

FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM XEQUE: DA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS À CRISE IMPOSTA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

Isabela de Vasconcelos Teixeira¹

Bruno Lazzarotti Diniz Costa²

Resumo

O presente artigo analisa o modelo de financiamento do Suas e busca demonstrar que ele agiu como um mecanismo de indução e coordenação federativa de sucesso, com ênfase na engenharia de financiamento adotada e no papel de forte coordenação e autoridade normativa assumido pelo governo federal de 2003 a 2014. A partir da revisão de literatura, da análise das normativas do Suas e de dados sobre o gasto em assistência social, argumentamos que as transferências fundo a fundo regulares e automáticas, com finalidades pré-definidas, se constituíram como mecanismos de incentivo e coordenação efetivos. Isso, somado à consistência do aporte de recursos federais, contribuiu para a consolidação da descentralização desta política e revelou a centralidade da corresponsabilidade federativa para sua sustentação. Entretanto, desde 2017 os impactos do ajuste fiscal advindos da aprovação da Emenda Constitucional n. 95 já podem ser sentidos. A redução do volume e a irregularidade do cofinanciamento federal abalam os fundamentos do modelo de cooperação federativa implementado até então, ameaçando a continuidade dos serviços de proteção socioassistencial já implantados.

Palavras-chave: financiamento; assistência social; federalismo.

Abstract

This article analyses the Suas financing model and seeks to demonstrate that it acted as a successful federative induction and coordination mechanism, with emphasis on the financing engineering adopted and the role of strong coordination and regulatory authority assumed by the federal government from 2003 to 2014. Based on the literature review, the analysis of Suas regulations and data on social assistance spending, we argue that regular and automatic fund-to-fund transfers, with pre-defined purposes, were constituted as incentive and as an effective coordination mechanism. This, added to the consistency of the federal spending, contributed to the consolidation and this policy decentralization processes and revealed the centrality of federative co-responsibility for its support. However, since 2017 the impacts of the fiscal adjustment arising from the approval of Constitutional Amendment n. 95 can already be felt. The reduction in volume and the irregularity of federal co-financing undermines the foundations of the federative cooperation model implemented so far, threatening the continuity of the social assistance protection services already implemented.

Keywords: financing; social assistance; federalism.

¹ Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Diretora de Orçamento, Planejamento e Finanças da Prefeitura de Belo Horizonte.

² Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP)

Introdução

Constituído como um sistema de gestão compartilhada e participativa da Política de Assistência Social (PAS), o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é hoje um dos maiores sistemas de proteção social do mundo, com ampla cobertura territorial e provisão de serviços e benefícios não contributivos, destinando-se às pessoas, famílias e populações em situação de vulnerabilidade social e violações de direitos. O marco de referência da maioria dos estudos sobre a PAS é a Constituição Federal de 1988 (CF-1988), que a alçou ao status de política pública de dever do estado e direito dos cidadãos e a incluiu no âmbito da Seguridade Social, junto com a política de saúde e de previdência. Ela compõe o Sistema de Proteção Social brasileiro, que foi expandido e reconfigurado, pautado na instituição de um amplo rol de direitos sociais, nas diretrizes de descentralização e universalização das ofertas e na participação social nos processos decisórios.

O arranjo federativo e institucional forjado pela CF-1988 trouxe mudanças importantes para as políticas setoriais, com consequências para seu modelo de implantação e de financiamento. A literatura sobre políticas públicas sociais brasileiras apresenta importante produção a acerca do processo de descentralização que se deu a partir da redemocratização (ALMEIDA, 1996; ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2000, 2006; FRANZESE; ABRUCIO, 2009). Considerando que o sistema federativo brasileiro se aproxima do modelo cooperativo — haja vista o grande número de competências compartilhadas definidas pela CF-1988 —, o perfil e a efetividade das políticas sociais dependem da participação, da articulação e da prioridade atribuída a cada política pelos três entes federados.

No bojo das políticas sociais, os estudos sobre o processo de descentralização e de institucionalização da PAS têm apontado para a importância do sistema nacional da assistência social, do papel de formulação e centralidade normativa desempenhado pelo governo federal, da criação de instrumentos de coordenação federativa e de incentivos para adesão dos entes subnacionais, e seus efeitos sobre o crescimento dos recursos financeiros alocados no setor, a ampliação da cobertura de serviços, bem como do fortalecimento de capacidade institucional dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2000; 2006; FRANZESE; ABRUCIO, 2009; MESQUITA *ET AL.*, 2012; MESQUITA *ET AL.*, 2020; SÁTYRO *ET AL.*, 2016).

Dentre os mecanismos de sucesso identificados, destacamos para fins do presente artigo os instrumentos de coordenação federativa e de incentivos, aliados à atuação normativa e de planejamento forte e indutiva desempenhada pelo governo federal. Além da importância óbvia do financiamento para a ampliação e a qualificação da implementação de políticas públicas, diversos estudos sobre os mecanismos de coordenação e indução federativa da PAS indicam o modelo de financiamento do Suas como um de seus mecanismos de coordenação centrais (JACCOUD *ET AL.*, 2018; MESQUITA *ET AL.*, 2020; TEIXEIRA, 2018).

