

Mariana Patrus Ananias de Souza Brandão

**O COFINANCIAMENTO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:**

Uma análise dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social (2011-2014)

Belo Horizonte

2015

Mariana Patrus Ananias de Souza Brandão

O COFINANCIAMENTO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:

Uma análise dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social (2011 – 2014)

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.

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

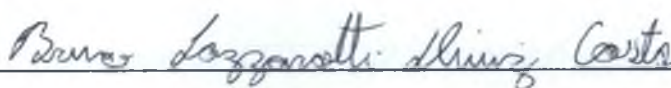
Belo Horizonte

2015

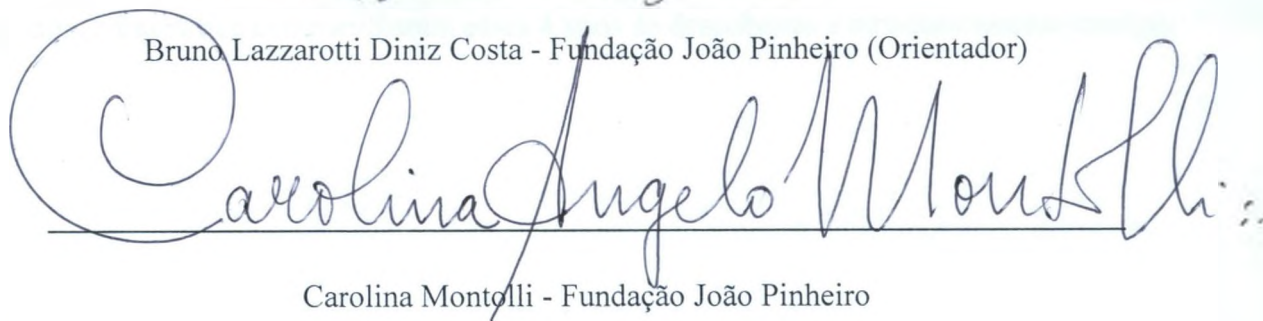
O COFINANCIAMENTO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:  
UMA ANÁLISE DOS REPASSES DO PISO MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2011-  
2014)

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.

Banca Examinadora



Bruno Lazzarotti Diniz Costa - Fundação João Pinheiro (Orientador)



Carolina Montelli - Fundação João Pinheiro



Marcos Arcanjo de Assis - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

2015

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, por batalharem com grandeza para que eu tivesse maravilhosas oportunidades de estudo.

Ao meu orientador, Bruno Lazzarotti, pelo brilhantismo e pela colaboração.

À Suzane, por todo o apoio, paciência, ajuda com planilhas, ideias e carinho de sempre.

A toda a equipe da SUBAS, em especial à Claudinha, Valéria, Dione, Sol e Gabi, por participarem de perto desse processo, colaborando com a coleta de dados e sempre fornecendo informações preciosas, frutos da própria experiência e memória.

Aos meus amigos, que acompanharam todo o processo de elaboração deste trabalho, dividindo experiências e me ouvindo no dia-a-dia agitado e carregado de nervosismo.

Por fim, aos meus colegas do XXIX CSAP, em especial à Raquel, Felipe, Gabi, Izabella, Ana Amanda, e Laura que compartilharam esses 4 anos de descobertas e amadurecimento comigo.

*“Vivendo, se aprende;  
mas o que se aprende, mais,  
é só fazer outras maiores perguntas.”*

João Guimarães Rosa

## RESUMO

A consolidação da Assistência Social enquanto política pública teve início com a promulgação da Constituição de 1988, e esse processo teve continuidade com as normativas subsequentes. No âmbito da institucionalização da política, o modelo de financiamento constitui um importante fator estruturante, pois exprime as prioridades e confere segurança para o planejamento das ações. O financiamento da Assistência Social caracterizou-se, durante muito tempo, pelo descompasso entre o modo de operar e o modo de financiar a política, bem como pela baixa efetividade e excessiva centralização. A partir da publicação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e da implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o modelo de financiamento foi revisado, e estabeleceu-se, dentre outras diretrizes, a regularidade e o cofinanciamento enquanto pilares da política. Nesse contexto, este trabalho buscou analisar como o estado de Minas Gerais executou sua função de cofinanciador entre 2011 e 2014. Para tal, foram analisados os repasses do Piso Mineiro de Assistência Social, que constitui o instrumento de operacionalização do cofinanciamento pelo estado. O estudo valeu-se de dados de registros institucionais da Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social (DGFEAS), bem como do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Primeiramente foi elaborado um diagnóstico dos repasses, que buscou analisar a compatibilidade entre a concepção do financiamento da política e o Piso Mineiro. Posteriormente, buscou-se identificar qual foi a destinação dos recursos, em termos de perfil dos municípios. Concluiu-se que o estado não cumpriu com as determinações das normativas vigentes, na medida em que realizou os repasses de maneira irregular e com tendência regressiva.

Palavras-chave: Assistência social, Sistema Único de Assistência Social, Subsecretaria de Assistência Social, Piso Mineiro de Assistência Social, financiamento, cofinanciamento.

## ABSTRACT

The consolidation of social assistance as a public policy began with the promulgation of the 1988 Constitution, and this process continued with subsequent regulations. As part of the institutionalization of politics, the funding model is an important structuring factor, because it expresses the priorities and provides security for the action planning. The funding model of Social Assistance was characterized for a long time by the mismatch between the way the policy operates and how to finance it, and also by the ineffectiveness and excessive centralization. Since the publication of the National Social Assistance Policy (PNAS) and the implementation of the Sistema Único de Assistência Social (Suas) the financing model was revised, and settled, among other guidelines, the regularity and cofinancing as pillars of this policy. In this context, this study aimed to analyze how the state of Minas Gerais performed his co-financing function between 2011 and 2014. To this end, were analyzed the transfers of the Piso Mineiro de Assistência Social, which is the operational instrument of cofinancing by the state. The study drew on data from institutional records of the Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social (DGFEAS) and of the Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). At first, it was prepared a diagnosis of the transfers, which sought to examine the compatibility between the design of policy and the Piso Mineiro de Assistência Social. Later, an attempt was made to identify how was the allocation of resources, in terms of the profile of municipalities. It was concluded that the state did not comply with the requirements of current regulations, in so far as the transfers were conducted irregularly and in a regressive way.

**Key words:** Social assistance, Sistema Único de Assistência Social, Subsecretaria de Assistência Social, Piso Mineiro de Assistência Social, financing, cofinancing.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

Cnas – Conselho Nacional de Administração Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

Cras – Centro de Referência de Assistência Social

Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DGFEAS- Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social

Feas – Fundo Estadual de Assistência Social

Fnas - Fundo Nacional de Assistência Social

FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

MAS – Ministério da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB Suas - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

Paif - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

Pnas – Política Nacional de Assistência Social

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

Sedese – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SETASCAD - Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira e Orçamentária

SIGCON - Sistema de Gestão de Convênios

SIMSUAS – Sistema de Informação e Monitoramento do Suas

Suas – Sistema Único de Assistência Social

Subas – Subsecretaria de Assistência Social

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	FEDERALISMO, POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ....	14
2.1	A trajetória das políticas sociais no Brasil .....	14
2.2	O modelo federativo e a descentralização de políticas sociais no Brasil.....	19
3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PÓS 1988 .....	24
3.1	Breve trajetória da política de assistência social em Minas Gerais .....	29
3.2	O financiamento da Política de Assistência Social no Brasil .....	30
3.2.1	O cofinanciamento na agenda da assistência social .....	37
4	METODOLOGIA .....	41
5	O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS .....	43
5.1	O Piso Mineiro de Assistência Social .....	47
5.2	Repasse de recursos pelo Sistema Fundo a Fundo (Sisfaf) .....	51
5.3	Histórico dos repasses do Piso entre os anos de 2011 e 2014 .....	53
5.4	O Piso Mineiro e os territórios de desenvolvimento.....	57
5.5	Os repasses do Piso Mineiro e o IVS municipal.....	60
5.6	Os repasses do Piso Mineiro e o gasto municipal em Assistência Social.....	65
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	69
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	73
	ANEXO I: Organograma da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social ....	73

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da política de Assistência Social no Brasil perpassa, em primeira análise, dois aspectos centrais: a trajetória histórica das políticas sociais no país e o modelo federativo brasileiro, fundamental para que se discuta o atual desenho da política. Analisando o primeiro aspecto, verifica-se que a assistência social começou a se consolidar enquanto política pública após a promulgação da Constituição de 1988. Anteriormente marcada pelo caráter semipúblico e pelo traço da filantropia, após a Constituição a assistência social ganhou novos paradigmas. Foi inserida no rol da Seguridade Social, e passou a constituir uma obrigação do Estado.

O segundo aspecto – o federalismo brasileiro – é essencial para compreender a operacionalização da assistência social no país. A Constituição determinou a descentralização das políticas sociais, e nesse contexto os municípios foram elevados à categoria de entes federados e receberam protagonismo na execução das políticas públicas. O modelo federativo é elemento chave para se entender como se materializam as relações entre níveis de governo marcadamente desiguais e quais as implicações dessas relações para as políticas públicas.

Apesar do avanço que a Constituição representou para a assistência social, a institucionalização da política deu-se de maneira tardia e fragmentada. A consolidação do modelo de proteção social previsto na Constituição ocorreu anos depois, com as normativas subseqüentes. Em 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que buscou dar forma e materializar a concepção da política. Nesse sentido vale ressaltar a afirmação das relações intergovernamentais enquanto pilar da política, no âmbito da gestão descentralizada e participativa.

Nessa discussão acerca da institucionalização da política de assistência social, um importante fator ganha relevância: o financiamento. O financiamento constitui pilar da institucionalização de qualquer política, na medida em que representa o esforço estatal na área e garante, se realizado de maneira adequada, o planejamento das ações. A imprevisibilidade e descontinuidade, vale ressaltar, comprometem esse planejamento e, conseqüentemente, a execução da política.

O financiamento da assistência social no Brasil caracterizou-se, historicamente, pelo descompasso entre o modo de operar e o modo de financiar a política. A institucionalização da assistência social teve, portanto, que enfrentar esse desafio de equilibrar a operacionalização e o financiamento, nos moldes do federalismo brasileiro. Além disso, o

financiamento da política foi marcado, durante muito tempo, pela excessiva centralização e baixa efetividade. Em 2005, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas), houve um esforço de superar essa antiga realidade e reformular as bases da política, com vistas à implementação do Suas. A Pnas estabeleceu diretrizes centrais para o financiamento da política, das quais vale ressaltar a responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo. Em Minas Gerais, esse cofinanciamento consolidou-se em 2011, com a instituição do Piso Mineiro de Assistência Social, que configura um valor básico que o estado deve repassar aos municípios mensalmente. Os diagnósticos a respeito do Piso Mineiro ainda são incipientes, e sua operacionalização carece de estudos.

Diante disso, esta monografia visa responder à seguinte questão: como ocorreram os repasses do Piso Mineiro de Assistência Social no período de 2011 a 2014 e em que medida o estado cumpriu sua função de cofinanciador? A partir dessa discussão, este trabalho se propõe a contribuir para o debate acerca do cofinanciamento da política no estado, tema ainda carente de estudos. Em função dessa ausência de estudos prévios, a análise aqui realizada apresenta caráter descritivo, e constitui uma abordagem inicial capaz de subsidiar trabalhos futuros.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar como o estado de Minas Gerais desempenhou sua função de cofinanciamento da assistência social, no âmbito do Piso Mineiro de Assistência Social. Essa análise ocorrerá a partir dos seguintes objetivos específicos: discutir aspectos teóricos fundamentais para a compreensão da política de assistência social no Brasil; descrever o financiamento da política no estado, com ênfase em sua trajetória e no esforço estatal empregado na área; descrever o financiamento da política no âmbito do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS); construir um diagnóstico dos repasses do Piso Mineiro; e analisar esse cofinanciamento, com base na realidade territorial, na vulnerabilidade dos municípios e no gasto municipal em assistência social. A análise refere-se ao intervalo temporal que vai de 2011 – ano de início do Piso Mineiro – a 2014.

Este trabalho está dividido em 6 capítulos. O primeiro consiste nesta introdução, enquanto os dois subsequentes abarcam a discussão teórica realizada. O Capítulo 2 aborda dois aspectos entendidos como centrais para a compreensão da assistência social no Brasil: a trajetória das políticas sociais e o modelo federativo no país. O Capítulo 3 trata da institucionalização da referida política no Brasil no período pós Constituição de 1988, discutindo as normativas vigentes e destacando o financiamento da política. O Capítulo 4 constitui a Metodologia e, assim, apresenta o tipo de pesquisa adotado e o método de coleta e

análise de dados. O Capítulo 5 compreende a análise, em conformidade com o objetivo do trabalho. A análise tem início com um panorama do financiamento da assistência social em Minas Gerais, e em seguida a discussão caminha para a análise específica dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social. Primeiramente será realizada uma abordagem introdutória em relação ao Piso, em seguida um diagnóstico dos repasses entre 2011 e 2014 e, que buscará analisar a compatibilidade entre a concepção do financiamento da política e a operacionalização do Piso Mineiro e, por fim, uma análise comparativa entre o cofinanciamento via Piso e as características dos municípios mineiros, que tem o objetivo de identificar como foram alocados os recursos transferidos.

## **2 FEDERALISMO, POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

O presente capítulo discute alguns aspectos centrais relativos à política de assistência social no Brasil, a fim de fornecer subsídios para a contextualização do objeto de estudo do trabalho. Nesse sentido, o esforço aqui realizado é o de apresentar um panorama da referida política no Brasil, tendo como pano de fundo para a análise a construção do Estado de Bem Estar Social e as relações intergovernamentais no âmbito do federalismo brasileiro. Essas duas dimensões, em razão de suas profundas influências no processo de institucionalização da assistência social, são as bases aqui utilizadas para, no capítulo seguinte, se analisar esse processo.

As características da construção do modelo de proteção social brasileiro até a promulgação da Constituição de 1988, em especial o caráter periférico e semi-público conferido à assistência social, dificultaram a consolidação dessa política. Conforme afirma Arretche (2004, p.22) “a capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados”. Esse legado resultou em uma baixa institucionalização da política, dificuldades de gestão e baixa coordenação federativa. Nesse último aspecto, cabe destacar que o modelo federativo brasileiro constitui importante elemento na análise da assistência social, tendo em vista que a operacionalização da política se dá a partir das relações intergovernamentais.

O presente capítulo desenvolve-se a partir da constatação de que esses dois aspectos – a trajetória histórica das políticas sociais no Brasil e a organização federativa – constituem alicerces para a compreensão da institucionalização da assistência social no país e de seu atual desenho, em especial seu modelo de financiamento, que será abordado mais adiante.

### **2.1 A trajetória das políticas sociais no Brasil**

Segundo Esping Andersen (1991), a universalização dos mercados teve como consequência a utilização do aspecto monetário como instrumento de medida do bem estar dos indivíduos. Nesse contexto, as relações sociais foram mercadorizadas, e aos serviços foi atribuída uma dimensão compensatória, um valor pela sua utilização. O reconhecimento das políticas sociais como um direito envolve um rompimento com esse paradigma, na medida em que pressupõe a desmercadorização, ou seja, o entendimento de que o serviço constitui um direito do cidadão.

O processo de industrialização ocasionou o surgimento de novas demandas de gasto público e novas demandas sociais, resultantes do fenômeno de exclusão social. Conforme afirma Jaccoud (2009), a concepção de sistema de proteção social<sup>1</sup> surge em um contexto de ampliação da vulnerabilidade social, fruto das relações de trabalho assalariado. “Impôs-se, assim, ao Estado, face aos riscos sociais, a tarefa de atuar na oferta da proteção social, a princípio instituindo mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem estar” (Jaccoud, 2009, p.58). A resposta institucional encontrada para essas demandas de proteção social foi o estabelecimento do Estado de Bem Estar Social, que baseia-se na formalização e institucionalização dos direitos sociais.

Na discussão acerca do *Welfare State*, Esping Andersen (1991) propõe a existência de três regimes de Bem-Estar Social. O autor, a partir do modelo de estratificação social de cada sociedade, das diferentes funções assumidas pelas famílias e pelo Estado, e do nível de mercantilização das relações sociais, indica a existência dos seguintes regimes: liberal, conservador-corporativista, e social-democrata.

O primeiro caracteriza-se pela ação residual e descontínua do Estado, que intervém apenas mediante comprovação de necessidade. Nesse sentido, a atuação estatal é marginal e periférica, desejável apenas nas situações que o mercado e as famílias não consigam cobrir. Conforme afirma Faria (1998), esse regime caracteriza-se pela mercadorização, na medida em que a assistência social é vista como um desestímulo à participação dos indivíduos no mercado de trabalho.

O regime conservador-corporativista é marcado pela manutenção do *status*, na medida em que o Estado provê direitos sociais de acordo com a categoria profissional do indivíduo. A atuação do Estado é, nesse caso, complementar à do mercado, e há certo grau de mercantilização, pois os benefícios são calculados com base na produtividade (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O último regime, social-democrata, caracteriza-se pelo protagonismo do Estado na provisão universal dos direitos sociais. Nesse regime, a ação estatal busca atingir não apenas igualdades mínimas, como os melhores padrões de qualidade para todos. A desmercadorização é marca desse regime, que entende os serviços sociais como garantias, e atua não apenas em relação ao mercado, como também em relação à família, tendo em vista que os custos de sua

---

<sup>1</sup> Conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais (JACCOUD, 2009, p.58).

manutenção são compartilhados. Como será exposto mais adiante, após a Constituição de 1988, houve um direcionamento para esse regime no âmbito das políticas sociais no Brasil (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Por ora, é suficiente destacar que o regime conservador-corporativista vigorou no contexto de surgimento dos direitos sociais no Brasil, na medida em que esses surgiram no seio dos direitos trabalhistas, na década de 1930. A provisão de direitos sociais no Brasil pelo Estado teve início na administração de Getúlio Vargas, e os critérios adotados relacionavam-se com a posição na estrutura produtiva, ou seja, com a categoria profissional do indivíduo e a formalização. O surgimento do sistema de proteção social brasileiro foi orientado pela lógica do trabalho e da renda, na medida em que cada indivíduo deveria se responsabilizar pelo seu bem estar, através da renda conquistada pelo trabalho, e a ação do Estado se daria de maneira residual, apenas para corrigir as falhas alocativas do mercado. A inserção limitada da população no sistema de proteção vigente se dava pelas vias da cooptação<sup>2</sup>. Conforme afirma Castro (2009, p. 90), “as políticas sociais daí resultantes ocorrem em uma rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação e potencializa a corrupção”. O sistema de proteção social no período [...] permaneceu seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no campo dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucionais e financeiros)” (DRAIBE, 1989 apud CASTRO, 2009).

