

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Isabela Elias Monteiro

O COMPORTAMENTO DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE
À CRISE ECONÔMICA: uma análise com ênfase nos municípios mineiros

Belo Horizonte

2021

Isabela Elias Monteiro

O COMPORTAMENTO DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE
À CRISE ECONÔMICA: uma análise com ênfase nos municípios mineiros

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
2021

M775c Monteiro, Isabela Elias.
O comportamento do financiamento da assistência social frente à crise econômica [manuscrito] : uma análise com ênfase nos municípios mineiros / Isabela Elias Monteiro. – 2021. [14], 98 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 107-112

1. Assistência social – Financiamento – Minas Gerais. 2. Crise econômica – Administração municipal – Minas Gerais. 3. Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS). I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

CDU 36:336.645(815.1)

Isabela Elias Monteiro

IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA NO FINANCIAMENTO DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise com ênfase nos municípios mineiros

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Bruno Lazzarotti

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro

Yann

Prof. Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro

Reinaldo

Prof. Reinaldo de Carvalho de Moraes – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 3 de dezembro de 2021

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, em especial meus pais e minha irmã que me deram suporte diariamente nesta trajetória e tornaram a realização deste sonho possível.

Ao meu orientador, Bruno Lazzarotti, que com muito bom humor sempre me trouxe confiança, boas ideias, aprendizados e imensas contribuições que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos amigos queridos que fiz no Csap e tornaram a minha rotina mais divertida nestes quatro anos, em especial a Anninha, Duda, Felipe, Gabi, Kamila, Milena, Palominha, Paulinha, a Comissão e aos demais colegas do 40 Csap.

As amigas queridas de vida, que sempre me transmitiram força e alegria. Aos demais anjos que me inspiraram, incentivaram e contribuíram para minha caminhada até aqui.

A Deus e Nossa Senhora que sempre cuidaram de mim, até nos pequenos detalhes!

Sou muito grata por esta oportunidade e espero contribuir para uma melhor administração pública!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os impactos que a crise econômica brasileira, de meados da década de 2010, causou no financiamento da assistência social com ênfase nos municípios mineiros. Nesse sentido, visou-se ampliar o conhecimento em relação a como se distribuíram e o grau de equidade destes impactos entre os municípios de Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa básica, quantitativa e de caráter descritivo da evolução das despesas em assistência social entre 2013 e 2019, com foco nos momentos de declínio e recuperação de tais dispêndios, denominados período A e período B, respectivamente. Para isso, o estudo se baseou, primordialmente, em uma análise estatística do gasto municipal total na função de assistência social, considerando também a representatividade de transferências estaduais e federais na referida despesa, além do gasto municipal per capita em atividades de assistência social e cidadania e do Piso Mineiro de Assistência Social. Estes dois últimos são também analisados pela ótica das variáveis de porte populacional, região de planejamento, percentual da população cadastrada no CadÚnico, IDHM, PIB *per capita* e esforço orçamentário municipal. A partir das análises realizadas, inferiu-se que o financiamento da assistência social é sensível ao cenário de adversidades econômicas, de modo que as transferências intergovernamentais apresentaram expressivas variações entre os anos. Por fim, destaca-se que, em relação à distribuição destes impactos entre os municípios mineiros, as oscilações tanto do gasto per capita municipal, quanto do Piso Mineiro de Assistência Social se mostraram regressivas a partir de variáveis relevantes frente o contexto de crise econômica.

Palavras-chave: Assistência social. Financiamento. Cofinanciamento. Crise econômica. Piso Mineiro de Assistência Social.

ABSTRACT

The present academic work aims to analyze the impacts that the Brazilian economic crisis of the mid-2010s caused on the financing of social assistance, with emphasis on the municipalities of Minas Gerais. In this sense, we aimed to expand our knowledge of how these impacts were distributed and their degree of equity among the municipalities of Minas Gerais. This is a basic, quantitative and descriptive research of the evolution of social assistance expenditures between 2013 and 2019, focusing on the moments of decline and recovery of such expenditures, called period A and period B, respectively. To this end, the study was based primarily on a statistical analysis of total municipal spending on the social assistance function, also considering the proportion of state and federal transfers in said expenditure, in addition to the per capita municipal spending on social assistance and citizenship activities and the Mineiro Piso de Assistência Social. The latter two are also analyzed according to the variables of population size, planning region, percentage of the population enrolled in the CadÚnico, HDI, GDP per capita, and municipal budget effort. Based on the analyses carried out, it was inferred that social welfare financing is sensitive to the scenario of economic adversities, so that intergovernmental transfers showed significant variations among the years. Finally, it is emphasized that, in relation to the distribution of these impacts among the municipalities of Minas Gerais, the oscillations of both the municipal per capita expenditure and the Piso Mineiro de Assistência Social have shown themselves to be regressive from relevant variables in the face of the economic crisis context.

Keywords: Social Assistance. Financing. Co-financing. Economic Crisis. Piso Mineiro de Assistência Social.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receitas e despesas primárias em relação ao PIB nacional (%) – Estados e municípios brasileiros, 2016 a 2019.....	38
Gráfico 2 – Evolução da receita corrente dos municípios brasileiros, 2011 a 2018 (valores em moeda constante de 2018, bilhões de reais).....	39
Gráfico 3 – Evolução do resultado orçamentário - Governo de Minas Gerais, 2010 a 2019 (valores em moeda corrente, milhões de reais).....	40
Gráfico 4 – Despesas totais com a Função 08 nas três esferas da federação, 2002 a 2018 - (valores em moeda corrente e constante de dezembro de 2018, bilhões de reais).....	41
Gráfico 5 – Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social (Função 08), exclusive transferências de renda, 2002 a 2018 - (valores em moeda corrente e constante de dezembro de 2018, bilhões de reais)	42
Gráfico 6 – Despesa Paga Municipal em Assistência Social – Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, bilhões de reais)....	50
Gráfico 7 – Proporção total do gasto do FNAS, Piso Mineiro e gastos municipais próprios + demais transferências no gasto municipal total na função assistência social (função 08) - Minas Gerais, 2013 a 2019 (%).....	52
Gráfico 8 – Proporção anual do gasto do FNAS, Piso Mineiro e gastos municipais próprios + demais transferências no gasto municipal total na função assistência social (função 08) - Minas Gerais, 2013 a 2019 (%).....	55
Gráfico 9 – Variação do Gasto Municipal Total em assistência social (função 08), Piso Mineiro e Financiamento do FNAS - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%).....	56
Gráfico 10 – Boxplot do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	59
Gráfico 11 – Número Índice da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania – Minas Gerais, 2014 a 2019.....	60
Gráfico 12 – Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por porte populacional - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	62

Gráfico 13 - Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por porte populacional - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)	65
Gráfico 14 – Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por região de planejamento - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	67
Gráfico 15 – Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por região de planejamento - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)	68
Gráfico 16 – Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	70
Gráfico 17 – Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%).....	71
Gráfico 18 – Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	72
Gráfico 19 – Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)	74
Gráfico 20 – Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de PIB <i>per capita</i> - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	75
Gráfico 21 – Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de PIB <i>per capita</i> - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)	76
Gráfico 22 – Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	78
Gráfico 23 – Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)	79

Gráfico 24 – Proporção anual do Piso Mineiro de Assistência Social e Demais Gastos do Feas no Gasto Total do Feas - Minas Gerais, 2013 a 2019 (%).....	83
Gráfico 25 – Valor Pago de Piso Mineiro de Assistência Social – Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, milhões de reais).....	88
Gráfico 26 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por porte populacional - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	89
Gráfico 27 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por porte populacional - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)	90
Gráfico 28 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por região de planejamento - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	92
Gráfico 29 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por região de planejamento - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)	93
Gráfico 30 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	94
Gráfico 31 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%).....	95
Gráfico 32 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	96
Gráfico 33 - Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)	97
Gráfico 34 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de PIB <i>per capita</i> - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	98

Gráfico 35 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de PIB <i>per capita</i> - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)	99
Gráfico 36 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	101
Gráfico 37 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Institucional do SUAS	29
Figura 2 – Esquema do Financiamento da Assistência Social	33
Figura 3 – Faixas do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos recursos do FEAS aplicados no cofinanciamento de 2011 a 2016 - MG	43
Tabela 2 – Descrição das Variáveis de Análise do Trabalho	45
Tabela 3 – Quantidade de Municípios com informações disponíveis no Siconfi (STN) – Minas Gerais, 2013 a 2019.	49
Tabela 4 – Evolução do Gasto Municipal Total em assistência social (função 08), Piso Mineiro e Financiamento do FNAS - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante, reais).....	53
Tabela 5 - Mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	60
Tabela 6 – Estatísticas Descritivas do gasto <i>per capita</i> municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais).....	61
Tabela 7 – Quantidade de municípios por região de planejamento de Minas Gerais.	66
Tabela 8 - Evolução da Despesa Paga Estadual Total e Despesa Paga na Função Assistência Social - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	82
Tabela 9 – Evolução do Gasto Total do Feas e Piso Mineiro de Assistência Social - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	84
Tabela 10 – Evolução do Piso Mineiro de Assistência Social - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AS	Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais
Cagec	Cadastro Geral de Convenentes
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF-88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
Cogemas	Colegiado dos Gestores Municipais da Assistência Social do Estado de Minas Gerais
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano
ID-SUAS	Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social
IGD PBF-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família
IGD PBF-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família

IGD-SUAS Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

IGDSUAS-E Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social

IGDSUAS-M Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social

IGP-M Índice Geral de Preços do Mercado

IMRS Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LBA Legião Brasileira de Assistência

LOAS Lei Orgânica da Assistência Social

MDS Ministério do Desenvolvimento Social

MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB Norma Operacional Básica

NOB/SUAS Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAS Política de Assistência Social

PIB Produto Interno Bruto

PMAS Piso Mineiro de Assistência Social

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Sedese Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SIMSUAS Sistema e Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social

STN Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	OBJETIVOS.....	19
2.1	Objetivos específicos.....	19
3	REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL	20
3.1	Federalismo, descentralização e políticas sociais.....	20
3.2	A institucionalização da política de assistência social no Brasil	23
3.3	Estrutura institucional formal do SUAS	28
3.4	Mecanismos de financiamento	31
3.5	A crise econômica da década de 2010	35
4	METODOLOGIA	44
5	O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO CONTEXTO DE CRISE	48
5.1	O gasto total em assistência social dos municípios mineiros.....	48
5.2	A representatividade de transferências federais e estaduais no gasto municipal total em assistência social.....	50
6	A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPACTOS DA CRISE NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DENTRE OS MUNICÍPIOS MINEIROS.....	58
6.1	O gasto <i>per capita</i> em atividades de assistência social e cidadania dos municípios mineiros	58
6.1.1	O gasto <i>per capita</i> municipal e o porte populacional.....	61
6.1.2	O gasto <i>per capita</i> municipal e as regiões de planejamento	65
6.1.3	O gasto <i>per capita</i> municipal e as variáveis socioeconômicas.....	68
6.1.4	O gasto <i>per capita</i> municipal e o esforço orçamentário municipal	77
6.2	O Piso Mineiro de Assistência Social.....	80
6.2.1	O Piso Mineiro e o porte populacional.....	88
6.2.2	O Piso Mineiro e as regiões de planejamento	90
6.2.3	O Piso Mineiro e as variáveis socioeconômicas.....	93
6.2.4	O Piso Mineiro e o esforço orçamentário	100
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social historicamente esteve associada a ações de caridade por meio de instituições religiosas e organizações privadas que eram apoiadas financeiramente pelo estado, gerando uma atuação estatal fragmentada e pontual. Com a promulgação da Constituição federal brasileira de 1988 (CF-88), foi estabelecido como dever do Estado o atendimento às populações vulneráveis e a assistência social então é reconhecida constitucionalmente como política pública, constitutiva da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência. Apesar disso, o processo de institucionalização não é imediato, sendo uma das áreas com regulamentação e estruturação mais tardias do Estado brasileiro, de modo que ainda hoje enfrenta desafios para sua consolidação (COSTA, MOREIRA, 2016).

Em um primeiro momento, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 representou avanços no que se refere à regulamentação da área. Contudo, cabe destacar que foi a NOB/SUAS 2004, também chamada de Política Nacional de Assistência Social, que de fato normatizou a organização e gestão da política, ao fundamentar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este é definido como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão da assistência social no campo da proteção social brasileira e que deve garantir a “segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência familiar” da população do país (BRASIL, 2005, p. 32).

Além da trajetória histórica, a qual será melhor abordada ao longo do presente trabalho, para estudar uma política pública é importante analisar o contexto institucional no qual a iniciativa se insere; no caso, é de especial relevância o federalismo, arranjo territorial que organiza o Estado brasileiro. Segundo Arretche (1999), uma federação agrega diferentes níveis de governo com soberania compartilhada, com isso, pressupõe a atuação de todos os entes para a efetividade das políticas públicas, sendo necessários instrumentos que coordenem as unidades federativas em prol de um objetivo único.

O pacto federativo brasileiro e a LOAS, para o funcionamento da Assistência Social e sob a prerrogativa da descentralização das políticas públicas, distribuíram competências para os três níveis de governo. Em síntese, a União fica responsável pela formulação, regulamentação, coordenação e financiamento em âmbito nacional, os municípios pela execução dos serviços, projetos, ações

socioassistenciais e, por último, os estados atuam na execução residual da política e coordenação regional (JACCOUD et. al., 2020).

Para a organização deste modelo, são estabelecidos espaços de negociação, deliberação e participação social, a fim de coibir a ocorrência de autoritarismo por alguma das partes. Ainda, para consolidar tais instâncias e promover o comportamento responsável e eficiente das unidades federativas, são necessários incentivos, controles e mecanismos de coordenação intergovernamental, os quais advêm das próprias regras institucionais da política social (ARRETCHE, 2003).

Nesta lógica, o instrumento de coordenação federativa do financiamento da assistência social foi organizado de modo a pressupor a responsabilidade das três esferas de governo, por meio de transferências intergovernamentais em modalidades fixas e voluntárias. Para a gestão de tais recursos, são criados os fundos especiais de gestão orçamentária, os quais têm por função alocar a verba destinada a área e operacionalizar as transferências fundo a fundo da União para estados e municípios e do estado para seus respectivos municípios (TEIXEIRA, 2018).

Na esfera federal, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) financia os serviços do SUAS por meio de blocos de financiamento, sendo cada bloco associado com um tipo de proteção social e as transferências ocorrem na modalidade automática e regular entre os fundos. No caso municipal, os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), que recebem repasses tanto nacionais quanto estaduais, alocam recursos próprios e executam as ações do SUAS em sua localidade.

No que se refere ao estado de Minas Gerais, para cumprir com sua obrigação de cofinanciar o setor, o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) tem como estratégia, desde 2011, o Piso Mineiro de Assistência Social Fixo, que consiste em um valor repassado regularmente para os municípios aplicarem em serviços socioassistenciais e benefícios eventuais. A partir desse instrumento, em 2013 todos os municípios mineiros foram abarcados pelo cofinanciamento estadual, o que evidencia o processo de consolidação da política no estado e reforça seu caráter recente se comparado com o tempo em que a obrigação foi definida pela Constituição federal.

Ao longo dos anos, os gastos com a assistência social cresceram, principalmente após a criação do SUAS. Entre 2005 e 2014, o montante dos gastos agregado na função de assistência social das três esferas de governo cresceu 158% em termos reais, de modo que o financiamento por parte da União, exclusive

benefícios de transferência de renda, cresceu 133% (BRASIL, 2019) e por parte do estado de Minas Gerais, através do FEAS, aumentou na ordem de 60% no mesmo período. No que se refere especificamente ao instrumento do Piso Mineiro de Assistência Social, entre 2011 e 2013, ano em que se universalizou o cofinanciamento estadual entre os municípios mineiros, o aumento dos gastos foi de 101% em termos reais (TEIXEIRA, 2018). Assim, esta expansão de recursos para o setor no período acompanha e evidencia o processo de consolidação do cofinanciamento no SUAS e institucionalização da política de assistência social.

Apesar da expansão evidente da PAS, o setor não tem mínimos constitucionais pré-definidos e, exclusive benefícios de transferência de renda garantidos por lei, o custeio dos serviços socioassistenciais ficam sujeitos à prioridade política e situação financeira dos entes públicos. Isto posto, em meados da década de 2010 o país é atingido por uma forte crise fiscal e econômica, o que impacta o financiamento da assistência social.

Esse cenário foi caracterizado pela recessão econômica com a redução de 6,9% do PIB brasileiro no biênio 2015-2016, além de um acúmulo de 17,6% de inflação no mesmo período (BRASIL, 2019). Em Minas Gerais, o contexto foi semelhante, em 2015 o estado registrou uma queda de 4,3% do PIB (FJP, 2017). Tal situação foi concomitante com a queda de recursos para a assistência social, que foi cerca de 6% para o valor agregado na função assistência social das três esferas de governo entre 2014 e 2016 (BRASIL, 2019), de aproximadamente 37% por parte do estado de Minas Gerais através do FEAS entre 2013 e 2016, além da ordem de 27% no caso específico do Piso Mineiro de Assistência Social no mesmo período (TEIXEIRA, 2018).

Nesse sentido, os municípios mineiros também reduziram os gastos na área em R\$83 milhões (de reais) em valores reais entre 2014 e 2016 após históricos aumentos (SICONFI, 2021). Tais entes se deparam com uma contenção das transferências intergovernamentais que compõem grande parte do financiamento da política contra uma demanda por assistência social que tende a aumentar, visto a piora nos indicadores sociais (pobreza, desigualdade, desemprego) esperada com a crise econômica (IPEA, 2018). Dessa forma, a redução de recursos para a área evidencia a fragilização do mecanismo de financiamento da PAS, situação que vai na contramão dos avanços até então alcançados na política social.

O presente trabalho opta por fazer um recorte de Minas Gerais e seus municípios para o respectivo estudo do financiamento da Assistência Social na

conjuntura da crise econômica. Tal tema é válido visto os indícios, frente a crise econômica do biênio 2015-2016, de fragilização do financiamento da assistência social em Minas Gerais contra a importância para a estruturação e manutenção deste relevante setor. Dessa maneira, restam dúvidas sobre quais foram os impactos desta crise no financiamento da Assistência Social dos municípios mineiros e como se deu a distribuição destes impactos tanto no momento de queda do financiamento quanto na sua posterior recuperação.

A partir dessa discussão, o estudo busca ser útil para academia ampliar o conhecimento dos efeitos que os momentos de adversidade fiscal causam na política pública de Assistência Social em Minas Gerais e seus municípios, visto que a literatura se restringe a analisar o contexto apenas em âmbito nacional. Além disso, pretende-se gerar informações para a administração pública avaliar a intervenção pública atualmente e se utilizar das reflexões feitas para o contínuo aprimoramento.

Diante disso, essa monografia foi organizada em cinco capítulos para além desta introdução e da conclusão ao final do trabalho. O segundo consiste na apresentação do objetivo geral e dos específicos. O capítulo seguinte refere-se ao referencial teórico conceitual que trata da fundamentação necessária para a compreensão do tema e desenvolvimento do estudo. Na sequência, o capítulo 4 descreve o método de coleta e análise de dados realizado. Em seguida, o capítulo 5 apresenta os resultados encontrados acerca do financiamento da assistência social em Minas Gerais no contexto de crise, de acordo com a despesa total municipal no setor e com a representatividade de transferências federais e estaduais nesta despesa. Por último, o capítulo 6 trata dos resultados encontrados a respeito da distribuição dos impactos da crise no financiamento da assistência social dentre os municípios mineiros no gasto *per capita* municipal na área e no valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social sob a perspectiva de variáveis de porte populacional, região de planejamento, socioeconômicas e esforço orçamentário municipal.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar o comportamento do financiamento da Assistência Social, com ênfase nos municípios mineiros, frente a crise econômica brasileira de meados da década de 2010. Nesse sentido, a proposta é ampliar o conhecimento em relação a como se distribuíram e qual o grau de equidade dos impactos no financiamento da Assistência Social entre os municípios mineiros diante da crise econômica de 2015-2016 e sua posterior recuperação.

2.1 Objetivos específicos

I. Compreender o histórico da institucionalização e do modelo de financiamento da Assistência Social a partir da ótica do federalismo e do processo de descentralização da política pública em Minas Gerais e seus municípios;

II. Comparar a evolução dos gastos da Assistência Social em Minas Gerais e seus municípios entre 2013 e 2019, com foco na descontinuidade do crescimento frente à crise econômica de 2015-2016;

III. Analisar o peso de transferências federais e estaduais no comprometimento do financiamento da Assistência Social dos municípios mineiros frente o contexto de crise econômica de 2015-2016;

IV. Verificar quais municípios mineiros, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário foram mais afetados e se recuperaram mais rápido frente a crise econômica de 2015-2016 no que tange ao financiamento da Assistência Social;

V. Averiguar o cumprimento do papel do Piso Mineiro de Assistência Social como estratégia de cofinanciamento estadual para a Assistência Social frente o contexto de crise econômica de 2015-2016, por meio do levantamento do montante de tais repasses entre 2013 e 2019, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário dos municípios mineiros.

3 REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL

3.1 Federalismo, descentralização e políticas sociais

A política de assistência social (PAS) se insere no contexto do federalismo brasileiro, portanto, para compreender a organização e desafios hoje enfrentados pela PAS se faz necessário primeiramente compreender quais as implicações do sistema de governo para as políticas sociais. Segundo Abrucio (2005), um cenário de heterogeneidades - sejam de natureza territorial, socioeconômica, cultural e política - que dividem a nação é propício para a escolha do modelo federalista, o qual defende uma “unidade na diversidade”, preserva a autonomia local e objetiva manter a integridade territorial. Nesse sentido, o federalismo pressupõe a existência de um pacto – no caso brasileiro a Constituição, no qual é estabelecida uma parceria entre os entes e dividido os poderes políticos, legais, administrativos e financeiros. Assim, “o princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2005, p.43), tentativa a qual é intrinsecamente conflituosa.

Além do próprio modelo em si, outro aspecto contemporâneo das federações que provoca a complexificação das relações governamentais é que, com o desenvolvimento dos estados modernos, o crescimento das funções dos governos centrais e a manutenção do *welfare state*, principalmente em relação à expansão das políticas sociais, instaurou-se um extenso compartilhamento de decisões e responsabilidades, concomitantemente à carência relativa de recursos. Esse contexto demanda atuação mais eficiente e efetiva do governo, o que depende da coordenação político-administrativa entre os entes federativos (ABRUCIO, 2005).

No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 expressa estes desafios, pois são expandidas as obrigações do Estado e criadas políticas sociais, inclusive a assistência social que é alvo do presente trabalho, portanto são demandados mais recursos para toda a execução deste novo sistema. Entretanto, este marco ocorre conjuntamente com a necessidade de contenção de gastos advindas das constantes crises fiscais vivenciadas no país. Tal paradoxo exige uma integrada relação entre as unidades da federação, a fim de enfrentar tamanho desafio. Dessa forma, um vetor analítico chave para compreender a produção de políticas públicas em estruturas federativas é a coordenação intergovernamental (ibidem).

Segundo o mesmo autor, para garantir a coordenação dos entes federativos é preciso balancear as relações de cooperação e competição. A primeira diz respeito a instituir mecanismos de parceria para otimizar a utilização dos bens comuns. Já a segunda é importante para existirem formas de controle mútuo e esforço para melhorar o desempenho da gestão, pois os governantes buscam a aprovação dos eleitores dentre outros governos. Vale ressaltar que ambas as interações se descontroladas geram diversos problemas de competição e falta de coordenação dos múltiplos governos (ibidem).

Nesse contexto federalista, a Constituição federal de 1988 propôs a descentralização das políticas públicas, isto é, transferir primordialmente a execução das iniciativas governamentais para os municípios – a partir de então considerado como entes federativos – com o objetivo de democratizar o processo decisório, aumentar o controle social, a eficiência na gestão e a transparência (ARRETICHE, 2003). Segundo Arretche (1999, p.114), “resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa de adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal”.

Sob essa perspectiva, no caso da assistência social, a partir do desenho específico da descentralização da política com a LOAS em 1993, os municípios que aderissem ao novo modelo ficavam responsáveis pela execução dos projetos de enfrentamento a pobreza. Com isso, nesse primeiro momento os incentivos da respectiva lei não foram suficientes para transferir efetivamente as atribuições para os governos locais, provocando apenas 33% de adesão municipal após 4 anos de vigência (ibidem). Foi somente com as novas regulamentações e incentivos ao longo dos 20 anos seguintes, os quais serão detalhados nas seções seguintes desta pesquisa, que a municipalização foi efetivada.

Além do incentivo para aderir ao formato descentralizado da política pública, nas federações são demandados incentivos para a manutenção desse modelo de gestão, isto é, para os governos locais continuarem assumindo suas funções e manter o funcionamento de tal iniciativa pública. Isso se deve ao fato de que existem gestões locais comprometidas, eficientes e que atendem as demandas dos cidadãos com qualidade e moral, contudo, não é possível garantir que a maioria dos governos seja assim, portanto, são necessários incentivos ao comportamento responsável dos governos locais (ARRETICHE, 2003).

Nesse sentido, as estratégias de indução funcionam também para equilibrar a competição eleitoral no Estado federativo, visto que para serem premiados pelo eleitorado pela boa gestão são geradas as “barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados” (ARRETCHE, 1999, p. 115). Assim, as estratégias de indução buscam organizar e equilibrar custos e benefícios entre os entes, em detrimento de atuações distorcidas que pretendem apenas se beneficiarem dos resultados positivos de uma intervenção pública, como a não adesão integral do sistema. Por fim, existem limites estruturais dos governos locais, de modo que os incentivos atuam como um mecanismo de minimizar os custos financeiros e administrativos da gestão das políticas sociais, ainda mais no Brasil, que é composto por maioria de municípios pequenos, com baixa capacidade econômica e fraca tradição administrativa, os quais, portanto, necessitam da ação dos níveis mais abrangentes (ARRETCHE, 1999).

Nota-se, portanto, que os incentivos ao comportamento dos governos locais têm um papel fundamental para a gestão das políticas sociais em federações, que é o caso brasileiro. Vale ressaltar que os requisitos institucionais de uma política, o legado das iniciativas prévias e características estruturais do governo como riqueza econômica, capacidade de gasto e capacitação administrativa influenciam a assunção de atribuições da gestão de políticas sociais por uma administração local (ibidem). Contudo, Arretche (2003) destaca que são as regras institucionais, como o processo decisório, mecanismo de controle e punição, espaços de representação dos interesses que geram os incentivos ao comportamento responsável dos governos locais. Dessa forma, o sucesso de uma política pública e “a qualidade da ação dos governos depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estes estão submetidos. Estes últimos, por sua vez, derivam do desenho institucional das políticas” (ibidem, p. 331).

Para analisar especificamente os controles e incentivos de uma política social, Lascoumes e Le Galès¹ (2004 *apud* JACCOUD et.al., 2020) classificam os instrumentos de coordenação intergovernamental em 4 tipos: legislativo e regulador,

¹ LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

econômico e fiscal, incitativo e informativos e comunicacionais. Os dois primeiros são os que possuem maior poder coercitivo e estão relacionados, respectivamente, a legislações e incentivos financeiros. Os instrumentos incitativos e informativos e comunicacionais apesar de terem menos poder de constrangimento, geram mais cooperação, mobilização e coerência entre as partes, além disso, são referentes a acordos, pactos e orientações técnicas e cartilhas informacionais, respectivamente.

No caso da Assistência Social, a implementação do SUAS mobilizou duas frentes principais, os incentivos financeiros (foco do presente estudo) e a regulação dos serviços, equipamentos e organização institucional, a qual será apresentada na sequência deste trabalho. Além disto, foram empregados pactos de aprimoramento (incitativo) e diversos dispositivos informativos que contribuíram para a integração dos atores da referida política social (JACCOUD et. al., 2020).

3.2 A institucionalização da política de assistência social no Brasil

A trajetória da Assistência Social no Brasil antes da Constituição federal de 1988 é marcada pelo protagonismo das instituições privadas. Nesse período, a atuação estatal esteve restrita ao apoio financeiro e a complementar o trabalho voluntário em intervenções privadas e movimentos religiosos.

O primeiro órgão público ligado ao setor foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, o qual concentrava a organização da intervenção estatal no campo da assistência social no país. Sua atuação primordial era a de apoiar financeiramente organizações privadas, de modo que tratava parcialmente do problema da pobreza com foco na maternidade e infância e era utilizada como mecanismo de clientelismo político e manipulação de verbas. Ainda assim, pela primeira vez tal seara fazia parte da burocracia pública e o tema ganha visibilidade e importância na agenda política (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

Em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A instituição foi criada pela primeira dama Darcy Vargas com a finalidade inicial de “amparar os soldados brasileiros e seus familiares por parte dos brasileiros de boa vontade durante os anos em que o Brasil participou da 2ª Guerra Mundial” (BARBOSA, 2017, p.11), perdurando com ações parciais de enfrentamento a pobreza em situação de

maternidade e infância até 1995 (CARDOSO JR. e JACCOUD², 2009 *apud* TEIXEIRA, 2018). Nesse contexto, o primeiro *damismo* acaba por se tornar moeda política e uma constante nas campanhas e na assistência social. A prática de troca de favores, caridade, uma forma de tutela das classes pobres, principalmente pelo governo e entidades religiosas (Dantas, 2016).

Esta fragmentada presença governamental no campo assistencial está relacionada também com o processo de construção do sistema de proteção social no país a partir de 1930, o qual inicialmente não foi universal, mas sim um sistema contributivo que garantia direitos apenas para grupos específicos, em detrimento de populações mais vulneráveis que muitas vezes não participavam do mercado de trabalho formal. Segundo Carvalho (2002), ao longo do século XX a distribuição de benefícios sociais ocorreu via cooptação de categorias profissionais, de modo que a conquista de direitos sociais era fruto de negociações em prol de determinados conjuntos de trabalhadores.

Contudo, a partir da redemocratização e promulgação da Constituição federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, as bases da ação pública são profundamente alteradas e a assistência social começa a tomar nova forma. Primeiramente, a área passa a ser reconhecida como responsabilidade do Estado e garantia de toda população de forma universal e não contributiva. Além disso, a AS se torna um dos pilares da Seguridade Social, tendo como objetivos estipulados no artigo 203 da CF-88

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, art. 203).

Ainda, uma das principais inovações da nova Constituição foi o reconhecimento dos municípios como entes federados e, a partir disso, a organização

² 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.

da política preconiza a descentralização político-administrativa e participação da população na formulação e controle das ações públicas. O avanço social com a CF-88 é imenso, entretanto, o instrumento contribui mais com o reconhecimento da demanda como pública, do que com a delimitação das competências de cada ente, formas de garantir o acesso aos serviços sociais por todo o território e institucionalização da política pública nos três níveis de governo, assim, ocasionando lacunas normativas e desafios para a efetiva implementação da Assistência Social (COSTA, MOREIRA, 2016).

