

Assistência Social e Estudos Técnicos – CNM – fevereiro/2021

O desfinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o risco a sua sustentabilidade

Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o processo de consciência federativa na gestão e na operacionalização das políticas públicas parte do princípio das responsabilidades pactuadas entre os Entes federados – União, Estados e Municípios. A compreensão do pacto federativo no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas) faz-se necessária para consolidar o respeito à autonomia municipal e à colaboração entre os Entes, premissa estabelecida na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993), que fomenta a capacidade de sustentabilidade da gestão local em manter a oferta de políticas públicas à luz da garantia de direitos sociais básicos.

É constitucional a garantia do acesso aos serviços socioassistenciais, assim como a responsabilidade do Estado em provê-la numa perspectiva de representação da União. Todas as normativas infralegais que regulamentam essa premissa trazem consigo a ideia de descentralização administrativa e de cofinanciamento tripartite. Ou seja, o modelo de gestão proposto no âmbito da política de assistência social considera tanto as realidades locais quanto a capacidade de colaboração entre os Entes, principalmente a cooperação financeira, o que justifica uma estrutura de repasses tripartite como apoio monetário, com a atuação regular dos três Entes federados, e não um modelo de financiamento único.

Diante de todo o contexto e premissas na garantia de direitos constitucionais, é esperado da União e dos Estados o cumprimento de suas responsabilidades frente à oferta de serviços por meio das políticas sociais, em especial a de assistência social, que trabalha com serviços de caráter continuado, ou seja, ofertados diariamente nos Municípios brasileiros que atendem às mais variadas expressões da questão social.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) acompanha regularmente a execução da política de assistência social tanto nos aspectos técnicos e políticos quanto nos orçamentários. Essa supervisão permite que os gestores e os técnicos municipais

tenham ampla percepção do cumprimento das competências federativas, como o repasse do cofinanciamento federal no âmbito do Suas, contribuindo tanto no processo de organização local para garantia da oferta da política de assistência social quanto na construção de estratégias de incidência política.

Marcadores sociais

É oportuno realizar o comparativo entre os Projetos de Lei Orçamentária Anual, a fim de que o gestor municipal vislumbre o cenário financeiro em que o Suas está inserido. Comparar as propostas permite condições de avaliar se a política de assistência social é prioridade no planejamento do Ente. Também se os valores dispendidos acompanham a conjuntura da política pública, oportunizando equilíbrio entre a demanda e a oferta de condições de resposta, ampliando a capacidade de organização e de adequação orçamentária, além de corroborar para o empoderamento das equipes locais, que passam a compreender o ciclo das políticas públicas com foco também na disponibilidade orçamentária, num aprimoramento do trabalho de base organizacional.

Nesse caso, acompanha-se a proposta de orçamento para os principais blocos de financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o bloco de Proteção Social Básica (PSB), o bloco de Proteção Social Especial (PSE), o Índice de Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGD-PBF), o Índice de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas) e, por fim, o Programa Criança Feliz (PCF).

Para compreender uma proposta de orçamento, é necessário incluir no processo de avaliação a conjuntura na qual ela se insere, tanto econômica quanto política. Nesse contexto, destaca-se a edição da Emenda Constitucional 95/2016, que propõe medidas de ajuste fiscal, estabelecendo para cada exercício financeiro limites de execução com despesas primárias, instituindo um teto de gastos. Esse marcador é fundamental para avaliar, mesmo que inicialmente, as consequências de uma queda orçamentária, não isolando a proposta, mas a incluindo em um cenário que reflete a importância atribuída à política pública, delimitando sua capacidade de resposta frente às demandas sociais.

Sendo assim, é necessário considerar os elementos fixos que refletem a estrutura da política de assistência social para se iniciar um processo de avaliação das suas condições de sustentabilidade e de capacidade de manutenção. Em suma, a proposta de orçamento e seu direcionamento.

