	Fonte	Período	Relevância
<b>Direção do gasto social</b>	Estimativa de nº de habitantes	IBGE	2005 a 2016	Realizar uma análise exploratória sobre a relação entre o valor transferido por ano por município pelo governo federal e estadual e variáveis relacionadas à demanda por serviços socioassistenciais e a presença de fatores de vulnerabilidade e risco social, a fim de verificar o caráter equitativo (ou não) do cofinanciamento.
	Classificação do porte dos municípios, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social	PNAS/IBGE	2010	
	PIB municipal per capita	IMRS/FJP	2015	

	Proporção de população pobre e vulnerável à pobreza nos municípios	Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD	2010	
	Nº de famílias cadastradas no CadÚnico	MDS	Set/2016	
	Índice de Vulnerabilidade Social	IPEA	2000 e 2010	
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD	2000 e 2010	
<b>Assunção da responsabilidade federativa de cada ente sobre o financiamento do setor</b>	Relação entre o montante total dos benefícios socioassistenciais (BPC e Programa Bolsa Família) repassados pelo governo federal e o gasto em assistência social dos municípios	SNAS/MDS Finbra/Tesouro Nacional	2016	Avaliar se o montante das transferências intergovernamentais são importantes fontes de financiamento da política no âmbito dos governos subnacionais na assistência social.
	Relação entre o valor das transferências estadual e federal e o gasto em assistência social dos municípios	SNAS/MDS Finbra/Tesouro Nacional	2016	Identificar a relevância das transferências intergovernamentais para o gasto municipal no setor e, a partir daí, como se dá a partilha do financiamento entre os três entes federados.

**Elaboração própria.**

Por fim, na última etapa foram tecidas algumas considerações à guisa de uma conclusão. Conforme disposto no objetivo V, esperou-se, a partir dos resultados encontrados, inferir conclusões que possam ampliar o conhecimento acerca do processo de transformações institucionais do modelo de financiamento da política de assistência social e como ele tem contribuído para a consolidação do processo de responsabilização federativa para o financiamento da mesma e, em última instância, para a efetivação do modelo descentralizado de proteção social brasileiro.

### **3.3.1. Limitações das bases de dados utilizadas**

Antes de proceder à exposição da análise e dos resultados encontrados, é necessário realizar algumas considerações sobre as bases de dados utilizadas. A primeira questão é relativa à utilização da classificação funcional “assistência social” para a coleta dos dados. A classificação funcional da despesa foi instituída pela Portaria nº 42 de 14 de

abril de 1999 e deve ser observada pelos três entes federados. Essa classificação, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento do governo federal (Brasil, 2016a), é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Ela permite a consolidação nacional dos gastos do setor público, uma vez que é independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória. Uma das funções previstas é a assistência social (08), a partir da qual foram diferenciadas quatro subfunções: assistência social comunitária, assistência à criança e ao adolescente, assistência ao idoso e assistência à pessoa com deficiência.

A literatura da área aponta que existe uma imprecisão conceitual quanto à utilização da classificação dos recursos na função assistência social, agravada pela pulverização histórica dos recursos da assistência social em diferentes órgãos. Isso faz com que muitas despesas classificadas na função 08 não estejam efetivamente alinhadas às ações normatizadas pela política de assistência social.

Boschetti (2002) verificou esse fenômeno no caso do governo federal durante a década de 1990. Posteriormente, Mesquita et al. (2012) verificam que entre os anos de 2002 a 2009 houve um avanço substantivo na esfera federal, de forma que nesse último ano praticamente a totalidade de recursos da função 08 estavam alocados no Fundo Nacional de Assistência Social. Porém, essas autoras não observaram o mesmo quando se trata do gasto nos demais entes federados. Para elas, um fator que contribui para isso é a ausência de uma definição expressa ou exaustiva que determine que tipo de despesa está vinculada a cada tipo de função ou subfunção. Assim, “a classificação nessas funções e subfunções é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado, ou seja, as despesas são classificadas como assistência social, ou não, de acordo com conveniências político-institucionais” (Mesquita et al., 2012, p. 26). Em outros casos, as ações típicas da assistência social deixam de ser classificadas como tal e são classificadas como saúde ou educação, visando cumprir os mínimos constitucionais de aplicação de recursos determinados para essas áreas.

Tem-se ainda, como afirma Sposati (2016, p. 109), que “um dos grandes nós da assistência social e de seu orçamento é a especificidade dessa política pública, do que ela trata e qual é a responsabilidade do Estado nesse campo”. A falta de consenso ou de conhecimento técnico acerca do que são as ações de assistência social também contribui para a persistência da pulverização dos gastos classificados como tal. Dessa forma, os estudos realizados na área apontam a presença de despesas classificadas como assistência

social efetuadas fora no Fundo de Assistência Social e por órgãos gestores de outras políticas sociais, como a previdência social, por exemplo.

Para Mesquita et al. (2012), esses fatores fazem com que seja observada uma variedade de comportamentos no financiamento da assistência social que dificultam a análise do gasto no setor. As diferentes bases de dados revelam divergências no gasto de cada ente federado, como ocorre no caso das informações obtidas por meio do Finbra/ Tesouro Nacional<sup>9</sup>, Suas Web<sup>10</sup> e IBGE (Munic e Estadíc)<sup>11</sup>. A Munic e a Estadíc trazem dados referentes aos recursos previstos no orçamento para o exercício, podendo, dessa forma, não corresponder ao gasto real realizado. Os dados do Finbra, por sua vez, trazem apenas o gasto agregado por função orçamentária, como será detalhado a seguir. Já o SuasWeb, por se tratar de um instrumento de prestação de contas dos recursos transferidos pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)/MDS, informa apenas o montante destinado regularmente ao custeio dos serviços de proteção social básica e especial e de incentivo à gestão do Suas. Assim, outras ações porventura classificadas como assistência social pelo gestor municipal não são contabilizadas. No estudo citado, as autoras encontram diferenças expressivas entre os valores obtidos por meio dessas bases. Os dados do Finbra, por exemplo, foram 44,5% maiores que aqueles coletados por meio do Suas Web.

Além disso, a classificação das subfunções por grupos de vulnerabilidade atendidos reflete uma lógica de organização da assistência social anterior ao Suas, que já foi ultrapassada. Dessa forma, a organização do orçamento acaba por não refletir a nomenclatura e os conceitos introduzidos pela Política Nacional de Assistência Social. Após a criação do sistema único, o modelo de gestão e de financiamento foi transformado. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 organizou as ofertas por níveis de proteção social (básica e especial) e definiu como diretriz a matricialidade sócio

---

<sup>9</sup> O Finbra corresponde ao portal Finanças Municipais do Tesouro Nacional. Suas informações são obtidas mediante o recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Os dados são disponibilizados por meio do site do Tesouro Nacional e abertos para consulta por qualquer cidadão.

<sup>10</sup> O Suas Web corresponde a um sistema eletrônico criado pelo MDS, que coleta informações sobre a gestão e as ofertas realizadas no âmbito da política de assistência social nos três níveis de governo. Aqui, faz-se referência especificamente às informações coletadas pelo Demonstrativo Sintético Anual de Prestação de Contas. A consulta aos dados registrados nos demonstrativos se dá por meio de senha de acesso disponibilizada para trabalhadores e gestores da política de assistência social.

<sup>11</sup> A Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais – e a Estadíc – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – são realizadas pelo IBGE e efetuam, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Os dados são disponibilizados para consulta para qualquer cidadão.

familiar<sup>12</sup>, substituindo a antiga lógica de organização das ofertas pelo tipo de público atendido. Essa divergência de nomenclaturas dificulta a identificação da destinação dos recursos da assistência social.

Acrescenta-se ainda, como destacado por Mesquita et al. (2012), que os fundos de assistência social ainda não se consolidaram como instância central no financiamento da política nos estados e municípios, reunindo nesses fundos a totalidade de recursos destinados à área. Em muitos casos as autoras observaram a existência de fundos paralelos que contribuem para a dispersão dos recursos da área e prejudicam o controle social de suas ações, uma vez que todos os recursos alocados no fundo de assistência social devem legalmente passar pela fiscalização e aprovação do conselho de assistência social. Desse modo, tem-se que esses fatores conformam uma “heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social entre os entes federativos, que se expressa tanto no montante de recursos investidos quanto na qualidade de sua alocação” (Cordeiro, 2009, p. 32).

Esses fatores somados colocam alguns limites para as conclusões que possam ser deduzidas a partir dos dados analisados. Primeiramente, destaca-se que foram priorizados nessa pesquisa os dados disponibilizados de forma aberta pelos portais citados. No caso dos gastos municipais, foi utilizada como base os dados disponíveis no Finbra. No caso do gasto do governo de Minas Gerais, foi utilizada como base os dados disponíveis no Portal da Transparência.

Para a análise dos gastos municipais, optou-se por não utilizar os dados coletados pelo IBGE por meio da *Munic e Estad* porque sua coleta abrange todo o período que foi foco dessa pesquisa. O suplemento da assistência social foi aplicado apenas nos anos 2005, 2009 e 2013. Já os dados registrados nos demonstrativos de prestação de contas do Suas Web são de acesso restrito aos trabalhadores do setor e são disponibilizados apenas individualmente (município a município). Isso dificultou a coleta dos dados, não sendo possível concluí-la para os 853 municípios, objeto da análise proposta.

Como se sabe, os dados disponibilizados no Finbra podem ser obtidos de acordo com as seguintes classificações: Balanço Patrimonial DCA (Anexo I-AB); Variações

---

<sup>12</sup> “A matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos” (Brasil, 2004, p. 41).

Patrimoniais DCA (Anexo I-HI); Receitas Orçamentárias (Anexo I-C); Despesas Orçamentárias (Anexo I-D); Despesas por Função (Anexo I-E); Execução de Restos a Pagar (Anexo I-F); Execução de Restos a Pagar por Função (Anexo I-G). Tendo em vista o foco desta etapa da pesquisa, a análise dos gastos municipais foi baseada nos dados disponíveis para os municípios de Minas Gerais referentes às contas anuais organizadas por despesas por função para os anos de 2005 a 2016. Observa-se que não são disponibilizados os dados de gasto por unidade orçamentária, por modalidade de aplicação nem tampouco por fonte de receita. Sendo assim, não foi possível distinguir o montante de recursos efetivamente executado nos fundos de assistência social, os valores executados em qual tipo de ação (serviços, programas, projetos, benefícios, parcerias com entidades privadas, pagamento de pessoal ou com a gestão), nem os valores correspondentes aos recursos próprios alocados pelos municípios, recursos transferidos pelo governo federal ou pelo governo estadual.

Considerando as limitações expostas, tem-se que a análise do gasto municipal agregado, classificado como assistência social, pode trazer vieses derivados da heterogeneidade no trato orçamentário da assistência social e pode ser superdimensionado, conforme apontado na literatura. Entretanto, uma vez que o objetivo principal foi verificar a evolução do montante de recursos destinado ao setor ao longo do tempo e a relevância da magnitude do gasto comparado com outras políticas sociais, entendeu-se que esses vieses podem ter sido amenizados.

Por outro lado, uma vez que não é disponibilizada a execução orçamentária por modalidade de aplicação, não foi possível, no caso dos municípios, realizar a análise sobre a direção do gasto, como foi no caso do governo estadual. A análise do gasto do governo estadual foi baseada em dados coletados diretamente no Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais e em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (Siafi/MG) em consulta realizada à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese/MG).

No caso dos dados referentes às transferências realizadas pelo governo federal e estadual para os municípios mineiros, foram utilizados os valores correspondentes ao montante do cofinanciamento previsto formalmente para cada localidade, obtidos por meio de consulta à Sedese/MG. Destaca-se que os valores previstos não correspondem necessariamente ao valor efetivamente transferido no ano. Isso porque no cenário atual de restrição orçamentária e financeira vivenciado por todos os entes federados, muitas vezes a execução financeira não corresponde ao valor total previsto no orçamento daquele

ano. Não obstante, uma vez que o objetivo dessa etapa foi verificar se os critérios de partilha dos recursos do cofinanciamento federal e estadual favorecem a distribuição equitativa dos recursos de modo a compatibilizar a capacidade de financiamento e as responsabilidades dos entes subnacionais na oferta dos serviços socioassistenciais, entendeu-se que os valores pactuados são suficientes para seu alcance.

Por fim, para a análise do grau de institucionalização do modelo de financiamento da política de assistência social no âmbito do estado de Minas Gerais e de seus municípios, foram utilizadas informações coletadas por meio do Censo Suas (questionários para Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal e Conselho Estadual). O Censo Suas é um instrumento anual de coleta de dados sobre a gestão e oferta da assistência social realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). Suas informações são autodeclaratórias, prestadas pelo gestor responsável pela política de assistência social nos estados e municípios. Uma vez que os dados não são coletados ou verificados in loco, pode-se esperar que haja algumas distorções devido a erros de preenchimento ou não compreensão do instrumento pelo responsável. Ainda assim, tendo em vista que o Censo Suas é aplicado desde 2007, a sua amplitude (são respondidos por quase a totalidade de gestores municipais e a totalidade dos gestores estaduais), seu conteúdo (inclui questões que abrangem diferentes aspectos da gestão) e o tratamento dos dados pela Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, entende-se que essa correspondeu a base de dados disponível mais adequada para realizar a análise proposta.

## **4. EVOLUÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SEUS EFEITOS SOBRE O MODELO DE FINANCIAMENTO**

Esse capítulo tem como objetivo identificar como o modelo federativo e o processo de descentralização adotado após a Constituição Federal de 1988 geraram transformações institucionais na organização e gestão da política de assistência social, e como o modelo de financiamento dessa política de tornou um instrumento central de coordenação federativa. Essa etapa foi baseada na perspectiva da análise institucional desenvolvida por autores relevantes no estudo do federalismo brasileiro, discutida no capítulo 2, e nas variáveis analíticas relevantes descritas no item 3.3. Metodologia.

### **4.1. Legado prévio da assistência social e os obstáculos para sua consolidação**

A assistência social percorreu um longo e tortuoso caminho antes de galgar o status de política pública de defesa de direitos sociais e de proteção social no Brasil. De muitas maneiras, ainda percorre um caminho difícil na busca pela sua consolidação. Ao resgatar a história da assistência social em nosso país, verifica-se que até aproximadamente a década de 1930, esse campo foi constituído por ações pontuais e voluntaristas de organizações da sociedade civil, entidades filantrópicas e de instituições religiosas. Como destacam Cardoso Jr. e Jaccoud (2009), historicamente as ações de assistência social se direcionavam para os grupos sociais que se encontravam em condições de carência e entendidos como desobrigados de garantir sua sobrevivência pelo trabalho. Esse grupo corresponderia às crianças abandonadas, mulheres pobres com filhos pequenos e viúvas, pessoas com deficiência e idosos incapacitados para o trabalho. A responsabilidade pela proteção social dessa população foi assumida pelo poder público aos poucos na maioria dos países que foram desenvolvendo seus estados de bem-estar social, e no Brasil não foi diferente.

Escorsim (2008) afirma que desde o século XVIII, na Europa, a assistência social esteve muito ligada à filantropia, e suas ações se restringiam a práticas de caridade voltadas para os pobres e os “desvalidos de sorte”. Ela mostra como essa associação entre filantropia e assistência social fez com que o sentido da assistência social fosse colado à ideia de moral cristã, de caridade e de expiação dos pecados por meio da pobreza. Ao mesmo tempo, nesse período as entidades não estatais ganharam visibilidade e

reconhecimento na oferta dessas ações, como, por exemplo, as grandes Santas Casas de Misericórdia, de certa forma eximindo o Estado dessa responsabilidade.

Quiroga (s/d) aponta que no Brasil “a ação assistencial tanto nos finais do Império como durante a 1ª República foi fundamentalmente estudada pelas áreas e pesquisadores ligados aos estudos acerca da infância e menoridade (Rizzini, 2004; 1997), à medicina e saúde mental (Costa, 1989; Fernandes, 1999; Machado et al., 1978) e mesmo da gênese dos sistemas jurídicos no país” (Quiroga, s/d, p. 1). A autora realiza uma revisão histórica das pesquisas do Serviço Social e verifica que poucas delas se dedicam a analisar o período anterior a 1930. A origem “cristã” e “filantrópica” da assistência social foi se tornando senso comum na área, e não foi estudada com maior profundidade.

Em trabalho publicado em 2008, Quiroga verifica que a assistência social teve um papel ativo no processo de colonização portuguesa. Por meio da implantação das Misericórdias e de outras instituições religiosas de caráter assistencial, esse campo cumpriu uma função legitimadora do poder da Coroa portuguesa, ao prestar apoio às elites e de alguma forma marcar uma presença do Estado colonial no território. As Misericórdias se constituíram como um dos pilares do modelo de colonização adotado por Portugal. Sua instituição acompanhou o processo de fundação de várias cidades, estendendo a presença portuguesa pelo território brasileiro, para além de sua atuação assistencial. No meio rural, as instituições de caridade assumiram grande importância na afirmação do poder local, pois sua presença e atuação conferiam prestígio e privilégios aos membros da elite que dela faziam parte. Os grandes proprietários ocupavam, inclusive, posições administrativas dentro delas.

Outro fato relevante corresponde ao papel das instituições religiosas em geral e, em especial, das Misericórdias na movimentação de créditos e gestão de patrimônios (a despeito da normatização da Igreja relativa ao manejo religioso do dinheiro). O grupo dirigente das Misericórdias fazia jus a uma série de privilégios e regalias. Autorizadas a realizar atividades como a coleta oficial de esmolas, elaboração de testamentos, exploração de barcos passageiros e até mesmo concessão de empréstimos, muitas dessas instituições reuniram grandes patrimônios rurais e urbanos.

As Misericórdias exerciam também uma função importante de dominação e controle da população, ao agir como instrumentos moralizadores das comunidades e desencadear um processo de profissionalização (Palomo, 2006 apud Quiroga, 2008). A profissionalização facilitou a incorporação progressiva da Igreja ao Estado, na medida em que o discurso religioso foi sendo utilizado pelas autoridades e servia de canal de

comunicação com a população. Essas instituições tiveram grande importância durante todo o período imperial, declinando gradativamente pela perda de suas funções e sua substituição por outras instituições públicas e, ou privadas (Quiroga, 2008).

Na reconstrução da história da cidadania no Brasil realizado por Carvalho (2016), o autor reafirma a estruturação privada e religiosa das ações assistenciais. Ao analisar o período da primeira república, ele destaca que a Constituição republicana de 1891 isentava o Estado da responsabilidade pela assistência social. Durante esse período elas ainda eram exercidas por muitas ações particulares e por irmandades religiosas originárias da era colonial, e em menor expressividade por sociedades de auxílio mútuo (sementes dos modernos sindicatos). Elas ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos. As irmandades e associações concediam benefícios apenas para membros contribuintes. Carvalho cita ainda a presença das santas casas de misericórdia remanescentes do período colonial e instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento aos pobres.

Em termos de legislação social, Carvalho afirma que foi apenas nos anos 1920 que algumas medidas tímidas começaram a ser adotadas, principalmente no campo do trabalho que começava lentamente a ser regulado pelo Estado, por pressão crescente dos trabalhadores. A medida mais expressiva relacionada ao campo da assistência social foi a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923, considerada por Carvalho como a “primeira lei eficaz de assistência social” (2016, p.69).

No meio rural, Carvalho aponta que ainda nessa época os trabalhadores só podiam recorrer ao auxílio dos grandes proprietários para resolver suas questões familiares e pessoais, como comprar remédios, enterrar seus mortos, ser levado a um hospital. A dominação dos grandes proprietários era personificada pela figura dos coronéis. Além de controlarem a justiça e a polícia, os coronéis exerciam essas funções assistenciais, caracterizadas por Carvalho como paternalistas. Desta forma era mantida certa relação de reciprocidade que dava legitimidade ao poder dos proprietários rurais: “em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção contra polícia e assistência nos momentos de necessidade” (2016, p.69). Essa “reciprocidade” mascarava a exploração dos trabalhadores e contribuiu para a continuidade do poder dos coronéis.

Foi a partir dos anos 1930 que as mudanças sociais e políticas começaram a acelerar em nosso país. Como postula Carvalho, “o ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país”, sendo que a “mudança mais espetacular [foi]o avanço dos direitos sociais” (2016, p. 91). Muitas das conquistas em termos de direitos sociais, contudo,

ficaram restritas ao campo do trabalho. Nesse período, a intervenção de caráter estatal na assistência social foi organizada a partir da criação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), durante o governo Vargas em 1938, e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. A partir daí ela ganha maior visibilidade e importância na agenda pública brasileira. No entanto, a ação do poder público assumiu um papel complementar, sendo o protagonismo de atuação na área mantido com a ação privada. Ademais, as intervenções estatais eram restritas – tratavam apenas parcialmente o problema da pobreza, com foco somente na maternidade e na infância (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2009).

Para Sposati (2016) essas ações tiveram forte cunho assistencialista, muito baseada na concessão de benefícios e no puro assistencialismo, como forma de minimizar as consequências negativas da pobreza e miséria que assolavam o país. Segundo a autora, desde a criação do Conselho Nacional de Assistência Social e da LBA, o Estado liberal brasileiro concebeu que sua ação no campo da assistência social se resumiria a apoiar financeiramente organizações privadas que proveriam a ajuda aos “necessitados sociais”.

Avançando na história, durante o período militar, nos anos de 1964 a 1984, Fagnani (2005) aponta que as políticas sociais não foram alteradas em seu cerne, mas passaram por uma estratégia de “modernização conservadora”. Essa estratégia possuía quatro características estruturais: o caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional.

Durante esse período, a intervenção estatal concentrou-se nos setores da educação, previdência, saúde e habitação. Com menor amplitude, algumas ações foram ensaiadas nos setores do saneamento, do seguro-desemprego e da reforma agrária. A assistência social não se constituía como um dos campos da atenção da intervenção estatal nesse período. Durante 1968-73, foi consolidado o paradigma de financiamento do gasto social baseado em fontes autossustentadas e nas contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários do mercado formal urbano. Para Fagnani (2005), esse formato que o financiamento das políticas sociais assumiu durante o período autoritário foi determinado pelo cenário de reformas institucionais realizadas entre 1964-67, que tinham como objetivo, não alterar o sistema de proteção social, mas modernizar os instrumentos de gestão econômica e de ampliar as bases de financiamento da economia e do setor público, por meio da expansão da infraestrutura econômica. No campo da gestão, a centralização do processo decisório difundiu-se para todos os setores. O espaço público foi dominado pelos interesses particulares, materializados na montagem de diversas alianças no interior

do Estado, fazendo com que o caráter excludente das políticas sociais também atingisse níveis sem precedentes.

Sua análise demonstra que essa modernização conservadora promoveu uma expansão na oferta de serviços e benefícios, porém com alto caráter conservador, na medida em que favoreceu muito mais as classes altas e médias, em detrimento das classes pobres. O paradigma de financiamento do campo social era altamente regressivo, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades sociais, e sensível às flutuações econômicas, visto que era ancorado nas contribuições sociais sobre a folha de salários. Como resultado, as intervenções sociais tiveram reduzido impacto na redistribuição de renda e na inclusão social da população vulnerável.

Nos anos de 1970 começou um processo mais amplo de reorganização da sociedade e de luta pela redemocratização, sendo construída uma extensa agenda política, econômica e social de transformações. Paralelamente, o governo militar tentou empreender algumas reformas no campo social, tendo em vista o desconforto e a pressão que causou no regime militar a “redescoberta da pobreza” na primeira metade dos anos 1970 (Fagnani, 2005).

Na década de 1980, com o início da abertura do regime militar e a crescente demanda social reprimida nas décadas anteriores, fortaleceu-se um projeto de reforma progressista que buscava a construção de um Estado democrático, redistributivo, universal e igualitário. Esse projeto foi forjado no processo de reorganização política da sociedade civil, marcado pela retomada do movimento sindical, a retomada do movimento social puxada pela Igreja Católica, a organização de novos partidos políticos de oposição, fortalecimento de associações comunitárias, profissionais e de classe, mobilização estudantil e engajamento da universidade. Guardando as especificidades das agendas de cada política setorial, Fagnani (2005) destaca como pontos principais da agenda reformista para o campo social: a revisão dos mecanismos regressivos de financiamento do gasto social; revisão da centralização das decisões no Executivo federal; a ampliação do controle social visando a coibir os expedientes de “privatização do espaço público”; e uma reforma gerencial, visando a reduzir a “fragmentação institucional”. Durante o intervalo ente 1985-1989 se deu um processo de transição, conduzido por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas, selando um novo pacto conservador. Setores da esquerda tentaram implementar essa agenda de reformas, porém, como será discutido adiante, as forças conservadoras impuseram duros obstáculos que retardaram sua concretização.

Entretanto, ainda assim, durante o amplo processo de debate ocorrido na Assembleia Constituinte, os movimentos sociais e setores de esquerda politicamente organizados conseguiram incorporar avanços fundamentais para a nova carta constitucional, rumo à conformação de um Estado de Bem-Estar Social redistributivo, universal e igualitário.

No campo da assistência social, foco do presente trabalho, foi desenhada uma nova concepção de atuação, pautada no conceito de proteção social. Na seção seguinte, serão descritos os ganhos e inovações para o setor a partir da CF-1988, assim como os desafios para a sua consolidação.

#### **4.2. Inovações da CF-1988 para o campo da assistência social**

A CF-1988 ampliou o escopo do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, alargando o campo dos direitos sociais e de proteção social. Para Cardoso Jr. e Jaccoud (2009) durante os anos 1980 foi formada uma agenda reformista forte, impulsionada, de um lado, pelo movimento político em prol da redemocratização do país, em torno do qual mobilizavam-se amplos setores da sociedade e por meio do qual emergiram demandas sociais reprimidas desde o início da ditadura. Por outro lado, a crise econômica expôs os limites do modelo de desenvolvimento nacional no que tange à dinâmica de inclusão dos setores mais desfavorecidos, contribuindo para a legitimação de um novo projeto social de luta pela igualdade.

Entretanto, apesar de trazer avanços importantes para algumas políticas públicas, os autores apontam que o texto constitucional não foi capaz de refundar as bases do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Ainda assim, essa constituição marcou o início de um terceiro momento histórico na construção das políticas sociais no Brasil, caracterizado pela afirmação dos direitos sociais de cidadania, que amplia o rol de situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção, e, por conseguinte, pela ampliação do conjunto de políticas públicas de responsabilidade estatal, com delimitação de público alvo e das ofertas a serem garantidas.

Uma das inovações foi a instituição da Seguridade Social, formada pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social. Isso conferiu a esta política, até então marcada por ações da iniciativa da sociedade civil organizada e ações fragmentadas e pontuais da administração pública, o caráter de política pública – dever do estado e direito do cidadão. Como aponta Fleury:

A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, sendo que antes eram restritos à população beneficiária da Previdência. O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nestas áreas, uma perspectiva publicista de co-gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional descentralizado. (Fleury, 2004, s.p.).

A assistência social foi definida como política de proteção social e inseriu-se em um campo novo: o “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (Yazbeck, 2008, p.94). Em seu artigo nº 204 a carta constitucional definiu que a assistência social deve se organizar com base nas diretrizes de participação popular e de descentralização político-administrativa, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”. Destaca-se também a conquista da garantia de uma renda mínima destinada à pessoa com deficiência e idosa que não possui meios para prover sua manutenção, concebido como uma condição de cidadania social para os grupos de idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade e pobreza, que podem usufruir o direito de receber benefícios monetários sem contrapartida (caráter não contributivo) (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2009).

A inclusão dessas conquistas na CF-1988 está relacionada à evidência que os limites da resposta econômica e filantrópica ao problema da vulnerabilidade de uma parcela ampliada da população ganharam na década de 1980, gerando uma retomada do debate sobre a questão social. A insuficiência de precarização das respostas dadas pela via do mercado de trabalho e o recrudescimento do debate democrático fizeram com que a pobreza passasse a ser vista como questão social que demanda a intervenção estatal. Assim, foi neste contexto que “a Constituição de 1988 deu um passo inovador, reconhecendo a assistência social como direito do cidadão e resgatando a responsabilidade do Estado no atendimento às populações vulneráveis tradicionalmente público-alvo da assistência” (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2009, p.219).

Por outro lado, a CF-1988 ainda manteve princípios contraditórios no campo da Seguridade Social. Um exemplo é a limitação da universalidade da assistência social “a quem dela necessitar” e a manutenção do foco de sua atenção aos seus objetivos de atendimento aos grupos identificados por vulnerabilidades tradicionais, como crianças, idosos ou portadores de deficiência.

Ademais, o texto constitucional não trouxe diretrizes claras para o processo de implantação da nova concepção desenhada para o setor. Diferentemente da saúde, os dispositivos constitucionais deixaram em aberto a forma de sua regulamentação posterior. Não houve, por exemplo, a constituição das bases para a formação de um sistema único. Não houve ainda a definição de uma fonte de recursos específica ou vinculada para o seu financiamento (apesar de integrar o orçamento da seguridade social). Nos itens a seguir detalharemos cada um desses pontos.

### **4.3. Impactos do legado prévio para a consolidação do novo modelo de assistência social**

Fagnani ressalta que ao mesmo tempo em que a aprovação da Constituição representou “um extraordinário avanço na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro”, quando “desenhou-se, pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime” (2005, p. xv), por outro lado, as forças conservadoras conseguiram barrar e retardar a implementação de parte dos avanços garantidos nessa Carta Magna. Observou-se um movimento antagônico, que atingiu os setores da saúde, previdência social e educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar. Ao longo dos anos 1990, Fagnani identifica que se deu um forte processo de contrarreformismo neoliberal, que tentou por várias estratégias desvirtuar e reduzir os direitos sociais conquistados pela Constituição em 1988.

No que tange à assistência social, tem-se que o texto constitucional deixou em aberto a sua regulamentação, o que acabou por favorecer a continuidade das práticas anteriores durante o período e retardou o início consolidação do setor como política pública. Enquanto articulava com o poder legislativo estratégia para tentar reverter a conquista dos direitos sociais, paralelamente, o Executivo Federal reforçou o aparato burocrático ‘dedicado’ ao clientelismo, expandindo os programas comunitários de caráter assistencialista, como o Programa do Leite<sup>13</sup> e o Programa de Ação Governamental<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Como denuncia Fagnani, “O modus operandi do Programa do Leite baseava-se na entrega de cupons às famílias selecionadas pelas associações comunitárias e entidades filantrópicas intermediadas pela Seac. (...) De olho nos dividendos políticos do “leite das crianças”, Sarney dedicou atenção pessoal ao programa. (...) Essa singularidade contribuiu para que o Programa do Leite assumisse paulatinamente o papel de carro-chefe das ações sociais do governo federal, sendo considerado pelo presidente Sarney, em 1987, como “um dos maiores projetos de assistência desenvolvidos no Brasil” (Sarney diz distribuir 3,2 milhões de litros de leite por dia. Folha de S.Paulo, 22/3/1987)” (2005, p. 314-315).

<sup>14</sup> De acordo com Fagnani, “em vez da reforma do Estado, o PAG propôs-se a reforçar uma estrutura paralela ao aparato burocrático tradicional, capaz de executar obras “simples e baratas” realizadas “pelo

Durante o governo Collor, foi realizada uma manobra política, na tentativa de revisar a constituição (que não ocorreu no final), ao mesmo tempo em que foi iniciado um processo de obstrução dos direitos sociais no processo de regulamentação da legislação constitucional complementar (Fagnani, 2005).

Ao retardar o início da constituição da assistência social como política pública, comprometeu-se também o início do processo de descentralização minimamente coordenado no setor. Como discutido, as ações continuaram com caráter fragmentado e as iniciativas governamentais ainda eram secundárias, com maior preponderância de ações de entidades filantrópicas e da sociedade civil.

Ao analisar o processo de descentralização da assistência social, Almeida (1996) identifica que houve uma atuação importante de movimentos ligados ao setor na busca por fortalecer e dar concretude à agenda de reforma e refundação das bases do sistema de proteção social. Ela aponta que foram formulados vários diagnósticos sobre as vicissitudes da política em vigor, sem lograr, entretanto, a construção de uma política nacional que orientasse esforços efetivos de reforma.

Em 1986 a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, criada pelo executivo federal, elaborou diagnósticos críticos que apontavam como principais problemas da assistência social: “concepção assistencialista e utilização clientelista de ações, insuficiência de recursos, fragmentação institucional, superposição de ações realizadas nas três instâncias de governo, excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas federais e baixa qualidade de atendimento” (Almeida, 1996, p.23). Como propostas, destacam-se a adoção de uma concepção de assistência social associada à garantia de condições mínimas para o pleno exercício da cidadania, a prioridade de atendimento aos grupos considerados historicamente e socialmente mais frágeis, como crianças, idosos e pessoas com deficiência, a descentralização dos serviços por meio da municipalização, criação de instrumento de participação social nos processos decisórios e de gestão e a reestruturação do financiamento por meio da criação de um fundo permanente no nível federal, formado por recursos fiscais. O trabalho da comissão conseguiu informar o debate constituinte, inscrevendo uma concepção moderna de assistência social na Constituição.

---

povo com suas próprias mãos”. A ação comunitária passou a ser difundida como o antídoto para todos os males da inépcia estatal. A redução da pobreza e das desigualdades sociais deveria ser buscada “em conjunto com a população necessitada” (2005, p. 316).

Entretanto, Almeida (1996) identifica que até meados da década de 1990 pouquíssimas mudanças do ponto de vista da redistribuição efetiva de competências e atribuições entre instâncias de governo tinham se dado no campo da assistência social. Ela destacou que, embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, prevaleceram lógicas específicas de redistribuição de atribuições e competências em cada política setorial, tendo em vista que não foram criadas políticas verdadeiras de descentralização que orientassem as reformas em cada setor. Nesse sentido, as formas e os resultados do processo em cada política setorial foram influenciados por fatores como: presença ou ausência de políticas deliberadas de descentralização de âmbito federal; a natureza e poder das coalizações reformadoras; e as características prévias de cada área, no que diz respeito às suas estruturas e relações intergovernamentais.

No caso específico da assistência social, em meio a mudanças institucionais frequentes e sem contar com um plano nacional de reforma, os governos civis mantiveram os instrumentos tradicionais da política no setor. O executivo federal não adotou nenhuma iniciativa consistente de realocação da capacidade decisória e de recursos para os entes subnacionais. Ademais, a burocracia já instituída no governo federal e os ministros interessados no uso das ações assistenciais como moeda de troca bloquearam mudanças estruturais e de modernização. A LBA e Funabem (Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor) seguiram existindo, com ações superpostas aos governos subnacionais e galgadas no uso como recurso de patronagem política. No campo legislativo, o Congresso agiu de maneira lenta e contraditória, não contribuindo para a consolidação de uma política nacional pautada nos novos preceitos trazidos pela CF-1988. Como uma das consequências, tem-se que foi somente em 1993 que foi publicada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dava as diretrizes para sua implementação.

Soma-se a isso a ausência de uma coalizão descentralizadora forte politicamente e as características estruturais da área, que contribuíram para a lentidão das mudanças no setor. Do primeiro lado, a autora destaca que não havia uma elite profissional capaz de formar uma coalizão transformadora e de elaborar um desenho de operacionalização para o novo modelo assistencial trazido pela constituição. Do segundo, a baixa capacidade de articulação coletiva da clientela da assistência social dificultou a formação de uma pressão política forte que impulsionasse as mudanças no setor.

No mesmo sentido, Arretche (2000) aponta que durante os governos Sarney, Collor e Itamar o governo federal não foi capaz de implementar reformas no sentido da descentralização, devido à instabilidade administrativa (frequentes reformas e trocas de

dirigentes), mas também devido à não superação das práticas de patronagem e barganha nesse período. Descentralizar a política de assistência social corresponderia a “abrir mão de uma moeda de troca política” entre o governo central e suas bases regionais e locais.

Em seu estudo sobre os determinantes da descentralização das políticas sociais, Arretche (2000) destaca que um dos fatores institucionais relevantes para a compreensão da efetividade desse processo corresponde ao legado das políticas prévias. O legado das políticas prévias “diz respeito ao fato de que processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional de programas anteriores” (Arretche, 2000, p. 30). Esse fator está embasado na noção de que existe uma dependência de trajetória, que conforma os interesses que estarão em jogo e influenciarão a adesão ou não à proposta de descentralização. Além disso, o legado das políticas prévias conforma as capacidades institucionais de ação das burocracias, no sentido de que ter capacidade instalada e aprendizagem acumulada diminui os custos de assunção de gestão e execução de qualquer tipo de intervenção pública.