Em seguida, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS é promulgada e avança na regulamentação da AS. Dentre as disposições de tal legislação, destaca-se o estabelecimento de instrumentos de planejamento, gestão e controle social e a distribuição de competências para cada ente federado. Nesta questão, à União e aos estados são atribuídos o cofinanciamento, monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos da assistência social e o assessoramento dos municípios, os quais se tornam os responsáveis pela prestação dos serviços, programas e projetos, bem como cofinanciamento, monitoramento e avaliação e seu âmbito (COSTA; MOREIRA, 2016).

No que tange ao financiamento, a LOAS exige a criação de fundos específicos em cada esfera. Além disso, no artigo 30 condiciona o recebimento de repasses por estados e municípios à existência de Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social (BRASIL, 1993), de modo a estabelecer diretrizes comuns e estimular a adequação da política pública.

No decorrer da década de 1990, a Norma Operacional Básica (NOB) de 1997 avançou ao conceituar diferentes níveis de gestão para a assistência social e ao prever a criação de comissões intergestores, a fim de instaurar uma instância de negociação e gestão compartilhada. Logo, a NOB 1998 evoluiu na operacionalização da LOAS ao diferenciar serviços, programas e projetos, ao ampliar as atribuições dos conselhos e fortalecer o caráter deliberativo das comissões intergestores tripartite e bipartite, ao exigir a alocação de recursos próprios por todos os níveis de governo e ao atribuir o caráter automático das transferências de recursos federais. As mudanças institucionais realizadas no período resultaram em pouca adesão da gestão pública compartilhada pelos entes federativos, ainda prevalecendo a atuação privada, mas foram importantes para deixar um legado e facilitar a implementação posterior do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (JACCOUD et al, 2020).

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) seguida da NOB/SUAS 2005 é que se estabeleceram as bases para a estruturação do setor no país. Estas normativas foram um marco que deu início a implementação do SUAS, o qual se constitui um sistema universal, não contributivo, descentralizado e participativo (COSTA; MOREIRA, 2016).

Para isso, a proteção social foi dividida em dois tipos: básica e especial. A proteção social básica visa atender a população com risco de violação de direitos, isto é, pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social pela privação de recursos, pobreza e/ou fragilização de vínculos afetivos, portanto, de caráter preventivo com vistas a fortalecer vínculos familiares e comunitários. Nesse sentido, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é o equipamento público padrão para a oferta de serviços para esse público (BRASIL, 2005b).

Já a proteção social especial atende à população que já teve seus direitos violados, sejam em decorrência de abandono, maus tratos, abuso, situação de rua, dentre outros. A proteção social especial é dividida em média e alta complexidade. No primeiro caso os vínculos familiares e/ou comunitários ainda não foram rompidos e os serviços a este público são executados no Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS). A alta complexidade se aplica para as situações em que os vínculos familiares e/ou comunitários já foram rompidos e o poder público precisa abrigar o indivíduo, sendo necessárias instituições de acolhimento institucional e afins (BRASIL, 2005b).

De forma geral, foram estabelecidas competências específicas entre os entes, instrumentos e processos de gestão que permitiram a estruturação e funcionamento do SUAS. No que se refere ao financiamento, em substituição as séries históricas de prestação de serviços, a NOB/SUAS 2005 instaurou pisos, os quais estão associados cada um a implementação de determinados serviços de oferta continuada. O novo padrão de financiamento, pela primeira vez, conferiu regularidade e finalidade aos repasses federais, o que contribuiu para a uniformização dos serviços do SUAS (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

Tal padronização resultou na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais publicada em 2009 (Resolução CNAS nº109), a qual delimitou a oferta dos serviços socioassistenciais, definindo regras e procedimentos necessários à sua operacionalização. Dessa forma, essa regulamentação teve um papel central no impulso da descentralização da PAS (TEIXEIRA, 2018).

Em 2011, as inovações ocorridas em âmbito institucional tomaram forma de lei e foram incorporadas à LOAS pela Lei nº 12.435. Na sequência, a NOB/SUAS 2012 direciona a política para um maior acompanhamento de sua qualidade, visto que todos os entes federativos passam a integrar o SUAS, agrupados segundo o Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS. Este índice contempla indicadores de gestão e desenvolvimento para acompanhamento dos resultados da PAS (ibidem).

Nesse sentido, outra inovação da respectiva regulamentação são os Pactos de Aprimoramento, instrumentos firmados entre os três níveis de governo, no período mínimo quadrienal, pelo qual se materializam metas e prioridades para o SUAS como mecanismo de indução do aprimoramento da gestão e ações socioassistenciais. Ainda, esta regulamentação incorpora transferências federais ligadas ao desempenho da gestão, a partir da lógica de resultados aferidos pelo IGD-SUAS, como forma de incentivar comportamento responsável e o alcance de metas e resultados (BRASIL, 2012).

O arranjo do financiamento passa a contar também com a remodelagem dos repasses por pisos de serviços para blocos de financiamento, pois, se em um primeiro momento os pisos atuaram como incentivo à oferta dos serviços específicos, posteriormente as esferas subnacionais demandavam maior autonomia. Assim, os blocos proporcionam maior flexibilidade ao permitirem o remanejamento de recursos entre serviços de um mesmo nível de proteção social (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

Por último, mesmo que de maneira menos central, ainda se fazem presentes as instituições privadas e filantrópicas no ramo da assistência social. Para isso, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), publicado em 2014, disciplina as diretrizes para as parcerias entre a administração pública e o terceiro setor.

No que se refere especificamente à trajetória mineira, em 2003 foi criada uma subsecretaria específica para a assistência social, o que representou um avanço no que tange a maior representatividade e autonomia do setor no estado. Além disso, na perspectiva da habilitação ao SUAS, em 2007, quase a totalidade dos municípios mineiros estavam habilitados, ainda que sua maioria em gestão básica ou inicial. O ritmo acelerado de tal qualificação responde às novas regras estipuladas do desenho da política e também ao esforço político exercido pelo governo estadual em apoiar e instruir os entes sob sua jurisdição (COSTA; PALOTTI, 2011). Cabe destacar que o

papel de apoiador técnico do estado vem crescendo, de modo que são realizadas capacitações locais e regionais para os servidores públicos.

Em relação à organização do financiamento estadual, o FEAS foi criado em 1996 pela Lei nº 12.227, seguindo a determinação do art. 30 da LOAS e sendo um dos estados pioneiros no país. No entanto, como espelho da organização nacional da PAS, o estado antes do SUAS foi marcado por uma atuação instável e desagregada, marcada por inúmeras reformas administrativas (ibidem).

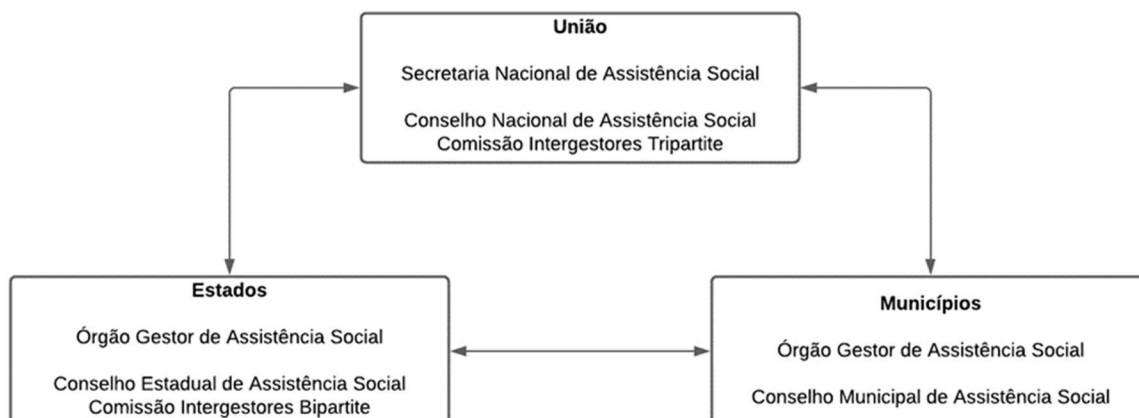
Foi implantado o sistema de transferência fundo a fundo, e, em 2010, foi criado o Piso Mineiro de Assistência Social, que abrange todo o estado, podendo ser aplicado em qualquer nível de proteção social e/ou serviço da Tipificação Nacional e representa uma expansão do cofinanciamento estadual para o setor (COSTA; MOREIRA, 2016). Vale ressaltar o caráter recente de tal iniciativa se comparado com o tempo em que a obrigação foi definida pela Constituição federal, o que ainda deixa dúvidas em relação à sua efetividade e impacto nos municípios.

Dessa forma, o processo de institucionalização supracitado resultou em uma estrutura formal do SUAS, a qual será apresentada na seção seguinte, que impacta na atuação dos entes federativos e nos resultados alcançados pela política pública, bem como seu financiamento e capacidade de resposta à momentos de adversidade econômica em que se concentra este projeto de pesquisa.

3.3 Estrutura institucional formal do SUAS

O histórico anteriormente apresentado demonstra o processo de consolidação do sistema de Assistência Social desenhado ao longo dos últimos 35 anos, que prevê a participação dos três níveis de governo, bem como da sociedade civil e é estruturado institucionalmente conforme a figura a seguir.

Figura 1 – Estrutura Institucional do SUAS



Fonte: NOB/SUAS 2012; elaboração própria.

Conforme anteriormente abordado, o desenho institucional formal da política social impacta sua implementação e, conseqüentemente, o sucesso da iniciativa. Nesse sentido, os espaços institucionais em que a política é construída e a coordenação intergovernamental estabelecida é essencial para a produção de resultados de qualidade (ARRETCHE, 2003) e, por isso, cabem ser estudados neste momento. Em consonância com o artigo 204 da Constituição federal, a organização do sistema apresentada acima segue as diretrizes da descentralização político-administrativa e participação popular, sendo que a União é a responsável por formular, regulamentar e financiar a política em âmbito nacional, os municípios pela execução dos serviços, projetos e ações socioassistenciais e os estados atuam de forma a apoiar técnica e financeiramente seus respectivos municípios.

Tratando mais especificamente sobre a distribuição das responsabilidades federativas, isto é, a relação entre os níveis de governo, a União fica responsável pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza, elaboração de orçamento, critérios de distribuição de recursos, capacitações de recursos humanos, assessoramento técnico aos entes federativos, bem como coordenação nacional da política. Já os municípios, pela natureza ativa da política que exige proximidade com o público alvo e diretriz de descentralização, são os incumbidos pela execução dos serviços, programas, projetos e ações socioassistenciais, inclusive ações de caráter emergencial, além do cofinanciamento da política com responsabilidade direta no pagamento do auxílio-natalidade e auxílio-funeral (JACCOUD et. al., 2020).

No que diz respeito ao papel dos estados, sua atuação tem um papel supletivo na execução da proteção especial, ocorrendo nos casos em que para os municípios os custos sejam altos e as demandas baixas, de modo que seja necessária uma rede regional destes serviços. Além disso, os estados tem o papel de coordenar a política pública em seu âmbito, bem como apoiar técnica e financeiramente os municípios, associações e consórcios municipais sob sua circunscrição (ibidem), com destaque para a dimensão do apoio técnico, com iniciativas como o Qualifica SUAS a partir de 2016, no caso de Minas Gerais. Vale ressaltar que os três níveis de governo devem monitorar e avaliar a PAS (Política de Assistência Social).

No que se refere às instâncias que compõem cada esfera de governo, as três possuem um órgão gestor da seara da assistência social, no nível federal é a Secretaria Nacional de Assistência submetida ao Ministério da Cidadania, no nível estadual em Minas Gerais é a Subsecretaria de Assistência Social submetida a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e para os municípios a variabilidade dentre os tipos de órgão é extensa. Tal estrutura é a que representa um ente federativo e assume suas competências no que tange a assistência social.

Outra dimensão abordada no esquema acima é o espaço de articulação e pactuação entre as esferas de governo da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartite (CIB), nas quais são negociados aspectos operacionais do processo de descentralização e, diante da concordância de todos os envolvidos, divulgados para os demais gestores e apreciação dos conselhos de assistência social. O funcionamento de tais instâncias é viabilizado pelo suporte material, humano e financeiro dos respectivos órgãos gestores federal e estaduais.

A CIT conta com a participação de representantes do governo federal, através do órgão gestor federal da PAS, estadual, por meio do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e municipal, através do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Já a CIB é composta por representantes do governo estadual e municipal, por meio do Colegiado de Gestores Municipais de Minas Gerais (Cogemas) no caso de Minas Gerais. Dessa forma, tal mecanismo tem como função o contrapeso à concentração de autoridade em determinado nível de governo, de modo a tornar mais efetiva a descentralização da política pública em questão (BRASIL, 2005).

Na sequência do processo de negociação entre os entes governamentais é inserida a dimensão da deliberação do Estado com a sociedade civil, que é

representada pelos Conselhos de Assistência Social, presentes nas três esferas de governo. Tais instâncias têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, além disso, são vinculadas ao órgão gestor da PAS no âmbito a que pertencem, de modo que seja assegurado apoio administrativo e dotação orçamentária para seu funcionamento (BRASIL, 2012).

De modo mais específico, as competências de cada Conselho de Assistência Social estão dispostas na LOAS e NOB/SUAS 2012, sendo em sua essência instrumento de controle e participação social para acompanhar a execução da política social, bem como apreciar e aprovar a proposta orçamentária, os critérios de repasses de recursos e a prestação de contas dos fundos sob sua circunscrição. Segundo Brasil (2017), a participação cidadã nas políticas públicas contribui tanto para a legitimidade política, melhoria das decisões, quanto para fortalecimento do capital social, de modo a se constituir como mecanismo fundamental.

Por fim, o sistema desenhado na figura 1 se relaciona com os provedores de serviços socioassistenciais e com os eleitores. O primeiro se refere à autoridade pública sobre os provedores de serviços, no caso da assistência social os três entes podem regular as atividades de prestadores privados de serviços socioassistenciais, com pactos firmados seguindo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) de 2014. O segundo diz respeito ao poder de voto dos cidadãos, que é capaz de escolher o melhor tipo de política pública, além de punir, em tese, os maus governantes com a não reeleição, de modo que “o voto deveria ser um mecanismo de incentivo ao comportamento responsável dos governantes” (ARRETCHE, 2003, p.336).

Vale ressaltar também que existem os fundos de assistência social, os quais estão presentes nas três esferas de governo e é o principal mecanismo do financiamento do setor, porém não possuem personalidade jurídica própria ou autonomia administrativa e financeira, por isso estão vinculados aos órgãos gestores (BRASIL, 2005). Tais instâncias conduzem o planejamento e execução orçamentária e financeira das unidades da federação e serão melhores discutidas no tópico seguinte.

3.4 Mecanismos de financiamento

Para dar concretude a todas as ações propostas no PNAS e manter o funcionamento das estruturas explicitadas na subseção anterior são necessários

recursos financeiros, e, como mencionado, os fundos especiais são o principal instrumento para disciplinar a movimentação financeira na assistência social. Estes fundos são definidos pela Lei nº 4.320/1964 como produto de receitas específicas vinculadas a determinado objetivo ou serviço, os quais não possuem personalidade jurídica, mas têm CNPJ e orçamento próprio gerenciado pelo órgão gestor da política (BRASIL, 2012).

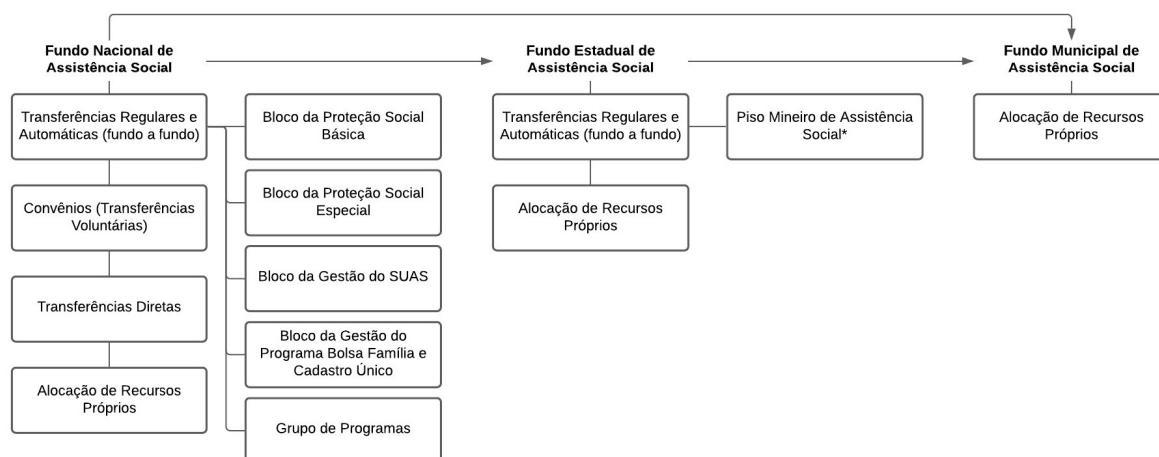
Antes de detalhar tal fluxo de gestão financeira cabe recuperar o contexto ao qual faz parte e a representatividade de tal dimensão para a política social em estudo. Nesse sentido, os três entes participam do financiamento da Assistência Social, sendo os mais abrangentes responsáveis por transferir recursos para os demais sob sua jurisdição, por meio das transferências intergovernamentais.

De forma geral, as transferências fiscais se tornaram muito relevantes com a prerrogativa descentralizadora da Constituição federal de 1988, visto que os municípios passam a executar muitos serviços, mas sua capacidade financeira não expande no mesmo ritmo, existindo um hiato entre receitas e despesas. Assim, os repasses de certa forma objetivam reduzir os desequilíbrios financeiros e prover um nível mínimo de bens para todos, a partir do encaminhamento de recurso de localidades mais desenvolvidas para as menos abastadas. Portanto, municípios que possuem menor capacidade financeira de lidarem com suas demandas dependem mais das transferências intergovernamentais para executarem suas ações (GONÇALVES, 2013).

No caso da Assistência Social, as transferências e o financiamento da política como um todo, conforme anteriormente abordado, representam um incentivo à mobilização dos níveis subnacionais de governo ao comportamento responsável, de modo a dar previsibilidade e confiança ao modelo de gestão compartilhada e permitir o alcance de objetivos comuns. Ainda, pela inexistência de obrigação de gasto e com a insuficiência do arcabouço legal-normativo para o exercício das competências previstas, as normas e incentivos possuem um papel central na atuação estatal na política social em questão (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

Segundo os autores, “o alinhamento dos municípios à proposta federal responde à efetiva indução dos instrumentos financeiros [...] a política de assistência social se tornou importante quando começou a ter recurso” (ibidem, p.131). Contudo, o setor ainda não tem gastos mínimos constitucionais como outras áreas, o que torna a evolução deste quesito mais frágil a condições fiscais e interesses políticos.

Figura 2 – Esquema do Financiamento da Assistência Social



Fonte: NOB/SUAS 2012, MINAS GERAIS (2016); elaboração própria.

*no caso de Minas Gerais

Diante disso, a figura acima ilustra o fluxo atual do financiamento da assistência social, o qual, com vistas a atender aos princípios democráticos da participação, transparência e descentralização político-administrativa, determina que cada esfera possua o seu fundo especial, sendo inclusive exigência do artigo 30 da LOAS para receber transferências, além de Conselho, Plano e alocação de recursos próprios na área. Na esfera mais abrangente, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), administrado pela Secretaria Nacional de Assistência Social submetida ao Ministério da Cidadania, tem 4 principais formas de financiar a política.

A primeira delas e mais importante para a universalização e estruturação dos serviços socioassistenciais são as transferências regulares e automáticas fundo a fundo, as quais são organizadas por blocos de financiamento. Segundo a NOB/SUAS 2012, “consideram-se blocos de financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados e à sua gestão, na forma definida em ato do MDS” (p.34), podendo ainda ser subdivididos em pisos mais específicos em seu âmbito.

Nesse sentido, a norma define que o bloco da proteção social básica e da proteção social especial compõe os recursos destinados aos serviços tipificados nas respectivas categorias de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Em adição, o bloco da gestão do SUAS visa oferecer apoio financeiro à gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a partir dos resultados alcançados no Índice de Gestão

Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS-E) e Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS-M), instituídos pela LOAS.

Ainda, o bloco de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único propõe-se a distribuir repasses para tais iniciativas com base nos resultados alcançados no Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família (IGD PBF-E) e no Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família (IGD PBF-M), instituídos pela Lei nº 10.836/2004. Por último, o bloco do grupo de programas abrange programas e projetos socioassistenciais a serem pactuados na CIT, deliberados no CNAS e em normatização específica. Dessa forma, todos os blocos supracitados visam atender todos os entes subnacionais do país, a fim de proporcionar a universalização da assistência social e equidade no que se refere a acesso a recursos para esta área.

A segunda maneira de financiamento por parte do FNAS são as transferências voluntárias, por meio de convênios, os quais são firmados a partir de parcerias e demandas específicas. Tais transferências de recursos se dão através do estabelecido no termo firmado, sendo necessária aprovação da CIT e CNAS de todo o processo, bem como de condições orçamentárias para sua execução.

Outra modalidade são os benefícios de transferência de renda como o PBF e BPC, os quais são transferidos diretamente aos beneficiários, por isso, não integram a parcela de recursos enviados entre níveis de governo. Além disso, este tipo de benefício é garantido e regulamentado por lei, por isso, não responde tanto às oscilações econômicas, de modo que ampliou o número de beneficiários de modo geral desde a sua criação e compõe a maior parte do investimento federal no setor, representando mais de 90% do dinheiro alocado pela União na função 08 – assistência social (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020). Por fim, a esfera federal aloca recursos próprios para o desempenho de suas competências, de modo a contribuir com o desenvolvimento da política como um todo.

No que tange aos estados, em Minas Gerais, que é o foco do presente estudo, o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) tem como estratégia de cofinanciamento o Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), criado em 2010 pela Resolução SEDESE nº 459 e a partir de 2016 dividido em PMAS Fixo e PMAS Variável pelo Decreto nº 46.783/2015. O PMAS Fixo é um repasse universal, regular e mensal destinado a cofinanciar os municípios em serviços socioassistenciais e benefícios

eventuais em um valor correspondente a R\$2,20 por família cadastrada no CadÚnico. Em adição, o PMAS Variável se refere ao financiamento estadual para atender demandas específicas do território, pactuadas na CIB e CEAS conforme disponibilidade orçamentária e financeira e demanda local (MINAS GERAIS, 2016).

Por fim, os municípios por meio de seu Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) recebem as transferências intergovernamentais da união, do estado e alocam recursos próprios segundo a priorização política, capacidade administrativa, financeira e demandas sociais para enfim executarem a política social com a população. Esta esfera de governo, entre 2012 e 2016, financiou cerca de 62% do gasto nacional com o SUAS, contra 23% da União e 15% dos estados, se mostrando fundamentais não só para a execução dos serviços, mas também para seu custeio (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

Cabe destacar que os fundos de assistência social são controlados pelo órgão gestor a que estão submetidos e também pelos conselhos, os quais possuem uma seção exclusiva da NOB/SUAS 2012 para definir tal função. Segundo a referida normativa, os conselhos possuem papel estratégico desde o planejamento até a avaliação do SUAS, sendo responsáveis pela aprovação da proposta orçamentária, acompanhamento da execução orçamentária e financeira e análise e deliberação acerca da prestação de contas do fundo de assistência social em seu âmbito.

A estrutura atual de financiamento apresentada visa o fortalecimento da política, principalmente com as transferências continuadas, a fim de universalizar a proteção social e distribuir de forma equitativa os recursos. Entretanto, o sistema ainda se mostra frágil, pois é marcado pelo acesso desigual a acordos, parcerias e transferências voluntárias pelos entes, pelos diferentes níveis de priorização do setor por parte dos governos, bem como pelo ressurgimento do primeiro damismo com o Programa Criança Feliz, o qual obteve espaço no orçamento público, em detrimento dos serviços já consolidados do SUAS (BRASIL, 2019). Para esse tipo de resposta à conjuntura política e econômica que o atual estudo concentra sua atenção, sendo o contexto da crise econômica de 2015/2016 o recorte adotado e que será discutido na seção seguinte.

3.5 A crise econômica da década de 2010

O formato do financiamento descrito na seção anterior, regulamentado de tal forma desde 2012, contribuiu para o avanço da consolidação e aprimoramento da

política de assistência social, a qual expandiu em 158% em termos reais a alocação de recursos na área (função 08) entre 2005 e 2014. Tal conjuntura possibilitou e acompanhou a expansão dos serviços socioassistenciais, dos centros de referência – CRAS e CREAS, bem como da capilaridade da rede de atendimento nos municípios (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

Segundo Costa e Palotti (2011), em Minas Gerais, entre 2005 e 2008, o número de municípios que possuíam ao menos um CRAS aumentou de cerca 550 para 842, o que pode ser considerado sua totalidade. Em consonância, Teixeira (2018) aponta que os recursos do FEAS-MG cresceram 203% entre 2005 e 2013, passando de cerca de R\$20 milhões para R\$62 milhões, sendo 2014 considerado um ano atípico, pois a baixa execução orçamentária está associada à suspensão temporária de recursos para fundos com saldo em conta, no sentido da Portaria MDS nº 36/2014.

A autora também destaca que o Piso Mineiro de Assistência Social, criado em 2010, aumentou em 101% seus recursos até 2013, ano em que se universalizou esta transferência para os municípios mineiros, assim, se configurando um importante avanço no que se refere ao apoio financeiro estadual (TEIXEIRA, 2018). Dessa forma, Minas Gerais e o território nacional como um todo refletem o contexto de “crescimento econômico que permitiu espaço fiscal para incremento de recursos na área social, associado à priorização política de construção e consolidação do SUAS” (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020, p. 193).

Contudo, em 2015/2016 o Brasil se viu atingido por uma forte crise política e econômica, sendo a última o foco do presente estudo. Neste biênio, o cenário recessivo do país foi caracterizado por uma redução de 6,9% do PIB e tal crise econômica e fiscal impactou a alocação de recursos para a assistência social. Além disso, a inflação acumulada foi de 17,6%, segundo o IPCA, a qual ampliou a percepção de queda no volume de recursos dada a depreciação da moeda (BRASIL, 2019).

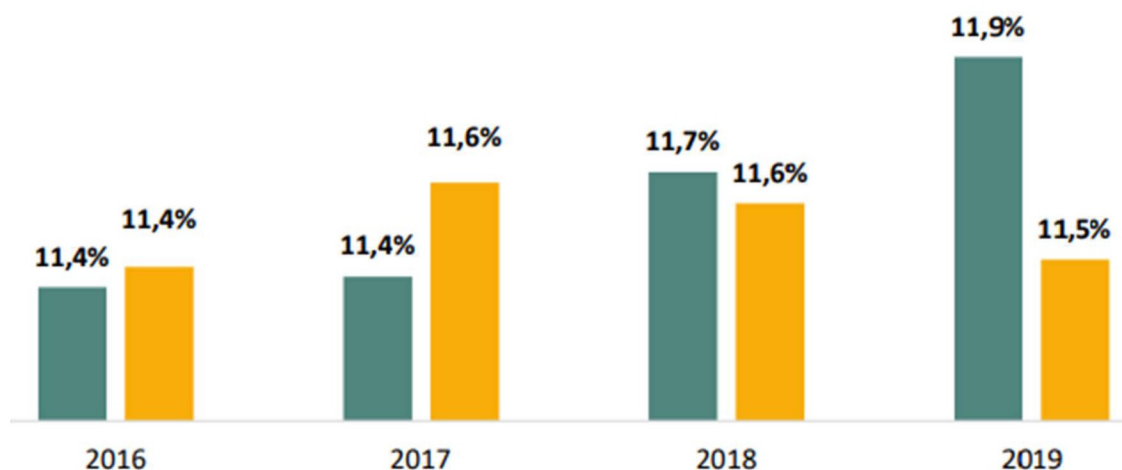
Em Minas Gerais, a situação foi similar, em 2015 o PIB retraiu em 4,3% (FJP, 2017) e em 2016 a queda foi de 2% (FJP, 2018), refletindo uma retração no volume da atividade produtiva. Ademais, a inflação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, medida pelo IPCA, atingiu 9,21% em 2015 e 6,6% em 2016, o que também contribui para o cenário de crise econômica estadual (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

Nesse sentido, com a restrição econômica, reformas trabalhista e previdenciária e mudanças nas políticas sociais, advindas do novo contexto político, projeta-se uma ampliação da vulnerabilidade social e, portanto, aumento da demanda por benefícios e serviços assistenciais (IPEA, 2018). Isso é evidenciado no estado mineiro com a redução de 75,7 mil postos de emprego formal em 2015 e de 33,5 mil em 2016, nesse período, a desocupação média aumentou e o rendimento médio real habitual decresceu, o que indica a piora das condições sociais no estado (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017). Contudo, a capacidade de resposta da assistência social se altera diante das alterações recentes na própria configuração da política, de modo que no momento de crise em que a necessidade pelo setor aumenta, o mesmo também é fragilizado pela austeridade fiscal (IPEA, 2018).

Dessa forma, a atividade econômica apresentou perda de dinamismo no biênio de 2015 e 2016, marcada pela retração da demanda e arrefecimento do mercado, o que gera uma menor arrecadação de impostos e, conseqüentemente, menos recursos disponíveis para financiar as políticas sociais, enquanto as demandas desta área aumentam (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017). A superação deste cenário só foi sinalizada a partir de 2017, com um incremento do PIB nacional em termos reais de 1,3% e do PIB mineiro de 1,7% em relação ao ano anterior (FJP, 2019), refletindo indícios de um aquecimento da atividade econômica.

Este cenário econômico é refletido nas finanças públicas, de modo que conforme pode ser visualizado no gráfico 1 abaixo, nos entes subnacionais do país como um todo as receitas primárias foram menores que as despesas primárias nos anos de 2016 e 2017, o que implica em um resultado primário negativo. Em 2018, o resultado primário passa a ser superavitário, principalmente por causa do aumento das receitas em proporção maior que as despesas (TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE, 2020).