Tendo isto em vista, o objetivo do presente artigo é analisar esse modelo, apontando seus fatores de sucesso e seus limites, desde a constituição do Suas até 2019, quando já são sentidos os impactos advindos da aprovação da Emenda Constitucional 95. Para tal, realizamos revisão de literatura, análise das normativas do Suas e levantamento de dados sobre a despesa em assistência social nos três entes federados, com ênfase no governo federal. A tabela abaixo resume os principais dados sobre a despesa utilizados:

Tabela 1: Referências e fontes dos dados sobre a despesa na PAS utilizados

Seção	Objetivo	Tipo de dado	Fonte
2	Analisar a evolução do gasto em assistência social de 2002 a 2009 nos três entes federados	Despesa na função assistência social de 2000 a 2012 do Tesouro Nacional	Khair (2013)
		Dados de execução orçamentária na função 08 disponibilizados pelo Tesouro Nacional (Finbra e Relatório de execução orçamentária dos estados)	Mesquita <i>et al.</i> (2012)
3	Verificar o percentual do gasto federal em assistência social destinado para o custeio de benefícios e transferência de renda até 2015	Dados de despesa orçamentária do governo federal do sistema Siga Brasil/ Senado Federal e da Matriz de Informações Sociais/ Ministério da Cidadania	Paiva <i>et al.</i> (2016)
	Verificar a projeção dos impactos da EC n. 95 sobre o gasto federal em assistência social	Dados de despesa orçamentária do governo federal do sistema Siga Brasil/ Senado Federal e da Matriz de Informações Sociais/ Ministério da Cidadania	Paiva <i>et al.</i> (2016)
	Analisar a evolução do gasto em assistência social de	Dados de execução orçamentária na função 08 do	Tesouro Nacional

2013 a 2019 na União, estados e municípios (impactos da EC n. 95) Analisar a evolução do gasto no Suas de 2013 a 2018 pelo governo federal (impactos da EC n. 95)	Balço do Setor Público Nacional	Dados de despesa orçamentária do governo federal do sistema Siga Brasil/ Senado Federal	Mesquita <i>et al.</i> (2020)
--	------------------------------------	---	----------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

Na primeira seção faremos um breve resgate do processo de descentralização da PAS e da conformação de seu modelo de financiamento desde a CF-1988 até o início dos anos 2000. Na segunda seção, analisaremos as transformações e aprimoramentos do modelo de financiamento da PAS a partir da criação do Suas, com foco na conformação de sua engenharia. A instituição dos repasses de cofinanciamento fundo a fundo se destaca como instrumento de coordenação e indução federativa importante para compreender os efeitos de sucesso da descentralização da PAS. Serão apresentados dados sobre a evolução do gasto no setor nos três entes federados, a fim de verificar como se deu a assunção desta responsabilidade de financiamento partilhado. A análise aponta para a centralidade da corresponsabilidade federativa no modelo de financiamento para a sustentação do Suas.

Em seguida, partindo do início da vigência das restrições impostas pela EC n. 95/2016, levantamos dados e estudos recentes sobre o gasto na PAS no âmbito federal que revelamos efeitos desta emenda. As pesquisas levantadas apontam que as medidas de ajuste fiscal abalaram um dos pilares do modelo de financiamento do Suas – a regularidade dos repasses aos municípios –além de apontar para a tendência de redução do volume destes repasses. Por fim, apresentamos considerações sobre como o ajuste fiscal advindo da aprovação da Emenda Constitucional n. 95 abala os fundamentos do modelo de coordenação e cooperação federativa implementado até então, ameaçando a continuidade e qualidade dos serviços de proteção socioassistencial já implantados.

A descentralização da política de assistência social pós- CF-1988

A literatura sobre os efeitos do federalismo e da descentralização para as políticas sociais brasileiras aponta que o processo de institucionalização destas políticas foi fortemente influenciado pelo legado prévio de cada setor e pela adoção de mecanismos de coordenação federativa e de indução dos entes subnacionais (ALMEIDA, 1996;

ARRETCHE, 2000; 2006; FRANZESE; ABRUCIO, 2009). No caso da assistência social, como apontam Palotti e Costa (2011, p.212) a descentralização foi tardia e teve que “lidar com o duplo desafio de institucionalizar e legitimar um campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados”. As análises realizadas por Almeida (1996), Arrecthe (2000) e Palotti e Costa (2011) apontaram que isso deveu-se principalmente ao legado prévio do setor, marcado pelo uso clientelista das intervenções sociais para com a população e uso como “moeda de troca” entre os governos locais e centrais, que tenderam a dificultar a superação de práticas de barganha política entre os entes federados.

Ademais, o papel coadjuvante historicamente assumido pelo estado brasileiro nesse campo em relação à primazia das ofertas de iniciativa de entidades filantrópicas, da sociedade civil e da igreja, fez com que se configurasse um cenário de ofertas fragmentadas, descontínuas e desiguais no território. Deste modo, existia pouca capacidade institucional instalada nos três entes federados, em termos gerenciais, de recursos e de infraestrutura, para assumir a responsabilidade pela gestão e oferta dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, a existência de mecanismos de coordenação intergovenamental, que podem amenizar os conflitos advindos das formas de atuação competitiva e da barganha política (ABRUCIO, 2006), e de mecanismos de indução foram fundamentais em um contexto de crescimento da autonomia dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2000), que precisaram de ser estimulados para adesão aos processos de transferência de funções na gestão e execução de políticas sociais.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993 trouxe uma proposta de reordenamento das funções entre os três níveis de governo. O modelo descentralizado da LOAS explicitou a clara opção pela municipalização, ao priorizar o município como lócus central da execução dos serviços socioassistenciais. Uma das inovações no campo do financiamento trazida pela LOAS foi a vinculação, no caso da União, do repasse de recursos para os entes subnacionais à instituição em seu âmbito dos instrumentos de gestão da política de assistência social – o conselho, o plano e o fundo de assistência social (conhecido como “CPF”). Ela desencadeou transformações substanciais para o modelo de gestão, descentralização e financiamento, como será apontado adiante.