O primeiro esforço estatal no sentido de centralizar as ações de assistência social foi a criação, em 1942, da Legião Brasileira de Assistência – LBA, que constituía uma entidade filantrópica de apoio às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Ao longo do tempo a LBA expandiu sua atuação, tendo se transformado em Fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social no ano de 1969. A atuação da LBA era marcada pelo caráter periférico da intervenção. Nesse sentido cabe destacar que a presidência da Legião ficava a cargo das primeiras-damas, e o apoio às famílias ocorria em situações pontuais, como em emergências.

Durante o regime militar, com a centralização do poder e o fim do governo populista, as políticas sociais sofreram algumas alterações, mas nenhuma delas alterou substancialmente as características estruturais da assistência social. O instrumento de acesso aos direitos sociais ainda era o seguro previdenciário, e a categoria profissional permanecia enquanto critério de inclusão. As práticas corporativistas se mantiveram, e ação do Estado continuou sendo residual e fragmentada, não havendo medidas relevantes de combate à

---

<sup>2</sup> A admissão das classes trabalhadoras ao sistema de proteção social se dava de maneira seletiva, sob a égide dos interesses estatais, em um contexto de exclusão social e elitismo político (CASTRO, 2009).

desigualdade. Castro (2009, p.91) afirma que houve “uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, como forma de legitimação do regime”.

Cabe ressaltar a estratégia conservadora dos governos militares no tocante às políticas sociais. O padrão de financiamento caracterizava-se pela regressividade, na medida em que, na maioria dos casos, não eram utilizados recursos de natureza fiscal, e havia a prevalência de recursos parafiscais e auto-sustentáveis. Essas escolhas quanto aos recursos destinados à política explicitam o caráter periférico conferido à redistribuição de renda no país. No campo da assistência social, a principal base de financiamento era o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), composto por contribuições de assalariados, dos empregadores e dos trabalhadores autônomos. A obrigação da União de custear a burocracia previdenciária foi constantemente descumprida. Além disso, não havia controle social e os governos subnacionais eram excluídos dos processos decisórios (FAGNANI, 1997).

Até a promulgação da Constituição de 1988, a proteção social era realizada de maneira pulverizada, descontínua, e filantrópica. A atuação estatal era marcadamente residual, e a pobreza era enfrentada através da caridade. Costa (2011, p.214) afirma que

a assistência social foi marcada por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública. Foi historicamente tratada como caridade e prestação de favor, ao invés de ser a promoção de um direito social. Os implementadores, de fato, das ações assistenciais foram as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, o que facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções, sem critérios claros dos serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações”.

O campo da assistência padecia de uma ausência completa de mecanismos de coordenação federativa e de financiamento suficiente e estável, o que gerava persistentes lacunas, sobreposições e inconsistência na oferta de serviços. Mais além da falta de prioridades para a intervenção na área, o próprio objeto ou campo de política carecia de uma definição mais clara (COSTA; MOREIRA, 2012, p.5).

As demandas dos movimentos sociais, organizadas em mobilizações a favor da redemocratização, culminaram em uma mudança de paradigma no que diz respeito à proteção social. Tais demandas foram contempladas na Constituição de 1988, que configura um marco fundamental para as políticas sociais no Brasil. A Carta Cidadã, além de consolidar o modelo federativo de organização de poder, reconhece a Assistência Social como política pública, define o protagonismo do Estado em sua provisão, e estabelece um modelo de descentralização.

A principal inovação trazida pelo texto constitucional foi a incorporação da assistência social, enquanto campo autônomo, no tripé da seguridade social, que passou a abarcar a saúde, a previdência social e a assistência social. O processo de redemocratização foi o grande impulsionador das mudanças ocorridas, na medida em que o constituinte respondeu às demandas de movimentos sociais que vinham sendo reprimidos desde 1964. As regras constitucionais determinaram, ainda, a obrigação estatal no provimento dos direitos sociais, e o direito do cidadão de ser contemplado, além do caráter não-contributivo da oferta dos serviços. Rompe-se, nesse momento, com o legado de intervenção periférica por parte do Estado, e se introduz, pela primeira vez, a concepção de assistência social enquanto política pública. A Constituição, embora, nas palavras de Sposati (2009, p.15), tenha sido “mais um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então – e até mesmo da atual – oferta da assistência social”, constituiu um marco histórico ao legalizar a ampliação da proteção social, enquadrando-a no campo dos direitos civilizatórios, e determinando a construção de uma intervenção estatal robusta e comprometida.

Jaccoud (2009) destaca as principais alterações trazidas pelo texto constitucional de 1988:

“(i) A instituição da Seguridade Social, [...] integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; (ii) [...] obrigação do Estado em prestar serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita [...]; (iii) o reconhecimento da assistência social como política pública [...]; (iv) extensão dos direitos previdenciários com estabelecimento do salário-mínimo como valor mínimo e garantia de irredutibilidade do benefício; (v) a extensão dos direitos previdenciários rurais [...]; (vi) o reconhecimento do seguro desemprego como direito social do trabalhador [...]” (JACCOUD, 2009, p. 63).

As características herdadas historicamente, no entanto, criaram dificuldades para o processo de consolidação da política de Assistência Social no Brasil. Conforme defende Costa (2011), a institucionalização da proteção social se deu de maneira fragmentada e débil, sem diretrizes para sua constituição como política pública. Constata-se, nesse contexto, que a regulamentação demandada para a consolidação da política só se deu anos após a promulgação da Constituição, quando houve o redirecionamento para o modelo social-democrata de Esping Andersen. Essa posterior regulamentação e a institucionalização da assistência social será discutida no Capítulo 2. Propõe-se, a seguir, uma exposição acerca da segunda dimensão balizadora do processo de institucionalização da assistência social no Brasil: as relações intergovernamentais no âmbito do federalismo brasileiro.

## **2.2 O modelo federativo e a descentralização de políticas sociais no Brasil**

O federalismo constitui um modelo de organização da autoridade baseado na descentralização e na repartição de responsabilidades. Originada nos Estados Unidos da América do Norte, a forma federativa combina representação popular e divisão de competências entre governo central e unidades sub-nacionais. Para além das implicações da divisão territorial, o federalismo influencia os processos decisórios em função da autonomia conferida a cada esfera de governo (COSTA, 2004). Os sistemas políticos federativos são caracterizados pela existência de distribuição territorial da autoridade política, o que implica dizer que, em um mesmo território dentro de um mesmo Estado, mais de um governo pode ser responsável pelo exercício do poder político (COSTA; PALOTTI, 2011, p. 211).

A estrutura federativa organiza a definição de responsabilidades entre o governo central, União, e as unidades subnacionais - estados e municípios - e, assim, viabiliza a organização territorial do processo de produção de leis e formulação de políticas públicas. Desse modo, as federações funcionam com base em um modelo de jurisdições territoriais, onde há o reconhecimento do governo do todo, e dos governos sub-nacionais, em suas respectivas fronteiras de território. A divisão territorial é fundamental para delimitar os limites de autonomia e competências de cada nível de governo.

O Brasil constitui uma federação desde a promulgação da Constituição de 1891, que explicita a adoção do modelo federativo. A Constituição de 1988, logo em seu artigo 1º, estabelece “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. A Constituição determinou, ainda, a descentralização política e fiscal, e elevou os municípios à condição de entes federados, garantindo-lhes autonomia e ampliando a transferência das receitas tributárias aos níveis sub-nacionais (COSTA, 2004).

A adoção do federalismo constitui preceito fundamental do texto constitucional de 1988, na medida em que é conceito basilar para o estabelecimento da República Federativa do Brasil. Assim, o modelo não pode ser alterado, a não ser por uma anulação da Constituição. Tendo em vista a dimensão continental do Brasil, e as enormes diferenças regionais, depreende-se que a forma federativa é adequada para a realidade brasileira. A centralização do poder no governo central constituiria impasse para o enfrentamento de problemas estruturais. O município é o nível sub-nacional de fato realizador de políticas públicas, pois se encontra próximo aos cidadãos e às necessidades locais.

A autonomia dos entes federados diante do governo central garante a existência de processos decisórios independentes em cada jurisdição. Além da autonomia, a Constituição estabelece, no âmbito das políticas sociais, um modo de gestão descentralizado e cooperativo entre os entes federados, objetivando contemplar as especificidades locais na implantação de políticas públicas. A agenda municipal, nesse contexto, expandiu, e os municípios passaram a atender demandas antes centralizadas na União. Nesse contexto, vale destacar a sobrecarga sofrida pelos governos municipais, que são os responsáveis pela execução das políticas públicas, mas no atual contexto sofrem com as desigualdades na repartição da arrecadação tributária, e com as transferências irregulares e desproporcionais por parte do estado e da União nos casos de convênios e programas firmados de modo intergovernamental. Os repasses do governo estadual e federal ainda são as principais fontes de recursos para os municípios, que dependem desses recursos para atenderem as necessidades locais. Este ponto é especialmente relevante considerando o objeto de estudo deste trabalho. Arretche (2004, p.20) afirma que

a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área.

Ao mesmo tempo em que prevê a autonomia das esferas de governo, a Constituição estabelece competências concorrentes para grande parte das políticas sociais, o que implica dizer que os entes federados possuem uma agenda própria, mas, simultaneamente, compartilham atribuições com as demais esferas. Esse contexto gerou a necessidade de, posteriormente, se definir melhor as responsabilidades de cada governo sub-nacional para cada política social, bem como as fontes de financiamento dessas políticas.

A existência de agendas concorrentes e a garantia da autonomia geram a necessidade do estabelecimento de ações articuladas e negociações entre os entes federativos. Conforme expõe Costa (2011, p. 211) “a implementação de políticas públicas é caracterizada pelo dilema de assegurar a integridade política e autonomia dos diversos níveis de governo e, simultaneamente, coordenar ações para alcançar fins comuns”. A essência da organização federativa é, portanto, a combinação entre interdependência e autonomia.

Essa discussão sobre a organização e distribuição da autoridade no federalismo nos leva ao debate acerca da descentralização. Cabe ressaltar que o termo pode ser empregado

de diversas formas, não havendo consenso na literatura a respeito de seu significado. Abrúcio (2006, p. 78) a entende como um “processo nitidamente político, circunscrito a um Estado Nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos sub-nacionais.”

Partindo do pressuposto de que a forma de organização territorial do poder é determinante para o processo de descentralização, Abrúcio (2006) destaca a existência de fundamentais diferenças entre as implicações do processo de descentralização em um Estado Unitário e em uma Federação. Estados Unitários caracterizam-se pela concentração do poder no governo central, bem como pelo caráter de indivisibilidade. Assim, a esfera nacional delega responsabilidades e níveis de autoridade. Nos sistemas federativos, a descentralização pressupõe custos de negociação entre as esferas de poder.

No que se refere ao Brasil, Arretche (2004) destaca a existência de ciclos de centralização e descentralização no país, e os relaciona ao montante de recursos transferidos da União para os municípios, e à autonomia (ou ausência de) dos governos municipais na utilização desses recursos. Conforme afirmam Guedes e Gasparini (2007, p.304),

o Brasil, desde o período colonial, foi administrado de forma centralizada. Mesmo com a proclamação da república, a administração dos recursos para o desenvolvimento de atividades estatais esteve concentrada sob o domínio do governo central. Todavia, a partir de 1930, após uma progressiva ampliação das funções públicas, a União passou a partilhar uma fração dos recursos financeiros e das capacidades administrativas com os demais níveis de governo. Durante o regime militar (1964-1985), o governo federal ampliou a sua capacidade de gerar recursos financeiros, a concentração dos recursos fiscais e a formulação de políticas na União. Entretanto, o sistema de transferências intergovernamentais estabelecido na reforma tributária de 1967 tentava compensar, em termos dos gastos, a forte centralização tributária (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 304).

De acordo com Arretche (1999), no período da ditadura militar as interações intergovernamentais no Brasil aproximavam-se das características de um Estado Unitário. Nesse contexto, os governadores e prefeitos não apresentavam autonomia política e fiscal, estando submetidos às determinações do governo central.

Foi um Estado dotado destas características que consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa (ARRETCHE, 1999, p. 114).

No Brasil, os processos de descentralização e de redemocratização se deram no mesmo momento. A abertura democrática acompanhou a ruptura com a organização centralizada do regime militar e, nesse momento, teve início o processo de descentralização, ou seja, de distribuição de funções e recursos para os estados e municípios (ABRÚCIO, 2006).

A nova Carta deu nascimento a um processo de descentralização das políticas sociais dotado de características específicas: criou competências comuns e concorrentes, o chamado federalismo cooperativo, no qual os três níveis de governo compartilham funções e tem suas responsabilidades definidas. Nesse contexto, estados e municípios, autônomos, assumem papel central na gestão das políticas públicas, seja por iniciativa própria, adesão, ou por força da Constituição (JACCOUD, 2009; ARRETICHE, 2000).

As competências comuns entre as três esferas estabelecidas pela Constituição passaram a caracterizar as mais consolidadas áreas sociais: saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento. Contudo coube à legislação infraconstitucional a regulamentação desse processo em cada política, permitindo que a descentralização assumisse significados e conteúdos distintos, que variavam no que diz respeito à distribuição de responsabilidades e ao padrão de financiamento, transferência e do controle sobre os recursos (JACCOUD, 2009, p.76).

Jaccoud (2009, p.77) destaca, ainda, outro desafio relacionado à descentralização das políticas sociais no Brasil: o papel marginal assumido pelos governos estaduais, diante da supremacia da atuação dos municípios, que tornaram-se o “locus privilegiado” da execução dos serviços assistenciais. Segundo a autora, “o desafio da coordenação e do papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem relevância fundamental na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial.

É forçoso ressaltar que o federalismo impõe duas conseqüências para a descentralização. A primeira é a adesão enquanto instrumento de transferência de competências, na medida em que o ente sub-nacional possui autonomia para escolher participar de determinada política pública. A segunda é a necessidade de barganhas federativas entre as unidades da federação (COSTA, 2011). Vale ressaltar que a adesão dos governos municipais é feita com base em uma análise de custos e benefícios, e esses fatores são relativizados diante das diferenças de arrecadação entre os municípios. Como destaca Arretiche (2004, p.20) “a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à

coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e municípios”.

Além disso, o sucesso da descentralização pressupõe a adequada adaptação dos municípios às suas novas atribuições, através do fortalecimento das capacidades financeiras e gerenciais. De acordo com Carneiro e Brasil (2010), o insucesso dos programas de modernização administrativa municipal são justificados, principalmente, pelas limitações da gestão pública em cumprir as funções de sua competência.

Essa discussão é de suma relevância para a análise da política de Assistência Social no Brasil, na medida em que o modelo de descentralização política e administrativa, no âmbito do federalismo brasileiro, tem implicações na consolidação de uma política intergovernamental de proteção social. Antes marcadamente centralizado, o sistema brasileiro de proteção social hoje está alicerçado em um novo modelo de interação entre os níveis de governo, e está submetido ao estabelecimento de negociações e mecanismos de cooperação.

Feita essa discussão a respeito da trajetória das políticas sociais no Brasil e da descentralização no âmbito do modelo federativo, partir-se-á, agora, para uma análise do processo de institucionalização da assistência social no país após a promulgação da Constituição de 1988. A análise do percurso das políticas sociais no Brasil e a exposição do modelo federativo forneceram elementos para compreender esse processo e a atual conjuntura da Assistência Social no país, tendo em vista que seu desenvolvimento esteve ancorado nas raízes corporativistas, centralizadoras, fragmentadas e excludentes, e em seu caráter semi-público.

### **3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PÓS 1988**

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada por modelos consideravelmente diferentes de organização e implementação. No início da consolidação do Estado de Bem Estar Social brasileiro, a assistência social esteve sob responsabilidade de organizações privadas apoiadas financeiramente pelo Estado. Com a Constituição Federal de 1988, surgem importantes inovações para a assistência social. A determinação constitucional de criação de um sistema nacional de proteção social foi negligenciada pelos governos que sucederam a sua promulgação, o que reiterou a necessidade de posterior regulamentação e esforço de inserção da temática nas agendas dos entes federados (COSTA; MOREIRA, 2012, p. 4).

Essa regulamentação veio por intermédio da Lei Nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada em 7 de dezembro de 1993. A Loas afirma os preceitos constitucionais e detalha o novo funcionamento da política de Assistência Social, estabelecendo mecanismos de gestão, planejamento e controle social para a política. Dentre as principais determinações da Lei, está a definição da descentralização político-administrativa, que estabeleceu competências particulares a cada ente federado. À União coube elaborar normas gerais e conceder o Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>3</sup>. Aos estados destinou-se a responsabilidade de prestar apoio técnico e financeiro às entidades municipais prestadoras de serviços socioassistenciais, além da prestação direta destes nos casos de necessidade de oferta regionalizada. Os governos municipais foram incumbidos de prestar diretamente os serviços socioassistenciais, ou seja, aqueles que se destinam a melhorar a qualidade de vida da população. A Loas determina a obrigação dos municípios de destinar recursos e pagar os benefícios eventuais, tais como o auxílio funeral e o auxílio natalidade. A referida lei versa, ainda, sobre as diretrizes da política de Assistência Social, das quais cabe ressaltar a participação popular e o protagonismo do Estado.

A operacionalização da participação popular se deu por meio da instituição de instâncias deliberativas em todos os níveis de governo. Foram criados, assim, o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas), os

---

<sup>3</sup> Disposto no artigo 230 da Constituição, constitui um repasse direto de renda ao beneficiário – idoso ou pessoa com deficiência – que, comprovadamente, não apresenta condições de manter-se.

Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), e o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF), todos compostos por representantes da sociedade civil e representantes das três esferas de governo. Além disso, a Loas destaca o princípio da supremacia do atendimento às demandas sociais em relação à necessidade de rentabilidade econômica, e dispõe sobre o financiamento da Assistência Social, que detalharemos mais a frente. A Lei Nº 12.435 de 2011 veio a alterar alguns dispositivos da Loas, como veremos a seguir.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, embora tenham se efetivado algumas disposições legais, como a implantação de instâncias participativas e a efetivação do BPC, a assistência social foi intimidada pelos objetivos de estabilização econômica, e as competências dos níveis de governo mantiveram-se pouco definidas, sem um esforço de fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios. O processo de descentralização e a coordenação federativa não receberam atenção do governo federal, mantendo o caráter de desordem das relações intergovernamentais.