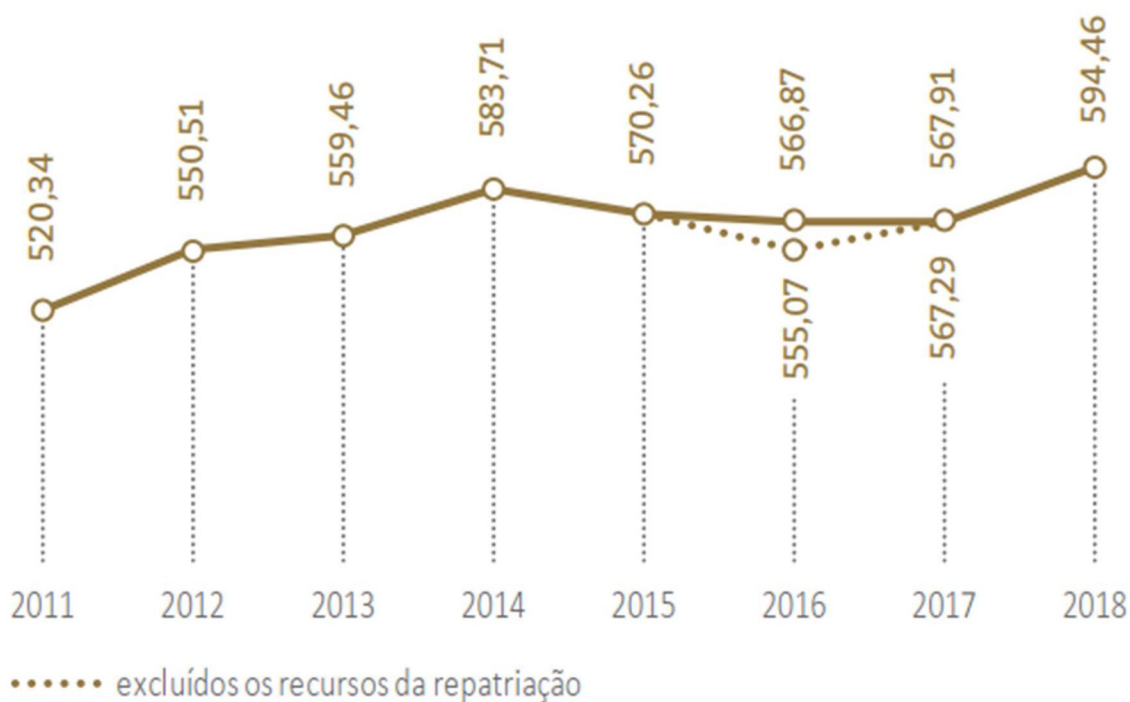
Gráfico 1 – Receitas e despesas primárias em relação ao PIB nacional (%) – Estados e municípios brasileiros, 2016 a 2019



Fonte: TESOIRO NACIONALTRANSPARENTE, 2020.

Em se tratando apenas dos municípios brasileiros, a Frente Nacional dos Prefeitos (2020) no anuário multi cidades do ano 15, constatou que a receita corrente dentre os anos de 2015 e 2017 sofreu queda, retomando o crescimento em 2018, no qual ficou ligeiramente acima (1,8%) do patamar alcançado em 2014, o maior valor até então alcançado no período analisado. “Apesar de ser um novo pico, as prefeituras operaram, em 2018, com um nível de receita praticamente igual ao de quatro anos atrás” (FNP, 2020, p. 15).

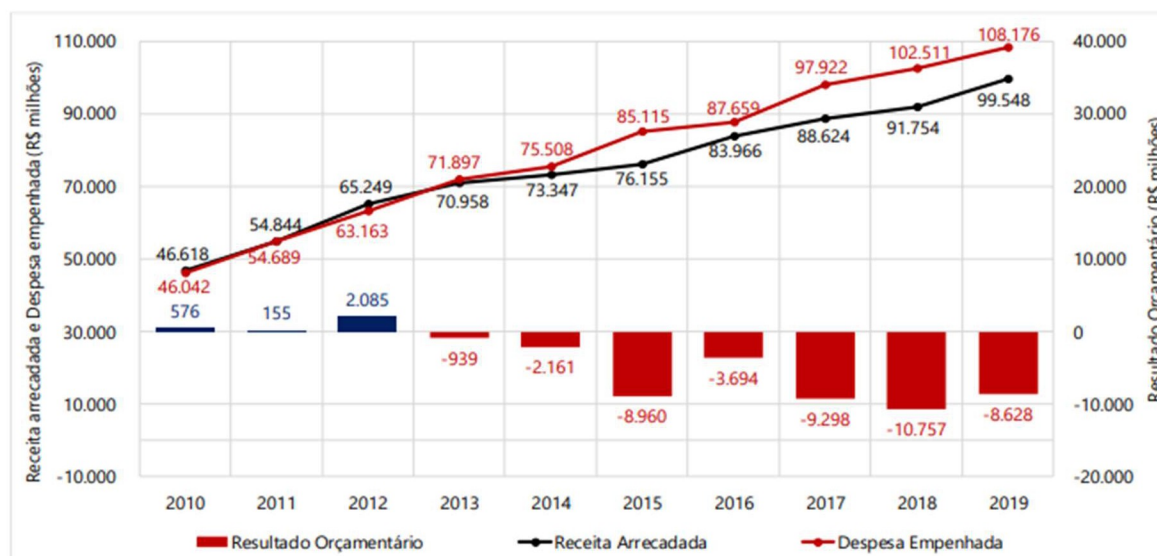
Gráfico 2 – Evolução da receita corrente dos municípios brasileiros, 2011 a 2018 (valores em moeda constante de 2018, bilhões de reais)



Fonte: FNP, 2020.

Em adição, se analisado especificamente as finanças estaduais de Minas Gerais, conforme gráfico 3 a seguir, o resultado orçamentário registra valores negativos desde 2013, sendo o déficit mais intenso em 2018, seguido de 2017 e 2015. Em 2019, o incremento nominal da receita superior ao da despesa foi responsável por amenizar o resultado deficitário em relação ao ano anterior. Assim, o orçamento estadual não apresenta um contexto favorável ao acréscimo de despesas, ainda assim destaca-se o caráter de decisão política sobre a distribuição dos recursos, bem como o formato de política pública para enfrentamento da situação de crise.

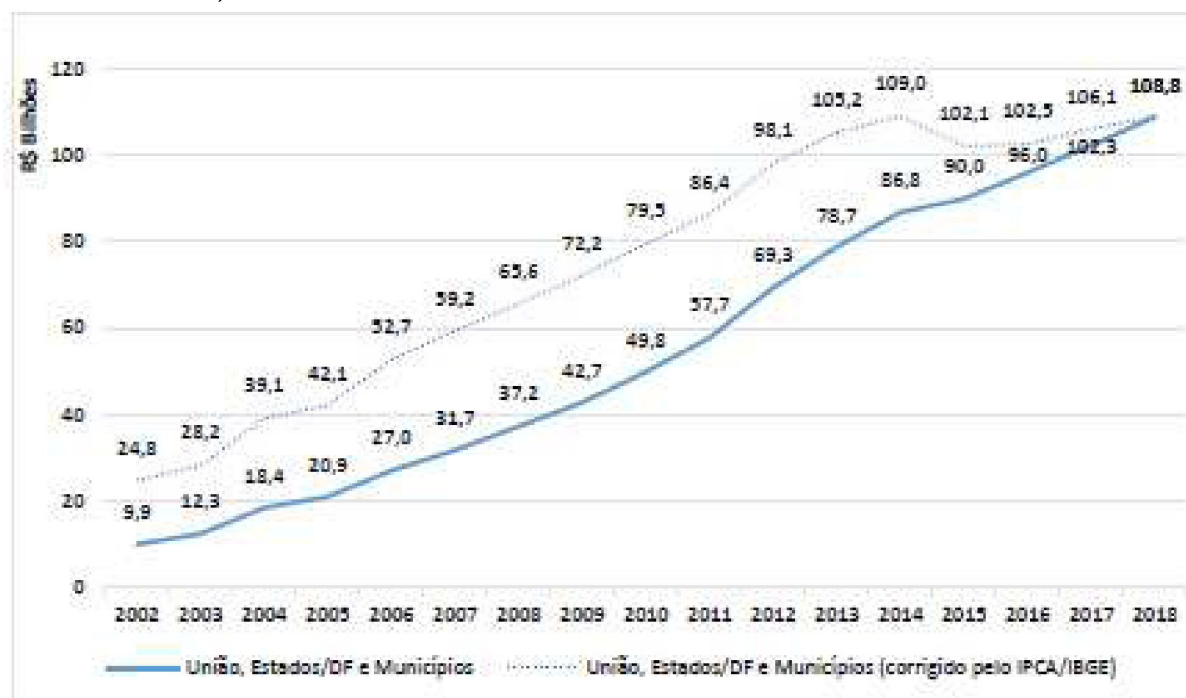
Gráfico 3 – Evolução do resultado orçamentário - Governo de Minas Gerais, 2010 a 2019 (valores em moeda corrente, milhões de reais)



Fonte: FJP, 2019.

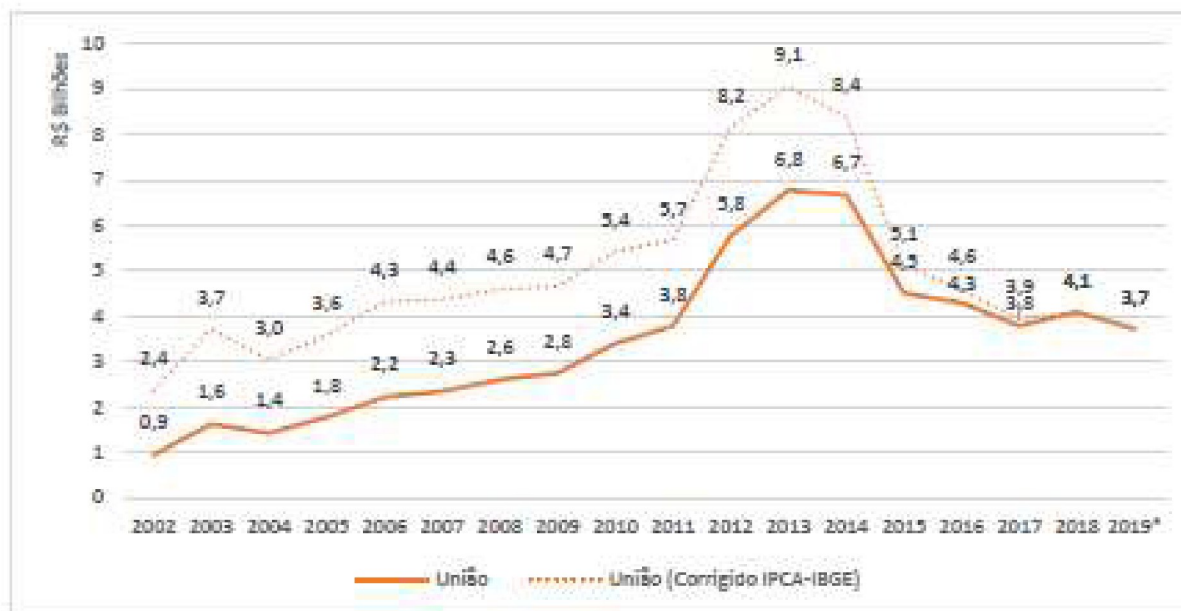
Nesta conjuntura, o financiamento da PAS é diretamente afetado. Segundo Nota Técnica do Ipea e expresso nos gráficos abaixo, após 12 anos consecutivos de aumento, houve uma queda de 6% da despesa total na função de assistência social nas três esferas da federação entre 2014 e 2016, a qual é recuperada em quase sua totalidade no biênio 2017-2018. Além disso, ao analisar o gasto federal, exclusive transferências de renda que são garantidas por lei, o decréscimo é por volta dos 50% entre 2014 e 2016, sem expressiva recuperação até 2018, o que demonstra a deterioração do financiamento principalmente dos serviços do SUAS.

Gráfico 4 – Despesas totais com a Função 08 nas três esferas da federação, 2002 a 2018
 - (valores em moeda corrente e constante de dezembro de 2018, bilhões de reais)



Fonte: BRASIL, 2019.

Gráfico 5 – Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social (Função 08), exclusive transferências de renda, 2002 a 2018 - (valores em moeda corrente e constante de dezembro de 2018, bilhões de reais)



Fonte: BRASIL, 2019.

Em adição, com a crise econômica e fiscal enfrentada, o governo federal, na tentativa de conter o avanço dos gastos e da dívida pública, aprovou em 2016 a Emenda Constitucional nº 95, estabelecendo o Novo Regime Fiscal como congelamento em termos reais das despesas primárias por 20 anos. Nesse sentido, segundo projeção de Paiva et al (2016), as perdas progressivas alcançam 54% para os recursos federais destinados à assistência social.

Em paralelo, segundo levantamento de Teixeira (2018) o montante de recursos alocados em Minas Gerais pelo FEAS apresenta grande variabilidade ao longo do período analisado, com destaque para a redução em cerca de 52% de 2015 para 2016 e no que se refere especificamente ao Piso Mineiro de Assistência Social a queda é da ordem de 58% no referido período, visto a execução parcial do pagamento das parcelas ao longo dos anos. Tais informações podem ser visualizadas na tabela abaixo.

Tabela 1 – Evolução dos recursos do FEAS aplicados no cofinanciamento de 2011 a 2016 - MG

Valores de despesa paga (R\$)*							
Tipo de gasto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Piso Mineiro de Assistência Social	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
Série Histórica	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
Total cofinanciamento	45.042.372,35	48.479.322,80	47.476.991,39	20.378.939,22	67.621.084,63	28.123.501,10	203.754.450,56
Total Gasto FEAS	47.594.157,99	50.741.803,76	62.376.122,19	33.640.831,14	82.407.318,53	39.387.325,00	407.508.901,12

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

Fonte: TEIXEIRA, 2018.

Diante disso, os municípios se veem desassistidos com a redução das transferências intergovernamentais e da própria arrecadação de receitas contra uma piora nos indicadores sociais e aumento da demanda por serviços e benefícios socioassistenciais. Além disso, como ressalta Orair, Siqueira e Gobetti ³(2016 *apud* IPEA, 2018, p.6)

[...] os multiplicadores fiscais associados aos investimentos, benefícios sociais e despesas de pessoal são significativos e expressivamente maiores do que a unidade (respectivamente, 1,68; 1,51 e 1,33) durante as recessões, o que revela a importância de manutenção dessas políticas durante as crises [...]

Nesse contexto, os municípios possuem diversidades referentes a acesso a transferências voluntárias, priorização do setor assistencial na agenda governamental e capacidades financeira e administrativa para lidar com os choques supracitados. Desta maneira, cabe estudar quais foram e como se distribuíram esses impactos e respostas do financiamento da assistência social à crise econômica e sua posterior recuperação dentre os municípios mineiros, o que configura o objeto de estudo da presente pesquisa, para a qual a metodologia será delimitada a seguir.

³ ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. In: PRÊMIO TESOIRO NACIONAL, 21., 2016, Brasília, 2016. Anais... Brasília: Auditório do Ministério da Fazenda, 24 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/yuiE3E>>.

4 METODOLOGIA

A partir do referencial teórico previamente abordado, o qual procurou atender o primeiro objetivo específico da monografia, pretende-se desenvolver uma pesquisa básica e quantitativa, com foco no estudo do financiamento da assistência social em Minas Gerais e seus municípios. Assim, a pesquisa tem caráter descritivo do comportamento dos gastos em assistência social no contexto de crise da década de 2010, baseada primordialmente em análise estatística de dados.

A revisão de literatura indica que é importante analisar a dimensão do financiamento para o estudo da política social de assistência, visto que se configura um mecanismo de incentivo ao comportamento responsável dos entes federativos, além de ser instrumento para a redistribuição de recursos frente à heterogeneidade dentre os integrantes da federação (ARRETCHE, 2003). Sob essa perspectiva, é necessária a atuação das três esferas de governo para o sucesso da política pública na dinâmica federalista brasileira e, no caso da assistência social marcada pelo legado de insuficiente atuação e priorização do setor na agenda governamental, o montante de gastos na área se torna extremamente relevante para sua manutenção e institucionalização, cabendo estudar a resposta do arranjo existente ao contexto de adversidade econômica de meados de 2010 (JACCOUD et al, 2020).

A partir disso, o estudo (a ser) feito na monografia visa verificar o contexto de crise no financiamento da assistência social com ênfase nos municípios mineiros. Além disso, pretende-se investigar em que medida os entes assumiram a responsabilidade federativa com o financiamento da assistência social frente o contexto de crise econômica. Cabe também identificar a fragilização do mecanismo de incentivo do financiamento sob as diferentes características demográficas, regionais, socioeconômicas e financeiras dos municípios mineiros, a fim de verificar a distribuição destes impactos, bem como o caráter progressivo ou regressivo que o instrumento adotou no contexto de crise e recuperação fiscal. Por fim, busca-se analisar o papel em especial do Piso Mineiro de Assistência Social como estratégia de cofinanciamento estadual que tange ao cenário supracitado. A tabela a seguir resume a descrição destas variáveis a serem analisadas no presente trabalho.

Tabela 2 – Descrição das Variáveis de Análise do Trabalho

Dimensão	Variáveis	Objetivo Específico
Contexto de crise no financiamento da assistência social nos municípios mineiros	Variação da despesa paga total na função assistência social nos municípios mineiros	Comparar a evolução dos gastos da Assistência Social em Minas Gerais e seus municípios entre 2013 e 2019, com foco na descontinuidade do crescimento frente à crise econômica de 2015-2016
Responsabilidade federativa de cada ente com o financiamento da assistência social frente o contexto de crise econômica	Proporção das transferências do FNAS e PMAS no gasto total dos municípios mineiros na função assistência social	Analisar o peso de transferências federais e estaduais no comprometimento do financiamento da Assistência Social dos municípios mineiros frente o contexto de crise econômica de 2015-2016
Distribuição dos impactos da crise no financiamento da assistência social dentre os municípios mineiros	Variação da mediana do gasto <i>per capita</i> municipal em assistência social geral e segundo: porte populacional, região de planejamento, percentual da população cadastrada no CadÚnico, IDHM, PIB <i>per capita</i> e esforço orçamentário municipal em assistência social dos municípios mineiros	Verificar quais municípios mineiros, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário foram mais afetados e se recuperaram mais rápido frente a crise econômica de 2015-2016 no que tange ao financiamento da Assistência Social
Papel do Piso Mineiro de Assistência Social no cofinanciamento estadual do setor frente o contexto de crise	Variação do PMAS pago total e aos municípios mineiros segundo: porte populacional, região de planejamento, percentual da população cadastrada no CadÚnico, IDHM, PIB per capita e esforço orçamentário municipal em assistência social dos municípios de Minas Gerais	Averiguar o cumprimento do papel do Piso Mineiro de Assistência Social como estratégia de cofinanciamento estadual para a Assistência Social frente o contexto de crise econômica de 2015-2016, por meio do levantamento do montante de tais repasses entre 2013 e 2019, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário dos municípios mineiros

Fonte: Elaboração própria.

Para isso, as fontes de dados da primeira dimensão, a qual é retratada na seção 5.1, são dados da despesa paga na função 08 (assistência social) pelos municípios de Minas Gerais disponibilizados no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (Siconfi).

Na sequência, a segunda dimensão, que é discutida na seção 5.2, aborda informações do gasto municipal total já apresentado no tópico anterior. Ademais, utiliza dados das transferências federais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) dos municípios mineiros e Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (FEAS-MG), os quais estão veiculados no portal do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) são informados pela da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e disponibilizado no site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Por último, utiliza valores do Piso Mineiro de Assistência Social de consulta interna realizada à Diretoria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese/MG) e do Portal da Transparência de Minas Gerais.

Posteriormente, na seção 6.1 foi debatida a terceira dimensão, a partir de informações do gasto *per capita* em atividades de assistência social e cidadania dos municípios mineiros, disponibilizadas pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Tais gastos foram combinados com dados relativos ao número de habitantes dos municípios mineiros de 2013 a 2018 (o gasto de 2019 foi classificado a partir da população de 2018, visto a indisponibilidade de informações do último ano) e Produto Interno Bruto (PIB) per capita, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); valores do IDHM pelo Censo 2010, disponibilizados pelo Atlas Brasil; municípios mineiros por regiões de planejamento, de acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG), e, por fim, percentual da população cadastrada no CadÚnico (o qual é concedido a partir de 2014) e esforço orçamentário em assistência social, fornecidos também pelo IMRS.

A quarta e última dimensão, trabalhada na seção 6.2, utiliza valores do PMAS combinado aos fatores ambientais e de capacidade municipal das fontes já mencionadas. Os valores monetários presentes nesta pesquisa foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o qual é apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e considerado o índice de referência pelo Banco Central do Brasil, com data base em dezembro de 2019. Os valores do exercício de 2019 não foram corrigidos, em conformidade com a

metodologia adotada em avaliações anuais de políticas e contas públicas. A atualização monetária permite comparar em termos reais os diferentes exercícios e com isso inferir conclusões mais coerentes (BRASIL, 2019).

Vale ressaltar algumas limitações dos dados aqui trabalhados. A classificação programática segue a Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) e que apesar do demonstrativo ser ratificado pelos chefes do executivo, é possível que haja classificações indevidas ou ausentes. Nesse sentido, dificuldades advindas do processo de produção de outros indicadores, como por exemplo, diferenças entre a efetiva demanda por programas sociais de uma localidade e a parcela captada pelo Cadastro Único, não são consideradas para fins de simplificação da análise.

5 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO CONTEXTO DE CRISE

O financiamento da assistência social se mostra imprescindível para a garantia de bem estar social à população, pois além de custear a execução das ações socioassistenciais, é orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema (BRASIL, 2012). Conforme anteriormente abordado, para Jaccoud et al (2020) a assistência social “se tornou importante quando começou a ter recurso” (p.131), o que reforça a prerrogativa da precarização com a queda no financiamento e fortalecimento com a ascensão dos recursos da proteção social. Portanto, vale pesquisar em que medida este foi prejudicado e recuperado frente a crise econômica nos municípios mineiros, a fim de produzir evidências mais qualificadas sobre a política social.

5.1 O gasto total em assistência social dos municípios mineiros

Diante do cenário de crise econômica e fiscal vivenciado em Minas Gerais em meados da década de 2010, a assistência social é fortemente afetada, visto que depende de disponibilidade orçamentária, financeira e interesse político para ser executada. Nesse sentido, esta seção se propõe a explicar sobre o segundo objetivo específico da presente pesquisa - comparar a evolução dos gastos da Assistência Social em Minas Gerais e seus municípios entre 2013 e 2019, com foco na descontinuidade do crescimento frente à crise econômica de 2015-2016. Para isso, foi averiguada a evolução dos gastos municipais mineiros totais da Assistência Social entre 2013 e 2019, cumpre informar que ao longo do período há uma variação na quantidade de municípios com informações disponíveis na base de dados, conforme tabela a seguir. Nesse sentido, apesar da variação, para fins de simplificação da pesquisa, os dados foram somados considerando todos os municípios disponíveis no ano em questão.

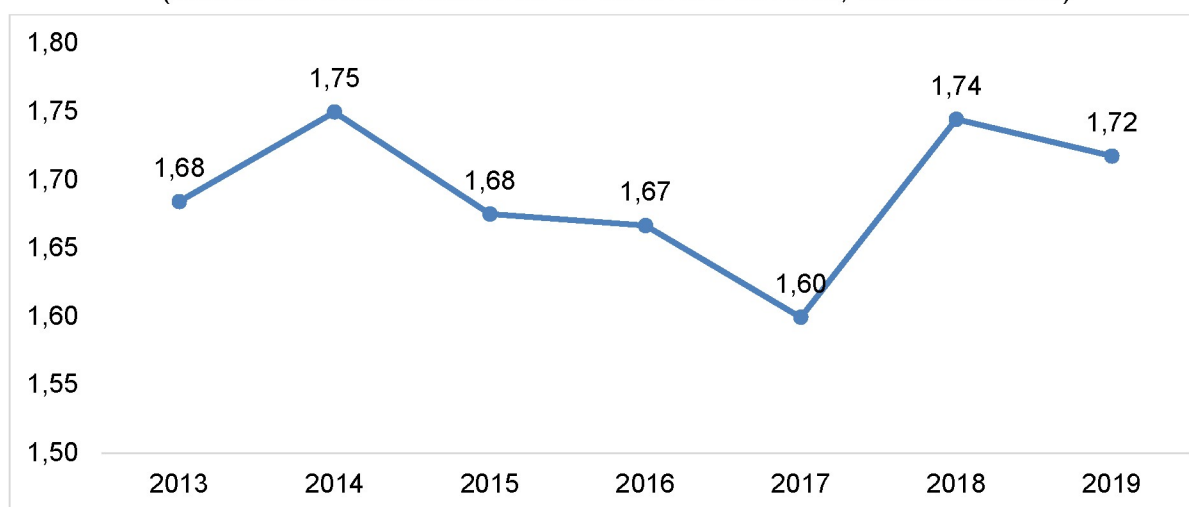
Tabela 3 – Quantidade de Municípios com informações disponíveis no Siconfi (STN) – Minas Gerais, 2013 a 2019.

Ano	Nº de Municípios
2013	829
2014	782
2015	836
2016	846
2017	849
2018	850
2019	848

Fonte: Siconfi (STN); elaboração própria.

O gráfico 3 abaixo aponta que no período de 2013 a 2019 o ápice de aplicações financeiras no setor foi em 2014, atingindo mais de R\$1,75 bilhões (de reais) seguido de uma queda a partir de 2015. E, diferente do apontado no país como um todo, apesar dos índices macroeconômicos indicarem reaquecimento da economia mineira a partir de 2017 (FJP, 2019), o que condicionaria um contexto favorável para aumentar as despesas públicas, o montante de gastos em assistência social dos municípios mineiros não volta a crescer neste ano, mas sim continua em queda representando uma redução de 5,9% em relação a 2014. De forma geral, o montante na função 08 volta a subir em 2018 e atinge valores mais próximos do verificado em 2014, o que indica uma recuperação do financiamento desta seara em termos de 5,1% de aumento médio em 2018 e 2019 em comparação com 2015 a 2017.

Gráfico 6 – Despesa Paga Municipal em Assistência Social – Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, bilhões de reais)



Fonte: Siconfi (STN); elaboração própria.

Diante disso, fica claro que aconteceu uma ruptura no financiamento da política pública de assistência social no período de 2015 a 2017, justamente em um período de precarização das condições sociais devido ao processo de crise econômica conforme debatido no capítulo 2 e que tal financiamento apresentou indícios de recuperação nos anos de 2018 e 2019 quando a conjuntura econômica também demonstra melhora. A seção seguinte aprofunda o olhar para os gastos com a assistência social nos municípios mineiros no período em questão, a fim de identificar como cada ente na partilha de recursos multinível respondeu ao contexto de crise econômica e fiscal instaurado no país.

5.2 A representatividade de transferências federais e estaduais no gasto municipal total em assistência social

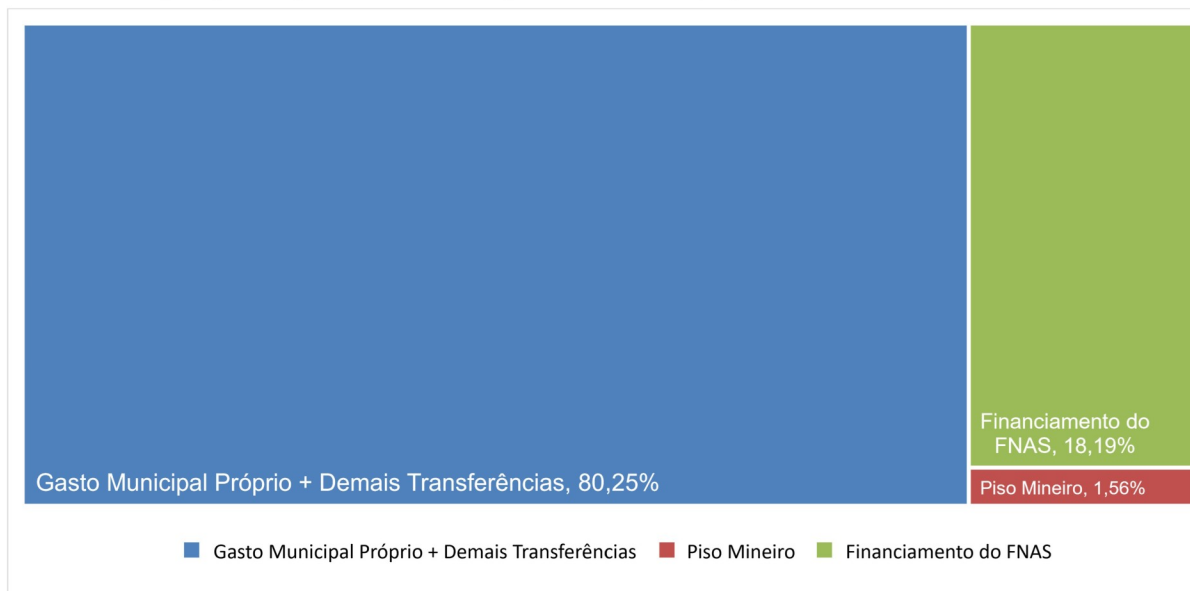
A partir do comportamento que o gasto municipal em assistência social demonstrou, cabe estudar a responsabilidade que cada ente assume no que se refere ao financiamento da assistência social ao longo do tempo. Nesse sentido, o propósito desta seção é abarcar o terceiro objetivo específico - analisar o peso de transferências federais e estaduais no comprometimento do financiamento da Assistência Social dos municípios mineiros frente o contexto de crise econômica de 2015-2016.

Conforme discutido anteriormente, no caso da Assistência Social, na qual o legado da insuficiente atuação estatal na área e da deficiência normativa na especificação das competências de cada nível governamental, que tampouco exige

percentual de gasto obrigatório, é reforçada a importância da indução financeira para o sucesso da execução das ações socioassistenciais pelos municípios. Ainda assim, em resposta à prerrogativa da descentralização financeira prevista no art. 195 da Constituição federal de 1988 e do modelo de financiamento estipulado pela NOB/SUAS 2012, estudar a participação de cada nível de governo no momento de adversidade é fundamental para compreender a mobilização dos entes subnacionais na manutenção e resultado da atuação estatal na política em questão (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

No período analisado, como pode ser visto no gráfico 4 abaixo, as transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), principal instrumento de gestão orçamentária e financeira da área segundo a NOB/SUAS 2005, aos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) de Minas Gerais representaram cerca de 18% do efetivamente aplicado pelos municípios na função assistência social; já o Piso Mineiro de Assistência Social Fixo, principal estratégia de cofinanciamento estadual ao SUAS, constituiu 1,56%. Assim, os gastos de recursos próprios municipais e demais modalidades de transferências não abordadas neste trabalho equivaleram a 80,25% dos dispêndios municipais na função assistência social entre 2013 e 2019.

Gráfico 7 – Proporção total do gasto do FNAS, Piso Mineiro e gastos municipais próprios + demais transferências no gasto municipal total na função assistência social (função 08) - Minas Gerais, 2013 a 2019 (%)



Fonte: Siconfi (STN), Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais e SAGI/MDS; elaboração própria.

Ao observar a evolução anual, como apontado pela tabela a seguir, é possível inferir que o gasto municipal total, após registrar ápice em 2014, cai 4,27% em 2015 em relação ao ano anterior; no mesmo ano, o financiamento do FNAS reduz-se 6,73% comparado a 2014 e o piso mineiro registra aumento de 515,57%, o que pode ter amenizado a queda da despesa municipal, mas não foi suficiente para tornar a variação municipal positiva. Em 2016, os gastos destacados dos três entes registram queda, sendo de 0,5% para o nível municipal, 51,33% para o estadual e 5,06% para o federal. Na sequência, o dispêndio municipal mineiro na função 08 ainda cai em termos de 4% em 2017. No mesmo sentido, o PMAS declina 52,09% em relação ao ano anterior; contudo, o financiamento do FNAS aumenta em 48,92%, o que pode ter amenizado a queda do gasto municipal, mas ainda não foi suficiente para aumentar esta despesa. Neste sentido, nos três anos de declínio da alocação de recursos municipal nas ações socioassistenciais, apesar do PMAS e dos recursos do FNAS terem decrescido em dois anos, de maneira acumulada a variação de tais transferências foi positiva, o que pode ter contribuído para atenuar o impacto da crise do financiamento da assistência social nos municípios mineiros.

