

# O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) DO MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES (MRE)**

**MINISTRO DE ESTADO**

Embaixador Mauro Vieira

**SECRETÁRIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Embaixadora Maria Laura da Rocha

**DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

Embaixador Ruy Pereira

**DIRETORA-ADJUNTA DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Lopes

**RESPONSÁVEL PELA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

Cecília Malaguti do Prado

**ANALISTA DE PROJETOS**

Carolina Eschiletti Rodrigues Salles

**ASSISTENTE DE PROJETOS**

Hugo Peixoto Leão

**FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF)**

**REPRESENTANTE DO UNICEF NO BRASIL**

Youssef Abdel-Jelil

**REPRESENTANTE ADJUNTA PARA PROGRAMAS**

Paola Babos

**CHEFE DE POLÍTICAS SOCIAIS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Liliana Chopitea

**ESPECIALISTA EM POLÍTICAS SOCIAIS**

Santiago Varela

**OFICIAL DE COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Niklas Stephan

**OFICIAL DE COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Juliana Monteiro Bernardino

**Núcleo editorial**

**Coordenação editorial**

Liliana Chopitea, Santiago Varela, Niklas Stephan

**Autor**

Pedro Lara de Arruda

**Produção editorial**

**Projeto gráfico, diagramação e ilustrações** - Daniel Lazaroni Apolinario

**Fotos** - Foto capa: UNICEF/BRZ/Taciano Brito / Foto p. 5: UNICEF/BRZ/João Laet / Foto p.7: UNICEF/BRZ/Taciano Brito /  
Foto p. 15: UNICEF/BRZ/Raoni Liborio / Foto p. 19: UNICEF/BRZ/Alecio Cezar Careiro da Varzea





## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>5</b>
<b>2. Contexto</b>	<b>6</b>
2.1 A estrutura de arrecadação do Estado brasileiro	
2.2 Particularidades do sistema de financiamento da assistência social no Brasil	
<b>3. O modelo de financiamento do SUAS</b>	<b>10</b>
<b>4. Subfinanciamento e sazonalidade nos repasses da União ao SUAS</b>	<b>13</b>
<b>5. Conclusões</b>	<b>17</b>
<b>6. Referências Bibliográficas</b>	<b>18</b>

## FIGURAS

Figura 1. Carga tributária por esfera de governo - 2010/2021. Dados em % do PIB	7
Figura 2. Renda disponível vs arrecadação direta, por esfera de governo, ambas expressas em % do total	7
Figura 3. Participação dos entes federados no financiamento da Função 08 - Assistência Social, 2002-2020	8
Figura 4. Composição dos pisos e blocos de financiamento do SUAS	11
Figura 5. Fatores do IGD-M/ PBF e Evolução dos recursos financeiros originados pelo IGD-M/PBF	12
Figura 6. Participação relativa das transferências de renda e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União (função 08), 2002-2020.	13
Figura 7. Execuções orçamentárias da União com ações discricionárias do SNAS/ FNAS entre 2002 e 2022 (em valores reais corrigidos para 31 de dezembro de 2022, em milhões de BRL)	15
Figura 8. Execução mensal do pagamento de serviços de proteção social do SUAS (2015-2018) Participação do gasto acumulado no mês como proporção do gasto anual (em %)	16

## ACRÔNIMOS

AB	Auxílio Brasil
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRL	Real Brasileiro
CF 88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONSEAS	Conselhos Estaduais de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
IDG-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IGD-PBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PAC	Piso de Alta Complexidade
PBF	Programa Bolsa Família
PBFI	Piso Básico Fixo
PBV	Piso Básico Variável
PCD	Pessoas com deficiência
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFMC	Piso Fixo de Média Complexidade
PIB	Produto Interno Bruto
PJOV	Projeto Jovem Adolescente
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PTMC	Piso de Transição de Média Complexidade
PVMC	Piso Variável de Média Complexidade
RFPC	Renda familiar per capita
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SM	Salário-mínimo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TAFE	Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar





## 1. Introdução

Uma das características fundamentais da proteção social no Brasil é a existência de um sistema unificado de assistência social, que tanto apoia a operação de transferências sociais, como oferece diversos serviços socioassistenciais. A oferta de serviços socioassistenciais e o apoio local a programas sociais no país acaba sendo exercido com primazia do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Uma das principais singularidades do SUAS refere-se à forma interfederativa como esta estrutura opera. O sistema se guia por parâmetros nacionais referentes a pisos salariais mínimos, composição mínima das equipes socioassistenciais, orientação quanto à forma de prestação de serviços nacionalmente tipificados, uso de instrumentos de monitoramento padronizados e outros aspectos semelhantes. Não se trata, porém, de equipes diretamente contratadas e geridas pelo governo central, posto que estas são responsabilidades dos governos subnacionais. Tampouco se trata de regime impositivo no qual o governo central determina que governos subnacionais operem segundo parâmetros unilateralmente estabelecidos. Conforme apontado em outro Policy Brief desta série (UNICEF no prelo), a harmonização das equipes socioassistencias de forma a comporem um sistema nacional unificado resulta da própria estrutura de governança que rege este arranjo.

Um outro importante fator que favorece o modelo de gestão do SUAS e a eficiência com a qual o sistema desempenha suas funções diz respeito a seu sistema de financiamento, que se discute neste texto. No que se segue, apresenta-se as principais características desta estrutura de financiamento, destacando-se o papel do cofinanciamento entre os diferentes níveis de governo como importante estímulo à adesão de estados e municípios aos parâmetros que conferem maior homogeneidade ao sistema.

Elaborado no primeiro bimestre de 2023, o texto oferece uma análise de situação até dezembro de 2022, com alguns insights já de 2023. Reconhecendo que tabulações sobre orçamentos do SUAS divergem mesmo entre diferentes órgãos governamentais, o texto apresenta uma discussão fundamentalmente baseada em dados secundários com primazia de fontes oficiais do Tesouro Nacional e do órgão gestor do SUAS no âmbito do governo federal, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)<sup>1</sup>. Dada nossa dificuldade de replicar com exatidão as tabulações do MDS, para algumas análises complementares o texto recorre a estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que embora não estritamente comparáveis com os dados do MDS, ilustram de forma instrumental tendências e fatos estilizados discutidos no texto. Dada a exclusividade de fontes secundárias para elaboração deste texto, nem sempre as séries históricas contemplam um mesmo período de tempo.

<sup>1</sup> Durante os últimos anos o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) tem atuado sob as seguintes nomenclaturas: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004-2019), Ministério da Cidadania (2019-2022), Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023-presente).

O texto traz em seu Capítulo 2 (Contexto) uma breve contextualização do sistema administrativo brasileiro e de como a estrutura de arrecadação dos diferentes níveis de governo se relaciona com o pressuposto federativo do país, já incluindo alguns fatos relevantes referentes ao financiamento da assistência social como um todo. Na sequência, o Capítulo 3 apresenta a estrutura de financiamento do SUAS propriamente dito, destacando-se algumas mudanças recentes que conferiram agilidade a este arranjo. O Capítulo 4 apresenta uma breve discussão sobre a natureza legal do orçamento que financia o SUAS e seus possíveis efeitos favorecendo o subfinanciamento/desfinanciamento, volatilidade e sazonalidade nestes repasses. Finalmente, o texto conclui-se no Capítulo 5, sintetizando algumas das principais características do sistema de financiamento do SUAS e como elas podem informar outros países em desenvolvimento que almejem espelhar-se no modelo brasileiro.



## 2. Contexto

O Brasil é uma federação formada por três níveis de governo ou entes da federação: a União (cuja administração cumpre ao chamado Governo Federal); 27 Unidades da Federação – UFs (26 estados e o Distrito Federal); e 5.570 municípios (governos locais). Um dos principais marcos recentes foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), também conhecida como Constituição Cidadã, justamente pela forma como garante ampla oferta de serviços públicos de forma não-contributiva.

A CF 88 define políticas sociais como saúde, educação e assistência social como atribuições de responsabilidade compartilhada pelos entes da federação. Portanto, é necessário que haja pactuação para que se evite sobreposição de iniciativas, e também para garantir o financiamento adequado (BRASIL 1988).