Antes da CF-1988 e da LOAS o financiamento da assistência social era caracterizado como sua forma de gestão e de operacionalização: um conjunto de ações fragmentadas e

descontinuadas, centralizado no âmbito federal e baseado na lógica convencional. Visto que a maior parte das ofertas era realizada por entidades filantrópicas e religiosas, o aporte de recursos nas ações assistenciais consistia majoritariamente no repasse de recursos para essas entidades por meio de convênios.

Nesse contexto, o financiamento da assistência social era marcado pela descontinuidade, pela falta de transparência e de critérios claros na definição dos valores e pela imprevisibilidade. O gestor público possuía discricionariedade para definir quando, quanto e quem receberia os repasses de recursos para realizar ações assistenciais. Ademais, não havia regulamentação que conceituasse e padronizasse em que consistiam as ofertas de assistência social, apenas seu caráter filantrópico de “ajuda aos necessitados” (SPOSATI, 2016). Somava-se a isso, que o uso histórico das ações assistenciais para fins de patronagem política e fins clientelistas fazia com que as relações entre os níveis de governo e entre o poder executivo e as entidades prestadoras de serviços fossem pautadas pela barganha e pelo “jogo de empurra” (ARRETCHE, 2000).

No entanto, no período imediato que seguiu à publicação da LOAS, pouco se avançou em termos da regulamentação das regras de operação do programa de municipalização. Franzese e Abrucio (2009) encontraram resultados mais positivos alcançados durante a primeira década dos anos 2000 pela política de assistência social. Foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em meados dos anos 2000 que alavancou seu processo de institucionalização. A partir da implantação do Suas se deu a instituição de uma regulação federal ampla, acompanhada pelo fortalecimento do papel desempenhado pelo governo central, pela criação de mecanismos de coordenação federativa, de estratégias de indução de adesão dos entes subnacionais e da conformação do modelo de financiamento baseado em transferências intergovernamentais “fundo a fundo” de caráter regular e automático, e baseado em pisos de financiamento que definiam a sua finalidade. Esses fatores foram importantes para que a descentralização da assistência social fosse efetivada, de forma a incentivar que os entes subnacionais assumissem suas responsabilidades.

Criação do Suas e a consolidação do modelo de financiamento da PAS de 2003 a 2014

Sposati (2013) ressalta que após 2003 teve início um período histórico com marcas distintas dos 10 primeiros anos de se seguiram à LOAS. A partir desse ano houve uma

intensificação da publicação de atos normativos federais que produziram uma centralidade da União na condução da política, gerando efeitos para o pacto federativo e o protagonismo de cada ente no desenvolvimento da política. Soma-se a isso, no ano seguinte, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pelo governo Lula. A criação do MDS fez com que a institucionalização da assistência social ganhasse impulso, fortalecendo sua capacidade institucional (administrativa, financeira e política). A partir daí o MDS assumiu o protagonismo na condução da implantação do Suas, conseguiu ampliar o volume de recursos a ele destinados, reduziu progressivamente a fragmentação das ações, implantou mecanismos de coordenação federativa, e criou sistemas de informação e de indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas e programas³ (COSTA; MOREIRA, 2016).

A instituição das normativas federais ampliou e fortaleceu o nível de regulação federal, modificando a relação entre governo central e governos subnacionais e gerando efeitos sobre as decisões dos governos subnacionais. Essas normativas levaram à efetivação da criação do Sistema Único de Assistência Social. A partir daí observou-se grande aceleração no processo de descentralização da PAS: de acordo com o Plano Decenal de Assistência Social de 2016, entre 2003 e 2009, 99,4% dos municípios brasileiros e dos 26 estados e o Distrito Federal já haviam realizado a adesão ao Suas (TEIXEIRA, 2018).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica do Suas de 2005 (Nob Suas 2005) tiveram centralidade neste processo e tinham como objetivo propiciar as bases institucionais para a formação do Suas. Elas detalharam as funções dos entes nacional e subnacionais no processo de implementação do novo modelo de gestão sistêmica. Aos municípios, conforme diretriz municipalista da CF-1988, coube o papel de implantar as unidades estatais de promoção dos serviços de proteção social, os Centros de Referência de Assistência Social, gerir a rede de serviços ofertados por entidades socioassistenciais e cofinanciar as ofertas. À União coube o papel de dar as diretrizes gerais do sistema, cofinanciar e realizar apoio técnico aos entes estaduais. No caso dos estados, ficou definido o papel de cofinanciar, realizar apoio técnico e capacitação para os entes municipais e implantar serviços socioassistenciais de caráter regionalizado, de forma direta ou por meio do apoio a consórcios de municípios, no caso

³ Com destaque para a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI.

dos municípios com pequena população cuja demanda não justificasse a implantação de serviços locais.