No caso da assistência social, como vimos, o papel coadjuvante historicamente assumido pelo estado brasileiro nesse campo em relação à primazia das ofertas de iniciativa de entidades filantrópicas, da sociedade civil e da igreja, fez com que se configurasse um cenário de ofertas fragmentadas, descontínuas e desiguais no território. Deste modo, poder-se-ia inferir que existia pouca capacidade instalada, em termos gerenciais, de recursos e de infraestrutura, para assumir a responsabilidade pela oferta direta pelos municípios. Desenvolvendo o argumento de Arretche, tem-se que essa característica aumentaria os custos a serem assumidos pelos municípios, o que poderia diminuir seu interesse pela adesão.

Arretche analisa os processos de descentralização das políticas sociais brasileiras e ressalta que as bases federativas do Estado brasileiro impactaram o processo de descentralização das políticas sociais uma vez que “resguardados pelo princípio da soberania, Estados e, ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, por tanto, ser incentivados para tal” (Arretche, 1996, p. 47). Assim, ela aponta que, somado esse cenário ao sistema partidário competitivo, o conflito intergovernamental, a competição e a barganha tornam-se muito presentes e influenciam os processos de descentralização. A responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais transformou-se em um dos elementos de barganha, pois essas tendem a ser caras (dada a dimensão da pobreza em nosso país) e pouco efetivas. Nesse sentido, cada esfera busca minimizar seus custos, transferindo-o para os outros entes, e maximizar

seus benefícios, entendidos como os ganhos políticos gerados pela oferta das ações à população. Para Arretche, então, a criação de estratégias para induzir a adesão dos entes à política adquire uma função central para o seu sucesso.

Nesse sentido, tem-se que as características históricas da assistência social (uso clientelista das intervenções sociais para com a população e uso como “moeda de troca” entre os governos locais e centrais) tendem a dificultar a superação de práticas de barganha política entre os entes federados. Até o início da década de 1990 não havia sido criada uma política nacional que orientasse e fortalecesse o processo de descentralização, assim como não havia clareza sobre as responsabilidades de cada ente federado.

Como será apontado na próxima seção, a partir da publicação da LOAS foi sendo instituída uma regulação federal ampla, acompanhada pela criação de mecanismos de coordenação federativa, de estratégias de indução de adesão dos entes subnacionais e de um sistema de transferências intergovernamentais. Esses fatores foram importantes para que a descentralização da assistência social fosse efetivada, de forma que os entes subnacionais assumissem suas responsabilidades. No item a seguir será debatido como se deu a conformação desses fatores e pretende-se demonstrar como o modelo de financiamento foi se tornando um instrumento central de coordenação federativa e de institucionalização da política de assistência social.

#### **4.4. Efeitos do legado prévio sobre o modelo de financiamento: percalços enfrentados durante os anos 1990**

Antes da redemocratização e da CF-1988 o financiamento da assistência social era caracterizado como sua forma de gestão e de operacionalização: a assistência social constituía-se como setor de ações fragmentadas e descontinuadas, centralizado no âmbito federal e baseado na lógica convenial. Visto que a maior parte das ofertas era realizada por entidades filantrópicas e religiosas, o aporte de recursos nas ações assistenciais consistia majoritariamente no repasse de recursos para essas entidades por meio de convênios ou subvenções. As intervenções assistenciais realizadas pela administração pública eram poucas e desarticuladas, alternando entre ações centralizadas no nível federal ou superpostas no nível subnacional, por falta de uma política nacional que lhes conferisse coordenação ou unidade.

Para Sposati (2016), desde a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938 e da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, o Estado liberal

brasileiro concebeu que sua ação no campo da assistência social seria apoiar financeiramente organizações privadas que proveriam a ajuda aos “necessitados sociais”. Assim, o financiamento da assistência social atuava como um “mero processo de operação do mecanismo jurídico de subvenção a uma organização privada pelo seu mérito social” ou de concessão de isenções de impostos e taxas, uma forma de financiamento indireto usualmente pouco debatida na área (Sposati, 2016, p.108).

Nesse contexto, o financiamento da assistência social era marcado pela descontinuidade, pela falta de transparência e de critérios claros na definição dos valores e pela imprevisibilidade. O gestor público possuía discricionariedade para definir quando, quanto e quem receberia os repasses de recursos para realizar ações assistenciais. Ademais, não havia regulamentação que conceituasse e padronizasse em que consistiam as ofertas de assistência social, apenas seu caráter filantrópico de “ajuda aos necessitados”. Somava-se a isso, que o uso histórico das ações assistenciais para fins de patronagem política e fins clientelistas fazia com que as relações entre os níveis de governo e entre o poder executivo e as entidades prestadoras de serviços fossem pautadas pela barganha e pelo “jogo de empurra” (Arretche, 2000).

A transformação do modelo de financiamento da política de assistência social foi iniciada com a CF-1988 e com a publicação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social – lei nº 8.742) em 1993. Esses dispositivos definiram diretrizes voltadas para a adequação do financiamento ao novo conceito de proteção social e ao novo modelo de gestão e execução proposto para a área.

A CF-1988 introduziu as bases para a constituição do novo modelo de financiamento, por meio da art. 195, que determinou que a Seguridade Social deveria ter orçamento próprio, custeado por toda a sociedade, com recursos dos orçamentos da União, estados, Distrito Federal, municípios e contribuições sociais advindas dos empregadores (recolhimentos com base na folha de salários, faturamento e lucro das empresas), dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, receitas de concursos prognósticos e importações. De acordo com Giacomoni (2012), o orçamento da seguridade social compreende todas as despesas vinculadas à saúde, previdência social e assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego, realizadas pelo governo de forma direta e pelas entidades e os órgãos desses setores, seus fundos e fundações. Segundo o autor, o orçamento da seguridade social apresentou duas novidades: o destaque concedido às três funções de provisão de saúde, previdência social e assistência social, e a submissão dos orçamentos das

autarquias previdenciárias ao processo orçamentário comum (pois antes eram aprovados por decreto).

Para Fleury (2009, p.17) a novidade do orçamento da seguridade social estava em sua fonte de financiamento, que fez com que os benefícios sociais fossem desvinculados da exigência de uma contribuição anterior e que introduziu “a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania”. Além disso, a diversificação das fontes de financiamento da seguridade social trazida pelo art. 194 da CF-1988 buscou reduzir os impactos das crises econômicas que poderiam ser gerados por sua vinculação às folhas de salários. Nesse mesmo sentido, Cardoso Jr. e Jaccoud (2009) destacam ainda que o caráter não contributivo dessas políticas instaurou o princípio da solidariedade no campo da proteção social brasileira. Aqui vale destacar a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que corresponde à garantia de uma renda mínima de sobrevivência para pessoas com deficiência e idosas que não possuem condições (ou sua família) de prover seu sustento.

Boschetti e Salvador (2006) discutem que, apesar disso, não chegou a ocorrer uma implementação efetiva do orçamento da seguridade social no Brasil. Um dos primeiros pontos de fragilização de sua efetivação foi a separação das três políticas, desarticulando-as. Além disso, para que os avanços da CF-1988 fossem efetivados no sentido da edificação da seguridade social e da consolidação de um sistema de bem-estar social, seria necessário que eles fossem traduzidos em uma aplicação prioritária de recursos nas políticas sociais. Esses objetivos, porém, foram frustrados já no início da década de 1990 com o predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do estado.

Retomando o percurso histórico e normativo do financiamento da assistência social, tem-se que a Loas publicada em 1993 trouxe como diretrizes importantes a instituição do comando único da gestão da assistência social, inclusive do comando único sobre seus recursos, e o caráter compartilhado do financiamento, em que os três entes federados devem aportar recursos para o custeio de seus serviços, programas, projetos e benefícios. Uma das inovações no campo do financiamento trazida pela LOAS foi a vinculação, no caso da União, do repasse de recursos para os entes subnacionais à instituição em seu âmbito dos instrumentos de gestão da política de assistência social – o conselho, o plano e o fundo de assistência social (conhecido como “CPF”). Ela desencadeou transformações substanciais para o modelo de gestão, descentralização e financiamento, como será apontado adiante.

Entretanto, a construção da política ficou estagnada nos anos que se seguiram à Loas, consequência das disputas políticas que marcaram a atuação do estado brasileiro durante toda a década de 1990 (Mesquita et al., 2012). A construção do protagonismo na provisão dos serviços socioassistenciais ainda não se consolidaria. Nesse período, ainda prevaleceu o modelo de ofertas via entidades sociais e de financiamento via subsídios ou isenções seja por transferências.

A LBA, principal instituição federal responsável pela operacionalização do setor, foi extinta apenas a partir de 1995, por meio das Medidas Provisórias nº 813/1995 e 1651/1998 e da lei nº 9.649/1998. Ao longo do período de existência da LBA, o financiamento das ações de assistência social replicou a lógica fragmentada e clientelista que caracterizava suas ofertas. Essa instituição, enquanto fundação autárquica federal, matinha convênios (transferências voluntárias) com entidades não governamentais e com municípios de forma descentralizada por todo o território nacional (Brasil, 2013a), que repassavam recursos sem determinação de critérios claros, de acordo com a discricionariedade do gestor público.

A criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) veio apenas depois do fim da LBA. A SAS tinha o objetivo de coordenar a política nacional de assistência social e assumir os programas federais executados por meio de convênios. No entanto, enquanto ela era estruturada houve um hiato de descontinuidade no repasse dos recursos para as ofertas então existentes, ainda que por meio de convênios. Entre 1996 e 1997, a União passou a firmar com os governos estaduais instrumentos chamados “Termos de Responsabilidade”, que seguiam a lógica convencional, e reduziu progressivamente o repasse direto para entidades. A SAS adotou uma estratégia de indução por meio de repasse de recursos para os governos estaduais para a organização da gestão unificada da política nesses entes, visando concretizar a diretriz de descentralização das ofertas socioassistenciais. Ao mesmo tempo, esses entes assumiram a tarefa de apoiar a organização e a adequação da gestão dos municípios frente às exigências da LOAS – instituição do CPF (Brasil, 2013a). Além disso, Palotti e Costa (2011) destacam que nesse momento a definição das competências de cada ente federado ainda era difusa e imprecisa, e não haviam incentivos para a criação, em estados e municípios, de capacidades institucionais para assumir as responsabilidades de gestão em rede da política.

Viu-se, então, que a regulamentação do texto constitucional pela LOAS não gerou de forma automática a descentralização e a assunção pelos entes subnacionais de suas



Sposati (2012) ressalta que após 2003 teve início um período histórico com marcas distintas dos 10 primeiros anos de se seguiram à LOAS. A partir desse ano houve uma intensificação da publicação de atos normativos federais que produziram uma centralidade da União na condução da política, gerando efeitos para o pacto federativo e o protagonismo de cada ente no desenvolvimento da política. A instituição das normativas federais que ampliaram e fortaleceram o nível de regulação federal, modificando a relação entre governo central e governos subnacionais e gerando efeitos sobre as decisões dos governos subnacionais.

Para verificar os efeitos gerados pelas normativas instituídas a partir de 2003, a análise foi organizada a partir dos seguintes fatores:

- Elaboração do plano nacional de descentralização e da organização do Sistema Único de Assistência Social a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 (NOB Suas/2005);
- Uso de mecanismos de indução pelo governo federal por meio do processo de habilitação ao Suas e da criação das transferências intergovernamentais, operacionalizadas na lógica fundo a fundo, com caráter continuado e vinculadas à itens predefinidos de gasto (implantação de serviços de proteção básica ou especial);
- Importância do modelo de cofinanciamento e suas transformações;
- Uso de mecanismos de coordenação federativa, traduzidos na criação das instâncias de gestão compartilhada verticais – Comissão Intergestora Tripartite e Comissão Intergestora Bipartite – e instância de articulação horizontais – Fórum de Secretários(as) Estaduais de Assistência Social e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.

#### **4.5. Criação do Sistema Único de Assistência Social**

Como apontado por Sposati (2012), o ano de 2003 marcou um novo momento no campo normativo da assistência social. Nesse ano, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que definiu como uma das diretrizes principais para a política a construção de um sistema único, tal qual havia ocorrido na política de saúde. Observa-se que a institucionalização e o modelo de gestão da assistência social como um todo foram

muito inspirados no modelo da política de saúde, com a criação do SUS. A partir daí uma série de normativas foram criadas, no sentido de concretizar essa diretriz.

Uma das principais foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004. A PNAS trouxe elementos centrais para a definição do marco conceitual das intervenções e para a organização das ofertas socioassistenciais e já incorporava as sementes para a criação do Sistema Único de Assistência Social. Ela avançou na conceitualização de proteção social e na demarcação da especificidade da política de assistência social. No sentido conceitual, ela definiu o que é proteção social, as garantias a serem afiançadas pela política e as bases de organização dos serviços, pautadas na matricialidade sociofamiliar, na territorialização e descentralização. Em relação às especificidades, ela delimitou e caracterizou as ofertas da política, criando níveis de proteção social (proteção social básica e especial) que orientam seus objetivos, escopo e resultados a serem buscados, e definiu os serviços, programas, projetos e benefícios que devem ser ofertados pelo estado e pela rede socioassistencial privada (serviços de caráter complementar). A PNAS trouxe ainda, de maneira inovadora para o campo, a criação das unidades públicas estatais de assistência social denominadas Cras – Centros de Referência de Assistência Social. O Cras tem como função executar serviços de proteção social básica, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

Assim, a PNAS cumpriu uma tarefa importante no sentido de buscar dar identidade e organizar as bases das ofertas de assistência social e, sobretudo, de resgatar a primazia da responsabilidade estatal das ofertas. Vale destacar que até o início dos anos 2000 a atuação do Estado brasileiro ainda era precária em termos da provisão de serviços de assistência social para a população. Ainda nesse período havia um predomínio das ofertas privadas, processo denominado por alguns autores como “refilantropização” social (Nogueira, 2004 e Paoli, 2002 *apud* Mesquita *et al.*, 2012). Nessa época, ganhou destaque uma perspectiva que defendia que a provisão de serviços sociais deveria se dar em parceria entre sociedade civil e governo, e não com primazia estatal como postulou a CF-1988 e a LOAS. Em reação a essa perspectiva, a política nacional instituiu a concepção da primeira unidade de oferta estatal, de âmbito municipal, cujo serviço não poderia ser exercido por entidades privadas.

Nesse mesmo ano, destaca-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pelo governo Lula. A criação do MDS fez com que a institucionalização da assistência social ganhasse impulso, fortalecendo sua capacidade

institucional (administrativa, financeira e política). A partir daí o MDS assumiu o protagonismo na condução da implantação do Suas, conseguiu ampliar o volume de recursos a ele destinados, reduziu progressivamente a fragmentação das ações, implantou mecanismos de coordenação federativa, e criou sistemas de informação e de indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas e programas (com destaque para a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI) (Costa e Moreira, 2016).

Adiante, houve a aprovação da Norma Operacional Básica de 2005 (NOB Suas/2005) e a aprovação mais tarde da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009, que também tiveram um papel fundamental para delimitar o escopo das ofertas definidas na PNAS e definir as regras e procedimentos de gestão necessários para sua operacionalização. Por se tratar de um país de dimensões continentais e com grande diversidade e desigualdade social, cultural, econômica e política, entende-se que essas regulamentações nacionais tiveram um papel central para dar impulso à descentralização dos serviços.

Além disso, a PNAS e NOB Suas/2005 iniciaram o detalhamento das funções dos entes nacional e subnacionais no processo de implementação do Suas. Aos municípios, coube o papel de implantar as unidades estatais de promoção dos serviços de proteção social, os Centros de Referência de Assistência Social, gerir a rede de serviços ofertados por entidades socioassistenciais e cofinanciar as ofertas. À União coube o papel de dar as diretrizes gerais do sistema, cofinanciar estados e municípios e realizar apoio técnico aos entes estaduais. No caso dos Estados, ficou definido o papel de cofinanciar municípios, realizar apoio técnico e capacitação para os entes municipais e implantar serviços socioassistenciais de caráter regionalizado, de forma direta ou por meio do apoio a consórcios de municípios, no caso dos municípios com pequena população cuja demanda não justificasse a implantação de serviços locais.

A NOB Suas/2005 trouxe também a instituição de mecanismos importantes de gestão, relativos aos tipos e níveis de gestão do sistema único, instrumentos de gestão a serem adotados por todos os entes federados (como o relatório anual de gestão), a criação das instâncias de articulação, pactuação e deliberação e as diretrizes para o novo modelo de financiamento. Esses últimos dois pontos serão detalhados a seguir.

Essas inovações institucionais somente foram incorporadas à LOAS no ano de 2011, por meio da lei nº 12.435. Logo em seguida, em 2012, foi publicada uma nova NOB Suas. Essa nova normativa trouxe importantes alterações no direcionamento da gestão da política, redefinindo e esclarecendo as responsabilidades de cada ente, conferindo maior

importância para o planejamento e o monitoramento, prevendo a criação de novos parâmetros para a definição dos níveis de gestão do sistema (por meio da pactuação de metas e prioridades entre os entes federados) e alterando mecanismos de organização e funcionamento das instâncias de pactuação e controle social. A NOB Suas 2012 reafirmou as competências compartilhadas de gestão e financiamento da política, e acrescentou com maior clareza a importância da instituição de mecanismos de monitoramento, avaliação e de vigilância socioassistencial nos três âmbitos. Houve poucas alterações na descrição do papel específico do governo federal e dos governos municipais, mas um avanço interessante pôde ser observado na descrição do papel dos estados. Além das funções de gestão, monitoramento e financiamento, ficou explicitamente disposto como competência dos estados prestar apoio técnico e capacitação aos municípios, com o objetivo de aprimorar as ofertas executadas por eles, e ofertar serviços de caráter regional para os municípios com menos de 50 mil habitantes cuja demanda local não justifique a implantação de serviço municipal.

Os dados sobre as ofertas socioassistenciais apontam que a constituição do Suas em 2004-2005 acelerou o processo de descentralização da assistência social. Uma evidência do sucesso desse processo foi a rápida expansão da rede de Cras. De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, já em 2007, três anos após a PNAS, existiam 4.195 Cras no país. Em 2016, alcançou-se a marca de 8.240 Cras em 5.225 municípios, com uma cobertura territorial de cerca de 93,8%<sup>15</sup> (SNAS/MDS, 2016). Além dos Cras, destaca-se a criação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) a partir de 2010, que já alcançou o total de 2.521 unidades em 2.201 municípios do país em 2016 (SNAS/MDS, 2016).

Ao longo dos anos 2000 foi realizada também a transferência da gestão dos serviços executados pela rede privada conveniada que estavam sob responsabilidade da união e dos estados<sup>16</sup> para os municípios. Dados do Censo Suas 2015 (SNAS/MDS, 2016) apontaram que dos 26 estados, somente 5 ainda executam serviços de proteção social básica, sendo que destes, 3 estão em processo de municipalização, e 22 estados executam serviços de proteção social especial, sendo desses 7 estados com serviços de caráter regional.

Por outro lado, o mesmo não pode ser dito em relação ao cumprimento das atribuições pelos estados. Dados do Censo Suas 2015/MDS apontam que apenas 6 estados

---

<sup>15</sup> Fonte: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/Censo2014/equipamentos.html](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/equipamentos.html) .

ofertam serviços regionalizados de média complexidade e outros 6 estados ofertam serviços regionalizados de alta complexidade e apenas 1 executa serviços regionalizados de média e alta complexidade. Dos 2.435 Creas existentes em 2015, somente 2% deles (52) eram de caráter regional. Esse dado é preocupante, haja vista que no Brasil cerca de 80% dos municípios possuem menos de 50 mil habitantes. Há ainda uma grande deficiência na cobertura do serviço de proteção especial: 2.129 municípios possuem Creas, o que corresponde a 40% dos municípios brasileiros; dos 3.914 municípios com menos de 20 habitantes somente 15% possuem cobertura desse tipo de serviço (Fonte: base do Censo Suas 2015/MDS - elaboração própria). Ademais, como será discutido no item 5.1.1, os estados ainda não assumiram plenamente a função de cofinanciamento das ofertas socioassistenciais.

A criação dos Cras e dos Creas marcou a trajetória de municipalização das ofertas da política. Não obstante, não bastava a criação de um conceito de unidade pública. Para que ela fosse implantada pelos municípios, a PNAS e a Norma Operacional Básica do Suas de 2005 (NOB Suas/2005) criaram mecanismos importantes de indução e transformaram o modelo de financiamento da política.

#### **4.6. Uso de mecanismos de indução pelo governo federal por meio do processo de habilitação ao Suas e a criação do novo modelo de financiamento**

Conforme apontado acima, a institucionalização e o modelo de gestão da assistência social como um todo foram muito inspirados no modelo da política de saúde, com a criação do SUS. Nesse sentido, tem-se que a assistência social adotou um mecanismo de habilitação dos municípios como estratégia de indução da adesão ao sistema muito semelhante ao do SUS, cujas diretrizes foram dadas pela PNAS e pela NOB 2005.

Como aponta Arretche (2000), analisando a experiência de habilitação dos municípios ao SUS no período de 1993 até 1995, o processo de habilitação constitui-se como uma estratégia efetiva de indução à adesão ao processo de descentralização da política de saúde. Isso porque “a habilitação ao programa revela simultaneamente a decisão por parte da unidade de governo local, em como o preenchimento das condições de capacitação institucional requisitadas” (Arretche, 2000, p. 38). A existência de diferentes níveis de habilitação conferia flexibilidade ao desenho de municipalização, que

facilitaria a adesão dos municípios ao permitir uma maior adequação entre os custos prováveis da adesão e a capacidade local para assunção das atribuições.

No caso da política de assistência social, Palotti e Costa (2011) destacam que o processo de habilitação de municípios foi inaugurado em 1997, com a NOB n. 1 de 1997. Porém, esse modelo tinha um estilo do “tudo ou nada”, no qual os municípios ou estavam em Gestão Municipal ou Estadual, e implicava em altos custos e incertezas da habilitação. Foi com o Suas e a NOB 2005 que as regras e incentivos de habilitação ficaram mais claros, impulsionando o processo de descentralização em curso. A estratégia de habilitação se deu por meio da definição de níveis de gestão (inicial, básica e plena) vinculados ao porte populacional e à instituição de mecanismos de gestão pelos municípios e estados. De acordo com a PNAS, o objetivo principal era respeitar as diversidades e diferenças de capacidade institucional e de arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros. Assim, foram definidos os perfis dos municípios e os requisitos mínimos de habilitação. Os critérios de habilitação levavam em consideração o porte populacional, como indicativo da estimativa da demanda a ser atendida pela implantação das ofertas, e descreviam os requisitos de gestão (possuir conselho, plano e fundo municipais de assistência social) e de capacidade de oferta a ser instalada (número de unidades de proteção básica ou especial exigidas em cada nível). Esse fator pode ter contribuído para a adesão dos municípios ao Suas. Palotti e Costa (2011) acrescentam ainda a importância da “ação política” dos níveis estaduais e federal, que realizaram diversas iniciativas para ampliar os benefícios associados à habilitação e diminuir os obstáculos de adesão ao Sistema Único.

Ademais, tem-se que a integração entre o processo de habilitação e a instituição do cofinanciamento via transferências continuadas fez com que fossem combinadas estratégias de indução do fortalecimento da capacidade de gestão e de incentivo financeiro, que agiram como catalizadores da adesão dos municípios ao Suas. De acordo com o Plano Decenal de Assistência Social de 2016, entre 2003 e 2009, 99,4% dos municípios brasileiros e dos 26 estados e o Distrito Federal já haviam realizado a adesão ao Suas.

O cofinanciamento fundo a fundo passou a se constituir como o pilar do modelo de financiamento compartilhado do setor. A introdução desse mecanismo no modelo de financiamento pela PNAS/2004 e pela NOB Suas/2005 foi fundamental para que ele acompanhasse a transformação paradigmática do modelo de gestão da assistência social que vinha se desenhando desde a redemocratização, porém a passos curtos.

Até o ano 2000, ainda prevaleceram relações convenientes de transferência de recursos entre os entes federados por meio do instrumento de Termo de Responsabilidade (além do repasse de recursos direto para as entidades não governamentais). Com o início do processo de habilitação dos municípios à política nacional de assistência social, por meio da constituição do CPF (Conselho, Plano e Fundo), foram alterados os instrumentos de repasse dos recursos e da relação entre financiamento e execução dos programas federais.

A partir de 2000 foram criadas portarias ministeriais e o Plano de Ação, que davam maior agilidade ao repasse e simplificaram a prestação de contas dos recursos. Entre 2000 e 2004 a lógica do repasse passou a ser baseada na remuneração por serviço prestado ressarcido pela União, com base de cálculo no número de pessoas atendidas (per capita) (Brasil, 2013). Entretanto, apesar de o financiamento da política ser regulamentado, até então ele ainda se dava de modo descontinuado na prática, devido a três fatores principais: a lógica convenial, que levava à interrupção das ofertas nos períodos de transição de convênios e de acordo com a discricionariedade do gestor; a exigência de apresentação de Certidão Negativa de Débitos pelos entes federados; e a exigência de comprovação da prestação de serviços para repasse de recursos (superados quando houve o reconhecimento do caráter continuado dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, como se deu no caso da política de saúde) (Brasil, 2013a).

Tavares (2009) identificou que havia um descompasso entre a gestão e o financiamento da política, conformado pela lacuna histórica entre o seu modo de operar e de financiar. Foi com a instituição das bases para a organização da assistência social como um sistema único na PNAS/2004 que se inaugurou a nova fase. A partir daí o financiamento deveria expressar o novo modelo de gestão proposto pelo Suas. Seu objetivo passou a ser a efetiva aplicação de recursos financeiros para o custeio de ofertas socioassistenciais bem delimitadas (ofertas de proteção social básica e especial) e continuadas, por meio de um modelo de cofinanciamento fundo a fundo.

Indo além, a autora aponta que a proposta de financiamento introduzida pela PNAS compôs uma nova lógica entre concepção, planejamento e gestão da política de assistência social, no sentido de construir respostas mais efetivas para combater as desigualdades sociais e fortalecer a assistência social como política pública de estado. A elaboração de diagnósticos sobre os territórios, pautados em indicadores sociais, passou a ser valorizado como norteador para a definição do padrão e volume de recursos a ser recebido e aplicado por cada ente subnacional. Esperava-se que desse modo o modelo de

financiamento se ajustasse às reais demandas de cada localidade, sendo capaz de possibilitar a estruturação de ofertas mais efetivas e eficientes.

Nesse sentido, o cofinanciamento passou a ser operacionalizado por meio de transferências regulares e automáticas (ou seja, independente da celebração de instrumento jurídico ou congêneres), com valores predefinidos e previsibilidade, e passou a ser essencial para sustentar o modelo sistêmico dessa política. As transferências passaram a ser voltadas para a manutenção de serviços instalados e não mais de quantitativo de pessoas atendidas, que conferiram de fato o caráter regular e automático ao repasse dos recursos. O Decreto nº 5.085 de 2004 também foi um marco importante, porque institucionalizou e caracterizou que as ações custeadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social tinham caráter continuado e, portanto, não poderiam ser interrompidas.

Ainda nesse ano destaca-se também a publicação da Medida Provisória nº. 190, mais tarde convertida em lei (Lei nº 10.954/2004), que isentou a assistência social da exigibilidade da Certidão Negativa de Débito para a efetivação dos repasses de recursos relativos ao seu financiamento entre os entes federados. Isso contribuiu para a efetivação da diretriz de repasses regular e automático. Esse dispositivo segue a mesma lógica da saúde, justificado pelo fato de que, por se tratar de serviços continuados, o município não pode ter os repasses suspensos devido a inadimplência com a União, pois isso faria com que os cidadãos fossem prejudicados com a eventual interrupção de sua oferta. De acordo com o Plano Decenal de Assistência Social aprovado em 2016, nessa época mais de 800 municípios tiveram seus repasses regularizados após esse dispositivo.

Além disso, as transferências fundo a fundo tiveram forte caráter indutor, na medida em que elas passaram a ser compostas por “pisos de cofinanciamento” que poderiam ser aplicados apenas para a implantação e manutenção do serviço específico a que correspondiam. Para a implantação do Cras, por exemplo, foi criado o Piso Básico Fixo, que poderia ser usado para a instalação da unidade pública e para o custeio do serviço ofertado. Foram criados também financiamentos específicos para a construção de Cras, que contemplaram diversos municípios em todo o Brasil. Após a NOB Suas 2005, vários outros pisos de cofinanciamento federal foram criados, o que ampliou ainda mais as ofertas municipais. Além dos Cras, destaca-se a criação do Piso de Média Complexidade, voltado para cofinanciamento dos Creas a partir de 2010, e do Piso de Alta complexidade, de cofinanciamento de serviços de acolhimento institucional (esses podem ser executados de forma direta ou indireta pelos municípios, por meio de parceria com entidades de assistência social). Os pisos de cofinanciamento foram regulamentados

pelas Portarias nº 440, 442 e 459 de 2005, que definiram a que eles se destinavam, sua modalidade e os critérios de repasse, e a forma de prestação de contas. A definição de quais municípios seriam contemplados com que tipo de piso era feita por meio da pactuação de critérios de elegibilidade e partilha que levavam em conta o tamanho e características sociais dos municípios, como será detalhado no item 4.8.

Esses três fatores combinados, a regulação federal, criação de uma estratégia clara de indução (habilitação) e a conformação de um modelo de financiamento que fortalece o modelo indutivo, vão ao encontro de um fator importante para o processo de descentralização identificado por Arretche (1996), o papel de coordenação e indução do governo central. Para a autora, os processos de descentralização não devem corresponder necessariamente a um esvaziamento das funções no nível central. Pelo contrário, Arretche identifica que “o sucesso da descentralização depende – isto sim – de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo” (1996, p. 2).

Porém, como apontam Arretche (2010) e Rezende (2010), a predefinição das possibilidades de gasto dos recursos oriundos das transferências intergovernamentais tem também o caráter de controle sobre os entes subnacionais. Não obstante o papel importante de indução para o processo de descentralização das ofertas, o controle sobre os gastos confere rigidez ao orçamento dos municípios e estados e dificulta sua utilização por parte dos gestores. Os anos seguintes ao processo de construção do Suas demonstraram isso e acabaram por levar à adoção de alterações no modelo de financiamento fortemente indutor. Muitas delas, como será visto na próxima seção, fora no sentido de ampliar a autonomia de gasto dos entes subnacionais. Além disso, foram identificados problemas relacionados a distorções na proporção dos recursos alocados por cada ente federado, que indicaram que os entes estaduais não haviam assumido plenamente a função de cofinanciamento. Esse ponto será retomado no capítulo 5.

#### **4.7. Transformações do modelo de financiamento: aumento da autonomia dos entes subnacionais *versus* desafios do contexto atual**

Dando prosseguimento ao percurso histórico e normativo do modelo de financiamento, tem-se que em 2009 e 2010 foram publicadas outras duas normativas importantes para a formalização do modelo de financiamento construído para o Suas. No ano de 2009 foi instituído o Sistema Nacional de Informação do Sistema Único da Assistência Social - Rede Suas. No ano de 2010 foi publicada a Portaria MDS nº

625/2010<sup>17</sup>, que institucionalizou a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios e sua prestação de contas, por meio do sistema informatizado pertencente ao Rede Suas, de preenchimento obrigatório no âmbito do Suas, denominado Suas Web.

O Rede Suas tinha como objetivo operacionalizar a gestão da informação do Suas por meio de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, ao monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios da assistência social. As informações coletadas por meio dele serviam de insumos para as operações de gestão, financiamento e para o controle social no âmbito do Suas. Esse sistema constituiu-se como um instrumento importante de registro dos repasses realizados pelo governo federal e do monitoramento das informações referentes à execução dos recursos financeiros pelos municípios e estados. Ao longo do tempo esse sistema foi aperfeiçoado, possibilitando a formalização entre a União e os entes subnacionais dos valores a serem repassados, assim como o objetivo de sua destinação, além do monitoramento dos saldos dos recursos financeiros e da realização da prestação de contas anual. O monitoramento dos saldos financeiros evidenciou fragilidades e trouxe implicações importantes para a conformação do financiamento com o passar dos anos, como será demonstrado a seguir.

Em 2011, a publicação da Lei nº 12.435 incorporou as diretrizes do Suas à LOAS. No que tange ao financiamento, tem-se que a lei orgânica passou a definir o uso do conceito de cofinanciamento como responsabilidade compartilhada entre os três entes; institucionalizou as transferências automáticas fundo a fundo (artigos 28 e 30-A) e a forma simplificada de prestação de contas dos recursos repassados, por meio da definição do relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social como fonte de comprovação da execução das ações (sem prejuízo da possibilidade de requisitar outras informações) (art. 30-C); e fortaleceu o órgão gestor e o comando único da política de assistência social ao definir que “cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social” (art. 28, § 1º).

Uma das novidades trazidas pela alteração da LOAS foi a autorização para utilização dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal. Esse foi

---

<sup>17</sup> A Portaria MDS nº 625/2010 revogou a Portaria nº 96/2009, que tratava sobre o mesmo objeto. No ano seguinte ela teve os prazos de preenchimento do sistema e de prestação de contas alteradas pela Portaria nº 118/2011.

o primeiro passo no sentido de conferir maior autonomia dos gestores municipais no gasto dos recursos. Essa possibilidade constituía uma demanda antiga dos gestores municipais do setor, pois, uma vez que as ofertas devem ser continuadas, tornava-se essencial que a gestão municipal contasse com equipes profissionais efetivas. A parcela repassada pelo governo federal corresponde a um percentual importante do gasto no setor, que forma que essa proibição afetava negativamente os gestores municipais. Ao mesmo tempo, a pressão por gastos com despesas de pessoal aumentou no nível municipal quando outras as normativas de regulamentação dos serviços foram instituídas, com destaque para a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2005 (NOB Suas RH/2005). A NOB Suas RH definiu a composição mínima obrigatória das equipes de cada serviço e orientou que essas equipes devem ser formadas por profissionais concursados (com o objetivo de evitar a rotatividade e a perda de profissionais capacitados, além de proteger os trabalhadores para que não se submetam a práticas clientelistas muitas vezes preservadas pela gestão municipal). A não autorização para despesas de recursos humanos dificultava a utilização dos recursos pelos gestores municipais (Mesquita et al., 2012).

Em seguida, a nova NOB Suas aprovada em 2012 delimitou com maior clareza os mecanismos e procedimentos de operacionalização da gestão orçamentária e financeira, detalhado em um capítulo próprio. Ela buscou também aprimorar a forma de gestão e operacionalização do sistema e esclarecer as responsabilidades de cada ente federado. Em seus artigos 44, 48 e 49, a NOB Suas/2012 definiu uma série de critérios relativos à institucionalização dos fundos de assistência social, do orçamento do setor e do controle social sobre a utilização dos recursos.

Uma parte expressiva do capítulo sobre a gestão orçamentária e financeira se dedicou a fortalecer o papel dos Fundos de Assistência Social e dos gestores da pasta. Nesse sentido, tem-se que a nova norma operacional reforçou que os fundos são um dos principais instrumentos de gestão da política e que todas as receitas e as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social devem ser alocadas no fundo, inclusive os recursos recebidos por meio de transferência fundo a fundo. Ela explicitou que em cada nível de governo, cabe ao órgão da administração pública responsável pela coordenação dessa política setorial a gestão do fundo, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Ademais, a NOB Suas 2012 trouxe aspectos operacionais que apontam para a necessidade de aprimorar a institucionalização dos fundos, tais como a necessidade de os fundos se constituírem como unidades orçamentárias e terem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

- CNPJ, na condição de Matriz, na forma das Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil em vigor. O cadastro no CNPJ tem como objetivo assegurar maior transparência na identificação e no controle das contas a eles vinculadas. Entretanto, isso não confere a eles autonomia administrativa e de gestão em relação à administração pública respectiva.

Outra importante atribuição detalhada na NOB Suas/2012 correspondeu ao cofinanciamento. Ela delimitou as especificidades de cada ente federado no cofinanciamento, ressaltando que cabe aos Estados destinar recursos próprios em especial para

- I - a participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais referentes aos respectivos municípios;
- II - o apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local e regional;
- III - o atendimento às situações emergenciais;
- IV - a 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;
- V - o provimento da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.

À União coube de forma exclusiva o financiamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC e o financiamento do Programa Bolsa Família – PBF, além de também dever destinar recursos para o aprimoramento da gestão para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e para o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública. Os municípios devem destinar recursos especialmente para o custeio dos benefícios eventuais, o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão, o atendimento às situações emergenciais, a execução dos projetos de enfrentamento da pobreza, e o provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento de seu respectivo Conselho.