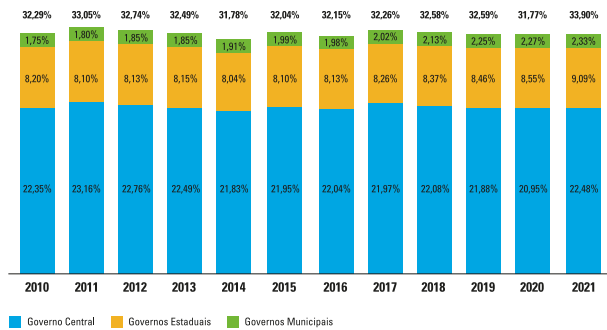
No caso da saúde e educação, a CF 88 define os tipos de serviço de saúde que competem a cada nível de governo, bem como dos níveis de ensino a serem oferecidos por cada nível de governo. Já no caso da assistência social, não há uma divisão de responsabilidades por tipo de programa ou por seu público beneficiário.

### 2.1. A estrutura de arrecadação do Estado brasileiro

Tomando-se a carga tributária por esfera de governo como preditor da capacidade de arrecadação própria destes entes, porém, a Figura 1 ilustra como o sistema de arrecadação do Brasil é bastante concentrado no

governo federal. A Figura revela como as arrecadações tributárias por todos os níveis de governo tendem a manter-se estável, na faixa dos 33% do PIB<sup>2</sup>, com cerca de 2/3 ou mais desse total devendo-se a arrecadações feitas pelo Governo Central/União, e com governos municipais arrecadando apenas uma parcela marginal deste montante. Em decorrência desta centralização do sistema de arrecadação, tradicionalmente governos subnacionais enfrentam dificuldades de financiar até as políticas e serviços sob sua responsabilidade.

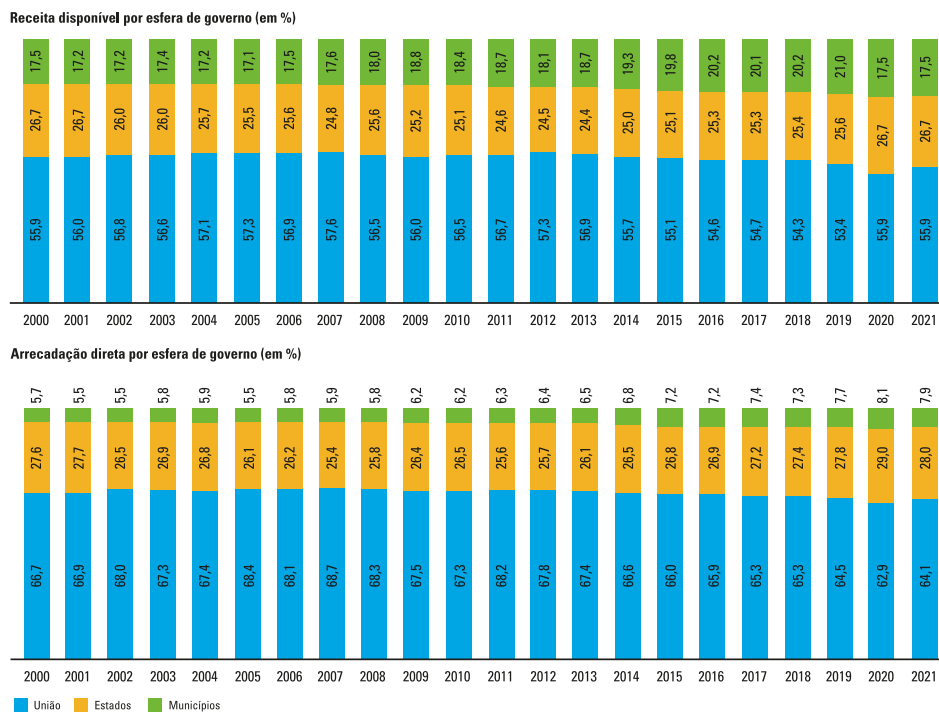
**Figura 1. Carga tributária por esfera de governo - 2010/2021. Dados em % do PIB.**



Fonte: Extraído de GoB, Tesouro Nacional (2022).