A PNAS cumpriu uma tarefa importante no sentido de dar identidade e organizar as bases das ofertas de assistência social e, sobretudo, de resgatar a primazia da responsabilidade estatal das ofertas. Por se tratar de um país de dimensões continentais e com grande diversidade e desigualdade social, cultural, econômica e política, regulamentações nacionais tiveram um papel central para dar impulso à descentralização dos serviços. Vale destacar que até o início dos anos 2000 a atuação do Estado brasileiro ainda era precária em termos da provisão de serviços de assistência social para a população. Ainda nesse período havia um predomínio das ofertas privadas, processo denominado por alguns autores como “refilantropização” social (NOGUEIRA, 2004 APUD MESQUITA *ET AL.*, 2012; PAOLI, 2002 APUD MESQUITA *ET AL.*, 2012).

Ademais, a PNAS e a Nob Suas de 2005 promoveram uma redefinição das bases do modelo de financiamento que possibilitava a sua adequação do modelo de gestão proposto pelo Suas. Estas normativas instituíram o cofinanciamento fundo a fundo baseados em pisos como o pilar do modelo de financiamento compartilhado do setor. Ele foi fundamental para que o modelo de financiamento acompanhasse a transformação paradigmática do modelo de gestão da assistência social que vinha se desenhando desde a redemocratização, porém a passos curtos. Tavares (2009) identifica que havia um descompasso entre a gestão e o financiamento da política, conformado pela lacuna histórica entre o seu modo de operar e de financiar. Foi com a instituição das bases para a organização da assistência social como um sistema único na PNAS e na Nob Suas 2005 que se inaugurou a nova fase. Seu objetivo passou a ser a efetiva aplicação de recursos financeiros para o custeio de ofertas socioassistenciais bem delimitadas (ofertas de proteção social básica e especial) e continuadas.

Outro ponto importante foi a maior clareza na definição das responsabilidades dos entes subnacionais no cofinanciamento das ofertas e na sua forma de operacionalização. Nesse sentido, o cofinanciamento passou a ser operacionalizado por meio de transferências regulares e automáticas (ou seja, independente da celebração de instrumento jurídico ou congêneres), com valores pré-definidos e previsibilidade, e se tornou essencial para sustentar o modelo sistêmico dessa política. Indo além, a autora aponta que a proposta de financiamento introduzida pela PNAS compôs uma nova lógica entre concepção,

planejamento e gestão da política de assistência social. A definição do valor e dos municípios e estados beneficiados deveria ser baseada em diagnósticos e indicadores sociais, no sentido de construir respostas mais efetivas para combater as desigualdades sociais e fortalecer a assistência social como política pública de estado. Além disso, o cofinanciamento passou a ser organizado de acordo com as ofertas socioassistenciais. Assim, foram criados pisos específicos para os serviços de proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade.

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

Mesquita *et al.* (2020, p.186) destacam que o novo padrão de financiamento inaugurado trouxe duas inovações “que favoreceram a coordenação federativa: a regularidade e, sobretudo, a finalidade dos repasses federais”. No início da década de 2000 haviam sido criadas portarias ministeriais e o Plano de Ação, que deram maior agilidade ao repasse e simplificaram a prestação de contas dos recursos. Porém, entre 2000 e 2004 a lógica do repasse ainda era baseada na remuneração por serviço prestado ressarcido pela União, que precisava ser comprovado, com base de cálculo no número de pessoas atendidas⁴ (BRASIL, 2013), o que comprometia a regularidade e o potencial de ampliação das ofertas conforme diretrizes criadas pela PNAS. A partir do novo padrão foi extinta a necessidade de comprovação da contraprestação de serviços (herança do modelo convenial), baseada na compressão de que se trata da manutenção de serviços de caráter

⁴ Per capita.

continuado. A regularidade e a estabilidade dos repasses foram importantes para conferir estabilidade às relações intergovernamentais, e agiram como incentivos para adesão ao sistema (MESQUITA *ET AL.*, 2020).

Mas a maior inovação destacada pelas autoras advinda da criação dos pisos de cofinanciamento foi a finalidade conferida a eles. A finalidade, definida a partir da delimitação das ofertas do Suas e de critérios de partilha definidos a partir de indicadores sociais e características dos municípios, incentivou e potencializou a implantação de serviços e unidades socioassistenciais em escala nacional. O cofinanciamento não era destinado apenas à manutenção, mas também à expansão e à universalização de ofertas bem delimitadas e caracterizadas, contribuindo para romper como padrão anterior fragmentado, marcado pelo caráter de “ajuda aos necessitados”.

Os dados sobre a implantação de Cras e dos Creas no período confirmam o sucesso da estratégia adotada. De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, já em 2007, três anos após a PNAS, existiam 4.195 Cras no país. Em 2016, alcançou-se a marca de 8.240 Cras em 5.225 municípios, com uma cobertura territorial de cerca de 93,8%. Além dos Cras, destaca-se a criação dos Creas, partindo de 982 unidades em 2008 para o total de 2.521 unidades em 2.201 municípios do país em 2016. Assim, tem-se que a instituição dos Suas, amparada pelas inovações no modelo de financiamento e pelos mecanismos de indução marcou a trajetória de descentralização e municipalização das ofertas da política.

Obviamente essa expansão só foi possibilitada porque, além do papel fortemente indutivo assumido pelo governo federal, houve também um relevante e consistente aporte de recursos no setor neste período, principalmente por este nível de governo. Dados sobre o gasto social, apontam que o recrudescimento do processo de institucionalização a partir do Suas foi acompanhado pelo crescimento do gasto no setor. Khair (2013) identificou que a representação do gasto em assistência social cresceu em relação ao total de gastos nas demais funções nas três esferas da federação no período de 2000 a 2012, principalmente no âmbito federal. As despesas na área representaram 2,4% do total da despesa federal em 2000, subindo para 7,5% em 2012, com uma variação de 213%. No caso dos Estados, ela passou de 1% da despesa total em 2004 para 1,1% em 2012 e nos municípios, a despesa no setor passou de representar 3,1% em 2007 para 3,2% em 2012.