Um dos pontos de inovação previstos na NOB Suas/2012 foi a criação dos blocos de financiamento, em substituição aos pisos de cofinanciamento por serviços. Até o ano de 2012, já haviam sido criados quase 20 pisos de cofinanciamento, específicos para cada um dos serviços tipificados<sup>18</sup> e para o processo de transição da rede de serviços anteriores ao Suas (denominado piso de transição da série histórica). Como apontado, esses pisos tiveram um papel importante na indução da implantação dos serviços básicos da política de assistência social pelos municípios de todas as regiões brasileiras. No entanto, os

---

<sup>18</sup> Referência à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 130 de 2009.

gestores municipais indicavam que o controle sobre o gasto exercido pelo governo federal começava a gerar problemas de enrijecimento do orçamento e dificuldades para execução da despesa. Esses problemas eram exemplificados pelo saldo crescente de recursos em conta não utilizados pelos entes subnacionais. Já em 2009, Mesquita et al. (2012) identificaram que esses saldos representaram 34% dos recursos repassados aos estados e 20% do total repassados aos municípios. Isso significou, em valores nominais da época, que os municípios deixaram de executar R\$ 247 milhões e os estados, R\$ 5,3 milhões. Nesse sentido, os blocos de financiamento vieram com o objetivo de proporcionar maior flexibilidade aos gestores municipais e estaduais na sua utilização. Eles deveriam agrupar os recursos destinados aos serviços, programas e projetos por nível de proteção (básica e especial) e os recursos destinados ao aprimoramento da gestão. Porém, nesse momento sua regulamentação foi postergada, sendo objeto de norma posterior expedida pelo órgão gestor federal<sup>19</sup>.

No mesmo ano de 2012 foi publicada outra normativa que avançava na concessão de maior flexibilidade no gasto ao gestor municipal. O Decreto nº 7.788/2010, que regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), além de incorporar formas de operacionalização das inovações trazidas pela alteração da LOAS ocorrida em 2011 e pela NOB Suas de 2012<sup>20</sup>, trouxe como novidade a autorização para utilização dos recursos do cofinanciamento federal em despesas de investimento. Essa possibilidade corresponderia a um ganho expressivo de autonomia no gasto dos recursos pelos gestores municipais e estaduais. Isso porque até então os recursos somente poderiam ser utilizados em despesas de custeio. Porém, como definido pela própria Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009, para manter padrões mínimos de qualidade na oferta dos serviços foram definidas provisões que deveriam ser garantidas por todos os entes subnacionais. As provisões correspondem a especificação de critérios técnicos e itens de despesa que devem fazer parte da execução de cada serviço, relacionados às dimensões de ambiente físico, recursos humanos, recursos materiais e

---

<sup>19</sup> A regulamentação dos blocos de financiamento veio apenas com Portaria nº 113 de 2015. Eles foram diferenciados entre bloco da proteção social básica, bloco da proteção social especial de média complexidade e bloco de proteção social especial de alta complexidade, bloco de programas (de acordo com sua regulamentação específica), bloco de gestão. Além dessa regulamentação, essa portaria não introduziu novidades expressivas. Ela tem o aspecto positivo de reunir em um mesmo ato normativo as regras relativas ao repasse de recursos, tipos de cofinanciamento, modos de aplicação, casos de suspensão dos repasses, formas de prestação de contas.

<sup>20</sup> Ressalta-se que a publicação do Decreto nº 7.788 ocorreu antes da aprovação da NOB Suas de 2012 pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Entretanto, como o processo de debate sobre a nova norma operacional já estava ocorrendo a nível da Comissão Intergestores Tripartite, algumas de suas diretrizes já foram incorporadas ao decreto.

trabalho essencial ao serviço. As dimensões de ambiente físico e recursos materiais apontavam para a necessidade de gasto do recurso em itens classificados como de investimento, tais como mobiliário, computadores e infraestrutura necessária. No caso dos serviços de acolhimento institucional, caracterizados como residências em que pessoas em situação de violação de direitos passam a morar como forma de garantir sua sobrevivência e proteção social, a aquisição de itens permanentes, como camas e armários, e a realização de adaptação da infraestrutura dos imóveis para que estejam adequados às necessidades de locomoção de idosos e pessoas com deficiência, por exemplo, são fundamentais para a manutenção de patamares dignos de acolhida e proteção. Nesse sentido, a autorização de gasto com despesas de investimento corresponderia a um salto importante para a autonomia dos gestores e para a qualificação das ofertas. Entretanto, o decreto deixou esse item para regulamentação posterior, fato que não havia ocorrido até o final de 2017.

No ano de 2014, todavia, na contramão do processo de ganho de autonomia dos gestores municipais, a persistência de valores altos de saldo nas contas dos fundos municipais levou a edição de uma normativa que criou restrições para os gestores nessa situação. Nesse ano, o MDS identificou cerca de um bilhão de reais como saldo nas contas dos fundos municipais de todos os municípios do país. Soma-se a isso que desde 2013 o Brasil entrara em um cenário de crise econômica e política, que intensificou os debates acerca da eficiência na utilização dos recursos públicos e fez ressurgir com muita força a preponderância da perseguição do ajuste fiscal sobre a política macroeconômica. Esse cenário parece ter influenciado a gestão no nível federal, que passou instituir regras que dificultam o repasse de recursos para os entes subnacionais, o que vai ao encontro da prerrogativa do ajuste fiscal.

Nesse sentido, foi publicada nesse mesmo ano a Portaria MDS nº 36/2014. Essa portaria dispôs acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Suas, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo FNAS e disciplinou a suspensão temporária do repasse de recursos do cofinanciamento federal transferidos para a execução dos serviços socioassistenciais no caso dos estados, Distrito Federal e municípios identificados com o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias maior ou igual a doze meses de repasse. O repasse é restabelecido quando o saldo em conta fica abaixo desse valor.

A não utilização dos recursos pelos gestores municipais e estaduais corresponde sem dúvida a uma evidência dos problemas de gestão orçamentária e financeira enfrentados por eles. Uma das possíveis causas apontada por Sposati (2016) é justamente

o uso dos recursos transferidos pelo governo federal como crédito financeiro para manter o equilíbrio fiscal do exercício. Mesquita et al. (2012) levantaram como hipóteses explicativas causas associadas à baixa capacidade de gestão dos municípios; limitada capacidade do gestor da pasta, devido ao fato de o fundo não estar instituído como unidade orçamentária; receio de auditorias dos tribunais de contas; restrições na utilização dos recursos e falta de regularidade nas transferências.

Não obstante, a adoção de medidas de suspensão dos repasses do cofinanciamento federal parecem atender mais a propósitos de ajuste fiscal do que a utilização de uma sanção como forma de estímulo à alteração de desempenho dos estados e municípios. Conforme apontado anteriormente, cabe à União prestar apoio técnico e capacitação aos governos subnacionais. Assim, ainda que algumas das hipóteses levantadas sejam verdadeiras, o fortalecimento de ações de qualificação dos gestores e suas equipes poderiam gerar efeitos mais positivos do que a sanção.

Por fim, cabe registrar que uma outra inovação do modelo de financiamento constituído ao longo do processo de implantação do Suas foi a criação dos incentivos financeiros à melhoria da qualidade da gestão. O primeiro incentivo criado foi no âmbito do Programa Bolsa Família em 2006. A gestão e a execução do pagamento dos benefícios do programa são centralizadas no governo federal. Entretanto, sua implementação depende fortemente dos entes municipais, uma vez que cabe a eles realizar e atualizar o cadastro das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), acompanhar as condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias no campo da educação e da saúde, além de acompanhar as famílias na perspectiva da proteção social, de forma que elas consigam superar a situação de pobreza e vulnerabilidade social que estão vivenciando. Para induzir os entes municipais a cumprirem suas responsabilidades e a aprimorarem constantemente a gestão do programa no seu âmbito, o governo federal criou um indicador que abrange aspectos da gestão das condicionalidades (voltados para o fortalecimento do serviço de proteção básica e para a gestão intersetorial do programa) e da atualização cadastral - o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M) – a partir do qual é calculado um valor mensal a ser repassado aos gestores municipais. Quanto melhor o desempenho nos indicadores, maior o valor recebido, de forma que ele incentiva o cumprimento dos requisitos mínimos de capacidade institucional e ainda induz ao aprimoramento do desempenho nesses requisitos. Esse incentivo foi estendido aos órgãos gestores estaduais em 2010, no sentido de fortalecer o desenvolvimento por eles do papel de apoio técnico e capacitação das equipes municipais. Além disso, os indicadores monitorados por meio do IGD auxiliam na identificação dos municípios que enfrentam maiores dificuldades de gestão. Esses

municípios são priorizados nas ações de capacitação e apoio técnico realizados pelo governo federal e estadual.

Seguindo os mesmos moldes do IGD-M do PBF, em 2012 foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas). Esse índice é baseado em indicadores que mensuram o índice de desenvolvimento do Cras (ID Cras) e o nível de gestão financeira dos recursos desse incentivo financeiro. Da mesma forma, ele visa induzir ao aprimoramento dos municípios na gestão dos serviços no território, de forma que quanto melhor o desempenho, maior o recurso recebido.

Para Franzese e Abrucio (2009, p.38), esse instrumento combina “forte ação do governo federal com capacitação e revigoramento dos governos subnacionais” e tem potencial para gerar bons resultados para o programa. São importantes, porém, mais estudos sobre os efeitos gerados pelos IGDs para verificar se de fato têm contribuído para a melhoria da gestão nos níveis subnacionais.

#### **4.8. Mecanismos de gestão compartilhada e coordenação intergovernamental do Suas**

Conforme apontado anteriormente, além da regulação e do uso de mecanismos de indução (habilitação e transferências intergovernamentais), o governo federal também estimulou a criação de mecanismos de coordenação federativa. Um dos principais mecanismos de coordenação federativa criados no âmbito do Suas foram as instâncias de negociação e pactuação. Essas instâncias correspondem à Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no nível nacional, e às Comissões Intergestores Bipartite (CIB), nos âmbitos estaduais. Conforme definido na NOB Suas/2005, todos os aspectos operacionais do processo de descentralização devem ser objeto de pactuação pelas comissões, sendo a pactuação entendida como fruto de negociações estabelecidas com anuência das esferas de governo envolvidas, que pressupõem a concordância de todos os envolvidos (e não votação) e a publicização das decisões em forma de resoluções. Fazem parte dessas comissões, colegiados ou fóruns de representantes de gestores municipais (no caso da CIT e CIBs) e de gestores estaduais (no caso da CIT).

Essas instâncias se aproximam muito com os fatores relacionados ao sucesso do federalismo defendidos por Abrucio. Como define Abrucio, “a Federação é um pacto entre unidades territoriais, que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que soberania seja concentrada em um só ente” (2006, p. 92). Assim, ele destaca que o compartilhamento da soberania é um dos aspectos constitutivos de um

Estado federativo, e este visa garantir concomitantemente a autonomia e a interdependência entre eles. Ao mesmo tempo, por se constituir de entes reconhecidamente plurais e autônomos, os conflitos e disputas tornam-se inerentes ao sistema federativo.

Para superá-los, são necessários o estabelecimento de mecanismos de *checks and balances* entre os níveis de governo e a regulamentação das relações intergovernamentais que permitam a barganha e mantenham o respeito mútuo entre os entes, equilibrando cooperação e competição. No entanto, ele alerta que a coordenação federativa depende muito da ação do governo federal. Ademais, as regras definidas na CF-1988 trazem maior complexidade para a relação entre os entes federados (que já são três) soberanos e autônomos: pelo seu desenho, a descentralização, principalmente no que tange à implementação de políticas públicas, passa a depender da adesão dos níveis subnacionais. Num contexto de prevalência de relações predatórias entre os entes e de um federalismo compartimentalizado, isso acaba por contribuir para o enfraquecimento das relações de cooperação e para a conformação de um certo “jogo de empurra” entre os entes.

Outro mecanismo de *checks and balances* criado no SUAS corresponde ao Pacto de Aprimoramento do Suas. Esse pacto define prioridades para os estados e os municípios em termos dos rumos que a polícia de assistência social precisa seguir para aprimorar suas ofertas e sua gestão. As prioridades são traduzidas em metas quantificáveis, com prazos e formas de monitoramento definidas. Desde 2007 essa prática é realizada por meio de pacutações na CIT. O monitoramento dessas prioridades permitiria avaliar se cada ente está cumprindo suas funções. Caso o desempenho esteja adequado, isso pode ser traduzido em uma classificação num nível superior de gestão. Caso esteja aquém do esperado, o ente deverá estabelecer novas metas e passar por um período de acompanhamento e apoio técnico intensivo, para superar suas dificuldades.

No que tange ao financiamento, tem-se que nessas instâncias deve haver a pactuação de critérios de elegibilidade e partilha para definição dos valores e tipos de cofinanciamento destinados aos municípios. Assim, todos os recursos novos incorporados ao orçamento da União e dos estados devem ser levados para discussão acerca dos critérios de quais municípios prioritários para inserção ou expansão da cobertura do financiamento, para qual serviço, programa ou projeto, e em qual valor. Após a pactuação entre os gestores, os critérios de elegibilidade e partilha devem passar ainda pela aprovação dos respectivos conselhos de assistência social, como forma de legitimação social.

A aprovação desses critérios pelo conselho já estava presente na assistência social desde a LOAS, que definiu que eles devem estar baseados em indicadores que promovam a distribuição equitativa dos recursos, tais como tamanho e características da população, renda per capita, mortalidade infantil, diversidade regional e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social. Sua metodologia deve ser objetiva e transparente. Além disso, os critérios de elegibilidade e partilha devem guardar consonância com a política nacional de assistência social e com a NOB Suas vigentes.

A NOB Suas de 2005 definiu que os critérios de elegibilidade e partilha deveriam combinar formas de equalizar, priorizar e projetar a universalização do cofinanciamento federal. A partir daí, ela detalhou quais indicadores de porte populacional dos municípios e de proporção de população vulnerável deveriam ser utilizados, bem como a forma como se daria o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura, para cada nível de proteção. Entretanto, como apontam Mesquita et al. (2012), foram encontradas dificuldades para operacionalização dos indicadores de vulnerabilidade, de modo que eles acabaram sendo substituídos por taxa de pobreza. A metodologia de cruzamento dos indicadores levou à criação do *Índice Suas*, aplicado no caso dos recursos destinados à proteção social básica. A partir de 2005, os critérios de elegibilidade e partilha passaram a incorporar também a diretriz de universalização, após deliberação da V Conferência Nacional de Assistência Social. No caso da proteção social especial, as autoras apontam que foram seguidos critérios específicos de acordo com o tipo e complexidade do serviço cofinanciado.

O uso do Índice Suas, porém, foi paulatinamente abandonado. A NOB Suas 2012 não trouxe a definição de indicador(es) específico(s) para nortear a pactuação dos critérios de elegibilidade. Ela definiu nesse sentido apenas alguns objetivos, tais como: a implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados; implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente; o atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas; e a equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais. A partir daí, a cada nova pactuação eram apresentados aos gestores subnacionais diagnósticos específicos, relacionados à finalidade daquele serviço ou programa, e

delimitados pela disponibilidade orçamentária e financeira. O alcance desses objetivos dos critérios de elegibilidade e partilha serão objeto de análise no item 6.4.

Para Franzese e Abrucio (2009), a criação das instâncias de negociação intergovernamental horizontais (os fóruns de secretários municipais e estaduais) e verticais (CIB's e CIT) favorecem a consolidação de um padrão de articulação federativa inovador, não previsto na CF-1988. No entanto, os dados coletados sugerem que ainda existem importantes desafios para a efetividade desses mecanismos de gestão compartilhada e de indução de melhorias por meio de pactuações.

O Censo Suas de 2011<sup>21</sup> identificou que apenas quatro estados haviam estabelecidos critérios de repasse de recursos para municípios com base em Resoluções pactuadas na sua respectiva CIB. Em relação ao funcionamento das CIB, os dados indicaram que em alguns estados o funcionamento dessa instância é irregular. Apesar de não haver regra única para a periodicidade de suas reuniões, observa-se que 6 estados realizaram menos de 6 reuniões no ano de 2015, o que implica em uma regularidade menor do que bimestral de suas reuniões, 6 realizaram 6 reuniões no ano. Os demais 14 estados informaram ter realizado de 9 a 12 reuniões no ano.

A NOB Suas 2012 estabelece que as CIB's se constituem como espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS. Elas devem ser compostas por pelo menos 6 representantes do governo estadual e 6 representantes dos municípios. No caso dos representantes municipais, esses devem ser indicados pelos colegiados de gestores e devem ter composição proporcional em relação aos portes populacionais dos municípios e incluindo suas diferentes regiões. O Censo Suas de 2016 apontou que haviam as CIB's estavam compostas por 302 membros representantes estaduais e 320 representantes municipais, ou seja, com maior participação dos níveis locais. Entretanto, a representação dos gestores municipais não se mostrou proporcional à composição dos níveis de porte dos municípios brasileiros:

---

<sup>21</sup> Nos demais anos do Censo Suas não houve essa questão específica.

**Tabela 4: Proporção da composição dos gestores municipais nas Comissões Intergestores Bipartite em 2016 em relação ao porte dos municípios**

<b>Classificação dos municípios</b>	<b>Nº de municípios no Brasil (2004)</b>	<b>%</b>	<b>Nº de representantes nas CIBs</b>	<b>%</b>
Municípios de Pequeno Porte I (menos de 20 mil habitantes)	3.994	71,8%	120	37,5%
Municípios de Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes)	1.008	18,1%	62	19,4%
Municípios de Porte Médio (de 50.001 a 100.000 hab)	309	5,6%	49	15,3%
Municípios de Grande Porte (de 100.001 a 900.000 hab)	237	4,3%	46	14,4%
Metrópoles (mais de 900.000 hab)	16	0,3%	43	13,4%
<b>Total</b>	<b>5.564</b>	<b>100,0%</b>	<b>320</b>	<b>100%</b>

**Fonte: Censo Suas Gestão Municipal 2016 – SNAS/MDS. Elaboração própria.**

Em relação aos Pactos de Aprimoramento para os entes estaduais, tem-se que a primeira pactuação foi realizada no ano de 2009. Em 2013 foi realizado um novo pacto por meio da Resolução CNAS nº 32, de 31 de outubro de 2013, que previu 8 metas para os governos estaduais. Dessas, duas estão relacionadas à responsabilidade do cofinanciamento:

IV- coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento dos programas de capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros conforme metas específicas, pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS, para cada Estado e Distrito Federal, cuja meta, no âmbito do Capacita SUAS, é de capacitar 74.124 trabalhadores prioritariamente com vínculo formal, totalizando 111.186 trabalhadores capacitados até 2015. (...)

VII- cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, com metas de: a) instituir sistemática de repasse fundo a fundo em 100% dos Estados até 2015. b) cofinanciar os serviços da proteção social básica e benefícios eventuais; e c) realizar até o ano de 2014, em conjunto com o Governo Federal, estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços.

Entretanto, destaca-se que o governo federal tem apresentado dificuldades no monitoramento do cumprimento desses pactos no caso dos entes estaduais. No caso dos municípios, foi criado um sistema eletrônico específico para monitorar o pacto desses entes, atualizado com base nos dados do Censo Suas e disponível para o acesso de todos os gestores e cidadãos. Porém, no caso dos estados não foi seguido o mesmo caminho. Como alternativa, em 2017, após a revisão do pacto realizada no âmbito da CIT, houve a determinação de que o controle deveria ser realizado pelos próprios estados. Seus resultados seriam apresentados para as respectivas CIB's e aprovados ou não por elas.

Esse pode ser um caminho importante para cobrar o cumprimento das metas estabelecidas para os entes estaduais e fortalecer as CIB's como instâncias de controle e negociação vertical. Porém, até o momento da presente pesquisa não foi possível verificar como se deu o andamento dessa diretriz e do resultado da avaliação realizada pelas CIB's.

Por fim, ressalta-se que são necessárias pesquisas mais aprofundadas para verificar o funcionamento dessas instâncias de coordenação federativa. Apesar da sua constituição em todos os estados da federação, a primeira análise realizada sugere que ainda existem percalços para seu desempenho efetivo. São importantes informações qualitativas, relacionadas aos aspectos político e institucionais, como por exemplo, acerca dos tipos de pactuação realizados nos diferentes entes e da averiguação de sua aplicação ou não pelos gestores estaduais.

#### **4.9. Controle Social do Suas**

Além dos mecanismos de gestão compartilhada, a CF-1988 e LOAS definem um papel fundamental para as instâncias de participação e controle social na gestão da política de assistência social. Os Conselhos de Assistência Social são instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Eles são vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve custear as despesas de seu funcionamento. Têm a competência de acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação. No que tange ao financiamento estadual, tem-se que, além de aprovar a proposta orçamentária, eles devem aprovar critérios de repasse de recursos para os municípios e aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos via transferência do governo federal. A NOB Suas 2012 possui uma seção específica sobre o papel dos conselhos na fiscalização dos fundos e acrescenta que os conselhos devem fazer o acompanhamento periódico da execução orçamentária e financeira e analisar e deliberar sobre a prestação de contas de todos os recursos nele alocados.

Os dados coletados sobre o controle social dos recursos aplicados nos fundos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas) sugerem a existência de fragilidades. No ano de 2010, 18 estados informaram que o Gestor do Fundo Estadual de Assistência apresentava o relatório de execução dos serviços socioassistenciais ao Ceas somente anualmente, três estados semestralmente, dois bimestralmente e três mensalmente. Em

2016, ainda havia 9 estados que apresentavam o relatório apenas anualmente, 7 semestralmente, 5 com periodicidade bimestral e 5 com periodicidade mensal. Entretanto, o instrumento analisado possui poucas informações sobre a operacionalização dos Ceas, de forma que outros aspectos relevantes sobre o funcionamento efetivo do controle social sobre o financiamento não puderam ser analisados.

No caso do papel desempenhado pelo Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), utilizou-se como parâmetro o Índice de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais – ID Conselho – criado pelo MDS. De acordo com o Ministério, o ID Conselho consiste em um indicador sintético, de fácil entendimento, que busca identificar a direção sugerida para o processo de aprimoramento da qualidade dos Conselhos, na busca pelo fortalecimento do Suas. O ID Conselho é composto por três dimensões: estrutura administrativa, dinâmica de funcionamento e composição do conselho. Cada dimensão varia entre 1 (menor desenvolvimento) e 5 (maior desenvolvimento), e as informações que as compõem são extraídas dos questionários coletados no Censo Suas<sup>22</sup>.

A tabela abaixo mostra as médias dos índices alcançados por todos os CMAS em cada estado. Observa-se que os municípios do estado do Mato Grosso do Sul apresentaram a maior média no indicador geral e em duas dimensões, com exceção apenas da dimensão dinâmica de funcionamento (o estado do Ceará teve a maior média). O estado do Amapá foi o que apresentou a média geral mais baixa, com exceção da dimensão dinâmica de funcionamento (nessa dimensão o estado do Acre teve a menor média). No caso de Minas Gerais, foco do presente trabalho, a média do ID Conselho corresponde a 2,6, (16ª colocação), o que demonstra a presença de fragilidades importantes tanto em termos absolutos quanto em termos relativos.

**Tabela 5: Média do ID Conselho Municipal por estado, em 2016.**

Estado	Média de Estrutura Administrativa	Média de Dinâmica de Funcionamento	Média de Composição do Conselho	Média de IDConselho	Posição relativa
Acre	2,6	<b>2,2</b>	2,2	2,3	25º
Alagoas	2,9	2,9	2,7	2,9	5º
Amapá	<b>2,1</b>	2,5	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	26º
Amazonas	2,6	2,8	2,0	2,5	20º
Bahia	3,1	2,9	2,1	2,7	11º
Ceará	3,3	3,6	2,5	3,1	2º
Espírito Santo	2,9	3,0	2,7	2,9	6º
Goiás	3,0	2,7	1,9	2,5	21º

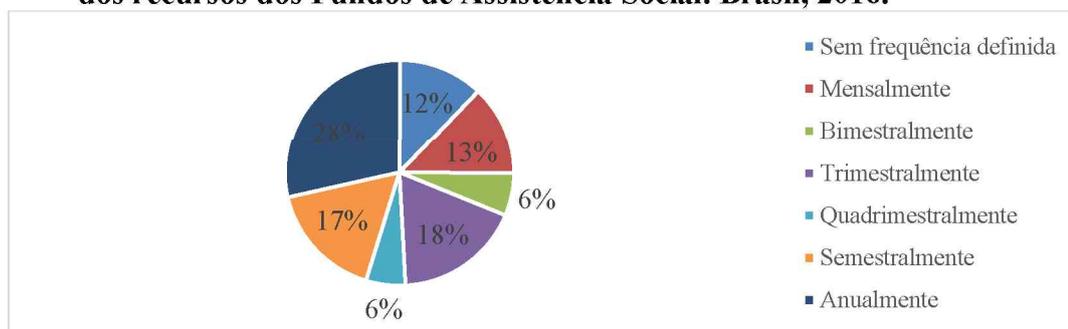
<sup>22</sup> Informações obtidas por meio de Nota Técnica disponibilizada pelo MDS. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20ID%20Conselho\\_jul\\_2017.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20ID%20Conselho_jul_2017.pdf). Acesso em janeiro de 2018.

Maranhão	2,8	3,0	2,4	2,8	8º
Mato Grosso	3,1	2,4	2,5	2,6	15º
Mato Grosso do Sul	<b>3,5</b>	3,2	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	1º
<b>Minas Gerais</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>16º</b>
Pará	2,8	3,1	2,0	2,7	12º
Paraíba	2,7	2,6	2,1	2,5	22º
Paraná	2,9	3,2	3,0	3,0	4º
Pernambuco	3,1	3,0	2,3	2,8	9º
Piauí	2,9	3,3	2,0	2,7	13º
Rio de Janeiro	3,3	3,1	2,3	2,9	7º
Rio Grande do Norte	3,1	2,5	2,3	2,6	17º
Rio Grande do Sul	2,7	3,1	2,1	2,6	18º
Rondônia	2,6	2,5	2,0	2,4	23º
Roraima	3,2	2,3	2,5	2,7	14º
Santa Catarina	2,4	2,6	2,2	2,4	24º
São Paulo	2,7	2,9	2,1	2,6	19º
Sergipe	3,4	2,8	3,0	3,1	3º
Tocantins	3,4	2,8	2,1	2,8	10º
<b>Total Geral</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>N/A</b>

Fonte: SNAS/MDS. Elaboração própria.

Quanto à atuação específica dos CMAS no controle social do financiamento, o Censo Suas 2016 apontou que apenas 3.610 (67,4%) dos 5.358 conselhos que responderam deliberaram sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano de 2015, e 1.748 (32,6%) não. Sobre a frequência com que o conselho aprecia o relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social, tem-se que 1.530 (28%) apreciam apenas anualmente e que 647 (12%) não possuem frequência definida. Apenas 1.987 (38%) possuem frequência entre trimestral, bimestral ou mensal.

**Gráfico 1: Frequência com que o CMAS aprecia o relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social. Brasil, 2016.**

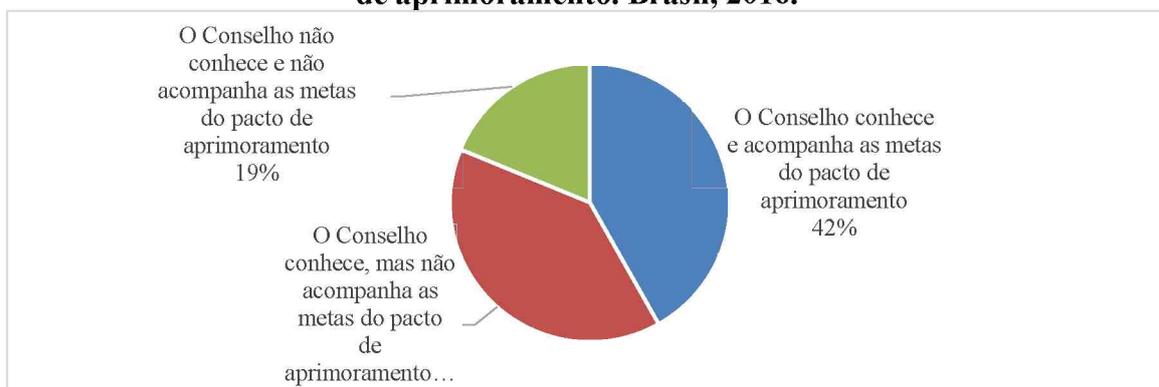


Sem frequência definida	Mensalmente	Bimestralmente	Trimestralmente	Quadrimestralmente	Semestralmente	Anualmente	Total Geral
647	698	327	962	298	896	1.530	5.358

Fonte: Censo Suas 2016 – SNAS/MDS. Elaboração própria.

Quanto à relação entre os conselhos e os mecanismos de coordenação intergovernamental, tem-se que menos da metade dos CMAS (41,8%) conhecem e acompanham as metas do pacto de aprimoramento, 39,4% conhecem mais não acompanham e 18,8% não conhecem e nem acompanham as metas do pacto. No caso das pactuações da CIB e CIT, apenas 15,7% dos CMAS acompanham os processos de pactuação com regularidade, 45,2% acompanham sem regularidade e 39,1% não acompanham.

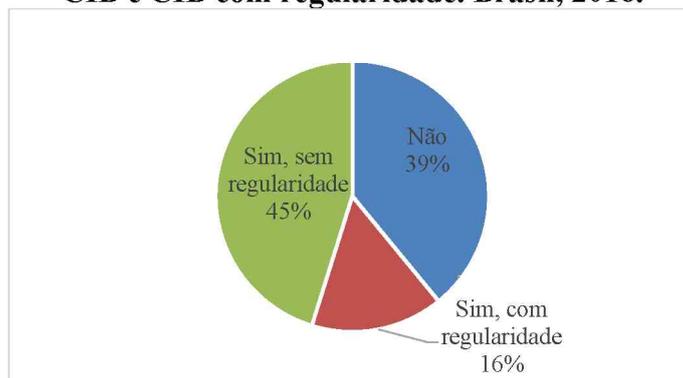
**Gráfico 2: Quantidade de CMAS que conhecem e acompanham as metas do pacto de aprimoramento. Brasil, 2016.**



	O Conselho conhece e acompanha as metas do pacto de aprimoramento	O Conselho conhece, mas não acompanha as metas do pacto de aprimoramento	O Conselho não conhece e não acompanha as metas do pacto de aprimoramento
Quantidade de CMAS	2.242	2.110	1.006

Fonte: Censo Suas CMAS 2016 – SNAS/MDS. Elaboração própria.

**Gráfico 3: Quantidade de CMAS que acompanham os processos de pactuação da CIB e CIB com regularidade. Brasil, 2016.**



	Não	Sim, com regularidade	Sim, sem regularidade	Total Geral
Quantidade de CMAS	2.095	840	2.422	5.357

Fonte: Censo Suas 2016 – SNAS/MDS. Elaboração própria.

Por fim, como no caso das instâncias de coordenação federativa, observa-se que são necessárias pesquisas mais aprofundadas para verificar o funcionamento dos conselhos de assistência social como instâncias de controle social. A análise realizada sugere que ainda existem fragilidades significativas para seu desempenho efetivo, porém são necessárias informações qualitativas mais abrangentes, relacionadas aos aspectos político e institucionais.

#### **4.10. O modelo de financiamento como instrumento central de coordenação federativa**

Como apontado anteriormente, desde a promulgação da CF-1988 vários anos se passaram para que fosse conformado um modelo de financiamento cujas bases fossem mais propensas a alicerçar o modelo de proteção social instituído e o novo conceito de assistência social adotado. As características históricas da assistência social (uso clientelista das intervenções sociais para com a população e uso como “moeda de troca” entre os governos locais e centrais) tenderam a dificultar a superação de práticas de barganha política entre os entes federados. Além disso, a ação estatal era marcada pela fragmentação institucional e pelo papel secundário desempenhado em relação às entidades filantrópicas e religiosas. Nesse sentido, seu processo de consolidação foi tardio, comparado a outras políticas sociais. Até o início da década de 1990 ainda não havia sido criada uma política nacional que orientasse e fortalecesse o processo de descentralização, assim como não havia clareza sobre as responsabilidades de cada ente federado.

Foi a partir da publicação da LOAS e, principalmente, da criação do Suas em 2005, que se deu a instituição de uma regulação federal ampla, acompanhada pelo fortalecimento do papel desempenhado pelo governo central, pela criação de mecanismos de coordenação federativa, de estratégias de indução de adesão dos entes subnacionais e de um sistema de transferências intergovernamentais. Esses fatores foram importantes para que a descentralização da assistência social fosse efetivada, de forma que os entes subnacionais assumissem suas responsabilidades.

Ao longo do processo de descentralização da assistência social e da consolidação do Suas, o processo de habilitação constituiu-se como uma estratégia efetiva de indução à adesão ao processo de descentralização. Esse processo foi integrado à instituição do cofinanciamento via transferências continuadas, o que resultou numa combinação de

estratégias de indução do fortalecimento da capacidade de gestão e de incentivo financeiro, que agiram como catalizadores da adesão dos municípios ao Suas. Ademais, as transferências intergovernamentais foram vinculadas à implantação de serviços tipificados e programas socioassistenciais, o que lhes conferiu forte caráter indutor de implantação de serviços a nível local. Nesse sentido, defende-se que o financiamento se configurou como um instrumento central de coordenação federativa ao longo do processo de descentralização.

No que tange à conformação do modelo de financiamento, destaca-se primeiramente a superação da lógica fragmentada e descontinuada herdada do período pré CF-1988 em meados dos anos 2000, por meio da instituição do modelo de cofinanciamento fundo a fundo, regular e automático, com forte regulação federal. Esse modelo teve importante caráter indutor durante o processo de descentralização do Suas, mas que correspondia, ao mesmo tempo, ao exercício de intenso controle do governo central sobre o gasto dos governos subnacionais. Junto com isso foram criados importantes mecanismos de coordenação compartilhada horizontais e verticais, tais como as CIBs, CIT e o Pacto de aprimoramento, que agiram como instâncias de negociação de resolução de conflitos intergovernamentais.

Num segundo momento, após o sucesso alcançado na expansão da cobertura de serviços socioassistenciais alavancado pela implantação do Suas e pela instituição dos pisos de cofinanciamento, caminhou-se no sentido do aumento da autonomia dos entes municipais na utilização dos recursos do cofinanciamento federal, como forma de conferir maior flexibilidade e agilidade ao seu uso. Entretanto, esse ganho de autonomia não foi traduzido em ganhos imediatos de melhoria da gestão orçamentária e financeira, o que foi evidenciado pela presença de montantes altos de recursos parados como saldos nos fundos de assistência social dos estados e municípios desde 2009. As medidas para a superação desse quadro de fragilidade são, porém, polêmicas. Para minimizar esses problemas, o governo federal organizou um conjunto de ações de apoio técnico, combinado com a expedição de uma portaria que suspende o repasse de recursos para os entes subnacionais com mais de 12 parcelas de saldo em conta referente ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais.

Entretanto, no cenário atual de crise econômica e restrição financeira, a adoção de medidas de suspensão de recursos ao invés do investimento em ações de capacitação e apoio técnico para os entes subnacionais parece ir na contramão das conquistas já alcançadas. A suspensão de recursos aponta mais para a fragilização do modelo de

transferências fundo a fundo, ao romper com a lógica do repasse continuado, regular e previsível, e para o alinhamento com uma agenda neoliberal de corte de gastos sociais e ajuste fiscal.

Esse quadro se agravou quando houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Essa emenda institui o novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União para os próximos 20 anos - 2017 a 2036. Essa norma define limites individualizados para as despesas primárias dos poderes e determina que, a partir do ano de 2018, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior não poderá ser ultrapassado, sendo seu reajuste restringido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, o que tem inegáveis impactos sobre a atuação do governo federal na área social. Especificamente no que tange à assistência social, a análise realizada por Paiva et al. (2016) aponta para uma perda progressiva da capacidade de financiamento pelo MDS das responsabilidades socioprotetivas assumidas pelo Estado brasileiro. O impacto potencial do novo regime fiscal poderá chegar a uma redução de 54% do aporte de recursos para a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios setoriais, se considerados os padrões atuais, correspondendo a uma perda potencial de R\$ 868 bilhões até 2036. A perda de recursos no orçamento do setor provavelmente impactará o aporte de recursos transferidos pela União para o cofinanciamento das ofertas no nível municipal.

Sendo assim, é necessário acompanhar como se darão as disputas por recursos do orçamento federal nos próximos anos, a fim de observar os reais impactos sobre o modelo de financiamento constituído e, conseqüentemente, sobre a provisão dos serviços socioassistenciais à população.

## **5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Esse capítulo tem como objetivo identificar o grau de institucionalização do modelo de financiamento da política de assistência social no âmbito do estado de Minas Gerais e de seus municípios, por meio da análise da conformação dos fundos de assistência social enquanto mecanismos de operacionalização do financiamento e da análise da evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016.