Dado o descompasso entre o pressuposto federativo brasileiro e a estrutura de arrecadação primária do país, a CF 88 prevê que haja a transferência de recursos da União para governos subnacionais financiarem suas responsabilidades. Na Figura 2 a comparação entre receita total disponível por esfera de governo e a arrecadação direta por cada uma destas ilustra como, historicamente, as transferências do governo federal aumentam a renda disponível para governos estaduais e, principalmente, para governos municipais.

**Figura 2. Renda disponível vs arrecadação direta, por esfera de governo, ambas expressas em % do total**



Fonte: Extraído de Frente Nacional de Prefeitos – FNP (2022), com elaboração de Kleber Pacheco de Castro. Fonte primária STN, ANP, Aneel e IBGE.

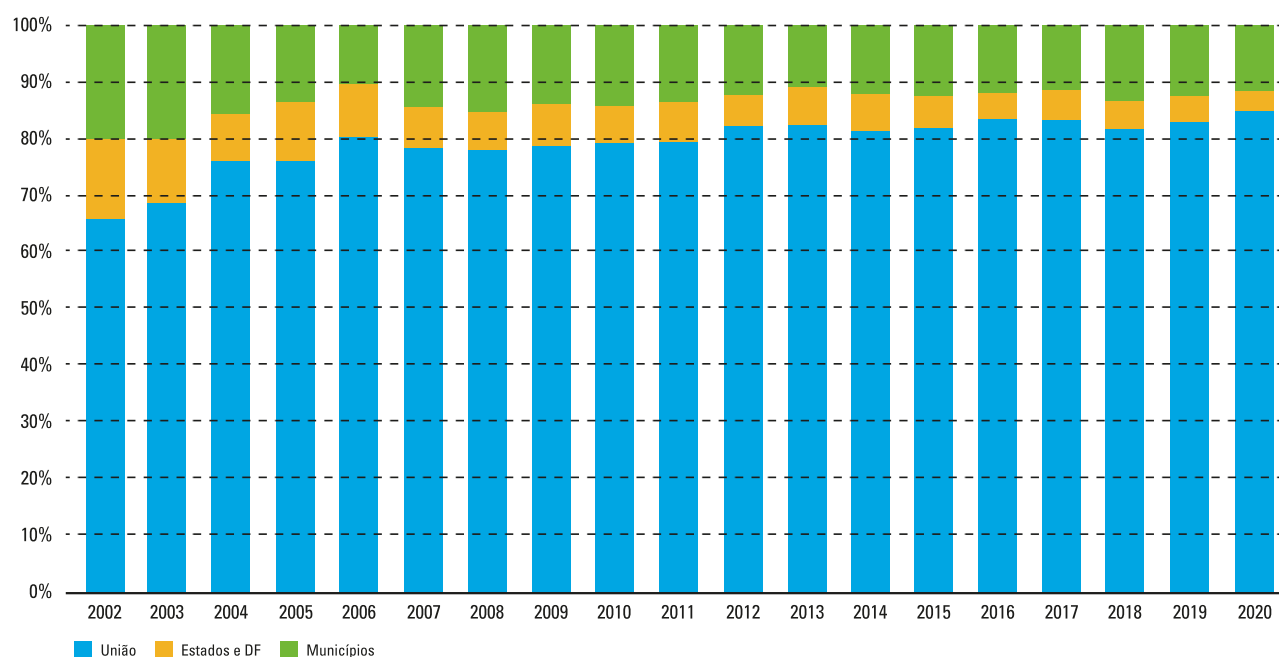
2 Note que, na Figura 1, as arrecadações a cada ano são expressas como percentual do PIB, portanto elas naturalmente não somam 100% pois, além das receitas públicas, o PIB (soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país) é formado pelas receitas que ficam em posse das famílias e das empresas.



## 2.2. Particularidades do sistema de financiamento da assistência social no Brasil

No caso específico da assistência social, a Figura 3 ilustra como as transferências do Governo Federal possuem um peso proporcionalmente ainda mais importante do que aquele das transferências que complementam a arrecadação dos estados e municípios de maneira geral. Na última década as transferências do Governo Federal representaram mais de 80% do orçamento da assistência social.