A partir do governo Lula, surgiram importantes mudanças institucionais relativas à política de Assistência Social, que recebeu especial atenção na agenda governamental. Após a Constituição de 1988, a política de assistência social passou por diversos rearranjos do ponto de vista de sua organização institucional. Essas transformações culminaram na criação, no governo Lula, do Ministério da Assistência Social (MAS) e, mais tarde, do Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS). O tripé da Seguridade Social, embora mantido, passou a considerar as especificidades políticas e técnicas de cada política (COSTA; PALOTTI, 2011).

A criação do MDS representou um significativo avanço no que se refere à organicidade da política, na medida em que consolidou a centralidade do papel do Estado na provisão da assistência social. A criação do referido ministério alterou o antigo contexto de baixa intervenção da União na área, afirmando a prevalência da atuação do governo federal na determinação das prioridades e na sistematização da política (COSTA; MOREIRA, 2013).

A política de Assistência Social ganha materialidade e força institucional com a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, da Política Nacional de Assistência Social – Pnas, em 22 de setembro de 2004. O processo de elaboração da Pnas contou com ampla participação e intenso debate, em um esforço de consolidação dos instrumentos de gestão da política de assistência social, que apesar dos marcos normativos anteriormente

formulados, carecia ainda de estruturação e materialização nos campos institucional e até mesmo conceitual.

A Pnas constitui a materialização do esforço de consolidação da assistência social enquanto política de proteção social, na medida em que hierarquiza a proteção em básica e especial, combinando, assim, as iniciativas que já vigoravam anteriormente, voltadas para a intervenção após a ocorrência de violações, com novas iniciativas, concebidas a partir da idéia de prevenção (SPOSATI, 2009).

Nesse contexto, a Pnas estabelece uma diferenciação no âmbito da proteção social. Define a proteção social básica, voltada para a prevenção de riscos e fortalecimento de vínculos, e a proteção social especial de alta e média complexidade, que se direciona aos indivíduos ou famílias que já tiveram seus direitos violados, e opera por meio da oferta de serviços que garantem proteção integral. A proteção básica é referenciada nos Centros de Referência de Assistência Social – Cras, bem como na rede composta por entidades e organizações assistenciais no território atendido pelo Cras. A proteção especial referencia-se nos Centros de Referência Especial de Assistência Social – Creas. O Cras, nesse sentido, oferta serviços de caráter preventivo e protetivo, e o Creas deve “ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos” (BRASIL, 2011, p.23).

A Política Nacional de Assistência Social representou a operacionalização das diretrizes da Loas, e constituiu um marco na definição das bases da política no país. Nesse contexto, vale destacar:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características sócioterritoriais locais;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo (BRASIL, 2004, p.32-33).

Além disso, a Política Nacional de Assistência Social apontou objetivos visando a construção de um novo desenho para a proteção social. O documento indica que a política de

assistência social deve ser realizada de maneira intersetorial com as demais políticas sociais, a fim de reduzir as desigualdades e garantir os mínimos sociais (COUTO, 2009).

Nesse sentido, a Pnas estabelece que, além da proteção social, a política de assistência social destina-se a prover a Defesa Institucional e Social, que se dá por meio da articulação da assistência com as demais políticas de Seguridade Social. Nessa perspectiva, os serviços sócio-assistenciais devem garantir aos indivíduos o acesso aos direitos sócio-assistenciais, dentre eles o atendimento digno e o acesso à informação. Além disso, a assistência social tem o objetivo, segundo a Pnas, de promover a Vigilância Sócio-assistencial, que consiste no diagnóstico da vulnerabilidade social no território.

A Pnas resultou na construção do Suas, normatizado pelo Cnas através da Norma Operacional Básica (NOB) nº 130 de 2005, e responsável por operacionalizar a política. O Suas consiste em um “sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p.86)

O estabelecimento de um Sistema Único de Assistência Social constituiu marco fundamental na consolidação nacional da política, reafirmando seu caráter de política pública e fornecendo as diretrizes para a operacionalização da proteção social no país, através da definição dos instrumentos de gestão e organização dos serviços na dinâmica territorial e no contexto federativo.

Couto (2009) destaca que o Suas articula uma rede socioassistencial integrada para a prestação dos serviços relativos à proteção social, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, e estruturados a partir da concepção de proteção básica e especial. A rede articula-se, ainda, em torno de serviços, que são ações continuadas para a melhoria de vida da população; programas, que visam ações integradas com objetivos, tempo e área de atuação definidos; projetos, que constituem investimentos em grupos populares para o enfrentamento da pobreza; benefícios, que compreendem o pagamento de auxílio em situações eventuais ou por natalidade e morte; e as transferências de renda, que caracterizam-se pelo repasse direto de recursos (BRASIL, 2005). O Cras é a porta de estrada do Suas, na medida em que apresenta capilaridade territorial e permite o acesso dos indivíduos e famílias à rede de proteção social básica.

No que se refere ao aprimoramento da gestão, o Suas é composto por importantes instrumentos para a consolidação da política de assistência social. Nesse sentido vale destacar o Sistema de Cadastro do Suas- CadSuas, que contém as informações relativas à

rede socioassistencial distribuída no território; os órgãos de governo (Prefeituras, Governos Estaduais, Conselhos, Fundos, entre outros); e o SuasWeb, sistema de gestão do Suas, que contém as metas, previsões de atendimento, e dados relativos ao financiamento, nos âmbitos federal, estadual, e municipal.

O desafios de coordenação federativa também foram contemplados no Suas. A NOB Suas, complementando as disposições da Loas, explicitou as competências dos entes federados e estabeleceu diretrizes para a concretização do sistema no pacto federativo. Além disso, determinou três níveis de gestão no âmbito do Suas para os municípios – Inicial, Básico, e Pleno – pontuando atribuições, instâncias gerenciais e de controle, instrumentos de gestão, gestão financeira e modelo de relação intergovernamental específicos para cada nível. Nesse contexto, as atribuições municipais foram definidas de acordo com o nível de gestão em que cada um se encontra, sendo que as responsabilidades crescem à medida que se evolui da gestão inicial até a plena.

Ao ente estadual coube o cofinanciamento da proteção básica, a gestão dos recursos federais e estaduais nos municípios não habilitados aos níveis de gestão, bem como o desenvolvimento da proteção social especial de média e alta complexidade, através de ações regionalizadas. Palotti (2008) destaca que as atribuições do estado foram definidas de forma “vaga e imprecisa, estando associadas à coordenação, monitoramento, capacitação e apoio técnico aos municípios [...] dependente de futuras negociações e barganhas, com destaque para os mecanismos de pactuação” (PALOTTI, 2008, p.66). Cabe destacar que a NOB Suas estabeleceu instâncias de pactuação dos aspectos operacionais do Suas nos níveis estadual e federal, sendo a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) a instância no nível federal, e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) no nível estadual.

Das atribuições do governo federal, cabe ressaltar a coordenação e implementação do Suas, a articulação dos serviços sócio-assistenciais com as demais políticas setoriais, e o cofinanciamento da proteção social básica e especial. Os aspectos relativos ao financiamento da política serão detalhados mais a frente.

Em 2012 foi publicado o mais recente documento normativo referente ao Suas. E 12 de dezembro de 2012, através da Resolução nº33, foi instituída uma nova NOB Suas. Essa nova legislação surgiu a partir da necessidade de aprimorar o processo de habilitação dos municípios aos níveis de gestão, e de instituir uma ferramenta de monitoramento, o Censo Suas. A nova NOB Suas estabeleceu, ainda, o Pacto de Aprimoramento do Suas, através do qual seriam definidas metas, prioridades, e indicadores, bem como o planejamento para o

alcance dos resultados. As atribuições do ente estadual foram detalhadas pela nova NOB Suas, que reforçou o papel do monitoramento dos serviços socioassistenciais, e determinou a função de apoio técnico e financeiro aos municípios, a fim de garantir o aprimoramento do sistema como um todo. Nesse contexto, a NOB Suas de 2012 consagra:

“Art. 15. São responsabilidades dos Estados:

(...)

V - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento; (...)

VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; (...)

XIII - instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente;

XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

XV - elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação; (...)

XX - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS;” (BRASIL, 2012).

### **3.1 Breve trajetória da política de assistência social em Minas Gerais**

O reconhecimento da assistência social enquanto política pública também encontrou desafios em Minas Gerais. Lima (2002) destaca que a extinção da LBA, em 1995, desestabilizou o funcionamento da política que vigorava até então, estabelecendo um contexto de incertezas em relação à continuidade do repasse dos recursos e de fragilidade institucional. Naquele momento, foi conferida centralidade à atuação do ente estadual, que passou a receber os recursos da União e a ser responsável pelas transferências para os municípios e entidades conveniadas. Essa estadualização, no entanto, ocorreu de maneira desorganizada e rápida, e não foi acompanhada por uma melhoria na capacidade de gestão dos estados.

A partir de 1998, os estados passaram a assumir um papel de articulação, e os municípios, no contexto da descentralização, voltaram a apresentar centralidade na provisão dos serviços assistenciais. Também nesse momento, no entanto, não houve esforços no sentido de capacitar o ente estadual para o cumprimento de suas competências. O então órgão responsável pela gestão da política de assistência social em Minas Gerais era a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SETASCAD), que contava com dificuldades para cumprir suas atribuições de coordenação e assistência técnica

aos municípios (COSTA; MOREIRA, 2013). A SETASCAD foi criada em razão da extinção da LBA em 1996, e sua fragilidade institucional foi acompanhada pela ausência de programas e projetos de assistência social na agenda governamental da época.

Em 2003 houve uma reestruturação da estrutura institucional da política no Estado, e o órgão responsável foi transformado em Secretaria de Desenvolvimento Social – Sedese, composta pelas seguintes subsecretarias: Antidrogas, Direitos Humanos, Esportes, Trabalho, e a de Assistência Social.

A Lei Estadual nº 21.693 de 26 de Março de 2015 alterou a estrutura da Sedese, de tal forma que em atual composição não consta mais a Subsecretaria de Direitos Humanos, que fora incorporada à nova Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. O atual formato da Sedese conta com a Subsecretaria de Trabalho e Emprego, a de Projetos Especiais e a de Assistência Social (Subas).<sup>4</sup>

Conforme versa a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, no *caput* do artigo 168, que teve sua redação atualizada pela Lei nº 21.693, de 26 de março de 2015, as atribuições da Sedese são

“planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à assistência social para o enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e ao fomento das políticas públicas de trabalho e emprego” (MINAS GERAIS, 2011).

### **3.2 O financiamento da Política de Assistência Social no Brasil**

Com base na exposição já realizada até aqui, a respeito da institucionalização da Assistência Social, propõe-se agora um aprofundamento da análise acerca de um aspecto dessa institucionalização, o financiamento da política de Assistência Social no Brasil, tema central para a compreensão do objeto de estudo do presente trabalho - o cofinanciamento da assistência social em Minas Gerais.

O financiamento é aqui entendido como componente fundamental da institucionalização da política, na medida em que a destinação adequada de recursos garante a análise das prioridades e o planejamento das ações. Nesse sentido, quanto maior o grau de institucionalização, maior a demanda pela universalização dos serviços e, assim, maior a necessidade de priorização da área e destinação de recursos. O estudo do tipo de financiamento e de sua natureza constitui item essencial na análise acerca da

---

<sup>4</sup>O Anexo 1 contém o organograma completo da Sedese.

institucionalização, pois aspectos como a irregularidade e a imprevisibilidade orçamentárias comprometem o planejamento da política e sua execução, fragilizando sua consolidação. A institucionalização do financiamento significa a especificação de aporte e fontes de cada nível de governo para a área, além de transparência, universalidade, previsibilidade nos critérios de repasse, e regularidade em sua efetivação. Esses aspectos são fundamentais por permitirem a execução de ações coordenadas e não fragmentadas na área, o planejamento de objetivos de longo prazo, bem como o equilíbrio federativo da política.

Mediante a estrutura de financiamento da política social de cada período, pode-se mensurar e qualificar o esforço estatal na resolução de demandas sociais. Avaliar o padrão de financiamento possibilita um diagnóstico sobre os efeitos gerados por um conjunto de ações do Estado sobre o bem estar social e a distribuição de renda no momento da obtenção dos respectivos recursos, e é fundamental para a compreensão do efeito final da intervenção estatal na área social (CASTRO, 2009. p.116).

Couto (2009) afirma que a centralidade no governo federal, tanto no desenho de que tipo de política deveria ser ofertada, como na esfera dos recursos financeiros, constitui uma característica que permaneceu durante muito tempo no Brasil. Sendo assim, configura-se o desafio de se firmar um pacto federativo responsável solidariamente pelo atendimento às necessidades sociais da população pobre brasileira. Segundo Tavares (2009,p. 230),

superar o modelo tradicional de operar o financiamento marcado por práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas, pontuais, muitas vezes operadas a partir de bases patrimonialistas e clientelistas e pautadas numa série histórica, perpetuada, engessada e alicerçada num modelo de repasse de recursos operado sob a lógica *per capita*, que na maioria das vezes não correspondia às necessidades específicas, compõe esse desafio..

O federalismo impõe consideráveis desafios no que diz respeito ao processo decisório das políticas públicas e à administração das desigualdades regionais. Uma das alternativas para superar a heterogeneidade socioeconômica é a implantação do sistema de transferências intergovernamentais, que constitui um instrumento de distribuição de recursos entre os entes federados. No Brasil, vigora o chamado fluxo vertical, no qual o governo federal transfere recursos para estados e municípios, e os estados transferem recursos para seus respectivos municípios. As transferências serão objetos de análise mais a frente.

A Constituição de 1988 dispõe, no artigo 195, sobre o financiamento da Seguridade Social. A inclusão da assistência social no tripé da Seguridade pressupõe que o financiamento desta constitui a base para o financiamento daquela. Nesse sentido, a Carta

Cidadã estabeleceu que as fontes de custeio das políticas do tripé da seguridade devem ser financiadas por toda a sociedade, valendo-se de recursos oriundos dos orçamentos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais (PNAS, 2004).

Ao longo da década de 1990 não foram observados avanços significativos na área da assistência social. A discussão acerca do protagonismo do Estado em sua provisão encontrou barreiras nas ideias neoliberais vigentes no debate político da época. No campo do financiamento, nesse contexto, constatou-se que o setor público permanecia atuando apenas através de subsídios, isenções ou transferências a entidades e organizações beneficentes. No campo da partilha de recursos federais para o cofinanciamento das ações predominou, até 1999, o modelo centrado na série histórica de repasses, tendo como referência os valores firmados nos convênios entre a antiga LBA e as entidades. Além disso, havia uma prevalência do financiamento a programas e projetos, em detrimento de ações continuadas. Configurava-se, assim, um modelo centralizador e engessado, que desconsiderava as necessidades da população. (IPEA, 2012).

Tavares (2009) ressalta que as mudanças ocorridas no âmbito da gestão da assistência social, a partir da Constituição de 1988, não foram acompanhadas por transformações no modelo de financiamento. Essa desarticulação constitui um impasse para o sucesso de qualquer política pública, em especial para a assistência social, historicamente marcada por fragilidades conceituais e operacionais. Conforme afirma a autora, a partir de 2004, “estava posto um grande desafio – o de efetivar um modelo que desse conta de suprir a lacuna histórica entre o modo de operar e o de financiar a Política de Assistência Social e de fazê-lo dentro do formato de um Sistema Único” (p.230).

Diante da necessidade de superar a excessiva centralização, o engessamento e a baixa efetividade que caracterizavam o padrão de financiamento da política, a Pnas traz importantes diretrizes para reorganização desse padrão com vistas à implementação do Suas. A reorientação parte do princípio da responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos que integram a política, tendo em vista a corresponsabilidade federativa na provisão da política socioassistencial enunciada na Loas (IPEA, 2012, p.14).

Dentre as disposições da Pnas a respeito do financiamento da assistência social, cabe destacar os seguintes aspectos balizadores: o território como base; a atenção ao porte dos municípios; os repasses regulares e automáticos para os serviços; o cofinanciamento, que

constitui o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados; e a projeção para a universalização da cobertura (TAVARES, 2009).

Conforme discutido anteriormente, o Suas constitui um sistema descentralizado e participativo para assistência social. Nesse contexto, a Pnas determina que o financiamento da política se dê através dos fundos de assistência social, que constituem as instâncias de financiamento do sistema. Cabe destacar que o financiamento dos serviços, de acordo com a Pnas, deve caracterizar-se pelo caráter continuado, seja realizado diretamente pela esfera de governo prestadora, seja operado pelo cofinanciamento, que deve ser realizado pelo repasse fundo a fundo<sup>5</sup>. A Pnas determina, ainda, que os programas e projetos devem ser financiados via fundos, diretamente ou por meio de transferências, enquanto os benefícios devem ser financiados diretamente aos cidadãos beneficiados.

A reafirmação, pela Pnas, da importância dos fundos de assistência social, contempla dois objetivos: assegurar a continuidade, por meio de repasses regulares e automáticos, e garantir controle social e transparência na aplicação dos recursos. No que se refere à definição do montante de recursos, a Pnas buscou compatibilizar o desenho do financiamento com as proteções que a assistência social deve afiançar, substituindo as antigas práticas operadas pela lógica *per capita* por critérios de partilha baseados nas necessidades da população (IPEA, 2012).

Tavares (2009) ressalta que, segundo a Pnas, o financiamento da assistência social deve, ainda, apresentar coerência diante das deliberações das instâncias participativas da política. Assim, é dada uma atenção especial às decisões das instâncias de pactuação, especialmente no que diz respeito aos critérios de partilha de recursos.

O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações da Assistência Social<sup>6</sup> que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de

---

<sup>5</sup>O Sistema de Transferências Fundo a Fundo – Sisfaf será detalhado na Seção 5.2, na página 51.

<sup>6</sup>O Sistema Nacional de Informações da Assistência Social foi definido no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, e constitui uma das competências dos órgãos gestores, com envolvimento dos três níveis de governo. Dotado de caráter estratégico, e inserido no projeto de integração entre as bases de dados já existentes nas três esferas de governo, deve contemplar: a ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania; a utilização de indicadores para a construção do Sistema de Avaliação de Impactos e Resultados da Pnas; e implantação do sistema de acompanhamento da rede socioassistencial.

pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos (PNAS, 2004).

Conforme exposto anteriormente, a Pnas ditou as principais diretrizes referentes à assistência social, inclusive no âmbito do financiamento. No entanto, a operacionalização da política foi traduzida e detalhada posteriormente, na Norma Operacional Básica, apresentada no Capítulo 1. A NOB Suas trouxe as bases para a operacionalização da política de assistência social, discutindo-a nos moldes do federalismo e da descentralização. A Norma constitui o instrumento normativo que regulamentou os termos da gestão do Suas, instituindo os níveis de gestão, para os municípios, e a obrigatoriedade do Pacto de Aprimoramento e Gestão<sup>7</sup>, para os estados e DF. O pacto configura um compromisso entre as gestões estaduais e o governo federal, no sentido de cumprimento dos preceitos do Suas.