Para tal, a presente pesquisa pautou-se na compreensão de que esse processo de institucionalização do financiamento envolve a criação de capacidade institucional e o crescimento do aporte de recursos alocados no setor. Assim, foram percorridas duas etapas:

- Verificação da criação de capacidade institucional instalada nos entes estaduais e municipais por meio da análise de variáveis que apontem para a conformidade dos fundos em relação ao conjunto de critérios administrativos e técnicos definidos pelas normativas federais que regulam a política de assistência social;
- Análise da evolução do volume de recursos alocados na assistência social desde a implementação do Suas em 2005 até o ano de 2016, a fim de verificar se a institucionalização do financiamento nesses entes federados se traduziu no crescimento do volume de recursos alocados no setor durante o período analisado.

### **5.1. Os fundos de assistência social como mecanismos de operacionalização do financiamento**

Os fundos de assistência social tornaram-se um dos principais instrumentos de gestão dessa política e foram fundamentais para a institucionalização do modelo de financiamento delineado a partir da implantação do Suas. O financiamento compartilhado entre os três entes federados passou a ser operacionalizado por meio dele, utilizando a estratégia de transferências intergovernamentais da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios sob sua jurisdição.

Os fundos de assistência social devem ser constituídos como fundos especiais, conforme definido na Lei nº 4.320/1964. Esse dispositivo vincula as receitas alocadas nos fundos à realização de determinados objetivos ou serviços, garantindo que os recursos repassados serão utilizados para a finalidade a que se destinam. Ele define também a obrigação de criação de uma dotação consignada na Lei de Orçamento, o que contribui para a transparência e controle social dos recursos.

Como discutido no item 4.7, a NOB Suas 2012 definiu uma série de critérios técnicos que devem ser observados pelos entes estaduais e municipais, no sentido de fortalecer o papel do secretário de assistência social como gestor dos recursos financeiros da política e do fundo de assistência social como instrumento de gestão orçamentária e financeira e de controle social. Esses critérios são relativos à: alocação da totalidade das receitas e despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no fundo; à definição do órgão da administração pública responsável pela coordenação dessa política setorial como gestor do fundo, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; constituição do fundo como unidade orçamentária; cadastro do fundo no CNPJ, na condição de Matriz.

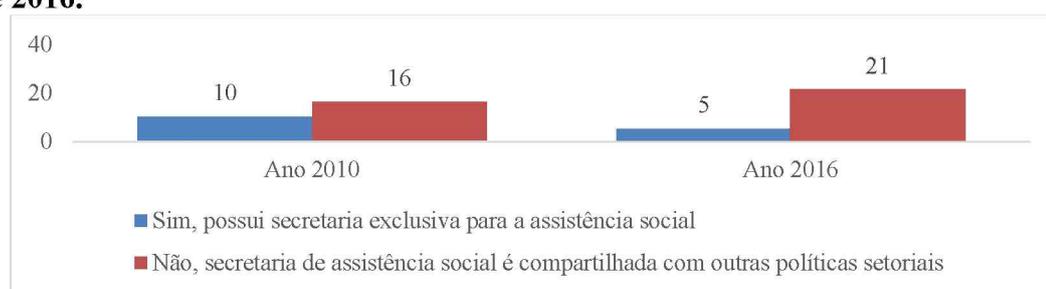
A partir dos dados coletados por meio do Censo Suas Gestão Estadual e Gestão Municipal no período de 2010 a 2016, foi empreendida uma análise sobre a situação da institucionalização dos Fundos Estaduais de Assistência Social do Brasil e dos Fundos Municipais de Assistência Social do Brasil e de Minas Gerais. A partir desse contexto, realizou-se um resgate histórico específico do Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (FEAS-MG), foco da presente pesquisa.

### **5.1.1. Institucionalização dos fundos de assistência social no Brasil**

Os dados do Censo Suas apontaram que os dispositivos normativos adotados pelo Suas não foram suficientes para garantir o nível de autonomia adequada dos fundos estaduais. Um dos fatores relevantes para a institucionalização das diretrizes de gestão do setor corresponde ao comando único das ações socioassistenciais e a autonomia decisória do gestor da pasta, em termos administrativos e financeiros. Como aponta Sposati (2016), existe a precedência da visão do setor como atividade e a resistência em reconhecê-la como política pública. Esse fator parece contribuir para que a pasta não ganhe importância na estrutura organizacional do poder executivo nos níveis subnacionais, sendo historicamente subordinada aos gestores de outras políticas sociais.

Os dados analisados corroboram esse cenário: em 2010, 10 Estados possuíam secretarias estaduais exclusivas de assistência social, sendo as 16 demais compartilhadas com outras políticas setoriais, como habitação, segurança alimentar, trabalho e direitos humanos; no ano de 2016, o número de secretarias exclusivas caiu, passando para 5, sendo as demais 21 secretarias também compartilhadas com outras pastas. No caso dos municípios, por outro lado, houve uma melhora no quadro encontrado: em 2010, 3.987 (72,6%) municípios possuíam secretaria exclusiva, e em 2016 esse número passou para 4.302 (78,5%); o número de secretarias compartilhadas caiu de 1.197 (21,8%) para 1.025 (18,7%); e a quantidade de setores subordinados diretamente ao prefeito, sem possuir a estrutura específica de secretaria também diminuiu, passando de 295 (5,4%) para 146 (2,7%). Os municípios de Minas Gerais apresentaram desempenho semelhante ao do Brasil, sendo que o número de municípios com secretarias exclusivas passou de 589 (70,4%) em 2010 para 668 (81%) em 2016. No caso dos municípios brasileiros, porém observa-se a permanência de 8 municípios em 2016 cuja secretaria ainda corresponde a uma fundação, e não a uma estrutura direta do poder executivo. Isso pode indicar que nesses municípios a política de assistência social pode ainda não ter sido reconhecida enquanto política de primazia estatal e que suas ofertas sejam realizadas majoritariamente na lógica filantrópica.

**Gráfico 4: Tipo de secretaria de assistência social nos estados brasileiros, em 2010 e 2016.**



**Fonte: Censo Suas Gestão Estadual/MDS. Elaboração própria.**

**Gráfico 5: Tipo de secretaria de assistência social nos municípios do Brasil e de Minas Gerais, em 2010 e 2016.**



Fonte: Censo Suas Gestão Municipal/MDS. Elaboração própria.

Outro ponto levantado pelo Censo Suas é se o órgão gestor de assistência social possui setor formalizado específico para a gestão orçamentária e financeira. Nesse quesito, os Estados apresentaram melhor desempenho, ainda que seja observada uma maior fragilidade no momento recente. No ano de 2010, 22 órgãos gestores estaduais possuíam o setor implantado na estrutura formal, 2 de maneira informal e 2 não constituído. Em 2016 o número de setores formalizados caiu para 18, o de setores informais aumentou para 6 e setores não constituídos permaneceu em 2 Estados (Piauí e Tocantins). Já os municípios brasileiros tiveram desempenho inferior: passaram de apenas 2.483 (45,2%) municípios com setor de gestão orçamentária formalizado para 2.828 (51,6%) em 2016. Por outro lado, o número de municípios sem o setor constituído, de maneira formal ou informal, caiu de 1.608 (29,3%) para 1.005 (18,3%). Minas Gerais observou uma melhora mais expressiva, ainda que permaneça com fragilidades: passou de 377 (45%) municípios com setor formal em 2010 para 481 (58%) em 2016.

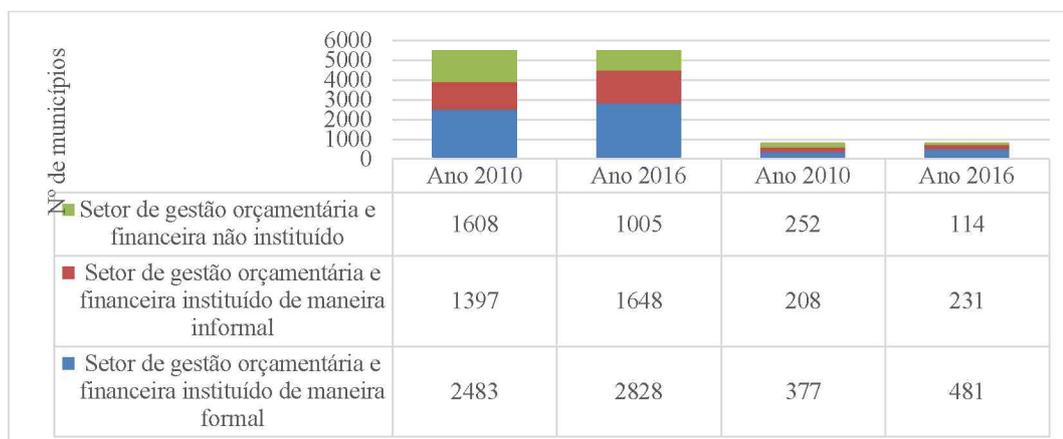
**Gráfico 6: Quantidade de estados brasileiros com setor de gestão orçamentária e financeira da assistência social formalizado, em 2010 e 2016.**



Fonte: Censo Suas Gestão Estadual/MDS. Elaboração própria.

**Gráfico 7: Quantidade de municípios brasileiros com setor de gestão orçamentária e financeira da assistência social formalizado, em 2010 e 2016.**

Municípios do Brasil | Municípios de Minas Gerais



**Fonte: Censo Suas Gestão Municipal/MDS. Elaboração própria.**

Porém, a formalização do setor não corresponde diretamente à conformação de capacidade institucional. Nesse sentido, é interessante ressaltar que no ano de 2015 foi levantado o número de 75 profissionais exclusivos em todos os órgãos gestores estaduais e 5.786 em todos os órgãos gestores municipais. Esse quantitativo corresponde a uma média de 2,9 profissionais por estado e média de 2,17 por município. Porém, observa-se uma grande heterogeneidade entre eles: 11 estados não possuíam nenhum servidor exclusivo e os valores variaram entre 1 e 16; 3.157 municípios não tinha nenhum servidor exclusivo e os valores variaram de 1 a 160 funcionários. No caso dos municípios mineiros a média é ainda pior (1,3), sendo que 573 municípios não tinham nenhum funcionário exclusivo.

Quanto à gestão do fundo pelo gestor da pasta da assistência social, outro fator relacionado com fortalecimento da autonomia da gestão do setor, observou-se houve evolução, no entanto nem todos os secretários(as) estaduais e municipais alcançaram sua autonomia na gestão financeira. Em 2010, em 20 estados o ordenador de despesas era o Secretário (a) Estadual da Assistência Social, porém, em 2016, esse número ainda foi pouco modificado – o ordenador de despesas era o secretário da pasta em 22 Estados. No caso dos municípios, o salto foi bastante significativo: se em 2.026 (38,2%) municípios o ordenador era o secretário da pasta, em 2016 esse quantitativo passou para 3.798 (69,3%). Em Minas a melhora foi semelhante, porém um pouco abaixo da média brasileira: 224 (27,6%) municípios em 2010 e 519 (62,8%) em 2016.

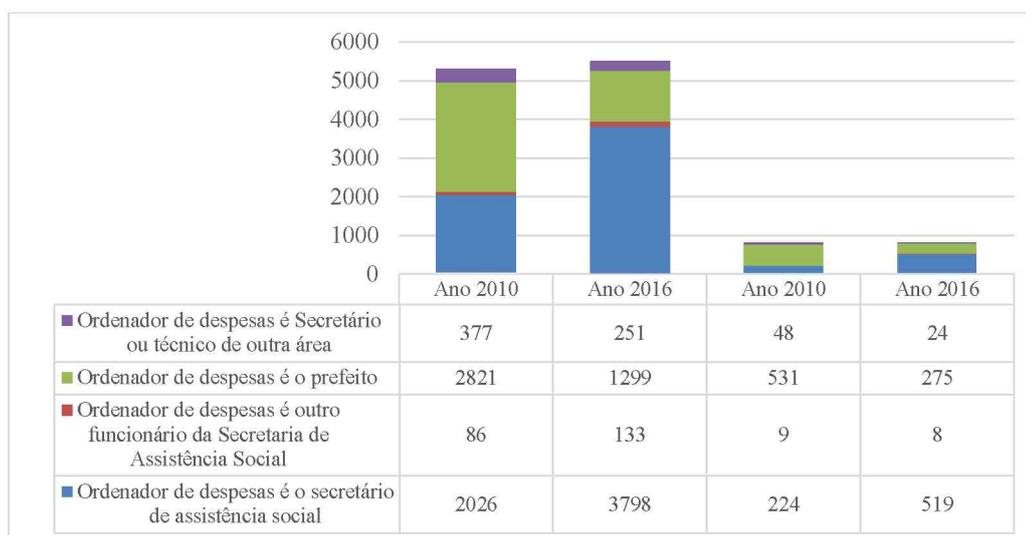
**Gráfico 8: Quem é o ordenador de despesas da assistência social nos estados brasileiros, em 2010 e 2016.**



Fonte: Censo Suas Gestão Estadual/MDS. Elaboração própria.

**Gráfico 9: Quem é o ordenador de despesas da assistência social nos municípios brasileiros, em 2010 e 2016.**

Municípios brasileiros      Municípios de Minas Gerais



Fonte: Censo Suas Gestão Municipal/MDS. Elaboração própria.

Em relação à operacionalização do financiamento, os dados do Censo Suas sinalizam alguns avanços importantes, ainda que os municípios ainda apresentem situações heterogêneas. Em relação ao CNPJ, os dados do Censo Suas apontaram que em 2010 19 estados já haviam realizado a inscrição do FEAS como matriz, três como filial (Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará) e quatro ainda não haviam feito a inscrição (Rio de Janeiro, Amapá, Pará e Roraima). Em 2014, todos os 26 estados alcançaram o cumprimento dessa obrigação. No caso dos municípios, houve uma melhora expressiva: de apenas 513 (9,7%) municípios com inscrição do FMAS no CNPJ como matriz em 2010, alcançou-se 5.516 (93,6%) em 2014 (último ano que essa questão apareceu no Censo Suas Gestão Municipal).

No caso da diretriz de que o fundo se constitua como unidade orçamentária, observou-se que já em 2010 os FEAS de 25 estados, com exceção de Goiás, atendiam ao dispositivo. Esse estado cumpriu a diretriz em 2011. Já para os municípios esse quesito ainda não foi totalmente cumprido, ainda que tenha avançado: em 2010 somente em 4.739 (89%) municípios o FMAS era unidade orçamentária, atingindo 5.286 (96%) em 2014 (último ano que essa questão apareceu no Censo Suas Gestão Municipal). Em Minas Gerais o salto foi o mesmo, passando de 711 (88%) em 2010 para 806 (95%) em 2014.

Apesar de todos os FEAS se constituírem como unidade orçamentária, isso não correspondeu ao cumprimento da diretriz de execução da totalidade dos recursos aplicados na assistência social no fundo. Pelo contrário, os dados apontam que esse corresponde ao fator de maior fragilidade do financiamento estadual. Em 2010, 13 estados informaram executar todo o orçamento no FEAS e os demais 13 informaram executar parcialmente. No ano de 2016 esse cenário havia mudado pouco: somente 15 Estados informaram executar a totalidade do orçamento no fundo, enquanto 11 permaneceram executando parcialmente. No caso dos municípios essa questão somente foi realizada no ano de 2010, não sendo possível traçar a evolução. No entanto, essa fragilidade foi identificada por Mesquita et al. (2012).

De acordo com as autoras, a existência de fundos paralelos ao fundo de assistência social constitui-se como um dos principais desafios no campo da gestão financeira da política de assistência social. Isso demonstra que não se alcançou a consolidação de um orçamento único por esfera de governo que reúna os recursos destinados aos serviços, benefícios, programas e projetos da área, o que pode fragilizar a autonomia de gestão e o comando único pelo gestor da área. Ademais, a dispersão dos recursos dificulta o controle social da política, uma vez que os fundos específicos devem ser submetidos à deliberação dos conselhos do setor. Como consequência, a presença de fundos paralelos no financiamento de ações classificadas como da assistência social pode indicar em alguns casos uma atuação nem sempre em conformidade com as diretrizes estabelecidas na política nacional de assistência, uma vez que tais fundos não estão submetidos ao acompanhamento dos conselhos.

Por fim, outro aspecto relevante para verificar a institucionalização dos fundos estaduais de assistência social é a realização do cofinanciamento aos municípios na modalidade fundo a fundo, conforme definido na LOAS e na Nob Suas 2012. Em 2010, 9 estados informaram cofinanciar de alguma forma (fundo a fundo ou via convênio) todos os municípios sob sua jurisdição. Em 2016 essa quantidade caiu – apenas 8 estados

cofinanciavam todos os municípios em alguma modalidade. Por outro lado, ao analisar a cobertura (quantidade total de municípios cofinanciados em relação ao total de municípios brasileiros existentes), observou-se que houve uma melhora, passando de 56,5% dos municípios em 2010 para 74,9% dos municípios em 2016. Entretanto, esse dado revela que um percentual considerável de entes municipais não recebe nenhum tipo de cofinanciamento dos governos estaduais. Ao verificar apenas o cofinanciamento realizado na modalidade fundo a fundo pode-se observar que, apesar de haver uma ampliação, 5 estados ainda não realizam o cofinanciamento nessa modalidade. Os dados do Censo Suas apontaram em 2010 apenas 13 estados realizavam cofinanciamento fundo a fundo. Em 2016, esse número aumentou para 21.

### **5.1.2. Institucionalização do Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais**

A política de assistência social foi instituída em Minas Gerais pela lei nº 12.262 de 23 de julho de 1996. O Estado de Minas Gerais configurou-se como um dos estados pioneiros na implementação da política de assistência social no Brasil de acordo com os preceitos da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (lei nº 8.742/1993). No entanto, ainda que o processo de institucionalização da política tenha iniciado relativamente cedo em relação a outros estados, isso não implicou necessariamente na constituição de uma gestão estadual fortalecida. Como apontam Palotti e Costa (2011), a gestão estadual se caracterizou por grande fragmentação e instabilidade institucional, demonstrada pelas constantes reformas organizacionais por que passou. Foi a partir do processo de descentralização da gestão e das ofertas da política, induzida pelo governo federal a partir do ano de 2003, após a deliberação pela criação do Sistema Único de Assistência Social pela Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, e operacionalizada com base nas diretrizes definidas pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 e pela Norma Operacional Básica do Suas de 2005, que a gestão da assistência social começou a se consolidar no estado.

No que tange ao financiamento, tem-se que o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS-MG) foi instituído no mesmo momento que a política estadual por meio da lei nº 12.227, de 2 de julho de 1996, cumprindo o disposto no Art. 30 da LOAS. O FEAS foi constituído como um fundo especial nos termos da Lei nº 4.320/1964. De acordo com o Censo Suas, desde 2010 o FEAS-MG já possuía CNPJ próprio, como matriz, e constituía-se como unidade orçamentária. Além disso, os dados apontavam que o

ordenador de despesas era o(a) secretário(a) de assistência social e que todos os recursos da assistência social eram alocados no fundo.

A análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos anos de 1997 a 2016 mostrou que para os anos de 1997 a 1999 as LDOs não trataram diretamente sobre a assistência social, abordando apenas diretrizes relacionadas à concessão de subvenções sociais. Sabe-se que as subvenções sociais foram por muito tempo o mecanismo de financiamento de ofertas realizadas por entidades filantrópicas, utilizado pelo poder executivo e pelo poder legislativo, por meio de emendas parlamentares. Porém, esse mecanismo não necessariamente garantia o alinhamento da destinação dos recursos aos objetivos previstos na legislação da assistência social. O FEAS aparece explicitamente pela primeira vez na LDO para o exercício de 2000, em que o inciso XI do Art. 7º definia que haveria a consignação de recursos para aplicação prioritária na execução do Plano Estadual de Assistência Social. Mais tarde, a LDO de 2004 incluiu um artigo específico para garantir que os recursos destinados à implantação do Plano Estadual de Assistência Social fossem alocados no FEAS, com a novidade da inclusão da previsão de recursos para participar do financiamento dos planos municipais de assistência social, segundo diretrizes estabelecidas pelo Conselho Estadual de Assistência Social. Em 2006, foram dadas diretrizes para a revisão do PPAG que definiram a obrigatoriedade de manter programática para o setor, além de ser incluído como recurso de aplicação obrigatória dos recursos, nos termos do Art. 198 da CF-1988, junto com outras políticas sociais. Já na LDO para 2007, foi previsto no inciso III do Art. 40 que a LOA deveria ter obrigatoriamente dotação orçamentária destinada ao cofinanciamento da proteção social básica no custeio dos Centros de Referência de Assistência Social e para a realização das Conferências Estaduais de Assistência Social.

De acordo com Palotti e Costa (2011), no ano de 2005 o governo de MG iniciou o repasse de recursos de investimento para implantação de Cras nos municípios mineiros e em 2003 iniciou o repasse para custeio dessas unidades. Brandão (2015) aponta que no ano de 2005 houve a deliberação na Conferência Estadual de Assistência Social pela implantação de cofinanciamento estadual para os serviços socioassistenciais, que foi seguida pela aprovação de emenda popular ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) estadual, assegurando o cofinanciamento do custeio a partir de 2006. A autora acrescenta que as emendas populares contribuíram ainda para alocar todos os recursos finalísticos da assistência social no fundo, assim como para adequar o orçamento do fundo estadual às normativas do Suas. Assim, a previsão da LDO para 2007 parece ser resultado

dessa mobilização e participação popular, articulada com a função legisladora da Assembleia Legislativa. Ademais, aponta que as emendas de participação popular foram responsáveis ainda pela inclusão da assistência social no portfólio de projetos estruturadores do PPAG de 2004-2007 e pelo aporte substancial de 8,6 milhões de reais ao orçamento. A análise dos PPAGs dos próximos anos realizadas por Brandão (2015) revela que entre 2008 e 2014 houve um aumento no crédito autorizado para o Fundo Estadual de Assistência Social.

Nas LDOs para os anos de 2008 a 2015, não foram observadas inovações, mas houve a inclusão de artigos que não permitiram o contingenciamento dos recursos do FEAS, mecanismo importante que demonstra a priorização do setor no âmbito governamental. Para os anos de 2015 em diante foi incorporado um dispositivo novo, que autorizou a regularidade do repasse de recursos de convênios celebrados com municípios mesmo no caso destes estarem em situação de irregularidade fiscal, além da inexigibilidade de contrapartida para celebração de convênios no setor. Já na LDO para 2016, no artigo 43, que trata sobre as exceções das bases contingenciáveis do orçamento, a assistência social não foi mencionada explicitamente.

Em relação às modalidades de execução dos recursos do FEAS, vale destacar aqui um breve histórico da responsabilidade do ente estadual no repasse de recursos para os municípios. Conforme apontado anteriormente, a CF-1988 definiu que a assistência social é uma política de gestão compartilhada; a LOAS definiu que uma das responsabilidades compartilhadas é o financiamento, e deu as diretrizes para sua concretização. Posteriormente, as normativas infralegais, com destaque para a PNAS e as NOB SUAS detalharam as formas de sua operacionalização.

Assim, a criação dos repasses de cofinanciamento para os municípios corresponde a um elemento importante na constituição do modelo de financiamento da assistência social no estado. No campo normativo, tem-se que no ano de 2007 foi publicado o Decreto 44.687 que dispunha sobre o sistema de transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social. Em 2008 foi instituído o Decreto nº 44.761, de 25 de março de 2008, que dispõe sobre a prestação de contas dos recursos transferidos do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS e do Fundo Estadual de Saúde – FES.

No caso do FEAS-MG, destaca-se ainda que o cofinanciamento a título de investimento destinado à implantação ou compra de equipamentos para Cras foi realizado no período de 2005 a 2008. O cofinanciamento de serviços para municípios teve início a

partir de 2003, ampliando a cobertura após a deliberação da conferência estadual de 2005 e da inclusão de sua previsão da LDO de 2006, como citado acima. De acordo com Palotti e Costa (2011), o padrão de cofinanciamento do estado de MG entre 2005 e 2008 era desarticulado com o financiamento federal, o que fez com que mais de um Cras em um mesmo município fosse subsidiado e outros municípios não recebem recurso nem estadual nem federal para a manutenção de seus Cras. Em 2006 o governo mineiro alinhou sua estratégia com o cofinanciamento federal, de forma que desse ano até 2008 houve completa coincidência entre o número de municípios e de Cras financiados. Contudo, isso não implicou na regularização ou na universalização do cofinanciamento nesse período.

Foi a partir da criação do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS) em 2010 (Resolução Sedese nº 459/2010) que o estado passou a contar com um piso de cofinanciamento universal, regular, mensal, universal, cujo valor foi definido a partir de uma memória de cálculo definida com base em critérios técnicos aplicados a todos os municípios. A base de cálculo tinha como referência o número de famílias cadastradas no CadÚnico em cada município, indicador alinhado com o objetivo de mensurar a demanda presente no território. No entanto, cabe alertar que esses critérios não passaram pelas instâncias de gestão compartilhada do Suas – o Conselho Estadual de Assistência Social e a Comissão Intergestores Bipartite – sendo definido unilateralmente pelo órgão gestor da política, a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese).

Em 2011 a lei estadual nº 12.262 de 1996 foi alterada pelas leis nº 19.444, de 11/1/2011, e nº 19.578, de 16/8/2011, que incorporaram ao seu texto as mudanças realizadas na LOAS nesse mesmo ano, relativas à incorporação nessa normativa das inovações trazidas pela implantação do Suas. Foram feitas alterações importantes para o financiamento estadual da política, como a institucionalização da transferência de recursos fundo a fundo de modo regular e automático, por meio de pisos de cofinanciamento e de incentivos à melhoria da qualidade da gestão. Foi incluída ainda a autorização legal para utilização dos recursos dos pisos para pagamento de recursos humanos pelos entes municipais. Quanto ao aprimoramento da institucionalização da gestão estadual, destaca-se a inclusão de artigos que trataram sobre a organização da política de assistência social em níveis de proteção, as instâncias de gestão compartilhada e sobre a responsabilidade do estado em realizar capacitações para as equipes municipais e implantação de serviços regionalizados de proteção social especial.

Essas mudanças não foram acompanhadas, porém de transformações nos decretos de regulamentação dos repasses fundo a fundo. Foi apenas no ano de 2015 que as

atualizações normativas foram incorporadas ao arcabouço legal do financiamento da política no estado, por meio do Decreto nº 46.873, de 26/10/2015, que revogou o Decreto nº 44.687/2007 e passou a dispor sobre as Transferências de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social. Essa norma adequou a regulamentação do repasse fundo a fundo ao modelo definido em lei, reafirmando seu caráter regular e automático, e criou dois tipos de Piso Mineiro de Assistência Social: o Fixo e o Variável. Esses dois cofinanciamentos foram incorporados ao PPAG 2016-2019, mas ainda não foram regulamentados. O Caderno de Orientações do Piso Mineiro de Assistência Social (Minas Gerais, 2015) publicado pela Sedese em 2015 descreve que o Piso Fixo corresponde ao cofinanciamento universal para os 853 municípios, nos mesmos moldes da Resolução nº 459/2010 que cria o Piso Mineiro. O Piso Variável corresponde a um cofinanciamento voltado para o atendimento de prioridades definidas para a política estadual de assistência social pelo Conselho Estadual e pela Comissão Intergestores Bipartite. Além disso, ele passa a abranger o cofinanciamento existente no estado anterior ao ano de 2010, que foi mantido após a criação desse piso, denominado série histórica.

Esse resgate da institucionalização do financiamento da assistência social no estado apontou que houve um fortalecimento das bases normativas e de constituição do FEAS-MG desde a sua criação, acompanhado pelo alargamento das responsabilidades assumidas frente ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais por meio da transferência de recursos aos municípios. Isso poderia indicar a necessidade consequente de maior aporte de recursos para o setor no período que se seguiu à implantação do Suas e à criação dos pisos de cofinanciamento. Para verificar essa questão, procedeu-se à análise dos gastos realizados na assistência social e no FEAS no estado. A seção 5.2.1 analisou a evolução do aporte de recursos na função assistência social e a seção 6.3 se dedicou a analisar especificamente a evolução do aporte de recursos no FEAS desde a implantação do Suas.

## **5.2. Evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016**

Essa etapa da pesquisa traçou a evolução do gasto público em assistência social no período de 2005 a 2016, passando pela análise do montante do gasto em assistência social pelo governo de Minas Gerais e pela análise do montante do gasto em assistência social pelos municípios de Minas Gerais. De acordo com Salvador e Teixeira (2014), identificar como se deu a evolução do gasto ao longo dos anos, assim como a variação no

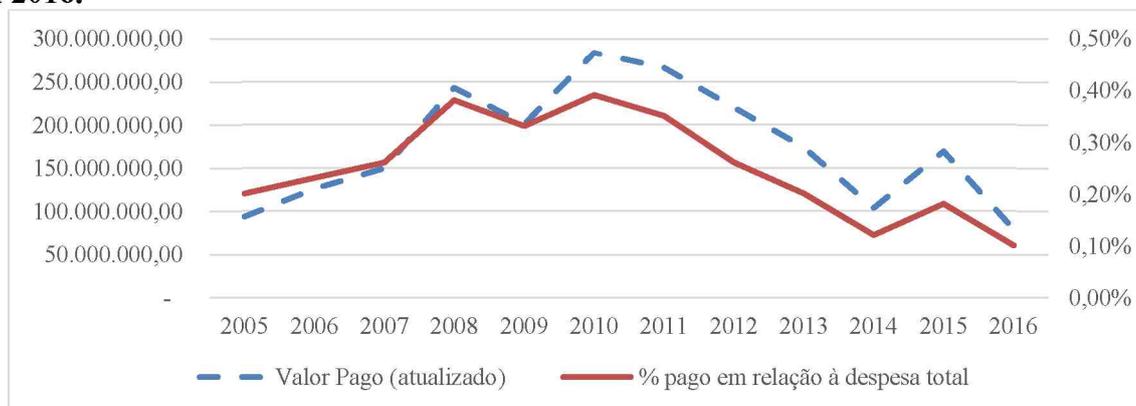
comportamento do gasto, permite observar as características do gasto da política social em diferentes momentos históricos. Tendo em vista a análise realizada no capítulo 4 sobre o processo de institucionalização da política de assistência social, alavancado por meio da implantação do Suas, e o processo de instalação de capacidade institucional nos fundos estaduais e municipais de assistência social apontado nas seções 5.1.1 e 5.1.2., era esperado que a evolução do montante do gasto no setor indicasse que ocorreu, após a criação do Suas, um crescimento do aporte de recursos, correspondente à assunção pelos entes subnacionais de novas responsabilidades na execução da política.

### 5.2.1. Montante do gasto em assistência social pelo governo do Estado de Minas Gerais

Para identificar a evolução dos gastos na assistência social, primeiramente foi realizada uma análise do gasto financeiro classificado na função assistência social (despesa paga), junto com a análise do percentual das despesas classificadas na função assistência social em relação ao gasto geral realizado pela gestão estadual no período de 2005 a 2016. Foram analisados dados do Portal da Transparência de Minas Gerais.

O gráfico e a tabela abaixo mostram que houve um crescimento do gasto no setor até o ano de 2010, seguido por uma queda de 2011 a 2014. Em 2015 o valor volta a crescer, porém seguido de uma queda em 2016. Quando comparado com o gasto na função assistência social com o total da despesa realizada pelo governo estadual no mesmo ano, observa-se que junto com a queda dos gastos a área perdeu importância relativa no gasto total a partir de 2010.

**Gráfico 10: Evolução da despesa paga na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016.**



**Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria. Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).**

**Tabela 6: Evolução da despesa paga na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016.**

Ano	Gasto total*	Gasto em Assistência Social*	Proporção do gasto em relação ao total
	(a)	(b)	(b/a)
2005	R\$ 46.718.419.620,71	R\$ 93.368.069,41	0,20%
2006	R\$ 54.094.206.779,93	R\$ 125.387.497,63	0,23%
2007	R\$ 57.395.128.196,95	R\$ 149.111.001,27	0,26%
2008	R\$ 63.308.560.011,79	R\$ 242.617.405,04	0,38%
2009	R\$ 61.148.336.802,46	R\$ 200.270.582,31	0,33%
2010	R\$ 72.319.375.412,85	R\$ 283.337.892,47	0,39%
2011	R\$ 76.978.582.662,10	R\$ 265.805.405,42	0,35%
2012	R\$ 84.765.657.283,63	R\$ 219.363.941,45	0,26%
2013	R\$ 88.562.166.013,33	R\$ 173.388.289,49	0,20%
2014	R\$ 88.892.077.737,16	R\$ 103.336.862,54	0,12%
2015	R\$ 93.252.949.060,90	R\$ 168.989.823,49	0,18%
2016	R\$ 80.868.286.466,47	R\$ 78.555.037,06	0,10%

\* Valores de despesa paga, atualizados pelo IGP-M (FGV).

**Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.**

A análise do gasto em assistência social é útil para mostrar a evolução das despesas e sua relação com o total de gastos públicos, porém sua interpretação pode ser limitada, uma vez que o padrão do gasto pode não estar acompanhando as alterações demográficas. Logo, entende-se que a análise do gasto per capita pode auxiliar na compreensão sobre se o montante alocado no setor se aproxima do atendimento das necessidades da população, assim como indica o esforço realizado pelo governo na provisão dos serviços públicos (Oliveira, 1999). Os dados abaixo revelam que o gasto em assistência social per capita no período variou entre R\$ 14,46, valor máximo alcançado em 2010, e R\$ 3,74, valor mínimo atingido em 2016.

Ademais, o índice que mensura a variação entre o gasto realizado em 2005 e em 2016 mostra que a assistência social perdeu importância, de modo que o gasto no último ano correspondeu a apenas 84,1% do gasto do início da série. Essa situação se agrava quando foi comparada a variação do gasto em assistência social e a variação do gasto total no estado. O gráfico abaixo demonstra que a tendência do gasto total, em termos absolutos e valor per capita, foi de crescimento no período. O gasto da assistência social, entretanto, apresentou grande variação e forte contração ao final.

**Tabela 7: Evolução do gasto em assistência social e gasto total per capita (2005-2016)**

Ano	Gasto em Assistência Social*	População residente**	Gasto per capita	Nº índice	Evolução anual %
	(a)	(b)	(a/b)	2005=100	
2005	R\$ 93.368.069,41	19.237.450	R\$ 4,85	100	-
2006	R\$ 125.387.497,63	19.479.356	R\$ 6,44	134,29	34%
2007	R\$ 149.111.001,27	19.273.533	R\$ 7,74	159,70	19%
2008	R\$ 242.617.405,04	19.850.072	R\$ 12,22	259,85	63%
2009	R\$ 200.270.582,31	20.033.665	R\$ 10,00	214,50	-17%
2010	R\$ 283.337.892,47	19.595.309	R\$ 14,46	303,46	41%
2011	R\$ 265.805.405,42	19.728.701	R\$ 13,47	284,69	-6%
2012	R\$ 219.363.941,45	19.855.332	R\$ 11,05	234,95	-17%
2013	R\$ 173.388.289,49	20.593.356	R\$ 8,42	185,70	-21%
2014	R\$ 103.336.862,54	20.734.097	R\$ 4,98	110,68	-40%
2015	R\$ 168.989.823,49	20.869.101	R\$ 8,10	180,99	64%
2016	R\$ 78.555.037,06	20.997.560	R\$ 3,74	84,13	-54%

\* Valores de despesa paga, atualizados pelo IGP-M (FGV).

