

## **Redução no orçamento da Assistência Social compromete futuro do Suas**

Assistência Social/Estudos Técnicos  
Brasília, janeiro de 2018.

### **1- Sistema Único de Assistência Social (Suas)**

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio de sua área técnica de Assistência Social, acompanha e avalia a gestão da Política de Assistência Social; uma de suas atribuições é acompanhar o orçamento anual da União para a pasta.

É fundamental destacar que o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é uma política pública, ou seja, é dever do Estado provê-la. Atualmente, a assistência social trabalha com oferta e serviços continuados, programas e projetos geridos por níveis de proteção social, a fim de atender a demandas específicas, no caso os níveis são: proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade.

Cada nível tem seus serviços correspondentes e unidades públicas onde são ofertados. Serviços estes que contam com a obrigatoriedade do repasse financeiro automático e regular – o chamado cofinanciamento do governo federal – para custear as ofertas dos serviços, ou seja, para a execução das ações tipificadas assumidas por todos os Municípios que instituíram o modelo descentralizado de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A título de exemplo:

#### **1. Proteção Social Básica**

Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)

Equipe volante

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)

Proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas

Lancha da Assistência Social

#### **2. Proteção Social Especial de Média Complexidade**

Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)

Serviço especializado em abordagem social

Serviço para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias

Serviço de medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade

### **3. Proteção Social Especial de Alta Complexidade**

Unidades de acolhimento: Abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de passagem, República, Residências inclusivas

Serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens

Serviço de acolhimento para adultos e famílias

Serviço de acolhimento para pessoas idosas (Iipi)

Serviço de acolhimento para pessoas com deficiência

Serviço de acolhimento para mulheres em situação de violência

Serviço de proteção de pessoas e famílias em situações de calamidades públicas e de emergências

Em relação ao local de oferta, a proteção social básica é oferecida nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), presentes em 99% (8.306) dos Municípios brasileiros. Já a proteção social especial é ofertada nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), em 2.596 unidades nos Municípios.

Faz-se necessário apontar tal estrutura para reafirmar a importância e o alcance desses serviços, que lidam diretamente com as mais variadas expressões da questão social, tais como situações de extrema pobreza, violência, abuso sexual, violação de direitos etc. Cabe ressaltar, ainda, que o modelo de financiamento preconizado pelo Suas é tripartite, ou seja, deve contar com apoio financeiro dos três Entes federados.

Nesse sentido, um Estado Democrático de Direitos só é possível de se consolidar com a garantia de seus serviços básicos, principalmente os direcionados à população mais carente; para isso, é fundamental garantir orçamento para atendimento das demandas sociais.

No decorrer dos anos, o orçamento da assistência social contava com, ao menos, 2 bilhões para manutenção dos serviços básicos. Todavia, a partir do ano de 2015, os cortes foram drásticos, comprometendo diretamente o atendimento à população.

## **2- Retrato do Orçamento Suas**

### **2.1- Corte do ano de 2016 para 2017**

De acordo com os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), é possível identificar que o governo federal reduziu em mais de **364** milhões os recursos para cofinanciar os principais serviços do Suas nos 5.570 Municípios brasileiros, uma queda que conseqüentemente gerou uma perda de mais de **16%** de recursos para manutenção e continuidade dos serviços, do ano de 2016 para 2017.

Colocando em risco a execução das ações e os serviços socioassistenciais de caráter continuado do Suas, serviços que são ofertados nos Cras e Creas, e que deveriam ser investidos na política pública de assistência social durante todo o ano de 2017.

É possível identificar que o maior corte se concentra no âmbito da Proteção Social Básica, uma queda de **13%**, cerca de **190** milhões. A Entidade acredita que se trata de uma ação grave, a qual compromete os serviços ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), existentes em mais de 99% dos Municípios brasileiros.

Já na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a perda de recursos chegou a **22%**, o que, em relação ao valor autorizado no ano passado, chega a se aproximar de **109** milhões, valor que está deixando de ser destinado e investido na execução e na oferta continuada dos serviços socioassistenciais. Os serviços desse nível de proteção são ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).

No nível de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, em que serviços como abrigos, casa-lar são ofertados, o corte chega perto dos **23%**, algo acima dos **65** milhões.