Em relação aos principais blocos de financiamento, o cenário atual apresenta a existência ativa de 8.419 Centros de Referência de Assistência Social (Cras); 2.729 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas); 234 Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro PoP); e 6.435 Unidades de Acolhimento (Fonte-Sagi/MC).

Vale ressaltar que a existência dos equipamentos por si só não materializa proteção social. É fundamental a consolidação de elementos estruturantes a sua sustentabilidade, como previsão e execução orçamentárias justas e regulares para que as gestões municipais tenham condições de manter sua população mais vulnerável protegida e de garantir acesso ao Suas a quem dele necessitar.

A existência desses equipamentos deve, minimamente, acompanhar a disponibilidade orçamentária e o crescimento populacional. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estima-se em 2020 uma população de aproximadamente 211 milhões de brasileiros. Enquanto isso, de acordo com o portal Sagi, do Ministério da Cidadania (MC), mais de 77 milhões de pessoas estão cadastradas no Cadastro Único (36%), sendo quase 40 milhões em situação de extrema pobreza (número superior à população de um país como o Canadá). Ou seja, ao menos 18% da população brasileira vive com R\$ 89 por mês.

Os sistemas de proteção social devem estar preparados para enfrentar situações de calamidade e de emergência. Recentemente, a pandemia de Covid-19 provocou essa inquietação, fazendo com que o mundo reavaliasse suas capacidades, condições e processos organizativos para garantir atenção à população, em especial a que vivencia alguma situação de vulnerabilidade e de risco social e econômico.

É fundamental que a avaliação de conjunturas, de normativas, de orçamentos e de colaboração federativa caminhem juntas para que, de fato, haja desenvolvimento social em qualquer nível de governo. São esses alguns dos elementos que devem ser considerados enquanto cenário para a conjectura das capacidades de resposta e de sustentabilidade das políticas sociais públicas.

Projetos de Lei Orçamentária Anual (Ploa), autorização e execução orçamentária

Os Projetos de Lei Orçamentária Anual (Ploa) são peças orçamentárias transitórias, integrantes de um processo de disputa de orçamento. Sendo assim, não são engessadas, fazendo parte de um curso voltado ao planejamento das políticas públicas até chegar ao ponto final, a Lei Orçamentária Anual.

Entre o processo de construção do orçamento e sua proposta final há uma intensa mobilização para que os Municípios vivenciem um cenário de condições justas de atender às demandas de sua população. Logo, o Ploa é apenas o início desse processo, uma vez que é diante do monitoramento da execução orçamentária e financeira que se pode afirmar ou não o compromisso de um governo com a área social.

Diante disso, este artigo técnico apresenta para conhecimento dos gestores e dos técnicos municipais, o Ploa, os valores autorizados e os executados em termos de orçamento. O período em questão compreende os anos de 2017 a 2020. O ano de 2021 será concentrado apenas no Ploa, pois o orçamento corrente não teve sua votação concluída, ou seja, não há elementos para afirmar ou não crescimento que represente algum compromisso com a política de assistência social, principalmente na continuidade do enfrentamento às consequências sociais da Covid-19.

O ano de 2017 marca o início dos efeitos da EC 95/16, com um processo de queda em relação aos investimentos orçamentários na política de assistência social. Visualizar o todo, considerar o contingente de equipamentos públicos no Suas e usuários atendidos é estratégico para a compreensão deste cenário.

Considerando as principais ações elencadas neste documento – e o ano de 2017 como um marco comparativo –, nota-se uma queda histórica em termos de Ploa, sendo os anos de 2020 e 2021 os mais críticos no que tange à manutenção de uma oferta continuada e sustentável de recursos no âmbito do Suas.

O recorte temporal 2017 teve um orçamento inferior ao proposto e uma execução fiel a sua baixa, não fechando o ano em 100% de execução.

