

NOTA TÉCNICA CONGEMAS NO. 03
(DES) FINANCIAMENTO PÚBLICO DO SUAS EM TEMPOS DE CRISE
Agosto/ 2017.

Introdução

Esta nota traz um estudo preliminar da execução financeira de algumas despesas que se expressam em transferências federais aos municípios para apoio aos serviços e à gestão do SUAS, conforme determina a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742/1993, alterada pelo Lei 12.435/2011. O objetivo é contribuir com as discussões do CONGEMAS sobre cofinanciamento federal diante das frequentes reclamações dos municípios sobre a lentidão nos repasses do governo federal e a escassez de recursos para manutenção dos serviços socioassistenciais e a dificuldade de cumprimento do padrão básico de funcionamento requerido pelo SUAS.

Trata-se de uma análise a partir de informações obtidas no portal de transparência do orçamento federal, disponível em: www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Cabe destacar que os valores analisados são nominais, visto que não foi aplicado qualquer índice de correção nos recursos liquidados, mesmo que ainda não tenham sido pagos efetivamente.

O texto está organizado em três subseções de modo a recuperar o sentido do cofinanciamento no SUAS e o papel do governo federal como órgão coordenador da Política Nacional de Assistência Social, os impactos da crise nos repasses dos recursos federais aos municípios e os efeitos efetivos do congelamento dos gastos sociais no exercício de 2017.

A lógica do cofinanciamento no SUAS

Desde a sua criação e implantação em 2005, o SUAS é o modelo de atendimento da assistência social fundado no pacto republicano de responsabilidades compartilhadas na gestão dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social. O que quer dizer que os três entes federados são corresponsáveis na organização e gestão de prestações e provisões públicas – de base territorial - no município onde vivem as pessoas que necessitam de proteção social não contributiva, particularmente os segmentos estruturalmente mais vulnerabilizados da população.

No pacto federativo brasileiro desenhado a partir da Constituição Federal de 1988, cabe ao município e Distrito Federal as ofertas diretas dos serviços públicos, atribuindo-se aos demais entes federados – União e Estados - o compromisso de apoiá-lo técnica e financeiramente de modo a garantir a todos que necessitem, o acesso ao conjunto de garantias socioassistenciais previsto na Lei: renda, acolhida e convívio. E, embora existam

competências específicas atribuídas a cada ente federado, a estrutura e dinâmica próprios de um sistema nacional impõem às três instâncias de governo relações interfederativas centradas na cooperação e compromisso mútuo de modo a assegurar a sustentabilidade técnica e financeira do sistema.

No caso em particular do governo federal, a sua participação no cofinanciamento de serviços públicos é indispensável para a institucionalização e equilíbrio do pacto federativo. As transferências federais têm sido reconhecidas como importante mecanismo de indução da reciprocidade e colaboração entre os entes federados, do mesmo modo que corrige distorções geradas pelas desigualdades regionais, criando condições para que os serviços públicos possam ser acessados por todos. Aliás, sem a coordenação e incentivo do governo federal não teríamos instituído o pacto federativo em torno da assistência social que culminou na criação e implantação do SUAS em todo o país.

Conforme consta no arcabouço jurídico-legal do SUAS, o cofinanciamento federal é uma obrigação legal, e deve se dar por meio de transferência automática de recursos para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito nacional. (Lei 12.435/2011, Art.12, Inciso II).

Embora determinada por Lei específica, a obrigatoriedade não tem sido assim interpretada, visto que as transferências da assistência social vêm sendo consideradas, pela área econômica do governo, despesas discricionárias, sujeitas a contingenciamentos. Neste ponto emerge uma questão que poderia ser questionada juridicamente, considerando o glossário da CGU:

Transferências Fiscais Obrigatórias Constitucionais:

São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.

Transferências Fiscais Obrigatórias Legais:

São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.