Por outro lado, em 2018 o gasto municipal total em assistência social volta a crescer, indicando um acréscimo de 9,07% em termos reais em relação ao ano

anterior. Apesar disso, as transferências do PMAS e FNAS registraram queda, o que demonstra que o gasto próprio municipal e as demais transferências, além de superarem o valor alocado em 2017, ainda foram capazes de suprir a contração das transferências intergovernamentais citadas. Já no ano de 2019, a aplicação de recursos socioassistenciais pelos municípios mineiros apontou uma queda de 1,55% em relação ao ano anterior, mas o valor gasto representa um desembolso maior que os registrados entre 2015 e 2017. No mesmo ano, o FNAS reduz em quase 60% as transferências realizadas aos FMAS mineiros em relação ao ano anterior, contribuindo para a queda geral da execução financeira municipal na função 08. Já o PMAS apresenta desembolsos em termos 3188,87% maiores que 2018, ano de descontinuidade do Piso Mineiro Fixo, e 42,83% maiores que 2017, variação que demonstra esforço governamental para retomada do cofinanciamento estadual.

Tabela 4 – Evolução do Gasto Municipal Total em assistência social (função 08), Piso Mineiro e Financiamento do FNAS - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante, reais)

Ano	Gasto Municipal Total	Evolução anual (%)	Piso Mineiro	Evolução anual (%)	Financiamento do FNAS	Evolução anual (%)
	(a)	(a)	(b)	(b)	(c)	(c)
2013	1.684.213.667,13	-	41.378.186,81	-	386.628.568,92	-
2014	1.749.780.203,20	3,89%	10.488.246,18	-74,65%	321.531.718,05	-16,84%
2015	1.675.004.716,89	-4,27%	64.562.430,92	515,57%	299.884.020,01	-6,73%
2016	1.666.657.616,56	-0,50%	31.424.193,31	-51,33%	284.714.081,87	-5,06%
2017	1.599.421.944,06	-4,03%	15.055.742,24	-52,09%	423.985.732,58	48,92%
2018	1.744.519.753,95	9,07%	653.852,40	-95,66%	311.297.375,44	-26,58%
2019	1.717.433.813,95	-1,55%	21.504.343,10	3188,87%	125.356.990,98	-59,73%

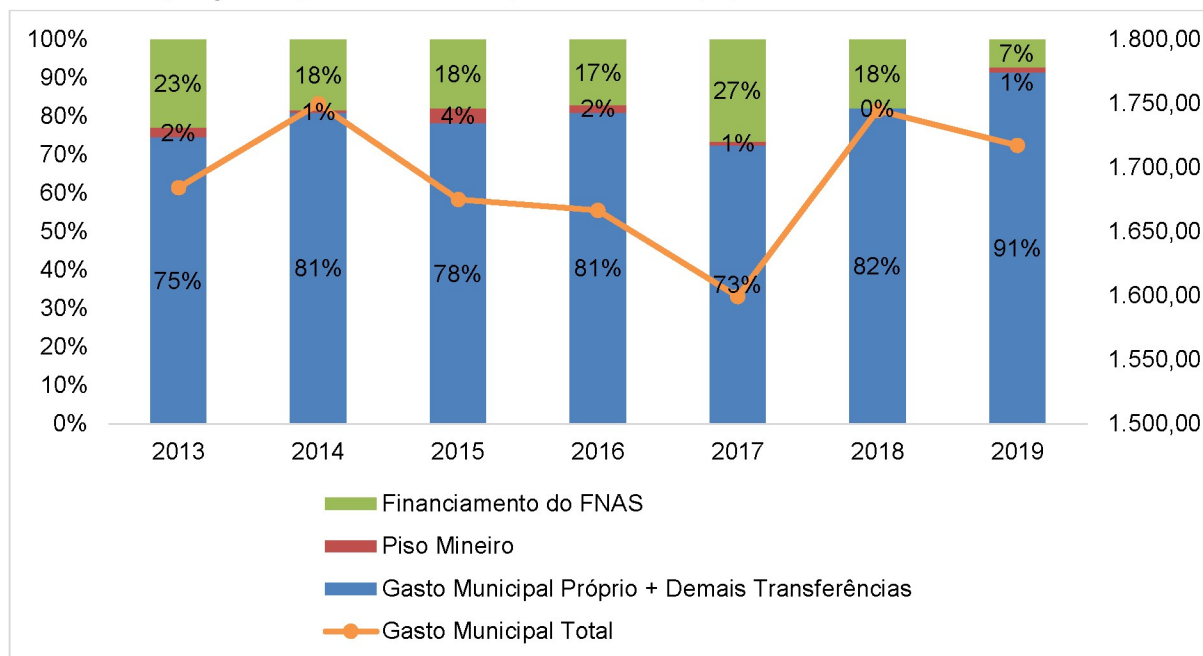
Fonte: Siconfi (STN), Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais e SAGI/MDS; elaboração própria.

Sob essa perspectiva, os recursos do FNAS e PMAS correspondem à minoria dos recursos pagos pelos municípios na função 08, mas ainda assim, são fundamentais para a consolidação da estrutura participativa do financiamento da política, característica basilar do modelo federalista brasileiro. Além disso, uma análise que vá além da média, identificará que, para muitos municípios, as transferências correspondem a parcelas muito mais expressivas dos recursos socioassistenciais. Segundo Brandão (2015), para 12,5% dos municípios mineiros, o valor *per capita* do PMAS corresponde a mais de 60% da despesa municipal *per capita* com a área

retratada neste trabalho, o que demonstra a importância da manutenção e fortalecimento do mecanismo formal de financiamento do setor.

A representatividade das duas modalidades de transferências então abordadas varia ao longo do tempo, de modo que se pretende identificar qual o seu comportamento nos períodos de queda e recuperação dos gastos municipais, refletindo a crise econômica e fiscal em foco nesta pesquisa. De acordo com o gráfico 5, se comparado o ano de 2017 (mínimo gasto municipal total) com o de 2014 (máximo gasto municipal total), o recurso próprio municipal e demais transferências reduziram sua participação relativa em 8,47%, o montante do Piso Mineiro de Assistência Social Fixo ampliou sua participação relativa em 0,34% e os recursos transferidos do FNAS também expandiram sua participação relativa, em 8,12%. Por outro lado, ao contrastar o ano de 2019 (final do período analisado - pós crise) com o de 2017 (mínimo gasto municipal total), o recurso próprio municipal + demais transferências aumentou sua participação relativa em 18,89%, o montante do Piso Mineiro de Assistência Social Fixo expandiu sua participação relativa em 0,31% e os recursos transferidos do FNAS restringiram sua participação relativa, em 19,20%.

Gráfico 8 – Proporção anual do gasto do FNAS, Piso Mineiro e gastos municipais próprios + demais transferências no gasto municipal total na função assistência social (função 08) - Minas Gerais, 2013 a 2019 (%)



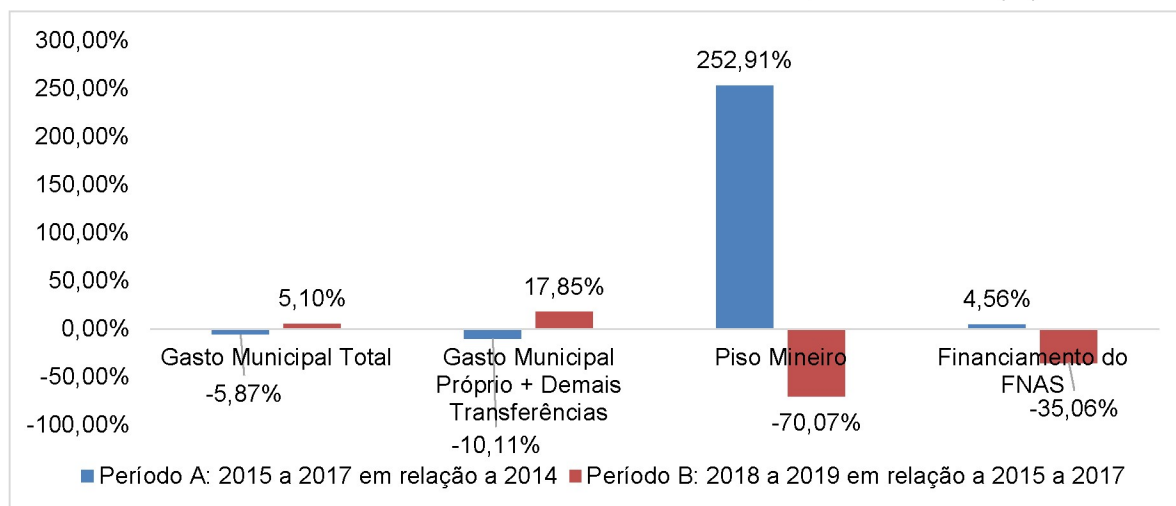
Fonte: Siconfi (STN), Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais e SAGI/MDS; elaboração própria.

A partir disso, conforme gráfico 6 a seguir, cabe analisar de modo agregado as duas fases em destaque neste trabalho, as quais são o declínio do financiamento da assistência social nos municípios mineiros (período A: 2015 a 2017 em relação a 2014) em decorrência da crise econômica e fiscal desfavorável ao acréscimo das despesas públicas e sua posterior recuperação (período B: 2018 e 2019 em relação a 2015 a 2017). No período A, a despesa municipal na função 08 caiu 5,87%, sendo que a principal categoria que impactou a queda geral foi a do gasto municipal próprio + demais transferências que reduziu 10,11%, em contrapartida, o PMAS alcançou um aumento de 252,91% e as transferências do FNAS contou com um acréscimo de 4,56%, variações positivas as quais não foram suficientes para alterar o cenário de crise da execução financeira da assistência social na perspectiva municipal mineira, mas demonstram tentativa dos entes estadual e federal de expandirem o instrumento de financiamento na referida fase.

No período B, o gasto municipal total em ações socioassistenciais cresceu 5,10%, sendo que a principal categoria que impactou o aumento geral também foi a do gasto municipal próprio + demais transferências que cresceu 17,85%, visto que o PMAS reduziu 70,07% e o FNAS baixou em 35,06% seus pagamentos, variações

negativas as quais frearam a recuperação da alocação de recursos municipais mineiros no setor, mas foram contornadas pelo reforço do gasto municipal próprio + demais transferências.

Gráfico 9 – Variação do Gasto Municipal Total em assistência social (função 08), Piso Mineiro e Financiamento do FNAS - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)



Fonte: Siconfi (STN), Sedese/MG e SAGI/MDS; elaboração própria.

Dessa forma, as análises abordadas nesta seção indicam a prevalência do gasto municipal próprio + demais transferências em termos de efeito no financiamento geral dos municípios mineiros à assistência social, visto a proporção majoritária que tais recursos representam no total e consequente direção similar do comportamento de tais despesas se comparadas aos dispêndios totais municipais. Neste sentido, pode ser observado que os repasses do Piso Mineiro de Assistência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social de Minas Gerais apresentam certa instabilidade ao longo do período analisado, registrando variações expressivas, o que pode fragilizar a capacidade de planejamento municipal e execução orçamentária/financeira e física das demandas existentes.

Contudo, as transferências estaduais e federais supracitadas não deixam de ser consideradas os instrumentos formais de cofinanciamento segundo a LOAS (1993) e NOB/SUAS (2012), as quais determinam a competência dos entes federativos cofinanciarem o setor, por meio de transferências automáticas entre os fundos especiais de gestão dos recursos. Além disso, historicamente as transferências do PMAS e FNAS são um avanço na consolidação dos mecanismos de financiamento da assistência social, bem como institucionalização e coordenação da Política de Assistência Social (TEIXEIRA, 2018), sendo importante destacar que

não exaurem as participações destes entes no financiamento da PAS. A partir disso, a próxima seção constitui um estudo específico do gasto per capita em atividades de assistência social e cidadania de acordo com características dos municípios, a fim de identificar a distribuição dos impactos da crise no financiamento da área.

6 A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPACTOS DA CRISE NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DENTRE OS MUNICÍPIOS MINEIROS

A partir da evolução geral das despesas com a Assistência Social supracitada, este capítulo objetiva discriminar a análise para os diferentes tipos de municípios que compõe o estado. É sabido que os municípios brasileiros possuem demandas sociais e capacidades para as atenderem diversas, o que pode acarretar em um desempenho heterogêneo frente ao padrão de financiamento (TEIXEIRA, 2018). Contudo, cabe apurar se dentre a diversidade de perfis municipais existem padrões na relação entre as variáveis do ambiente - como porte populacional, região de planejamento, socioeconômicas (percentual da população inscrita no CadÚnico, PIB municipal *per capita*, IDHM) e esforço orçamentário em atividades de assistência social e cidadania – e a capacidade de resistir ao momento de adversidade econômica e manter o financiamento da área.

Com isso, busca-se apurar se são os municípios mais frágeis que sofreram maior impacto frente a crise econômica ou se a estrutura formal da PAS atualmente é capaz de conferir caráter equitativo ao financiamento. Dessa forma, será atendido o quarto objetivo específico - verificar quais municípios mineiros, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário foram mais afetados e se recuperaram mais rápido frente a crise econômica de 2015-2016 no que tange ao financiamento da Assistência Social - na seção 6.1 e o quinto objetivo específico - averiguar o cumprimento do papel do Piso Mineiro de Assistência Social como estratégia de cofinanciamento estadual para a Assistência Social frente o contexto de crise econômica de 2015-2016, por meio do levantamento do montante de tais repasses entre 2013 e 2019, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário dos municípios mineiros - na seção 6.2.

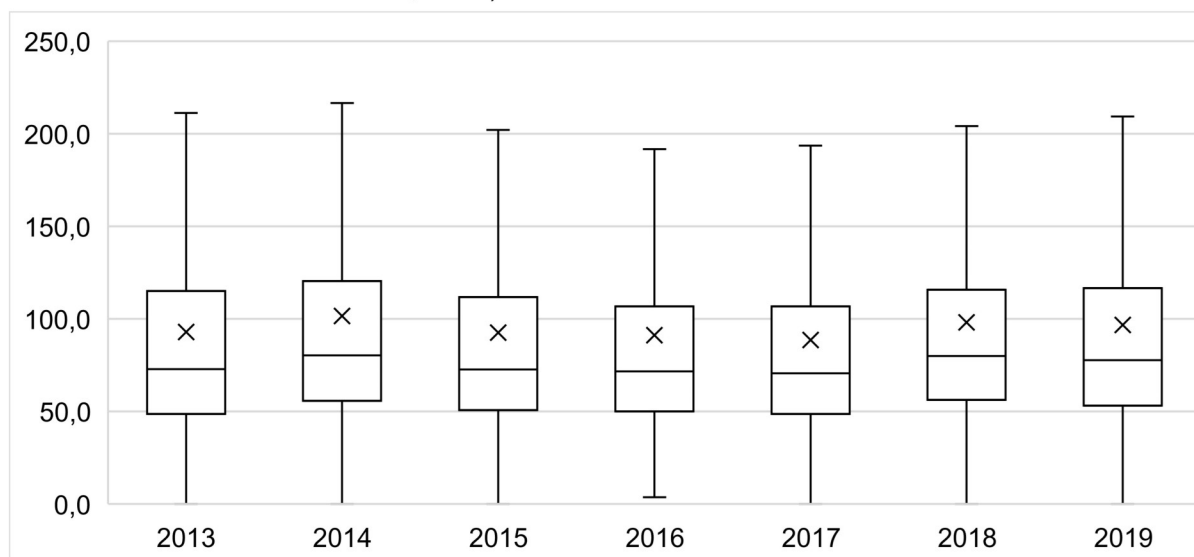
6.1 O gasto *per capita* em atividades de assistência social e cidadania dos municípios mineiros

Para estudar a distribuição dos impactos da crise no financiamento da assistência social dentre os municípios mineiros primeiramente cabe analisar o gasto *per capita* em atividades de assistência social e cidadania disponibilizado pelo portal do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), a fim de acompanhar a despesa no setor por habitante e assim ter um parâmetro homogêneo para comparar as diferentes localidades. A evolução geral deste valor apresenta comportamento similar

ao identificado no gasto total em assistência social dos municípios mineiros, mas as variações dentre os anos são ainda mais expressivas, conforme ilustra o gráfico 7 e a tabela 6 na sequência.

Nesse sentido, foi calculado um resumo estatístico do gasto per capita em assistência social, conforme gráficos de caixa a seguir. É possível perceber que a média, mediana, terceiro quartil e valor máximo reduziram nos anos de 2015 a 2017, representando uma queda de cerca de 11% para a média e 12% para a mediana com relação a 2014, voltando a crescer apenas em 2018, quando recuperam aproximadamente o patamar que ocupavam em 2014.

Gráfico 10 – Boxplot do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



Fonte: IMRS; elaboração própria.

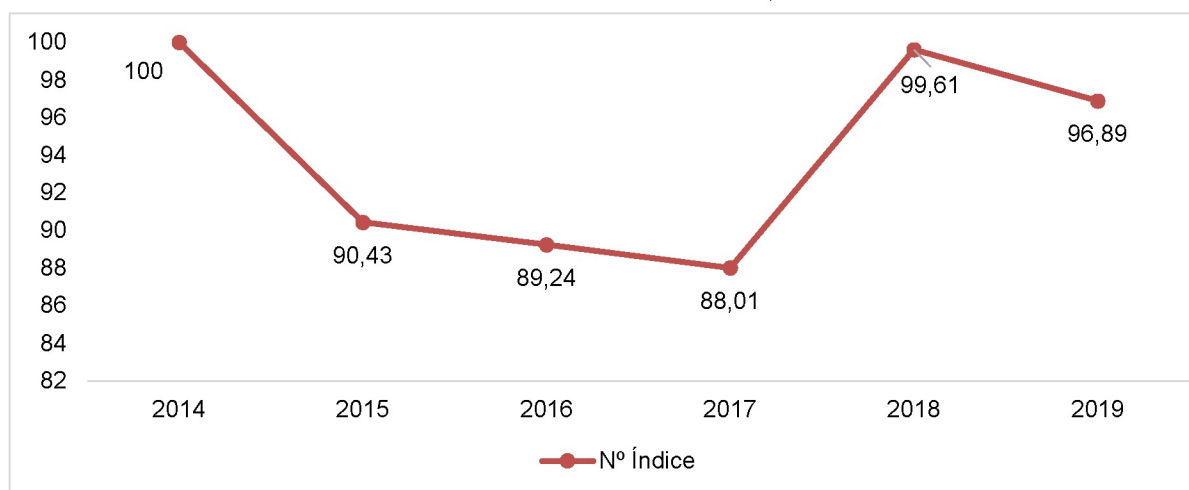
Analisando a evolução anual deste valor, conforme tabela 6 e gráfico 8, em 2015 a queda é de 9,57% em relação a 2014, seguido de reduções consecutivas em 2016 e 2017 de cerca de 1,3% comparado aos anos imediatamente anteriores. Em 2018, a variação em questão volta a ser positiva, alcançando um número índice de 99,61, sendo 2014 o ano 100. No ano seguinte a variação anual da mediana da despesa *per capita* em assistência social volta a cair, mas ainda sim registra um valor acima do realizado nos três anos de declínio.

Tabela 5 - Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

Ano	Gasto <i>per capita</i>	Evolução Anual (%)	Nº Índice
2014	80,30	10,26%	100
2015	72,61	-9,57%	90,43
2016	71,66	-1,31%	89,24
2017	70,67	-1,38%	88,01
2018	79,98	13,17%	99,61
2019	77,80	-2,73%	96,89

Fonte: IMRS; elaboração própria.

Gráfico 11 – Número Índice da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania – Minas Gerais, 2014 a 2019



Fonte: IMRS; elaboração própria.

A análise estatística descritiva do gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania em Minas Gerais abaixo compara o ano de ápice da alocação de recursos no período trabalhado, de mínimo de despesa executada em função da crise econômica e de indicativo de recuperação dos gastos no setor ao final dos anos do estudo. De forma similar ao comportamento do gasto total, na comparação de 2014 para 2017 houve uma redução expressiva da média e mediana dos valores totais aplicados pelos municípios, acompanhado a isso o intervalo interquartil também caiu, ressaltando a menor variabilidade da execução de forma geral. Entre os anos de 2017 e 2019 é identificado um aumento da média e mediana da despesa em questão, mas ainda registrando valores menores do que em 2014, como era esperado visto o indicativo de recuperação do choque nos recursos da área;

já o intervalo interquartil apresentou um aumento de 2019 em relação à 2017, isto é, houve um aumento da variação da despesa entre os municípios.

Tabela 6 – Estatísticas Descritivas do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

Estatística	2014	2017	2019
Média	101,57	88,68	96,74
Mediana	80,30	70,67	77,79
Intervalo interquartil	64,55	57,77	63,28
Mínimo	0,00	0,00	0,00
Máximo	2.085,94	1.174,89	1.364,49

Fonte: IMRS; elaboração própria.

A partir do comportamento geral do gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania nos municípios mineiros frente o contexto de crise econômica em 2015-2016, fica claro que houve um momento de queda no financiamento da área entre 2015 e 2017, o qual será denominado período A e posteriormente uma ascensão nos gastos do setor em 2018 e 2019, período que será denominado B. Assim, as próximas subseções buscam compreender que tipo de município é mais impactado nestes períodos.

6.1.1 O gasto *per capita* municipal e o porte populacional

A primeira variável a ser analisada é o porte populacional. Segundo a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a dinâmica populacional é um importante indicador para a PAS, pois está intimamente ligada ao processo econômico estrutural de valorização do solo e produção e reprodução da exclusão social, o que expõe as famílias a situações de risco e vulnerabilidade, circunstância de atuação da PAS. Nesse sentido, visto o alto número de municípios pequenos no país e o grande agrupamento de pessoas nas metrópoles, a PNAS/2004 alerta que grande parte da população ocupa estes dois extremos no que se refere a concentração populacional, os quais são marcados pela presença precária do Estado e alarmantes situações de risco e vulnerabilidade social (BRASIL, 2005b).

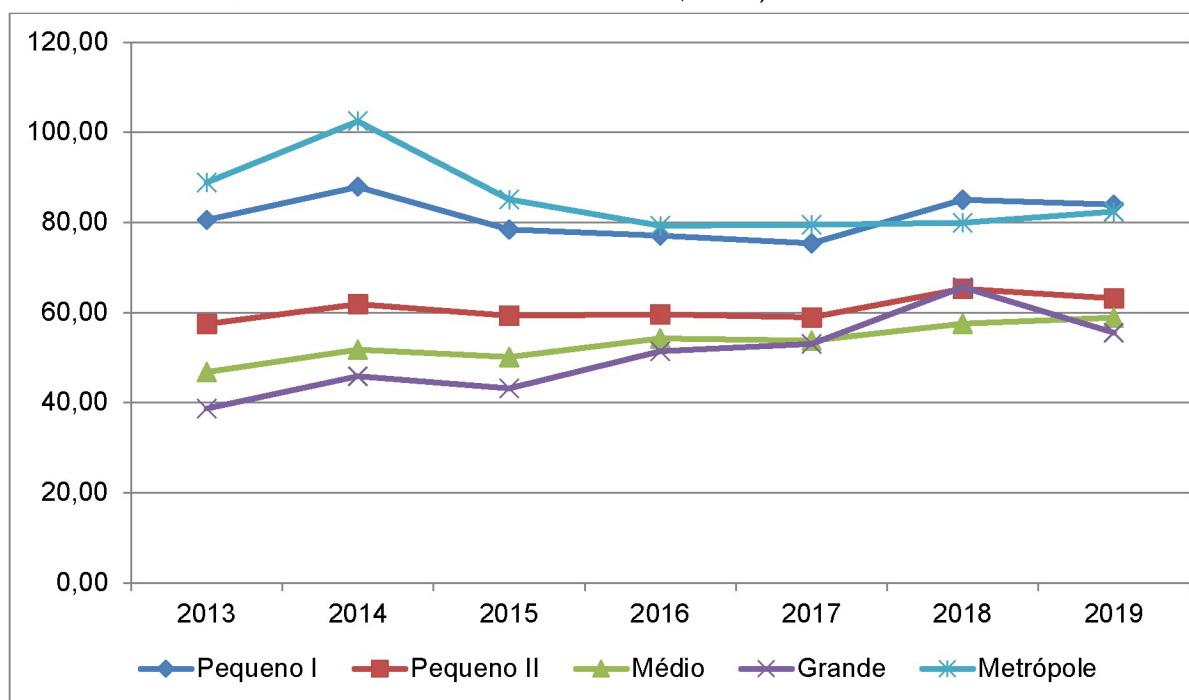
Além disso, Antinarelli (2012) sublinha que em Minas Gerais os municípios menores são mais ineficientes na arrecadação de tributos e mais dependentes de transferências intergovernamentais em comparação aos de maior porte. Ainda, Teixeira (2018) aponta que dentre os municípios mineiros os que concentram a maior

vulnerabilidade social pelo Índice de Vulnerabilidade Social do Ipea são os de pequeno porte, reforçando o caráter de fragilidade deste grupo.

A classificação dos territórios por porte populacional é definida pelo IBGE e seguida pela PNAS como Pequeno I (até 20 mil habitantes), Pequeno II (entre 20 mil e 50 mil habitantes), Médio (entre 50 mil e 100 mil habitantes), Grande (entre 100 mil e 900 mil habitantes) e MetrÓpole (acima de 900 mil habitantes). Em Minas Gerais, no período analisado, cerca de 668 municípios são de porte Pequeno I, 117 Pequeno II, 38 Médio, 29 Grande e 1 MetrÓpole, a qual se refere a Belo Horizonte.

No que tange à mediana do gasto *per capita* em atividades de assistência social e cidadania por porte populacional dos municípios, o gráfico 9 abaixo aponta que todos os grupos reduziram tal valor de 2014 para 2015, sendo que a metrÓpole registrou a maior queda de 16,99%, seguida dos municípios de porte Pequeno I que reduziram em 10,86% a mediana em questão. Na sequência, a maioria dos grupos continuou caindo em 2016 e/ou 2017 e todos aumentaram o gasto mediano em 2018 se comparado com o ano anterior.

Gráfico 12 – Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por porte populacional - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



Fonte: IMRS, IBGE; elaboração própria.

Contudo, ao analisar a variação destes gastos no gráfico 10, é possível inferir que, exceto a metrÓpole, no período A (2015 a 2017 em relação a 2014), que

representa o declínio geral das despesas socioassistenciais e abarca o momento de crise econômica e fiscal de 2015 e 2016, o gasto *per capita* mediano foi diretamente relacionado ao tamanho da população local. Desta forma, quanto maior o porte, maior foi a alocação comparativa de recursos, sendo que os municípios de médio e grande porte tiveram inclusive uma variação positiva.

Tal reação demonstra as diferentes respostas ao período de adversidades econômicas e fiscais por cada grupo de porte populacional, de modo que os municípios menores se mostraram mais afetados no período A de declínio dos recursos. Enquanto os municípios de médio e grande porte foram capazes de aumentar 3,71% e 12,06%, respectivamente, a mediana de gasto *per capita* em um momento desfavorável para tal situação (período A), os municípios de pequeno porte I e II apresentaram, uma queda de 12,19% e 4,39%, respectivamente.

As diferenças supracitadas indicam que, exclusive a metrópole, municípios com menor população são mais impactados pela crise econômica e demais fatores administrativos e políticos no que se refere ao financiamento da assistência social, reforçando a fragilidade local. Isto pode ser relacionado com a maior pressão na demanda por serviços socioassistenciais nos municípios pequenos no período, pois conforme apontado por Teixeira (2018) os municípios com maior vulnerabilidade social em Minas Gerais se concentram no porte pequeno I e II. Além disso, a menor capacidade institucional verificada de forma geral nos municípios menores (CARNEIRO, BRASIL⁴, 2010 *apud* BRANDÃO, 2015) pode atrapalhar a gerência e priorização da área tornando tal grupo mais sensível aos efeitos da crise econômica no financiamento da assistência social. Ainda, Antinarelli (2012) destaca a deficiência arrecadatória dos municípios pequenos, o que os tornam mais dependentes de transferências intergovernamentais e das flutuações a que elas são acometidas, de modo que se veem menos preparados para resistir aos momentos de crise.

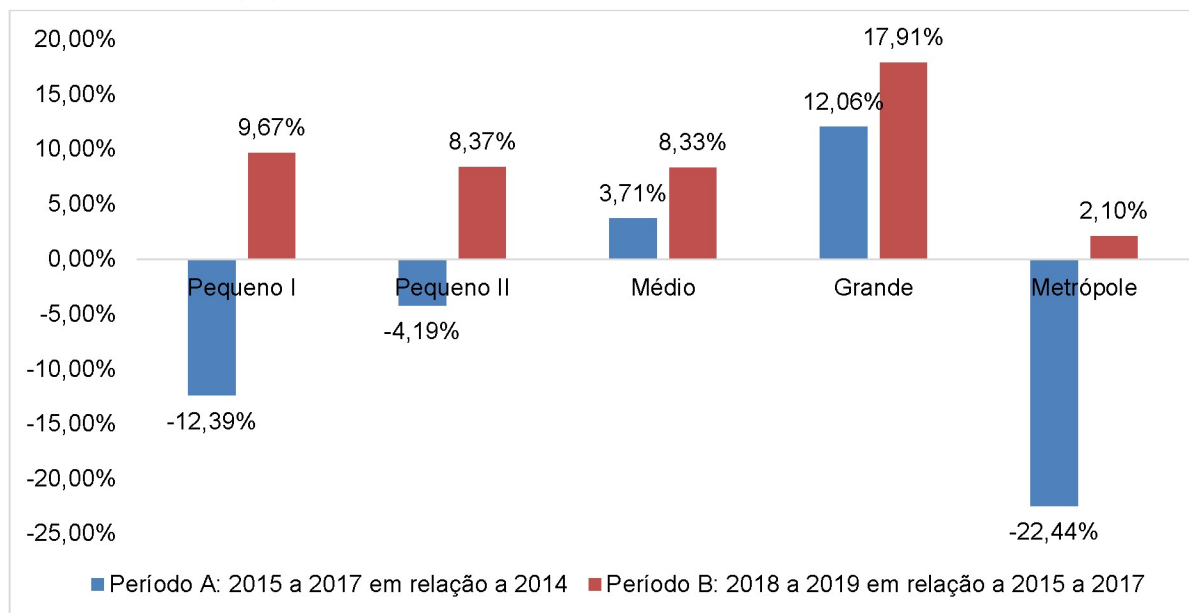
Por outro lado, no período B (2018 e 2019 em relação a 2015 a 2017) todos os municípios apresentaram variação positiva, a qual não apresentou tendência linear entre todos os grupos ou correspondência com o comportamento no período A. Conforme indicado no gráfico 10, os territórios de porte Pequeno I aumentaram em 9,67% a alocação mediana de gastos em assistência social, seguidos de 8,37% do

⁴ CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. (2010). Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. Revista de Administração FACES Journal. Belo Horizonte, v. 9, n. 2. abr./jun.

porte Pequeno II, 8,33% do porte Médio, 17,91% do porte Grande e 2,91% da metrópole.