O ano de 2018 é o ponto complementar de uma mudança de comportamento orçamentário, reduzindo os esforços em quase 9% (R\$ 250 milhões), saindo de uma proposta que considerava um montante de R\$ 2,798 bilhões para R\$ 2,549 bilhões. As proteções sociais básica e especial são as mais afetadas nesse cenário ao perderem juntas mais de R\$ 540 milhões – proporcionalmente, a PSB dispara nessa desvantagem.

Observe que esse valor é superior ao apontado na avaliação global das ações selecionadas, em função do aumento que o PCF teve em relação às demais.

O ano de 2018 também apresentou um orçamento inferior ao proposto. E sua execução se comportou de modo padronizado, sem fechar os 100% de execução.

Em 2019, essa métrica de corte se mantém, gerando uma nova perda global, em termos de Ploa, de 1,7% (R\$ 44 milhões), saindo de R\$ 2,549 bilhões para R\$ 2.505 bilhões, num cenário antecessor de queda. Sem dúvida, foi um dos anos mais complexos, permeados por nuances que demandam atenção.

Observando o comportamento das PSB e PSE, aparentemente houve leve sinal de crescimento na proposta de orçamento de cerca de R\$ 97 milhões. Proporcionalmente, a PSB, em termos de proposta, tem seu valor inicial superior ao da PSE, situação comum dada à robustez da rede da PSB em comparação a da PSE.

Ao observarmos os valores indicados nos Ploas e compará-los com o autorizado, apenas o ano de 2019 indicou uma alteração mais significativa, de R\$ 940 milhões a mais nas PSB e PSE, onde o Ploa propunha R\$ 1,496 bilhão. Mas, o orçamento contou

com R\$ 2,437 bilhões, próximo aos patamares que antecedem a EC 95 – em relação a sua execução, foi fiel ao proposto.

Mas tal execução só foi possível graças a um processo de incidência política protagonizado pelos gestores municipais para promover uma recuperação orçamentária por meio da aprovação dos PLN 42/19 e 48/19 que juntos somaram R\$ 800 milhões, e assim garantir o fechamento das transferências aos Municípios.

Destacando que o ano ainda foi marcado por um contingenciamento no orçamento de cerca de R\$ 658 milhões e a vigência das Portarias MDS 36/14 e 88/15, que juntas estabeleciam uma métrica para exercer o monitoramento da execução orçamentária e financeira no âmbito dos Municípios, instituindo uma lógica de repasse baseada nos saldos que os Entes municipais dispunham em suas contas, tal mecanismo fomentou um cenário de atraso nos repasses do financiamento federal.

A conjuntura 2019 foi extremamente complicada, marcada por cortes, contingenciamento e atraso nos repasses. Reforçou, no entanto, que a unidade entre as representações municipais gera conquistas que garantem o curso da gestão das políticas públicas.

Sem dúvida, o ano de 2020 foi o mais crítico e arriscado quando o assunto é proposta de orçamento para manutenção do Suas. Um percentual de 24% (R\$ 605 milhões) de diminuição, saindo de R\$ 2,505 bilhões para R\$ 1,899 bilhão, o que representou uma queda oriunda de uma conjuntura de três anos consecutivos de corte. Ou seja, mais de R\$ 900 milhões em perda acumulados num curto espaço de tempo para uma política pública integrante do sistema de proteção social brasileiro, que deve acolher mais de 40 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, construindo um cenário de sobrecarga financeira para os gestores e técnicos municipais.

Consolidando o ritmo de decréscimo na proposta de orçamento, as PSB e PSE 2020 voltam a perder um volume de recursos considerável, de mais de R\$ 524 milhões juntas. E, conforme o padrão, a PSB é a mais afetada neste cenário de planejamento.

Observando o orçamento autorizado, identifica-se que este mostrou-se timidamente superior ao Ploa, com R\$ 442 milhões a mais. Mesmo assim, não cobriu o corte em relação ao ano anterior, sendo sua execução média de 92%.

