

GESTÃO E FINANCIAMENTO DO SUAS NO PARANÁ: limites, possibilidades e desafios

Leonildo Pereira de Souza¹

RESUMO

O artigo analisa o atual arranjo institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Estado do Paraná, relacionado aos aspectos referentes ao processo de descentralização. Na primeira parte é apresentado o modelo de política de assistência social que vem sendo implantado no Brasil. Trata-se de um breve resgate dos princípios norteadores da formulação e implantação do modelo de gestão ora desenvolvido pelas instâncias estatais no país. Na segunda parte apresenta-se os dados sistematizados relativos a organização do SUAS no Estado do Paraná, na perspectiva de identificar o estágio de institucionalização do modelo descentralizado.

Palavras-chave: assistência social, política pública, SUAS, Paraná.

ABSTRACT

The article analyses the institutional arrangement of the Central Social Assistance System (SUAS), in the state of Paraná, in relation to aspects of the decentralization process. In the first part of the article, the model of social assistance policy under implementation in Brazil is presented. This is a brief retrieval of the guidelines for the formulation and implementation of the management model currently developed by state bodies in the country. The second part presents systematic data relative to the organization of SUAS in the state of Paraná, as to identify the stage of institutionalization of the decentralized model.

Keywords: social assistance, public policy, SUAS, Paraná.

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Paraná (UFPR). leosouza@ipardes.pr.gov.br



1 INTRODUÇÃO

A idéia de organizar o acesso da população a direitos ou serviços via sistemas tem sido uma opção recorrente no Brasil. Várias são as políticas públicas que se inspiraram no modelo de sistema para construir sua forma de organização e operacionalização.

Tendo em vista o fato do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ser uma política pública recente, a institucionalização, no percurso para se afirmar enquanto política alicerçada de direitos, ainda é um processo incompleto que guarda inúmeras dificuldades, tanto de ordem técnica, quanto política e econômica. Ademais, as demandas apresentadas à assistência social são de natureza extremamente dinâmicas e imediatas, que, por isso, exigem respostas dos serviços com a mesma dinamicidade e flexibilidade. Dessa forma, a necessidade continuada de reorganização da assistência social em uma “perspectiva de política pública de direitos significou como ainda significa o enfrentamento de constantes desafios instalados, ou pela conjuntura nacional ou pelas próprias características inerentes a esta política pública” (IPEA, 2010, p.216).

O presente artigo, estruturado em duas partes, analisa o atual arranjo institucional do SUAS no Estado do Paraná relacionado aos aspectos referentes ao processo de descentralização. Na primeira parte é apresentada o modelo de política de assistência social que vem sendo gradativamente implantado no Brasil, via proteções sociais. Trata-se de um breve resgate dos princípios e diretrizes norteadores da formulação e implantação do modelo de gestão ora desenvolvido pelas instâncias estatais no país. Na segunda parte estão os dados sistematizados e as análises descritivas dos mesmos, relativos a organização do SUAS no Estado do Paraná. A proposta é construir um eixo que permita verificar o atual estágio de institucionalização do SUAS no Paraná.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Foi a Constituição Federal de 1988, chamada de constituição cidadã, através dos artigos 203 e 204, que transformou a assistência social em uma política de estado garantidora de direitos ao incluí-la na Seguridade Social juntamente com a saúde e a



previdência social. Fato que ampliou a responsabilidade pública estatal e assim, consequentemente, o escopo da proteção social no Brasil.

O segundo momento vital foi o sancionamento da Lei Federal 8.742 (LOAS), em dezembro de 1993. A LOAS estabelece a assistência, de acordo com o preceito constitucional, como política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, ou seja, que possibilite as condições básicas de existência. Com isso, o caráter não contributivo da política, formalmente, universaliza o direito a todo e qualquer cidadão ter acesso aos serviços dela proveniente. Nesse sentido, a assistência social passa a ser uma política disponível a quem dela necessitar, independente de contribuição prévia, uma vez que essa é provida por toda a sociedade.

Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Foram muitas as mudanças trazidas pela PNAS. Sendo que destacam-se: a organização da política por eixos de proteção; a instituição das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social; e as bases do financiamento partilhado entre os três entes federativos.

A PNAS organizou as proteções sociais em duas: básica e especial. Enquanto a primeira possui caráter preventivo, a segunda tem atuação protetiva. A proteção social básica (PSB) atua na prevenção de situações de vulnerabilidade e de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de famílias e indivíduos. O equipamento público responsável pela execução dessa proteção é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Já a proteção social especial (PSE) destina-se a atender pessoas que tiveram seus direitos violados. Dividi-se em dois níveis: média complexidade e alta complexidade. A PSE de média complexidade objetiva realizar ações de intervenção junto às famílias ou indivíduos em situações de violações de direitos e cujos vínculos familiares estão frágeis, mas não rompidos. A PSE de alta complexidade prioriza a construção de modelos de atenção e acolhimento temporário ou de longa permanência, dos indivíduos que não contam mais com a proteção e cuidado de suas famílias, devido ao rompimento de seus vínculos ou mesmo quando estão em situação de ameaça e necessitam ser retirados do seu núcleo familiar ou comunitário. Diz respeito aos serviços que necessitam garantir proteção integral do indivíduo. A PSE exige a organização de centros especializados chamados de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).



Um ponto importante de distinção entre os CRAS e os CREAS, além do nível de proteção e a complexidade dos serviços, é o aspecto da base territorial. Enquanto o CRAS é local, ou seja, tem abrangência municipal, o CREAS pode ter uma cobertura maior e ser organizado de forma regional.

Para efeitos de caracterização do porte dos municípios, a PNAS os considera em cinco grandes grupos: pequenos I (população até 20.000 habitantes); pequenos II (população entre 20.001 a 50.000 habitantes); médios (população entre 50.001 a 100.000 habitantes); grandes (população entre 100.001 a 900.000 habitantes); e metrópoles (população superior a 900.000 habitantes). Essa classificação tem como objetivo distribuir as ações de PSB a todos os municípios e as de PSE, principalmente, entre os médios, grandes e metrópoles.

A padronização nos territórios bem como a distribuição das responsabilidades foi sistematizada a partir da implantação, em 2005, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). De acordo com o disposto na norma, além dos princípios organizativos, dos eixos estruturantes e das diferenças entre as esferas de governo, a principal orientação apresentada pela NOB/SUAS, foi a implantação de três níveis de gestão para os municípios, cada um com diferentes responsabilidades: gestão inicial, básica e plena. Dessa forma, estão na gestão inicial aqueles municípios que não se habilitarem aos outros níveis e que executam ações de assistência social. Os municípios em gestão básica responsabilizar-se-ão pela organização e gestão de toda a PSB, assim como implantar o número mínimo de CRAS. Por fim, os municípios em gestão plena terão responsabilidade de ofertar os serviços de proteção básica e especial, além da instalação de CREAS em seu território. A habilitação aos três níveis de gestão depende do cumprimento dos requisitos do artigo 30 e seu parágrafo único da LOAS.

Todavia, um dos aspectos mais relevantes na orientação da política de assistência social foi o estabelecimento do repasse Fundo a Fundo. A alocação de recursos dos serviços de proteção social é de responsabilidade das três esferas administrativas de governo. Esse mecanismo, denominado de co-financiamento, procura possibilitar a regularidade das transferências de recursos financeiros, ancorados em pisos. Nesse



sistema descentralizado, a instância do financiamento é representada nas três esferas de governo pelos Fundos de Assistência Social.

3 PANORAMA DO SUAS NO PARANÁ

Na década de 90, do século passado, o governo federal pôs em curso uma série de programas de descentralização das políticas sociais. No caso da assistência social o Programa de municipalização da política de assistência, estabelecia uma relação direta do governo federal para os governos municipais. Nesse cenário, conforme Arretche (1999), no Paraná, a taxa de adesão dos governos municipais ao programa foi de 42%, índice superior a média nacional, que estava em 33%.