**Tabela 1 – Retrato do Orçamento 2016 x 2017 para o Suas**

Programa: 2037- Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)					Corte orçamentário	
Descrição	Código	Serviços	2016	2017	2016 x 2017	Valores (R\$)
Ação	2A60	Proteção Social Básica	1.499.082.593	1.308.552.816	-12,71%	- 190.529.777
	2A65	Proteção Social Especial de <b>Média</b> Complexidade	488.842.102	380.022.448	-22,26%	- 108.819.654
	2A69	Proteção Social Especial de <b>Alta</b> Complexidade	278.625.423	213.357.047	-23,43%	- 65.268.376
	<b>Total</b>		<b>2.266.550.118</b>	<b>1.901.932.311</b>	<b>-16,09%</b>	<b>-364.617.807</b>

Fonte: Siafi. Elaboração própria. Dados atualizados até dezembro de 2017

## 2.2- Orçamento volátil

De acordo com os dados da Tabela 2, é possível identificar que os valores orçados para garantir a manutenção dos serviços socioassistenciais do Suas vêm sofrendo cortes, com destaque para 2012; todavia, há uma tentativa de reequilibrar os repasses em 2013, 2014 e 2015, mas, a partir de 2016, os cortes superam essa tentativa de ajuste.

Sendo o ano de 2017 o pior em perspectiva financeira para a manutenção dos serviços socioassistenciais do Suas, com o maior corte. Já em relação a previsão orçamentária aprovada para o exercício de 2018, apresenta-se financeiramente, mais preocupante e inapropriada que a de 2017.

**Tabela 2 – Histórico do Orçamento 2012 a 2018 para o Suas**

Programa: 2037- Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	LOA 2018- aprovada
	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços
Proteção Social Básica	1.135.000.000	1.299.642.195	1.522.556.783	1.514.033.008	1.499.082.593	1.308.552.816	1.211.465.055
Proteção Social Especial de Média Complexidade	510.000.000	505.208.820	499.323.272	510.061.097	488.842.102	380.022.448	299.500.445
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	150.000.000	214.605.216	232.078.591	310.507.047	278.625.423	213.357.047	189.845.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.795.000.000</b>	<b>2.019.456.231</b>	<b>2.253.958.646</b>	<b>2.334.601.152</b>	<b>2.266.550.118</b>	<b>1.901.932.311</b>	<b>1.700.810.500</b>

Fonte: Siafi. Elaboração própria. Dados atualizados até dezembro de 2017

### **2.3 – Diferença entre o orçamento autorizado e o liquidado – ano 2016**

O ano de 2016 foi marcado por uma precária execução orçamentária no âmbito do Suas, além da criação de novas demandas federais, que resultou no surgimento de mais um programa a ser executado pelo Ente Município.

Em relação à previsão orçamentária do ano de 2016, foi possível identificar os valores realmente pagos e repassados aos fundos estaduais e municipais da assistência social. Segue o cenário vivenciado pelos gestores:

Para Proteção Social Básica havia a autorização de **1.499** bilhão, mas o efetivamente gasto foi de apenas **1.057** bilhão. Nesse sentido, a execução foi de apenas **70%** do valor previsto, uma perda de ao menos **441** milhões, ou seja, valor que deixou de ser repassados aos Estados e Municípios.

Na proteção social especial de média complexidade, havia uma previsão orçamentária de **488** milhões, mas somente **275** milhões foram efetivamente investidos durante todo o exercício, nesta proteção. Assim, cerca de **213** milhões não foram gastos pelo governo federal e mais uma vez apresentam uma baixa execução orçamentária, chegando somente a **56%** da dotação inicial. Uma supressão de **44%**.

A proteção social especial de alta complexidade teve sua execução orçamentária reduzida em **36%**, ou seja, foi autorizado um montante de **278** milhões, mas o realmente repassado aos Entes foi de apenas **179** milhões, com somente **64%** de execução, o que representa uma perda orçamentária de ao menos **99** milhões.

A execução orçamentária do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) teve uma dotação de **455** milhões, e execução de **82%**, ou seja, o valor repassado aos Entes foi de **375** milhões, a melhor entre todas as execuções.

Em linhas gerais, o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas) teve a menor execução, uma vez que, do orçamento aprovado – **141** milhões –, apenas **33** milhões foram repassados aos Municípios, uma execução de apenas **23%**.

Sendo assim, os Municípios deixaram de receber no ano de 2016 para execução dos serviços prioritários do Suas mais de **875** milhões, os quais poderiam ter sido investidos no atendimento à população.