Sob essa perspectiva, é possível observar que a variação do gasto *per capita* dos municípios de porte Pequeno I, Pequeno II e Médio são similares, sendo inversamente relacionada ao tamanho da população dentre as referidas classificações. Ainda, vale ressaltar que o grupo metrópole, que representa o comportamento apenas da capital e pode responder a um contexto local bem específico, registrou uma queda significativa de 22,44% no gasto *per capita* municipal em assistência social no período A (2015 a 2017 em relação a 2014) e no período B (2018 e 2019 em relação a 2015 a 2017) uma leve retomada do crescimento da despesa *per capita* na área (2,10%). Por fim, o grupo de municípios de porte Grande manifestaram ascensão da mediana da despesa aqui tratada tanto no período A (12,06%), quanto no período B (17,91%), o que indica uma estabilidade e competência para atender às demandas socioassistenciais, em detrimento dos efeitos do cenário econômico e fiscal desfavorável.

Gráfico 13 - Variação da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por porte populacional - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)



Fonte: IMRS, IBGE; elaboração própria.

6.1.2 O gasto *per capita* municipal e as regiões de planejamento

Outra variável importante de ser analisada são os territórios do estado. Segundo Sposati (2013), um território não é apenas uma definição geográfica de um lugar, mas também um espaço modificado por características históricas, políticas e sócio-relacionais. Nesse sentido, a autora elucida que as políticas sociais devem ser pensadas e são alteradas a partir da dinâmica existente no território. Ainda, a PNAS/2004 reforça que a PAS necessita agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica socioterritorial, de modo que as ações da política e, conseqüentemente, seu financiamento respondam às heterogeneidades de demandas e potencialidades locais (BRASIL, 2005b).

Diante disso, a classificação do gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania por região de planejamento objetiva compreender o perfil de cada localidade no contexto do financiamento da assistência social nos últimos anos. O território de Minas Gerais é oficialmente dividido em dez regiões de planejamento, conforme estabelecido pela Secretaria de Planejamento e Gestão do governo estadual, parcelamento o qual congrega municípios por características

socioeconômicas (SEPLAG, 2021), os quais são especificados abaixo com o número de municípios que os compõe.

Tabela 7 – Quantidade de municípios por região de planejamento de Minas Gerais.

Região	Nº de Municípios
Alto Paranaíba	31
Central	157
Centro-Oeste	56
Jequitinhonha-Mucuri	66
Mata	143
Noroeste	18
Norte	90
Rio Doce	102
Sul de Minas	155
Triângulo	35

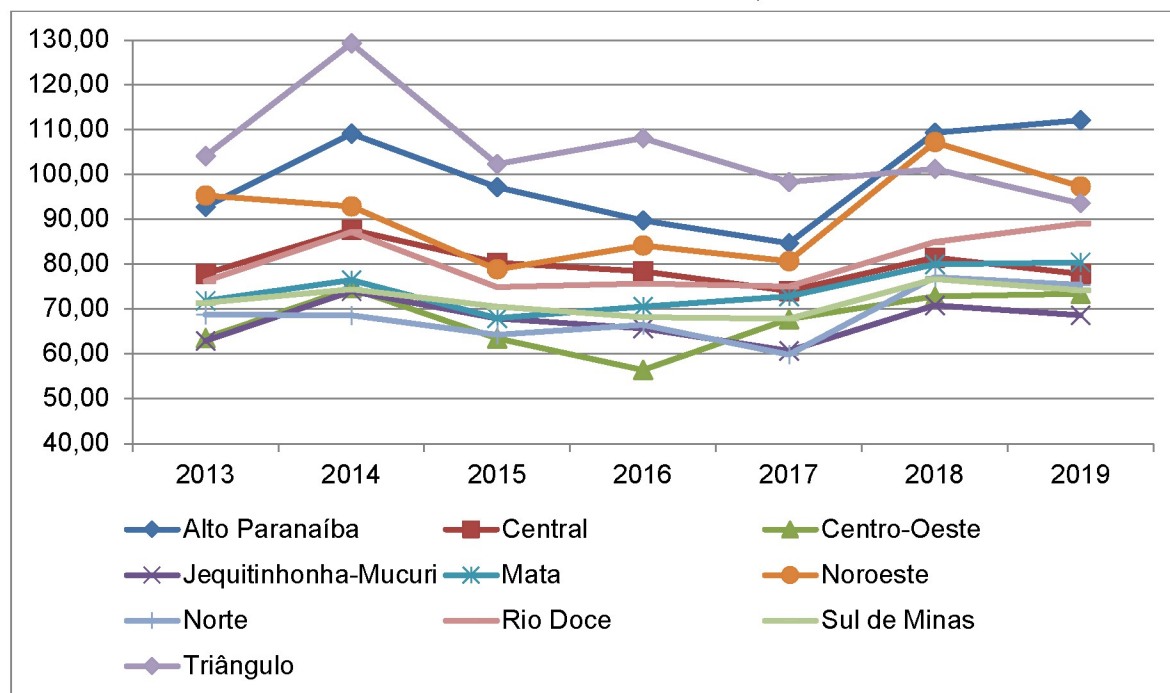
Fonte: Seplag/MG; elaboração própria.

A classificação do gasto em assistência social por região de planejamento não apresentou uma evolução geral similar, o gráfico 11 indica que, em um mesmo ano, as regiões não necessariamente variaram no mesmo sentido. Vale destacar que no período como um todo as regiões Jequitinhonha-Mucuri e Norte registraram a menor e a terceira menor, respectivamente, medianas de gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania, todavia, são considerados os territórios que mais concentram pobreza⁵ no estado, de acordo com o indicador de porcentagem de domicílios com renda *per capita* até um quarto de salário mínimo em 2010, além de possuírem as menores rendas *per capita* e maiores proporções de população rural do estado no mesmo ano (CAON, MAGALHÃES, MOREIRA, 2012). Em contrapartida, as duas regiões, respectivamente, com a menor e terceira menor concentração de pobreza segundo o indicador supracitado, as maiores rendas *per capita* médias e a terceira e segunda maior proporção de população urbana do ano de 2010 – Alto Paranaíba e Triângulo - são as que marcam os maiores gastos *per capita* em assistência social no período em análise (ibidem). Estes casos vão na contramão da expectativa de que o financiamento da política pública esteja correlacionado à necessidade de enfrentamento à pobreza, um dos objetivos da PAS,

⁵ Pobreza sendo aqui considerada como insuficiência de renda.

contudo, não se pode afirmar que existe uma correspondência que perpassa todas as regiões neste quesito.

Gráfico 14 – Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por região de planejamento - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



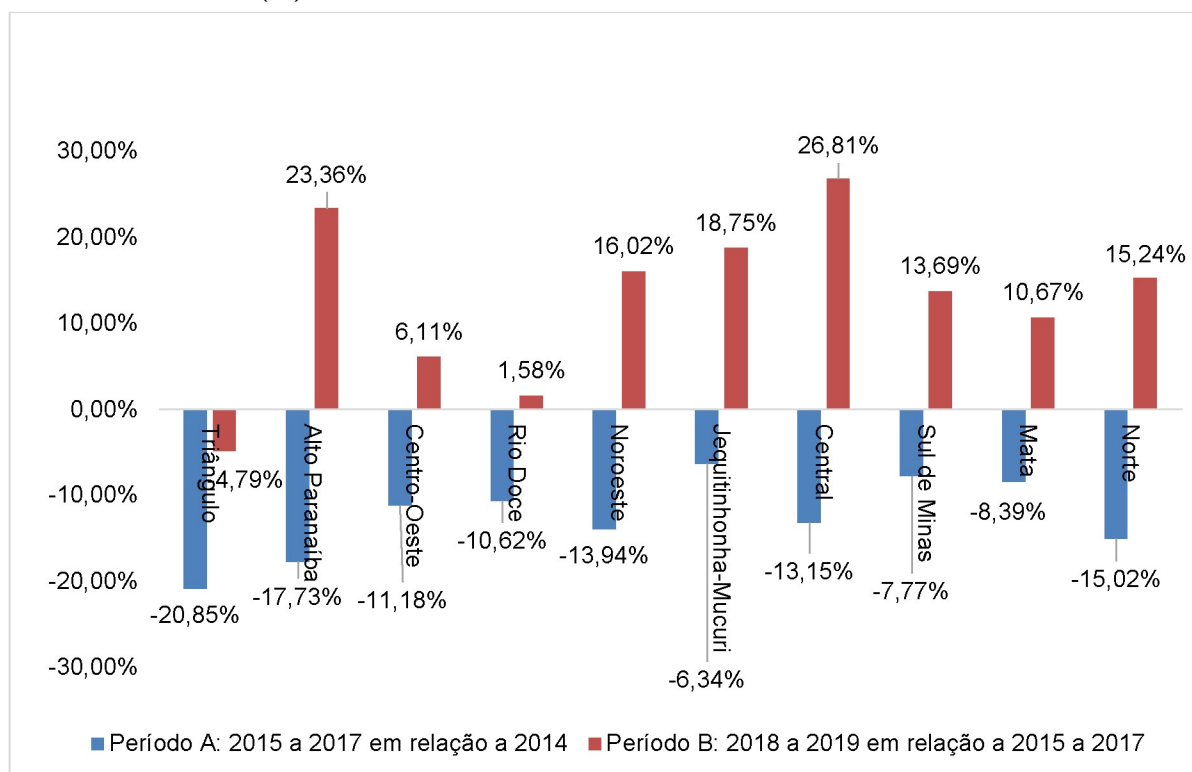
Fonte: IMRS, Seplag-MG; elaboração própria.

O gráfico 12 mostra a variação da mediana do gasto *per capita* em assistência social em momentos chave. No período A, é perceptível que todas as regiões mineiras tiveram seu gasto mediano reduzido, sendo o Triângulo representando a maior queda, de 20,85% e a região Norte a menor, de 6,34%. Nesse sentido, as três regiões com as quedas mais acentuadas na mediana do gasto *per capita* são justamente as regiões com menor proporção de domicílios com renda *per capita* de até um quarto de salário mínimo, maior renda *per capita* média e maiores proporções de população urbana, ficando atrás somente da região central no último indicador, de acordo com relatório de Caon, Magalhães e Moreira (2012), configurando, assim, um maior declínio para as regiões consideradas mais fortes.

Já no período B, a maior parte das regiões demonstraram retomada no crescimento do gasto, sendo os mais expressivos na Noroeste (26,81%) e Alto Paranaíba (23,36%), com exceção do Triângulo que caiu 4,79%. Vale destacar que no período de recuperação do financiamento do setor as regiões mais frágeis Jequitinhonha-Mucuri e Norte não foram as que mais sofreram com o choque,

portanto, conforme supracitado, são as que apresentam o gasto *per capita* mais baixo. No que se refere às demais regiões, as variações foram diversas e pouco convergentes com o perfil das regiões de planejamento no que tange principalmente às condições gerais de pobreza que configuram demanda potencial da PAS.

Gráfico 15 – Variação da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por região de planejamento - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)



Fonte: IMRS, Seplag-MG; elaboração própria.

6.1.3 O gasto *per capita* municipal e as variáveis socioeconômicas

Em continuidade ao relacionamento de dimensões ambientais e o gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania, nesta subseção serão tratadas características socioeconômicas dos municípios, as quais dizem respeito sobre a existência de público alvo da política de assistência social e nível de desenvolvimento local, sendo aqui representadas pelo percentual da população municipal cadastrada no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Produto Interno Bruto Municipal *per capita* (PIB *per capita*). Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social destaca que se faz necessário reconhecer a dinâmica socioeconômica, a qual está

associada aos processos de exclusão social, situações de vulnerabilidade e risco, bem como potencialidades e soluções dos territórios, para subsidiar o desenvolvimento da intervenção, inclusive o formato e critérios de financiamento, visto que um dos princípios da política pública é justamente atender tais necessidades específicas para a redução das situações de vulnerabilidade, risco e exclusão social (BRASIL, 2005b).

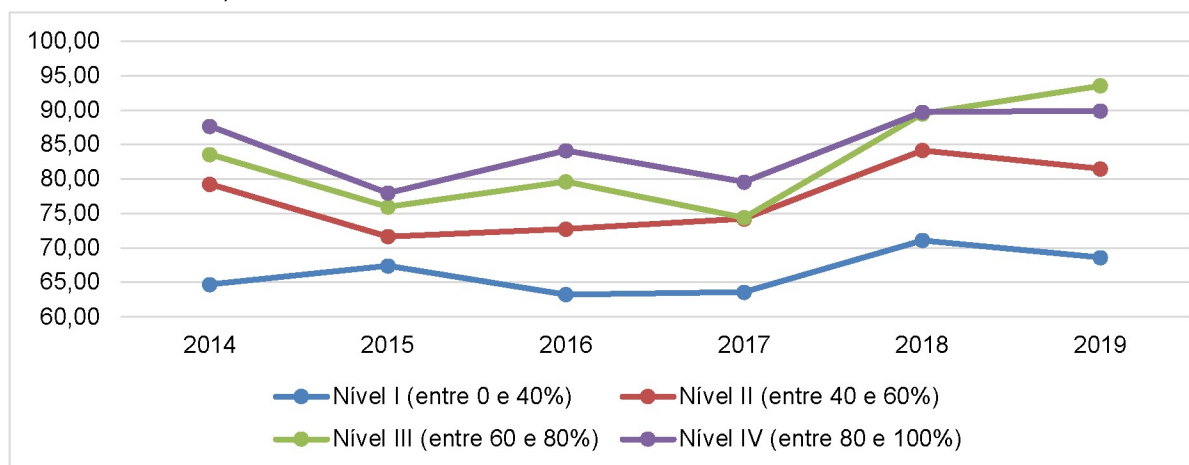
Dessa forma, busca-se verificar se os municípios mais frágeis, com maior presença de público alvo da assistência social ou com baixo desenvolvimento local, foram mais impactados frente o contexto de crise econômica ou se o financiamento nos moldes atuais foi capaz de conferir resistência às adversidades a estes grupos. Na perspectiva do gasto segundo a situação de vulnerabilidade social, cabe comparar o gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania com o nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico.

O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento de identificação socioeconômica das famílias de baixa renda, por isso, representa um retrato do quadro de vulnerabilidade social de uma localidade. Para a presente análise os municípios mineiros foram divididos em quatro níveis, sendo que no ano inicial da análise 95 municípios faziam parte do nível I - o qual agrupa locais com 0 até 40% da população total cadastrada no CadÚnico - 338 compunham o nível II - no qual 40 a 60% dos habitantes estão cadastrados no CadÚnico - 311 pertenciam ao nível III - com percentual da população cadastrada no CadÚnico entre 60 e 80 - e, por fim, 109 integravam o nível IV - o qual compreende os lugares com 80 a 100% da população cadastrada no CadÚnico.

Primeiramente cabe observar, a partir do gráfico 13, que ao longo dos anos existe uma relação direta entre a porcentagem da população no cadastro único e o valor *per capita* de investimento na assistência social, isto é, quanto maior o nível de vulnerabilidade social, maior o gasto *per capita* municipal, com exceção apenas da mediana do nível III no ano de 2019 que superou o nível IV. Nesse sentido, o financiamento se mostra condizente com os critérios e objetivos de atuação da PAS supracitados. Além disso, em relação à evolução anual, cabe destacar que os agrupamentos de modo geral não refletem a direção do gasto geral abordada na seção 6.1, pois em 2016 enquanto o gasto *per capita* geral estava em queda, nos três níveis com maior vulnerabilidade social tal valor aumentou, o que demonstra certa resistência da mediana dos municípios mais frágeis no ano. Apesar disso, em 2017

os níveis com maior porcentagem foram os que mais decresceram a mediana do gasto *per capita* com assistência social, demonstrando que no referido ano foram as localidades mais vulneráveis que mais foram impactadas.

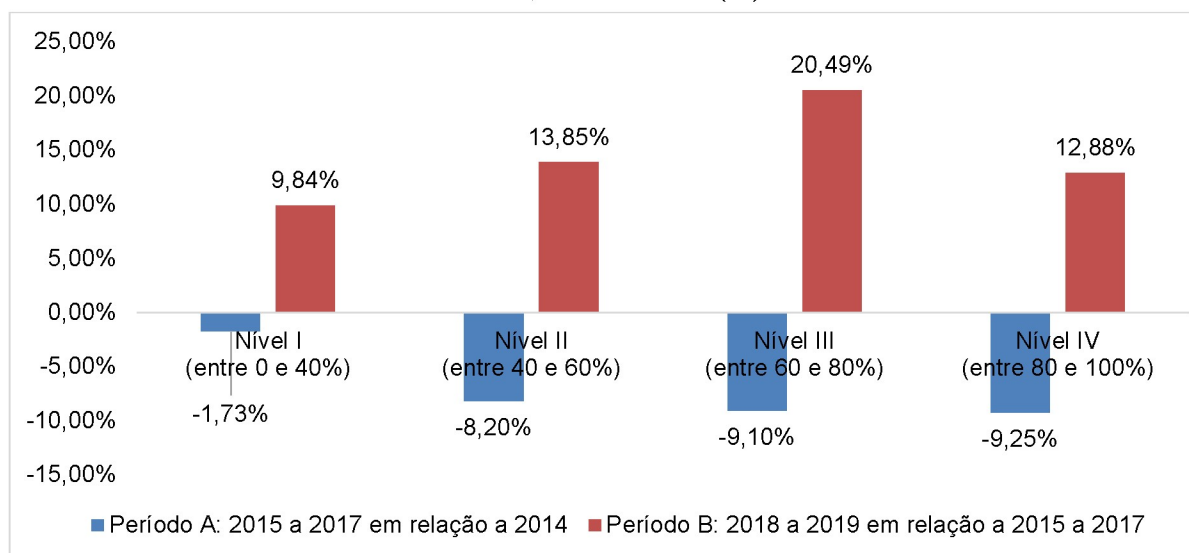
Gráfico 16 – Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



Fonte: IMRS; elaboração própria.

A variação agregada destes níveis nos períodos chave definidos para orientar o presente estudo, conforme gráfico 14, apresenta tendência regressiva no período A, isto é, os municípios com maior proporção de população de baixa renda foram os que menos resistiram aos efeitos da crise econômica, pois a queda na mediana do gasto *per capita* em assistência social atingiu percentuais maiores. Já no período B, entre os níveis I e III, quanto maior o percentual de pessoas no CadÚnico, maior foi o movimento de recuperação do financiamento, já o nível IV registrou variação mediana maior apenas que os municípios de nível I. Com isso, de forma geral os municípios mais vulneráveis se mostraram mais suscetíveis a oscilarem de acordo com o cenário econômico, tanto no momento de queda quanto no de recuperação, o que indica certa dificuldade na continuidade do investimento público em assistência social a partir deste indicador.

Gráfico 17 – Variação da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)

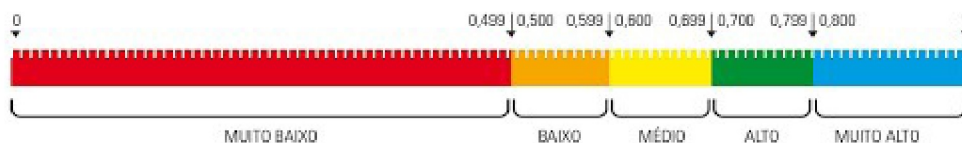


Fonte: IMRS; elaboração própria.

Na sequência, na perspectiva do nível de desenvolvimento humano do município, cabe examinar o gasto *per capita* de acordo com as faixas de IDHM dos municípios mineiros. Nesta lógica, o objetivo de analisar o gasto em assistência por esta ótica é verificar qual a influência do nível de desenvolvimento prévio de um território na sua capacidade de financiamento da PAS em um contexto de crise.

O IDHM é uma medida que expressa o desenvolvimento humano municipal por meio de três dimensões: longevidade, educação e renda (PNUD, 2021). A partir do atendimento das localidades a certos critérios de desenvolvimento os municípios recebem uma nota de 0 a 1, sendo 0 pouco desenvolvido e 1 muito desenvolvido e são classificados em 5 grupos: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto, conforme pode ser visualizado na figura 3 abaixo. É importante salientar que os valores de IDHM analisados são os disponíveis pelo Censo 2010 no site Atlas Brasil, de modo que no estado mineiro 73 municípios possuem IDHM baixo, 552 médio, 226 alto e 2 muito alto.

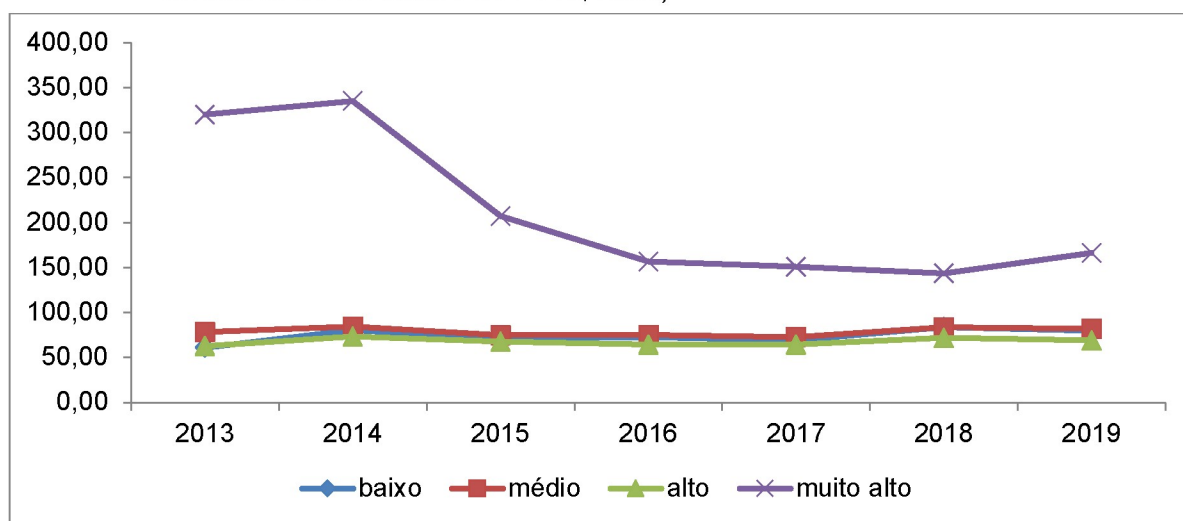
Figura 3 – Faixas do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: ATLAS BRASIL (2021).

Como pode ser visualizado no gráfico 15, com exceção da faixa de IDHM muito alto, que abarca apenas dois municípios, os demais grupos seguem a lógica geral do estado de queda entre 2015 e 2017 e retomada do crescimento a partir em 2019. Cabe destacar que em 2016, os grupos baixo e médio ainda resistem como uma variação positiva em relação ao ano anterior, contudo, o valor chega ao valor mínimo do período em 2017 para todos os 4 agrupamentos existentes em Minas Gerais.

Gráfico 18 – Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



Fonte: IMRS, Atlas Brasil; elaboração própria.

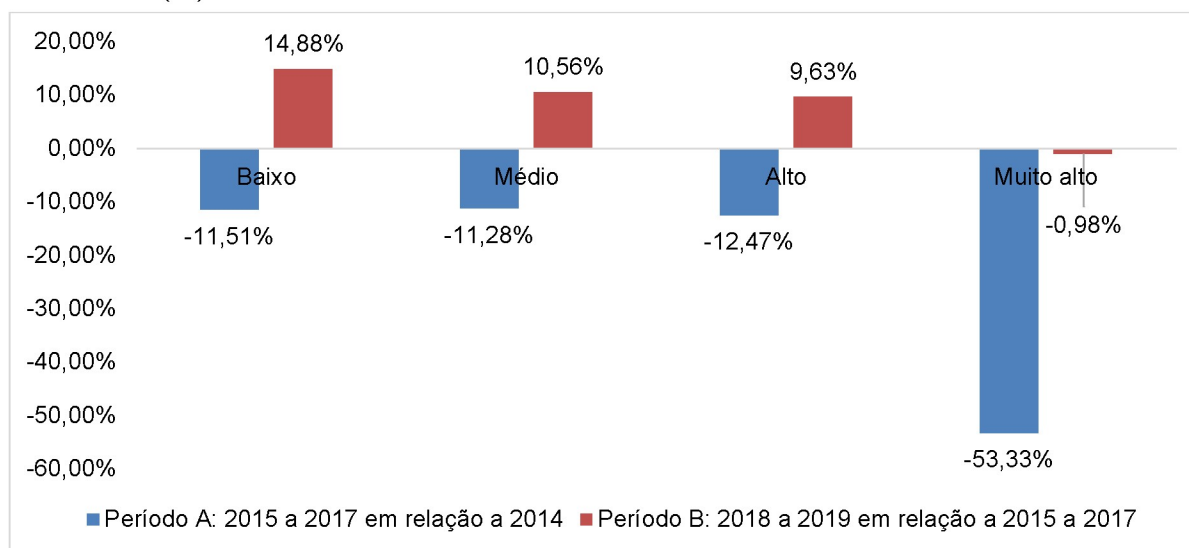
Ao observar a proporção dessa variação em cada grupo, como ilustra o gráfico 16, as faixas de IDHM baixo e médio apresentaram porcentagens similares de queda no período A (2015 a 2017 em relação a 2014), em torno de 11%, os locais com IDHM alto registraram uma mediana cerca de 12% mais baixa no mesmo período, já os municípios com o índice muito alto essa redução foi maior que 53%. A partir disso, é possível inferir uma tendência direta entre o índice e a queda, isto é, quanto

maior o IDHM, maior foi a queda da mediana do gasto *per capita* em assistência social, sendo aqui as faixas baixo e médio consideradas similares.

Por outro lado, no período B (2018 e 2019 em relação a 2015 a 2017) verificou-se que quanto maior o IDHM, menor foi a retomada do crescimento da despesa. No caso das faixas baixo, médio e alto as variações positivas registradas foram, respectivamente, de cerca de 15%, 11% e 10%, o que indica recuperação do financiamento *per capita* para tais grupos. Já na faixa muito alto a mediana permaneceu em queda no período B, registrando uma variação negativa de 0,98%.

Nesse sentido, o que pode explicar tal comportamento é que os critérios das transferências de recursos são em sua maioria relacionados com o desenvolvimento humano do território, pois os objetivos da assistência social perpassam o enfrentamento da pobreza e a universalização dos direitos sociais conforme o art. 2º da LOAS (BRASIL, 1993), portanto, municípios menos desenvolvidos tendem a demandar mais da assistência social. Assim, estes dados demonstram que tais critérios tendem a proporcionar maior equidade entre os grupos no período analisado, principalmente no momento de retomada do crescimento do gasto *per capita*, pois, apesar de todos serem afetados pela crise econômica e fiscal, de maneira geral, os municípios menos desenvolvidos foram menos impactados no período A e se recuperaram mais rápido no período B.

Gráfico 19 – Variação da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)



Fonte: IMRS, Atlas Brasil; elaboração própria.

Por último, cabe distribuir o gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania por quartil de PIB *per capita*. O PIB é o valor de todos os bens e serviços produzidos em um território em determinado período para atender a demanda das famílias, governo e empresas, portanto, é um importante indicador da capacidade da economia da localidade a que se refere (FJP, 2021).

Esta capacidade econômica, para Paes de Paula ⁶(2005 *apud* GOMES, FERREIRA, AMÂNCIO, 2017), compõe uma das dimensões fundamentais para a formulação de uma política pública baseada na gestão democrática e que atenda aos princípios de cidadania da Constituição federal de 1988. Além disso, Cavalcanti, Ávila e Tavares (2017), em pesquisa realizada com os territórios mineiros, constatam que existe uma relação positiva entre o desenvolvimento econômico local e o grau de autonomia financeira, a qual é essencial para que os governos locais possam operacionalizar as políticas públicas e atender as demandas dos cidadãos.

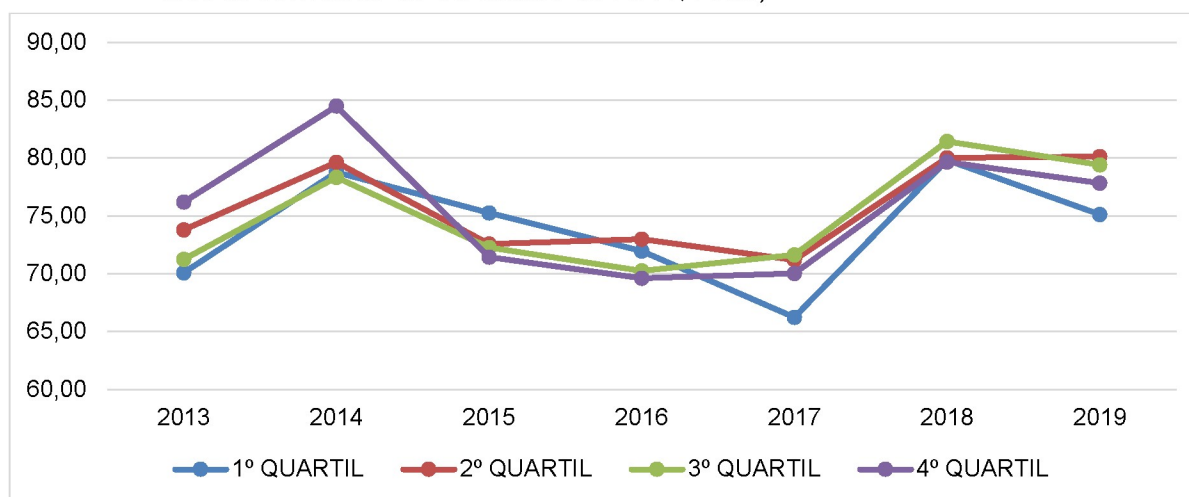
Vale lembrar que em complementariedade ao financiamento dos governos locais, os entes mais abrangentes realizam transferências intergovernamentais a fim de reduzir os desequilíbrios regionais e contribuir para a universalização da assistência social conforme propõe a LOAS (1993). Assim, cabe aqui analisar a

⁶ PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração Pública, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

relação entre o desenvolvimento econômico dos municípios e o financiamento da assistência social frente o contexto de crise econômica. Para o estudo atual, os municípios mineiros foram divididos em quartis por PIB *per capita*, sendo que no 1º quartil o valor do PIB *per capita* foi até cerca de 10 mil reais, no 2º quartil por volta de 10 a 14 mil reais, no 3º quartil em termos de 14 a 22 mil reais e no 4º quartil de aproximadamente 22 a 340 mil.