Analisando o gasto em assistência social por ente federado, com base nos dados de execução orçamentária na função 08 disponibilizados pelo Tesouro Nacional (Finbra e Relatório de execução orçamentária dos estados), Mesquita *et al.* (2012) demonstraram que houve crescimento em todos os níveis de governo, principalmente no federal. O gasto da União cresceu vertiginosamente de 2002 a 2009, passando de 10,17 para 33,34 bilhões de reais, um aumento de mais de duas vezes em termos absolutos. O gasto acumulado dos municípios brasileiros cresceu de 3,78 para 5,97 bilhões de reais, cerca de 58% de aumento em termos absolutos. Já as despesas dos entes estaduais, apesar de que também cresceram, mostraram menor participação e menor aceleração, com uma evolução de 2,72 bilhões em 2002 para 3,31 bilhões em 2009, crescimento de 21% aproximadamente.

Para aprofundar o entendimento acerca da partilha do financiamento da assistência social, destaca-se os estudos realizados por Paiva *et al.* (2016) e Mesquita *et al.* (2012) sobre a composição do gasto na política de assistência social. As autoras demonstraram que o gasto federal foi destinado principalmente ao custeio de benefícios e de transferência de renda direta aos cidadãos em situação de pobreza. De acordo com Paiva *et al.* (2016), o BPC correspondeu a 54,1% da despesa realizada pelo MDS em 2006 e 56,4% da despesa realizada em 2015; o Programa Bolsa Família a 35,4% e 36,3% no mesmo período; o cofinanciamento de serviços representou apenas 2,5% e 2,9%; e o gasto com demais itens de despesa alternou entre 7,9% e 4,3% em 2006 e 2015, respectivamente. Os benefícios e transferência de renda totalizaram 92,7% do volume de recursos alocados na política de assistência social em 2015.

Indo além, Mesquita *et al.* (2012) demonstraram que excluindo do cálculo as despesas federais o BPC e PBF, são os municípios os entes que aportaram maior volume de recursos para o financiamento das demais ações, principalmente os serviços continuados. Confirmando os valores descritos por Paiva *et al.* (2016), tem-se que em 2002 as despesas com benefícios correspondiam a 86% do gasto total da União com assistência social, atingindo 93% em 2009. Excluídos esses valores, a participação da União no custeio dos serviços e programas socioassistenciais caiu para 23%. Os municípios ampliaram sua participação para 49% e os estados para 28%. Ou seja, são os entes municipais que neste período já haviam assumido a maior parte dos custos de manutenção da rede de serviços instalada.

Estes dados corroboram os achados de outros estudos sobre o papel que os municípios têm assumido na implantação e consolidação do Suas. Os municípios têm demonstrado papel ativo e sólido na implementação de serviços e benefícios socioassistenciais; no incremento de capacidade institucional e na ampliação dos recursos humanos e financeiros; no processo de negociação e articulação federativa (JACCOUD *ET AL.*, 2018) — enfim, nas responsabilidades federativas dessa política setorial.

Já no caso dos estados, os poucos estudos dedicados ao papel desse ente no processo de descentralização e institucionalização da política identificam que a adesão ao Suas por parte dos governos estaduais não foi acompanhada pelo mesmo nível de fortalecimento institucional apresentado pelos entes federal e municipais (SILVA, 2015; TEIXEIRA; COSTA, 2020; JACCOUD *ET AL.*, 2018). Os estados assumiram função coadjuvante na formulação e na implementação da assistência social, apresentando baixo comprometimento institucional e orçamentário de suas responsabilidades federativas.

Outro aspecto destacado é a implementação de instâncias de articulação intergovernamental horizontais e verticais, que favorecem a consolidação de um padrão de articulação federativa inovador, não previsto na CF-1988 (FRANZESE; ABRUCIO, 2009). As instâncias de articulação verticais correspondem à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) no nível nacional (formada por representantes de gestores do governo federal, estaduais e municipais) e Bipartite (CIB) no nível estadual (formada por representantes de gestores estaduais e municipais).

Conforme definido na Nob Suas 2005, todos os aspectos operacionais do processo de descentralização devem ser objeto de pactuação pelas comissões, entendida como fruto de negociações estabelecidas com anuência das esferas de governo envolvidas, que pressupõem a concordância de todos os envolvidos (e não votação) e a publicização das decisões em forma de resoluções. Fazem parte dessas comissões colegiados ou fóruns de representantes de gestores municipais, no caso de CIT e CIBs, e municipais e estaduais, no caso da CIT.

No que tange ao financiamento, nessas instâncias deve haver a pactuação de critérios de elegibilidade e partilha para definição de valores e tipos de cofinanciamento destinados aos municípios. Todos os recursos novos incorporados ao orçamento da União e dos estados devem ser levados para discussão acerca dos critérios para expansão da cobertura

do financiamento. Após a pactuação entre os gestores, tais critérios devem passar pela aprovação dos respectivos conselhos de assistência social.