Transferências Fiscais Discricionárias Específicas:

São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas. (Disponível em

<http://www.transparencia.gov.br/glossario/DetailGlossario> . Acesso em 27/08/2017)

Um olhar mais acurado nos recursos federais destinados à participação no cofinanciamento do SUAS permite constatar o crescimento do gasto federal na assistência social, desde 2005, acentuando-se por ocasião da implementação do Plano Brasil Sem Miséria

lançado em meados de 2011, como estratégia intersetorial de superação da extrema pobreza. No plano, a estruturação, ampliação e qualificação do trabalho do SUAS entraram na agenda prioritária do governo federal como uma política social estratégica, consolidando-se como política efetiva no enfrentamento às desigualdades e combate à pobreza em todas as regiões do país.

O impacto dessa iniciativa foi o incremento dos gastos sociais do governo federal com a Assistência Social após 2011, resultando na implantação de novas unidades de atendimento, implementação de novos serviços de proteção especial e institucionalização de estratégias de busca ativa, principalmente em regiões de difícil acesso como a Amazônia.

Tabela 1 – Evolução do gasto social do Governo Central – Brasil – 2002 a 2015 – % PIB

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, IBGE.

Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec> Acesso em 27/08/2017

Numa visão geral do montante de recursos federais destinados à assistência social, é inegável o crescimento de recursos públicos, tanto em relação ao PIB brasileiro, como em relação Orçamento Geral da União. Aliás, é o gasto social que mais cresceu no campo da seguridade social, visto que a previdência social apresentou queda e a política de saúde se manteve estável.

Tabela 2 - Composição do gasto social do Governo Central – Brasil – 2002 a 2015 – % do total (diretos e tributários)

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	3,7%	4,4%	6,0%	6,4%	6,9%	7,2%	7,4%	8,6%	9,0%	8,7%	8,9%	9,3%	8,9%	8,8%

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec> Acesso em 27/08/2017

Entretanto esse movimento ascendente de ampliação dos recursos da Assistência Social pública não vem se traduzindo, particularmente nos últimos 03 anos, em mais transferências de recursos federais aos municípios brasileiros para apoio à gestão e custeio dos serviços do SUAS, situação que se agrava ainda mais em 2017, em virtude do austero arrocho fiscal imposto às políticas sociais pelo governo Temer, desde 2016.

O Cofinanciamento federal na conjuntura da crise.

A crise econômica global que ronda o Brasil, é importante registrar, desde 2007 vem se instalando no mundo, atingindo inicialmente e mais profundamente os países da Europa, e com menor intensidade os países emergentes dentre os quais se situa o Brasil, que desde então vem adotando iniciativas no sentido de reduzir os impactos da crise no contexto da vida econômica e social brasileira. Entretanto o receituário continha, de um lado, medidas econômicas fortes de incremento à produção e ao consumo e de outro, medidas restritivas em relação às despesas públicas.

Entre essas iniciativas de incremento ao consumo, é importante registrar, que a política de reajuste real do valor do salário mínimo se constituiu um importante fator de enfrentamento à pobreza e conseqüentemente à crise, em decorrência da atualização do poder de compra do salário. Em janeiro de 2008 o Salário mínimo que era de R\$415,00, chegou em janeiro de 2016 a R\$880,00, ultrapassando os 100% de reajuste, contribuindo, inclusive, para maior incremento de recursos federais da assistência social no pagamento direto do BPC.

Quando o tradicional banco americano Lehman Brothers anunciou sua falência em setembro de 2008 e, conseqüentemente promoveu o início da crise do *subprime*, o Brasil vivia um momento de crescimento acelerado. O aumento na oferta de crédito, associada às políticas de distribuição de renda e a austeridade fiscal fortaleceram o mercado interno. A expansão da classe-média promoveu um forte consumo e o PIB brasileiro já registrava taxas de crescimento de 7 a 8% nos primeiros meses do ano. (JORNAL DO BRASIL, Carolina Mazi, 15/02/2012 às 20h46 - Atualizada em 16/02/2012 às 16h52)

Por outro lado, as medidas restritivas de maior controle das despesas públicas impactaram negativamente nas transferências federais, em especial aquelas destinadas ao apoio da gestão, serviços e programas do SUAS, iniciando-se em 2014 um processo de redução das transferências federais, com maior ênfase nos serviços e apoio à gestão do SUAS, como se pode observar a seguir.