A NOB Suas definiu importantes aspectos relativos aos instrumentos e ferramentas de planejamento técnico e financeiro. Nesse sentido, reafirmou que a gestão financeira do Suas deve ser efetivada pelos Fundos de Assistência Social, com vistas a garantir o controle social, a descentralização político-administrativa e a transparência. Essa determinação configura um cumprimento da Constituição, que estabeleceu que as instâncias de financiamento das políticas públicas são os fundos especiais, instituídos em seus dispositivos. Os fundos de assistência social constituem fundos especiais, na medida em que caracterizam-se pela reunião de recursos financeiros para certas ações, e não possuem personalidade jurídica própria ou autonomia administrativa e financeira, ou seja, estão vinculados a órgãos públicos. Nesse sentido, a gestão dos fundos de assistência social constitui atribuição dos órgãos responsáveis pela coordenação da Política de Assistência Social em cada esfera, e a orientação, o controle e a fiscalização dessa gestão competem aos respectivos conselhos. Cabe lembrar, nesse contexto, que a instituição dos Fundos de Assistência Social está associada a um projeto de gestão transparente e racionalizadora de recursos.

A NOB Suas dispõe, ainda, sobre as condições para transferências de recursos federais. Determina que o modelo convencional seja substituído por transferências automáticas fundo a fundo, que se torna o principal mecanismo de operacionalização do cofinanciamento. Estabelece que as transferências federais estão submetidas às seguintes condições: *i*) estar habilitado a um dos níveis de gestão estabelecido na norma, no caso dos municípios; *ii*) constituir unidade orçamentária para cada fundo de assistência social nas respectivas esferas de governo, reunindo nele todos os recursos destinados à política; *iii*) comprovar a execução

---

<sup>7</sup> O Pacto de Aprimoramento e gestão está detalhado no Capítulo 5, na página 43.

orçamentária e financeira dos recursos próprios e dos oriundos de transferências do cofinanciamento, aprovada pelos respectivos conselhos; *iv*) atender aos critérios de partilha estabelecidos na NOB/Suas; *v*) comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrado através da aprovação do Relatório Anual de Gestão, no caso dos municípios e do DF, e do relatório de execução do Plano de Assistência Social, no caso dos estados; *vi*) cumprir o disposto no Artigo 30 da Loas<sup>8</sup>; e *vii*) alimentar as bases de dados do SuasWeb<sup>9</sup> (NOB/SUAS, 2005).

No que se refere aos repasses dos estados, a NOB Suas recomendou, dentro dos parâmetros da autonomia federativa, que os entes estaduais repliquem o modelo de partilha exposto para os recursos federais, a fim de garantir a equidade perseguida nos instrumentos normativos. A NOB Suas destaca, ainda no âmbito da distribuição equitativa, a importância da utilização estratégica dos indicadores sociais, demográficos e econômicos no processo de alocação de recursos, buscando sempre priorizar e projetar a universalização da cobertura (IPEA, 2012).

Os mecanismos e formas de transferência legal de recursos da assistência social, no âmbito do Suas, conforme dita a NOB Suas (2005), são:

- Repasse direto, no caso dos benefícios;
- Dispêndio próprio e transferência fundo a fundo, para a rede socioassistencial;
- Os repasses fundo a fundo se dão de maneira regular e automática, para ações de caráter continuado, e devem contar com: *i*) pactuação do repasse mediante inclusão do Plano no Suas-Web; *ii*) frequência mensal do repasse; *iii*) cofinanciamento de consórcios e serviços de referência regional; *iv*) dependência da aprovação do conselho; *v*) prestação de contas por meio do relatório de gestão.

---

<sup>8</sup>O artigo estabelece como condição para transferência de recursos federais aos estados, ao DF e aos municípios, a estruturação e o funcionamento regular dos fundos de assistência social, do conselho de assistência social; e a elaboração do plano de assistência social; além desses requisitos, deve haver ainda a comprovação de execução de recursos próprios do ente na assistência social alocados nos respectivos fundos de assistência social (exigência incluída pela Lei no 9.720/1998) (IPEA, 2012, p.18).

<sup>9</sup>O SuasWeb é um dos aplicativos da Rede Suas (SNAS/MDS) e constitui um sistema de funcionalidades específico para a gestão do Suas, e contém informações a respeito do planejamento das ações cofinanciadas, prestação de contas, contas correntes, saldos e repasses, além da base cadastral dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

- Para o caso de ações eventuais, o cofinanciamento deve contar com aplicativos informatizados para apresentação e análise dos projetos técnicos propostos.

Quanto aos critérios de partilha, a NOB Suas destaca que sua utilização tem como objetivo equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura de cofinanciamento no âmbito territorial. A partilha e distribuição de recursos para cofinanciar a proteção básica devem respeitar os seguintes critérios: porte populacional dos municípios, taxa de vulnerabilidade social por estado, e cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Na proteção especial, os critérios utilizados respondem ao nível de complexidade dos serviços. Os entes estaduais devem estabelecer seus critérios de partilha dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social para os respectivos municípios, e os municípios e Distrito Federal, devem ser adotados critérios para nortear o financiamento dos serviços da rede socioassistencial (TAVARES, 2009).

A NOB Suas estabelece, no âmbito dos critérios de transferência, os pisos de proteção social. Essa inovação visa suprimir as práticas anteriores, centradas em valores *per capita*, substituindo-as por parâmetros orientados para as necessidades da população referentes ao risco e à vulnerabilidade. Considera-se nesse momento, a ideia de demanda coletiva, ao invés da demanda individualizada. A NOB indica que o piso é compartilhado, na medida em que a partir dos custos dos serviços, define-se a participação de cada esfera no custeio. No entanto, o repasse dos pisos ainda considera apenas a participação da União, e o chamado piso composto não foi efetivado. Os sete pisos estabelecidos pela Norma são:

- Piso Básico Fixo – valor destinado a atender à família, sendo calculado pela divisão do custo médio para o cofinanciamento dos serviços de atenção integral à família pelo número de famílias referenciadas nos Cras;
- Piso Básico de Transição – objetivou adequar o cofinanciamento praticado anteriormente ao modelo do Suas, identificando as distorções quando da aplicação dos critérios de partilha;
- Piso Básico Variável – destinado ao financiamento de prioridades nacionalmente identificadas, pactuadas entre os entes federados e deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social;

- Piso de Transição de Média Complexidade –transição do financiamento destinado anteriormente a esse nível de proteção; visa garantir o repasse federal no momento da adequação ao novo padrão;
- Piso Fixo de Média Complexidade – voltado ao financiamento dos Creas, com recursos novos ou remanejados dos serviços de Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes;
- Piso de Alta Complexidade I – voltado para a manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, adultos que precisam ser abrigados em casas lares, albergues e abrigos. Destina-se a financiar o acolhimento os membros que encontram-se desvinculados do núcleo familiar ou necessitam de afastamento temporário;
- Piso de Alta Complexidade II – financia serviços de atendimento de situações específicas e mais complexas de risco (NOB SUAS/2005).

Em suma, ao afastar-se da lógica de transferências por público atendido para acolher a lógica do serviço a ser estruturado para garantir as proteções socioassistenciais, os pisos viabilizaram o novo desenho de proteção trazido pela Pnas, ainda que sua implementação não tenha observado todas as suas potencialidades: o cofinanciamento federativo por meio do piso composto, referência nos custos dos serviços, e a plena utilização dos pisos variáveis. Por fim, convém destacar que, se por um lado o repasse por pisos buscou assegurar um mínimo necessário para a oferta de um serviço, por outro ele trouxe o risco de engessamento, dada a vinculação dos repasses a serviços específicos. Esse aspecto tem constrangido a autonomia das esferas subnacionais na gestão dos recursos (IPEA, 2012, p.23).

### **3.2.1 O cofinanciamento na agenda da assistência social**

Conforme estabelecido na Loas e reafirmado pelas normativas subsequentes, o financiamento da assistência social é competência do três entes federados, com responsabilidades definidas, condição para repasses de recursos e vinculação dos recursos financeiros aos serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais.

A NOB Suas introduziu mudanças no que se refere aos critérios de partilha. A fim de substituir a modalidade anterior, baseada em valores *per capita*, instituiu os sete pisos para o financiamento federal, cujos valores orientam os repasses para custeio dos serviços. Os critérios de transferência passaram a atender a esses pisos, e essa alteração representou

importante inovação no cofinanciamento federal da política, que passou a incorporar a ideia de riscos e vulnerabilidade, de diferentes níveis e, portanto, diferentes custos (TAVARES, 2009).

Tavares (2009) ressalta que a concepção de cofinanciamento inscrita na NOB Suas/2005 visa operacionalizar o pacto federativo no âmbito da provisão da assistência social descentralizada. Nesse contexto, a Norma propôs a definição das competências de cada ente federado, com base no diagnóstico local e no porte dos municípios. O cofinanciamento deve ser baseado na complexidade dos serviços e possíveis situações específicas, sendo que a definição do percentual de participação de cada nível de governo nos pisos de proteção ainda é um objetivo a ser perseguido.

Em 12 de dezembro de 2012, por meio da Resolução CNAS nº 33, foi editada uma nova Norma Operacional Básica, a NOB/SUAS de 2012, na qual foram definidas as orientações para a atuação dos diversos atores envolvidos no sistema, detalhando as responsabilidades dos entes federados e das instâncias deliberativas e de pactuação. No âmbito das competências dos entes federados, a nova Norma ressalta, em cumprimento à Constituição Federal:

- I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;
- III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2012).

Cabe, no contexto do presente trabalho, destacar as atribuições estaduais referentes a financiamento definidas na NOB Suas de 2012. O documento determina:

Art. 15. São responsabilidades dos Estados:

- I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS;
- II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;
- III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- ...
- VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;

IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;

X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado;

...

XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

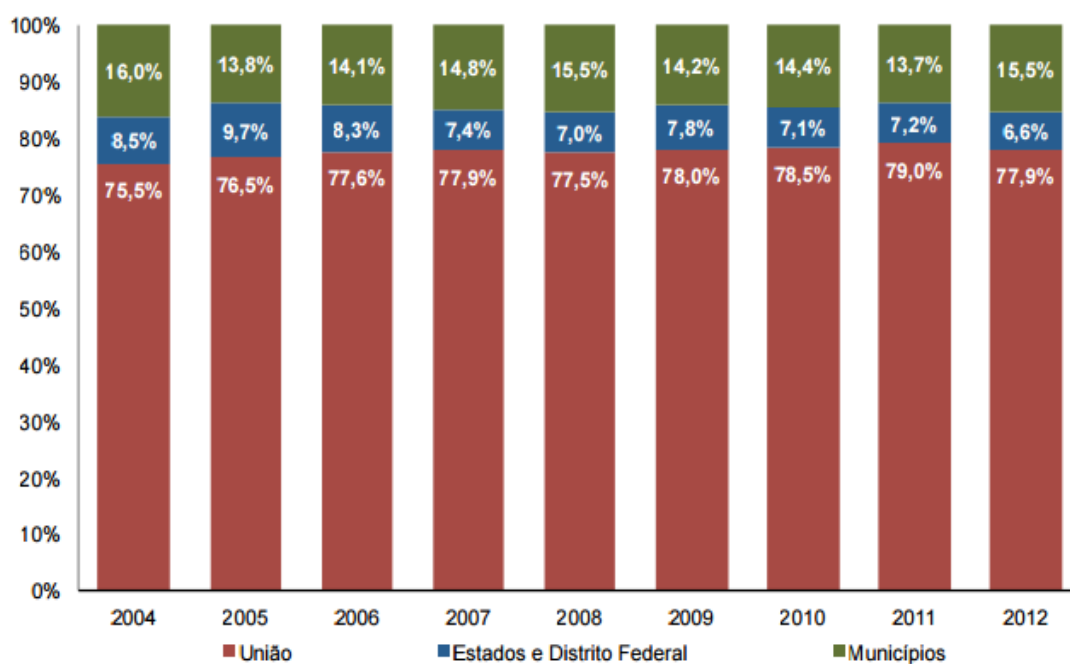
...

XXIV - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal (BRASIL, 2012).

O modelo de gestão do Suas propõe, como dito anteriormente, um financiamento com compartilhamento de responsabilidades. Desse modo, além do financiamento dos próprios municípios, as transferências de recursos da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios, são obrigatórias, e devem ser efetivadas pelo sistema fundo a fundo – Sisfaf, que constitui o instrumento de transferência de recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais e municipais, e do Fundo Estadual diretamente para os fundos municipais.

A operacionalização da proteção social, portanto, deve se dar de maneira articulada e coordenada. Nesse contexto, vale destacar a maneira como se dá essa articulação na esfera do financiamento da política. O Gráfico 1 a seguir expõe a participação de cada ente federado no financiamento da assistência social entre os anos de 2004 e 2012.

**Gráfico 1 – Participação dos entes federados no financiamento da Assistência Social, 2004-2012**



Fonte: SIAFI (União) e SISTN/STN (estados, Distrito Federal e municípios)  
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Conforme explicita o gráfico, a União configura o principal ente financiador da política de assistência social, tendo investido, em 2012, 77,9% dos recursos aplicados no ano. Os estados, cabe destacar, apresentaram a menor parcela de recursos investidos na área. No ano de 2012, o investimento dos entes estaduais correspondeu a apenas 6,6% do total dos recursos aplicados, tendo apresentado uma redução entre 2004 e 2012.

No âmbito da discussão acerca do papel dos entes federados no financiamento da assistência social, propõe-se, adiante, uma análise do financiamento da política pelo estado de Minas Gerais.

## 4 METODOLOGIA

Conforme proposto por Gil (2008) a pesquisa exploratória visa fornecer “uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato [...] especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado” (GIL, 2008, p.27). Tendo em vista o objetivo deste trabalho – analisar como o estado de Minas Gerais realizou a função de cofinanciamento da assistência social entre 2011 e 2014, no âmbito do Piso Mineiro de Assistência Social – a pesquisa exploratória foi adotada. Vale ressaltar que a ausência de estudos a respeito do objeto aqui tratado é importante justificativa para a escolha da pesquisa exploratória.

Na fase de discussão teórica, foi realizada uma revisão da literatura acerca das políticas sociais, da descentralização e do federalismo no Brasil. Foram consultados também documentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em especial os referentes ao desenho da política de assistência social.

Gil (2008) afirma que os objetos da pesquisa documental são os materiais que não foram analisados - documentos com informações primárias - e aqueles que receberam algum tipo de análise. Esse tipo de pesquisa também foi adotado, na medida em que foram largamente consultadas as legislações e Normas Operacionais que regem o Suas.

Na análise, as fontes de dados foram os documentos internos da Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social (DGFEAS) e as informações extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira<sup>10</sup> (Siafi). Outra fonte de dados utilizada foi o Portal da Transparência de Minas Gerais<sup>11</sup>. Foi realizado um trabalho de sistematização e compilação desses dados, marcadamente difusos. Criou-se um banco de dados para a reunião das informações e posterior análise. Para relacionar os repasses do Piso Mineiro de Assistência Social com o perfil de vulnerabilidade dos municípios, foi utilizado o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS<sup>12</sup>, desenvolvido pela Rede Ipea no âmbito do projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas do Brasil. A escolha do índice se deu em

---

<sup>10</sup>O Siafi, implantando em 1994 por meio do Decreto nº 35.304 de 30 de Dezembro de 1993, constitui o sistema integrado de administração financeira do estado de Minas Gerais, e visa conferir eficiência na gestão dos recursos públicos, integrando os processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, registros contábeis e do patrimônio público.

<sup>11</sup>O Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (endereço <http://www.transparencia.mg.gov.br>) é uma ferramenta que permite o acesso dos cidadãos a informações - garantido pela Lei nº 12.527 de 2011 - sobre o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

<sup>12</sup>A construção do IVS, se deu a partir de indicadores do Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil. O IVS engloba dezesseis indicadores, organizados em três subíndices: IVS Estrutura Urbana, IVS Capital Humano, e IVS Renda e Trabalho, que correspondem a conjuntos de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam que o padrão de vida das famílias encontra-se baixo, sugerindo, no limite, o não acesso e a não observância dos direitos sociais. Mais informações disponíveis em <[http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf)>

função de sua atualidade e confiabilidade. Foram utilizados, também, dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS<sup>13</sup> da Fundação João Pinheiro, para a análise comparativa entre os repasses do Piso Mineiro e os gastos municipais em assistência social. Para permitir uma melhor comparação entre os valores, estes foram atualizados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo ( IPCA)<sup>14</sup> de dezembro de 2014.

---

<sup>13</sup> Elaborado pela Fundação João Pinheiro, o índice consiste uma reunião de indicadores nas áreas de assistência social, saúde, educação, segurança pública, finanças municipais, meio ambiente e habitação, esporte e turismo, renda e emprego e cultura, e visa subsidiar as decisões dos municípios quanto à alocação de recursos e às políticas públicas. Sua periodicidade é bianual, teve início em 2000, e os cálculos foram feitos até 2013.

<sup>14</sup> Constitui o índice oficial do Governo Federal para medição das metas inflacionárias. É produzido continuamente pelo Sistema Nacional de Índices de Preço ao Consumidor (SNIPC/IBGE).

## 5 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS

A formulação e gestão da política de Assistência Social em Minas Gerais, bem como a efetivação da implementação do Suas no estado, são responsabilidades da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – Sedese, que tem como atribuições legais executar ações relativas ao combate às desigualdades sociais, cofinanciar, planejar, digirir, executar, monitorar, avaliar e fomentar as ações da proteção social básica e especial, e organizar e ampliar a oferta de serviços socioassistenciais que garantem proteção e promoção sociais.

A Sedese é signatária do Pacto de Aprimoramento de Gestão dos Estados e Distrito Federal, instituído pela Portaria nº 350, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, expedida em 03 de outubro de 2007, como uma estratégia de incentivo à consolidação do SUAS. Conforme versa seu Art. 1º, o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados, constitui

o compromisso entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e os órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no seu âmbito de competência (BRASIL, 2007).

O pacto representa um importante instrumento de consolidação do papel do ente estadual na política de assistência social, na medida em que estabelece sua função estratégica de fortalecimento dos municípios e define a posição dos estados no cumprimento de suas obrigações e compromissos no âmbito do cumprimento das prioridades nacionais.