O gráfico 17 ilustra que os quatro quartis se comportaram de maneira semelhante, após o ápice de 2014, tiveram a mediana do gasto em questão em queda pelos 3 anos seguintes, retomando o crescimento a partir de 2018. Em 2015, o 4º quartil foi o que registrou a maior queda em relação ao ano anterior, na faixa dos 15%, enquanto o 1º quartil teve uma queda mais branda de 4,47% no mesmo período. Na fase de retomada do crescimento do gasto municipal mediano *per capita* em assistência social, o 1º quartil apresentou as maiores variações anuais, com um acréscimo de 20,52% em 2018 e uma queda de 5,89% em 2019 em relação aos anos imediatamente anteriores.

Gráfico 20 – Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de PIB *per capita* - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



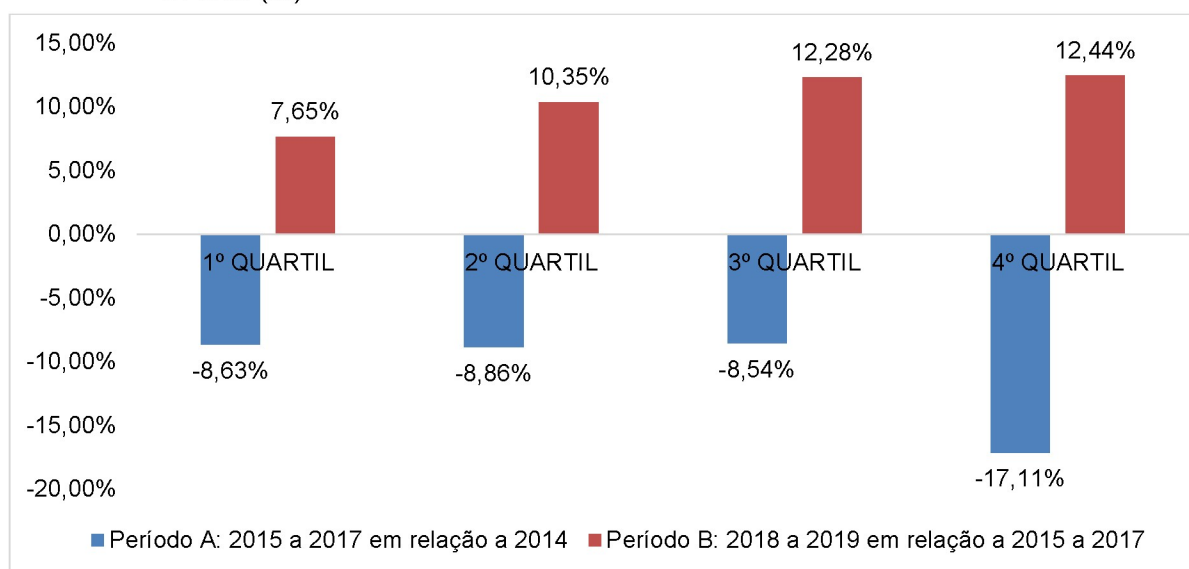
Fonte: IMRS, IBGE; elaboração própria.

Em seguida, o gráfico 18 demonstra que a proporção das variações no período A, de declínio do gasto, é semelhante entre os três primeiros quartis, o que pode ser explicado pela similaridade nos valores do PIB *per capita* entre tais grupos. Entretanto, ao comparar o 1º com o 4º quartil é possível notar que discrepância é mais representativa, enquanto o 1º quartil registrou queda de 8,63%, o 4º quartil apresentou redução de 17,11%. Estes dados demonstram que em um primeiro momento as

localidades menos desenvolvidas e mais frágeis na perspectiva econômica foram mais capazes de resistirem à crise econômica, o que pode ser associado ao aumento das transferências estadual e federal no período A, conforme apontado na seção 5.2, ainda que Mesquista, Paiva e Jaccoud (2020) apontem para inconstâncias nas transferências federais ao longo de 2016 e 2017, nos quais grande parte dos recursos foram enviados nos meses finais dos respectivos exercícios.

Por outro lado, no período B (2018 e 2019 em relação a 2015 a 2017) pode-se observar uma tendência mais clara entre cada um dos grupos, sendo que houve uma correspondência direta e positiva entre o quartil de municípios por PIB *per capita* e a retomada de crescimento do gasto municipal em assistência social, isto é, quanto maior o PIB *per capita*, maior a taxa de aumento da referida despesa. Tal evolução pode ser justificada pela maior disponibilidade de recursos para os municípios mais abastados aplicarem na assistência social no período B, sendo o PIB *per capita* uma variável impactante para o setor no segundo momento.

Gráfico 21 – Variação da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de PIB *per capita* - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)



Fonte: IMRS, IBGE; elaboração própria.

Em síntese, o panorama que as características socioeconômicas apresentam neste estudo é que com base no nível de vulnerabilidade social, os territórios mais frágeis se mostraram mais impactados (maior queda no período A e menor recuperação no período B) do que os menos vulneráveis, no que se refere ao gasto municipal *per capita* em atividades de assistência social e cidadania de acordo

com o percentual da população cadastrada no CadÚnico. Já com base no nível de desenvolvimento humano e econômico, nos períodos A e B, os municípios menos desenvolvidos foram mais resistentes se comparados aos mais desenvolvidos, ainda que todos apresentassem perdas no período A e taxas de recuperação no período B do financiamento da assistência social.

6.1.4 O gasto *per capita* municipal e o esforço orçamentário municipal

Por fim, além das dimensões exógenas importantes para o funcionamento da política de assistência social abordadas até então do porte populacional, região de planejamento e variáveis socioeconômicas, outra categoria a ser analisada é o esforço orçamentário municipal no setor, o qual reflete a capacidade financeira do ente, bem como a decisão alocativa dos governantes. Conforme discutido anteriormente, principalmente na seção 2.4, o financiamento da área de assistência social é arquitetado pela Constituição federal, LOAS e NOB/SUAS como um mecanismo que prevê a participação dos três entes federados, sendo os municípios responsáveis além disso pela execução das ações socioassistenciais. Nesse sentido, a autonomia financeira dos poderes locais é condição fundamental para custear as atividades públicas, caso contrário, os municípios se tornam dependentes de transferências de outros entes federados e a descentralização proposta pela Constituição federal perde os efeitos da efetividade do gasto (ANTINARELLI, 2012).

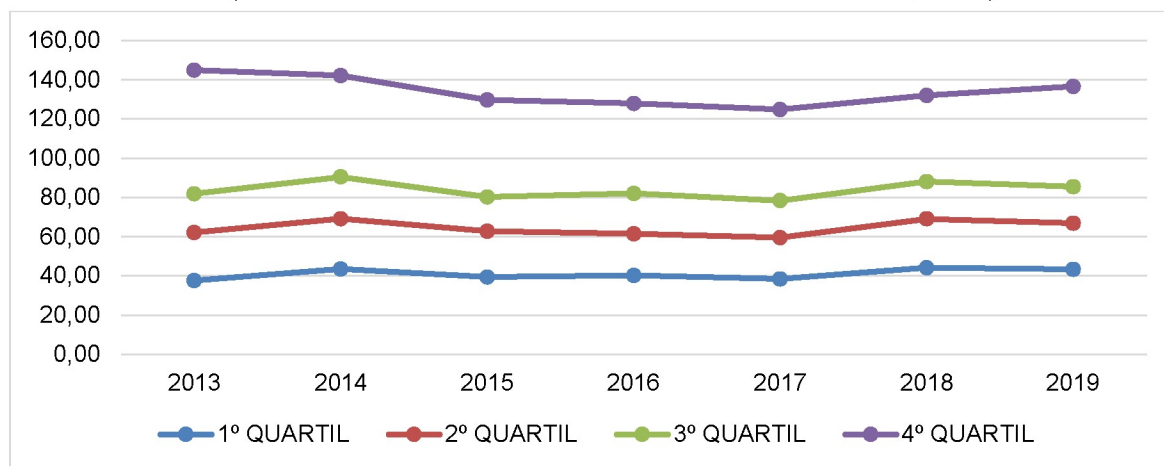
O estudo de Mesquita, Paiva e Jaccoud (2020) discute que o cofinanciamento municipal ao SUAS tem sido relevante na consolidação das ofertas socioassistenciais e muitas vezes têm peso relativo maior do que a parcela transferida via recursos do FNAS. Sob essa perspectiva, a análise desta subseção relaciona a dimensão do peso do orçamento municipal destinado para área e o contexto de crise econômica, assim, busca-se verificar se municípios que se esforçam menos para alocar recursos na assistência social são mais afetados pela crise ou se o financiamento do setor nos moldes atuais foi capaz de conferir resistência às adversidades a estes grupos

Para isso, os municípios de Minas Gerais foram classificados por quartil de esforço orçamentário, sendo que ao longo do período analisado o 1º quartil variou o percentual de aproximadamente 0 a 2%, o 2º quartil oscilou entre 2 e 2,7% em média, o 3º quartil de cerca de 2,7 a 3,5% e, por fim, o 4º quartil em termos de 3,5 a 11,5%. A partir disso, o gráfico 19 abaixo indica de forma bem evidente a relação direta e

positiva entre o esforço orçamentário municipal e a mediana do gasto *per capita* em atividades de assistência social, isto é, quanto maior o percentual do orçamento municipal gasto na área, maior o gasto *per capita* total, o que reforça a prerrogativa da importância da atuação subestadual nesta seara.

Além disso, ao observar a evolução anual em termos gerais os três primeiros quartis evoluem no mesmo sentido do gasto *per capita* geral – atingindo o ápice do gasto em 2014, declinando entre 2015 e 2017 e recuperando a partir de 2018. Por outro lado, o quarto quartil atinge o maior valor de dispêndio *per capita* em atividades de assistência social e cidadania em 2013, registrando quedas entre 2014 e 2017 e crescendo em 2019 se comparado a 2018, ao contrário dos demais que pontuam uma leve queda em 2019 em relação ao ano anterior, ainda que realizando gastos superiores aos de 2015 a 2017.

Gráfico 22 – Mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

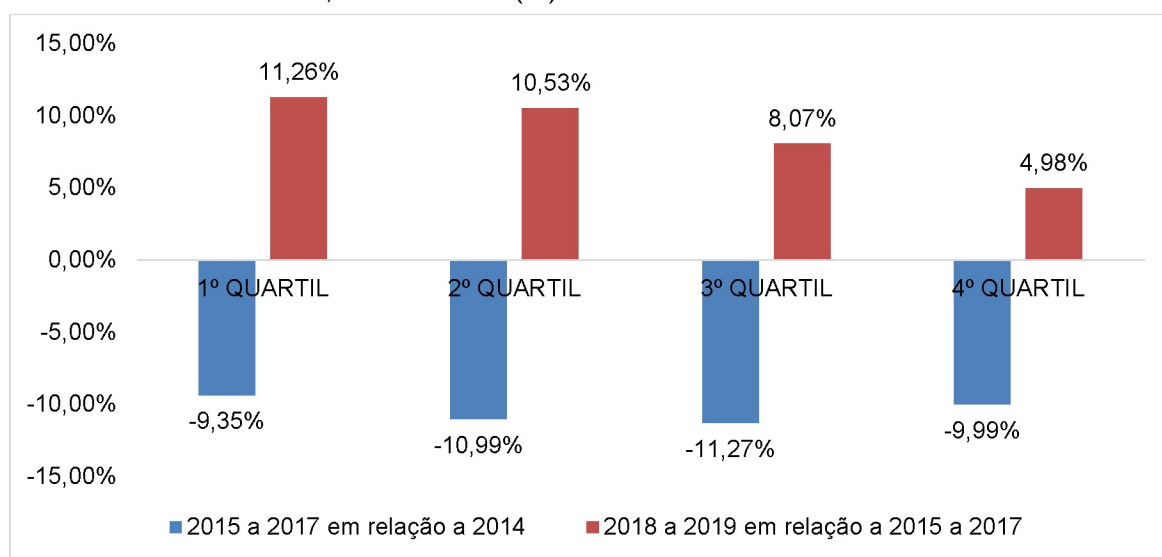


Fonte: IMRS; elaboração própria.

Quanto à variação do gasto em questão a partir do esforço orçamentário municipal, ao analisar o gráfico 20, no período A constata-se uma correspondência direta entre a variação na alocação de recursos *per capita* e o esforço orçamentário entre o 1º e 3º quartil, já o 4º quartil apresenta uma queda menor que os quartis anteriores, mas ainda assim maior que o 1º quartil. Em contrapartida, no período B, identifica-se uma relação inversa entre a variação na alocação de recursos *per capita* e o esforço orçamentário, de modo que quanto maior o quartil de esforço orçamentário, menor a recuperação do gasto mediano em atividades de assistência social e cidadania.

Apesar do esforço orçamentário ser considerado sinônimo de fortalecimento da PAS na esfera municipal e indicador de capacidade econômico-financeiro neste estudo e para Bichir e Jr (2021), o resultado encontrado é que comparando o 1º e o 4º quartil, os quais apresentam diferenças mais significativas no percentual do parâmetro utilizado, o grupo dos municípios que proporcionalmente mais alocaram recursos orçamentários na assistência social foram mais afetados frente o contexto de crise econômica, pois registrou maior queda, ainda que em percentual similar, e menor taxa de recuperação. Assim, isto demonstra que o financiamento da assistência social nos moldes atuais é capaz de conferir certa resistência aos municípios mais frágeis – em comparação aos demais - para enfrentarem momentos de adversidade econômica e fiscal, ainda que historicamente o gasto *per capita* mediano deste grupo seja inferior.

Gráfico 23 – Variação da mediana do gasto *per capita* municipal em Atividades de Assistência Social e Cidadania por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2014 a 2019 (%)



Fonte: IMRS; elaboração própria.

Diante disso, o gasto *per capita* municipal em atividades de assistência social e cidadania indicou que o financiamento nos moldes atuais é capaz de conferir maior resistência frente o contexto de crise econômica aos municípios mais frágeis em comparação aos mais desenvolvidos em termos de região de planejamento, nível de desenvolvimento humano, econômico e esforço orçamentário municipal na área, contudo, no que se refere à classificação por porte populacional e vulnerabilidade social foram os municípios classificados como mais frágeis que foram mais afetados na conjuntura em destaque neste trabalho. Na sequência, o presente estudo irá

analisar uma parcela mais específica dos recursos que os municípios podem aplicar nas ações socioassistenciais, com vistas a examinar a participação do nível estadual na lógica do financiamento multinível do SUAS.

6.2 O Piso Mineiro de Assistência Social

Após um panorama do comportamento do financiamento da assistência social nos municípios mineiros como um todo, esta seção busca analisar especificamente o papel do Piso Mineiro de Assistência Social no cofinanciamento estadual do setor no contexto de crise e recuperação econômica. Assim, aborda-se o quinto e último objetivo específico - verificar o cumprimento do papel do Piso Mineiro de Assistência Social como estratégia de cofinanciamento estadual para a Assistência Social frente o contexto de crise econômica de 2015-2016, por meio do levantamento do montante de tais repasses entre 2013 e 2019, segundo porte, região, situação socioeconômica e esforço orçamentário dos municípios mineiros.

Conforme debatido no capítulo 3, o financiamento da política de assistência social pressupõe a responsabilidade partilhada entre as três esferas de governo, as quais distribuem e aplicam os recursos com o intuito de atender as diretrizes da PAS. Nesse sentido, o financiamento pode ser considerado um mecanismo de coordenação federativa, na medida em que incentiva o comportamento responsável e orienta as subunidades federativas em prol dos objetivos nacionais presentes na LOAS, PNAS e NOB/SUAS.

A criação do SUAS inaugura um novo padrão de financiamento, de modo que as transferências regulares fundo a fundo organizadas em pisos para atender principalmente os serviços tipificados nacionalmente pela Resolução CNAS nº 109/2009, além de repasses para programas, projetos e ações, conferiram regularidade e finalidade para os recursos da assistência social que são fundamentais para a consolidação da oferta continuada, bem como efetivar o direito de assistência social da população – visto que anteriormente o financiamento era baseado em uma série histórica fragmentada (MESQUISTA, PAIVA, JACCOUD, 2020). No nível estadual em Minas Gerais, este modelo se inicia com a criação do PMAS em 2010 (Resolução SEDESE nº 459). Nesta conjuntura, Arretche (2010) sublinha que historicamente no Brasil as transferências interjurisdicionais por parte da União buscam reduzir as desigualdades territoriais de capacidade de gasto nas políticas

públicas, sendo aqui entendido ⁷como papel do nível estadual também atuar para minimizar tais disparidades.

Birch e Jr (2021) destacam que os municípios brasileiros são muito heterogêneos em suas capacidades estatais, aspectos socioeconômicos, demográficos e regionais, conseqüentemente, são potencialmente desiguais para a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. Contudo, a partir de uma série de indicadores a respeito da estruturação, institucionalização, burocracia e financiamento, os autores esclarecem que uma das principais diferenças entre os municípios se encontravam no papel do nível estadual no financiamento do município, o que reforça a importância do foco da atual seção. Assim, nesta pesquisa procurou-se averiguar em que medida o estado conduziu sua atuação nessa seara nos últimos anos, principalmente frente o contexto de crise econômica em 2015-2016.

Para estudar o financiamento estadual para a área é adequado olhar para a representação das principais funções, bem como da assistência social, que constituem o orçamento estadual. No período de análise, de acordo com as despesas disponibilizadas no portal da transparência de Minas Gerais, as funções que mais se destacaram foram encargos especiais, ocupando cerca de 31% do orçamento, seguida pela segurança pública em termos de 17%, previdência social 16%, saúde e educação, as quais variam em torno de 10%. Tais despesas evidenciam que a maior parte das despesas estaduais são comprometidas com dispêndios obrigatórios, advindos do endividamento, crescimento vegetativo do sistema previdenciário, segurança pública que é responsabilidade da esfera estadual e das políticas públicas com gastos mínimos constitucionais obrigatórios, prerrogativa a qual ainda é uma luta da assistência social.

Por outro lado, com evidenciado na tabela 9 abaixo, os gastos com a função da assistência social representam uma parcela mínima da despesa total, de modo que não ultrapassaram 0,2%. Ao longo do período analisado, os esforços mais expressivos foram registrados em 2013 e 2015 e as taxas mais baixas foram identificadas entre os anos de 2016 a 2018.

⁷ Entendimento adotado também no trabalho de Teixeira (2018).

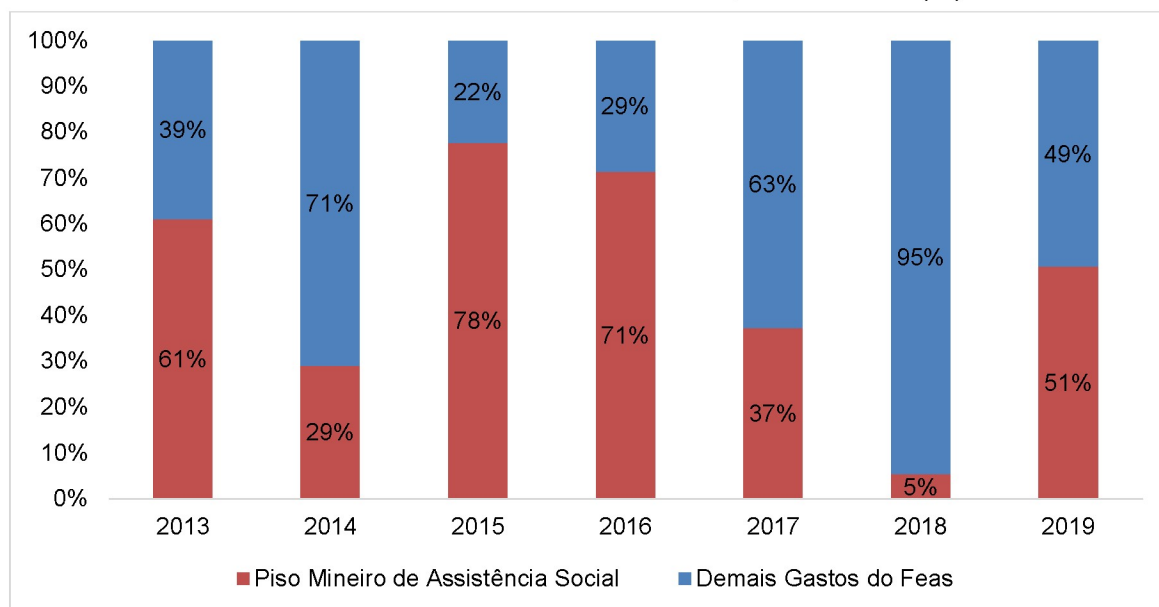
Tabela 8 - Evolução da Despesa Paga Estadual Total e Despesa Paga na Função Assistência Social - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

Ano	Despesa Paga Estadual Total	Despesa Paga na Função Assistência Social	Esforço Orçamentário Estadual
2013	96.137.985.642,39	188.220.338,73	0,196%
2014	95.563.558.501,79	111.092.445,58	0,116%
2015	94.079.878.605,86	170.488.357,10	0,181%
2016	90.359.328.212,98	87.774.586,14	0,097%
2017	95.689.846.939,71	100.363.186,09	0,105%
2018	95.605.075.431,64	54.538.867,15	0,057%
2019	89.289.858.388,61	105.284.674,51	0,118%

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais; elaboração própria.

No âmbito dos gastos do Feas-MG, que é o instrumento de gestão orçamentária e financeira da área, o PMAS se configura como a estratégia de cofinanciamento estadual, principalmente a partir de 2013 com a universalização dos repasses para os 853 municípios mineiros. Conforme pode ser visualizado no gráfico 21, entre os sete anos analisados, o PMAS correspondeu a mais de 50% dos gastos do Feas em 4 destes, o que reforça a representatividade de tal iniciativa de forma geral no estado. Ao longo do período em análise, tal transferência alcança participação relativa máxima em 2015 e reduz tal índice entre 2016 e 2018, retomando sua expressividade nas despesas do fundo em 2019.

Gráfico 24 – Proporção anual do Piso Mineiro de Assistência Social e Demais Gastos do Feas no Gasto Total do Feas - Minas Gerais, 2013 a 2019 (%)



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, Sedese/MG; elaboração própria.

Em termos absolutos, o gasto total do Feas e do PMAS evoluem no mesmo sentido, em 2014 apresentam queda em relação a 2013, em função principalmente, da redução dos repasses do Piso Mineiro, em 2015 ambas despesas recuperam o crescimento, seguidas de 3 anos de declínio, sendo que em 2018 nenhum recurso do PMAS Fixo foi efetivamente pago, o que reduziu drasticamente o valor do cofinanciamento estadual. Na sequência, em 2019 o PMAS Fixo recobra os pagamentos para os municípios mineiros, o qual juntamente com o gasto total do Feas aumentam em relação a 2018 e 2017.

A evolução descrita difere da verificada no gasto total e *per capita* municipal em ações socioassistenciais, o que pode indicar que a administração estadual foi impactada de maneira diferente pela crise econômica e fiscal dos anos 2015/2016 e que as despesas estaduais responderam também a decisões do governo estadual específicas neste período, visto que como relatado anteriormente, a assistência social não é assegurada por mínimos constitucionais de gastos, portanto, está condicionada ao interesse de priorização política da área.

Tabela 9 – Evolução do Gasto Total do Feas e Piso Mineiro de Assistência Social - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

Ano	Gasto Total do Feas	Piso Mineiro de Assistência Social
	(a)	(b)
2013	67.711.924,96	41.378.186,81
2014	36.165.624,84	10.488.246,18
2015	83.138.073,40	64.562.430,92
2016	44.009.986,89	31.424.193,31
2017	40.450.090,98	15.055.742,24
2018	12.173.664,29	653.852,40
2019	42.390.594,33	21.504.343,10

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, Sedese/MG; elaboração própria.

Na tabela 11 é possível analisar o montante dos repasses do PMAS a partir de 2013, ano em que todos os municípios mineiros adquiriram o direito de receber, caso cumprissem os requisitos de regularização da assistência social, isto é, possuírem conselho, fundo e plano municipal de assistência social, conforme artigo 30 da LOAS, bem como estarem regulares perante o Cadastro Geral de Conventes de Minas Gerais – Cagec MG e preencherem o Plano de Serviços e Demonstrativo anuais, segundo orientações anuais da Sedese. Em 2013, os 853 municípios receberam 8 parcelas no ano, acumulando 4 parcelas em atraso para pagamento posterior, sendo R\$2,20 para os municípios que já recebiam cofinanciamento estadual para custeio dos CRAS e R\$1,80 para os demais, por cada família cadastrada no Cadúnico e parcela mensal mínima de R\$2.000,00 por localidade, o que resultou em um montante de mais de 41 milhões de reais, se corrigidos para dezembro de 2019 pelo IPCA.

Em 2014, o valor por família cadastrada no Cadúnico é reajustado para R\$2,20, para todos os municípios mineiros, mantendo o valor mínimo mensal por de R\$2.000,00, além disso, foram pagas as 4 parcelas restantes referentes a 2013. Entretanto, a despesa paga com o PMAS no ano reduziu 74,65% em termos reais, representando um número índice de 25,35 em relação a 2013 e contemplando apenas 371 municípios mineiros. Isto ocorreu devido a Resolução Sedese nº 58/2014, a qual suspendeu temporariamente as transferências entre janeiro e agosto para os municípios que possuísem 8 parcelas ou mais de saldo nas contas bancárias vinculadas ao PMAS e/ou apresentassem pendências no preenchimento do

Demonstrativo do Sistema de Informação e Monitoramento do SUAS - SIMSUAS. Nesse sentido, as localidades favorecidas receberam valores inversamente proporcionais ao saldo em conta, isto é, quanto maior o saldo em conta, menor a quantia recebida e vice-versa. Em adição, as parcelas referentes aos meses de setembro a dezembro não foram pagas no exercício. Dessa forma, fica claro que uma decisão de governo, a qual não necessariamente refletiu a situação econômica e fiscal do estado, impacta o financiamento da assistência social e demonstra a fragilidade que este instrumento ainda possui.

Vale ressaltar que no intuito de conferir qualidade à gestão dos recursos pelos municípios, visto o expressivo montante de saldos inutilizados nas contas municipais em 2014, em detrimento da demanda por atendimento socioassistencial, o governo estadual lançou em 2015 o Programa Qualifica SUAS. Tal iniciativa correspondeu ao conteúdo específico da gestão estadual trabalhado no Programa Nacional de Capacitação – Capacita SUAS, com o objetivo de instruir os gestores municipais sobre alguns dos principais instrumentos de gestão orçamentária e financeira necessários para o planejamento e execução dos recursos da assistência social no fundo municipal (MINAS GERAIS, 2016). O programa demonstra mobilização de um instrumento informativo e comunicacional de coordenação intergovernamental, segundo classificação de Lascoumes e Le Galès ⁸(2004 *apud* JACCOUD et.al., 2020), com vistas a incentivar o a utilização eficiente dos recursos (que também se configura como um instrumento de coordenação intergovernamental, no caso econômico e fiscal) e com isso integrar os diferentes instrumentos e proporcionar o desenvolvimento da área, na medida em que minimiza diferenças de capacidade administrativa advindas de baixa qualificação.

Na sequência, em 2015 todos os municípios receberam as 12 parcelas do PMAS, independente do atendimento as ferramentas estabelecidas pela Sedese/MG. Tal decisão resultou em mais de 64 milhões aplicados na ação, um aumento de cerca de 516% em relação a 2014 e um número índice de 156,03 em relação ao ano inicial, o que representa o ápice do PMAS do período analisado neste trabalho, conforme ilustra o gráfico 22. Assim, o ano de 2015 retrata a assunção de responsabilidade por parte da esfera de governo estadual com o cofinanciamento do setor.

⁸ LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

Por outro lado, entre 2016 e 2018 tal cofinanciamento estadual evoluiu no sentido oposto, o que pode ser atribuído aos efeitos da crise econômica e fiscal que atingiu o estado, bem como influências administrativas e políticas. A partir de 2016 o PMAS é dividido em duas modalidades e em consequência separado em duas ações no PPAG (Piso Mineiro de Assistência Social Fixo e Variável), assim, para fins da presente análise serão somados os valores de ambas frentes.

Em 2016, os municípios mineiros receberam 6 parcelas do PMAS Fixo ao longo do ano e cerca de 1/12 do previsto no PPAG para o PMAS Variável, o que resultou em pouco mais de R\$30 milhões gastos, valor 53,26% menor que no ano anterior. Não obstante, em 2017 foram pagas apenas 3 parcelas das 6 em atraso de 2016, sendo que não foram pagos recursos referentes ao PMAS Fixo do ano corrente, além de aproximadamente 1/31 do estabelecido no PPAG para o PMAS Variável. Assim, no referido ano apenas R\$14,6 milhões foram executados, o que representou uma queda de 51,5% comparado ao exercício anterior e um número índice de 35,37 em relação ao ano inicial do período analisado.

No encadeamento de declínios, 2018 marca o pior cenário, as transferências da modalidade fixa são completamente paralisadas no ano e as da modalidade variável transferidas parcialmente (em termos de 1/11), contemplando apenas 23 municípios, de modo que a maioria dos entes subestaduais se encontram desassistidos no que se refere ao PMAS. Nesse sentido, Arretche (1999) destaca que na ausência de imposições constitucionais, como é o caso do financiamento da assistência social, o sucesso de uma política pública e a assunção de atribuições por um ente federado está diretamente associado à uma estrutura de incentivos que ele recebe que propiciem meios econômicos para tal, o que não é verificado no ano, visto a escassez de suporte financeiro estadual para os municípios executarem as ações socioassistenciais, portanto, a administração estadual fragilizou o alcance da PAS.

Por fim, em 2019 os repasses do PMAS na modalidade variável são descontinuados e na modalidade fixa são reiniciados. Por meio da Resolução CIB nº 01/2019, a nova gestão pactua novos critérios para viabilizar a execução dos recursos, de modo que

Art.2º. O repasse do Piso Mineiro Fixo, aos municípios será realizado conforme o valor financeiro disponível no FEAS.

§1º Nos meses de referência, Janeiro e Fevereiro de 2019, o repasse ao Município pelo FEAS, do Piso Mineiro Fixo, será realizado no valor

de R\$2.000,00 (dois mil reais) por município, em conformidade com o valor mínimo previsto no art. 3º da Resolução nº 459/2010.

§2º A partir do mês de referência, Março de 2019, o valor disponível pela Secretaria de Fazenda, que ultrapassar a cota mínima de R\$2.000,00 por município, será distribuída, proporcionalmente, àqueles Municípios que possuem parcelas com valor/mês superior à R\$ 2.000,00. (MINAS GERAIS, 2019, p.2).