Conforme destacam Mesquita *et al.* (2020, p. 190), “a construção de um sistema é acima de tudo uma construção política”, e neste sentido as autoras identificaram que houve um processo intenso de pactuação interfederativa dos critérios de elegibilidade e partilha dos recursos de financiamento na CIT a partir de 2003. Tendo em vista que o Suas pressupõe o cofinanciamento das ofertas, a negociação e a pactuação dos critérios se configuravam como estratégias fundamentais para promover a adesão e o compromisso dos entes subnacionais em relação à sua responsabilidade na manutenção dos serviços e programas a serem implantados.

A pesquisa de Jaccoud *et al.* (2018) reitera que efetivamente o financiamento correspondeu a uma das principais pautas da agenda da CIT no período de 2005 a 2016, tais como a definição de critérios de elegibilidade e partilha dos recursos e a ampliação do cofinanciamento, respectivamente. Neste cenário, os municípios assumiram uma atribuição ativa nos processos de pactuação nacional, em contraposição aos estados, que se limitaram a uma função residual, refletida tanto numa atuação menos ativa no processo decisório compartilhado quanto numa adesão limitada a pautas estratégicas pactuadas na CIT.

Década de 2010: crise econômica, EC 95 e os abalos ao modelo de financiamento do Suas

Em 2014 a economia brasileira entrou formalmente em recessão a partir do segundo trimestre, conforme relatório da Fundação Getúlio Vargas. Essa situação criou um ambiente favorável para o recrudescimento de políticas neoliberais, cujas intervenções pressupõem a adoção de medidas de enxugamento do estado e de ajuste fiscal. Nos anos analisados na seção anterior, de 2003 a 2013, o Brasil atravessou um período de crescimento e estabilização econômica, suportado pela valorização dos commodities e baixa inflação. Aliado a isso, a chegada ao poder no âmbito federal pelo Partido dos Trabalhadores havia imprimido uma agenda de prioridade às políticas de redução da pobreza e da fome, que se traduziu na ampliação de políticas públicas sociais, com financiamento sustentado e expansivo, como foi o caso da PAS.

A partir de 2014, no entanto, seguiu-se à crise econômica uma aguda crise política e institucional, que favoreceu o fortalecimento das políticas neoliberais com consequências para as políticas sociais, em que se inclui a assistência social, conforme apontaremos a seguir. As medidas político-econômicas adotadas desde então apontam para a fragilização do papel de coordenação e indução federativa que vinha sendo desempenhado pelo governo federal até aquele ano, o que, por conseguinte, abala o modelo de implantação e manutenção do Suas, fortemente amparado num modelo de corresponsabilidades federativas.

Nesse ano, ganhou evidência no âmbito da PAS a identificação de saldo crescente de recursos em conta não utilizados pelos entes subnacionais. Já em 2009, Mesquita *et al.* (2012) identificaram que esses saldos representaram 34% dos recursos repassados aos estados e 20% do total repassados aos municípios. A persistência dos valores altos de saldo nas contas dos fundos municipais levou à edição de uma normativa que criou restrições para os gestores nessa situação, a Portaria MDS nº 36/2014, que dispôs acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Suas, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social e disciplinou a suspensão temporária do repasse de recursos do cofinanciamento federal transferidos para a execução dos serviços socioassistenciais no caso dos estados, Distrito Federal e municípios identificados com o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias maior ou igual a doze meses de repasse. O repasse poderia ser restabelecido quando o saldo em conta ficasse abaixo desse valor.

A não utilização dos recursos pelos gestores municipais e estaduais corresponde a uma evidência dos problemas de gestão orçamentária e financeira enfrentados por eles. Mesquita *et al.* (2012) levantaram como hipóteses explicativas causas associadas à baixa capacidade de gestão dos municípios; limitada capacidade do gestor da pasta, devido ao fato de o fundo não estar instituído como unidade orçamentária; receio de auditorias dos tribunais de contas; restrições na utilização dos recursos e falta de regularidade nas transferências. Não obstante, a adoção de medidas de suspensão dos repasses do cofinanciamento federal parece atender mais a propósitos de ajuste fiscal do que a utilização de uma sanção como forma de estímulo à alteração de desempenho dos estados e municípios.

Neste período, Mesquita *et al.* (2020) identificaram que já houve uma retração nos gastos do governo federal para manutenção do Suas (ou seja, desconsiderando as despesas com benefícios), de 3 bilhões em 2013 para 2,3 bilhões em 2015. As autoras destacam que a trajetória do gasto federal do setor é afetada, sobretudo, pelo volume das transferências aos municípios, que correspondem em média a 99% deste gasto. Desta forma, os dados indicam que já neste período as políticas econômicas de ajuste fiscal levaram à redução do volume do cofinanciamento de serviços do Suas.

Em 2016 instalou-se um cenário político-institucional adverso, aberto pelo golpe parlamentar contra Dilma Rousseff. As reformas políticas propostas pelo Governo Temer, de nítida orientação neoliberal, enfatizaram o equilíbrio das contas públicas. Destacamos aqui a EC n. 95, que tornou nebulosa a perspectiva de sustentabilidade e até mesmo de continuidade do modelo de ofertas de primazia estatal e descentralizadas da política de assistência social.