Somando-se a esse esforço nacional, uma das deliberações aprovadas na VI Conferência Estadual de Assistência Social, realizada em 2005, foi a determinação do cofinanciamento do Estado no custeio dos serviços socioassistenciais. No mesmo ano houve a aprovação da emenda popular ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) estadual, assegurando o cofinanciamento do custeio a partir de 2006. Emendas populares asseguraram a adequação do orçamento às exigências da NOB/SUAS, garantindo a organização segundo as proteções sociais e a alocação de todos os recursos finalísticos do Suas no Feas (Relatório de Gestão SUBAS/2005).

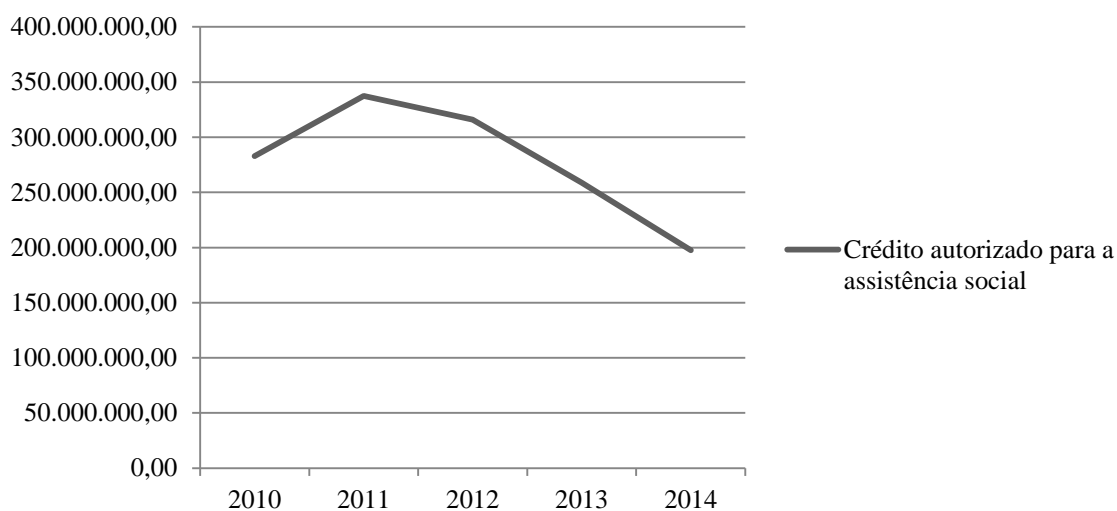
Segundo os relatórios de gestão e acompanhamento da ações do PPAG, no período de 2004 a 2007 o valor repassado pelo estado de Minas Gerais aos municípios contou com significativo aumento, em função da introdução da área na categoria de Projeto

Estruturador<sup>15</sup>. Nesse contexto cabe ressaltar a participação popular, tendo em vista que emendas populares foram as responsáveis pela inclusão da área na categoria de Projeto Estruturador, e pela ampliação de 8,6 milhões<sup>16</sup> de reais do Suas, destinados a implantar os Cras e os Creas, e a cofinanciar a proteção básica, capacitar recursos humanos, entre outros objetivos. O monitoramento sistemático das ações da área nesse período garantiu que, ao final de 2007, a assistência social tenha tido uma das melhores execuções orçamentárias do estado.

O PPAG 2008/2011 transformou o projeto estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas” em “Implantação do Suas”, e a execução orçamentária passou a ser acompanhada quadrimestralmente pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). A compreensão dessas mudanças é essencial para entender efetivação e operacionalização do cofinanciamento da assistência social no estado.

A evolução do crédito autorizado<sup>17</sup> em assistência social<sup>18</sup> do estado em Minas Gerais entre 2010 e 2014 está ilustrada no gráfico 2 a seguir. O gráfico mostra que a partir de 2011 houve um significativo decréscimo no valor destinado à área.

**Gráfico 2 - Crédito autorizado para a assistência social em MG, 2010 - 2014**



<sup>15</sup> O governo de Minas Gerais, a partir de 2003, adotou a metodologia de gerenciamento de projetos na condução dos projetos do estado. Nesse contexto, os projetos considerados prioritários, em razão de sua relevância no que se refere ao impulso ao desenvolvimento do estado, foram chamados de Projetos Estruturadores. Esses projetos passaram a compor uma Carteira de Projetos, alvo de monitoramento e avaliação de um escritório de gestão de projetos, criado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

<sup>16</sup> A preços de 2014, o valor equivale à R\$ 14.093.374,00.

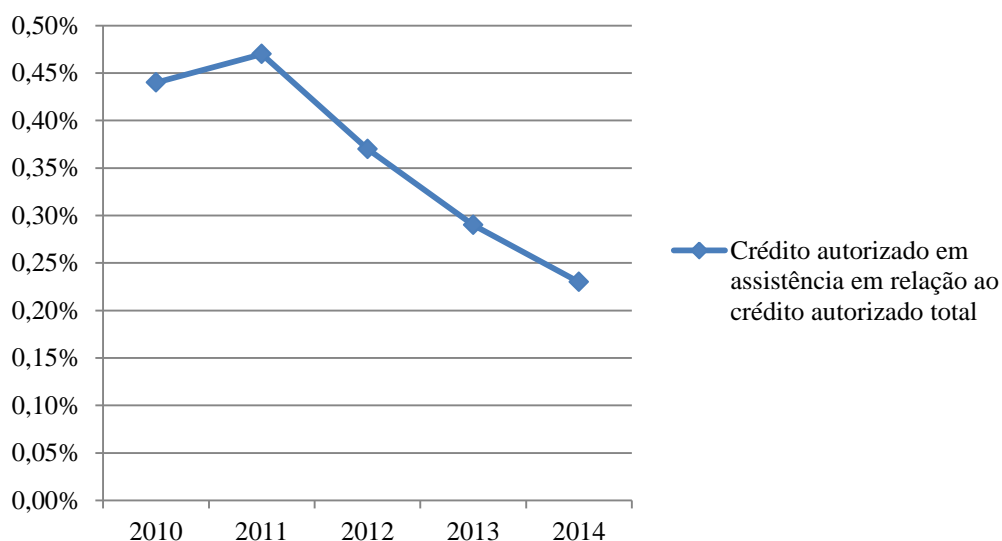
<sup>17</sup> O crédito autorizado constitui o valor autorizado na LOA somado às posteriores suplementações ou anulações orçamentárias.

<sup>18</sup> Foram considerados todos os recursos referentes à Função Orçamentária 08 – Assistência Social.

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Portal da Transparência – MG.

Com o intuito de medir o esforço estatal na provisão da assistência social, foi elaborado o Gráfico 3 a seguir, que explicita a relação entre o crédito autorizado em assistência social e o crédito autorizado total.

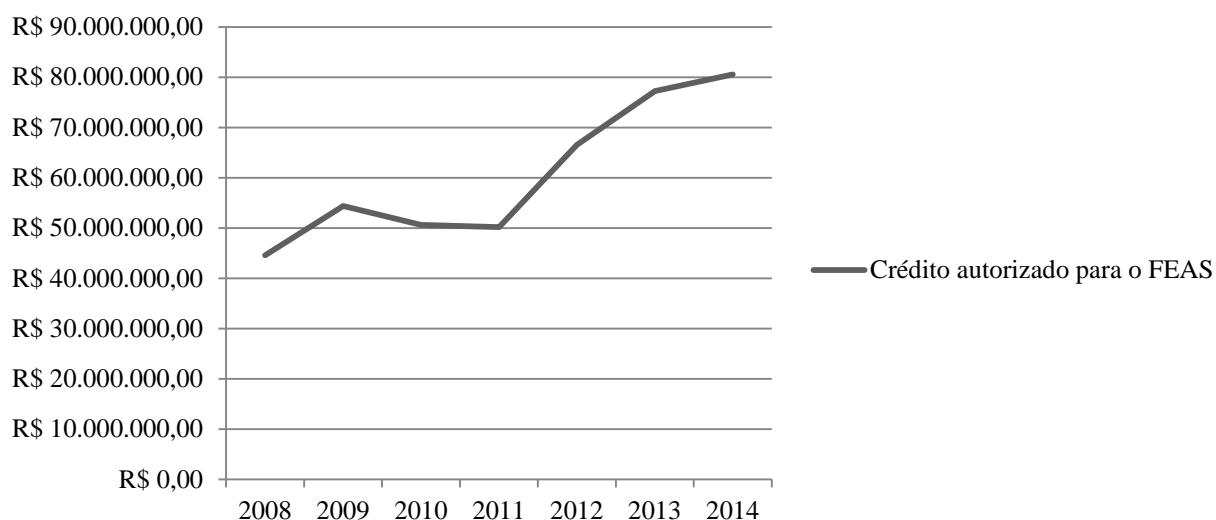
**Gráfico 3 – Crédito autorizado em Assistência Social em relação ao crédito autorizado total, MG, 2010 – 2014**



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Portal da Transparência de Minas Gerais.

Conforme ilustra o gráfico, o esforço estatal na área de assistência social foi, entre 2010 e 2014, extremamente baixo, tendo representado em média 0,36% do crédito autorizado total e apresentado uma considerável redução a partir de 2011. Especialmente relevante considerando o objeto de estudo deste trabalho – O Piso Mineiro de Assistência Social - a evolução do crédito autorizado do Fundo Estadual de Assistência Social está detalhada no Gráfico 4 abaixo.

**Gráfico 4 - Crédito autorizado para o Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS, 2008 - 2014**

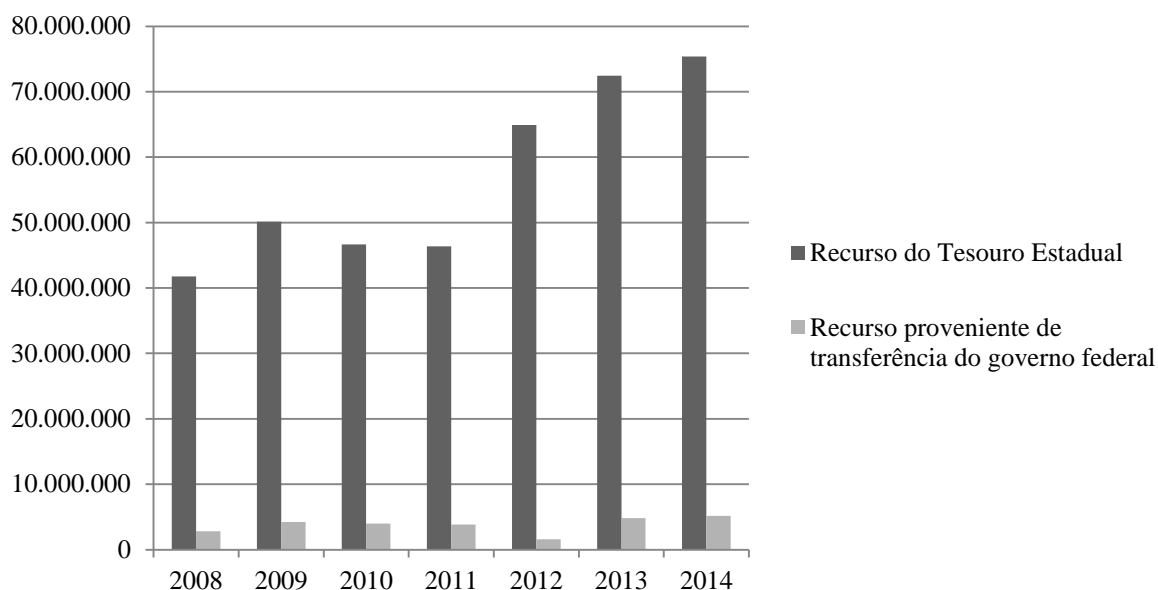


Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Siafi-MG.

O Gráfico 5 a seguir diferencia, no crédito total autorizado para o Feas, os recursos provenientes do tesouro estadual<sup>19</sup> e aqueles oriundos de transferências do governo federal, com o objetivo de expor em que medida o orçamento do Feas é custeado por recursos de fato estaduais. O gráfico demonstra que a maior parte dos recursos são provenientes do tesouro estadual.

**Gráfico 5 – Origem dos recursos destinados ao Fundo Estadual de Assistência Social - MG, 2008 – 2014**

<sup>19</sup>Foram considerados recursos do Tesouro Estadual todos aqueles controlados por ele, independente de sua fonte orçamentária. Assim, todos os recursos provenientes de receita própria do Estado foram incluídos na categoria “recursos do tesouro estadual”.



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Siafi-MG.

Embora o crédito autorizado total da assistência social no estado tenha diminuído a partir de 2011, os gráficos permitem constatar que a partir desse mesmo ano houve um significativo aumento na previsão orçamentária da assistência social no âmbito do Fundo Estadual de Assistência Social. No referido ano, foi instituído um importante instrumento de cofinanciamento da política no estado: o Piso Mineiro de Assistência Social, detalhado adiante. Ainda a respeito do financiamento da Assistência Social em Minas Gerais, é forçoso ressaltar que as peculiaridades do modelo de financiamento do Suas no âmbito da organização dos recursos – por níveis de proteção, convênios, programas, incentivos, benefícios, serviços, etc – demanda uma abordagem diferenciada para cada município. No caso de Minas Gerais, essa necessidade é ainda mais perceptível, em função do número elevado de municípios e da grandiosa extensão territorial, o que intensifica a diversidade e a especificidade identificadas.

### 5.1 O Piso Mineiro de Assistência Social

O Piso Mineiro de Assistência Social constitui o instrumento que o estado de Minas Gerais, através do Fundo Estadual de Assistência Social, utiliza para operacionalizar o cofinanciamento da política de assistência social. Criado por meio da Resolução Sedese nº 459 de 29 de dezembro de 2010, em cumprimento do Pacto de Aprimoramento e Gestão e do Plano de Governo do Estado de Minas Gerais de 2011/2014, o Piso Mineiro (doravante Piso) é um valor básico repassado aos municípios pelo ente estadual, complementando o financiamento federal e municipal. Esse recurso destina-se a custear benefícios eventuais e

serviços socioassistenciais prestados pelos governos municipais. Cabe ressaltar que os municípios detêm autonomia na aplicação dos recursos, podendo utilizá-los para custear um determinado serviço, ou para atender situações eventuais, como enchentes ou emergências.

O Piso constitui uma importante referência no que se refere ao financiamento estadual da política de assistência social em Minas Gerais, e sua priorização e repasse, no momento da implementação, responderam aos seguintes critérios:

- I. Número de famílias cadastradas no perfil Cadúnico, multiplicado pelo valor do Piso, sendo que nenhum município receberia um valor menor que R\$2.000,00/mês;
- II. O valor do Piso nos primeiros quatro anos seria de R\$1,80 para os 753 municípios hierarquizados do menor para o maior número de habitantes, e de R\$2,20 a partir de 2015 para todos os municípios mineiros;
- III. A partir de 2011, os municípios que já recebiam o cofinanciamento estadual para o custeio dos Centro de Referência de Assistência Social, receberiam R\$2,20 por famílias cadastradas no perfil cadúnico (MINAS GERAIS, 2010).

Sendo assim, a definição dos municípios que receberiam os recursos do Piso prioritariamente se deu através da articulação desses três critérios: população do município, nº de famílias cadastradas no Cadúnico, e municípios que já recebiam cofinanciamento estadual. Desse modo, foram definidos quais municípios seriam inicialmente contemplados pela expansão do cofinanciamento estadual em cada exercício, e o valor mínimo que cada município deveria receber, de acordo com a disponibilidade financeira do estado. O escalonamento dos municípios obedeceria à ordem expressa na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1 – Piso Mineiro de Assistência Social: previsão de valores e metas físicas, anuais e cumulativas**

<b>Ano</b>	<b>Acréscimo Anual</b>	<b>Valor Anual Cumulativo</b>	<b>Meta Física Acrescida por ano</b>	<b>Meta Física Cumulativa</b>
2011	18.281.318,00	18.281.318,00	214	214
2012	11.613.065,00	29.894.383,00	406	620

2013	12.379.976,73	42.274.359,73	202	822
2014	12.147.989,70	54.422.349,43	31	853
2015	5.911.284,00	60.333.633,43	0	853

Fonte: Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social – Sedese (Arquivos Internos).

Em 2011, no entanto, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) realizou o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, no qual foram definidas propostas a serem incluídas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do período 2012/2015, no orçamento estadual e no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Dentre as 84 propostas originadas do referido seminário, cabe destacar a antecipação do Piso Mineiro de Assistência Social. Foi definido, nesse sentido, que os municípios que receberiam os recursos do Piso em 2012 os receberiam em 2011 e, na mesma lógica, aqueles que receberiam em 2014 seriam contemplados em 2013. A universalização da cobertura programada para 2014 foi, assim, atingida no ano de 2013, e o reajuste de R\$1,80 para R\$2,20 para cada família cadastrada no cadúnico, previsto para 2015, ocorreu em 2014. O investimento estadual no cofinanciamento da assistência social, segundo relatório de gestão financeira da Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social, seria da ordem de 54 milhões ao final de 2014. A nova configuração está ilustrada na Tabela 2 a seguir.

**Tabela 2 – Escalonagem e previsão de valores investidos por ano e número de municípios beneficiados, após antecipação – MG, 2011 – 2014**

<b>Ano</b>	<b>Acréscimo Anual</b>	<b>Valor Anual Cumulativo</b>	<b>Municípios beneficiados</b>
2011	18.281.318,00	18.281.318,00	214
2012	24.761.133,81	42.274.359,73	822
	12.916.840,85		

2013		54.422.349,43	853
2014	5.911.284,00	60.333.633,43	853

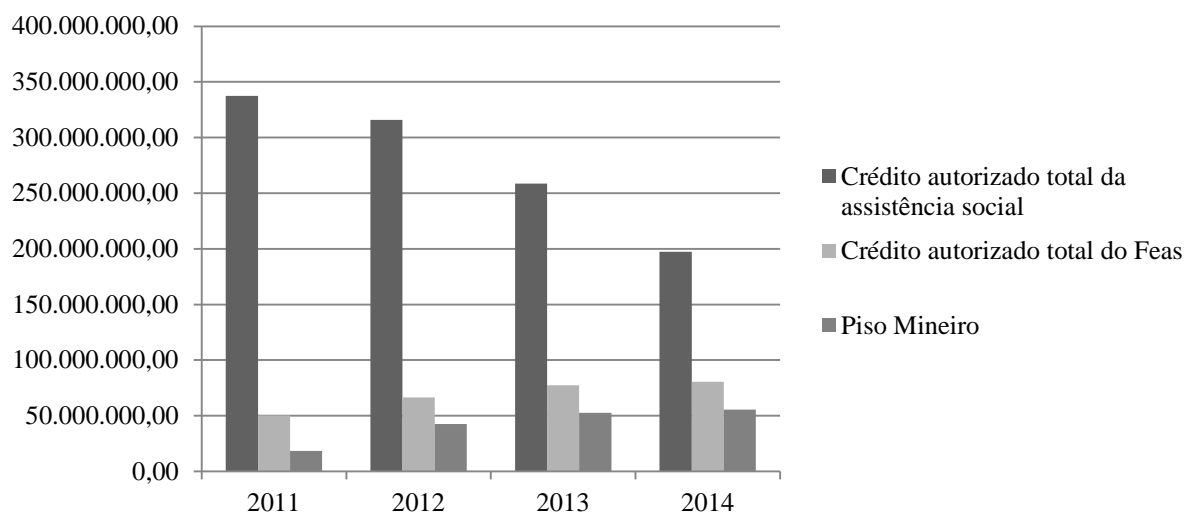
Fonte: Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social –Sedese (Arquivos Internos).