\*\* População estimada pelo IBGE. Fonte: tabnet.datasus.gov.br

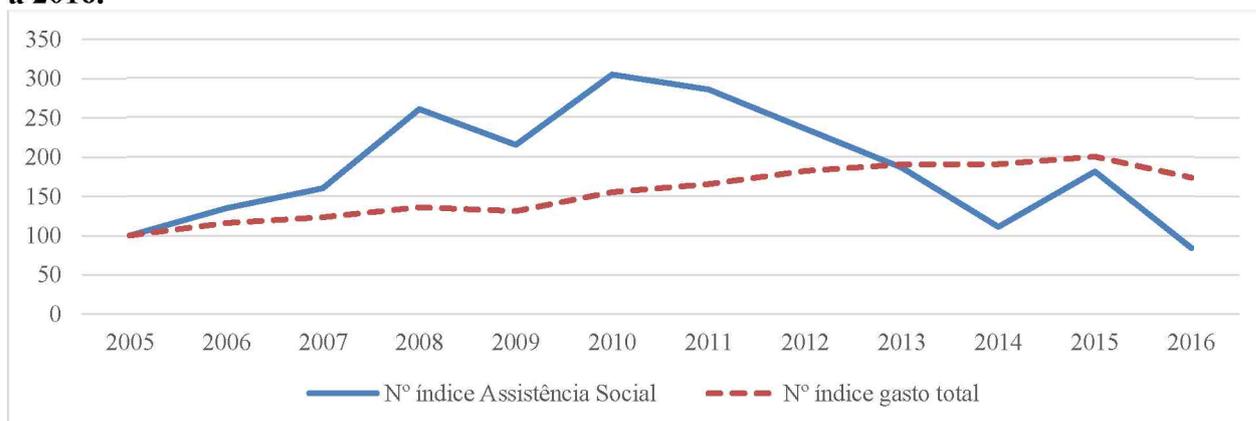
Ano	Gasto total*	População residente**	Gasto per capita	nº índice	Evolução anual %
	(a)	(b)	(a/b)	2005=100	
2005	R\$ 46.718.419.620,71	19.237.450	R\$ 2.428,51	100	-
2006	R\$ 54.094.206.779,93	19.479.356	R\$ 2.777,00	115,79	16%
2007	R\$ 57.395.128.196,95	19.273.533	R\$ 2.977,92	122,85	6%
2008	R\$ 63.308.560.011,79	19.850.072	R\$ 3.189,34	135,51	10%
2009	R\$ 61.148.336.802,46	20.033.665	R\$ 3.052,28	130,89	-3%
2010	R\$ 72.319.375.412,85	19.595.309	R\$ 3.690,65	154,80	18%
2011	R\$ 76.978.582.662,10	19.728.701	R\$ 3.901,86	164,77	6%
2012	R\$ 84.765.657.283,63	19.855.332	R\$ 4.269,16	181,44	10%
2013	R\$ 88.562.166.013,33	20.593.356	R\$ 4.300,52	189,57	4%
2014	R\$ 88.892.077.737,16	20.734.097	R\$ 4.287,24	190,27	0%
2015	R\$ 93.252.949.060,90	20.869.101	R\$ 4.468,47	199,61	5%
2016	R\$ 80.868.286.466,47	20.997.560	R\$ 3.851,32	173,10	-13%

\* Valores de despesa paga, atualizados pelo IGP-M (FGV).

\*\* População estimada pelo IBGE. Fonte: tabnet.datasus.gov.br

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.

**Gráfico 11: Evolução do Índice de variação do gasto per capita em assistência social e do Índice de variação do gasto per capita total de Minas Gerais no período de 2005 a 2016.**



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.

### 5.2.3. Montante do gasto em assistência social pelos municípios de Minas Gerais

A presente etapa da pesquisa teve como objetivo traçar a evolução do gasto público em assistência social nos municípios de Minas Gerais. Para tal, foram analisados dados do portal Finbra do Tesouro Nacional, obtidas mediante o recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Tendo em vista o foco desta etapa da pesquisa, a análise foi baseada nos dados disponíveis para os municípios de Minas Gerais referentes às contas anuais organizadas por despesas por função para os anos de 2005 a 2016.

Registra-se que não há na referida base de dados informações sobre os 853 municípios de Minas Gerais para os anos analisados e que há uma variação entre o número de municípios com dados disponíveis para cada exercício:

**Tabela 8: Quantidade de municípios de Minas Gerais com dados disponíveis na base do Siconfi/Finbra do Tesouro Nacional nos anos de 2005 a 2016.**

Ano	Nº de municípios com informações disponíveis na base de dados
2005	827
2006	850
2007	850
2008	851
2009	848
2010	848
2011	834
2012	808
2013	833
2014	787
2015	841
2016	841

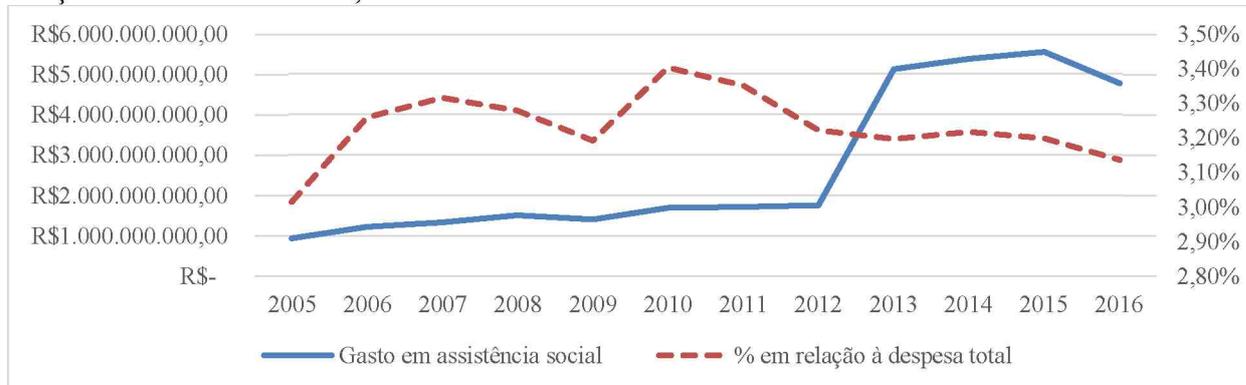
Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria. Consulta realizada em janeiro/2018.

Primeiramente foi traçada a evolução do somatório dos gastos em assistência social por todos os municípios de Minas Gerais. Os dados apontam, como descrito no gráfico abaixo, que de 2005 até o ano de 2012 observou-se uma leve tendência de crescimento. De 2013 a 2015 esse valor dá um salto, atingindo o máximo de R\$5.531.426.150,29, seguido por uma queda em 2016. Ao realizar a evolução do percentual das despesas classificadas na função assistência social (08) em relação ao gasto geral em todas as funções (exceto gasto intraorçamentário) realizado pelas prefeituras

municipais mineiras no período de 2005 a 2016, os dados apontaram que a proporção dos gastos em assistência social apresentou trajetória diversa dos valores absolutos. A evolução do gasto proporcional parte de 3,01% do gasto total em 2005 para alcançar 3,13% em 2016. Ele apresenta leve crescimento de 2005 a 2007, depois uma queda até 2009 com crescimento em 2010, seguido de uma queda constante até 2016.

A comparação entre o gasto em termos absolutos com o gasto proporcional ao gasto geral nas demais funções demonstra que após a implantação do Suas os municípios mineiros aportaram mais recursos em termos financeiros e relativos nas ações de assistência social. Porém, é importante verificar se isso representou em uma priorização sustentada do setor ao longo do tempo. O percentual de gasto no setor em relação aos demais cresceu significativamente e depois apresentou ligeira queda, o que poderia indicar que não houve. Mas para isso faz-se necessário comparar a série histórica do gasto em assistência social com a evolução do gasto nas demais funções. No próximo capítulo essa questão será retomada.

**Gráfico 12: Evolução da despesa municipal média na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total nas demais funções em Minas Gerais, de 2005 a 2016.**



Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria. Valores atualizados pelo IGP-M (FGV).

**Tabela 9: Evolução despesa paga na função assistência social em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total nos municípios de Minas Gerais, de 2005 a 2016.**

Ano	Gasto total*	Gasto em Assistência Social*	Proporção gasto em Assistência Social
	(a)	(b)	(b/a)
2005	R\$ 31.165.564.584,92	R\$ 939.293.347,65	3,01%
2006	R\$ 37.621.163.273,99	R\$ 1.225.332.711,07	3,26%
2007	R\$ 40.165.993.859,45	R\$ 1.330.972.026,07	3,31%
2008	R\$ 46.098.330.766,63	R\$ 1.510.295.656,57	3,28%
2009	R\$ 44.143.754.756,45	R\$ 1.408.192.777,57	3,19%

2010	R\$ 49.789.960.842,46	R\$ 1.693.028.839,40	3,40%
2011	R\$ 51.246.685.132,96	R\$ 1.715.916.296,10	3,35%
2012	R\$ 54.522.601.293,52	R\$ 1.755.789.469,15	3,22%
2013	R\$159.846.349.830,65	R\$5.106.539.390,78	3,19%
2014	R\$166.612.098.886,01	R\$5.357.279.857,27	3,22%
2015	R\$173.040.726.891,53	R\$5.531.426.150,29	3,20%
2016	R\$151.662.792.318,71	R\$4.754.188.006,23	3,13%

\* Valores de despesa empenhada, atualizados pelo IGP-M (FGV).

**Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria.**

Procedeu-se, em seguida, à análise do gasto per capita em assistência social nos municípios de Minas Gerais no período. O valor do gasto per capita apresentou trajetória crescente, com maior intensidade a partir de 2012 e com leve queda em 2016, passando de R\$ 48,83 em 2005 para R\$ 226,42 em 2016. Esse valor é muito maior do que o gasto per capita realizado pelo governo estadual, que variou entre R\$ 3,74 e R\$ 14,46. Ademais, no total, nesse período o gasto no setor aumentou cerca de 400%, valor muito expressivo. Quando comparada essa evolução com a do gasto total realizado pelos municípios, demonstrada no gráfico abaixo, nota-se que a tendência de crescimento nas duas séries foi praticamente igual. Esse dado ameniza as variações observadas nos valores de gasto absoluto em assistência social apontadas acima, tendo em vista que elas acompanham quase a mesma variação do gasto total dos municípios no período.

**Tabela 10: Evolução do gasto em assistência social e gasto total per capita nos municípios de Minas Gerais (2005-2016).**

Ano	Gasto em AS	População residente	Gasto per capita	nº índice	Evolução anual %
	(a)	(b)	(a/b)	2005=100	
2005	R\$ 939.293.347,65	19.237.450	R\$ 48,83	100	-
2006	R\$ 1.225.332.711,07	19.479.356	R\$ 62,90	130,45	30%
2007	R\$ 1.330.972.026,07	19.273.533	R\$ 69,06	141,70	9%
2008	R\$ 1.510.295.656,57	19.850.072	R\$ 76,09	160,79	13%
2009	R\$ 1.408.192.777,57	20.033.665	R\$ 70,29	149,92	-7%
2010	R\$ 1.693.028.839,40	19.595.309	R\$ 86,40	180,24	20%
2011	R\$ 1.715.916.296,10	19.728.701	R\$ 86,98	182,68	1%
2012	R\$ 1.755.789.469,15	19.855.332	R\$ 88,43	186,93	2%
2013	R\$ 5.106.539.390,78	20.593.356	R\$ 247,97	543,66	191%
2014	R\$ 5.357.279.857,27	20.734.097	R\$ 258,38	570,35	5%
2015	R\$ 5.531.426.150,29	20.869.101	R\$ 265,05	588,89	3%
2016	R\$ 4.754.188.006,23	20.997.560	R\$ 226,42	506,15	-14%

\* Valores de despesa empenhada, atualizados pelo IGP-M (FGV).

\*\* População estimada pelo IBGE. Fonte: tabnet.datasus.gov.br

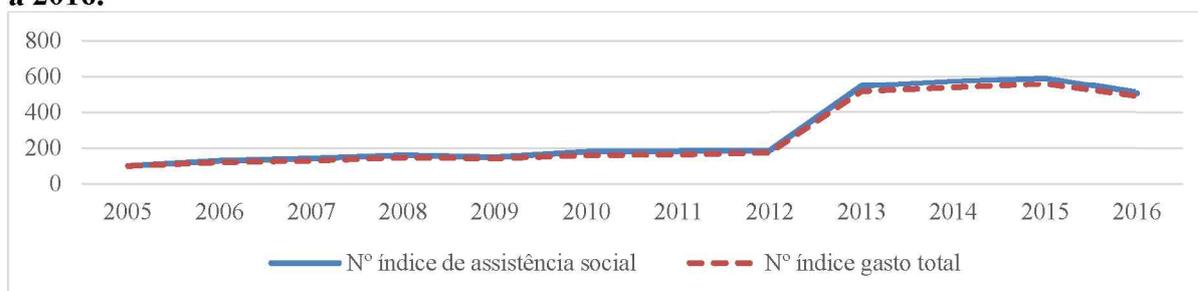
Ano	Gasto total	População residente	Gasto per capita	Nº índice	Evolução anual %
	(a)	(b)	(a/b)	2005=100	
2005	R\$ 31.165.564.584,92	19.237.450	R\$ 1.620,05	100	-

2006	R\$ 37.621.163.273,99	19.479.356	R\$ 1.931,34	120,71	21%
2007	R\$ 40.165.993.859,45	19.273.533	R\$ 2.084,00	128,88	7%
2008	R\$ 46.098.330.766,63	19.850.072	R\$ 2.322,33	147,91	15%
2009	R\$ 44.143.754.756,45	20.033.665	R\$ 2.203,48	141,64	-4%
2010	R\$ 49.789.960.842,46	19.595.309	R\$ 2.540,91	159,76	13%
2011	R\$ 51.246.685.132,96	19.728.701	R\$ 2.597,57	164,43	3%
2012	R\$ 54.522.601.293,52	19.855.332	R\$ 2.745,99	174,95	6%
2013	R\$159.846.349.830,65	20.593.356	R\$ 7.762,03	512,89	193%
2014	R\$ 166.612.098.886,01	20.734.097	R\$ 8.035,66	534,60	4%
2015	R\$ 173.040.726.891,53	20.869.101	R\$ 8.291,72	555,23	4%
2016	R\$ 151.662.792.318,71	20.997.560	R\$ 7.222,88	486,64	-12%

\* Valores de despesa empenhada, atualizados pelo IGP-M (FGV).  
\*\* População estimada pelo IBGE. Fonte: tabnet.datasus.gov.br

Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

**Gráfico 13: Evolução do Índice de variação do gasto per capita em assistência social e do Índice de variação do gasto per capita total de Minas Gerais no período de 2005 a 2016.**



Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A evolução do gasto médio dos municípios ao longo do tempo indica que, após a implantação do Suas, esses entes assumiram responsabilidades importantes na oferta de serviços socioassistenciais e que essa assunção implicou no crescimento do aporte de recursos financeiros no setor. Não obstante, no caso de Minas Gerais, esse crescimento está relacionado ao crescimento também das receitas e do gasto municipal.

Tendo vista a grande desigualdade social, econômica e política entre os territórios brasileiros, considerou-se importante também verificar o grau de heterogeneidade do gasto entre os municípios mineiros. De acordo com Arretche (2010), a uniformidade no gasto seria esperada no caso de políticas reguladas, efeito da combinação de regulação das receitas municipais com regulação das despesas municipais. O grau de variação no nível de gasto entre os municípios pode indicar se a regulação federal gerou o efeito esperado de convergência no gasto.

A análise estatística descritiva do valor de gasto em assistência social em cada município, na comparação entre os anos de 2005 e 2016, apontou que houve um aumento

do valor anual médio gasto e do percentual médio gasto. Esse aumento foi acompanhado em uma redução do desvio-padrão nos dois casos, ou seja, de uma redução da variação do gasto entre os municípios mineiros, conforme esperado a partir do fortalecimento da regulação federal. Vale destacar que no caso do desvio-padrão do gasto médio em 2016, apesar de o valor absoluto ser maior do que o de 2005, observou-se uma redução porque em 2005 o desvio-padrão correspondia a 5,9 vezes o valor médio e, em 2016, caiu para 4,3 vezes o valor médio.

**Tabela 11: Análise estatística do gasto anual médio e percentual de despesa empenhada na função assistência social em relação ao gasto total dos municípios de MG nos anos de 2005 e 2016.**

Valor de gasto anual em assistência social			Percentual de gasto em assistência social		
Estatística	2005*	2016	Estatística	2005	2016
<b>Média</b>	R\$ 1.139.919,12	R\$ 5.686.827,76	<b>Média</b>	2,65%	3,71%
<b>Mediana</b>	R\$ 311.566,60	R\$ 2.146.572,60	<b>Mediana</b>	2,32%	3,55%
<b>Desvio-padrão</b>	R\$ 6.756.722,66	R\$ 24.820.412,21	<b>Desvio-padrão</b>	1,77%	1,34%
<b>Mínimo</b>	R\$ 1.181,03	R\$ 176.941,89	<b>Mínimo</b>	0,01%	0,25%
<b>Máximo</b>	R\$ 172.977.375,03	R\$ 640.282.674,05	<b>Máximo</b>	11,28%	11,44%

\*Valores de despesa empenhada, atualizados pelo IGP-M (FGV).

**Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria.**

Para aprofundar essa análise foi utilizada a distinção dos municípios por porte populacional, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social de 2005. De acordo com essa normativa, a dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, uma vez que está fortemente relacionada com o processo econômico de valorização do solo e de urbanização, que trazem consequências marcadamente diferentes para a população que habita em cada um desses locais em termos dos processos de exclusão social e de fragilização de vínculos sociais a que pode estar submetida. Os portes populacionais definidos pela PNAS e utilizados pelo Suas são baseados na seguinte distribuição (a referência atual é o Censo IBGE de 2010): Pequeno porte I – até 20 mil habitantes; Pequeno Porte II – de 20.001 até 50 mil habitantes; Médio porte - de 50.001 até 100 mil habitantes; Grande porte – de 100.001 até 900 mil habitantes; Metrópole – mais do que 900 mil habitantes. A partir daí, realizou-se uma análise estatística descritiva do gasto anual e do percentual de gasto em assistência social nos municípios mineiros organizados por porte entre os anos de 2005 e 2016.

Em relação ao valor de gasto total, a análise apontou que houve crescimento das médias de gasto em todos os portes, sendo que o valor absoluto de gasto aumenta junto com o porte. O desvio-padrão mostrou que a variação entre os municípios reduziu nos

portes PPII e grande, e se manteve quase estável no caso dos municípios PPI e médio. Já no caso do percentual de gasto em assistência social, os dados indicaram que não houve relação direta com a variação da proporção do gasto no setor entre os municípios mineiros. O desvio-padrão foi reduzido em quase todos os portes (com exceção do grande porte), porém ele é maior no pequeno porte I e no grande porte. Ambos apresentaram variação maior do que o desvio-padrão do estado. Como visto acima, houve crescimento da representação do gasto em assistência social de forma geral no estado, porém esse aumento foi maior nos municípios de pequeno porte I, seguindo pelos de PPII e grande porte. No caso dos municípios médios e da metrópole houve redução do gasto proporcional.

**Tabela 12: Análise estatística dos percentuais de despesa na função assistência social em relação ao gasto total e percentual de gasto em assistência social dos municípios de MG por porte populacional, nos anos de 2005 e 2016.**

Porte dos municípios	Valor de gasto em assistência social (R\$)				Percentual de gasto em assistência social			
	Média		Desvio-padrão		Média		Desvio-padrão	
	2005*	2016	2005*	2016	2005	2016	2005	2016
<b>Pequeno porte I (PPI)</b>	329.972,30	2.259.936,47	348.766,64	2.396.441,04	2,53%	3,82%	1,79%	1,38%
<b>Pequeno porte II (PPII)</b>	1.206.302,52	6.760.762,80	824.848,82	3.521.349,65	3,15%	3,48%	1,70%	0,91%
<b>Médio</b>	3.628.767,20	16.650.782,38	2.581.556,61	11.955.275,34	3,30%	3,01%	1,54%	1,08%
<b>Grande</b>	10.563.195,69	46.678.684,05	13.299.326,80	40.996.643,41	2,73%	2,88%	1,30%	1,36%
<b>Metrópole</b>	172.977.375,03	640.282.674,05	N/A	N/A	2,97%	2,56%	N/A	N/A
<b>Total geral</b>	<b>1.139.919,11</b>	<b>5.686.827,76</b>	<b>6.756.722,66</b>	<b>24.820.412,21</b>	<b>2,65%</b>	<b>3,71%</b>	<b>1,77%</b>	<b>1,34%</b>

\*Valores de despesa empenhada, atualizados pelo IGP-M (FGV).

Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Já no caso da análise estatística do gasto per capita em assistência social, observa-se que houve uma redução do desvio-padrão em relação ao gasto médio em todos os portes, sendo que nos dois anos os municípios de pequeno porte apresentaram maior desvio-padrão, seguido pelos municípios de médio porte. Em relação ao gasto médio por porte, tem-se que foram os municípios de pequeno porte I aqueles que apresentaram maior crescimento em 2016, de cerca de 6,5 vezes o valor de 2005, seguido pelos municípios de pequeno porte II, grande porte e depois médio porte.

**Tabela 13: Análise estatística do gasto per capita na função assistência social dos municípios de MG por porte populacional, nos anos de 2005 e 2016.**

Porte dos municípios	Média (R\$)		Desvio-padrão (R\$)	
	2005*	2016	2005*	2016

<b>Pequeno porte I</b>	51,20	333,31	57,96	269,81
<b>Pequeno porte II</b>	41,98	211,58	27,73	73,96
<b>Médio</b>	52,87	215,96	37,38	147,58
<b>Grande</b>	42,44	194,77	30,27	114,89
<b>Metrópole</b>	72,82	255,85	N/A	N/A
<b>Total</b>	<b>49,79</b>	<b>307,44</b>	<b>53,38</b>	<b>249,13</b>
*Valores de despesa empenhada, atualizados pelo IGP-M (FGV).				

**Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional. Elaboração própria.**

Além da diferenciação entre os portes, acrescentou-se ainda a análise da relação do gasto entre os municípios mineiros com indicadores sociais que tratam sobre a presença de fatores de vulnerabilidade social: o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M. O IVS é composto por dezesseis indicadores calculados a partir das variáveis dos censos demográficos do IBGE, para os anos de 2000 e 2010, que abrangem as dimensões Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho. No caso do IDH-M, composto pelas dimensões de expectativa de vida ao nascer, acesos à educação e renda, foi utilizado o cálculo realizado pelo PNUD Brasil, IPEA e Fundação João Pinheiro para os anos de 2000 e 2010, a partir dos dados do Censo IBGE para esses anos. Para realizar a análise, os municípios foram agrupados de acordo com as faixas de cada indicador e foram calculadas para cada grupo as médias e o desvio-padrão do valor per capita gasto na assistência social e do percentual gasto no setor em relação ao gasto total nas demais funções no ano de 2005 e 2016.

Era esperado que os municípios que possuem maior vulnerabilidade ou menor desenvolvimento humano apresentassem os maiores gastos médios em assistência social, tendo em vista que esses indicadores sugerem que eles teriam o maior estoque de demanda para esse tipo de serviço. Os dados apontaram que os municípios classificados com maior vulnerabilidade no IVS (muito alta) apresentaram o maior crescimento do valor médio de gasto per capita entre 2005 e 2016, assim como apresentaram o menor desvio-padrão. Entretanto, as maiores médias de gastos foram apresentada pelos municípios com vulnerabilidade social muito baixa e baixa, apesar de terem os maiores desvios-padrão e menor crescimento ao longo do período. Já o gasto percentual médio em assistência social acompanhou o esperado: quanto mais vulnerável, maior a representação do gasto em assistência social. O desvio-padrão caiu em todos os níveis, sendo que os municípios menos vulneráveis são os que apresentam maior variação.

Nos grupos do IDH-M, observou-se que, de modo geral, os municípios mineiros melhoraram seu desempenho nesse indicador, de forma que em 2016 não havia nenhum

município com IDH-M muito baixo e 2 municípios alcançaram a faixa de desenvolvimento muito alto. O desvio-padrão do gasto médio caiu em todas as faixas. Por outro lado, novamente as médias do gasto percentual vão na direção esperada: quanto menor o índice de desenvolvimento humano, maior a representação do gasto em assistência social.

Pode-se inferir, assim, que o indicador de gasto percentual em assistência social em relação ao gasto total nas demais funções parece representar melhor o esforço dos municípios mais vulneráveis e com menor desenvolvimento humano no investimento nessa política de proteção social. O maior gasto em termos absolutos nos municípios mais desenvolvidos poderia estar relacionado ao fato de eles serem municípios com maior riqueza.

**Tabela 14: Análise estatística do gasto per capita e percentual de gasto em assistência social em relação ao total no ano de 2005 e 2016 para os municípios mineiros de acordo com o IVS e o IDH-M.**

Faixa do IVS (menor melhor)	Ano 2005 (IVS 2000)		Ano 2016 (IVS 2010)		Ano 2005 (IVS 2000)		Ano 2016 (IVS 2010)	
	Média de Gasto em AS per capita (R\$)	Desvio- padrão gasto per capita	Média de Gasto em AS per capita (R\$)	Desvio- padrão gasto per capita	Média de % Gasto em AS	Desvio- padrão gasto %	Média de % Gasto em AS	Desvio- padrão gasto %
Muito baixo	69,12	95,57	312,23	205,46	2,82%	1,58%	3,51%	1,50%
Baixo	53,77	59,31	318,84	330,79	2,68%	1,75%	3,54%	1,40%
Médio	43,11	40,51	298,08	168,10	2,41%	1,69%	3,74%	1,24%
Alto	46,44	36,10	285,26	113,29	2,95%	2,03%	3,98%	1,06%
Muito alto	40,37	24,66	344,03	176,87	2,73%	1,63%	4,58%	1,69%
<b>Total Geral</b>	<b>49,79</b>	<b>53,38</b>	<b>307,44</b>	<b>249,13</b>	<b>2,65%</b>	<b>1,77%</b>	<b>3,71%</b>	<b>1,34%</b>

Faixa do IDH-M (maior melhor)	Ano 2005 (IDH-M 2000)		Ano 2016 (IDH-M 2010)		Ano 2005 (IDH-M 2000)		Ano 2016 (IDH-M 2010)	
	Média de Gasto em AS per capita (R\$)	Desvio- padrão gasto per capita	Média de Gasto em AS per capita (R\$)	Desvio- padrão gasto per capita	Média de % Gasto em AS	Desvio- padrão gasto %	Média de % Gasto em AS	Desvio- padrão gasto %
Muito baixo	42,96	32,08	0	0	2,69%	1,85%	0%	0%
Baixo	45,08	41,39	323,02	171,77	2,42%	1,67%	4,33%	1,53%
Médio	65,76	82,01	317,02	276,42	3,06%	1,83%	3,76%	1,32%
Alto	67,33	19,27	278,33	193,65	3,48%	1,47%	3,36%	1,24%
Muito alto	0	0	407,19	214,03	0%	0%	2,98%	0,59%
<b>Total Geral</b>	<b>49,79</b>	<b>53,38</b>	<b>307,44</b>	<b>249,13</b>	<b>2,65%</b>	<b>1,77%</b>	<b>3,71%</b>	<b>1,34%</b>

Fonte: Siconfi/Finbra/Tesouro Nacional; IPEA; PNUD Brasil/IPEA/FJP. Elaboração própria.

## **6. FINANCIAMENTO COMPARTILHADO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O COFINANCIAMENTO REALIZADO NO ÂMBITO DE MINAS GERAIS**

Esse capítulo tem como objetivo analisar dois aspectos relacionados à efetividade do financiamento compartilhado na assistência social no estado de Minas Gerais: verificar se o modelo de financiamento induz a assunção da responsabilidade compartilhada de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes federados, contribuindo para a efetivação da cooperação federativa; e identificar se o modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais favorece a distribuição equitativa dos recursos de modo a compatibilizar a capacidade de financiamento e as responsabilidades dos entes subnacionais na oferta dos serviços socioassistenciais.

Para tal, primeiramente foi realizado um breve resgate da evolução do gasto social no país, buscando identificar como se deu a evolução em cada ente. Em seguida, foram trabalhados indicadores relacionados à relevância da magnitude do gasto em assistência social no ente estadual e nos entes municipais em relação ao gasto realizado em outras funções públicas. Depois, a análise concentrou-se sobre o papel desempenhado pelo governo estadual no que tange ao cofinanciamento dos municípios sub sua jurisdição. Assim, foram utilizados indicadores referentes à evolução do gasto no FEAS-MG e à direção do gasto no período de 2005 a 2016, ou seja, na forma como se deu a divisão dos recursos entre as diferentes ações da política social, a fim de verificar qual relevância do gasto com o cofinanciamento em relação às demais ações ao longo do tempo.

Por fim, buscou-se analisar como se dá a distribuição dos recursos de cofinanciamento realizado pelo governo federal e pelo governo de Minas Gerais entre os municípios mineiros, considerando suas diferentes características demográficas e socioeconômicas. Essa etapa consistiu na análise sobre a relação entre o valor transferido por ano por município pelo governo federal e estadual e variáveis relacionadas à demanda por serviços socioassistenciais e a presença de fatores de vulnerabilidade e risco social, a fim de verificar o caráter equitativo (ou não) do cofinanciamento.

### **6.1. Evolução da participação dos entes federal, estadual e municipal no gasto social no Brasil**

A literatura da área aponta que desde o início do período da redemocratização os gastos sociais realizados pelo governo federal foram impulsionados, observando uma

estagnação na década de 1990 e um crescimento acelerado a partir dos anos 2002. Medici e Maciel (1996), ao analisar a dinâmica do gasto social nas três esferas de governo no período de 1980 a 1992, identificaram que o gasto público com políticas sociais apresentou um crescimento expressivo: o gasto social passou de US\$ 68,3 bilhões em 1980 para US\$ 78,9 bilhões em 1992. Não obstante as flutuações no gasto entre os anos devido às crises financeiras e inflacionárias, isso correspondeu a um aumento na proporção do gasto em relação ao PIB, que saiu de 13,3% do PIB em 1995 e atingiu 19% do PIB em 1990. Em relação ao processo de descentralização, os autores encontraram um crescimento da participação dos estados e municípios no gasto social global, sendo que os estados passaram de 24% em 1980 para 27% em 1992, e os municípios de 11% para 16%.

Ao abrir o panorama do gasto social por setor, Medici e Maciel (1996) identificaram que ocorreram algumas mudanças na composição do gasto, sendo que, proporcionalmente, a previdência, habitação e a saúde perderam espaço, a assistência social foi constante e a educação, o trabalho (devido ao seguro-desemprego) e a alimentação ganharam importância. Isso apontava para uma nova direção de priorização do gasto social, ainda que a representação de cada setor em nível de importância mantivesse a previdência em primeiro lugar (com cerca de 50% dos gastos sociais), seguida pela saúde (20%), educação (13%), trabalho (8%), e saneamento, alimentação, habitação e assistência social com 2% cada.

Já os estados e municípios apresentavam diferentes prioridades. No caso dos estados, o primeiro lugar era educação (com 39%), depois a previdência (34%), saneamento (10%), seguindo pela saúde (8%) e habitação e assistência social com apenas 4%. No nível municipal o maior gasto social era com habitação (36%), seguido por educação (31%), saúde (15%), previdência com apenas 12%, e saneamento e assistência social com 3%.

Como era de se esperar, tendo em vista o efeito do legado prévio e os percalços enfrentados pela assistência social após a CF-1988, os gastos no setor não ganharam maior destaque durante a década de 1980.

Analisando o gasto social durante a década de 1990, Castro e Cardoso Jr. (2005), identificaram que entre 1992 e 1994, o governo de Itamar Franco começou efetivamente a aplicar a legislação social infraconstitucional, formada por um conjunto de leis orgânicas – da previdência social, da assistência social, da função social da propriedade fundiária. No caso da previdência, a implementação da nova previdência rural teve um

impacto imediato no orçamento. Porém, logo em seguida houve grande aumento das despesas da previdência social, que levaram à crise do financiamento da saúde. Nesse período, os recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Para tentar contornar essa situação, o Ministério da Saúde conseguiu articular a utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o financiamento do SUS e posteriormente a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996.

Entretanto, paralelamente, a política macroeconômica comandada pelo então ministro Fernando Henrique Cardoso iniciou uma estratégia de estabilização financeira ancorada na agenda liberal, introduzindo a ideia de que as vinculações orçamentárias eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao “ajuste fiscal”. Uma das ações implementadas foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que reteve recursos do orçamento da seguridade social para a União. Como consequência, várias políticas sociais, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, perderam recursos, assim como os municípios e os estados.

Oliveira (1999) identificou que entre 1990 e 1993 ocorreu forte contração dos gastos na área social em termos de volume, e, mais ainda, em termos per capita, quando regrediu a níveis inferiores aos alcançados no início da década de 80. Essa redução seria explicada não apenas pelos constrangimentos econômicos advindos da crise da economia brasileira e da ameaça iminente de o país mergulhar em um quadro hiperinflacionário, mas principalmente pelas medidas adotadas pelo governo federal para compensar as perdas de recursos impostas pela CF-1988, em favor dos entes subnacionais. Assim, foi empreendido um processo de “descentralização forçada” dos encargos, de modo que os governos subnacionais tiveram que assumir gastos sociais, sem contar, todavia, com o mesmo aporte de recursos via transferências federais (a União, nesse período, reduziu as transferências negociadas e explorou fontes de arrecadação não compartilhadas, como o IOF e as contribuições sociais). Nesse período, Oliveira (1999) identificou que os setores mais atingidos pela contração foram as áreas alimentação, saúde, saneamento e educação. A assistência social e a previdência mantiveram tendência de expansão, embora sofressem reduções em alguns anos, pelo fato de contarem com fontes próprias de financiamento. Já o trabalho apresentou trajetória de crescimento, devido ao aumento dos gastos com seguro-desemprego, apesar de se tratar de um período marcado por baixos níveis da atividade produtiva. No caso dos entes subnacionais, o autor apontou que não

havia dados consolidados que permitissem aferir o gasto social no período, ainda que pela descentralização das políticas sociais certamente esses entes tivessem que ter aumentado o aporte de recursos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, Castro e Cardoso Jr. (2005) apontam que os objetivos macroeconômicos da estabilização, somados aos problemas de agravamento da crise fiscal, levaram à tese de que os gastos sociais eram excessivos e ineficientes. Assim, uma agenda reformadora foi colocada em prática. Essa agenda defendia que a descentralização, as privatizações e a parceria com entidades da sociedade civil trariam maior eficiência, flexibilidade e transparência às ações sociais. Ao mesmo tempo, foram delineadas propostas de focalização das políticas sociais e de priorização de alguns setores (emprego, agricultura, segurança, saúde e educação). Ainda assim, os autores identificaram que ao longo do primeiro governo de FHC a recuperação do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização e aumento da renda, junto com o programa de recomposição de valor do salário mínimo e a busca por antecipação de aposentadorias, fizeram com que o gasto social do governo federal crescesse expressivamente até 1998: passou de R\$ 180.472,5 milhões em 1995 para R\$ 219.582,0 milhões em 1998, um aumento de 22%. No segundo governo, porém, diante de uma reorientação da política econômica e social impulsionada pela crise do leste asiático, o gasto estagnou em termos proporcionais, ficando em R\$ 211.150,80 milhões em 1999 e R\$ 219.080,00 milhões em 2002, o que significou uma perda de 1% em relação a 1998.

A partir de 2002, com a vitória do Partido dos Trabalhadores e o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, esse quadro volta a mudar. Estudo sobre o Gasto Social Federal (GSF) realizado pela Secretaria Nacional do Tesouro Nacional (2016)<sup>23</sup>, mostrou que, no conjunto total, os gastos sociais totais passaram de 12,8% em 2002 para 17,5% do PIB em 2015. Um dos setores que observou crescimento mais expressivo foi justamente a assistência social: os recursos aplicados na assistência social representavam 0,5% do PIB em 2002 e cresceram para 1,5% em 2015. Houve crescimento também dos recursos da previdência social, que passaram de 8,0% para 9,3%. Já os recursos aplicados na saúde ficaram relativamente estáveis, oscilando de 1,8% para 2,1% do PIB. Quanto ao

---

<sup>23</sup> É interessante destacar que o estudo realizou uma comparação desse dado com a base de gastos de outros países coletado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e apontou que o gasto social do governo central aumentou, de 2002 a 2013, mais de 11% em todos os grupos de países selecionados, com exceção da Ásia emergente. Contudo, esse aumento não foi linear, nem uniformemente distribuído. Ele foi maior após a crise dos anos de 2008 e 2009, não havendo regressão no volume de investimentos desde então.

percentual que cada política representava dentro do total do GSF tem-se que os gastos com a previdência passaram de 62,3% para 53,2%; na saúde houve uma queda de 14,0% para 11,8%; e na assistência social houve um aumento expressivo de 3,7% para 8,8%.

Khair (2013) apresenta a evolução das participações na despesa total dos recursos da União por função, e a comparação entre a média anual, para os biênios 2010-2012 e 2000-2002. Essa evolução demonstrou que a definição do percentual constitucional não garantiu o aporte de recursos necessários para a universalização e qualificação dos serviços de saúde: esse setor teve uma pequena variação no percentual entre de 2000 e 2012 (passando de 11,2% para 9,5%), uma perda de participação relativa entre os períodos indicados de -15,4%. De todas as funções de aplicação de recurso no orçamento público brasileiro, a previdência tem a maior destinação, alcançando 53,8% do orçamento, com uma variação de 4,9% no período analisado. Essa função teve um crescimento menor no período, ainda que importante, e conseguiu estabelecer uma base robusta para seu financiamento, com um percentual significativo do orçamento federal.