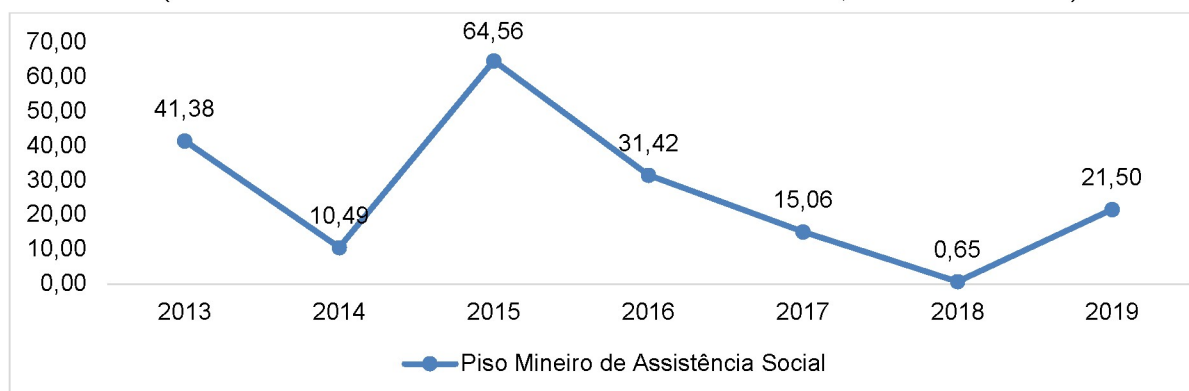
Em seguida, no segundo quadrimestre foi acordado, conforme Resolução CIB nº 04/2019, que a partir do mês de maio o valor disponibilizado a todos os municípios seria de 44,46% do valor estabelecido na Resolução nº 459/2010 que criou o mecanismo, tal formato foi executado por 4 meses (maio a agosto), ficando a posteriori a negociação para pagamento do restante do PMAS do ano. Dessa forma, o montante de recursos do PMAS em 2019 totaliza cerca de 21,5 milhões de reais, valor que representa um número índice de 51,97 em relação ao ano inicial da análise, mas mais de 3.000% maior do que 2018 e 46,92% maior do que 2017, o que indica decisão de governo em priorizar o formato fixo das transferências, manifesta a tendência de recuperação do PMAS ao nível modelar e pode ser associado com a melhoria da situação econômica e fiscal do estado.

Tabela 10 – Evolução do Piso Mineiro de Assistência Social - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

Ano	Piso Mineiro de Assistência Social	Número índice	Evolução anual (%)	Municípios pagos
2013	41.378.186,81	100	-	853
2014	10.488.246,18	25,35	-74,65%	371
2015	64.562.430,92	156,03	515,57%	853
2016	31.424.193,31	75,94	-51,33%	852
2017	15.055.742,24	36,39	-52,09%	852
2018	653.852,40	1,58	-95,66%	23
2019	21.504.343,10	51,97	3188,87%	853

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, Sedese/MG; elaboração própria.

Gráfico 25 – Valor Pago de Piso Mineiro de Assistência Social – Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, milhões de reais)



Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais; elaboração própria.

Diante do cenário geral do comportamento do Piso Mineiro de Assistência Social nos últimos anos, percebe-se que houve um momento de queda no repasse entre 2016 e 2018, o qual será denominado período A e posteriormente uma recuperação de tais transferências em 2019, período que será denominado B. Assim, as próximas subseções buscam compreender que tipo de município é mais atendido ou não pelo Piso Mineiro de Assistência Social, estratégia de cofinanciamento estadual à Política de Assistência Social, nestes períodos.

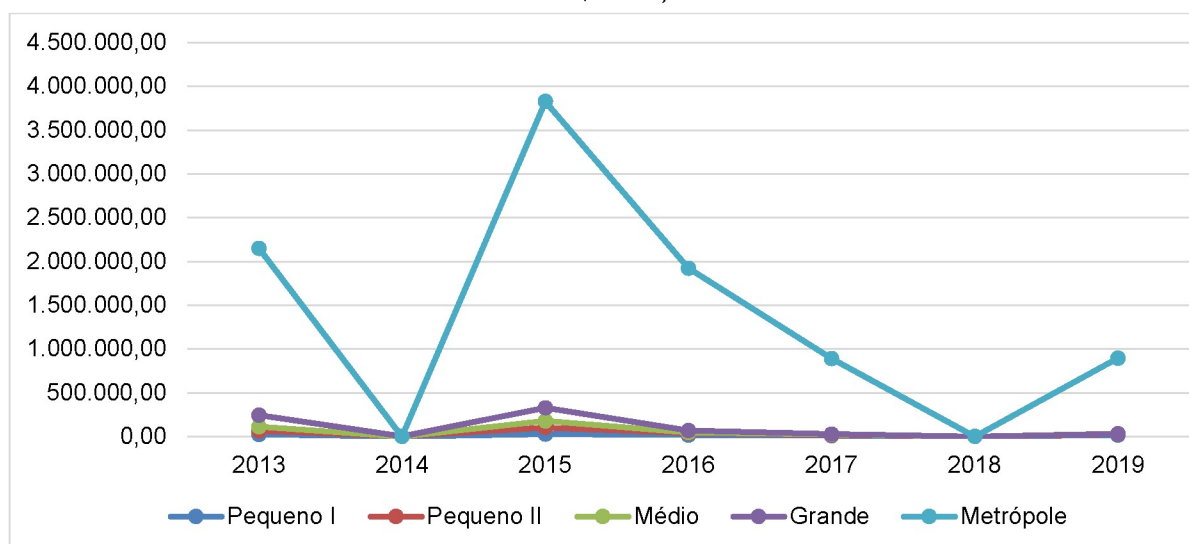
6.2.1 O Piso Mineiro e o porte populacional

A primeira característica a ser analisada é o porte populacional, retomando o abordado na seção 6.1.1, a organização de uma população está relacionada ao

processo de produção de situações de risco e vulnerabilidade social, marcando municípios de pequeno porte e metrópoles como localidades de condições sociais e atuação do Estado precárias, de acordo com a PNAS/2004. Além disso, as autoras Antinarelli (2012) e Teixeira (2018) apontam que os municípios mineiros de pequeno porte possuem maiores dificuldades de arrecadação de tributos, maiores dependências de transferências intergovernamentais e maiores índices de vulnerabilidade social se comparados com os de maior população. Dessa forma, cabe nesta subseção identificar no momento de queda e recuperação dos repasses do PMAS se os municípios mais frágeis foram mais afetados ou se o estado atuou como atenuador das desigualdades regionais.

Vale lembrar que, no período analisado, em média 668 municípios são de porte Pequeno I, 117 Pequeno II, 38 Médio, 29 Grande e 1 MetrÓpole. A partir do gráfico 23, identifica-se que a metrÓpole recebe uma quantidade de recursos notadamente maiores que os demais portes, o que é atrelado ao tamanho da população em situação de vulnerabilidade que o município comporta, porém, no que se refere à direção dos gastos é possível afirmar que as cinco categorias apresentam comportamento similar.

Gráfico 26 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por porte populacional - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

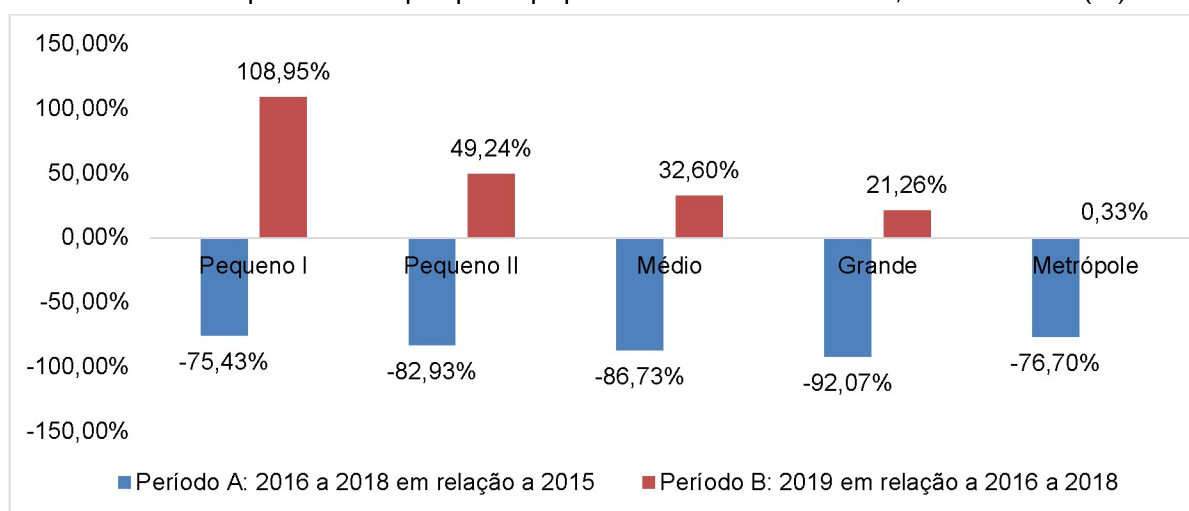


Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IBGE; elaboração própria.

No que se refere a variação dos repasses do PMAS nos intervalos chave de tempo, o gráfico 24 mostra que no período A (2016 a 2018 em relação a 2015), com exceção da metrÓpole que expÕe a oscilação de apenas uma localidade, quanto

maior o porte populacional, maior foi a queda nos repasses. Já no período B (2019 em relação a 2016 a 2018), dentre as cinco faixas de porte populacional, quanto maior o porte populacional, menor foi a recuperação dos repasses. Dessa forma, em se tratando de porte populacional o PMAS se configurou como um repasse com variação inversamente proporcional. Assim, comparativamente, o PMAS manteve maior suporte no momento de crise e recuperação para os territórios menos populosos, os quais apresentaram maior queda no gasto municipal per capita no setor no período de crise, como apontado na seção 6.1.1, com isso, este cofinanciamento estadual representou um mecanismo dentro de sua dimensão com potencial de gerar equidade.

Gráfico 27 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por porte populacional - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)



Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IBGE; elaboração própria.

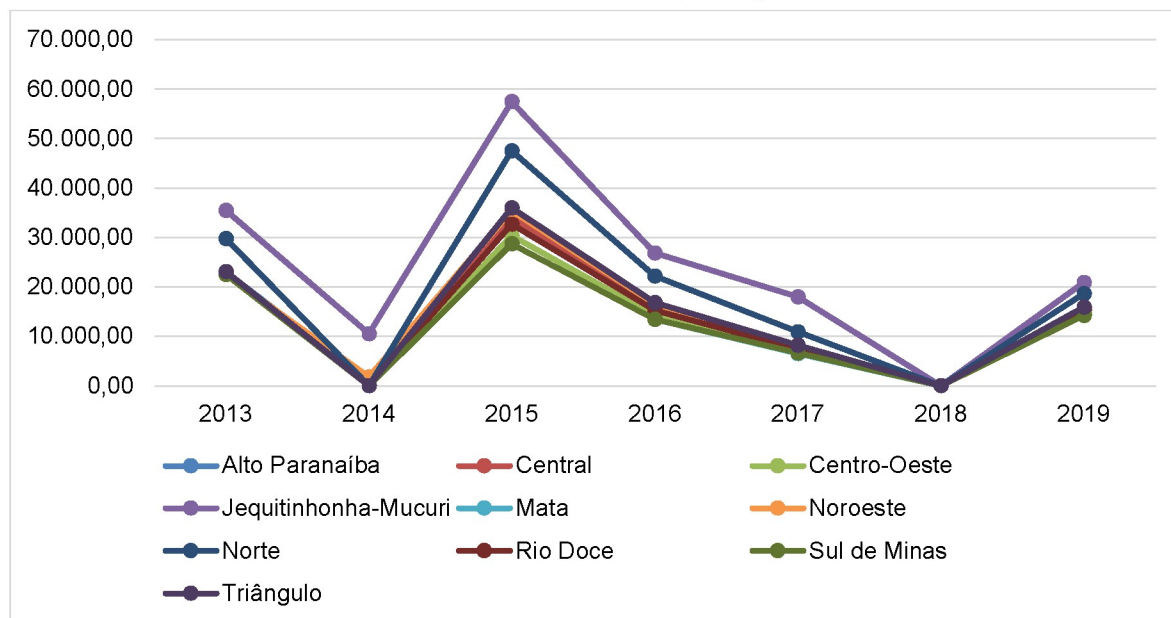
6.2.2 O Piso Mineiro e as regiões de planejamento

Outra ótica em que é possível analisar a distribuição do PMAS são as regiões de planejamento do estado, as quais são definidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de acordo com características socioeconômicas dos territórios. No contexto estadual, além do PMAS Fixo, o PMAS Variável corresponde à parcela de recursos destinados às especificidades e diversidades dos territórios mineiros, sendo um potencial instrumento para atender o princípio de regionalização da NOB/SUAS 2012, o qual estabelece que “o orçamento público deve ser elaborado sobre a base territorial com o maior nível de especificação possível, de forma a reduzir as desigualdades inter-regionais” (BRASIL, 2012, p. 32).

A partir do gráfico 25, destaca-se que as regiões Jequitinhonha-Mucuri e Norte são as que possuem maiores medianas de valores pagos no período informado, de modo que no ano de 2014 Jequitinhonha-Mucuri foi a área com maior mediana, o que indica alta taxa de utilização das transferências estaduais pela região, visto que os repasses no referido ano foram condicionados ao baixo saldo nas contas dos Fundos Municipais pela Resolução SEDESE nº 58/2014, o que reflete necessidade de assistência social e capacidade administrativa para executar tais repasses pela localidade. Vale reiterar que as regiões Norte e Jequitinhonha-Mucuri são as que concentram o maior nível de pobreza⁹ e população rural de acordo com o Caon, Magalhães e Moreira (2012), e, apesar de registrar os menores gastos *per capita* municipais em atividades de assistência social e cidadania como apontado na subseção 6.1.2, no que tange ao PMAS o valor mediano destinado a essas regiões em comparação às demais corresponde à expectativa de que o financiamento da política pública esteja correlacionado à necessidade de enfrentamento à pobreza, um dos objetivos da PAS. Para além disto, o gasto estadual ao longo dos anos segue a mesma direção em todas as regiões.

⁹ Pobreza sendo aqui considerada insuficiência de renda e mensurada a partir dos indicadores de percentual de domicílios com renda per capita de até um quarto de salário mínimo de 2010 pelo Censo Demográfico e renda per capita média de 2010 pelo IMRS.

Gráfico 28 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por região de planejamento - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



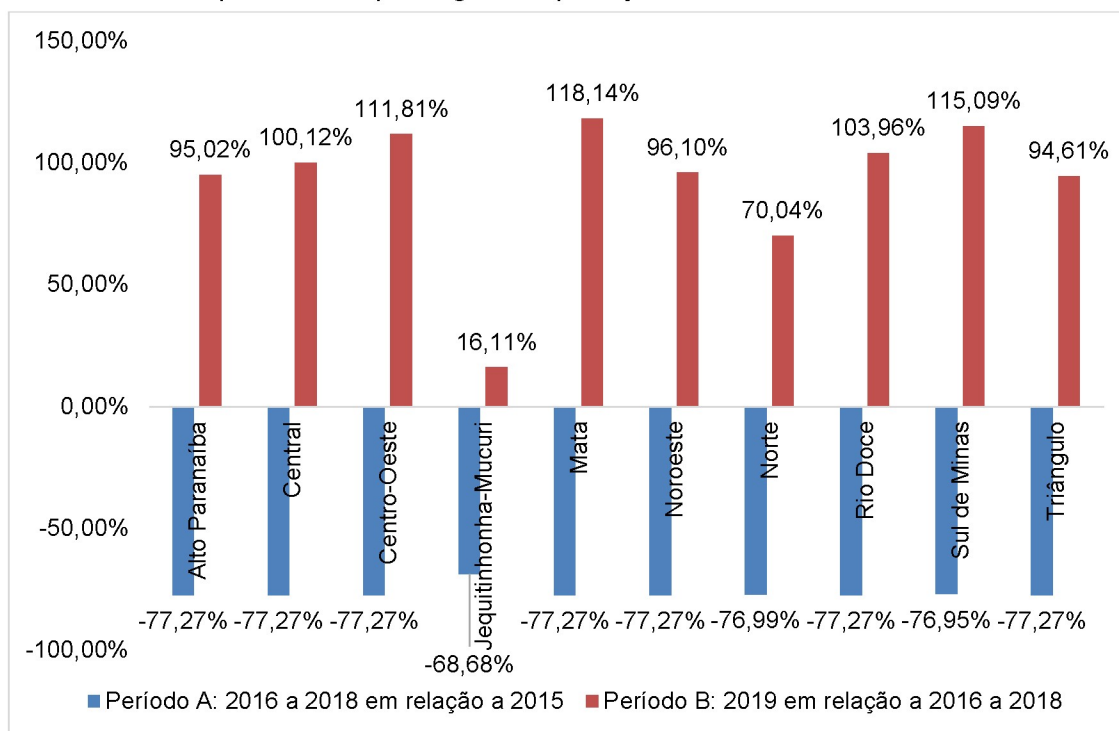
Fonte: Sedese/MG, Seplag/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais; elaboração própria.

Em relação à variação da mediana dos repasses do PMAS aos municípios de MG nos momentos em estudo nesta seção, conforme gráfico 26, todas as regiões apresentaram redução no período A e acréscimo no período B. Sob essa perspectiva, cabe destacar a região do Jequitinhonha-Mucuri, a qual teve o menor declínio no decurso da crise do financiamento (68,68%), enquanto as demais regiões tiveram perdas da ordem de 77%, e menor incremento na reintegração do Piso Mineiro (16,11%). Em adição, no período B a região que expõe a segunda menor taxa de recuperação dos recebimentos do PMAS é a Norte (70,04%), enquanto as outras 8 regiões tiveram acréscimos superiores a 90%.

Não obstante as regiões Norte e Jequitinhonha-Mucuri apresentarem historicamente os maiores valores medianos de PMAS, no que tange à variação nos períodos destacados, estas foram as regiões mais impactadas, reforçando a fragilidade local para manutenção do padrão de financiamento da assistência social. Esta divergente reação no período A é resultado da queda mais amena no ano de 2017 em Jequitinhonha-Mucuri, o que pode ser associado à execução do Piso Variável na localidade, já em relação a menor recuperação em 2019, é possível que os dois territórios supracitados tenham sido prejudicados pelos critérios excepcionais de pagamento do Piso Fixo no ano. É importante salientar que não houve uma

correspondência entre nível de pobreza e variação da mediana do valor pago no PMAS dentre todas as regiões.

Gráfico 29 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por região de planejamento - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)



Fonte: Sedese/MG, Seplag/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais; elaboração própria.

6.2.3 O Piso Mineiro e as variáveis socioeconômicas

Na sequência serão analisadas as características socioeconômicas dos municípios, as quais dizem respeito sobre a existência de público alvo da política de assistência social e nível de desenvolvimento local¹⁰. Nesse sentido, conforme abordado na seção 6.1.3, a Política Nacional de Assistência Social destaca que se faz necessário reconhecer a dinâmica socioeconômica para subsidiar o desenvolvimento da intervenção, inclusive o formato e critérios do financiamento, a fim de atuar para a redução das situações de vulnerabilidade, risco e exclusão social (BRASIL, 2005b).

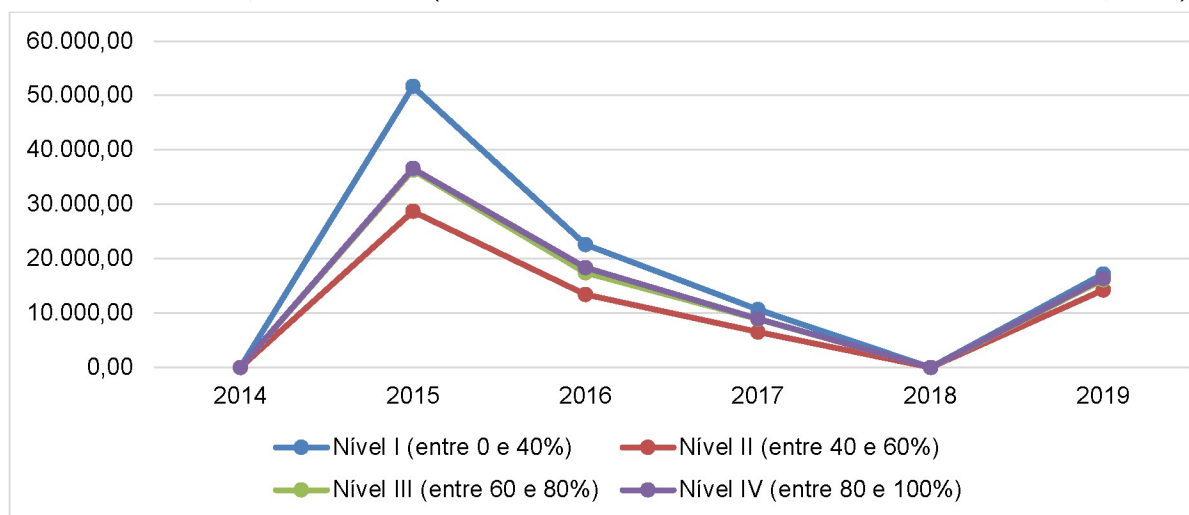
Destarte, busca-se verificar, no momento de queda e recuperação dos repasses do PMAS, se os municípios mais frágeis, com maior presença de público alvo da assistência social ou com baixo desenvolvimento local, foram mais afetados

¹⁰ Características representadas respectivamente pelo percentual da população municipal cadastrada no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Produto Interno Bruto Municipal per capita (PIB per capita).

ou se o estado atuou como atenuador das desigualdades regionais. A primeira variável a ser analisada é a existência de público alvo da política de assistência social, por meio da comparação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social e do percentual da população cadastrada no Cadastro Único de Programas Sociais dos municípios de Minas Gerais.

Cumprir reiterar que os municípios mineiros foram divididos em quatro níveis de percentual da população cadastrada no CadÚnico, sendo que no ano inicial da análise 95 municípios faziam parte do nível I (0 a 40%), 338 compunham o nível II (40 a 60%), 311 pertenciam ao nível III (60 a 80%) e, por fim, 109 integravam o nível IV (80 a 100%). O gráfico 27 indica que os quatro grupos de municípios variaram no mesmo sentido nos últimos anos, coincidindo com a direção do gasto do PMAS como um todo. Ademais, ao longo do período em estudo o nível I se destacou com os maiores valores medianos de repasses do PMAS, dentre os demais grupos quanto maior o nível de vulnerabilidade social, maior foram os valores medianos pagos.

Gráfico 30 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2014 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



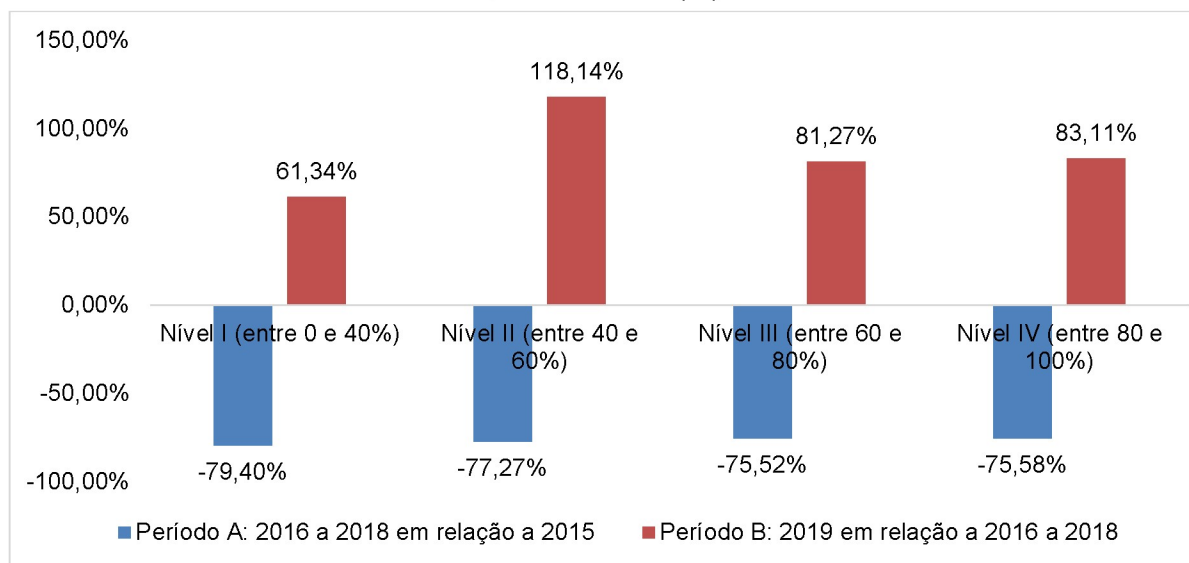
Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IMRS; elaboração própria.

No que se refere a variação do PMAS nos momentos chave da análise, no período A os níveis I e II apresentaram uma queda ligeiramente maior que os níveis III e IV, porém é perceptível que as oscilações foram proporcionalmente similares. Tal comportamento pode ser associado com o corte proporcional nas parcelas do PMAS Fixo para todos os municípios, já a diferença entre os grupos pode ser explicada pelos

critérios de partilha do PMAS e execução da modalidade Variável que em alguma medida podem ter amenizado a queda dos repasses para os níveis III e IV.

Já no período B foi verificado que o nível II apresentou expressiva recuperação, em relação aos demais níveis quanto maior a vulnerabilidade social, maior foi a taxa de recuperação. A partir disso, pode-se afirmar que, com exceção do nível II, o repasse pode ser considerado progressivo nesta variável, isto é, quanto maior a necessidade do recurso, maior a variação da mediana do valor pago. Tal resultado vai de encontro ao verificado na seção 6.1.3, indicando tentativa do cofinanciamento estadual de reduzir as desigualdades e prestar suporte aos municípios de maior demanda da assistência social nos momentos de crise e recuperação dos repasses do PMAS, os quais foram afetados pela crise econômica e fiscal estadual.

Gráfico 31 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por nível de percentual da população cadastrada no CadÚnico - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)

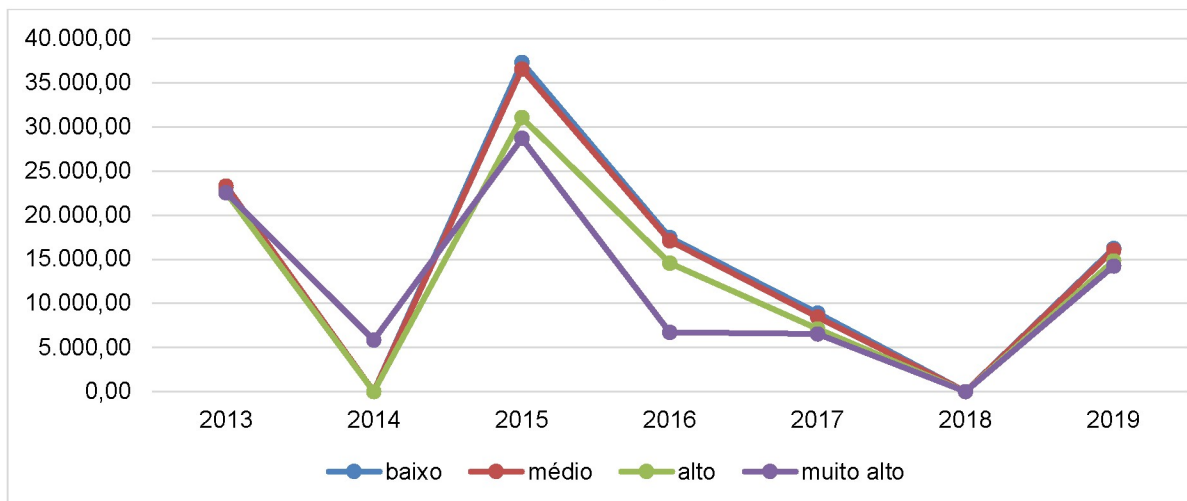


Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IMRS; elaboração própria.

Na sequência, ao analisar os repasses do PMAS de acordo com as faixas de IDHM, índice que indica o desenvolvimento humano municipal, visa-se verificar, no momento de queda e recuperação dos repasses do PMAS, se os municípios mais frágeis, com menor desenvolvimento local, foram mais afetados ou se o estado atuou como atenuador das desigualdades regionais. É possível perceber pelo gráfico 29 que os diferentes agrupamentos apresentam comportamento similar em consonância com a oscilação geral, com destaque para os municípios de IDHM muito alto, os quais a

mediana teve uma queda mais branda em 2014 com a mediana maior que 0 e uma queda mais intensa (76,63%) em 2016, enquanto os demais variaram em torno de 53%. Tal diferença diz respeito ao número reduzido de territórios nessa categoria, portanto refletindo um comportamento mais específico.

Gráfico 32 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



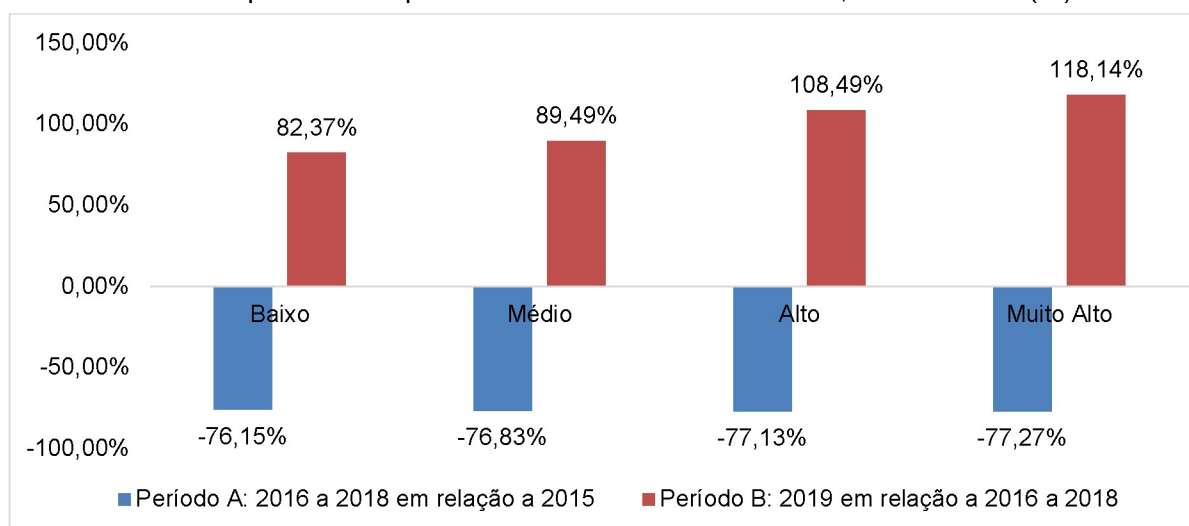
Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, Atlas Brasil; elaboração própria.

No período A, de acordo com o gráfico 30 a seguir, a queda foi semelhante para todas as faixas de IDHM, em torno de 77%, o que indica que o corte nos repasses foi proporcional para todos os grupos, ainda é possível identificar que em porcentagens reduzidas a redução foi maior, quanto maior o nível de desenvolvimento humano. Nesse sentido, o período de crise econômica e fiscal no estado e a consequente queda nas transferências do PMAS respondeu a uma interrupção igualitária em número de parcelas e demais benefícios que abrangiam todo o estado, sendo sutil a proteção em maior nível que os municípios menos desenvolvidos receberam por parte do estado.

Por outro lado, no período B, dentre as quatro faixas de IDHM dos municípios mineiros, quanto maior o índice, maior foi a recuperação das transferências estaduais, o que implica em um repasse regressivo no que se refere ao nível de demanda do estado, isto é, quanto menor o desenvolvimento humano e consequentemente maior a necessidade de assistência social, menor foi a retomada do cofinanciamento estadual.