Tabela 3 – Comparação despesas autorizadas e efetivamente liquidadas 2013-2015

PROGRAMA	2013 (R\$1,00)		2014 (R\$1,00)		2015 (R\$1,00)	
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado
Fortalecimento do SUAS	36.529.826.057	34.136.526.621	40.421.700.952	39.494.392.229	44.619.041.452	43.278.626.686
BPC	32.118.889.887	31.990.055.880	35.942.390.438	35.863.303.325	41.798.183.616	41.797170.942
Básica	845.761.145	703.909.287	551.594.963	238.906.152	485.056.268	231.933.100
Espec. Média	163.669.097	62.786.131	286.485.527	153.294.357	217.924.650	43.043.942

Espec. Alta	126.693.502	17.091.575	147.832.572	83.349.995	224.956.148	107.851.630
IGD suas	215.448.630	128.280.708	182.609.721	138.135.536	106.018.043	45.300.856

Fonte: Portal Siga Brasil. Disponível em: www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil Acesso em 18/08/2017

Quando em 2013, essas despesas foram liquidadas no valor de aproximadamente R\$912 milhões, em 2014 o liquidado caiu para R\$613 milhões aproximadamente e em 2015 para R\$428 milhões.

Embora não se possa atribuir a alguns atos administrativos a intencionalidade de reduzir recursos do SUAS, a exemplo da Resolução CIT no. 21 /2013 que determinou a suspensão da transferência de recursos aos municípios pelo não cumprimento de metas em relação aos CRAS – objetivando a busca da qualidade na oferta dos serviços - e a Portaria MDS no. 36/2014 que suspende temporariamente transferências para municípios com saldo em conta por mais de 12 meses – com o objetivo de promover maior controle social dos recursos federais transferidos - é muito provável que esses dois instrumentos tenham gerado um efeito colateral indesejado na participação dos recursos federais na sustentação da oferta direta dos serviços do SUAS pelos municípios.

Numa conjuntura de ajuste fiscal austero como o que vivemos nos últimos dois anos, principalmente em se considerando o congelamento de gastos sociais vigente em 2017, a baixa execução financeira em relação às transferências federais tende, sem dúvida, a inviabilizar os serviços do SUAS. Importante lembrar que tais transferências estão cada vez mais penalizadas, quando se aplica como regra o dispositivo incorporado à Portaria 36/2014 que adota para fins de planejamento de desembolso financeiro um critério de prioridade para os municípios com menor saldo em conta, utilizado atualmente como regra para o repasse dos recursos federais.

A tragédia anunciada do congelamento dos gastos sociais: os efeitos em 2017

A tendência de queda nas transferências federais aos municípios continua vertiginosa, a exemplo do que se pode constatar no orçamento do exercício de 2017, quando as despesas autorizadas para apoio a serviços e à gestão do SUAS apresentam corte em relação a 2016, conforme estudo da Confederação Nacional dos Municípios em nota amplamente divulgada. Além disso, não se pode ignorar que o contingenciamento anunciado pelo governo em março último, impôs a Assistência Social uma perda de mais de 40%, conforme denúncia do Instituto de Estudos socioeconômicos – INESC (www.inesc.org.br)

Em consulta ao Portal da transparência dos recursos federais é possível identificar que até 18 de agosto de 2017 a execução financeira desses itens de despesas que resultam em