Por outro lado, mesmo sem percentual constitucional ou caráter de despesa obrigatória (para todo o seu orçamento), a assistência social viu seu orçamento crescer vertiginosamente a partir do ano 2003. O maior crescimento médio foi da política de assistência social, atingindo 69,4%, principalmente por causa da expansão do Programa Bolsa Família (ela partiu de uma representação de 2,4% da despesa em 2000 para 7,5% em 2012).

Analisando o gasto em assistência social por ente federado, Mesquita et al. (2012) demonstraram que houve crescimento em todos os níveis de governo, principalmente no federal. Como resumido na tabela abaixo, o gasto da União cresceu vertiginosamente de 2002 a 2009, passando de 10,17 para 33,34 bilhões de reais, um aumento de mais de duas vezes em termos absolutos. O gasto acumulado dos municípios brasileiros cresceu de 3,78 para 5,97 bilhões de reais, cerca de 58% de aumento em termos absolutos. Já os entes estaduais foram os que menos investiram no setor, mostrando uma evolução de 2,72 bilhões em 2002 para 3,31 bilhões em 2009, crescimento de 21% aproximadamente.

**Tabela 15: Gasto federal, estadual e municipal na assistência social em 2002 e 2009.**

Nível de governo	2002	2009	% de variação
Gasto federal	R\$ 10,17 bilhões	R\$ 33,34 bilhões	227%
Gasto dos estados	R\$ 3,78 bilhões	R\$ 5,97 bilhões	21%
Gasto dos municípios	R\$ 2,72 bilhões	R\$ 3,31 bilhões	58%

Fonte: Mesquita et al. (2012, p. 33). Elaboração própria.

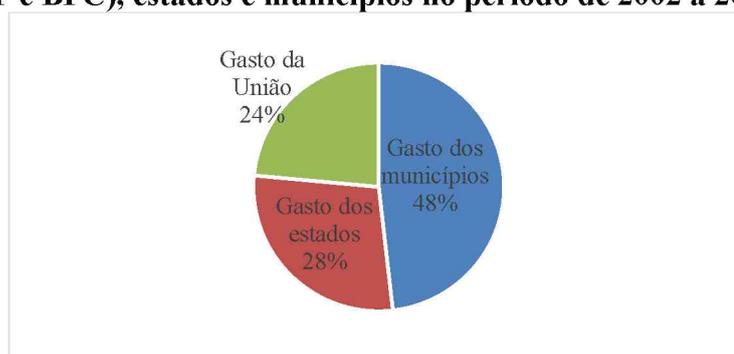
Guardadas as diferenças metodológicas e conceituais de cada estudo mencionado, esse breve resgate do gasto social federal procurou demonstrar que desde a promulgação da CF-1988 a assistência social ganhou importância em termos relativos e absolutos, principalmente a partir dos anos 2000. Diferentes autores apontam que houve uma tendência sustentada de crescimento dos gastos no setor. Para buscar compreender o crescimento dos investimentos na assistência social desde a década de 1990, destaca-se o argumento de Castro (2012), segundo o qual o crescimento do gasto em assistência social observado por ele entre os anos de 1995 e 2010 está relacionado à superação do modelo assistencialista que vigorava até então por um modelo baseado em direitos, relacionado ao efetivo início da implementação das políticas previstas pela CF-1988. Entretanto, ao mesmo tempo, tem-se que para a consolidação desse financiamento no contexto federativo brasileiro, faz-se necessário que os demais entes também fortaleçam o aporte de recursos na política.

Visando avançar na compreensão da partilha do financiamento da assistência social, destaca-se os estudos realizados por Paiva et al. (2016) e Mesquita et al. (2012) sobre a composição do gasto na política de assistência social. As autoras demonstraram que ele foi destinado principalmente ao custeio de benefícios e de transferência de renda direta aos cidadãos em situação de pobreza.

De acordo com Paiva et al. (2016), o BPC correspondeu a 54,1% da despesa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2006 e 57,4% da despesa projetada para 2016; o Programa Bolsa Família a 35,4% e 35,8% no mesmo período; o cofinanciamento de serviços representou apenas 2,5% e 2,3%; e o gasto com demais itens de despesa alternou entre 7,9% e 4,4% em 2006 e 2016, respectivamente. Observa-se assim que os benefícios e transferência de renda totalizaram 93,2% do volume de recursos alocados na política de assistência social.

Indo além, Mesquita et al. (2012) demonstraram que excluindo do cálculo das despesas federais o BPC e PBF, são os municípios os entes que aportaram maior volume de recursos para o financiamento das demais ações, principalmente os serviços continuados. Corroborando os valores descritos por Paiva et al. (2016), tem-se que em 2002 as despesas com benefícios correspondiam a 86% do gasto total da União com assistência social, atingindo 93% em 2009. Excluídos esses valores, a participação da União no custeio dos serviços e programas socioassistenciais caiu para 24%. Os municípios ampliaram sua participação para 48% e os estados para 28%:

**Gráfico 14: Variação do gasto em assistência social da União (exceto gasto com PBF e BPC), estados e municípios no período de 2002 a 2009**



**Fonte: Mesquita et al. (2012, p. 33). Elaboração própria.**

O grande investimento federal realizado nos benefícios monetários representa uma conquista radical da sociedade brasileira rumo ao alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Ela corresponde ao cumprimento do papel do Estado brasileiro na garantia do princípio da dignidade humana, por meio do reconhecimento do direito das pessoas mais pobres e daquelas sem condições de inserção no mercado produtivo capitalista a uma renda mínima que lhes garanta a sobrevivência a partir de um patamar civilizatório. Ademais, entende-se que esse aporte substantivo nas transferências de renda contribuiu para a redistribuição de renda e a diminuição da pobreza, reconhecido por diversos pesquisadores (Santos, 2010; Brasil, 2016; Cury e Leme, 2007).

Não obstante os importantes resultados na redução da extrema pobreza e da desigualdade social proporcionados por essas ações, nota-se que há uma menor contribuição do orçamento nacional para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais implantados a partir da criação do Suas. A implantação desse modelo descentralizado a partir dos anos 2005 impulsionou a criação de um número expressivo de unidades municipais de oferta de serviços socioassistenciais, cumprindo a diretriz de descentralização político administrativa prevista na CF-1998. O texto constitucional não define percentuais mínimos de aporte de recursos para cada ente federado, o que parece fragilizar a distribuição dos encargos entre os níveis de governo de forma cooperativa. Soma-se a isso, como apontado por Mesquita et al. (2012) que há uma frágil participação dos governos estaduais na alocação de recursos.

Ao mesmo tempo, sabe-se que os municípios brasileiros possuem capacidades institucionais e financeiras e necessidades sociais bastante diferenciadas. Isso se reflete

em uma distribuição desigual da demanda pelo território e a um desempenho heterogêneo dos municípios frente ao padrão de financiamento, o que, por sua vez, pode levar a grandes disparidades no padrão e na qualidade dos serviços prestados à população. Como proposto na PNAS/2004, o modelo de cofinanciamento do Suas deveria levar em conta essas disparidades e contribuir para uma distribuição mais equitativa dos recursos.

Tendo em vista o exposto, as seções seguintes dessa pesquisa buscaram traçar a evolução do gasto em assistência social no estado e nos municípios de Minas Gerais no período de 2005 a 2016, com o objetivo de verificar como está se dando a participação desses entes federados na partilha do financiamento do Suas.

## **6.2. Relevância do gasto em assistência social nos municípios e no Estado de Minas Gerais**

Nessa etapa da pesquisa foram analisados dados do gasto geral do governo estadual e governos municipais por cada função do orçamento público, com foco na representação que o gasto em assistência social obteve ao longo dos anos. A relação entre o gasto total na função assistência social e nas demais funções pode indicar o nível de prioridade dos gastos sociais vis a vis a outras despesas no orçamento público (Salvador e Teixeira, 2014). Permite ainda analisar o grau de discordância (relevância política em relação às demais) e de desigualdade do gasto entre os municípios mineiros, comparando o gasto nas políticas reguladas e não reguladas (Arretche, 2010).

No caso do governo estadual de Minas Gerais, observou-se que a assistência social, apesar da trajetória descendente de representação no percentual de gasto total (iniciou com 0,20% em 2005 e terminou com 0,10% em 2016), não alterou sua posição de relevância em relação às demais funções públicas, como seria de se esperar. Porém, como aponta a tabela 16, ela ocupa uma posição de menor relevância em relação às demais funções: tanto no início quanto no final da série analisada, a função de assistência social ficou no 17º lugar dentre as 27 funções existentes. A assistência social ganha uma posição, entretanto, quando comparamos com a média observada no período, passando para o 16º lugar.

No caso estadual, o fortalecimento da regulação federal sobre as obrigações de gestão, capacitação, apoio técnico, implantação de serviços regionalizados e cofinanciamento na área da assistência social após a criação do Suas parece não ter feito com que os esforços do governo de Minas Gerais convergissem para a sua priorização em

relação a políticas com regulação mais incipiente, como o transporte, a agricultura, a gestão ambiental, urbanismo e cultura, como seria esperado de acordo com o argumento de Arretche (2010).

Corroborando o exposto por Neto (2013) acerca do processo de endividamento dos entes estaduais e do forte ajustamento econômico-financeiro imposto a eles pelo governo federal na virada da década de 1990 para 2000, a maior parte das despesas do Governo de Minas nesse período foi destinada ao pagamento de encargos especiais, com representação de 28,9% do gasto em 2005 e de 28,58% em 2016. Em segundo lugar em 2005 vinha o gasto com a previdência social, com 13,6%, superado pela segurança pública em 2016, que alcançou 19,11% do gasto. Essa foi a área que teve o maior crescimento entre 2005 e 2016, correspondente a 5,6 pontos percentuais. O alto gasto com segurança pública pelo ente estadual é esperado, tendo em vista que essa é uma responsabilidade específica desse ente. Chama atenção aqui o fato de ele chegar a superar os gastos com previdência social, tendo em vista a pressão que o crescimento vegetativo desse setor tem colocado a todos os níveis de governo. Em quarto e quinto lugar estão os gastos com educação e saúde, também esperados uma vez que correspondem a gastos de vinculação constitucional. As funções que perderam maior importância relativa foram o transporte (-2,24%), seguido pela educação (-2,06%) e pela indústria (-2%).

No gasto dos entes municipais, por outro lado, a assistência social assumiu uma posição mais relevante dentro do gasto total por função, como demonstra a tabela 17. Em 2005 o gasto no setor era o 10º maior, passando para o 8º lugar em 2016. No crescimento médio obtido no período, a assistência social também ficou no 8º lugar de relevância. Além disso, a variação entre 2005 e 2016 foi positiva, com um ganho de 0,12%. As primeiras posições foram ocupadas pelas funções de saúde, educação e administração tanto no início quanto no final da série. Saúde obteve a maior variação positiva, com o aumento de 4,16 pontos percentuais. Em seguida foi a previdência social, com 1,5%, seguida pela educação com 0,63%. Os setores que tiveram maior variação negativa foram a administração (-3%) e transportes (1,4%).

No caso dos entes municipais, o panorama traçado sugere que o fortalecimento da regulação federal, somado à indução de implantação de várias unidades estatais de provisão de serviços públicos (como os Cras), favoreceu o crescimento da relevância do setor. Porém, fazem-se necessários estudos mais aprofundados para verificar se essa relação tem força explicativa para o comportamento observado no gasto.

**Tabela 16: Percentual de gasto por função no Governo de Minas Gerais de 2005 a 2016.**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Média</b>	<b>Varição 2005-2016</b>
Administração	3,51%	4,40%	3,88%	3,77%	3,15%	3,97%	10,67%	3,29%	4,02%	4,48%	2,90%	2,74%	<b>4,23%</b>	<b>-0,77%</b>
Agricultura	0,96%	0,98%	1,00%	1,28%	1,27%	1,08%	0,79%	0,77%	0,74%	0,82%	0,80%	0,75%	<b>0,94%</b>	<b>-0,21%</b>
<b>Assistência social</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,38%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,39%</b>	<b>0,35%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,25%</b>	<b>-0,10%</b>
Ciência e tecnologia	0,48%	0,62%	0,78%	0,74%	0,61%	0,62%	0,67%	0,65%	0,51%	0,43%	0,44%	0,28%	<b>0,57%</b>	<b>-0,20%</b>
Comercio e serviços	0,47%	0,37%	0,38%	0,71%	0,68%	0,39%	0,49%	0,32%	0,48%	0,16%	0,07%	0,13%	<b>0,39%</b>	<b>-0,34%</b>
Comunicações	0,04%	0,01%	0,07%	0,31%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	<b>0,04%</b>	<b>-0,04%</b>
Cultura	0,20%	0,22%	0,22%	0,23%	0,26%	0,28%	0,25%	0,22%	0,22%	0,21%	0,18%	0,15%	<b>0,22%</b>	<b>-0,05%</b>
Desporto e lazer	0,06%	0,12%	0,06%	0,14%	0,14%	0,26%	0,28%	0,14%	0,11%	0,07%	0,02%	0,02%	<b>0,12%</b>	<b>-0,04%</b>
Direitos da cidadania	0,03%	0,02%	0,02%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,02%	<b>0,04%</b>	<b>-0,01%</b>
Educação	13,13%	12,97%	13,12%	12,86%	12,19%	11,85%	12,18%	11,71%	11,62%	11,44%	10,23%	11,07%	<b>12,03%</b>	<b>-2,06%</b>
Encargos especiais	28,90%	27,33%	28,40%	28,93%	27,05%	26,73%	25,78%	36,08%	35,81%	29,75%	29,15%	28,58%	<b>29,37%</b>	<b>-0,32%</b>
Energia	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,03%	0,04%	0,10%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	<b>0,02%</b>	<b>-0,01%</b>
Essencial a justiça	2,30%	2,51%	2,52%	2,58%	2,40%	2,45%	2,31%	1,84%	1,87%	1,95%	2,14%	2,28%	<b>2,26%</b>	<b>-0,02%</b>
Gestão ambiental	0,54%	0,60%	0,59%	0,70%	0,66%	0,55%	0,42%	0,42%	0,41%	0,43%	0,43%	0,35%	<b>0,51%</b>	<b>-0,19%</b>
Habitação	0,23%	0,35%	0,18%	0,29%	0,29%	0,27%	0,28%	0,10%	0,26%	0,32%	0,08%	0,04%	<b>0,22%</b>	<b>-0,19%</b>
Industria	2,06%	1,75%	1,63%	1,12%	2,28%	1,22%	0,58%	0,23%	0,40%	0,15%	0,06%	0,06%	<b>0,96%</b>	<b>-2,00%</b>
Judiciaria	6,23%	6,21%	6,35%	6,20%	6,42%	6,15%	5,80%	4,45%	4,37%	4,56%	4,89%	4,94%	<b>5,55%</b>	<b>-1,29%</b>
Legislativa	2,66%	2,60%	2,67%	2,66%	2,72%	2,62%	2,38%	1,79%	1,69%	1,66%	1,57%	1,65%	<b>2,22%</b>	<b>-1,01%</b>
Organização agraria	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	<b>0,02%</b>	<b>-0,02%</b>
Previdência social	13,59%	12,93%	12,94%	12,63%	12,12%	12,52%	12,02%	18,37%	18,05%	15,01%	16,38%	17,42%	<b>14,50%</b>	<b>3,83%</b>
Relações exteriores	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	<b>0,01%</b>	<b>0,00%</b>
Saneamento	0,00%	0,00%	0,03%	0,08%	0,03%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,15%	0,24%	0,07%	<b>0,06%</b>	<b>0,07%</b>
Saúde	7,63%	7,67%	7,97%	8,39%	8,78%	9,26%	8,05%	8,09%	7,03%	9,66%	10,10%	9,14%	<b>8,48%</b>	<b>1,51%</b>
Segurança pública	13,51%	13,63%	13,50%	12,45%	14,26%	15,00%	13,69%	9,12%	9,46%	15,82%	18,76%	19,11%	<b>14,03%</b>	<b>5,60%</b>

Trabalho	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,08%	0,12%	0,04%	0,10%	0,06%	0,02%	0,02%	0,02%	<b>0,06%</b>	<b>-0,03%</b>
Transporte	3,14%	3,94%	3,22%	3,30%	4,03%	3,37%	2,41%	1,89%	2,44%	2,63%	1,16%	0,90%	<b>2,70%</b>	<b>-2,24%</b>
Urbanismo	0,05%	0,33%	0,09%	0,09%	0,13%	0,77%	0,36%	0,06%	0,08%	0,13%	0,16%	0,20%	<b>0,20%</b>	<b>0,15%</b>
<b>Total geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>												

**Tabela 17: Percentual de gasto por função nos municípios de Minas Gerais de 2005 a 2016.**

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média	Diferença
<b>Legislativa</b>	3,39%	3,13%	3,03%	2,78%	3,03%	2,69%	2,61%	2,68%	3,04%	2,95%	3,13%	3,09%	2,96%	-0,30%
<b>Judiciária</b>	0,26%	0,30%	0,24%	0,22%	0,26%	0,26%	0,25%	0,23%	0,23%	0,23%	0,22%	0,26%	0,25%	0,00%
<b>Essencial à Justiça</b>	0,18%	0,07%	0,09%	0,08%	0,07%	0,12%	0,12%	0,10%	0,14%	0,12%	0,10%	0,12%	0,11%	-0,07%
<b>Administração</b>	14,54%	15,40%	14,69%	13,55%	13,93%	13,31%	12,86%	12,28%	11,83%	11,81%	11,82%	11,55%	13,13%	-2,99%
<b>Defesa Nacional</b>	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
<b>Segurança Pública</b>	0,33%	0,37%	0,38%	0,49%	0,46%	0,48%	0,51%	0,51%	0,55%	0,62%	0,66%	0,66%	0,50%	0,34%
<b>Relações Exteriores</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Assistência Social</b>	<b>3,01%</b>	<b>3,26%</b>	<b>3,31%</b>	<b>3,28%</b>	<b>3,19%</b>	<b>3,40%</b>	<b>3,35%</b>	<b>3,22%</b>	<b>3,19%</b>	<b>3,22%</b>	<b>3,20%</b>	<b>3,13%</b>	<b>3,23%</b>	<b>0,12%</b>
<b>Previdência Social</b>	3,84%	3,73%	3,91%	3,91%	4,27%	4,01%	4,11%	4,28%	4,57%	4,60%	5,00%	5,34%	4,30%	1,50%
<b>Saúde</b>	25,85%	24,59%	25,01%	25,22%	26,77%	27,35%	27,05%	27,75%	29,16%	30,25%	30,44%	30,03%	27,46%	4,18%
<b>Trabalho</b>	0,27%	0,30%	0,27%	0,26%	0,31%	0,38%	0,40%	0,43%	0,47%	0,40%	0,40%	0,36%	0,35%	0,09%
<b>Educação</b>	22,68%	21,30%	21,81%	22,03%	22,21%	22,30%	22,22%	22,37%	22,83%	22,59%	23,17%	23,31%	22,40%	0,63%
<b>Cultura</b>	1,03%	1,14%	1,18%	1,27%	1,17%	1,27%	1,38%	1,33%	1,25%	1,22%	1,10%	0,97%	1,19%	-0,07%
<b>Direitos da Cidadania</b>	0,08%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,08%	0,07%	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%	0,07%	0,00%
<b>Urbanismo</b>	8,45%	9,91%	8,75%	9,55%	7,75%	8,78%	9,54%	9,60%	7,65%	7,88%	7,40%	7,91%	8,60%	-0,54%
<b>Habitação</b>	0,63%	0,77%	1,14%	1,46%	1,58%	1,08%	0,94%	0,99%	0,87%	0,64%	0,54%	0,38%	0,92%	-0,24%
<b>Saneamento</b>	4,32%	4,57%	4,75%	4,68%	4,64%	4,25%	4,13%	4,03%	3,43%	3,87%	3,85%	3,67%	4,18%	-0,65%
<b>Gestão Ambiental</b>	0,84%	0,81%	0,89%	0,97%	0,85%	1,01%	1,05%	1,07%	1,09%	1,30%	0,98%	0,97%	0,99%	0,13%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	0,25%	0,17%	0,13%	0,11%	0,14%	0,23%	0,23%	0,23%	0,22%	0,22%	0,24%	0,20%	0,20%	-0,05%
<b>Agricultura</b>	0,87%	0,91%	0,89%	0,86%	0,79%	0,83%	0,92%	0,77%	0,74%	0,76%	0,69%	0,64%	0,81%	-0,23%

<b>Organização Agrária</b>	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
<b>Indústria</b>	0,11%	0,13%	0,10%	0,12%	0,08%	0,14%	0,11%	0,08%	0,09%	0,12%	0,07%	0,03%	0,10%	-0,09%
<b>Comércio e Serviços</b>	0,35%	0,32%	0,32%	0,34%	0,29%	0,32%	0,32%	0,34%	0,28%	0,32%	0,26%	0,24%	0,31%	-0,10%
<b>Comunicações</b>	0,08%	0,07%	0,08%	0,06%	0,08%	0,09%	0,08%	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,07%	-0,03%
<b>Energia</b>	1,16%	0,88%	1,35%	1,17%	1,33%	0,57%	0,37%	0,37%	0,25%	0,26%	0,45%	0,54%	0,72%	-0,62%
<b>Transporte</b>	3,25%	2,96%	2,97%	3,00%	2,46%	2,62%	2,69%	2,62%	2,57%	2,41%	1,90%	1,84%	2,61%	-1,41%
<b>Desporto e Lazer</b>	0,78%	0,87%	0,83%	0,99%	0,70%	0,92%	0,98%	0,89%	0,76%	0,82%	0,78%	0,69%	0,83%	-0,08%
<b>Encargos Especiais</b>	3,46%	3,95%	3,81%	3,55%	3,57%	3,53%	3,67%	3,68%	4,66%	3,29%	3,49%	3,93%	3,71%	0,47%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>												

### **6.3. Direção do gasto em assistência social no Estado de Minas Gerais**

Na seção 5.1.2 foi traçado o percurso histórico de institucionalização do FEAS-MG, que mostrou o fortalecimento da regulação a nível estadual desde sua implantação em 1993 até o ano de 2016. Nesse período, as Leis de Diretrizes Orçamentárias contribuíram para instituir o fundo como unidade orçamentária específica para os recursos da assistência social, assim como para a garantia da alocação de recursos no setor. A partir do ano 2003 foi instituído o cofinanciamento destinado aos municípios mineiros, porém ainda sem caráter universal. Foi a partir de 2010 com a criação do Piso Mineiro de assistência Social que foi traçado um planejamento de expansão das transferências intergovernamentais para todos os municípios, seguido pela expedição de várias normativas que regulamentaram o funcionamento do repasse fundo a fundo. A normatização seguiu o alargamento das responsabilidades estaduais assumidas frente ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Esse alargamento de responsabilidades sugeria a necessidade consequente de maior aporte de recursos para o setor no período que se seguiu à implantação do Suas e à criação dos pisos de cofinanciamento.

Nesse sentido, a presente seção tem como objetivo verificar como se deu a evolução do aporte de recursos no Fundo Estadual de Assistência Social e qual foi a direção do gasto, ou seja, como se deu a divisão dos recursos entre as diferentes ações da política de assistência social, assim como a proporção da relevância de uma determinada ação em relação às demais ao longo do tempo (Salvador e Teixeira, 2014). Buscou-se, assim, identificar se houve crescimento e priorização do gasto do governo estadual com o cofinanciamento aos municípios, conforme esperado de acordo com a atribuição definida para esse ente federado pelas normativas da assistência social.

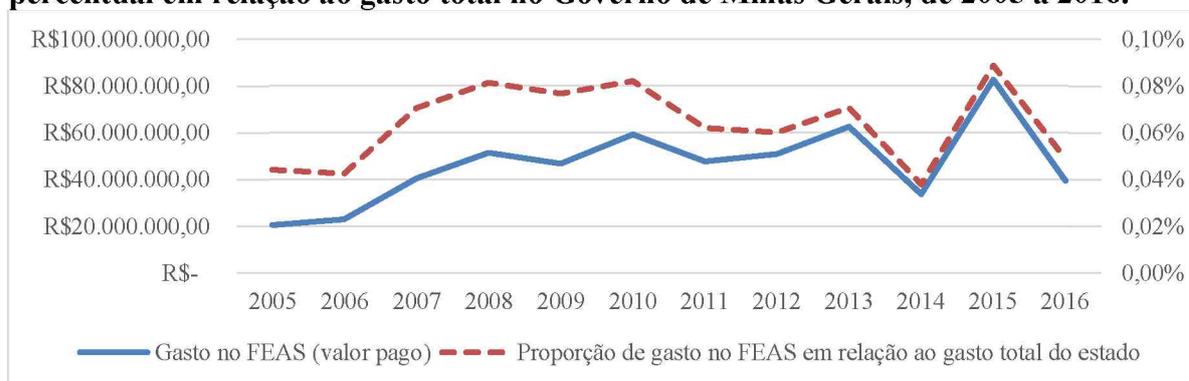
#### **6.3.1. Montante do gasto no FEAS-MG**

Primeiramente, foi traçada a evolução da despesa paga no FEAS-MG em relação à proporção que os gastos no fundo representam em relação ao gasto total realizado pelo estado. Foram utilizados dados obtidos por meio da consulta ao Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais.

A tabela e o gráfico abaixo apontam que o valor de despesa paga no fundo cresceu após o ano de 2005, ainda que não de maneira regular. Em 2014 o gasto apresentou uma forte queda, seguido por uma recuperação em 2015 e novamente outra grande contração. A proporção dos gastos no FEAS em relação ao gasto total do estado também apresentou trajetória semelhante,

porém, chama atenção que os recursos alocados no fundo possuem uma representação muito baixa na despesa geral, não ultrapassando os 0,09%.

**Gráfico 15: Evolução despesa paga no FEAS-MG em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016.**



**Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria. Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).**

**Tabela 18: Evolução despesa paga no FEAS-MG em valores absolutos e em percentual em relação ao gasto total no Governo de Minas Gerais, de 2005 a 2016.**

Ano	Gasto total	Gasto no FEAS (valor pago)	Proporção de gasto no FEAS em relação ao gasto total do estado
	(a)	(b)	(b/a)
2005	R\$ 46.718.419.620,71	R\$ 20.564.990,55	0,04%
2006	R\$ 54.094.206.779,93	R\$ 22.978.114,26	0,04%
2007	R\$ 57.395.128.196,95	R\$ 40.370.977,69	0,07%
2008	R\$ 63.308.560.011,79	R\$ 51.302.813,75	0,08%
2009	R\$ 61.148.336.802,46	R\$ 46.691.136,42	0,08%
2010	R\$ 72.319.375.412,85	R\$ 59.106.942,14	0,08%
2011	R\$ 76.978.582.662,10	R\$ 47.594.157,99	0,06%
2012	R\$ 84.765.657.283,63	R\$ 50.741.803,76	0,06%
2013	R\$ 88.562.166.013,33	R\$ 62.376.122,19	0,07%
2014	R\$ 88.892.077.737,16	R\$ 33.640.831,14	0,04%
2015	R\$ 93.252.949.060,90	R\$ 82.407.318,53	0,09%
2016	R\$ 80.868.286.466,47	R\$ 39.387.325,00	0,05%

**Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria. Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).**

Entretanto, como vimos anteriormente os gastos realizados na função assistência social também representaram relativamente pouco do gasto geral, sendo que a área corresponde à 17ª colocação de relevância comparado às demais funções. Ainda assim, observa-se que os gastos na função são maiores que os gastos alocados no fundo.

Como discutido no capítulo 5, os fundos de assistência social deveriam concentrar a totalidade de recursos do setor, de forma a garantir o alinhamento com as diretrizes do Suas e promover a transparência e o controle social sobre a sua utilização. Ademais, sabe-se que

historicamente ocorre uma pulverização dos recursos da área entre diferentes unidades orçamentárias e fundos, acarretada pela falta de consenso ou de conhecimento técnico acerca do que são as ações de assistência social e pela heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social entre os entes federativos (Boschetti, 2002; Mesquita et al., 2012). A fim de verificar se ocorre no estado de Minas Gerais a pulverização de recursos na função 08, observou-se os órgãos em que os recursos de assistência social foram alocados.

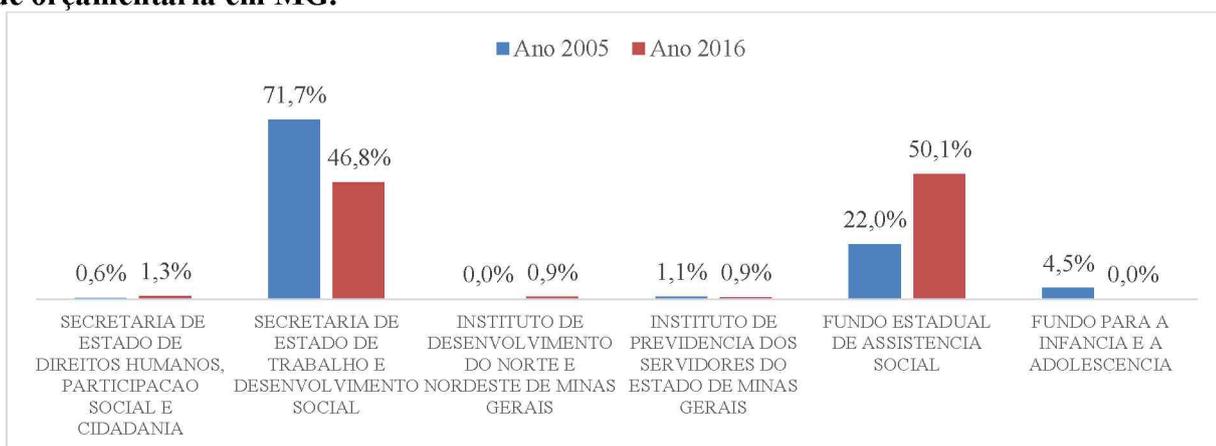
O gráfico e a tabela abaixo apontam que nem todos os recursos da função 08 foram alocados no FEAS. Não obstante, comparando os anos de 2005 e 2016, nota-se que, apesar de ainda não abranger toda a despesa classificada como de assistência social, houve uma concentração dos recursos na unidade do FEAS:

**Tabela 19: Gasto em assistência social e gasto realizado no FEAS-MG (2005-2016).**

Ano	Gasto em Assistência Social	Gasto no FEAS	Proporção do gasto no FEAS em relação ao gasto em Assistência Social
	(a)	(b)	(b/a)
2005	R\$ 93.368.069,41	R\$ 20.564.990,55	22,03%
2006	R\$ 125.387.497,63	R\$ 22.978.114,26	18,33%
2007	R\$ 149.111.001,27	R\$ 40.370.977,69	27,07%
2008	R\$ 242.617.405,04	R\$ 51.302.813,75	21,15%
2009	R\$ 200.270.582,31	R\$ 46.691.136,42	23,31%
2010	R\$ 283.337.892,47	R\$ 59.106.942,14	20,86%
2011	R\$ 265.805.405,42	R\$ 47.594.157,99	17,91%
2012	R\$ 219.363.941,45	R\$ 50.741.803,76	23,13%
2013	R\$ 173.388.289,49	R\$ 62.376.122,19	35,97%
2014	R\$ 103.336.862,54	R\$ 33.640.831,14	32,55%
2015	R\$ 168.989.823,49	R\$ 82.407.318,53	48,76%
2016	R\$ 78.555.037,06	R\$ 39.387.325,00	50,14%

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria. Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).

**Gráfico 16: Percentual de valor pago em assistência social em 2005 e em 2016, por unidade orçamentária em MG.**



Fonte: Portal de Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.

Os dados apontam que ao longo dos anos houve uma concentração de recursos no FEAS-MG: em 2005 ele correspondia a 22% das despesas classificadas nessa função; em 2016 ele correspondeu a 50,1% das despesas. A outra unidade orçamentária que concentrou esses recursos foi a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (cuja denominação incluía a pasta dos esportes em 2005, e passa a incluir a pasta do trabalho em 2016), que é o órgão gestor da política e do FEAS.

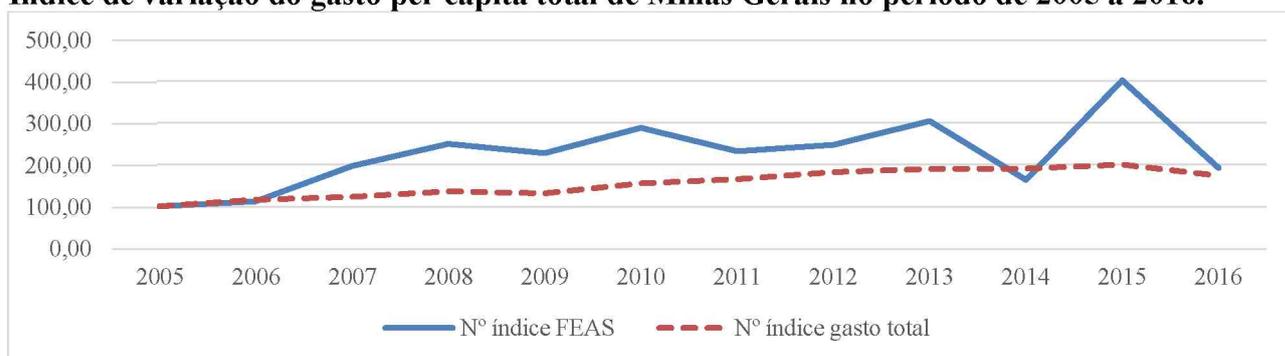
A análise da despesa realizada no FEAS em relação à evolução demográfica da população (gasto per capita), apontou que mesmo não representando todo o gasto em assistência social do estado, seu crescimento foi maior do que o observado para a função 08 como um todo no estado (que apresentou perda relativa entre 2005 e 2016). A comparação entre o índice de crescimento do gasto total do estado e do gasto no fundo também revelam como aspecto positivo que as despesas do fundo cresceram mais relativamente que as do estado (ao contrário do que ocorreu quando se analisou apenas o gasto na função assistência social):

**Tabela 20: Evolução do gasto per capita realizado no FEAS (2005-2016).**

Ano	Gasto no FEAS (a)	População residente (b)	Gasto per capita (a/b)	nº índice 2005=100	Evolução anual %
2005	R\$ 20.564.990,55	19.237.450	R\$ 1,07	100	-
2006	R\$ 22.978.114,26	19.479.356	R\$ 1,18	111,73	12%
2007	R\$ 40.370.977,69	19.273.533	R\$ 2,09	196,31	76%
2008	R\$ 51.302.813,75	19.850.072	R\$ 2,58	249,47	27%
2009	R\$ 46.691.136,42	20.033.665	R\$ 2,33	227,04	-9%
2010	R\$ 59.106.942,14	19.595.309	R\$ 3,02	287,42	27%
2011	R\$ 47.594.157,99	19.728.701	R\$ 2,41	231,43	-19%
2012	R\$ 50.741.803,76	19.855.332	R\$ 2,56	246,74	7%
2013	R\$ 62.376.122,19	20.593.356	R\$ 3,03	303,31	23%
2014	R\$ 33.640.831,14	20.734.097	R\$ 1,62	163,58	-46%
2015	R\$ 82.407.318,53	20.869.101	R\$ 3,95	400,72	145%
2016	R\$ 39.387.325,00	20.997.560	R\$ 1,88	191,53	-52%

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria. Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).

**Gráfico 17: Evolução do Índice de variação do gasto per capita no FEAS e do Índice de variação do gasto per capita total de Minas Gerais no período de 2005 a 2016.**



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.

Esse dado, junto com a informação de que ao longo dos anos os recursos de assistência social tenderam a se concentrar no FEAS, indicam que, apesar da perda relativa da função 08 em relação ao todo, parece ter ocorrido um crescimento real dos recursos efetivamente gastos com o Suas (correspondentes àqueles alocados no fundo), em paralelo a um alinhamento da classificação da despesa na assistência social com aquela efetivamente gasta no setor. A perda relativa do gasto na função 08 pode significar que outros gastos que equivocadamente estavam sendo classificados como assistência social deixaram de sê-lo.

Mesmo assim, ressalta-se que os ganhos para o setor não foram expressivos, principalmente quando comparados com o gasto per capita realizado pelos municípios mineiros e pelo gasto realizado pelo governo federal. Os dados apontaram que não houve uma tendência consolidada de aumento do gasto do FEAS, ao contrário do que poderia ser esperado ao se observar o alargamento das responsabilidades do órgão gestor estadual em relação ao cofinanciamento para os municípios, à realização de ações de capacitação e apoio técnico e à implantação de serviços de caráter regional<sup>24</sup>.