Por meio da referida emenda, voltada ao ajuste fiscal por meio da contenção do crescimento dos gastos públicos, foi instituído novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União para os próximos 20 anos - 2017 a 2036. Essa norma definiu limites individualizados para as despesas primárias dos poderes e determina que, a partir do ano de 2018, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior não poderá ser ultrapassado, sendo seu reajuste restringido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Paiva *et al.* (2016, p.13) realizaram um estudo dos possíveis impactos da emenda para a PAS, indicando a perda progressiva da capacidade de financiamento pela União das responsabilidades socioprotetivas assumidas pelo Estado brasileiro. O novo regime fiscal poderá chegar, de acordo com a referida análise, a uma redução de 54% do aporte de recursos para a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios setoriais, se considerados os padrões até 2016, correspondendo a uma perda potencial de R\$ 868 bilhões até 2036. Além de restringir a ampliação ou investimento na qualificação das ofertas socioassistenciais, Paiva *et al.* (2016, p.15-17) argumentam que a EC n. 95 irá gerar uma grande pressão do custeio dos benefícios não contributivos, destacadamente o BPC, sobre o custeio dos serviços e programas. Na projeção das autoras, já em 2026 o custo com o BPC, considerando a manutenção das normas e ofertas vigentes em 2016 e

o impacto do aumento da população idosa, corresponderia ao total de recursos estimados para o orçamento do MDS.

Para verificar a efetivação dos possíveis impactos da EC n. 95/2016, foram levantados dados da despesa orçamentária na função assistência social nos Balanços do Setor Público Nacional de 2013 a 2019. Especificamente no período após a emenda, a tabela abaixo aponta que houve crescimento na despesa total realizada pela União de 2017 para 2019 em 6% e em 3% para os municípios. No caso dos estados houve redução de -9%.

Tabela 2: Evolução da despesa na função orçamentária assistência social nos três entes federados de 2013 a 2019 (em R\$ bilhões)

Ente federado	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2017 a 2019
União	121,4	125,4	125,8	123,9	122,8	129,2	130,1	6%
Estados	10,2	8,5	10,1	8,0	8,1	8,1	7,3	-9%
Municípios	22,8	21,6	22,9	21,4	22,1	25,0	22,8	3%

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional/ Tesouro Nacional, de 2013 a 2019. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para jan/2021.

Apesar do aparente crescimento do gasto no setor no caso da União, o estudo realizado por Mesquita *et al.* (2020) demonstra que ao retirarmos as despesas relativas aos benefícios e transferência de renda, ou seja, concentrando naqueles específicos de cofinanciamento do Suas, a análise se torna mais complexa. As autoras identificaram que, aparentemente na contramão da crise fiscal, em 2017 houve um aumento do volume de recursos investidos pelo governo federal no Suas, alcançando 3,2 bilhões no total, sendo 3,1 bilhões correspondentes à transferência para os municípios. No entanto, isso não correspondeu à ampliação do custeio dos serviços, programas e ações de gestão pela União, mas sim ao aporte de recursos para implantação de um programa federal de maneira verticalizada e desarticulada com os princípios do Suas – o Programa Primeira Infância/ Criança Feliz. Neste ano, os dados revelaram ainda a quebra da regularidade dos repasses, característica basilar para a sustentação do sistema, como discutimos na seção anterior. A maior parte dos recursos foi repassado no mês final do ano, e não mensalmente, como previsto. Já em 2018 o valor total repassado caiu para 2,4 bilhões, retomando o valor de 2014, sendo que mais uma vez houve irregularidade nos repasses. Notamos aí não apenas prejuízos à regularidade do cofinanciamento, mas também ao volume de recursos.

Tabela 3: Evolução do gasto do governo federal com o Suas (exceto benefícios), por modalidade de aplicação (2013-2018) (em R\$ bilhões de 2018)

Valor/ Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valor total do gasto federal com o Suas (exceto benefícios)	3,0	2,5	2,3	2,8	3,2	2,5
Valor transferido para municípios	2,9	2,4	2,3	2,7	3,1	2,4

Fonte: Mesquita *et al.*, 2020 (Siga Brasil). Adaptação e elaboração dos autores.

Como apontado anteriormente, no caso dos estados, os estudos que analisam seu papel no processo de institucionalização e descentralização do Suas revelam que eles apresentaram baixo comprometimento orçamentário com a PAS. Os dados do Tesouro Nacional corroboram esse achado e apontaram que houve ainda menor comprometimento orçamentário a partir de 2017. Para complementar esse quadro, vale lembrar que as pesquisas sobre os entes estaduais apontam ainda que, além da baixa despesa no setor, existem fragilidades importantes em relação ao cumprimento da corresponsabilidade federativa pelo cofinanciamento da PAS. Teixeira e Costa (2020), por exemplo, apontaram que os governos estaduais assumiram parcialmente a responsabilidade pelo cofinanciamento fundo a fundo aos municípios sob sua jurisdição. Apesar de a cobertura ter aumentado consideravelmente — passando de 42% de municípios que receberam repasse fundo a fundo, em 2005, para 81%, em 2018 —, apenas onze estados cofinanciaram a totalidade de seus municípios nessa modalidade em 2018.

Já o caso dos municípios, os dados do Tesouro Nacional apontaram para o crescimento da despesa no período, o que parece indicar a continuidade do crescimento do esforço orçamentário destes entes e da pressão orçamentária sobre os municípios para a manutenção dos serviços socioassistenciais continuados.

Conclusões

Conforme procuramos demonstrar, enquanto mecanismo de indução, o financiamento atuou como um sistema de incentivo financeiro que contribuiu para a adesão dos entes subnacionais, num contexto federativo em que estes entes precisam ser estimulados para tal. Ao longo dos anos de implementação da PAS, o modelo de financiamento passou por muitas transformações e aperfeiçoamentos, que envolveram processos intensos de construção e pactuação federativa.