A operacionalização do Piso Mineiro se dava pelo preenchimento, pelos municípios, do Plano de Serviço, que constitui o instrumento eletrônico de validação das informações necessárias para a efetivação do repasse. As administrações municipais, no âmbito federativo, apresentam autonomia. Assim, caso decidissem aderir ao cofinanciamento estadual, deveriam preencher o Plano de Serviço, no qual especificariam os serviços que serão ofertados com os recursos provenientes do estado, de acordo com as demandas especificadas no Plano Municipal de Assistência Social. Após a conclusão do preenchimento, o Plano deveria ser aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O cadastro do município no Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais – Siafi, procedimento que permite a operacionalização do repasse, constituía a última etapa de preenchimento do plano que, assim, configurava condição *sinequanon* para o pagamento.

Vale ressaltar que no ano de 2015, o repasse deixou de ser vinculado ao preenchimento do Plano de Serviço, na medida em que foi feita uma adequação dos sistemas informatizados que possibilitou que o cadastramento do município no Siafi seja feito antes do preenchimento do plano. Essa decisão, justificada pelo caráter legal e automático do repasse, desburocratizou as transferências.

O gráfico 6 abaixo expõe a relação entre o crédito autorizado total da assistência social e os recursos do Piso Mineiro entre os anos de 2011 e 2014.

**Gráfico 6 – Relação entre os recursos do Piso Mineiro e o crédito autorizado total do FEAS, 2011 - 2014**



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Siafi-MG

O gráfico 6 permite afirmar que o Piso Mineiro constitui parcela significativa nos gastos do Feas, tendo representado, em 2011, 36% do crédito autorizado total, e a partir de 2012, aproximadamente 65%. No entanto, o gráfico demonstra também a baixa representação do Piso em relação ao orçamento total aprovado para a área de assistência social no estado.

## 5.2 Repasse de recursos pelo Sistema Fundo a Fundo (Sisfaf)

A partir da Constituição de 1988, a assistência social passou a ser entendida como uma obrigação estatal, e buscou-se romper com as práticas fragmentadas. As ações da assistência social passaram, assim, a serem vistas de maneira articulada, com ênfase na continuidade da prestação dos serviços. No que concerne ao financiamento, as normativas que sucederam a Constituição de 1988 estabeleceram um novo modelo, baseado na descentralização do financiamento da política, e na introdução da obrigatoriedade legal do repasse, em substituição às transferências voluntárias realizadas anteriormente, através de convênios. Nesse contexto, foi instituído o repasse fundo a fundo como mecanismo de transferências de recursos. Por transferência fundo a fundo, entende-se o

repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf/view>>. Acesso em 16 set. 2015.

O cofinanciamento estadual dos serviços socioassistenciais dependia, até 2014, diretamente do cumprimento das metas estabelecidas nos pactos firmados (SIMSUAS, Demonstrativo Sintético Físico Financeiro e Plano de Serviço), sendo bloqueado no caso de descumprimento. Essa determinação está contida no Art. 6º da Resolução CIB nº 7, datada de 23 de agosto de 2013, que também estabelece que aos municípios com irregularidades perante o Suas, será aplicado, juntamente com as instâncias deliberativas, o plano de providências<sup>21</sup>.

A prestação de contas pelos municípios é obrigatória em todos os processos de financiamento estabelecidos pelo estado, sejam os de transferência automática fundo a fundo ou os viabilizados por convênios e contratos de repasse. É realizada por meio do Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro do SUAS, instrumento de prestação de contas do cofinanciamento estadual dos serviços continuados de Assistência Social, no Sistema de Convênios (SIGCON). O Demonstrativo é elaborado pelos gestores e submetido à aprovação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que verificam o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Serviço dos Municípios.

O Governo Estadual, através do Feas, cofinancia o Piso Mineiro, bem como os serviços da série histórica<sup>22</sup> de proteção social básica e especial, gestão do trabalho, informação e monitoramento e apoio às instâncias de pactuação e controle social, asseguradas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012/2015.

Embora os recursos sejam executados pela unidade orçamentária do Fundo Municipal, atualmente o repasse de recursos do estado de Minas Gerais para os municípios ocorre para as prefeituras, e não para os fundos, que não possuem conta própria. O mesmo ocorre nos repasses da União para o estado de Minas Gerais. As transferências são realizadas ao Caixa 1 do tesouro estadual, o que faz com que, embora o Fundo Estadual de Assistência Social seja o responsável pela execução orçamentária, não haja plena autonomia na utilização dos recursos. Portanto, cabe destacar que embora o repasse fundo a fundo esteja inscrito na concepção do Piso, sua operacionalização não atende totalmente às disposições da NOB Suas, que estabelece o repasse pelo sistema fundo a fundo como principal instrumento de cofinanciamento.

O Piso Mineiro, em sua concepção operacionalizado via sistema fundo a fundo, constitui um importante incremento para a execução dos serviços sociais nos municípios, custeando os serviços e os benefícios eventuais. Diante da potencialidade desses recursos, o

---

<sup>21</sup>Contém sugestões para o aprimoramento da gestão municipal, naqueles casos de pendências ou irregularidades no âmbito do Suas.

<sup>22</sup> Refere-se aos serviços cofinanciados pelo estado de Minas Gerais antes da implantação do Suas.

presente trabalho buscará, a seguir, analisar como vem se dando o repasse do Piso, com ênfase no papel do estado no cofinanciamento da política no período de 2011 a 2014, e na análise da compatibilidade entre os repasses do Piso e a realidade dos municípios, ou seja, de sua progressividade (ou ausência de).

### **5.3 Histórico dos repasses do Piso entre os anos de 2011 e 2014**

Conforme previsto no processo de escalonagem dos municípios, em 2011, primeiro ano de operacionalização do Piso, 214 municípios receberam recursos referentes ao Piso Mineiro, sendo que o repasse para 100 deles justificava-se pelo prévio recebimento do cofinanciamento estadual, relativo ao Serviço Cras. A seleção dos outros 114 se deu pela hierarquização pelo critério populacional (do menor para o maior) e o cálculo do valor repassado se deu a partir do nº de famílias cadastradas no cadúnico, multiplicado por R\$1,80 – exceto nos casos dos municípios que eram cofinanciados antes de 2011, para os quais foi utilizado o valor de R\$2,20. A partir disso, a transferência realizada seria da ordem de 18 milhões de reais, distribuídos em repasses mensais. Verificou-se, a partir da sistematização de dados da DGFEAS, obtidos no Siafi, que o desempenho do cofinanciamento estadual, no âmbito de parcelas pagas, foi de 100%, ou seja, as 12 parcelas previstas foram pagas. Vale ressaltar, no entanto, que o pagamento, até o mês de Julho, se deu de maneira irregular. As três parcelas referentes à Janeiro, Fevereiro e Março foram pagas em Maio, enquanto a parcela de Abril foi paga em Junho. Em Julho, o repasse foi regularizado, tendo sido pagas as parcelas de Maio e Junho. Daí em diante, até o mês de Dezembro, o cofinanciamento se deu de maneira regular, de tal forma que as parcelas referentes ao mês foram pagas no mês imediatamente posterior. O valor total repassado foi da ordem de R\$ 18 milhões.

Em 2012, seguindo o critério populacional, foram selecionados, além dos 214 já cofinanciados em 2011, mais 608 municípios. Dessa forma, a previsão era de que 822 municípios recebessem os recursos do Piso. O valor total repassado seria da ordem de R\$ 42 milhões. A análise das informações contidas no Siafi, apontam que, naquele ano, foram pagas apenas 7 parcelas, ou seja, o desempenho estadual foi de aproximadamente 58%. Constatou-se, a partir disso, que o cofinanciamento estadual não atendeu aos requisitos previstos na normativa vigente, descumprindo a exigência de regularidade e automatismo da transferência. O valor repassado, previsto em R\$ 42.274.359,73, foi da ordem de R\$ 24 milhões.

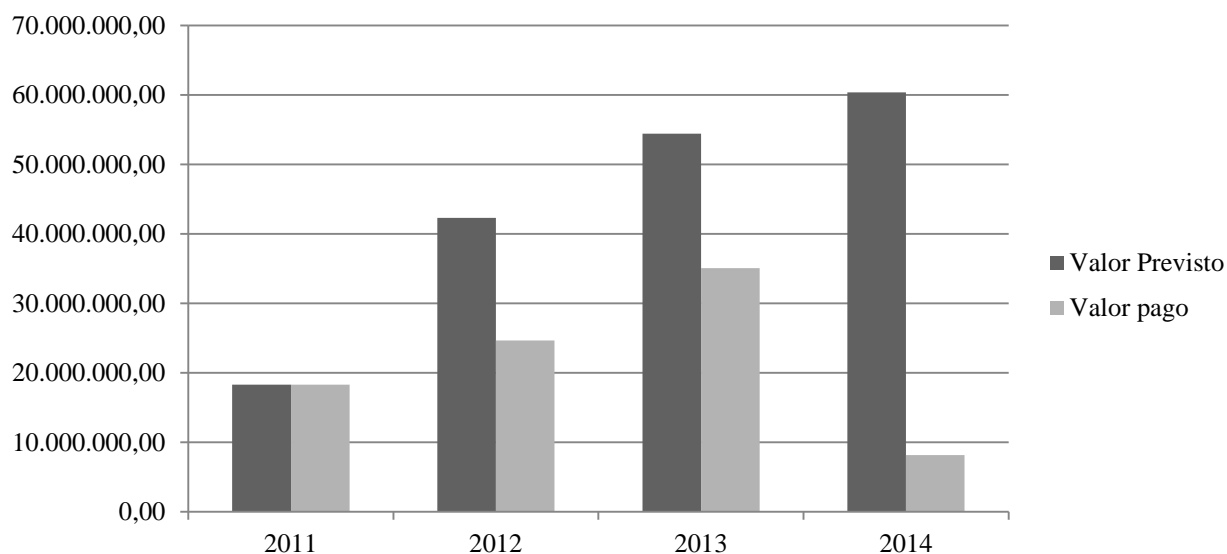
No ano de 2013, atingiu-se a universalização do repasse, e todos os 853 municípios passaram a ser contemplados pelo cofinanciamento. O valor repassado foi da ordem de 35 milhões de reais, enquanto o valor previsto havia sido aproximadamente R\$ 54

milhões, ou seja, a execução orçamentária foi de aproximadamente 66%.No entanto, cabe destacar que o Estado já acumulava um atraso, referente às 5 parcelas pendentes de 2012. Essas 5 parcelas foram pagas em Fevereiro de 2013, e ao longo do ano foram pagas 8 parcelas referentes a 2013. Sendo assim, o Estado acumulou um atraso de 4 parcelas, que foram transferidas para pagamento em 2014.

No ano de 2014, o valor previsto era da ordem de R\$ 60 milhões. No entanto, o repasse foi de aproximadamente R\$ 8 milhões, evidenciando um descontrole na irregularidade da transferência. No referido ano, o Estado acumulava um déficit de 4 parcelas referentes a 2013, que foram pagas entre Março e Maio de 2014. Por meio da Resolução Sedese nº 58 de 27 de Outubro de 2014, o Estado suspendeu temporariamente o repasse dos recursos do Piso nos casos em que foi constatado que o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias municipais vinculadas ao Piso Mineiro eram maior ou igual a oito parcelas. Além disso, foi suspenso o repasse aos municípios que apresentavam pendências no preenchimento do Demonstrativo do Sistema de Informação e Monitoramento do Suas – SIMSuas. Assim, foi estabelecido que seria feito o pagamento aos municípios que apresentassem saldo inferior a oito parcelas, sendo o repasse correspondente às parcelas de janeiro a agosto de 2014, deduzido o valor constatado do somatório dos saldos constantes nas contas municipais vinculadas ao Piso, informado pelos municípios ao SIMSuas. Cabe destacar que a suspensão do pagamento foi feita com base nos saldos municipais no mês de junho, mesmo mês em que os municípios haviam recebidos 4 parcelas atrasadas referentes a 2013, o que demonstra inconsistência no critério de suspensão adotado. A partir dessa determinação, 476 municípios não receberam sequer uma parcela dos recursos do Piso, e os demais tiveram o valor do repasse vinculado ao saldo constante na conta municipal.

A evolução da execução orçamentária dos recursos do Piso Mineiro entre os anos de 2011 e 2014 está ilustrada no Gráfico 6 abaixo, enquanto a irregularidade no repasse está explicitada na Tabela 3 adiante.

**Gráfico 6 – Execução Orçamentária do Piso Mineiro de Assistência Social, 2011 - 2014**



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Siafi-MG.

**Tabela 3 – Descontinuidade dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social, 2012 - 2014**

Ano	Nº de parcelas a serem pagas	Nº de parcelas pagas	Nº de parcelas atrasadas
2012	12	7	5 (pagas em fevereiro de 2013)
2013	12	8	4 (pagas entre março e maio de 2014)
2014	12	8*	4 (ainda não foram pagas)

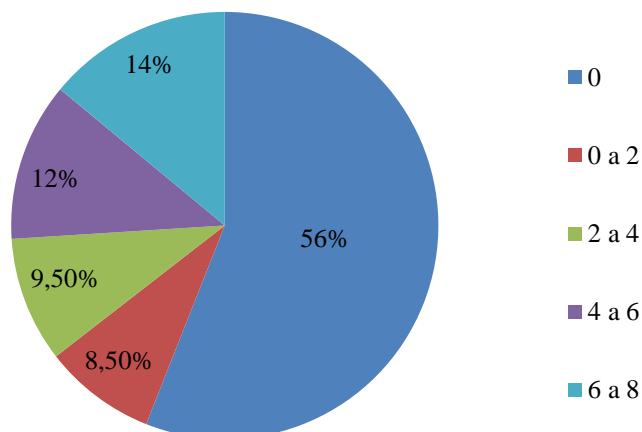
\*Conforme Resolução 58 de 27 de outubro de 2014

Fonte: Diretoria de Vigilância Social e Monitoramento – Sedese (Arquivos Internos).

Como é possível perceber, o ano de 2014 caracterizou-se por um completo descumprimento das normas de cofinanciamento por parte do estado de Minas Gerais. Em função das especificidades constatadas no referido ano, foi elaborada o Gráfico 7 a seguir, que expõe a distribuição dos municípios conforme o número de parcelas recebidas. Fica evidente que a maioria dos municípios teve o repasse completamente suspenso. O Gráfico ilustra que

56% dos municípios não receberam nenhuma parcela, enquanto os restantes 44% receberam entre 1 e 8 parcelas em 2014.

**Gráfico 7 – Distribuição dos municípios em função do número de parcelas do Piso Mineiro recebidas em 2014 - MG**



Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, é possível constatar a irregularidade e o caráter não-automático das transferências do Piso Mineiro entre os anos de 2012 e 2014, o que significa que a operacionalização do Piso não esteve totalmente de acordo com as determinações das normativas vigentes. A imprevisibilidade do repasse compromete o planejamento e, por consequência, a execução de ações por parte dos governos municipais.

Para além do cumprimento, por parte do estado, da função de cofinanciamento, uma importante questão se coloca: o modo como os municípios utilizam os recursos recebidos. Embora a execução financeira por parte dos municípios não seja o foco do estudo aqui realizado, cabe destacar que a Sedese realizou, em 2015, um diagnóstico a respeito desse tema, e constatou uma situação grave no que se refere ao saldo em conta municipal. Em 31 de dezembro de 2014, foi identificado um saldo superior a 10 parcelas ou maior do que R\$ 150.000,00 em 287 dos 853 municípios. Dentre esses 287, 189 municípios com 10 ou mais parcelas de saldo em conta do cofinanciamento federal e ou estadual para serviços e, 193 municípios com valor igual ou maior do que R\$ 150.000,00 em conta do cofinanciamento federal e ou estadual para serviços. Nesse contexto, o estado elaborou o Programa Qualifica

Suas<sup>23</sup>, com vistas a institucionalizar no Estado de Minas Gerais ferramentas de apoio, assessoramento técnico e qualificação continuados para as equipes profissionais da política de assistência social nos municípios, contribuindo para o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços e garantindo os direitos sociais à população mineira. O eixo 1 do Programa consiste em fornecer assessoramento técnico aos municípios que apresentam grande volume de recursos em estagnados em conta, orientando para práticas mais adequadas de gasto. Os critérios utilizados para priorização dos municípios que receberiam o assessoramento foram:

- Municípios com 10 ou mais parcelas de recursos de cofinanciamento estaduais e ou federal para serviços como saldo em conta;
- Municípios com mais de R\$ 150.000,00 de cofinanciamento estaduais e ou federais para serviços como saldo em conta.

O Programa Qualifica Suas constitui importante instrumento atual do governo de Minas Gerais para aprimoramento do financiamento da Assistência Social. Conforme discutido anteriormente, o ente estadual, além da função de cofinanciamento, deve prestar assessoramento técnico aos municípios, garantindo a utilização adequada dos recursos. O foco deste trabalho, cabe lembrar, é analisar o cumprimento do cofinanciamento estadual, via Piso Mineiro. Constatou-se que entre 2011 e 2014 os repasses foram realizados de maneira irregular. Essa irregularidade impõe uma importante questão: afinal, quem está recebendo esse recurso? A próxima seção constitui um diagnóstico dessas transferências com foco na realidade regional do estado.

#### **5.4 O Piso Mineiro e os territórios de desenvolvimento**

Buscando identificar a relação entre os repasses do Piso Mineiro e a realidade regional do estado, foi elaborada uma análise comparativa entre o valor global repassado entre 2011 e 2014 e os territórios de desenvolvimento<sup>24</sup> de Minas Gerais. Primeiramente, vale destacar a distribuição dos municípios mineiros por território de desenvolvimento, exposta no Gráfico 8 abaixo.