#### **2.4– Execução orçamentária – ano 2017**

Já a execução para o ano de 2017, com base nos dados do mês de novembro, acompanha o seguinte retrato:

Para proteção social básica, a dotação orçamentária autorizada e atualizada é de **1.308** bilhão, mas, em 12 meses de gestão, apenas **98%** desse valor de fato foi pago aos Municípios, ou seja, há ainda de se repassar aos gestores nesse referente ao exercício de 2017, o valor de **18** milhões. Esse déficit representa uma péssima execução orçamentária por parte do governo federal.

Na proteção social especial de média complexidade, o orçamento atualizado é de **380** milhões, mas o governo federal repassou aos Municípios apenas **378** milhões, executando apenas **99%** do previsto. Isso significa que em tese os Municípios ainda deveriam ter recebido **2** milhões até o final do ano de 2017.

Em relação à proteção social especial de alta complexidade, há ainda nos cofres da União para ser repassado aos Municípios ao menos **4** milhões. Uma vez que, dos **213** milhões autorizados no orçamento 2017, apenas **98%** foi executado – **209** milhões.

O IGD-PBF apresentou uma execução menos crítica, o que não significa que seja justa. A dotação orçamentária atualizada chegou ao valor de **513** milhões, onde **97%** desse



valor foi executado no ano de 2017, **499** milhões, assim deixando de repassar aos Municípios um valor próximo de 14 milhões.

O orçamento autorizado para as ações de gestão da política de assistência social, IGD-Suas, continua tendo uma das menores execuções financeiras. Foi autorizado pela União um montante de **92** milhões para o ano de 2017, mas os Municípios receberam apenas **87** milhões, somente **94%** da dotação. Tecnicamente, ainda é direito dos Municípios receber **5** milhões do exercício passado.

O que confere aos cofres da União que é de direito – de os Municípios receberem ainda neste ano – se aproxima a **41** milhão. Isso aponta o ano de 2016 como um dos piores na execução financeira do Suas.

**Tabela 3 – Execução orçamentária no Suas – 2016 e 2017**

Serviços e Apoio à Gestão descentralizada	2016			2017		
	Dotação autorizada	Valor Pago	Execução	Dotação autorizada	Valor Pago	Execução
Serviços de Proteção Social Básica	1.499.082.593	1.057.145.992	70,5%	1.308.552.816	1.290.198.124	98,6%
Serviços de Proteção Social Especial de <b>Média</b> Complexidade	488.842.102	275.167.748	56,3%	380.022.448	378.250.969	99,5%
Serviços de Proteção Social Especial de <b>Alta</b> Complexidade	278.625.423	179.550.329	64,4%	213.357.047	209.898.939	98,4%
IGD - PBF	455.000.000	375.691.098	82,6%	513.000.000	499.546.536	97,4%
IGD - SUAS	141.863.780	33.794.801	23,8%	92.015.441	87.284.358	94,9%

**Fonte:** Siafi. Elaboração própria. Dados atualizados até dezembro de 2017.

**OBS 1:** Nos valores pagos não entram os RAP

**OBS 2:** Os valores correspondem às transferências e ao pagamento na Unid. Orçam. (55901-FNAS, 55101-MDS)

## 2.5 – Previsão Orçamentária – ano 2018

A péssima execução orçamentária pela União compromete seriamente a garantia de direitos dos cidadãos brasileiros que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

O governo federal vem, ano a ano, diminuindo o orçamento para a política de assistência social. Tal ação não se refere apenas a investimento, mas sim à garantia de

repasso mensal para a simples manutenção dos serviços básicos do Suas, que há anos são executados em 99% do país.

Seguindo o rito do pouco compromisso com o atendimento das questões sociais mais graves, o governo tem uma previsão orçamentária para o Suas vergonhosa e alarmante. Em que as mais de 7.400 unidades de Cras, cofinanciadas, existentes no país tiveram como primeira proposta de previsão orçamentária para o ano de 2018 de apenas **800** mil reais, uma perda de recursos de **99,94%** em relação ao ano de 2017. Os Creas teriam apenas **500** mil reais, um corte de **99,87%**.

A proteção social especial de alta complexidade também contaria com ínfimos **500** mil reais. Um corte de **99,76%** em relação a 2017.

E as ações de gestão, IGD-Suas também sofreriam o mesmo percentual de corte, **99,57%**, contando apenas com **400** mil reais para a gestão dos 5.570 Municípios no ano de 2018.