Destacadamente a partir da criação do Suas em 2003, o modelo de financiamento cumpriu importante função de coordenação federativa, ao definir caráter regular e automático para

as transferências fundo a fundo, e, sobretudo, ao delimitar a finalidade de aplicação dos recursos federais. A instituição de pisos de cofinanciamento indicava quais unidades, serviços ou programas deveriam ser implementados. A definição da finalidade de aplicação dos recursos seguia as diretrizes dos instrumentos de planejamento da PAS, principalmente a PNAS/2004, além dos mecanismos de pactuação e gestão compartilhada, com destaque para as decisões da Comissão Intergestores Tripartite. A regularidade dos repasses contribuía para dar previsibilidade e segurança aos entes subnacionais, destacadamente aos municípios (a quem cabe majoritariamente a implementação dos serviços e programas socioassistenciais), para efetivar a ampliação da rede socioassistencial e manter suas ofertas, uma vez que as transferências fundo a fundo mensais davam materialidade ao compartilhamento da responsabilidade de cofinanciamento. O fortalecimento do modelo de financiamento foi acompanhado por um importante crescimento de recursos alocados no setor e de proliferação de unidades e serviços implantados. Assim, tem-se que ele se constitui como um mecanismo fundamental de sustentação do Suas.

Não obstante os avanços e conquistas alcançados pela PAS, observamos, principalmente a partir da aprovação da EC n. 95/2016, a irregularidade e a redução do volume do cofinanciamento federal nos anos de 2017 a 2019. No caso dos entes estaduais, a assunção da corresponsabilidade pelo cofinanciamento ainda é frágil em termos da cobertura dos repasses aos municípios sobre sua jurisdição e em termos do volume de recursos aportados no setor. Já os municípios têm desempenhado papel ativo na consolidação do Suas. O processo de descentralização foi capaz de gerar a adesão dos municípios com sucesso, demonstrado por meio da ampliação da rede de serviços e de unidades socioassistenciais, além do crescimento das despesas realizadas no setor. Ao mesmo tempo, ainda que os repasses federais tenham agido como importante estratégia de indução da adesão dos entes municipais e contribuam significativamente para o custeio das ofertas, os dados do gasto em AS revelam que desde a década de 2000 estes entes vêm assumindo a maior parcela do cofinanciamento dos serviços.

Nesse sentido, a fragilização do cofinanciamento federal a partir dos impactos da EC n. 95 revelam que o modelo de financiamento vem sendo abalado, visto a centralidade da cooperação federativa para que funcione. Os resultados sugerem ainda que crescerá cada vez mais a pressão orçamentária e financeira sobre os municípios para manutenção da

rede instalada. Considerando que desde 2017, com a crise política e econômica, o Brasil vivencia o agravamento de situações de vulnerabilidade social, violação de direitos e de recrudescimento da desigualdade social e econômica, a perspectiva é de maior demanda da população pelos serviços e programas de assistência social. Os dados do Cadastro Único, por exemplo, revelam o crescimento da extrema pobreza no país: em dezembro de 2014 havia 11.720.302 famílias em situação de extrema pobreza inscritas, crescendo para 13.520.588 em dez/2019. Na contramão disso, as medidas político-econômicas adotadas pelo governo federal, motivadas estritamente em objetivos de natureza fiscal, ameaçam o modelo de gestão compartilhada e a própria continuidade do Suas.

Referências

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In: FLEURY, S. (org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ALMEIDA, M. T. Federalismos e políticas sociais. *In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (org.). Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 31, jun. 1996.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social 2004 e Norma Operacional Básica do Suas. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: DF, 2005.
- BRASIL. Norma Operacional Básica do Suas 2012. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: DF, 2013.
- COSTA, B. L. D.; MOREIRA, M. S. A evolução da institucionalização da assistência social nos municípios mineiros entre 2005 e 2013. *In: FARIA, C. A. P; ROCHA, C. V.; FILGUEIRAS, C. A. C.; SOUKI, L. G. (org.). Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos*. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. P. 380-405.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In: FRANZESE, C. ET AL. Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília, DF: Enap, 2009.
- JACCOUD, L; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In: XIMENES, D. de A. (org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília, DF: Ipea, Enap, 2018.

- KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília, DF: Ipea, 2012 (Texto para discussão nº1724).
- MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação do Suas. *In*: JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.
- PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: IPEA, Nota Técnica nº 27, setembro de 2016.
- PALOTTI, P. L. M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.
- SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 167-1192, set./out. 2015.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, ago. 2016.
- SPOSATI, A. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. *In*: COLIN, D. R. A. *ET AL.* (org.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.
- _____. Financiamento e política pública de assistência social. São Paulo: **Revista Parlamento e Sociedade**, v.4 n.7 p.103-120, jul.-dez. 2016.
- TAVARES, G. C. O financiamento da política de assistência social na era Suas. *In*: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**, 2009.
- TEIXEIRA, I. V. O financiamento como instrumento de institucionalização e coordenação da política de assistência social: o caso de Minas Gerais. Belo Horizonte: **dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro**, 2018.
- TEIXEIRA, I. V.; COSTA, B.L.D. Desafios da coordenação federativa da Política de Assistência Social: o papel dos estados no financiamento. **Cadernos EBAPE.BR**, 18(4), 2020, 1011-1025.