Tal situação pode ser explicada pela descontinuidade do pagamento do PMAS Variável em 2019, o que é possível que tenha prejudicado o atendimento de demandas específicas de regiões com baixo IDHM e dessa maneira tornou a recuperação mais desigual. Em adição, os critérios de pagamento do PMAS Fixo no ano de 2019 desfavoreceram municípios com valores altos de parcelas mensais, pois o pagamento no primeiro quadrimestre seguiu um valor fixo de R\$2.000 e excedente a partir de disponibilidade financeira do Feas, assim, regiões com menor IDHM, número elevado de famílias cadastradas no CadÚnico e, portanto, quantia alta de recursos a serem recebidos do PMAS foram percentualmente menos atendidas, o que também pode ter contribuído para a desigualdade no período B.

Gráfico 33 - Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por faixa de IDHM - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)



Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, Atlas Brasil; elaboração própria.

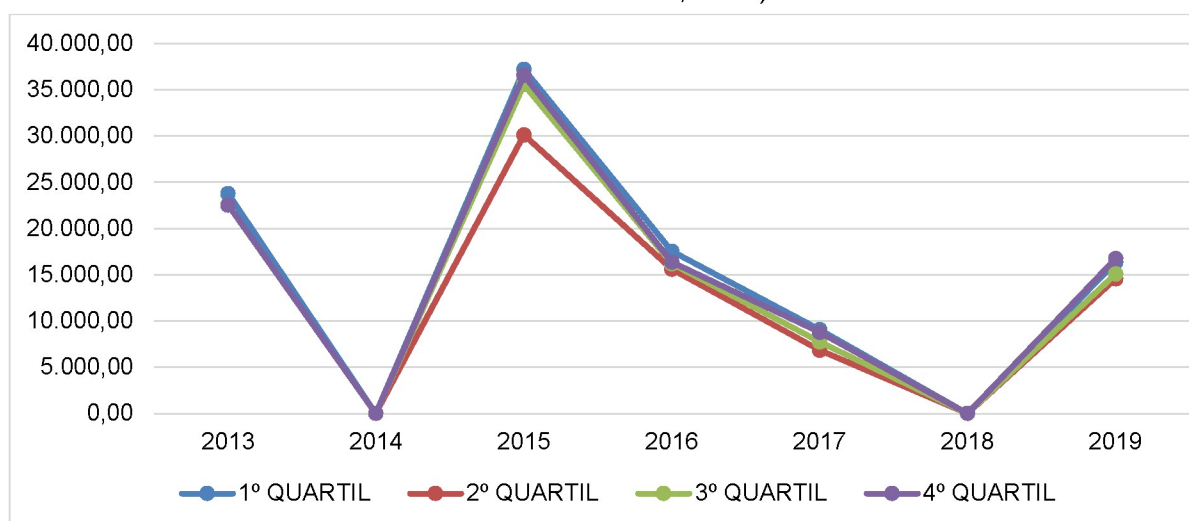
A última variável a ser analisada é o PIB *per capita* dos municípios de Minas Gerais, medida de capacidade e desenvolvimento econômico das localidades por habitante. Este desenvolvimento econômico é positivamente relacionado com o grau de autonomia financeira dos territórios mineiros, o que é fundamental para a consecução da política, conforme retratado na seção 6.1.3 (CAETANO, ÁVILA, TAVARES, 2017).

Dessa forma, objetiva-se identificar, no momento de queda e recuperação dos repasses do PMAS, se os municípios mais frágeis, com menor desenvolvimento local, foram mais afetados ou se o estado atuou como atenuador das desigualdades regionais. Cumpre retomar que os municípios mineiros foram divididos em quartis por

PIB *per capita*, sendo que no 1º quartil o valor do PIB *per capita* foi até cerca de 10 mil reais, no 2º quartil por volta de 10 a 14 mil reais, no 3º quartil em termos de 14 a 22 mil reais e no 4º quartil de aproximadamente 22 a 340 mil.

A partir do gráfico 31, pode-se afirmar que o sentido da evolução anual é similar entre os quartos quartis, em consonância também com o comportamento geral do PMAS. Em termos absolutos, entre 2013 e 2019, o 1º quartil apresentou as maiores medianas do valor pago do PMAS, e entre os demais grupos de forma geral quanto maior o quartil de PIB *per capita*, maiores foram as medianas do valor pago do PMAS.

Gráfico 34 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de PIB *per capita* - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)



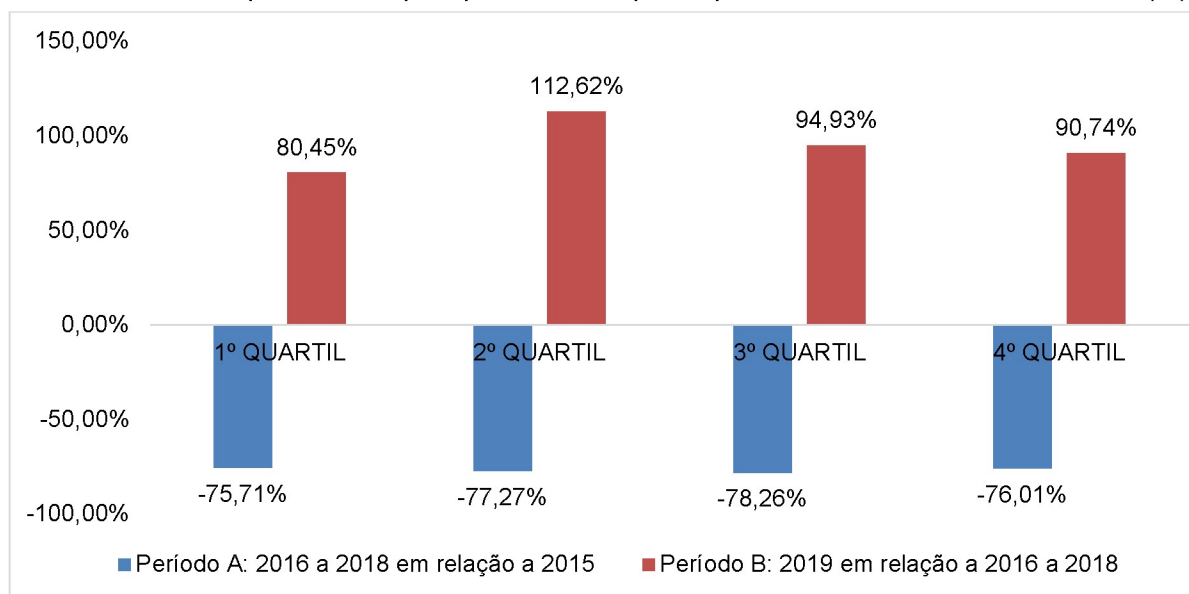
Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IBGE; elaboração própria.

Ao observar a variação da mediana destes repasses nos intervalos chave de tempo, no período A, as taxas foram similares como na maioria das variáveis até então abordadas, em torno de 77%, o que indica certa regularidade no momento de declínio dos gastos para a maior parte dos municípios. Contudo, entre o 1º e o 3º quartil, quanto maior o quartil de PIB *per capita*, maior a queda, caracterizando o PMAS como uma transferência progressiva neste aspecto.

Já no período B, o 1º quartil registra o menor percentual de aumento dos repasses e dentre o 2º e 4º quartil, quanto maior o quartil de PIB *per capita*, menor o percentual de aumento, o que caracteriza a transferência como progressiva se excluído um dos quartis extremos. Assim, de modo geral (com exceção do 4º quartil no período A e do 1º quartil no período B), a estratégia de cofinanciamento estadual

em questão atuou como um suporte dos municípios com menor PIB *per capita* no momento de crise e recuperação econômica e fiscal.

Gráfico 35 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de PIB *per capita* - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)



Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IBGE; elaboração própria.

Em síntese, o panorama que as características socioeconômicas apresentam nesta subseção é que com base no nível de vulnerabilidade social e desenvolvimento econômico, os territórios mais fortes se mostraram mais impactados (maior queda no período A e menor recuperação no período B, com exceção do nível II) do que os menos vulneráveis e desenvolvidos economicamente, tendência oposta no primeiro caso e semelhante no segundo às verificadas na análise do gasto *per capita* municipal em assistência social pela ótica da mesma variável, porém, ambas configurando, assim, a transferência do PMAS como potencialmente redutora de desigualdades sob estes aspectos.

No que se refere aos repasses do PMAS de acordo com o nível de desenvolvimento humano, nos períodos A e B, os municípios menos desenvolvidos foram mais impactados se comparados aos mais desenvolvidos, ainda que todos apresentassem perdas no período A e taxas de recuperação no período B do financiamento da assistência social. Ainda, é importante destacar que os três indicadores socioeconômicos apresentaram certa regularidade na variação da mediana do valor pago do PMAS no período A, o que pode estar relacionado com o corte proporcional de parcelas para todos os municípios em resposta à crise econômica e fiscal, bem como decisões políticas.

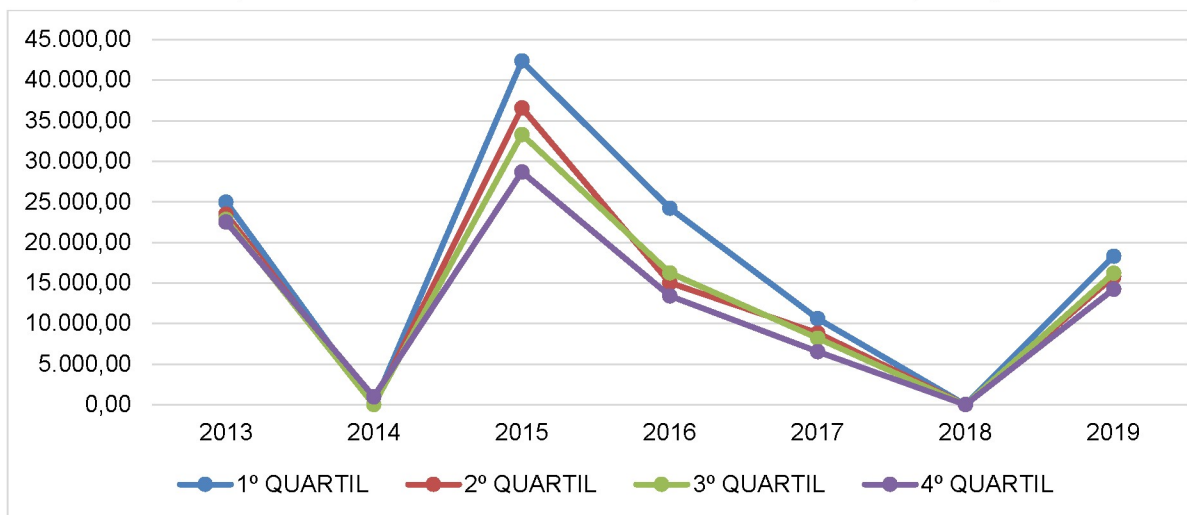
6.2.4 O Piso Mineiro e o esforço orçamentário

Por fim, além das dimensões ambientais dos municípios, cabe relacionar o pagamento do cofinanciamento estadual com a capacidade financeira e decisão alocativa dos entes subestaduais, aqui representada pelo esforço orçamentário municipal na assistência social. Vale resgatar que a autonomia financeira propicia um cenário adequado para os governos locais exercerem sua autoridade política na execução da política pública, prerrogativa do modelo de descentralização engendrado pela Constituição federal e normativas da assistência social, caso contrário, os municípios se tornam dependentes de transferências e menos propensos a gastarem com efetividade e atenderem as demandas dos cidadãos (ANTINARELLI, 2012; ARRETCHE, 2010).

Nesse sentido, busca-se verificar se, no momento de queda e recuperação dos repasses do PMAS, os municípios mais frágeis, no caso os que se esforçam menos para alocar recursos na assistência social, são mais afetados ou se o estado atuou como atenuador das desigualdades regionais. Recuperando a informação anteriormente apresentada, ao longo do período analisado o 1º quartil variou o percentual de aproximadamente 0 a 2%, o 2º quartil oscilou entre 2 e 2,7% em média, o 3º quartil de cerca de 2,7 a 3,5% e, por fim, o 4º quartil em termos de 3,5 a 11,5%.

A visualização do gráfico 33 revela que todos os quartis de municípios oscilaram na mesma direção, coincidindo também com o sentido do valor pago geral do PMAS. Além disso, ao comparar os diferentes grupos, percebe-se que quanto menor o esforço orçamentário municipal, maior o valor mediano pago do PMAS, sinalizando o cumprimento do papel da esfera estadual em complementar o financiamento da PAS e contribuir para a redução das desigualdades de capacidade econômico-financeira.

Gráfico 36 – Mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2013 a 2019 (valores em moeda constante de dezembro de 2019, reais)

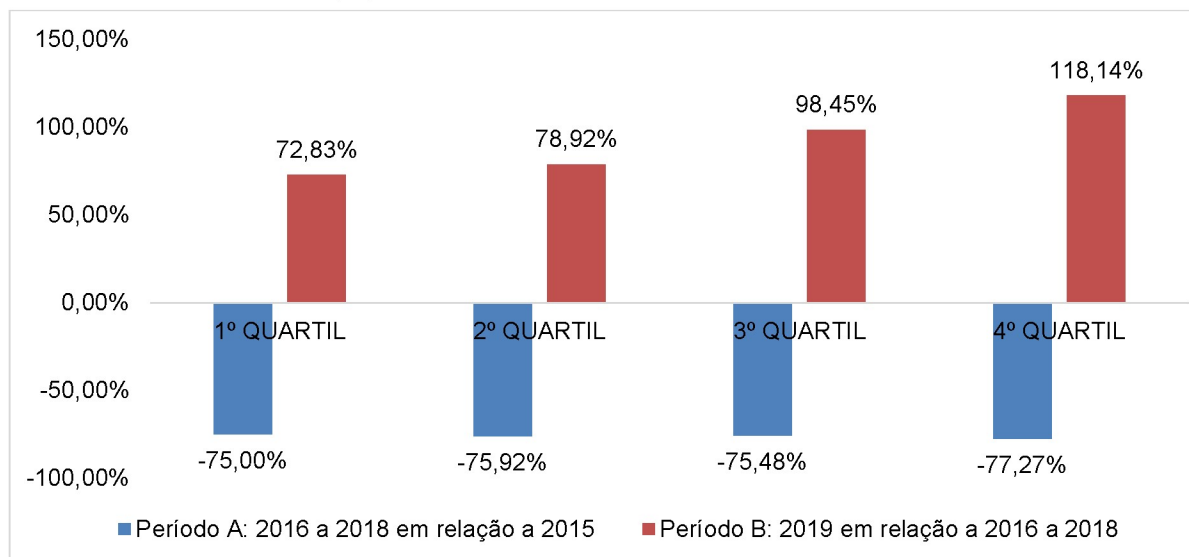


Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IMRS; elaboração própria.

No que tange à variação da mediana do valor pago do PMAS aos municípios de Minas Gerais de acordo com quartis de esforço orçamentário municipal na assistência social as oscilações foram similares no período A, nos mesmos termos do verificado nas últimas variáveis (77%). Ainda, de forma sutil, o quarto quartil apresentou uma queda maior que os demais e o primeiro quartil a menor redução no recebimento dos recursos, o que reforça também o caráter, mesmo que em pequena escala e que todos tenham perdido grandes proporções de financiamento, de propensão a gerar equidade pelo Piso Mineiro de Assistência Social no momento de queda dos recursos.

Por outro lado, é averiguada uma correspondência entre esforço orçamentário municipal e valor pago do PMAS em proporções significativas, caracterizando assim, o repasse como regressivo neste aspecto, isto é, quanto maior o esforço municipal, maior foi também o recebimento de recursos, reforçando o desempenho já verificado no local. Contudo, vale se atentar o estudo aqui realizado não discute a proporção da participação que o PMAS ocupa no gasto municipal, mas sim a relação entre eles sendo o esforço orçamentário uma variável independente.

Gráfico 37 – Variação da mediana do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social aos municípios de MG por quartil de esforço orçamentário municipal - Minas Gerais, 2015 a 2019 (%)



Fonte: Sedese/MG, Portal da Transparência de Minas Gerais, IMRS; elaboração própria.

Diante disso, o Piso Mineiro de Assistência Social se mostrou pouco distintivo no período de queda dos recursos, de modo que majoritariamente apresentou pequenas diferenças percentuais em favor dos municípios mais frágeis. Ademais, pode ser considerado como um instrumento de redução de desigualdades a partir do financiamento de municípios que potencialmente demandam mais proteção social no momento de recuperação dos repasses (período B) sob a ótica das variáveis de porte populacional, PIB *per capita* e percentual da população cadastrada no CadÚnico.

Por outro lado, na perspectiva das regiões de planejamento, nível de IDHM e esforço orçamentário em assistência social, as transferências estaduais acentuaram as características já existentes na conjuntura municipal, cabendo espaço para o PMAS desenvolver critérios de partilha mais favoráveis à redução de desigualdades nestes aspectos, bem como aumentar o valor cofinanciado que historicamente é considerado baixo. Ainda assim, Arretche (2010) afirma que o papel redistributivo dos níveis mais abrangentes é uma condição para reduzir as desigualdades de receitas e consequentemente de acesso dos cidadãos aos serviços públicos, sendo o PMAS, portanto, essencial para o cumprimento dos princípios do modelo federalista e normativas do setor socioassistencial.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar o comportamento do financiamento da Assistência Social, com ênfase nos municípios mineiros, frente a crise econômica brasileira de meados da década de 2010. Para isso, foi realizado levantamento bibliográfico e documental, a fim de compreender o histórico da institucionalização da política de assistência social e seu mecanismo de financiamento, e pesquisa de caráter descritivo fundamentada em análise estatística sobre o comportamento dos gastos em assistência social frente o contexto de crise econômica da década de 2010.

Primeiramente, foi realizado o estudo da institucionalização da PAS pela ótica do federalismo e descentralização das políticas públicas, que corresponde ao primeiro objetivo específico. Tal pesquisa indicou que historicamente a assistência social foi marcada pela atuação fragmentada e escassa do Estado e que foi a partir da Constituição federal de 1988 que a assistência social foi reconhecida como um dever do Estado. Além disso, em 1993 a política pública foi regulamentada pela LOAS, mas foi somente em 2005 que o Sistema Único de Assistência Social foi organizado e normatizado. Desde então, o SUAS foi se consolidando e adaptando, de modo que ainda enfrenta desafios.

Nesse sentido, foi estruturada uma política pública descentralizada que prevê a atuação das três esferas de governo, as quais inseridas no contexto federalista brasileiro são regidas por instrumentos de coordenação governamental que incentivam o comportamento responsável em prol de um objetivo único. Um deles é o financiamento, o qual é gerido por fundos especiais que são movimentados por recursos próprios e transferências de níveis de governos mais abrangentes. Contudo, não existem mínimos obrigatórios de gasto na política pública em questão, tornando-a mais vulnerável a oscilações econômicas e interesses políticos. Com isso, após crescimentos sequenciais desde a criação do SUAS, foi constatada uma ruptura no aumento do gasto em assistência social em âmbito nacional frente o contexto de crise econômica de 2015-2016, cabendo estudar a evolução deste aspecto no estado de Minas Gerais com ênfase nos municípios mineiros.

Logo, foi identificado o contexto de crise no financiamento da assistência social dos municípios mineiros, por meio da comparação da evolução da despesa paga total na função 08 (assistência social) pelos municípios de Minas Gerais entre

2013 e 2019, o que consiste no segundo objetivo específico da monografia. Os dados revelaram que após atingir o ápice de gastos no setor em 2014, o valor caiu pelos três anos seguintes em termo de 8,6%, voltando a crescer a partir de 2018, com um aumento médio de 5,1% em 2018 e 2019 em relação ao período anterior de 2015 a 2017.

Em seguida, foi analisado dentro deste gasto municipal, qual foi a representatividade de transferências federais (Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social e Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais) e estaduais (Piso Mineiro de Assistência Social), a fim de inferir a responsabilidade que cada ente assumiu no que se refere ao financiamento da assistência social no cenário em destaque do trabalho, representando o terceiro objetivo específico da pesquisa. Nesse sentido, foi constatado que tais repasses intergovernamentais representam uma parcela minoritária do orçamento municipal e manifestam variações expressivas ao longo do período estudado. De forma geral, no período de queda dos gastos socioassistenciais municipais, o PMAS e os recursos do FNAS aumentaram, o que amenizou os efeitos da crise, já no momento de recuperação da despesa municipal total em assistência social, as transferências dos governos mais abrangentes caíram, desacelerando a retomada do financiamento.

A partir da análise do gasto *per capita* em atividades de assistência social e cidadania, levantou-se que o comportamento geral foi consonante ao gasto socioassistencial municipal total. No que se refere à distribuição dos impactos da crise no financiamento da assistência social dentre os municípios mineiros pela ótica do dispêndio supracitado, o formato atual se mostrou capaz de conferir maior resistência aos municípios mais frágeis em comparação aos mais desenvolvidos em termos na perspectiva da região de planejamento, nível de desenvolvimento humano, econômico e esforço orçamentário municipal na área, contudo, em relação à classificação por porte populacional e vulnerabilidade social foram os municípios mais fortes que se mostraram mais resistentes à conjuntura em destaque neste trabalho. Assim, o quarto objetivo específico foi contemplado.

Ademais, a análise do valor pago do Piso Mineiro de Assistência Social, estratégia de cofinanciamento estadual, demonstra que os repasses atingem o ápice em 2015, seguido por três anos de declínio e retomada em 2019. No tocante à distribuição dos impactos da crise no financiamento da assistência social dentre os municípios mineiros pela ótica do PMAS, o referido mecanismo estadual apresentou

comportamento similar nas diversas classificações no período de queda das transferências, já no ano de recuperação do cofinanciamento foi percebida uma tendência regressiva. Dessa forma, o quinto objetivo específico foi atendido.

Assim sendo, infere-se que o financiamento da assistência social em Minas Gerais é significativamente sensível a choques advindos de adversidades no cenário econômico e fiscal, reforçando a luta ainda necessária do setor de regulamentar mínimos obrigatórios de gastos governamentais na área, principalmente no que diz respeito às transferências dos níveis mais abrangentes, as quais chegam a variar em termos superiores a 90% em anos subsequentes. Diante disso, fica evidente a fragilidade ainda presente no mecanismo de financiamento da área, o que pode atrapalhar no planejamento e execução das atividades socioassistenciais, além disso, indica o papel relevante dos municípios também no cofinanciamento da área para a manutenção da execução da política pública.

Nesse sentido, conclui-se que historicamente o financiamento da assistência social balizado pela mediana do gasto *per capita* municipal é progressivo no que tange aos critérios de partilha diretamente citados pela NOB/SUAS 2012 (porte populacional e população constante no CadÚnico), isto é, os municípios mais frágeis receberam valores medianos maiores do que os mais fortes. Assim, a divisão dos recursos disponíveis explicitada pela normativa tem potencial para reduzir as desigualdades do estado, atendendo a objetivos do próprio instrumento. Por outro lado, os valores a partir dos demais critérios se mostraram regressivos, cabendo a pesquisas futuras estudarem em que medida estas variáveis se relacionam efetivamente com as demandas e os resultados da política pública.

Ainda tratando sobre o mesmo parâmetro de despesa no setor, mas agora especificamente sobre as variações medianas decorrentes dos impactos da crise em foco neste trabalho, o gasto se mostrou regressivo para os critérios de partilha diretamente elencados no art. 79 da NOB/SUAS 2012, isto é, os municípios mais frágeis foram os mais afetados no período e os mais fortes foram mais resistentes. Este resultado alerta para uma produção de desigualdades no financiamento e sociais. Em síntese, as demais variáveis de forma geral expressaram comportamento progressivo, cabendo de forma similar ao anteriormente abordado que estudos futuros explorem com mais profundidade o peso da relação destes fatores com as demandas e os resultados da política socioassistencial.

Em relação ao Piso Mineiro de Assistência Social, historicamente, ainda que com sua execução substancialmente irregular, o repasse é progressivo a partir de todas as variáveis de análise, isto é, os municípios mais frágeis receberam valores medianos maiores do que os mais fortes, o que configura a iniciativa como potencialmente geradora de equidade, em consonância com os objetivos da política pública e do mecanismo de transferência intergovernamental em si. Entretanto, no que se refere aos impactos da crise econômica e do financiamento da PAS, os impactos são majoritariamente regressivos, de modo que contribuem para gerar desigualdade no financiamento e condições sociais no período. Vale ressaltar que o valor atual de R\$2,20 por família constante no CadÚnico está previsto para ser atualizado para R\$2,40 em 2022, conforme ata de plenária do Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais disposta em Minas Gerais (2021), o que configura um importante avanço e consolidação do mecanismo de cofinanciamento estadual.

Dessa forma, o presente trabalho alcançou seus objetivos de maneira total, mas, ainda assim apresenta limitações. Entre elas está a ausência do dado das transferências federais por município, esta informação seria útil para conferir o cumprimento do papel do ente nacional perante cada tipo de município mineiro. Além disso, no capítulo 6 cada uma das variáveis foi analisada isoladamente, sendo que na prática o sistema é dinâmico e as características podem ser avaliadas de forma conjunta, bem como outros critérios que não foram aqui considerados. Por fim, destaca-se que não foram aferidas informações sobre os resultados da PAS frente o contexto de crise econômica ou a relação de tais rendimentos com o financiamento do setor. Estes pontos, portanto, se configuram como oportunidades de pesquisa para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 abr. 2021.
- ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra. **Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p445>>. Acesso em: 05 nov. 2021.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados, [S.L.], v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582010000300003>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnF/?lang=pt>>. Acesso em: 05 nov. 2021.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.** Ciência & Saúde Coletiva, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232003000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/V7vhj4b34zhmMZ8YcWcYDJy/?lang=pt#>. Acesso em: 26 mai. 2021.
- ARRETCHE, Marta T. S.. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, Junho 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- ATLAS BRASIL. **Acervo.** 2021. Disponível: <<http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>>. Acesso em: 29 out. 2021.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Regional. **Evolução da Economia Mineira.** Brasília v. 11 nº 1 jan. 2017 p. 69-75. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/boletimregional/201701>>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- BARBOSA, Michele Tupich. **Legião Brasileira de Assistência (LBA): o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra (1942-1946).** 2017. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48900>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- BICHIR, Renata; JR, Sergio Sinomi. **Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios.** In: Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro

[recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 761 p.: pdf. Disponível em: < https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf >. Acesso em: 05 nov. 2021.

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. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, Flávia de Paula Duque Brasil. **A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios**. Políticas Sociais. 2017, p. 115-153.

BRASIL. LOAS (1993). Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS**. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança. Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação. **Financiamento da Assistência Social no Brasil: Nota Técnica de Monitoramento (2019)**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Nota_Tecnica___Caderno_SUAS_2019.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS 2005**. Brasília, DF: MDS/SNAS 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS 2012**. Brasília, DF: MDS/SNAS 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004 PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2005b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2021.

CAETANO, Cleyde Cristina Rodrigues; ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de; TAVARES, Marcelo. **A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do**

estado de Minas Gerais. Revista de Administração Pública, [S.L.], v. 51, n. 5, p. 897-916, out. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174433>.

CAON, Ana Rogéria Vitório; MAGALHÃES, Maria Regina Alvares; MOREIRA, Mário Cesar Rocha. **Situação da pobreza em Minas Gerais.** Revista do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 44, p. 22-42, jan. 2011/jul. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 226 p.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; MOREIRA, Maíra dos Santos. **A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2013.** In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. et. al. Políticas Públicas na América Latina: novas territorialidades e processos. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais.** Revista de Sociologia e Política, [S.L.], v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782011000200015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/3CrKzYvyxwCC9FMtd3mK9Tv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2021.

DANTAS, Juliana Grasiela da Silva. **Assistência Social no Brasil: da benemerência ao direito.** Socializando, Aracati, v. 1, n. 3, p. 105-113, 2016. Disponível em: https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_9.pdf. Acesso em: 13 mai. 2021.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Boletim quadrimestral de finanças públicas: 3º quadrimestre de 2019.** Belo Horizonte, 2019. 37 p.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais: 2015.** Belo Horizonte, 2017. 23 p.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais: 2016.** Belo Horizonte, 2018. 73 p.

FNP - FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. **Anuário Multi Cidades 2020 | Ano 15.** 2020. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acesso em: 06 dez. 2021.

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. **Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática.** Sociedade e Cultura, [S. l.], v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51065. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51065>. Acesso em: 05 nov. 2021.

GONÇALVES, André Luiz. **Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros**. Rde - Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 1, n. 39, p.17-27, abr. 2013. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2606/2121>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 29 out. 2021.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Assistência Social - Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, nº25, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31656&Itemid=9>. Acesso em: 13 jun. 2021.

JACCOUD, Luciana et al. **Implementação e Coordenação Intergovernamental na política nacional de Assistência Social**. In: JACCOUD, Luciana. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileira. Brasília: IPEA, 2020. 479 p. : il., gráfs., color.

MESQUITA, Ana Cleusa S.; PAIVA, Andrea Barreto de; JACCOUD, Luciana. **Instrumentos Financeiros de Coordenação no SUAS**. In: JACCOUD, Luciana. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileira. Brasília: IPEA, 2020. 479 p. : il., gráfs., color.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata 267ª Plenária Ordinária – 17/09/2021**. <<http://conselhos.social.mg.gov.br/ceas/index.php/institucional/plenaria/atas-por-ano/2021>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE. **Caderno de Orientações do Piso Mineiro de Assistência Social**. Belo Horizonte, 2ª ed, 2016, 96p.

NASCIMENTO, Henrique Marques. **Análise do Impacto da Crise Econômica de 2015/2016 sobre as Receitas dos Municípios Mineiros**. 2020. 137f. Monografia (Graduação) – Curso Superior em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

PAIVA, Andrea Barreto de. et. al. **O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2021. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em: 29 out. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **SUAS e a Proteção Social às Pessoas com Deficiência**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e

Desenvolvimento Social. 2016. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/cecoas/AULA%20_PsD.pdf. Acesso em: 13 mai. 2021.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo**. In: OLIVEIRA, Cleiton de. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Revista Brasileira de Educação, [S.L.], v. 15, n. 45, p. 586-588, dez. 2010. FapUNIFESP (SciELO).

SEPLAG. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Regiões de Planejamento**. 2021. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conhecaminas/geografia/regioes-de-planejamento>>. Acesso em: 29 out. 2021.

SICONFI. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro: Contas Anuais**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=rWY+oOCBpbK9Kn1B4q9IhcV.node2>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SPOSATI, Aldaíza. **Território e gestão de políticas sociais**. Serv. Soc. Rev., Londrina, V. 16, N.1, P. 05-18, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://cressrn.org.br/files/arquivos/l05206W43ac8A78E4c81.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

TEIXEIRA, Isabela de Vasconcelos. **O financiamento como instrumento de institucionalização e coordenação da política de assistência social: o caso de Minas Gerais**. 2018. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso Superior em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. 2020. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026>. Acesso em: 06 dez.2021.