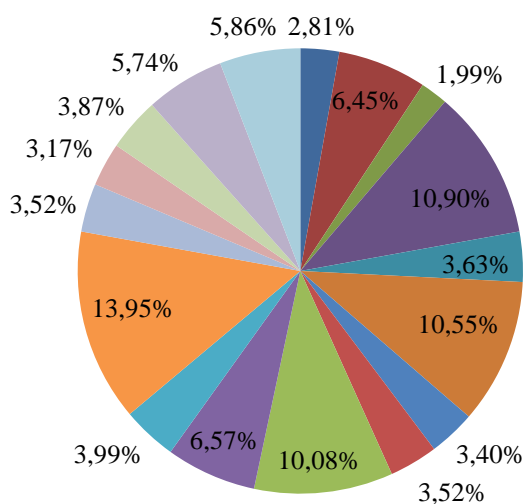
---

<sup>23</sup> Aprovado pela Resolução nº522 de 2015 do Ceas, o programa é estruturado em quatro eixos, sendo eles: Plano de Apoio Técnico para Indução Orientada dos Gastos e Aprimoramento da Gestão do Suas, Capacitação Continuada, Criação do Núcleo de Educação Permanente do Suas de Minas Gerais, e Supervisão Técnica aos Trabalhadores do Suas.

<sup>24</sup> O Governo de Minas Gerais, a partir da análise das características dos municípios do estado, os reuniu em áreas que possuem interesses socioeconômicos e geográficos similares. O estado foi dividido em 17 territórios de desenvolvimento, que subsidiarão as políticas públicas do governo na gestão 2015 – 2018.

**Gráfico 8 - Distribuição dos municípios por território de desenvolvimento - MG, 2015**

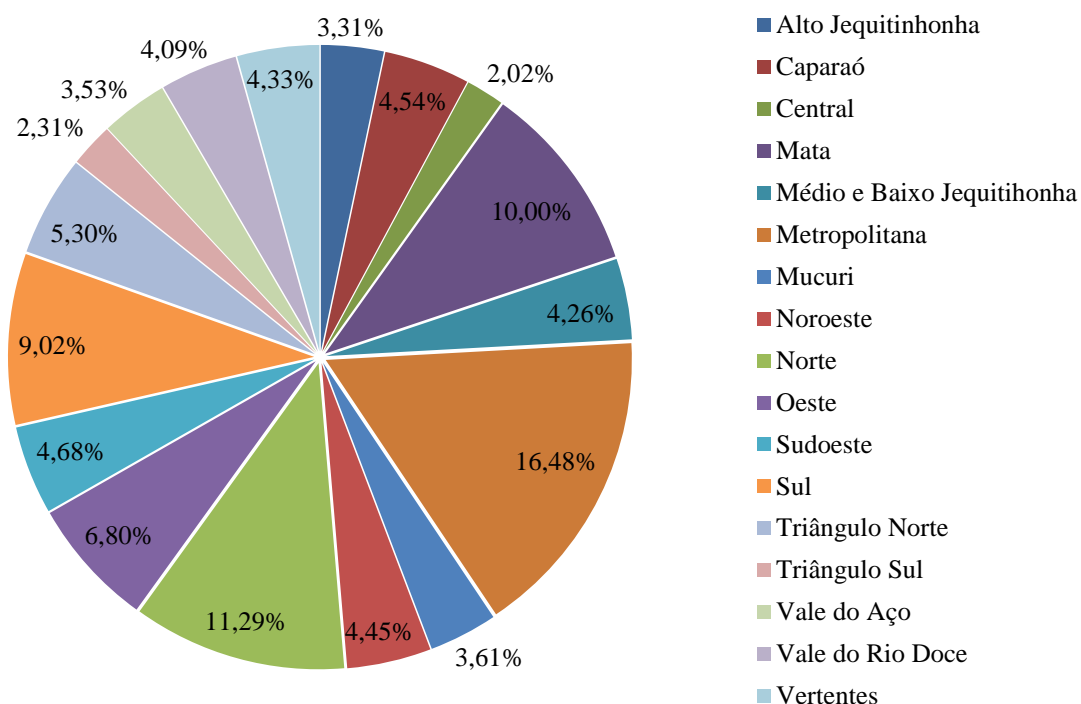
- |                      |                               |                 |
|----------------------|-------------------------------|-----------------|
| ■ Alto Jequitinhonha | ■ Caparaó                     | ■ Central       |
| ■ Mata               | ■ Médio e Baixo Jequitinhonha | ■ Metropolitana |
| ■ Mucuri             | ■ Noroeste                    | ■ Norte         |
| ■ Oeste              | ■ Sudoeste                    | ■ Sul           |
| ■ Triângulo Norte    | ■ Triângulo Sul               | ■ Vale do Aço   |
| ■ Vale do Rio Doce   | ■ Vertentes                   |                 |



Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico acima expõe que os territórios Sul e Mata concentram o maior número de municípios do estado. A relação entre os repasses do Piso Mineiro e os territórios de desenvolvimento está ilustrada no Gráfico 9 a seguir.

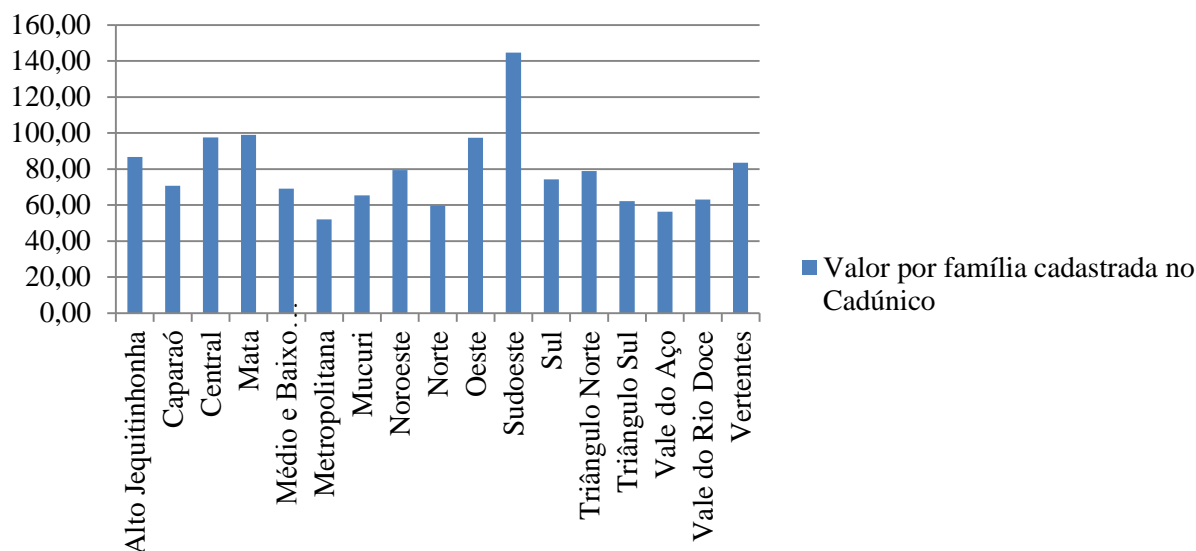
**Gráfico 9 - Repasses do Piso Mineiro por território de desenvolvimento - MG, 2011 - 2014**



Fonte: Elaboração Própria.

A similaridade entre os gráficos 8 e 9 permite afirmar que os repasses do Piso entre 2011 e 2014 foram coerentes com o número de municípios em cada território de desenvolvimento, ou seja, os territórios com maior número de municípios de fato receberam o maior volume de recursos. Cabe destacar, no entanto, que nos dois territórios com maior número de municípios – Sul e Metropolitana – a distribuição de recursos não foi proporcional. A região com maior quantidade de municípios – Sul – recebeu menos recursos do que a região com o segundo maior número de municípios – Metropolitana. Tendo em vista o critério de cálculo do Piso – o número de famílias cadastradas no Cadúnico – o Gráfico 10 a seguir expõe a relação entre o valor recebido pelos territórios de desenvolvimento entre 2011 e 2014 e o total de famílias cadastradas no Cadúnico. Assim, o gráfico explicita o valor repassado por família cadastrada nos territórios. O cálculo desse valor teve como objetivo analisar a correspondência o critério de cálculo do repasse e o valor de fato transferido.

**Gráfico 10 - Distribuição dos territórios de desenvolvimento segundo total repassado por família cadastrada no Cadúnico - MG, 2011-2014**



Fonte: Elaboração Própria.

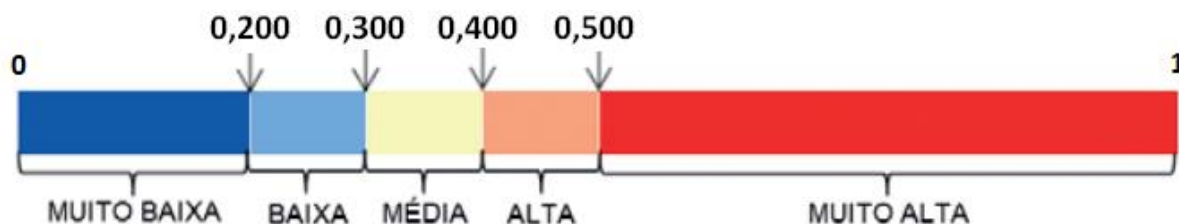
Como é possível perceber, o território que recebeu maior volume de recursos – Metropolitana – recebeu o menor valor por família (R\$52,00), enquanto o território Sudoeste, que recebeu um valor pequeno em relação ao valor global repassado (4,38%), recebeu o maior valor por família (R\$ 140,00 aproximadamente). Prosseguindo na análise, constata-se que no território Sul, que recebeu um valor significativo de recursos (9,2% do total), o valor por família foi de R\$ 74,00, inferior ao de 8 territórios. Por outro lado, o território Central, que recebeu aproximadamente 2% do valor repassado, recebeu um dos maiores valores por família (R\$97,50). Não foi possível, desse modo, identificar uma correspondência entre o número de famílias cadastradas no Cadúnico no território e o valor que esse território recebeu entre 2011 e 2014. Essa constatação impõe uma importante questão, suscitada pelo trabalho, que não visa respondê-la. Por quê, alguns territórios receberam um valor maior por família, embora os critérios prevejam o mesmo valor por família? Ainda na esfera da análise do perfil da alocação dos recursos do Piso, a próxima seção visa relacionar os repasses realizados à vulnerabilidade dos municípios.

### 5.5 Os repasses do Piso Mineiro e o IVS municipal

A presente seção visa comparar os repasses do Piso ao perfil de vulnerabilidade dos municípios mineiros, identificando a destinação dos recursos do estado. Para tal, foi utilizado o

Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica- IVS. A definição de vulnerabilidade utilizada pelo índice refere-se à ausência ou insuficiência de ativos cuja ausência indica não observância dos direitos sociais, e o valor do índice varia entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à situação ideal, ou seja, ausência de vulnerabilidade, e 1 indica a pior situação, ou seja, vulnerabilidade máxima. A Figura 1 a seguir ilustra a classificação do IVS.

**Figura 1 –Classificação da vulnerabilidade social de acordo com o IVS**



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios brasileiros (IPEA, 2015).

É importante ressaltar que o estado, no contexto das relações federativas, apresenta o papel de coordenação e, nesse sentido, deve buscar reduzir as desigualdades. Esta análise visa verificar em que medida o estado de Minas Gerais desempenhou essa função, no âmbito dos repasses do Piso Mineiro. A análise consistiu em uma confrontação entre os IVS dos municípios mineiros e o valor referente ao Piso recebido entre 2011 e 2014. No âmbito de cada faixa de vulnerabilidade acima ilustrada, foi calculada a média de recursos recebidos nesses 4 anos. A fim de facilitar a visualização e a análise aqui proposta, as faixas “muito alta” e “alta” vulnerabilidade foram unificadas, bem como as faixas “muito baixa” e “baixa”. O número de municípios mineiros, para cada faixa de vulnerabilidade, está exposto na Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4 – Distribuição dos municípios mineiros segundo faixa de vulnerabilidade do IVS  
– Minas Gerais, 2015**

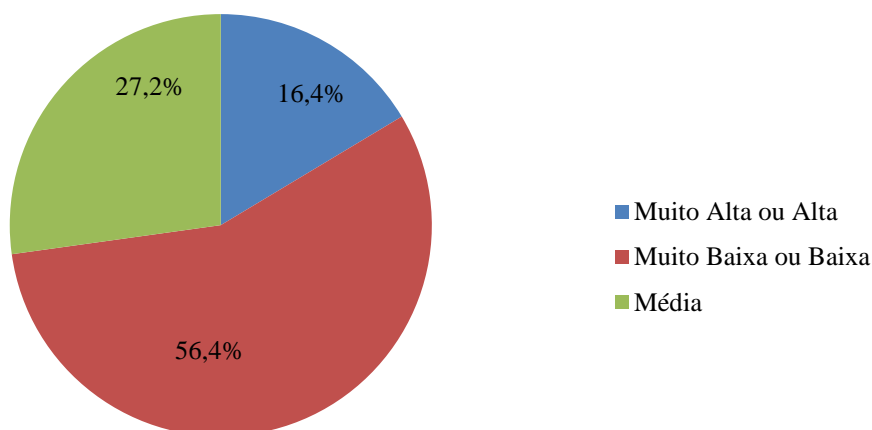
<b>Vulnerabilidade segundo o IVS</b>	<b>Nº de municípios</b>	<b>Percentual de municípios</b>
Muito Baixa ou Baixa	424	49,7%
Média	261	30,6%
Muito Alta ou Alta	168	19,6%

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (IPEA, 2015)

Conforme expõe a Tabela, a maioria dos municípios mineiros apresenta, de acordo com a classificação do IVS, baixa ou muito baixa vulnerabilidade (49,7%). Em seguida, a maior parte apresenta média vulnerabilidade (30,6%). As cidades mineiras caracterizadas por muito alta ou alta vulnerabilidade são minoria (19,6%). A partir disso, é possível constatar que a maior parte dos municípios em Minas Gerais encontra-se em uma situação favorável em termos de vulnerabilidade.

Primeiramente, o esforço realizado foi o de identificar, no total de recursos do Piso repassados entre 2011 e 2014, o percentual destinado à cada faixa de vulnerabilidade. O resultado encontrado está ilustrado no Gráfico 11 abaixo.

**Gráfico 11 - Percentual de recursos do Piso Mineiro repassados por faixa de vulnerabilidade - MG, 2011-2014**



Fonte: Elaboração Própria

O Gráfico 11 informa que a maior parte dos recursos totais do Piso repassados entre 2011 e 2014 destinou-se aos municípios de baixa ou muito baixa vulnerabilidade (56,4%), enquanto os municípios de muito alta ou alta vulnerabilidade receberam apenas 16,4% do valor global cofinanciado no período. A Tabela 5 a seguir mostra, por faixa de vulnerabilidade, a média do valor referente ao Piso Mineiro recebido pelos municípios entre 2011 e 2014.

**Tabela 5 – Média de recursos do Piso recebidos por faixa de vulnerabilidade – MG, 2011-2014**

<b>Vulnerabilidade segundo o IVS</b>	<b>Média dos recursos do Piso recebidos entre 2011 e 2014</b>
Muito Baixa ou Baixa	R\$ 178.955,82
Média	R\$ 140.346,24
Muito Alta ou Alta	R\$ 131.244,86

Fonte: Elaboração Própria

Conforme é possível observar na Tabela acima, os municípios de muito baixa ou baixa vulnerabilidade receberam, em média, mais recursos que os demais. Os valores médios

repassados nesse período diminuem à medida em que se aumenta a vulnerabilidade social. Assim, os municípios de muito alta vulnerabilidade apresentaram a menor média de recursos recebidos, o que indica que os recursos do Piso, em termos absolutos, foram destinados majoritariamente aos municípios de menor vulnerabilidade. Esse dado sugere um caráter de regressividade do repasse. Vale lembrar, no entanto, que o critério de cálculo do Piso é feito com base no número de famílias cadastradas no CadÚnico e, assim é importante verificar a distribuição de recursos em termos relativos. A Tabela 6 a seguir explicita o total de recursos recebidos pelos municípios – distribuídos por faixa de vulnerabilidade - em função do número de famílias cadastradas no CadÚnico. Em um esforço no sentido de encontrar o valor recebido por família mais aproximado possível, a Tabela foi elaborada com base nas cinco faixas de vulnerabilidade do IVS.

**Tabela 6 - Valor recebido por família cadastrada no CadÚnico – MG, 2011 - 2014**

<b>Faixa</b>	<b>Total de Famílias Cad Único</b>	<b>TOTAL RECEBIDO</b>	<b>Total Recebido/Número de famílias</b>
Muito Alta	46.697	R\$ 2.752.871,79	R\$ 58,95
Alta	264.528	R\$ 19.296.264,52	R\$ 72,94
Média	545.105	R\$ 36.630.369,83	R\$ 67,19
Baixa	900.665	R\$ 63.412.434,20	R\$ 70,40
Muito Baixa	150.051	R\$ 12.464.833,32	R\$ 83,07

Fonte: Elaboração Própria

A análise da Tabela 6 permite afirmar o Piso destinou, entre 2011 e 2014, um valor não muito discrepante por família cadastrada no CadÚnico, independente da faixa de vulnerabilidade do município. Cabe destacar, todavia, que os municípios de muito baixa vulnerabilidade receberam um valor maior por família, enquanto os municípios de muito alta vulnerabilidade receberam o menor valor por família cadastrada. Esse dado confirma a regressividade identificada nos valores médios repassados e na distribuição global dos

recursos. É possível relacionar esse dado com a capacidade técnica dos municípios, na medida em que municípios de maior vulnerabilidade – majoritariamente de pequeno porte - tendem a apresentar menos capacidade de reter uma massa de profissionais especializados e menor capacidade institucional<sup>25</sup> e, assim, acabam por receber menos recursos, pois não conseguem cumprir as exigências para o repasse. A Tabela 7 a seguir apresenta, conjuntamente, o total repassado por faixa de vulnerabilidade e número de municípios por faixa, e demonstra que o valor repassado apresentou correspondência com o número de municípios, ou seja, as faixas de vulnerabilidade com maior número de municípios de fato receberam um valor maior, e vice-versa.

**Tabela 7 – Total repassado e número de municípios por faixa de vulnerabilidade – MG, 2011 -2014**

<b>Faixa de Vulnerabilidade</b>	<b>Número de municípios</b>	<b>Valor repassado</b>
Muito Alta ou Alta	168	R\$ 22.049.136,32
Média	261	R\$ 36.630.369,83
Muito Baixa ou Baixa	424	R\$ 75.877.267,52

Fonte: Elaboração Própria.