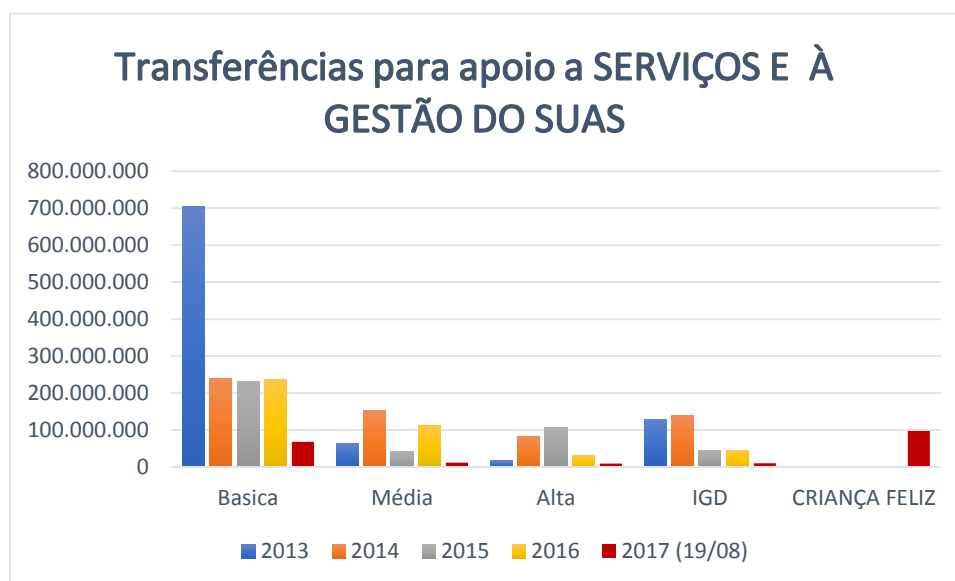
transferências federais aos municípios, para apoio à gestão e serviços do SUAS, considerando o montante autorizado e as despesas liquidadas, atinge uma média de menos de 10%.

Tabela 4 - PROGRAMA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS 2016/2017 PÓS PLANO DECENAL

PROGRAMA	2016 (R\$1,00)		2017 (R\$1,00)	
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado (até 18/08)
Fortalecimento do SUAS/Consolidação do SUAS	50.645.353.169	49.598.361.090	51.998.926.967	31.707.640.716
BPC	48.000473.975	47.970381.474	49.877.555.272	31.075.258.979
Proteção básica	404.949766	236.963.786	645.001.458	68.575.889
Média Complex	289.800.225	112.940.060	251.705.021	11.662.834
Alta Complex	76.628.033	32.437.608	127.932.440	9.464.078
Igd suas	209.067.028	46.025.449	111.323.913	9.958.471
CRIANÇA FELIZ			314.400.118	97.715.812

O contingenciamento imposto aos recursos orçados para as despesas do SUAS, em oito meses do exercício fiscal, permitiu a transferência de apenas 10,6% dos recursos autorizados para os serviços de proteção básica. Para os serviços especializados a execução também é extremamente baixa: os serviços da média complexidade receberam 4,6% e a Alta 7,3% dos recursos inicialmente autorizados. Para o apoio a gestão do SUAS, foi liquidado dos recursos autorizados para o IGD SUAS, apenas 8,9%. Para melhor compreensão dos efeitos do contingenciamento nos recursos transferidos para custeio dos serviços, apoio a gestão e a despesa de pagamento direto de benefícios – despesa constitucional obrigatória - o BPC já foi executado 60% dos recursos autorizados no Orçamento 2017.