Ainda que o cumprimento dessa responsabilidade não tenha representado ganhos mais expressivos em termos proporcionais ao gasto geral do estado para o fundo de assistência social, os gráficos abaixo demonstram que progressivamente a maior parte do gasto se deu na modalidade de transferência para municípios, ou seja, no cofinanciamento de serviços e benefícios. As transferências para municípios corresponderam a R\$ 6.870.942,43 (33,4% da despesa total paga) em 2005, e saltaram para R\$ 28.555.501,10 (72,5%) em 2016. O ano de 2015 representou o ponto mais alto da série analisada, alcançando o valor de R\$ 28.555.501,10 (83,25% do gasto).

**Tabela 21: Evolução do valor de despesa paga no FEAS-MG por modalidade de aplicação de 2005 a 2016.**

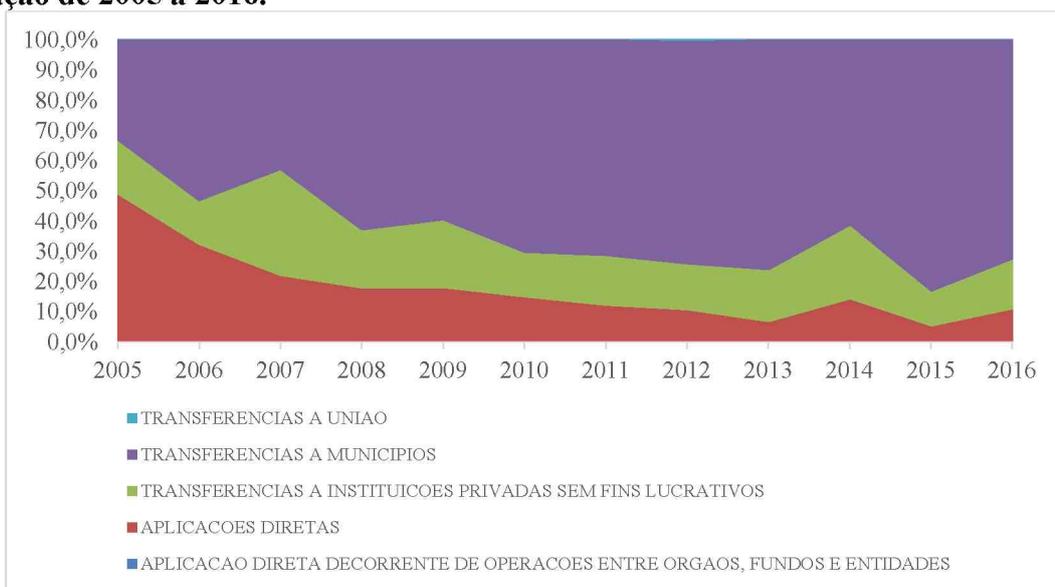
Modalidade de aplicação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Aplicação direta decorrente de operações entre órgãos, fundos e entidades	-	-	-	-	-	-	
Aplicações diretas	10.045.008,88	7.407.559,25	8.865.488,52	9.148.044,01	8.375.483,81	8.776.251,95	
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	3.649.039,24	3.303.463,19	14.105.919,67	9.798.175,31	10.420.164,94	8.682.420,00	
Transferências a municípios	6.870.942,43	12.267.091,83	17.399.569,50	32.356.594,43	27.895.487,68	41.648.270,20	
Transferências a União	-	-	-	-	-	-	
Total Geral	20.564.990,55	22.978.114,26	40.370.977,69	51.302.813,75	46.691.136,42	59.106.942,14	
Modalidade de aplicação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total Geral
Aplicação direta decorrente de operações entre órgãos, fundos e entidades	-	-	-	-	-	78.938,48	78.938,48

<sup>24</sup> Até o ano de 2016 existiam apenas quatro unidades de caráter regional implantadas no estado (Creas regionais), cuja gestão não era realizada diretamente pelo estado e cujo financiamento contava apenas com recursos transferidos pelo governo federal.

Aplicações diretas	5.743.006,55	5.398.817,19	4.183.806,50	4.789.637,64	4.360.518,85	4.221.797,50	<b>52.003.107,97</b>
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	7.838.808,58	7.677.428,68	10.715.324,30	8.197.075,43	9.443.477,44	6.531.087,92	<b>68.531.451,18</b>
Transferências a municípios	34.012.342,86	37.376.945,47	47.476.991,39	20.654.118,07	68.603.322,24	28.555.501,10	<b>269.749.188,43</b>
Transferências a União	-	288.612,42	-	-	-	-	<b>206.501,45</b>
Total Geral	47.594.157,99	50.741.803,76	62.376.122,19	33.640.831,14	82.407.318,53	39.387.325,00	390.569.187,51

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria. Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).

Gráfico 18: Evolução do percentual de despesa paga no FEAS-MG por modalidade de aplicação de 2005 a 2016.



Modalidade de aplicação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total Geral
Aplicação direta decorrente de operações entre órgãos, fundos e entidades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0
Transferências a união	0	0	0	0	0	0	0	0,6	0	0	0	0	0,1
Aplicações diretas	48,8	32,2	22,0	17,8	17,9	14,8	12,1	10,6	6,7	14,2	5,3	10,7	13,3
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	17,7	14,4	34,9	19,1	22,3	14,7	16,5	15,1	17,2	24,4	11,5	16,6	17,5
Transferências a municípios	33,4	53,4	43,1	63,1	59,7	70,5	71,5	73,7	76,1	61,4	83,2	72,5	69,1
Total Geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.

Não obstante a relevância que o cofinanciamento adquiriu ao longo do tempo na execução financeira do FEAS, outros desafios foram identificados em relação à efetividade do cumprimento dessa responsabilidade federativa em Minas Gerais. Desse modo, a seção seguinte tratou especificamente sobre o modelo de cofinanciamento adotado pelo governo estadual e sua operacionalização, destacando os desafios colocados para sua efetivação.

### **6.3.2. O modelo de cofinanciamento para municípios em Minas Gerais: o Piso Mineiro de Assistência Social**

O financiamento compartilhado entre os três entes federados constitui-se como um dos pilares do modelo descentralizado de implantação da política de assistência social, definido na Constituição Federal de 1988. Uma vez que cabe aos entes municipais a função de implantar e executar as ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios diretamente para a população, o modelo de financiamento da política foi pouco a pouco se estruturando em torno da realização de transferências intergovernamentais entre os entes federados. Uma das principais inovações observadas foi a superação do modelo convencional de transferências voluntárias de recursos entre os entes federados nacional e estaduais para os municípios, para sua substituição por uma lógica de transferência regular e automática, operacionalizada por meio dos fundos de assistência social. Nesse sentido, o compromisso efetivo da União e dos estados no cumprimento do financiamento compartilhado fundo a fundo torna-se essencial para que os municípios sejam capazes de realizar ofertas na quantidade e qualidade demandada por sua população.

No caso de Minas Gerais, a transferência de recursos a título de cofinanciamento teve início em 2003 a partir do aumento do orçamento destinado ao FEAS por meio de emenda parlamentar com participação popular. Entretanto, até o ano de 2009 esse cofinanciamento não abrangia todos os 853 municípios do estado. Foi a partir de 2010, com a criação do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS) por meio da Resolução Sedese nº 459 de 29 de dezembro de 2010, que o estado iniciou a institucionalização da obrigação de realizar o repasse de recursos para os municípios na modalidade fundo a fundo. Em 2011, com a publicação das leis nº 19.444, de 11/1/2011, e nº 19.578, de 16/8/2011, foram feitas alterações importantes para o financiamento estadual da política na lei estadual da assistência social – lei nº 12.262 de 1996, como a institucionalização da transferência de recursos fundo a fundo de modo regular e automático, por meio de pisos de cofinanciamento e de incentivos à melhoria da qualidade da gestão. Foi incluída ainda a autorização legal para utilização dos recursos dos pisos para pagamento de recursos humanos pelos entes municipais. Como observado no gráfico 18, essas alterações normativas influenciaram o modo como o gasto na assistência social estava sendo realizado no estado, de modo que o cofinanciamento por meio de transferências a municípios que correspondia a 59,7% do gasto total do FEAS em 2009, passou para 70,5% em 2010 até chegar a 83,2% em 2015, caindo novamente para 72,5% em 2016.

Em relação ao modo de distribuição dos recursos entre os municípios mineiros, tem-se que a Resolução Sedese nº 459/2010 definiu como memória de cálculo para a repartição dos recursos que cada município recebe o valor de R\$ 1,80 (reajustado em 2014 para R\$ 2,20) multiplicado pelo número de famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) em agosto de 2010, sendo que nenhum município deve receber menos do que R\$ 2.000,00. Essa fórmula de cálculo aponta para a busca de uma distribuição mais equitativa dos recursos, no sentido de que os municípios que possuem maior número de famílias cadastradas no CadÚnico seriam aqueles que concentram maior número de famílias em situação de pobreza<sup>25</sup>. Para verificar se esse efeito foi gerado, foi desenvolvida uma etapa específica da pesquisa, descrita no item 6.4.

No entanto, destaca-se que o estado ainda realiza outros tipos de cofinanciamento a municípios que não seguem a lógica do Piso Mineiro. O cofinanciamento existente anterior à criação desse piso foi mantido para alguns municípios, passando a ser denominado série histórica. Um exemplo de cofinanciamento que compõe essa série histórica é o repasse referente ao Programa Migrante, criado pela Sedese em 2008 e que beneficiava 27 municípios. Em 2017, de acordo com dados da Sedese<sup>26</sup>, 101 municípios recebiam esse tipo de cofinanciamento para serviços de proteção social básica e proteção social especial, com valores bastante distintos entre eles, totalizando o montante de aproximadamente 8 milhões por ano. Ademais, a partir de 2013 o estado firmou termo de aceite com o governo federal assumindo a responsabilidade pelo cofinanciamento complementar aos municípios que foram contemplados com a expansão do cofinanciamento federal para os serviços de acolhimento institucional na modalidade residência inclusiva e o serviço de proteção social especial de média complexidade para idosos e pessoas com deficiência na modalidade centro dia, e iniciou o cofinanciamento de serviço de acolhimento institucional para um município em decorrência de acordo firmado com o Ministério Público, abrangendo 14 municípios ao total. Destes, a maior parte já recebia recursos da série histórica, totalizando 103 (12%) municípios que recebem outro cofinanciamento além do Piso Mineiro universal.

Assim, o total de recursos gastos na modalidade de transferência a municípios visto na seção anterior (gráfico 18) não se refere unicamente ao Piso Mineiro. No entanto, pode-se notar

---

<sup>25</sup> De acordo com a metodologia do CadÚnico devem ser cadastradas as famílias com o seguinte perfil: famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos; ou famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo. Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/quem-pode-se-cadastrar> .

<sup>26</sup> Fonte: Prestação de contas apresentada ao Conselho Estadual de Assistência Social.

como o Piso Mineiro passou a representar uma proporção cada vez mais expressiva na execução total do fundo e em relação ao cofinanciamento da série histórica ao longo do tempo:

**Tabela 22: Evolução dos recursos do FEAS aplicados no cofinanciamento do de 2011 a 2016 – MG.**

Valores de despesa paga (R\$)*							
Tipo de gasto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
<b>Piso Mineiro de Assistência Social</b>	18.936.665,18	29.669.792,75	38.117.522,70	9.756.041,00	63.994.949,52	27.008.828,70	152.481.810,26
<b>Série Histórica</b>	26.105.707,17	18.809.530,05	9.359.468,69	10.622.898,22	3.626.135,11	1.114.672,40	51.272.640,30
<b>Total cofinanciamento</b>	<b>45.042.372,35</b>	<b>48.479.322,80</b>	<b>47.476.991,39</b>	<b>20.378.939,22</b>	<b>67.621.084,63</b>	<b>28.123.501,10</b>	<b>203.754.450,56</b>
<b>Total Gasto FEAS</b>	<b>47.594.157,99</b>	<b>50.741.803,76</b>	<b>62.376.122,19</b>	<b>33.640.831,14</b>	<b>82.407.318,53</b>	<b>39.387.325,00</b>	<b>407.508.901,12</b>

Percentual em relação ao gasto total do FEAS-MG							
Tipo de gasto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
<b>Piso Mineiro de Assistência Social</b>	39,8%	58,5%	61,1%	29,0%	77,7%	68,6%	37,4%
<b>Série Histórica</b>	54,9%	37,1%	15,0%	31,6%	4,4%	2,8%	12,6%
<b>Total cofinanciamento</b>	<b>94,6%</b>	<b>95,5%</b>	<b>76,1%</b>	<b>60,6%</b>	<b>82,1%</b>	<b>71,4%</b>	<b>50,0%</b>
<b>Total Gasto FEAS</b>	<b>100,0%</b>						

\* Valores de despesa paga atualizados pelo IGP-M (FGV).

Nota: O valor das despesas de cada tipo de cofinanciamento foram obtidas com base no objetivo das ações orçamentárias descrito no PPAG de cada ano. Foram considerados somente os gastos no elemento item de contribuições (utilizado para transferências a municípios), excluídos os repasses para entidades e demais gastos.

**Fonte: Siafi/Consulta Sedese; Portal da Transparência MG. Elaboração própria.**

A exceção se deu no ano de 2014, devido à publicação da Resolução Sedese nº 58/2014, que será detalhada a seguir. Observou-se que, não obstante o volume de recursos executados pelo FEAS que são destinados ao cofinanciamento dos municípios, a análise mais detalhada sobre essa execução revelou dificuldades substanciais na sua implementação e consolidação.

A implantação do Piso Mineiro foi realizada de forma escalonada. No ano de 2011, primeiro exercício financeiro de vigência da resolução que criou o piso, foram contemplados 214 municípios; em 2012 foram incluídos mais 406 municípios, totalizando 620; no ano de

2013 o cofinanciamento foi universalizado, alcançando os 853 municípios. No ano de 2014, de acordo com a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e com o orçamento estabelecido para a ação orçamentária do Piso Mineiro, seria realizada a concessão de reajuste do valor de referência de R\$ 1,80 por família cadastrada na base do CadÚnico de agosto de 2010 para R\$ 2,20 por família. Esse reajuste era previsto para o ano de 2015 de acordo com a Resolução Sedese nº 459/2010 que criou o piso. No entanto, nesse mesmo ano a Sedese publicou a Resolução nº 58/2014 que suspendeu os repasses de recursos do PMAS referente aos meses de janeiro a agosto de 2014 dos municípios que estavam em duas situações: municípios que possuíam mais de 8 parcelas paradas em conta do Fundo Municipal de Assistência Social; e municípios não preencheram o sistema de informação e monitoramento do governo do estado – SIM SUAS MG. Com base nessa normativa, apenas 375 municípios receberam algum valor repassado pelo FEAS, sendo que esse valor foi proporcional ao valor do saldo identificado nas contas dos FMAS's – quanto maior o saldo em conta, menor o valor transferido. Acrescenta-se ainda que, apesar de a resolução não se aplicar às parcelas dos meses de setembro a dezembro de 2014, não foi realizado o pagamento de nenhuma delas no exercício. Dessa forma, além de não efetivar o cofinanciamento do PMAS para todos os municípios, o reajuste na prática foi adiado, ocorrendo apenas em 2015.

Dados da Sedese apontaram que a regularidade do repasse aos municípios não foi mantida desde a criação do PMAS, com exceção do ano de 2015. Isso aponta que o modelo de cofinanciamento adotado no estado ainda é frágil e não consegue cumprir os dispositivos da LOAS e da Lei estadual nº 12.262/1996 que preveem o repasse de forma regular e automática. O quadro abaixo aponta que somente no ano de 2015 as 12 parcelas mensais foram pagas integralmente dentro do exercício fiscal:

**Tabela 23: Número de parcelas do Piso Mineiro de Assistência Social repassadas em cada exercício, no período de 2012 a 2016.**

Ano	Nº de parcelas a serem pagas	Nº de parcelas pagas no exercício	Nº de parcelas não pagas no exercício
2012	12	7	5 (pagas em fevereiro de 2013)
2013	12	8	4 (pagas entre março e maio de 2014)
2014	12	8	4 (ainda não foram pagas)
2015	12	12	0
2016	6	6	6 (em 2017 foram pagas 3 das 6 parcelas não quitadas no exercício de 2016)

Fonte: Siafi. Elaborado por: SMC/Subas/Sedese.

#### **6.4. Cofinanciamento do Suas em Minas Gerais: o modelo de financiamento adotado contribui para uma distribuição equitativa dos recursos?**

Nessa seção, buscou-se analisar como se dá a distribuição dos recursos de cofinanciamento realizado pelo governo federal e pelo governo de Minas Gerais entre os municípios mineiros, considerando suas diferentes características demográficas e socioeconômicas. Conforme debatido no capítulo 4, o financiamento da assistência social constitui-se como uma ferramenta de gestão e como uma das principais atribuições compartilhadas pelos três entes federados no âmbito dessa política. A partir da publicação das Normas Operacionais Básicas e da Política Nacional de Assistência Social, a regulação do setor trouxe maior clareza para o papel de cada ente no financiamento, assim como estabeleceu diretrizes e mecanismos de coordenação intergovernamental que devem balizar a partilha dos recursos.

Para Rezende (2010), a vinculação de receitas deveria aproximar a repartição de recursos à repartição de demanda por serviços básicos, cabendo ao governo federal aportar recursos complementares para corrigir possíveis desequilíbrios horizontais, de modo que seja garantido a todos os cidadãos brasileiros o mesmo padrão de acesso aos serviços essenciais. Assim, “os repasses federais deveriam privilegiar aquelas unidades que não tiverem condições de alcançar o padrão estabelecido e inserir incentivos à cooperação intergovernamental na provisão de serviços de maior complexidade e na realização de investimentos na expansão da rede pública” (Rezende, 2010, p.85). De acordo com o autor, os fatores relacionados à localização das demandas seriam aqueles relativos aos níveis de desenvolvimento, tamanho da população ou perfis demográficos. De modo semelhante, Arretche (2010) destaca que sistemas interjurisdicionais de transferência de recursos em estados federativos podem agir a favor da redução de desigualdades regionais. Para que isso ocorra, a autora reforça a importância da centralização da formulação e da existência de uma regulação federal forte.

No âmbito da presente pesquisa, procurou-se verificar o efeito das transferências não somente federais frente às desigualdades territoriais e desequilíbrios horizontais, mas também das transferências estaduais. Isso porque entende-se que o ente estadual pode desempenhar um papel importante para a redução das desigualdades intra-regionais. Assim, espera-se que os dados apontem para inferências sobre se o montante de recursos transferidos pelos governos federal e estadual apresenta caráter redistributivo em relação às características dos municípios recebedores, ou se existem distorções, como, por exemplo, aquelas verificadas no caso do FPM, que favorece os municípios com menor porte populacional.

Outra preocupação foi identificar se os critérios adotados para transferência nos dois níveis de governo têm efeitos equitativos na alocação dos mesmos e sobre a organização e

ofertas da política de assistência social. De acordo com Mokate (2001, p.21), o conceito de equidade possui reconhecimento praticamente universal como prioridade em que devem se pautar as políticas públicas. De forma geral, ele é associado a três valores sociais: igualdade, cumprimento de direitos e justiça. Com o objetivo de aplicar o conceito de equidade para a análise de políticas e programas sociais, a autora aponta que ele é frequentemente associado à noção de igualdade. A partir dessa aproximação podem ser delineados dois tipos de equidade: equidade vertical, que corresponderia ao tratamento igual para todos os diferentes grupos e indivíduos da sociedade; e equidade horizontal, que propõe o tratamento “igual para iguais” (Mokate, 2001, p.22). O ponto central da distinção entre os dois tipos de equidade seria que o primeiro teria como consequência a igualdade absoluta, enquanto a segunda legitima o tratamento diferenciado para grupos diferentes. Nesse sentido, a equidade horizontal se aproximaria mais do valor de justiça, na medida em que leva à realização de ações que busquem diminuir as desigualdades pré-existentes entre os diferentes grupos.

No campo específico das políticas sociais, a autora distingue ainda quatro perspectivas analíticas para a equidade: igualdade de acesso, relacionada à garantia de oferta para toda a população alvo, associada à busca para que todos os usuários tenham que fazer um esforço relativo para aproveitar o serviço de maneira aproximadamente igual; igualdade de insumos, ligada a dimensões de qualidade e à uniformização das características oferecidas nos serviços; igualdade de resultados, relativa aos efeitos que o acesso àquele serviço de fato geram para seus usuários; e igualdade de capacidades, que propõe uma compensação por fatores que poderiam limitar a capacidade de um indivíduo ou grupo para alcançar aquelas experiências ou benefícios considerados importantes ou básicos para todos.

A igualdade de financiamento seria um dos tipos de igualdade de insumos. Nesse caso, seria mensurado o montante dos recursos financeiros destinados para a entrega dos serviços analisados. No entanto, Mokate alerta que não pode ser feita uma associação simples entre igualdade de recursos financeiros e equidade na distribuição de insumos. Partindo de uma perspectiva redistributiva ou progressiva, seria justo que as regiões mais necessitadas recebessem recursos iguais àquelas mais estruturadas?

De acordo com a tipologia descrita, o proposto na presente pesquisa corresponderia a uma análise sobre a equidade no financiamento, ou seja, à igualdade de insumos. Para auxiliar a resposta sobre o que poderia ser considerado como justo em termos da distribuição dos recursos da política de assistência social, partiríamos da provocação feita por Mokate: que tipo de distribuição de recursos seria considerado justo ou promovedor de igualdade no âmbito da política de assistência social brasileira?

Para responder a essas perguntas é necessário resgatar os objetivos da política de assistência social. A LOAS define que a assistência social, “direito do cidadão e dever do

Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. De acordo com a PNAS, seus objetivos são: “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (Brasil, 2004, p. 33). A partir daí essa normativa aponta que o grupo alvo da assistência prioritária são as pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade e, ou risco social ou pessoal. O Suas não adota um indicador específico para caracterizar o público em situação de vulnerabilidade, mas um conjunto de indicadores sociais que perpassam pelos fatores de renda, idade, sexo, etnia, urbano/rural, pertencimento a grupos populacionais específicos, dentre outros. A fim de simplificar a análise proposta, optou-se por utilizar indicadores sociais agregados e relativos ao público cadastrado no CadÚnico, como será apontado a seguir.

Para analisar como tem se dado a partilha do financiamento entre os três entes federados, foi realizada uma comparação entre os valores transferidos pelos entes federal e estadual e a capacidade de financiamento existente nos municípios. Nesse sentido, foi feita uma comparação sobre a relevância dos recursos transferidos pelo governo federal e estadual em relação ao gasto efetivo no setor realizado pelos municípios. Pretendeu-se, dessa forma, avaliar se o montante das transferências intergovernamentais da assistência social são fontes de receita significativas dos governos subnacionais, como encontrado por Arretche (2010) no caso da saúde e educação. Ademais, considerando os resultados encontrados por Mesquita et al. (2012), que demonstram a relevância dos valores alocados pelo governo federal na modalidade de pagamento de benefícios socioassistenciais, será empreendida também uma análise sobre a relação entre as transferências federais para os benefícios diretamente aos municípios e o gasto em assistência social de cada município.

Outro fator relevante diz respeito ao papel desempenhado pelos entes estaduais na partilha das receitas. Tendo em vista a fragilização dos estados gerada pela perda da participação relativa desses entes na receita e no gasto apontada por Rezende (2010) e Neto (2013), pretendeu-se verificar se o montante de recursos repassados pelo governo estadual comparado ao repassado pelo governo federal indicaria o desempenho de um papel residual do nível estadual. Por fim, a partir dessas análises, buscou-se contribuir para a compreensão sobre como tem se dado a partilha do financiamento entre os três entes federados.

### 6.4.1. Resultados

Nessa etapa foi realizado o cruzamento entre os valores do cofinanciamento pactuados pelo governo federal<sup>27</sup> e pelo governo estadual<sup>28</sup> para serviços para os municípios mineiros em 2017 e variáveis relacionadas ao tamanho da população (valor per capita e porte populacional), ao nível de desenvolvimento do município (PIB per capita e IDH-M) e à presença do público alvo da assistência social (Índice de Vulnerabilidade Social, número de famílias cadastradas no CadÚnico, percentual de população pobre ou vulnerável à pobreza). Como referência para a análise dos indicadores foi utilizada a divisão dos municípios de acordo com o porte populacional definida pela PNAS/2004. O porte populacional constitui-se como uma referência importante para a definição dos critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal desde meados dos anos 2000, tendo em vista que, conforme diretrizes da política nacional, ele aproximaria o planejamento dos recursos e da gestão às dinâmicas demográficas de cada território.

Antes de passar para a demonstração dos resultados, cabe realizar algumas considerações sobre as características dos municípios classificados por porte. Primeiramente, ressalta-se, como já sabido, que Minas Gerais possui o maior quantitativo de municípios dentre os estados da federação e que sua composição é majoritariamente por municípios de pequeno porte populacional. Seguindo a classificação adotada pelo Suas, tem-se que 787 (92%) dos municípios mineiros são de pequeno porte, sendo que a maioria (675 ou 79%) tem menos de 20.000 habitantes. Um dos pontos ressaltados em pesquisas brasileiras mais recentes e por produções sobre a própria assistência social corresponde à necessidade de ir além dessas classificações a fim de perceber outras nuances mascaradas pelo agrupamento de um conjunto tão grande de municípios, como no caso de Minas Gerais. Assim, procedeu-se à análise de alguns dos indicadores eleitos para essa etapa agrupando os municípios pela classificação por porte e por subdivisões menores dos grupos populacionais.

As tabelas abaixo mostram a caracterização dos grupos de municípios em relação ao Índice de Vulnerabilidade Social (IVS/IPEA) e ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD). Ao subdividir os portes pequeno I e pequeno II nota-se que não há grandes disparidades em termos desses indicadores na distribuição dentro desses grupos:

---

<sup>27</sup> Foram considerados os valores do cofinanciamento federal destinados aos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial. Não foram incluídos os valores para os incentivos de gestão (IGD-PBF e IGD-Suas).

<sup>28</sup> Foram considerados os valores do cofinanciamento estadual do Piso Mineiro de Assistência Social e da série histórica.

**Tabela 24: Distribuição dos municípios de MG por porte populacional e por indicadores sociais.**

<b>Distribuição quantitativa dos municípios</b>											
Porte populacional	Faixa do IDH-M 2010					Faixa do IVS 2010					
	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral
Pequeno Porte I (menos de 20 mil habitantes)	70	492	113	0	675	26	284	215	122	28	675
Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes)	3	53	56	0	112	11	48	37	14	2	112
Porte Médio (de 50.001 a 100.000 hab)	0	5	31	1	37	7	26	2	2	0	37
Grande Porte (de 100.001 a 900.000 hab)	0	2	26	0	28	7	14	7	0	0	28
Metrópoles (mais de 900.000 hab)	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1
<b>Total Geral</b>	<b>73</b>	<b>552</b>	<b>226</b>	<b>2</b>	<b>853</b>	<b>51</b>	<b>373</b>	<b>261</b>	<b>138</b>	<b>30</b>	<b>853</b>
<b>Distribuição dos municípios por percentual</b>											
Porte populacional	Faixa do IDH-M 2010					Faixa do IVS 2010					
	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral
Pequeno I	10%	73%	17%	0%	100%	4%	42%	32%	18%	4%	100%
Pequeno II	3%	47%	50%	0%	100%	10%	43%	33%	13%	2%	100%
Médio	0%	14%	84%	3%	100%	19%	70%	5%	5%	0%	100%
Grande	0%	7%	93%	0%	100%	25%	50%	25%	0%	0%	100%
Metrópole	0%	0%	0%	100%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
<b>Total Geral</b>	<b>9%</b>	<b>65%</b>	<b>26%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>6%</b>	<b>44%</b>	<b>31%</b>	<b>16%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>

Fonte: IPEA; PNUD Brasil/IPEA/FJP. Elaboração própria

**Tabela 25: Distribuição dos municípios de MG por subdivisão dos portes populacionais e por indicadores sociais.**

<b>Distribuição quantitativa dos municípios</b>											
Subdivisão dos municípios por população	Faixas IDH-M 2010					Faixas IVS 2010					
	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral
Até 5.000 habitantes	21	190	29	0	240	8	103	83	35	11	240
Entre 5.001 e 10.000 hab.	33	180	38	0	251	13	95	81	55	7	251
Entre 10.001 e 20.000 hab.	16	122	46	0	184	5	86	51	32	10	184
Entre 20.001 e 35.000 hab.	3	46	37	0	86	6	37	28	13	2	86
Entre 35.001 e 50.000 hab.	0	7	19	0	26	5	11	9	1	0	26
Entre 50.001 e 100.000 hab.	0	5	31	1	37	7	26	2	2	0	37
Entre 100.001 e 900.000 hab.	0	2	26	0	28	7	14	7	0	0	28

Metrópole	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1
Total Geral	73	552	226	2	853	51	373	261	138	30	853
<b>Distribuição dos municípios por percentual</b>											
Subdivisão dos municípios por população	Faixas IDH-M 2010					Faixas IVS 2010					
	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Total Geral
Até 5.000 hab.	9%	79%	12%	0%	100%	3%	43%	35%	15%	5%	100%
Entre 5.001 e 10.000 hab.	13%	72%	15%	0%	100%	5%	38%	32%	22%	3%	100%
Entre 10.001 e 20.000 hab.	9%	66%	25%	0%	100%	3%	47%	28%	17%	5%	100%
Entre 20.001 e 35.000 hab.	3%	53%	43%	0%	100%	7%	43%	33%	15%	2%	100%
Entre 35.001 e 50.000 hab.	0%	27%	73%	0%	100%	19%	42%	35%	4%	0%	100%
Entre 50.001 e 100.000 hab.	0%	14%	84%	3%	100%	19%	70%	5%	5%	0%	100%
Entre 100.001 e 900.000 hab.	0%	7%	93%	0%	100%	25%	50%	25%	0%	0%	100%
Metrópole	0%	0%	0%	100%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
Total Geral	9%	65%	26%	0%	100%	6%	44%	31%	16%	4%	100%

**Fonte: IPEA; PNUD Brasil/IPEA/FJP. Elaboração própria.**

O mesmo ocorreu com os demais indicadores analisados. Sendo assim, optou-se por manter a classificação de portes, tradicional da área da assistência social, na apresentação dos resultados a seguir.

Outra consideração relevante nessa etapa diz respeito ao modo como a vulnerabilidade e a riqueza se distribui entre os municípios, de acordo com o porte. As tabelas acima apontam que os municípios com maior vulnerabilidade no IVS se concentram no porte pequeno I e II, da mesma forma que os municípios com menor desenvolvimento humano. Porém, corroborando o apontado por Gomes e Mac Dowell (2000), os municípios com menor população não são necessariamente aqueles com menor riqueza. No caso do PIB per capita, a tabela abaixo aponta que os municípios de pequeno porte I e II estão espalhados entre todos os quartis do PIB per capita:

**Tabela 26: Distribuição dos municípios classificados por porte, de acordo com o quartil do PIB per capita – MG, 2015.**

Quartil do PIB per capita	PORTE POPULACIONAL					Total Geral
	PEQUENO I	PEQUENO II	MÉDIO	GRANDE	METRÓPOLE	
1º - até R\$ 8.998,34	198	12	3	0	0	213
2º - de R\$ 8.998,35 a R\$ 12.355,36	196	15	0	2	0	213
3º - de R\$ 12.355,37 a R\$ 18.025,18	164	38	4	7	0	213
4º - acima de R\$ 18.025,18	117	47	30	19	1	214
<b>Total Geral</b>	<b>675</b>	<b>112</b>	<b>37</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>853</b>

Quartil do PIB per capita	PORTE POPULACIONAL					
	PEQUENO I	PEQUENO II	MÉDIO	GRANDE	METRÓPOLE	Total geral
1º - até R\$ 8.998,34	29%	11%	8%	0%	0%	25%
2º - de R\$ 8.998,35 a R\$ 12.355,36	29%	13%	0%	7%	0%	25%
3º - de R\$ 12.355,37 a R\$ 18.025,18	24%	34%	11%	25%	0%	25%
4º - acima de R\$ 18.025,18	17%	42%	81%	68%	100%	25%
<b>Total Geral</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Nota: Foi utilizado o PIB per capita calculado pela FJP (IMRS) para o ano de 2015.

**Fonte: IMRS/FJP. Elaboração própria.**

Feitas essas considerações iniciais, primeiramente, foi calculada a proporção do valor do cofinanciamento estadual e federal (para serviços) de acordo com o número de habitantes de cada município<sup>29</sup> – valor per capita – a fim de criar-se uma referência de comparação, e em seguida o valor per capita médio para grupos de municípios classificados de acordo com o porte populacional. Observa-se que o valor médio e por porte do cofinanciamento federal é cerca de 5,5 vezes maior do que o valor do cofinanciamento estadual. Contudo, em ambos os casos a variação do valor entre os municípios é bastante significativa no conjunto total. Quanto à distribuição dos recursos, o quadro abaixo mostra que os recursos tendem a se concentrar nos municípios com menor porte populacional e que, ao mesmo tempo, a maior variação entre os valores de cada município também pode ser verificada nesse grupo:

**Tabela 27: Análise do valor do cofinanciamento estadual e federal (para serviços), por porte populacional dos municípios – MG, 2017.**

Porte populacional	Média de valor per capita do cofinanciamento estadual (valor anual)	Média de valor per capita do cofinanciamento federal (valor anual)	Desvio-padrão do valor per capita do cofinanciamento estadual (valor anual)	Desvio-padrão do valor per capita do cofinanciamento federal (valor anual)
Pequeno I	5,20	28,34	2,73	18,92
Pequeno II	3,21	16,49	1,38	5,08
Médio	2,47	13,83	1,12	3,51
Grande	2,49	11,23	0,99	2,81
Metrópole	2,69	9,39	N/A	N/A
<b>Total geral</b>	<b>4,73</b>	<b>25,57</b>	<b>2,67</b>	<b>17,81</b>

**Fonte: Divisom/Subas/Sedese-MG. Elaboração própria.**

No caso do governo estadual, destaca-se a que o valor per capita transferido por ano em relação à população total de cada município faz com que o valor do cofinanciamento varie entre

<sup>29</sup> Seguindo a mesma lógica da análise do gasto per capita realizado nas seções anteriores, utilizou-se como referência a estimativa da população de cada município do IBGE para o ano de 2016.

R\$ 0,80 e R\$ 29,45, sendo que 66,6% dos municípios recebem valor per capita menor do que R\$ 5,00:

**Tabela 27: Faixas de valor do cofinanciamento estadual - MG, 2017.**

Faixa	Nº de municípios	%
Valor per capita entre R\$ 0,89 a R\$ 2,00	60	7,2%
Valor per capita entre R\$ 2,01 e R\$ 5,00	507	59,4%
Valor per capita entre R\$ 5,01 e R\$ 10,00	243	28,5%
Valor per capita entre R\$ 10,01 e R\$ 20,00	41	4,8%
Valor per capita maior do que R\$ 20,00	1	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>853</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Divisom/Subas/Sedese-MG. Elaboração própria.

A análise do grau de equidade de distribuição dos recursos das transferências federais e estaduais foi baseada na distribuição dos municípios de acordo com faixas do IDH-M e do IVS. Nota-se que os municípios menos desenvolvidos e mais vulneráveis possuem os maiores valores per capita médios:

**Tabela 28: Análise do valor médio per capita do cofinanciamento estadual e federal (para serviços), por faixa do IDH-M e do IVS – MG, 2017.**

Faixa IDH-M (maior melhor)	Nº municípios	Média de valor per capita do valor do cofinanciamento estadual/ano	Média de valor per capita do valor do cofinanciamento federal/ano
Baixo	73	R\$ 5,26	R\$ 30,15
Médio	552	R\$ 5,25	R\$ 28,24
Alto	226	R\$ 3,31	R\$ 17,68
Muito alto	2	R\$ 2,28	R\$ 12,53
Total Geral	853	R\$ 4,73	R\$ 25,57
Faixa do IVS (menor melhor)	Nº de municípios	Média de valor per capita do cofinanciamento estadual (valor anual)	Média de valor per capita do cofinanciamento federal (valor anual)
Muito baixo	51	R\$ 3,32	R\$ 18,11
Baixo	373	R\$ 4,43	R\$ 23,98
Médio	261	R\$ 5,13	R\$ 27,34
Alto	138	R\$ 5,29	R\$ 28,53
Muito alto	30	R\$ 4,87	R\$ 29,03
Total Geral	853	R\$ 4,73	R\$ 25,57

Fonte: IPEA 2010; PNUD Brasil/IPEA/FJP, 2010. Elaboração própria

Para verificar se a base de cálculo dos cofinanciamentos dos dois entes contribui para uma repartição dos recursos adequada à repartição da demanda por serviços públicos, utilizou-se como parâmetro a concentração de pessoas em situação de pobreza e vulneráveis à pobreza. Comparou-se o percentual médio de pessoas pobres e vulneráveis à pobreza dos municípios agrupados por porte, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, e o valor médio do

valor per capita do cofinanciamento anual. Os dados apontam que os municípios de pequeno porte, ou seja, menos de 20 mil habitantes, tendem a concentrar o maior número de pessoas em situação de pobreza ou de vulnerabilidade e também tendem a receber o maior valor per capita do cofinanciamento estadual. Observa-se ainda que à medida que aumenta a quantidade de habitantes dos municípios cai o percentual de pessoas pobres e vulneráveis à pobreza, enquanto cai também o valor per capita médio do cofinanciamento. Assim, tem-se que para esse indicador a base de cálculo dos pisos de cofinanciamento contribui para uma distribuição equitativa dos recursos.