### **5.6 Os repasses do Piso Mineiro e o gasto municipal em Assistência Social**

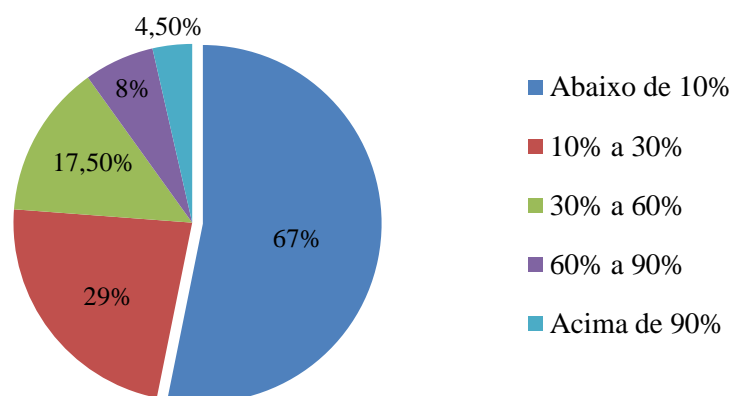
A presente seção visa relacionar os repasses do Piso com os gastos que os municípios apresentam na área de assistência social, ou seja, objetiva identificar em que medida o cofinanciamento estadual, entre 2011 e 2014, apresentou correspondência com os esforços orçamentários dos municípios na assistência social. Foram utilizados os dados do IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Primeiramente, foi calculada a relação entre o Piso *per capita* anual e o gasto total em assistência social *per capita* no ano. Esse resultado fornece uma medida da participação do Piso Mineiro no gasto total em assistência do município, e permite identificar quais municípios são mais ou menos dependentes desse

<sup>25</sup> De acordo com Carneiro & Brasil (2010), os municípios, especialmente os de pequeno porte, apresentam deficiências no âmbito institucional, caracterizando-se, segundo os autores, por “[...] traços de clientelismo, patrimonialismo e nepotismo.” (Carneiro, Brasil, 2010, p. 102).

cofinanciamento estadual. O ano analisado foi 2013, em função da universalização que ocorreu nesse ano, do caráter recente, e da irregularidade constatada no ano de 2014.

O Gráfico 12 a seguir ilustra a relação entre o Piso e o gasto total em assistência (*per capita*) dos municípios em 2013. Vale lembrar que nesse ano todos os 853 municípios receberam o cofinanciamento estadual, em função dos critérios de escalonagem adotados e da universalização atingida antecipadamente.

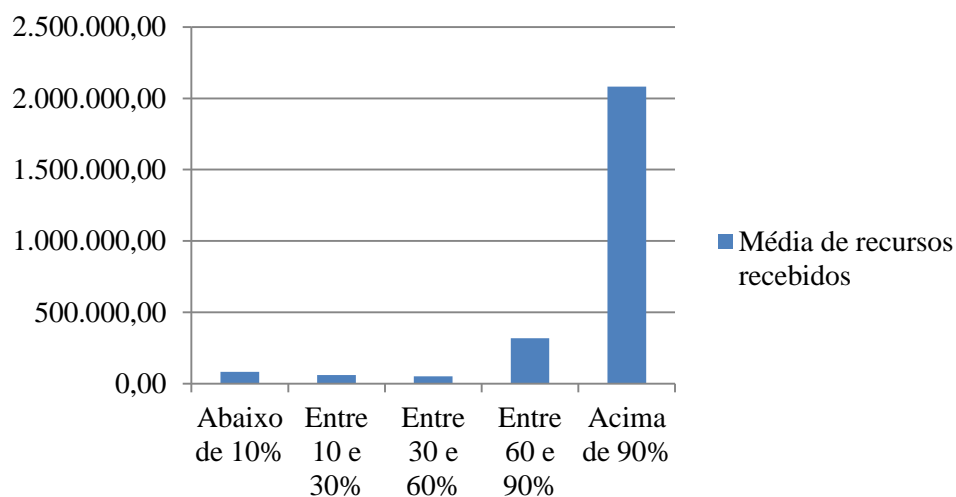
**Gráfico 12 - Distribuição dos municípios de acordo com o percentual de participação do Piso *per capita* no gasto total em Assistência *Per Capita* - MG, 2013**



Fonte: Elaboração Própria

O Gráfico explicita que, para 67% dos municípios mineiros, o Piso representou um valor muito pequeno em relação ao gasto total em assistência no ano de 2013 (menos de 10% de participação). Cabe destacar, a partir desses dados, que os municípios, no período analisado, apresentaram um grau de dependência baixo em relação ao Piso. O gráfico a seguir indica o valor médio recebido pelos municípios, distribuídos por percentual de participação do Piso no gasto total em assistência.

**Gráfico 13- Valor médio repassado por municípios de acordo com o percentual de participação do Piso no gasto em assistência social - MG, 2013**

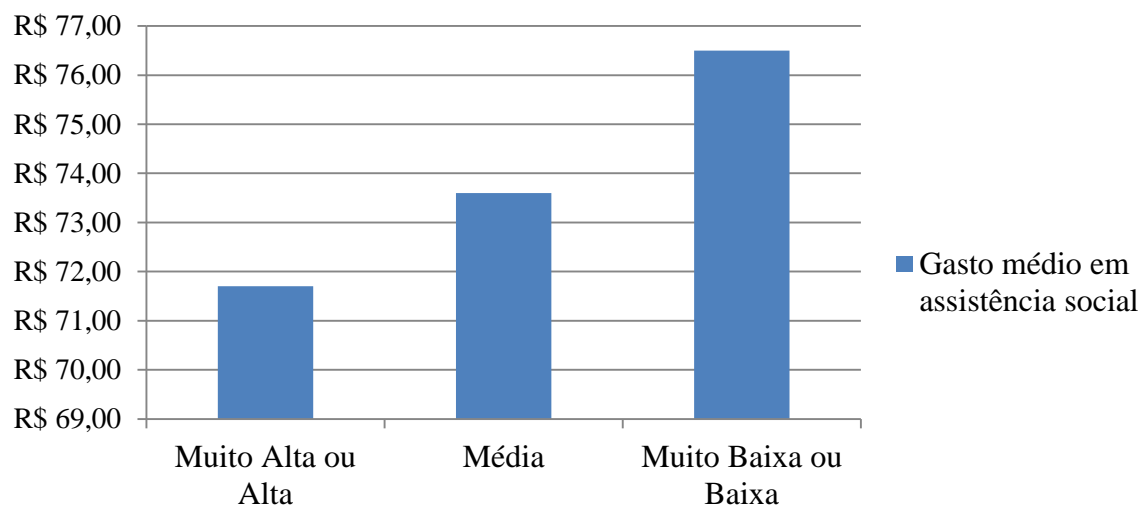


Fonte: Elaboração Própria.

Os dados do gráfico apontam que os municípios que apresentam maior relação entre o Piso *per capita* e o gasto total em assistência *per capita*, em 2013, receberam em média um valor muito superior do Piso do que os demais. Vale sublinhar, ainda, que os municípios menos dependentes do Piso (participação inferior a 10%) receberam, em média, mais do que os municípios que apresentam participação entre 10% e 60%.

A segunda análise consistiu em comparar o gasto médio dos municípios em assistência social e as faixas de vulnerabilidade do IVS, também em 2013. Essa relação está apresentada no Gráfico 14 abaixo.

**Gráfico 14 - Gasto *per capita* médio em assistência social por faixa de vulnerabilidade do IVS - MG, 2013**



Fonte: Elaboração Própria.

A partir do gráfico é possível concluir que o grau de vulnerabilidade e o investimento na área da assistência social apresentaram, em 2013, correspondência inversa, ou seja, quanto menor o gasto em assistência social, maior a vulnerabilidade municipal. O fato de os recursos do Piso terem sido destinados, principalmente, aos municípios de muito baixa vulnerabilidade, significa, assim, que esses recursos priorizaram, também, os municípios que investiram mais na assistência social. Vale ressaltar que a reduzida capacidade técnica pode ser uma explicação para o baixo gasto em assistência social, na medida em que os municípios mais vulneráveis e menos capacitados institucionalmente apresentam dificuldades em investir os recursos.

Essa análise permitiu constatar que há um descompasso entre os critérios de repasse do Piso Mineiro e a destinação dos recursos, na medida em que houve uma desigualdade no valor repassado por família em termos de territórios de desenvolvimento e vulnerabilidade municipal. Nesse sentido, este trabalho lança uma pergunta: o que explica essa desigualdade, ou seja, quais os fatores que fizeram com que determinados territórios e municípios recebessem um valor maior por família? Além disso, a análise realizada indicou a irregularidade e o caráter de regressividade do Piso Mineiro.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da trajetória da política de assistência social no Brasil revela um processo de institucionalização tardio, caracterizado por ações fragmentadas e por um histórico de filantropia e atuação marginal do Estado. A Constituição de 1988 representou uma mudança de paradigma para área, na medida em que a referida política foi inserida no tripé da Seguridade Social e passou a configurar uma política pública, tendo o Estado como protagonista em sua provisão.

Além da trajetória histórica da área, outro aspecto configura elemento central para a compreensão da política de assistência social no Brasil: o modelo federativo brasileiro. O sistema de proteção social brasileiro é efetivado no âmbito da descentralização das políticas sociais e da necessidade de estabelecimento de relações intergovernamentais cooperativas e coordenadas.

Apesar dos avanços que a Constituição introduziu na área da assistência social, as características herdadas historicamente dificultaram a consolidação das determinações constitucionais. Assim, a política contou com normativas subsequentes à Constituição, como a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, em 1993. Cabe ressaltar, no entanto, que a incorporação da assistência social no escopo de ações prioritárias do governo ocorreu a partir de 2002, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a publicação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas). A Pnas estabeleceu as diretrizes para a operacionalização da política, e a criação do Suas, que configura a materialização da concepção da política, expressa nas normativas anteriores.

Ainda no âmbito da institucionalização da política, destaca-se um importante pilar de sustentação: o financiamento. A institucionalização do financiamento, ou seja, a especificação de aporte e fontes de recursos para cada ente federado, a universalidade, a previsibilidade, a regularidade, e a transparência, configura uma base fundamental para o estabelecimento de planejamento de longo prazo e execução de ações coordenadas. O financiamento da assistência social caracterizou-se, historicamente, pela desarticulação em relação aos avanços alcançados na institucionalização da política. Se por um lado, a política evoluía nos aspectos conceituais e institucionais, por outro o seu modelo de financiamento permanecia engessado, centralizado, e ineficaz. A Pnas introduziu mudanças nesse sentido, tendo determinado aspectos balizadores para o financiamento da política, dos quais vale ressaltar a responsabilidade compartilhada entre os entes federados.

Este trabalho buscou analisar o cofinanciamento da assistência social no âmbito do estado de Minas Gerais entre 2011 e 2014. Para tal, foram analisados os repasses do Piso Mineiro de Assistência Social, que configura o principal instrumento do estado para a execução de sua função de cofinanciador. Foram utilizados os dados dos documentos internos da DGFEAS, bem como do Siafi-MG e do Portal da Transparência.

Primeiramente, foi elaborado um diagnóstico dos repasses entre 2011 e 2014, nunca antes documentados. A análise revelou que os repasses ocorreram de maneira irregular e não-automática. A partir de 2012, as parcelas foram pagas irregularmente, o que acaba por comprometer o planejamento e a efetivação da política pelos municípios. Em 2012 foram pagas apenas 7 das 12 parcelas. As 5 parcelas atrasadas foram pagas em 2013, juntamente com 8 parcelas referentes a esse ano. Sendo assim, 4 parcelas foram atrasadas para 2014, ano no qual o cofinanciamento foi negligenciado. Apenas as parcelas referentes a 2013 foram pagas a todos os municípios. O estado, por meio da Resolução nº58 de 2014, suspendeu o repasse aos municípios que tivessem um saldo superior a 8 parcelas em conta, ou que apresentassem pendências no preenchimento do Demonstrativo do SIMSuas. Para os municípios não incluídos nessas condições, foi cofinanciado um valor proporcional ao saldo constante na conta municipal e referente às parcelas de janeiro a agosto. Desse modo, em 2014, nenhum município recebeu devidamente as 12 parcelas, e 57% dos municípios não receberam nenhuma parcela do Piso.

Em seguida, os repasses foram analisados com foco nos territórios de desenvolvimento do estado e, a partir da análise da distribuição dos municípios por território, bem como do número de famílias cadastradas no Cadúnico em cada território, verificou-se que não foi possível estabelecer uma correspondência entre o número de famílias e o valor repassado entre 2011 e 2014, ou seja, os territórios com maior número de famílias cadastradas não receberam necessariamente um aporte maior de recursos do Piso.

A segunda dimensão da análise, que consistiu em uma comparação entre os valores repassados e a vulnerabilidade dos municípios, apontou que, no âmbito da distribuição global dos recursos, os municípios de baixa vulnerabilidade receberam mais recursos que os demais, seguidos pelos de média e, em seguida, pelos de alta ou muito alta vulnerabilidade. Em termos relativos, ou seja, o valor repassado por família cadastrada no Cadúnico em cada faixa de vulnerabilidade explicita que os municípios de muito baixa vulnerabilidade receberam um valor superior por família (R\$83,00 aproximadamente), enquanto os municípios de alta vulnerabilidade receberam o menor valor por família (R\$58,00

aproximadamente). Esses dados apontam para um caráter de regressividade do Piso, que entre 2011 e 2014 destinou mais recursos, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, aos municípios de menor vulnerabilidade. . Nesse contexto cabe destacar a baixa capacidade institucional dos municípios de maior vulnerabilidade, que dificulta o cumprimento, por parte da gestão municipal, dos requisitos para o recebimento do recurso. O sucesso do processo de descentralização pressupõe a adequação das ações à capacidade financeira e gerencial dos governos locais. O Programa Qualifica Suas, recém criado no âmbito da Sedese, apresenta enorme importância nesse sentido, na medida em que visa fornecer aos municípios com menor engenharia institucional melhores condições técnicas para o devido cumprimento dos trâmites relacionados ao Piso Mineiro. É forçoso ressaltar que para além da função de cofinanciador, o estado tem a obrigação de assessorar tecnicamente os municípios. O aprimoramento da capacidade técnica visa, além de facilitar o acesso ao recurso, conferir qualidade na gestão desses recursos. Vale ressaltar que os saldos estagnados nas contas municipais apresentaram, no diagnóstico realizado pela Sedese, números alarmantes, da ordem de 200 milhões de reais.

A relação entre os repasses do Piso e os gastos municipais em Assistência Social indica que, em 2013, o Piso *per capita* representou, para a maioria dos municípios mineiros (67%), um valor baixo em relação ao gasto total *per capita* em assistência social. Esse dado revela uma baixa dependência dos municípios em relação ao Piso. No entanto, cabe destacar que para 4,5% dos municípios mineiros, o Piso representou mais do que 90% do gasto total em assistência. A análise apontou, ainda, que os municípios de maior vulnerabilidade, de acordo com as faixas do IVS, apresentaram um gasto médio menor em assistência do que os municípios de menor vulnerabilidade.

Nesse sentido, conclui-se que embora o estado tenha a obrigação de contribuir para o cofinanciamento, e apesar dos critérios do Piso serem progressivos, em função dos percalços apresentados, os repasses não atenderam totalmente a esse princípio, tendendo, inclusive, à regressividade. No âmbito das relações federativas, o estado tem a obrigação de coordenar e, através dessa coordenação, reduzir as desigualdades. O Piso, como foi possível perceber, não contribuiu para a consolidação desse papel. Os repasses indicam, ainda, que a institucionalização do financiamento da assistência social, fundamental para o planejamento e desenvolvimento de ações coordenadas, é ainda incipiente em Minas Gerais. A irregularidade dos repasses e a falta de compromisso com as funções de cofinanciador e coordenador,

subscritas em sua categoria de ente federado, explicitam que o estado não desempenhou sua função de cofinanciamento em total conformidade com a concepção da política.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva (Impresso), São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo.** Rev. bras. Ci. Soc. São Paulo, v. 14 , n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 23 ago.2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS.** Brasília: MDS/SUAS, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007.** Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.** 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno Suas. **Financiamento da Assistência Social no Brasil.** Nº 05. Ano 05 Brasília, dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição Federal.** Brasília. 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social,** n. 8.742, de 07 de setembro de 1993. Brasília. 1993.

CARDOSO JR., J. C. & JACCOUD, L. 2005. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

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.

CARVALHO, Ailton Mota de. Estado, **Descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil.** Economia, Sociedad y Territorio. Toluca/México, v. 3, n. 12, p. 539- 556, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política Social: alguns aspectos relevantes para a discussão**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, p.87-132.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; MOREIRA, Maíra dos Santos. **A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2009**. 8º Encontro da ABCP 01 a 04 de agosto de 2012 Gramado, RS. Disponível em <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/13\\_7\\_2012\\_9\\_5\\_19.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/13_7_2012_9_5_19.pdf)> Acesso em 30.Ago.2015.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. Rev. Sociol. Polit. vol.19 no.39 Curitiba June 2011.

COUTO, Berenice. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, p.205-217.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. *Lua Nova* [online]. 1991, n.24, pp. 85-116.ISSN 0102-6445. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>> Acesso em 08.set. 2015.

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92**. In: Economia e sociedade: revista do Instituto de Economia da UNICAMP, 1997, p. 183-238.

FARIA, C. A. P.. **Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem Estar Social**. In: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB), Rio de Janeiro, n. 46, 1998, p. 39-71.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Econ. aplic., São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abril-junho 2007

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA, Texto para discussão 1724 – **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social** – DF, BRASIL -2010.

JACCOUD, Luciana. **Política Social no Brasil: Debates e Desafios**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, p. 57-86.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell. **Análise da política de assistência social sob a ótica da descentralização: enfocando Minas Gerais**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual Nº 179, de 1º de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. Belo Horizonte, MG, 01 jan. 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Gestão e acompanhamento das ações do PPAG: relatório técnico**. Belo Horizonte: DGFEAS, 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Resolução n. 459/2010, de 29 de dezembro de 2010.** Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Resolução n. 16/2009, de 04 de março de 2009.** Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos do cofinanciamento estadual dos serviços e ações socioassistenciais continuados, e sua prestação de contas, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Belo Horizonte. 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Resolução n. 01/2012, de 06 de janeiro de 2012.** Antecipa a transferência de recursos do Piso Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Resolução nº 034, de 22 de abril de 2009.** Institui e regulamenta o Sistema de Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais- SIM. Belo Horizonte. 2009.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais.** Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

SPOSATI, Adaílza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, p. 13-56.

TAVARES, Gisele. **O financiamento da política de Assistência Social na era Suas.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, p.229-258.



# ANEXO I: Organograma da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