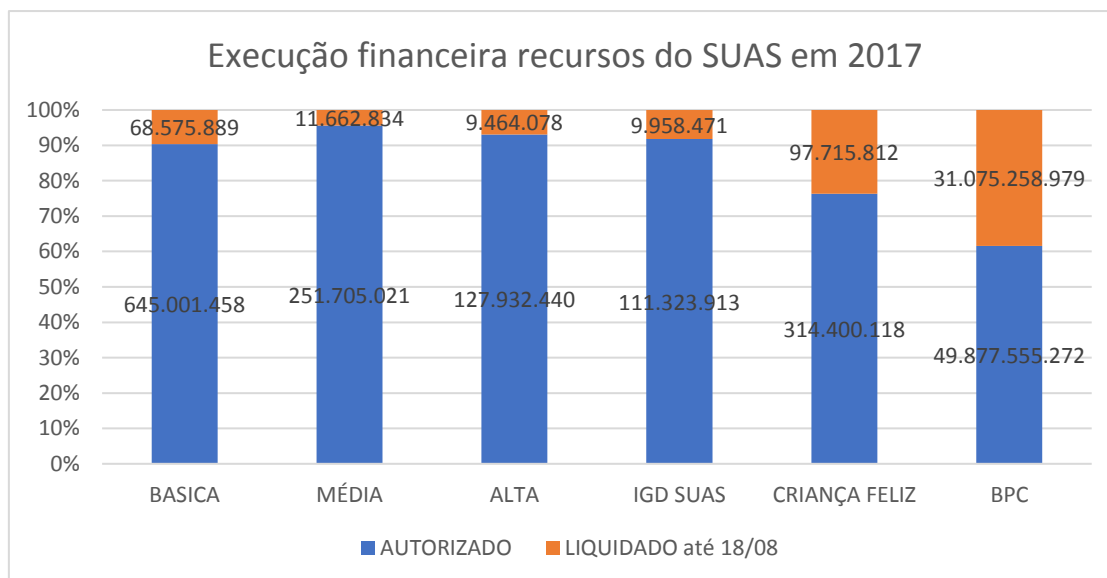
Gráfico 2- Efeitos do Ajuste fiscal nas transferências federais do SUAS



Fonte: SIGA BRASIL (elaboração própria)

A execução dessas transferências é tão baixa – aproximadamente R\$99 milhões - que se equipara ao montante já liquidado para a implementação do PROGRAMA CRIANÇA FELIZ, o valor de R\$ 97,7 milhões, o que corresponde a 31,08% do orçamento autorizado por Lei.

Gráfico 1 – comparativo da execução das transferências federais destinadas ao apoio a gestão e serviços do SUAS em 2017. (BPC é apenas ilustrativo, assim como criança feliz que não consta como serviços)



Como se pode observar, o cenário é bastante complexo e de alto risco para a sustentabilidade do SUAS. Não se trata apenas de descumprir os compromissos assumidos no plano decenal (1016-2026), mas de impedir que se mantenha basicamente o que já foi construído nos primeiros dez anos de estruturação do Sistema.

Sem dúvida que a medida de congelamento de gastos sociais, as iniciativas de contingenciamento, a redução do FPM prevista na LDO 2018, tem efeito cascata em estados e municípios, inviabilizando a já limitada participação dos estados no cofinanciamento e reduzindo drasticamente a capacidade da gestão municipal de viabilizar o SUAS no âmbito local.

Nessa conjuntura é necessário criatividade e busca de alternativas que potencializem os escassos recursos, quem sabe conduzir mudanças que integrem recursos a serem injetados no SUAS, a exemplo do IGD/bolsa e IGD/SUAS.

Recomendações

1. **Integração dos recursos dos IGD's para ampliar os recursos de apoio a gestão.**
2. **Consulta jurídica sobre a obrigatoriedade das despesas da assistência social, recuperando parecer já existente da AGU que reconhece as despesas como**

obrigatórias, o que subsidiou a decisão de uso dos recursos federais para pagamento de pessoal

3. Suspender qualquer medida punitiva relacionada a bloqueio ou suspensão temporária de recursos destinados ao custeio dos serviços, enquanto perdurar o ajuste fiscal.
4. Flexibilização na aplicação dos recursos destinados ao Criança Feliz para custeio dos serviços socioassistenciais de proteção básica.
5. Retomar a agenda CONGEMAS e articular com FONSEAS para pautar na CIT e CNAS as questões relevantes ao cofinanciamento no sentido garantir a sustentabilidade financeira e técnica do SUAS.
6. Deslocar os recursos orçamentários destinados a emendas parlamentares para custeio do SUAS, para dentro do próprio orçamento do SUAS. A LDO 2018 prevê que os recursos advindos de custeio para o SUAS serão orientados pelo valor per capita e não o custo dos serviços.
7. Pautar na CIT e CNAS o debate sobre a LDO 2018 que tramita no congresso.