### **Ploa Modificada – ano 2018**

Após intensa mobilização e articulação política de várias instâncias, foi apresentada uma segunda proposta de lei orçamentária para o ano de 2018, com alterações e ajustes das metas fiscais e que elevou um pouco os valores reservados para manutenção dos serviços do Suas, todavia ainda com cortes absurdos.

Onde a proteção social básica passaria a contar com **910** milhões, um aumento ínfimo se comparado com os anos anteriores. O mesmo ocorre com a proteção social especial de média e alta complexidade.

Logo os cortes ainda permanecem, com uma média de ao menos **25%**, o que representa uma perda de mais de **502** milhões para os serviços dos Suas, um corte histórico.



Sem dúvida, tamanho desmonte representará para os gestores municipais um aumento considerável de suas responsabilidades, principalmente na perspectiva humana, uma vez que a população usuária dos serviços recorre aos gestores e aos técnicos municipais, e cortar serviços que lidam diariamente com as mais variadas formas de violência é desumano.

### Ploa 2018 – Texto final

O texto final do projeto de lei orçamentária anual segue com indicação do agravamento da situação financeira dos Municípios para manutenção dos serviços continuados do Suas, onde o corte já ultrapassa os **200** milhões.

A proteção social básica segue com o maior corte, mais de **97** milhões em relação ao ano de 2017, seguida da proteção social especial de média complexidade, onde os Municípios já iniciam o ano perdendo mais de **80** milhões. Já a proteção social de alta complexidade teve um corte de quase **24** milhões.

Os recursos destinados ao apoio à gestão do Suas (IGD-Suas) também sofreram corte, mais de **8** milhões, bem como a gestão do programa bolsa família e cadastro único (IGD-PBF), com um corte que ultrapassa os **47** milhões.

A nova previsão orçamentária para o Suas e para gestão do Cadastro único e do programa Bolsa Família, apresentam uma perda de mais de **256** milhões.

**Tabela 4 – Corte e previsão orçamentária para o Suas – ano 2018**

Programa: 2037- Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)							Corte Orçamentário	
Descrição	Código	Descrição	2017	Proposta PLOA 2018	PLOA 2018 modificada	LOA 2018- aprovada	2017 x 2018	Valores (R\$)
Ação	2A60	Proteção Social <b>Básica</b>	1.308.552.816	800.000	910.965.055	1.211.465.055	-7,42%	- 97.087.761
	2A65	Proteção Social Especial de <b>Média</b> Complexidade	380.022.448	500.000	299.000.445	299.500.445	-21,19%	- 80.522.003
	2A69	Proteção Social Especial de <b>Alta</b> Complexidade	213.357.047	500.000	189.345.000	189.845.000	-11,02%	- 23.512.047
	8893	Apoio à gestão do Suas (IGD-SUAS)	92.015.441	200.000	84.000.000	84.000.000	-8,71%	- 8.015.441
	<b>Total</b>			<b>1.993.947.752</b>	<b>2.000.000</b>	<b>1.483.310.500</b>	<b>1.784.810.500</b>	<b>-10,49%</b>

Fonte: Siafi. Elaboração própria. Dados atualizados até dezembro de 2017

Programa: 2019-Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais							Corte orçamentário	
Descrição	Código	Descrição	2017	Proposta PLOA 2018	PLOA 2018 modificada	LOA 2018- Aprovada	2017 x 2018	Valores (R\$)
Ação	8446	Apoio à gestão descentralizada (IGD-PBF)	513.000.000	465.690.000	465.690.000	465.690.000	-9,22%	- 47.310.000

Fonte: Siafi. Elaboração própria. Dados atualizados até dezembro de 2017

## 2.6 – Normativas Prejudiciais à Gestão

A Loas estabelece como condição para o recebimento do cofinanciamento federal a disponibilidade de recursos próprios nos fundos municipais da assistência social, condição cumprida pelos gestores. O modelo de financiamento praticado no Suas preconiza o compartilhamento de responsabilidades, uma premissa do pacto federativo, em que os Entes da Federação são responsáveis por disponibilizar recursos para a manutenção e a oferta dos serviços socioassistenciais.

Outra informação importante é que a partir desse cenário as transferências para oferta dos serviços dos Suas são compreendidas como obrigatórias; todavia, desde de 2014 surgem recomendações legais para que as transferências do governo federal sejam interrompidas, sob alegação de má gestão por parte dos Municípios.