O ano de 2021 ilusoriamente aponta um leve crescimento: cerca de 6,6% (R\$ 124 milhões), saindo de R\$ 1,899 bilhão para R\$ 2,024 bilhões. Mas esse sutil aumento está concentrado em apenas duas ações que não correspondem à oferta de serviços continuados, que expressam o projeto de sistema de proteção social. Sendo assim, para avaliar o ano de 2021, é oportuno observar as ações selecionadas, destacando a aquelas que nos anos anteriores não contaram com orçamento cabível.

Entre os anos de 2020 e 2021, as PSB e PSE mantêm uma proposta média de orçamento de cerca de R\$ 640 milhões e R\$ 320 milhões, respectivamente, ou seja, mantêm o padrão de cerca de R\$ 1 bilhão. São essas as principais ações do Suas, responsáveis pela oferta dos serviços socioassistenciais de referência em todo o país. Em relação a elas, a proposta de orçamento não apresenta qualquer avanço, fomentando um ciclo que implementa no país uma lógica de desproteção social, provocando o enfraquecimento das estruturas e das capacidades locais em garantir a sua população mais vulnerável a segurança de acolhida e convívio.

Logo, esse pequeno crescimento caminha em direção ao IGD-Suas que, no ano de 2020, contou com orçamento de apenas R\$ 20 milhões, e atualmente apresenta uma proposta de R\$ 50 milhões. Cabe esclarecer que esse recurso é destinado à estruturação da rede Suas, ou seja, minimamente equipar os 5.568 Municípios e seus 17.835 equipamentos públicos que ofertam serviços, programas, projetos e ações socioassistenciais. Outra parte desse tímido crescimento está no PCF. Diante do contexto descrito – 2017 a 2021 – nota-se que, de todo modo, não há um regaste dos padrões orçamentários mínimos que antecedem a EC 95.

Ainda em relação ao PCF, é fundamental destacar os motivos pelos quais essa entidade considera somar o valor dispendido no orçamento para mantê-lo. Trata-se de um programa ofertado por apenas 1.534 Municípios (27%), mas que conta com uma

proposta de orçamento superior à PSE, nível de proteção social que abarca mais de 9.416 equipamentos públicos, presente em mais de 2.420 localidades.

Covid-19 e o Suas

A principal estratégia do governo para o enfrentamento da Covid-19 no âmbito do Suas foi injetar recursos nas contas municipais de modo emergencial, na forma de incremento temporário e ações focalizadas.

Quando da aprovação da Medida Provisória 953/2020, que previa o repasse de R\$ 2,550 bilhões para o enfrentamento das consequências sociais da Covid-19 via Suas, havia em curso um atraso no repasse de recursos do cofinanciamento federal aos Municípios. Foi diante desse cenário que os Municípios começaram o acolhimento às demandas de sua população: corte, equalização, congelamento de pisos e atraso nos repasses.

O valor autorizado para enfrentamento da Covid-19 foi superior ao proposto, saindo de R\$ 2,550 bilhões para R\$ 3,428 bilhões, cerca de R\$ 878 milhões a mais. Todavia, o valor realmente executado não passou dos R\$ 2,696 bilhões, apenas R\$ 146 milhões de fato a mais, sendo que parte desse recurso foi utilizado para fomentar ações do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH).

É oportuno destacar o marcador Covid-19 e suas consequências sociais: no ano de 2020, o orçamento teve seu maior índice de corte, deixando o sistema de proteção social brasileiro completamente despreparado para lidar com as imposições sociais advindas da Covid-19 ou qualquer outra situação de calamidade e emergência pública.

Os Municípios entraram no terreno de enfrentamento da Covid-19 completamente vulneráveis em relação à garantia de sustentabilidade no processo de oferta dos serviços e ações sociais. As demandas foram atendidas à medida que o processo de reorganização dos sistemas era executado. Para a assistência social, esses efeitos do despreparo do governo ainda foram agravados por uma equalização orçamentária

imposta pela Portaria MC 2.362/19, além da ausência de qualquer reajuste nos pisos de cofinanciamento que referenciam os recursos repassados aos Municípios. Ou seja, os gestores e técnicos municipais estão diante de uma sucessão de lacunas organizativas fundamentais à consolidação do Suas.