Conforme dados de 2010 do Departamento de Gestão do SUAS, da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, os 399 municípios paranaenses encontravam-se habilitados em um dos três níveis de gestão do SUAS. Assim, passados cinco anos, desde a aprovação da NOB/SUAS em 2005, 100% dos municípios do estado já encontram-se incorporados ao SUAS. Mais especificamente, 21% na gestão inicial, 69% na gestão básica e 10% na gestão plena. Logo, houve uma resposta positiva dos municípios em assumir responsabilidades acompanhadas por um incremento de recursos na área.

Em relação, ainda, aos municípios paranaenses, conforme Tabela 1, observamos que a grande maioria possui até 20 mil habitantes, portanto, classificado como Pequeno Porte I. Notamos também que, excluída a capital, todos os demais municípios concentram-se no nível de gestão básica, destacando-se os de Pequeno Porte II, com 84%. Apresenta ainda uma tendência: quanto maior o porte do município, maior a participação relativa na gestão plena.

TABELA 1. Distribuição dos Municípios conforme Porte e Nível de gestão – Paraná – 2010.

PORTE	NÍVEL DE GESTÃO							
	Gestão Inicial		Gestão Básica		Gestão Plena		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pequeno I	82	26,45	211	68,06	17	5,48	310	77,69
Pequeno II	1	1,75	48	84,21	8	14,04	57	14,29
Médio	1	7,14	8	57,14	5	35,71	14	3,51
Grande	-	-	9	52,94	8	47,06	17	4,26
Metrópole	-	-	-	-	1	100	1	0,25
Total Estado	84	21,05	276	69,17	39	9,77	399	100

Fonte: Departamento de Gestão do SUAS, Secretaria nacional de Assistência Social, MDS.



A NOB/SUAS pressupõe para habilitação em um dos três níveis de gestão que os municípios atenderam aos requisitos mínimos exigidos no artigo 30, parágrafo único da LOAS. Todavia, apesar de todos os municípios estarem inseridos no SUAS, algumas contradições ainda persistem, conforme será descrito na sequência.

A pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros 2009”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstrou que a estrutura da assistência social dos municípios paranaenses caracterizada pelo órgão gestor, encontra-se com 68,42% dos municípios dispendo de Secretaria Municipal de Assistência Social exclusiva; 10,28% com secretaria associada a outras políticas setoriais; 14,79% com a assistência sendo um setor subordinado diretamente a chefia do Executivo; 6,26% sendo um setor subordinado a outra secretaria; e em 0,25% a assistência é uma fundação pública.

Com isso, percebe-se que, no conjunto do Estado, a maioria dos municípios possui estrutura administrativa própria exclusivamente para a gestão da política de assistência social. O que, por um lado, demonstra a visibilidade, importância e destaque conferida a política, mas que, por outro lado, não garante nem significa, necessariamente, prioridade e autonomia nas ações. A opção por um órgão exclusivo para conduzir a assistência é a preferida de quase todos os municípios, sendo que o percentual relativo vai aumentando conforme cresce o porte do município: Essa é a opção predominante nos municípios de pequeno porte I (65%); pequeno porte II (75%); médio (79%); e grande (94%). Contudo, é necessário ressaltar que, embora, em apenas 0,25% (1 município) a assistência seja conduzida por uma fundação pública, com todas as especificidades que essa personalidade jurídica acarreta, essa trata-se justamente da capital do Estado, ou seja, a assistência também é executada por um órgão exclusivo, embora não seja no formato de secretaria municipal. Fato que torna esse tipo de experiência, em termos de população atendida e recursos envolvidos, extremamente relevante, apesar de ser o único caso de órgão gestor dessa natureza no Paraná.