- **Portaria 36/2014 MDS**

A Portaria dispõe acerca da suspensão temporária dos recursos do cofinanciamento federal do Suas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em decorrência do processo de monitoramento da execução financeira dos Fundos de Assistência Social realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas).

SUSPENDER TEMPORARIAMENTE o repasse dos recursos quando o SOMATÓRIO DOS SALDOS constantes nas contas bancárias vinculadas aos serviços for MAIOR OU IGUAL A 12 MESES DE REPASSE.

- **Portaria 88/2015 MDS**

Estipula e prioriza o repasse de recursos, conforme a disponibilidade financeira, aos Entes federativos que estiverem com **MENOR SALDO** nas contas dos respectivos

Fundos de Assistência Social, observando os saldos individualizados de cada piso, programa e do Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas).

O Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) estipulou um índice, que varia entre 0 e 1, para priorizar os Municípios no recebimento de repasses financeiros. Os Municípios que estiverem com melhor execução financeira, ou seja, com pouco recurso em conta são prioridade no recebimento do cofinanciamento federal.

A apuração desse índice se dá em função do valor que o Município tem na conta de cada bloco de proteção social e o valor de repasse para cada serviço. Para saber se o Município é prioritário no recebimento de recurso (índice de 0 a 1), deve-se dividir o saldo em conta pelo valor do repasse do serviço ou programa.

Ocorre que essa forma de monitoramento é vaga, uma vez que não permite a identificação de valores empenhados, por exemplo; além de ferir o pacto Federativo. Se há problemas com gestão dos recursos, seria necessário apoio técnico pra melhor utilização desses e não somente uma punição financeira, que compromete o atendimento à população.

### **3- Conclusão**

Iniciado o ano de 2018 e encerrado o exercício de 2017, as tabelas demonstram o balanço em números e valores da execução financeira dos repasses federais e que é possível identificar a não execução total dos recursos previstos e autorizados, como a perda de investimentos para a manutenção dos serviços entre 2016 e 2017, com a criação de mais um programa federal, com a falta de recursos para a gestão municipal da assistência Social e com os graves valores aprovados para a Lei Orçamentária Anual (Loa) de 2018, o Brasil caminha para um colapso social, em que o Estado não será capaz de manter ou garantir a proteção social com os mínimos sociais para sobrevivência dos cidadãos brasileiros.

Para o cenário social em 2018, com a perda de mais de **256** milhões, é possível que as mais de 26.946.898 famílias inscritas no Cadastro Único – o que corresponde a

76.539.470 pessoas cadastradas, que fazem uso de algum programa social e vivem com uma renda média de R\$ 85,00 a meio salário mínimo – demandem outros serviços assistenciais. Lembrando que ao longo dos anos o orçamento previsto para o Suas não teve 100% de execução, ou seja, corre-se o risco desse corte superar os 256 milhões já identificados.

### **Benefícios eventuais**

Cabe atenção em relação a uma possível migração dentro dos serviços, por parte dos usuários e aumento das responsabilidades dos gestores em atender às demandas de sua população. Um exemplo claro disso são os benefícios eventuais, previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e oferecidos pelos Municípios, ofertados em casos de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública, como cestas básicas, aluguel social etc.

É provável que, com a diminuição da oferta dos serviços dos Cras e Creas, seus usuários migrem demandando benefícios eventuais, ofertados em sua maioria somente pelos Municípios.

A cultura da exclusão e da privação de direitos chegou ao âmbito da gestão e do planejamento orçamentário. Desse modo, gestores e técnicos municipais do Suas têm suas funções e compromisso social gravemente comprometidos, pois é sabido que sem orçamento não há condições de execução de serviços, programas ou projetos sociais.

Logo, o governo coloca os Municípios, mais uma vez, à margem de qualquer avanço social, fazendo-os lutar pela simples manutenção do que já era executado. Descumprindo o pacto federativo no âmbito do Suas também. Tais cortes no orçamento da assistência social deixarão os gestores municipais sozinhos na luta pela construção de um país mais justo e socialmente igualitário.

Os governos municipais serão forçados a aportar mais recursos próprios para a manutenção do Suas, onde os benefícios eventuais serão a única saída que os 5.570 Municípios enxergarão como forma de garantir os mínimos para a sobrevivência da população local.