Tabela 1 – comparações dos valores dos projetos de leis

Ação	Descrição	2017	2018	2019	2020	2021
219E	Proteção Social Básica	1.348.815.364	910.965.055	1.134.846.000	644.312.539	648.552.041
219F	Proteção Social Especial	598.004.765	488.345.445	362.080.233	328.001.232	327.000.000
8893	IGD-SUAS	94.000.000	84.000.000	80.000.000	20.882.000	50.000.000
8446	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	473.000.000	465.690.000	550.770.000	544.122.625	550.770.000
217M	Criança Feliz	285.000.000	600.000.000	377.325.000	362.325.000	448.003.000
Total		2.798.820.129	2.549.000.500	2.505.021.233	1.899.643.396	2.024.325.041
Crescimento			-8,9%	-1,7%	-24,2%	6,6%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Tabela 2 – comparação da execução orçamentária

Ação	Descrição	Autorizado				Pago			
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
219E	Proteção Social Básica	1.308.552.816	1.044.009.789	1.800.351.099	914.457.097	1.290.198.124	1.016.968.028	1.800.253.586	893.803.339
219F	Proteção Social Especial	593.379.495	505.399.645	637.271.664	460.714.451	588.149.908	500.409.418	633.925.333	463.587.303
8893	IGD-SUAS	92.015.441	140.108.400	59.500.000	8.258.967	87.284.358	79.920.015	59.453.482	13.187.013
8446	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	513.000.000	510.000.000	550.770.000	565.770.000	499.546.536	470.733.472	510.162.506	557.605.460
217M	Criança Feliz	239.993.146	281.229.481	502.525.000	393.103.774	174.483.664	214.590.978	288.887.831	393.103.774
Total		2.746.940.898	2.480.747.315	3.550.417.763	2.342.304.289	2.639.662.589	2.282.621.911	3.292.682.739	2.321.286.890
21CO	ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA				3.428.888.372				2.696.033.434

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Considerações finais

Para a CNM, o processo de negociação do orçamento é primordial para priorização de projetos societários pautados no desenvolvimento humano e protagonizados pelos Municípios. Sua execução é o reconhecimento do compromisso com as mudanças sociais capazes de promover justiça social.

A pandemia da Covid-19 reforçou a necessidade de se reavaliar os caminhos impostos ao Suas desde a EC 95. Afinal, um país com mais de 40 milhões de pessoas em situação de pobreza, que impõe cortes orçamentários ao seu sistema de proteção social e que edita normativas que corroboram com uma lógica de penalização aos Entes municipais, necessita rever seu projeto societário, considerando sua capacidade de sustentabilidade e de promoção de justiça social.

A política de assistência social é a porta de entrada para a garantia de acesso a direitos. Ao longo dos anos, entretanto, vem sendo inscrita forçadamente em uma esfera de despreparo e de ausência de diálogo e respeito aos compromissos federativos. Cenário marcado por normativas que penalizam os Municípios, normativas desatualizadas financeiramente, cortes orçamentários, contingenciamento financeiro, atraso nos repasses do cofinanciamento federal e execução orçamentária mediana. Os elementos apresentados neste artigo apontam para um processo de desfinanciamento do Suas e a construção de um cenário de desproteção social, aumentando a exposição da população brasileira às situações de vulnerabilidade e de risco social.

Essa estrutura coloca em questão a capacidade de resposta dos sistemas de proteção social em todo o mundo. O quanto estruturas normativas e operacionais são e/ou estão preparadas para acolher sua população e lhes garantir proteção social.

Sendo assim, é urgente que se repense o curso imposto ao Suas em detrimento de seus objetivos e finalidades, que deve ser, essencialmente, a promoção da proteção social.