Conforme dados da pesquisa supracitada do IBGE, em relação a existência de Plano Municipal de Assistência Social, documento que deve servir de base para o planejamento da assistência em âmbito local, esse não existia em 6 municípios (1,5%): 5 de pequeno porte I, sendo 3 de gestão básica; e 1 de pequeno porte II de gestão básica.



Em relação ao Conselho Municipal de Assistência Social, em apenas 1 município (pequeno porte II, gestão básica) esse não existia. Já no que cabe a exigência do Conselho ser paritário, essa característica não é observada em 4 municípios (3 de pequeno porte I e 1 de pequeno porte II). Em 2 municípios a representação da sociedade civil é maior e em outros 2 a representação governamental é maior. Ainda sobre os Conselhos foi constatado que em 3 municípios (todos de pequeno porte I) não houve reunião nos 12 meses que antecederam a pesquisa, ou seja, o Conselho não estava funcionando.

No que cabe ao Fundo Municipal de Assistência Social, em 10 municípios (3%), esse não existia. Sendo 8 municípios de pequeno porte I e 2 de pequeno porte II. Com relação as características do fundo, 68 municípios (17%) afirmaram a existência de uma definição legal de percentual do orçamento para o fundo.

Tendo em vista ser a existência de Fundo uma condição para a transferência de recursos, fundo a fundo ou via convênios, foi observado também, pela pesquisa, o co-financiamento da política aos municípios pelas instâncias superiores. Com relação a esfera federal, 36 municípios (9%) disseram não haver co-financiamento dessa instância. Sendo 11 de gestão inicial, 22 básica e 2 plena. Já no tocante a esfera estadual, 330 municípios (83%) afirmaram a não existência de co-financiamento com essa instância. Sendo 72 de gestão inicial, 228 básica e 30 plena, o que corresponde a 86%, 83% e 77%, respectivamente do total de municípios em cada nível de gestão. Dessa forma, percebe-se que co-financiamento do Estado, apesar de diminuto, não encontra-se concentrado em nenhum dos níveis de gestão. Outro dado relevante, apontado pela pesquisa, em relação ao financiamento foi o fato de 34 municípios (9%) não receberem nenhum co-financiamento. Desses, 32 eram de pequeno porte I.

Referente aos principais equipamentos públicos da assistência social foi constatado, a época da pesquisa, que: a) 132 municípios (33%) não possuíam nenhum CRAS. Desses 71 eram do nível de gestão básica, onde estruturar no mínimo um CRAS é uma das responsabilidades do município junto ao SUAS; b) 60 municípios (15%) possuíam CREAS, sendo 7 de gestão inicial, 35 básica e 18 plena, ou seja, existem mais CREAS na gestão básica, onde não é obrigatório, do que na gestão plena, onde a existência de CREAS é parte da estruturação da proteção social especial, sendo, ainda,

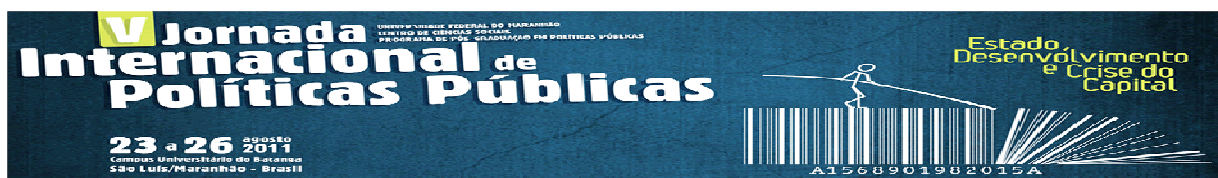


que, 21 municípios de gestão plena (mais da metade dos municípios habilitados nesse nível) não dispunham desse equipamento social em seu território; c) não havia nenhum CREAS Regional.

Esses dados demonstram que o nível de organização ainda é bastante irregular e o cumprimento de algumas obrigações não é completamente efetivado. Necessitando, assim, ainda um aperfeiçoamento das administrações públicas municipais e estadual.

Dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), indicam que 66,4% do total da receita orçamentária do Estado são oriundos de arrecadação própria; nos municípios a situação é oposta, 68,7% da receita é obtida por meio de transferências. Com isso, em média, 30% das receitas dos municípios são próprias. Conforme o TCE-PR ainda, na destinação da receita orçamentária, o Estado do Paraná investiu em assistência social R\$ 22 milhões e os municípios R\$ 52 milhões. O TCE-PR constatou também que o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2009, tinha uma previsão R\$ 22,6 bilhões e teve uma arrecadação de R\$ 19,6 bilhões. Com três bilhões a menos houve alteração na distribuição do orçamento. Nesse processo, o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), foi o terceiro órgão que mais perdeu recursos no exercício. Menos 36,25% em relação ao orçamento inicial previsto. De outro lado, o Fundo Judiciário foi o que mais recebeu recursos: 1.114,73% a mais em relação ao orçamento inicial. Mais de mil por cento. O TCE aponta um outro dado importante. Em 2009, 95% da arrecadação anual do orçamento do Estado do Paraná estava comprometida com vinculações constitucionais e legais. Restaram apenas 5% de recursos livres, ou seja, R\$ 926 milhões para o governo aplicar de forma discricionária, sem qualquer motivação de ordem legal. Acrescente-se a isso o fato de R\$ 1,3 bilhão ter sido destinado ao pagamento de juros e amortização da dívida.

Apesar disso, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado do Paraná tem sido, desde 2005, entre os estados da região sul, o que mais disponibiliza recursos para a assistência social (PR – 1,21%; RS – 0,59%; SC – 0,79; em 2009), embora em um volume percentual bem abaixo do realizado pelos municípios do Paraná (3,75%, em 2009).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social compõe, no Estado do Paraná, um quadro que, segundo a ótica do SUAS, precisa ser aperfeiçoado. É preciso garantir e oferecer condições para que todos os municípios cumpram com as obrigações do artigo 30 da LOAS. Após isso, é de extrema importância que todos os municípios em gestão básica possuam estruturado em seu territórios CRAS em número condizente com o número de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, por ser esse equipamento a porta de entrada da população na política de assistência social. Também, diante das diferenças em relação a arrecadação de receita própria entre o Estado e os municípios e os respectivos percentuais investidos na política de assistência social, é benéfico e necessário que a esfera estadual estabeleça meios de ampliar a participação no co-financiamento do SUAS. Esse é um desafio que se impõe.

Por fim, fortalecimento dos instrumentos e equipamentos de gestão do SUAS, bem como o investimento compartilhado ainda são insuficientes diante das obrigações mínimas apresentadas pelo marco legal vigente.

REFERÊNCIAS:

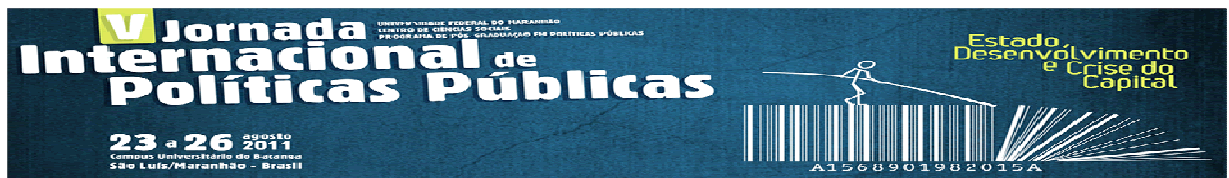
ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, n. 40, 1999 (p.111-141).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 07 mar. 2011.

BRASIL. Lei N. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em 07 mar. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informações Sociais**. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>> Acesso em: 05 abr. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005.



BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em 08 abr. 2011.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: assistência social 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. Novas referências para a ação da política de assistência social: o CRAS e o CREAS e seu significado na construção da rede de proteção social no Brasil. In.: **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010 (p.215-238).

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Contas do Governador 2009**. Disponível em <<http://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno2009/>> Acesso em: 08 abr. 2011.