**Tabela 29: Análise do percentual de pessoas pobres e vulneráveis à pobreza e do valor per capita médio do cofinanciamento estadual e federal (para serviços) dos municípios por porte populacional – MG, 2017.**

Porte populacional	Média de % de pessoas pobres	Média de % de pessoas vulneráveis à pobreza	Média de valor per capita do cofinanciamento estadual (valor anual)	Média de valor per capita do cofinanciamento federal (valor anual)
Pequeno I	19,13	43,25	R\$ 5,20	R\$ 28,34
Pequeno II	14,26	34,88	R\$ 3,21	R\$ 16,49
Médio	9,15	26,47	R\$ 2,47	R\$ 13,83
Grande	6,62	22,24	R\$ 2,49	R\$ 11,23
Metrópole	3,80	13,89	R\$ 2,69	R\$ 9,39
Total geral	17,63	40,70	R\$ 4,73	R\$ 25,57

Fonte: Atlas Des. Humano (IBGE 2010); Divisom/Subas/Sedese-MG. Elaboração própria.

Outra forma de mensurar a possível demanda por serviços socioassistenciais nos territórios e verificar o grau de distribuição do cofinanciamento em relação a ela é usar como referência o número de famílias cadastradas na base do CadÚnico, principal base de dados utilizada pelo Suas hoje. Para tal, foi obtido o valor de cada cofinanciamento por família cadastrada no CadÚnico (no mês de setembro de 2016) e calculada a média transferida para os municípios de acordo com o porte. Nesse caso, diferentemente do obtido anteriormente, tem-se que a metrópole recebe o maior valor por família cadastrada no CadÚnico. Em seguida, são os municípios de menor porte (também mais vulneráveis de acordo com os demais indicadores analisados) que recebem o maior valor médio:

**Tabela 30: Valor do cofinanciamento estadual e federal por família cadastrada no CadÚnico, dos municípios por porte populacional – MG, 2017.**

Porte populacional	Média do valor cofinanciamento estadual por família cadastrada no Cadunico (set/2016)	Média do valor cofinanciamento federal por família cadastrada no Cadunico (set/2016)
Pequeno I	R\$ 29,69	R\$ 158,15
Pequeno II	R\$ 21,58	R\$ 116,47

Médio	R\$	21,28	R\$	127,21
Grande	R\$	25,83	R\$	120,64
Metrópole	R\$	46,31	R\$	161,44
Total geral	R\$	28,15	R\$	150,11

Fonte: Divisom/Subas/Sedese-MG; MDS. Elaboração própria.

Na última etapa, para comparar o valor do cofinanciamento praticado em relação ao nível de capacidade de gasto dos municípios mineiros e obter pistas sobre a forma como se dá a repartição do financiamento do Suas entre os três entes, realizou-se a análise do valor médio per capita das transferências intergovernamentais em relação ao PIB per capita municipal e em relação ao gasto total realizado pelo município em assistência social no ano de 2016. No primeiro caso, tem-se que os municípios concentrados nos quartis de menor PIB per capita (1 e 2) são aqueles que recebem maior valor per capita médio dos dois cofinanciamentos. No segundo caso, notou-se que o cofinanciamento estadual representou em média 1,8% do gasto municipal total realizado em ano 2016, sendo mais significativo no caso dos municípios de médio porte, seguido pelos municípios de pequeno porte I e grande porte. Já o cofinanciamento federal é mais significativo em relação ao gasto total municipal, representando em média 11,2%. Da mesma forma, a maior proporção é observada nos municípios de médio porte, seguido dos municípios de pequeno porte.

**Tabela 31: Média de valor per capita do cofinanciamento estadual e federal por quartil do PIB per capita dos municípios – MG, 2017.**

Quartil do PIB per capita	Média de valor per capita do cofinanciamento estadual (valor anual)	Média de valor per capita do cofinanciamento federal (valor anual)
1º - até R\$ 8.998,34	R\$ 5,12	R\$ 28,56
2º - de R\$ 8.998,35 a R\$ 12.355,36	R\$ 5,52	R\$ 28,75
3º - de R\$ 12.355,37 a R\$ 18.025,18	R\$ 4,64	R\$ 23,98
4º - acima de R\$ 18.025,18	R\$ 3,65	R\$ 21,01
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 4,73</b>	<b>R\$ 25,57</b>

Fonte: Divisom/Subas/Sedese-MG. Elaboração própria.

**Tabela 32: Média do cofinanciamento estadual e federal anual em relação ao gasto municipal em assistência social no ano 2016, dos municípios por porte populacional – MG.**

Porte populacional	Média do cofinanciamento estadual anual/gasto municipal ano 2016	Média do cofinanciamento federal anual gasto municipal ano 2016	Média do cofinanciamento estadual + federal anual/gasto municipal ano 2016
Pequeno I	1,8%	9,6%	11,4%
Pequeno II	1,7%	8,6%	10,3%
Médio	2,1%	10,0%	12,1%
Grande	1,8%	7,4%	9,2%
Metrópole	1,1%	3,7%	4,7%

<b>Total geral</b>	<b>1,8%</b>	<b>9,4%</b>	<b>11,2%</b>
--------------------	-------------	-------------	--------------

**Fonte: Fibra/TN; MDS; Divisom/Subas/Sedese-MG. Elaboração própria.**

Por fim, tendo em vista que a literatura na área indicou a relevância do gasto federal via transferência monetária de benefícios (que ocorre do governo federal diretamente para os beneficiários), mensurou-se a relação entre o valor total transferido no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada (BPC) para os municípios mineiros em 2016 com o gasto total em assistência social efetuado por eles no mesmo ano. Nesse caso, observa-se que o volume de recursos transferidos pelo governo federal é muito expressivo, comparado com o gasto no setor e com o valor transferido pela própria União para o cofinanciamento de serviços:

**Tabela 33: Média de % do valor das transferências monetárias (BPC e PBF) e de cofinanciamento federal de serviços em relação ao gasto municipal em assistência social em 2016 dos municípios por porte populacional – MG.**

<b>Porte populacional</b>	<b>Média de % do valor das transferências monetárias (BPC e PBF) federais em relação ao gasto municipal em assistência social em 2016</b>	<b>Média de % do valor das transferências monetárias (BPC e PBF) somado cofinanciamento federal para serviços em relação ao gasto municipal em assistência social em 2016</b>
Pequeno I	153%	163%
Pequeno II	221%	230%
Médio	286%	296%
Grande	173%	180%
Metrópole	87%	91%
<b>Total geral</b>	<b>168%</b>	<b>178%</b>

**Fonte: MDS. Elaboração própria.**

## 7. CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida pretendeu evidenciar a centralidade do modelo de financiamento como mecanismo de coordenação federativa no processo de institucionalização da política de assistência social iniciado a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social em meados dos anos 2000. Para tal, partiu-se de uma revisão teórica sobre as relações entre federalismo, descentralização e políticas sociais, seguido por etapas de análise conceitual e documental acerca do processo de descentralização da política de assistência social e da construção do modelo de financiamento vigente; e análise quantitativa e qualitativa de dados sobre a institucionalização e a operacionalização do financiamento da assistência social. Para operacionalizar as hipóteses e questões analíticas propostas, a pesquisa se baseou no estudo do caso do governo do Estado de Minas Gerais e seus municípios, no período de 2005 a 2016.

A revisão de literatura sobre os efeitos do federalismo e da descentralização para as políticas sociais brasileiras apontou que o processo de institucionalização das políticas sociais foi fortemente influenciado pelo legado prévio das políticas setoriais e pela adoção de mecanismos de coordenação federativa e de indução dos entes subnacionais. No caso da assistência social, como apontam Palotti e Costa (2011, p.212) a descentralização foi tardia e teve que “lidar com o duplo desafio de institucionalizar e legitimar um campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados”. Isso esteve relacionado principalmente ao legado anterior do setor, marcado pelo uso clientelista das intervenções sociais para com a população e uso como “moeda de troca” entre os governos locais e centrais, o que dificultou a superação de práticas de barganha política entre os entes federados. Ademais, o papel coadjuvante historicamente assumido pelo estado brasileiro nesse campo em relação à primazia das ofertas de iniciativa de entidades filantrópicas, da sociedade civil e da igreja, fez com que se configurasse um cenário de ofertas fragmentadas, descontínuas e desiguais no território. Deste modo, existia pouca capacidade institucional instalada nos três entes federados, em termos gerenciais, de recursos e de infraestrutura, para assumir a responsabilidade pela gestão e oferta dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, a existência de mecanismos de coordenação intergovenamental, que podem amenizar os conflitos advindos das formas de atuação competitiva e da barganha política, e de mecanismos de indução foram fundamentais em um contexto de crescimento da autonomia dos entes subnacionais, que precisaram de ser estimulados para adesão aos processos de transferência de funções na gestão e execução de políticas sociais.

Ademais, a revisão de literatura apontou que o modelo de federalismo fiscal adotado a partir da CF-1988 também influenciou o processo de descentralização das políticas sociais. Além de definir o modo como os recursos fiscais e tributários devem ser repartidos entre os entes de uma federação, possibilitando (ou não) que todos os entes obtivessem uma capacidade de financiamento compatível com suas novas responsabilidades, no federalismo fiscal brasileiro a distribuição do bolo tributário por meio de transferências intergovernamentais ganhou destaque após o processo de redemocratização. Elas se tornaram importantes mecanismos de indução da ação dos entes subnacionais e de cooperação federativa, além de poderem gerar efeitos equitativos na redistribuição de receitas nos eixos vertical e horizontal do sistema federativo.

No caso da política de assistência social, foco do presente estudo, foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em meados dos anos 2000 que alavancou seu processo de institucionalização. A partir da implantação do Suas se deu a instituição de uma regulação federal ampla, acompanhada pelo fortalecimento do papel desempenhado pelo governo central, pela criação de mecanismos de coordenação federativa, de estratégias de indução de adesão dos entes subnacionais e da conformação do modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais “fundo a fundo”. Esses fatores foram importantes para que a descentralização da assistência social fosse efetivada, de forma a incentivar que os entes subnacionais assumissem suas responsabilidades.

Dentre esses instrumentos, destacou-se na análise realizada a conformação de um modelo de financiamento compartilhado entre os três entes, baseado em transferências intergovernamentais, em mecanismos de indução, de negociação intergovernamental e de controle social. Ao longo do processo de descentralização da assistência social e da consolidação do Suas, o processo de habilitação foi integrado à instituição do cofinanciamento via transferências continuadas, o que resultou numa combinação de estratégias de indução do fortalecimento da capacidade de gestão e de incentivo financeiro, que agiram como catalizadores da adesão dos municípios ao Suas. Ademais, as transferências intergovernamentais foram vinculadas à implantação de serviços tipificados e programas socioassistenciais, o que lhes conferiu forte caráter indutor de implantação de serviços a nível local. Nesse sentido, observou-se que o financiamento se configurou como um instrumento central de coordenação federativa ao longo do processo de descentralização.

Aqui, cabe destacar que o estabelecimento de um sistema de transferências intergovernamentais como forma de redistribuição do bolo da receita tributária, inclusive

transferências com vinculações constitucionais de gasto nos governos subnacionais, não foi inaugurado pela CF-1988. Arretche (2005) mostrou que o arranjo do federalismo fiscal adotado no Brasil até os dias atuais foi, na realidade, inaugurado com a Constituição de 1946. A partir da CF-1988, as transferências intergovernamentais tornaram-se importantes fontes de receita dos governos subnacionais, principalmente o FPM e FPE, que concederam grande grau de autonomia aos governos municipais e estaduais na sua utilização. Entretanto, tendo em vista a perda relativa de participação da União na repartição da receita, somada ao fato de que o texto constitucional não foi claro na delimitação das responsabilidades de cada ente no processo de descentralização de encargos, o governo federal foi progressivamente retendo parte das receitas (principalmente de contribuições sociais) e criando transferências intergovernamentais com vinculação de gastos. Para a autora, a inovação nesse momento foi a definição pelo texto constitucional de áreas prioritárias de gasto, como a saúde e a educação. Arretche (2005) classificou esses repasses como transferências condicionadas e observou que elas tiveram um duplo efeito: estimularam a adesão dos governos subnacionais às políticas sociais descentralizadas e apresentaram resultados redistributivos expressivos, ainda que não suficientes para contornar as desigualdades territoriais estruturais do país. Assim, tem-se o argumento da autora reforça a proposição de que as transferências intergovernamentais podem ser vistas como mecanismos de coordenação estratégicos no processo de descentralização das políticas sociais, além de agirem como fator de fortalecimento da capacidade institucional desses entes.

A partir dessa contextualização, a pesquisa se voltou para a análise quantitativa e qualitativa de dados, a fim de verificar a hipótese de que o modelo de financiamento da política de assistência social corresponde a um mecanismo de coordenação federativa central para a compreensão do processo de institucionalização dessa política, destacadamente nos níveis subnacionais. Para isso, foram analisadas variáveis que pudessem apontar se o modelo de financiamento agiu como indutor dos entes subnacionais para a adesão às diretrizes nacionais e para a assunção de suas responsabilidades frente ao processo de descentralização colocado pela CF-1988. Para operacionalizar o estudo, escolheu-se como unidade de análise o Estado de Minas Gerais - seus 853 municípios e o governo estadual - no período de 2005 a 2016.

Como apontado, no Suas o financiamento é operacionalizado por meio da criação de fundos especiais de gestão orçamentária, que têm a função de alocar os recursos financeiros aplicados no setor, e por meio de transferências intergovernamentais denominadas fundo a

fundo – da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios sob sua jurisdição.

O desenvolvimento da pesquisa partiu da compreensão de que esse processo de institucionalização do financiamento envolveu a superação de fragilidades institucionais herdadas do legado prévio do setor, alcançada por meio da delimitação de um campo específico de atuação da assistência social como política pública (criação do Suas e da elaboração de normativas legais e infralegais), da delimitação das responsabilidades de cada ente federado (responsabilidades compartilhadas de financiamento dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais), assim como do estabelecimento de um lócus institucional de gestão da política em cada nível de governo.

No que tange ao modelo de financiamento, esse lócus correspondeu à criação dos fundos de assistência social. Partiu-se da premissa de que os fundos de assistência social correspondem a instrumentos essenciais para a consolidação do modelo de transferências desenhado pelo Suas, assim como materializam a instalação de capacidade institucional para a gestão e a implementação da política de assistência social nos governos nacional e subnacionais.

Dessa forma, no que tange ao fortalecimento da capacidade institucional nos entes subnacionais, foram analisadas variáveis relacionadas à composição e ao funcionamento dos órgãos gestores e dos fundos de assistência social, coletadas por meio do Censo Suas/MDS, além de dados sobre o gasto realizado em assistência social após a criação dos fundos, obtidos por meio do Finbra/Tesouro Nacional e do Portal da Transparência de MG. Essa premissa se baseou no entendimento de que os fundos de assistência social fortalecem a autonomia do gestor da área, promovem o alinhamento da utilização dos recursos do setor conforme as normativas e os objetos da política nacional de assistência social, e contribuem para a transparência e o controle social sobre a utilização dos recursos. Essa análise apontou evidências de que a institucionalização do modelo de financiamento a assistência social se fortaleceu a partir da criação do Suas, mas ainda não foi consolidada.

De acordo com a CF-1988 e com a LOAS, o gestor de assistência social deve exercer comando único sobre as ações da pasta, assim como sobre seus recursos, de modo a garantir a autonomia administrativa e a utilização dos recursos conforme as normativas da área. Isso se torna mais relevante quando se considera que historicamente o setor possui uma trajetória de subordinação em relação às demais políticas sociais. Observou-se que somente 19% estados e

78,5% dos municípios de MG possuíam secretaria exclusiva em 2016<sup>30</sup>. Verificou-se ainda que, em 2016, 69% órgãos gestores estaduais e 51,6% dos municípios possuíam um setor formalizado específico para a gestão orçamentária e financeira implantado. Porém, o baixo número médio de profissionais alocados nos fundos revelou que a formalização do setor não correspondeu diretamente à conformação de capacidade institucional. Quanto ao funcionamento, quase a totalidade dos fundos cumpria os critérios formais de instituição (conformação como unidade orçamentária específica e cadastro no CNPJ). No entanto, isso não correspondeu a ganhos na autonomia do secretário de assistência social na gestão dos recursos (o ordenador de despesas era o secretário de assistência social em 84,6% dos estados e em 69,3% dos municípios) e nem ao cumprimento da diretriz de execução da totalidade dos recursos aplicados na assistência social no fundo. Pelo contrário, os dados apontaram que esse corresponde ao fator de maior fragilidade do financiamento, principalmente no âmbito dos estados. A existência de fundos paralelos ao fundo de assistência social constitui-se como um dos principais desafios no campo da gestão financeira da política de assistência social. Isso demonstra que não se alcançou a consolidação de um orçamento único por esfera de governo que reúna os recursos destinados aos serviços, benefícios, programas e projetos da área, o que pode fragilizar a autonomia de gestão e o comando único pelo gestor da área. Ademais, a dispersão dos recursos dificulta o controle social da política, uma vez que os fundos específicos devem ser submetidos à deliberação dos conselhos do setor. Observou-se ainda que muitos estados não cumprem sua responsabilidade no cofinanciamento dos serviços e benefícios socioassistenciais, por meio de repasse na modalidade fundo a fundo aos municípios sob sua jurisdição. O Censo Suas apontou que em 2016 apenas 80,7% dos estados informaram realizar cofinanciamento fundo a fundo e somente 74,9% dos municípios recebiam algum tipo de cofinanciamento (via convênio ou fundo a fundo).

Em seguida, buscou-se verificar se a institucionalização dos fundos implicou no crescimento do aporte de recursos no setor, esperado após a implantação do Suas e a assunção pelos entes subnacionais de suas responsabilidades na gestão e na oferta de serviços. A análise da evolução dos gastos na assistência social mostrou que no nível estadual o gasto em assistência social per capita é baixo (variou entre o máximo de R\$ 14,46 e o mínimo de R\$ 3,74) e que a trajetória do gasto apresentou perda de importância relativa no gasto total no

---

<sup>30</sup> Destaca-se aqui que a existência da secretaria exclusiva não garante por si só a instalação de capacidade institucional nem tampouco determina a subordinação da pasta à outra política pública (o compartilhamento do órgão gestor pode agir, por exemplo, como um fator promotor de integração com outras políticas sociais). A análise desse fator de modo conjunto com as demais variáveis fornece indicativos mais sólidos sobre o fortalecimento da autonomia do gestor da pasta.

período analisado: o gasto em assistência social representava 0,2% do gasto total em 2005, e caiu para 0,1% em 2016. No caso do gasto em assistência social pelo governo de Minas Gerais, o fortalecimento da regulação federal sobre as obrigações de gestão, capacitação, apoio técnico, implantação de serviços regionalizados e cofinanciamento para municípios após a criação do Suas parece não ter feito com que os esforços do governo convergissem para a sua priorização em relação a políticas com regulação mais incipiente, como o transporte, a agricultura, a gestão ambiental, urbanismo e cultura, como seria esperado de acordo com o argumento de Arretche (2010).

Na análise específica do FEAS-MG, os resultados apontaram que o valor de despesa paga no fundo cresceu após o ano de 2005. Entretanto, os recursos alocados no fundo possuem uma representação muito baixa na despesa geral, não ultrapassando 0,09%, e seus ganhos foram pouco expressivos, principalmente quando comparados com o gasto per capita realizado pelos municípios mineiros e pelo gasto realizado pelo governo federal. Ademais, observou-se que nem todos os recursos da função 08 foram alocados no FEAS, conforme definido nas normativas do Suas. Não obstante, comparando os anos de 2005 e 2016, nota-se que, apesar de ainda não abranger toda a despesa classificada como de assistência social, houve uma concentração dos recursos na unidade do FEAS.

Em relação à atribuição de realizar o cofinanciamento fundo a fundo, observou-se que o FEAS-MG passou por um processo de fortalecimento das normativas a regulamentação desde sua criação, além da instalação de capacidade institucional por meio da sua estruturação e do volume de recursos aportados – principalmente no ano de 2015. Esse regaste da conformação do modelo do financiamento da política de assistência social no estado apontou que houve um alargamento das responsabilidades assumidas frente ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais por meio da transferência de recursos aos municípios. Ainda que o cumprimento dessa responsabilidade não tenha representado ganhos mais expressivos em termos proporcionais ao gasto geral do estado para o fundo de assistência social, os dados demonstraram que progressivamente a maior parte do gasto se deu na modalidade de transferência para municípios, ou seja, no cofinanciamento de serviços e benefícios. No entanto, o modelo de cofinanciamento fundo a fundo ainda não foi consolidado no estado, conforme os dispositivos da LOAS e da Lei estadual nº 12.262/1996 que preveem o repasse de forma regular e automática. Dados da Sedese apontaram que a regularidade do repasse aos municípios do principal piso de cofinanciamento (o Piso Mineiro de Assistência Social) não foi mantida desde a sua criação do PMAS, com exceção do ano de 2015.

Assim, no que tange à evolução do gasto estadual, destaca-se a grande irregularidade do gasto na assistência social ao longo da série histórica. Esperava-se que o modelo de financiamento induzisse o estado para a assunção da responsabilidade de cofinanciamento das ofertas de assistência social pelos entes federados, por meio do repasse fundo a fundo aos municípios de modo regular e automático. Porém, os dados apontaram que o gasto realizado no FEAS-MG oscilou muito durante o período, o que aponta que no caso de MG não foram conformadas relações federativas mais estáveis ou cooperativas.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, conforme exposto por Abrucio (2006) e por Neto (2013), os estados perderam importância relativa na distribuição das receitas depois dos anos 1990 e sofreram com processo de endividamento e o forte ajustamento econômico-financeiro imposto a eles pelo governo federal a partir do início dos anos 2000. Soma-se a isso que ao final dos anos 2000 o Brasil enfrentou um contexto de crise econômica, que afetou substancialmente os governos estaduais. Corroborando isso, os dados sobre o gasto de MG apontaram que a maior parte das despesas desse período foi destinada ao pagamento de encargos especiais, com representação de 28,9% do gasto em 2005 e de 28,58% em 2016, o que poderia auxiliar na compreensão da irregularidade do gasto em assistência social. Ademais, fatores de ordem política podem ter influenciado esse desempenho, tendo em vista que no período de 2003 a 2014 o estado foi governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cuja oposição às propostas do governo federal no mesmo período (governo do Partido dos Trabalhadores) deve ser considerada.

Já a análise da evolução dos gastos na assistência social nos municípios mineiros revelou um quadro mais otimista. Os resultados mostraram que, de 2005 até o ano de 2016, observou-se uma tendência de crescimento do gasto anual absoluto e proporcional na função assistência social no nível municipal, com algumas oscilações. A comparação entre o gasto em termos absolutos com o gasto proporcional ao gasto geral nas demais funções demonstrou que após a implantação do Suas os municípios mineiros aportaram mais recursos em termos financeiros e relativos nas ações de assistência social. O valor do gasto per capita também apresentou trajetória crescente. Ademais, seu valor médio variou entre R\$ 48,83 em 2005 e R\$ 226,42 em 2016, muito maior do que o gasto per capita realizado pelo governo estadual, que variou entre R\$ 3,74 e R\$ 14,46. Destaca-se ainda que a variação do gasto per capita em assistência social acompanhou a variação do gasto total. Assim, pode-se inferir que a evolução do gasto médio dos municípios ao longo do tempo indica que, após a implantação do Suas, esses entes assumiram responsabilidades importantes na oferta de serviços socioassistenciais e que essa

assunção implicou no crescimento do aporte de recursos financeiros no setor. Não obstante, no caso de Minas Gerais, esse crescimento está relacionado ao crescimento também das receitas e do gasto municipal. Destaca-se ainda que a assistência social assumiu uma posição mais relevante dentro do gasto total por função. O panorama traçado sugere que o fortalecimento da regulação federal, somado à indução de implantação de várias unidades estatais de provisão de serviços públicos (como os Cras), favoreceu a priorização do setor.

Tendo vista a grande desigualdade social, econômica e política entre os territórios brasileiros, verificou-se o grau de heterogeneidade do gasto entre os municípios mineiros. De acordo com Arretche (2010), a uniformidade no gasto seria esperada no caso de políticas reguladas, efeito da combinação de regulação das receitas municipais com regulação das despesas municipais. Apesar de a autora não incluir naquele momento a assistência social como política regulada, entende-se, no escopo dessa pesquisa, que o fortalecimento da regulação federal ocorrido após a implantação do Suas permite uma aproximação do setor a esse conceito. Assim, esperava-se que o grau de variação no nível de gasto entre os municípios indicasse se a regulação federal gerou o efeito esperado de convergência no gasto. A análise estatística descritiva do valor de gasto em assistência social em cada município, na comparação entre os anos de 2005 e 2016, apontou que houve um aumento do valor anual médio gasto, do percentual médio gasto e do gasto médio per capita. Esse aumento foi acompanhado em uma redução do desvio-padrão nos três casos, ou seja, de uma redução da variação do gasto entre os municípios mineiros, conforme esperado a partir do fortalecimento da regulação federal. Além disso, o gasto médio cresceu em todos os portes. Já o gasto proporcional cresceu mais nos municípios de pequeno porte.

A análise exploratória sobre a relação entre o valor transferido por ano por município pelo governo federal e estadual e variáveis relacionadas à demanda por serviços socioassistenciais e a presença de fatores de vulnerabilidade e risco social buscou averiguar o caráter equitativo (ou não) do cofinanciamento. Ela se baseou na proposição de Rezende (2010) de que a vinculação de receitas deveria aproximar a repartição de recursos à repartição de demanda por serviços básicos, cabendo ao governo federal aportar recursos complementares para corrigir possíveis desequilíbrios horizontais, de modo que seja garantido a todos os cidadãos brasileiros o mesmo padrão de acesso aos serviços essenciais. No caso da presente pesquisa, compreendeu-se que também os entes estaduais podem cumprir a função de minimizar desigualdades intrarregionais. Os resultados encontrados apontam que os critérios de elegibilidade e partilha adotados no nível federal e no nível estadual contribuem para uma

distribuição equitativa dos recursos, capaz de equilibrar a incidência de fatores de vulnerabilidade e presença do público alvo da política com maiores valores relativos das transferências intergovernamentais. Esse efeito equitativo e redistributivo sugere que as instâncias de pactuação e de controle social da política apresentaram um desempenho importante como mecanismos de coordenação integovernamental sobre a partilha dos recursos de cofinanciamento.

A análise do grau de equidade de distribuição dos recursos das transferências federais e estaduais baseada na distribuição dos municípios de acordo com faixas do IDH-M e do IVS mostrou que os municípios menos desenvolvidos e mais vulneráveis possuem os maiores valores per capita médios. Utilizou-se também como parâmetro a concentração de pessoas em situação de pobreza e vulneráveis à pobreza. Mais uma vez os resultados foram positivos. Os dados apontaram que os municípios de pequeno porte, ou seja, menos de 20 mil habitantes, tendem a concentrar o maior número de pessoas em situação de pobreza ou de vulnerabilidade e também tendem a receber o maior valor per capita do cofinanciamento estadual. A análise do valor do cofinanciamento federal e estadual por família cadastrada no CadÚnico (no mês de setembro de 2016), porém, diferentemente do obtido anteriormente, mostrou que a metrópole recebe o maior valor por família cadastrada no CadÚnico, seguida pelos municípios de menor porte (também mais vulneráveis de acordo com os demais indicadores analisados) que recebem o maior valor médio.

Por fim, para analisar como tem se dado a partilha do financiamento entre os três entes federados, foi realizada uma comparação entre os valores transferidos pelos entes federal e estadual e o gasto em assistência social realizado pelos municípios. Os dados mostraram que os municípios concentrados nos quartis de menor PIB per capita (1 e 2) são aqueles que recebem maior valor per capita médio dos dois cofinanciamentos. Notou-se que o cofinanciamento estadual representou em média 1,8% do gasto municipal total realizado em ano 2016, sendo mais significativo no caso dos municípios de médio porte, seguido pelos municípios de pequeno porte I e grande porte. Já o cofinanciamento federal é mais significativo em relação ao gasto total municipal, representando em média 11,2%. Da mesma forma, a maior proporção é observada nos municípios de médio porte, seguido dos municípios de pequeno porte.

Notou-se também que o montante de benefícios monetários transferidos pelo governo federal diretamente aos usuários corresponde a um investimento em assistência social muito significativo – correspondeu a 168% do gasto total realizado pelos municípios no ano de 2016. Ele é mais significativo nos municípios de porte médio, pequeno porte II e grande. Apesar de

não se constituir como uma fonte direta de receita da política de assistência social, compreende-se que o repasse de benefícios monetários corresponde a uma estratégia relevante para o alcance dos objetivos da política de assistência social, de redução da desigualdade social e da pobreza, que deve ser combinado à oferta dos serviços, programas e projetos socioassistenciais pelos municípios.

Assim, de forma geral, conclui-se que o modelo de financiamento do Suas, baseado em uma regulação federal forte e em transferências intergovernamentais de caráter indutor, constituiu-se como um instrumento central de coordenação federativa que contribuiu para a consolidação do processo de institucionalização da política de assistência social em Minas Gerais. Para tal, compreendeu-se que esse processo de institucionalização do financiamento envolveu a instalação de capacidade institucional para gestão e implementação da política de assistência social nos governos subnacionais por meio da criação dos fundos de assistência social. O crescimento do gasto social em termos absolutos e relativos realizado pelos municípios mineiros e a redução da variação do gasto entre eles indicam que houve adesão e conformidade (no sentido proposto por Arretche para as políticas reguladas) desses entes ao processo de descentralização da assistência social, assim como a assunção de suas responsabilidades federativas. No caso do ente estadual, possivelmente influenciado pela crise econômica e por fatores político-partidários, tem-se que o processo de institucionalização do fundo de assistência social não implicou no crescimento sustentado do investimento no setor, nem tampouco em ganhos de priorização em relação a outras políticas sociais não reguladas.

Por fim, ressalta-se que as transformações mais recentes no modelo de financiamento apontadas no item 4.10, relacionadas à adoção da medida de suspensão dos repasses do cofinanciamento para os entes que possuem um valor alto de saldo em conta sem utilização, assim como às consequências da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 para o orçamento das políticas sociais, podem comprometer a sustentabilidade dos ganhos obtidos até o presente momento. É necessário acompanhar como se darão as disputas por recursos do orçamento federal nos próximos anos, a fim de observar os reais impactos sobre o aporte de recursos realizado por cada ente federado no setor. Essas alterações podem fragilizar as relações de cooperação federativa, fundamentais para a manutenção e qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais ofertados para aos cidadãos brasileiros.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-126.

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

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismos e políticas sociais. In: Affonso, R.B.A. e Silva, P.L.B (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

ARRETCHE, Marta. “Mitos da descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas”? RBCS, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Ano 11, n. 31, junho de 1996.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000, p. 21-74.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA e FERRAREZI (orgs). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, ENAP, 2006.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, vol.18, nº2, p. 17-26, 2004.

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

BRANDÃO, Mariana Patrus Ananias de Souza. **O cofinanciamento na prestação dos serviços socioassistenciais**: Uma análise dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social (2011-2014). Belo Horizonte: Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, 2015.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS 2012**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

BRASIL. **Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a.

BRASIL. Vigilância Social: Garantia do caráter Público da Política de Assistência Social. In: **CapacitaSUAS Caderno 3**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b.

BRASIL. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, Edição 2017, 2016a.

BRASIL. **II PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2016/2026)**: Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, 2016b.

BROSE, Markus. Descentralização e Good Government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais. In: **Revista do Serviço Público**, 53 (3), p. 93-133, 2002.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: Organização, abrangência, tensões da ação estatal. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2009.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** — vinte anos da Constituição federal. Brasília: Ipea, 2009. (Capítulo 1: p. 17-68).

CARNEIRO, Ricardo. **Descentralização e gestão local: considerações a partir da experiência brasileira no campo das políticas sociais**. In: XIX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2014, Quito. XIX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas: CLAD, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2016.

COSTA, B. L. D.; MOREIRA, Máira Santos. A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS MINEIROS ENTRE 2005 E 2013. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; ROCHA, Carlos Vasconcelos; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; SOUKI, Léa Guimarães. (Orgs.). **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 380-405.

ESCORSIM, Silvana Maria. **A filantropia no Brasil**: entre a caridade e a política de assistência social. Espaço Acadêmico, 8(86), 86-96, 2008.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002)**: Entre a Cidadania e a Caridade. Tese de doutorado defendida na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas, 19 de agosto de 2005.

FONSECA, Sérgio César da; ALMEIDA, Elmir de. A Legião Brasileira de Assistência em São Paulo e a interiorização de políticas para a infância. Porto Alegre: **Hist. Educ. (Online)**, v. 20, n. 49, p. 123-141, Maio/ago., 2016.

FLEURY, S. A seguridade social inconclusa. In: Fleury, S. **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Inesc, 2004. Disponível em: [app.ebape.fgv.br/comum/arq/PP/peep/cap\\_liv/seguridade\\_social.pdf](http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/PP/peep/cap_liv/seguridade_social.pdf).

FRANZESE, C. e ABRUCIO, F.L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE et al. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**.

Brasília: ENAP, 2009.

KHAIR, Amir. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MESQUITA, A.C.S.; MARTINS, R.F.; CRUZ, T.M.E. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: IPEA, TD 1724, 2012.

MOKATE, Karen. **Eficacia, eficiencia, equidade, sustentabilidad**. Que queremos decir? Series Documentos de Trabajo I-24, Indes/BID Washington, D.C. 2001.

OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco Brasileiro: 1889-2009. In: CASTRO, Jorge Abraão de e SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos (orgs). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil**: 1980/1996. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N° 649, 1999.

POLLITT, Christopher. Decentralization: a central concept in contemporary public management. In: Ferlie, Ewan; Lynn Jr., Laurence E.; Pollitt, Christopher. **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 371-397.

QUIROGA, Ana Maria. **A construção da Assistência Social no Rio de Janeiro**: cenários da 1ª República. Sem data. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/14416/14416.PDFXXvmi=wijxnZCHS41ZAmPvKPV8dlWxfCzoP3CnmVmKVZsO4uOFSEcDt8MitKgKmQadUMBhJx3Fwxw22jHVZUAs3mbw7shujrIefkv0jAGh7bkav36uxGZ14azcERHxkqcBLJB5jinqiC1MIwKpvMtHmGlenjzOvbBfMGA552BNECBm9mMGagnwxJLl4lbAwNQktrqzt2n8F0uPmivwAT4xEQTld6jLTb6oDxZ7BnfgnL6K5CiFwndbe8Usfee9plz3Txb>.

QUIROGA, Ana Maria. **Assistência e Poder: revendo uma articulação histórica**. Rio de Janeiro, Revista Praia Vermelha, 18. 1 semestre, 2008.

RICUPERO, Bernardo . Sete Lições sobre as Interpretações do Brasil. São Paulo: Ed. Alameda, 2007.

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

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Londrina: **Serv. Soc. Rev.**, v. 14, n.2, p. 5 04-22, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Cofinanciamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI. Londrina: **Serv. Soc. Rev.**, v. 17, n.1, p. 178-203, jul./dez. 2014.

SALVADOR, Evilásio e TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. São Luís: **R. Pol. Públ.**, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SILVA, A.L.N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 49(5), p. 167-1192, set./out. 2015.

SNAS/MDS. **Uma análise da Política de Assistência Social a partir dos principais resultados do Censo SUAS 2014**. Apresentação realizada no IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do SUAS de 2015. Elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/IX-ENMVS\\_Mesa3.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/IX-ENMVS_Mesa3.pdf).

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: Colin, Denise Ratmann Arruda et al. (orgs). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Financiamento e política pública de assistência social. São Paulo: **Revista Parlamento e Sociedade**, v.4 n.7 p.103-120, jul.-dez. 2016.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social na era Suas. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: 2009.

YAZBEK, M.C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. **Capacita SUAS – Volume 1 – SUAS: Configurando os eixos de mudanças**. Brasília: MDS, 2008.