**Figura 3. Participação dos entes federados no financiamento da Função 08 - Assistência Social, 2002-2020.**



Fonte: Extraído de Gob. Min Cidadania (2021b), elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC. Fonte primária Siafi; Siconfi/Finbra.

Além das transferências federais a estados e municípios, a CF 88 prevê ainda a possibilidade de que o governo federal implemente ações complementares àquelas originalmente sob responsabilidade de governos subnacionais. É neste contexto, portanto, que se inserem programas de transferência de renda diretamente da conta da União para seus beneficiários, como no caso do Programa Bolsa Família (PBF)<sup>3</sup>. Esta previsão, no entanto, pressupõe mútuo acordo entre os entes envolvidos. O Governo Federal, por exemplo, não pode contratar médicos adicionais para apoiarem na saúde básica sem consentimento de cada município a se beneficiar desta medida. Da mesma forma, no caso da assistência social, mesmo programas de transferência de renda do governo federal, como o Bolsa Família, não podem ser impostos a nenhum município, sendo portanto necessário que o governo municipal faça a adesão à iniciativa.

<sup>3</sup> O Bolsa Família é um programa de Transferência de Renda criado em 2004, tendo sido substituído por uma iniciativa semelhante, o Auxílio Brasil, entre novembro de 2021 e fevereiro de 2023, o qual foi então descontinuado e, de março de 2023 em diante, um novo Bolsa Família passou a operar, com significativas diferenças tanto do PBF original quanto do AB, sobretudo no que se refere à sua composição de benefícios, regras de permanência e elegibilidade. Ver (UNICEF no prelo) para uma análise aprofundada do novo Bolsa Família e seus predecessores.

Consciente destes desafios, a CF 88 dispôs ainda sobre a necessidade de criação de sistemas específicos para a gestão interfederativa de políticas e serviços sociais de caráter compartilhado. No caso da assistência social, esta atribuição compete ao chamado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que só veio a ser implementado em 2004/05, após um longo processo de construção dos variados atores políticos, técnicos e da sociedade civil.

De forma resumida, o SUAS pode ser caracterizado como um sistema de gestão para coordenação de políticas assistenciais implementadas de forma independente ou conjunta pelos 3 níveis de governo. O sistema consiste ainda em uma rede de equipamentos socioassistenciais espalhados por todo o território nacional para viabilização da oferta dos diferentes tipos de serviços socioassistenciais, além de apoiarem também a operacionalização de outros benefícios sociais como programas de transferências de renda, acesso a tecnologias sociais, políticas de crédito, desenvolvimento rural, tarifas subsidiadas e políticas habitacionais, dentre outros.

O SUAS fornece parâmetros para a contratação de profissionais da assistência social e oferece direcionamento referente à implementação de 12 tipos de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados<sup>4</sup>. Além destes, os estados e municípios podem engajar as equipes socioassistenciais locais em atividades próprias que visem complementar a oferta de serviços e programas de abrangência nacional. Dentre outros méritos, o sistema é também crucial para o acompanhamento de beneficiários e conhecimento sistemático no território sobre o público potencial dos principais programas sociais do país, posto que as equipes do SUAS desempenham papel central na alimentação e atualização cadastral do Cadastro Único – principal sistema de gestão de informações das políticas sociais brasileiras (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2013a; 2014).

---

4 Segue abaixo lista com cada um dos 12 serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados pelo SUAS.

1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
4. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos
5. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
6. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
7. Serviço Especializado em Abordagem Social
8. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
9. Serviço de Acolhimento Institucional
10. Serviço de Acolhimento em República
11. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
12. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.



### 3. O modelo de financiamento do SUAS

Para viabilizar sua operacionalização, o SUAS articula-se a partir de um Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) com cofinanciamento pelos três níveis de governo. O Fundo segue orientações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em que participam representantes da sociedade civil e dos três níveis de governo. As orientações ao FNAS são operacionalizadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2013b).

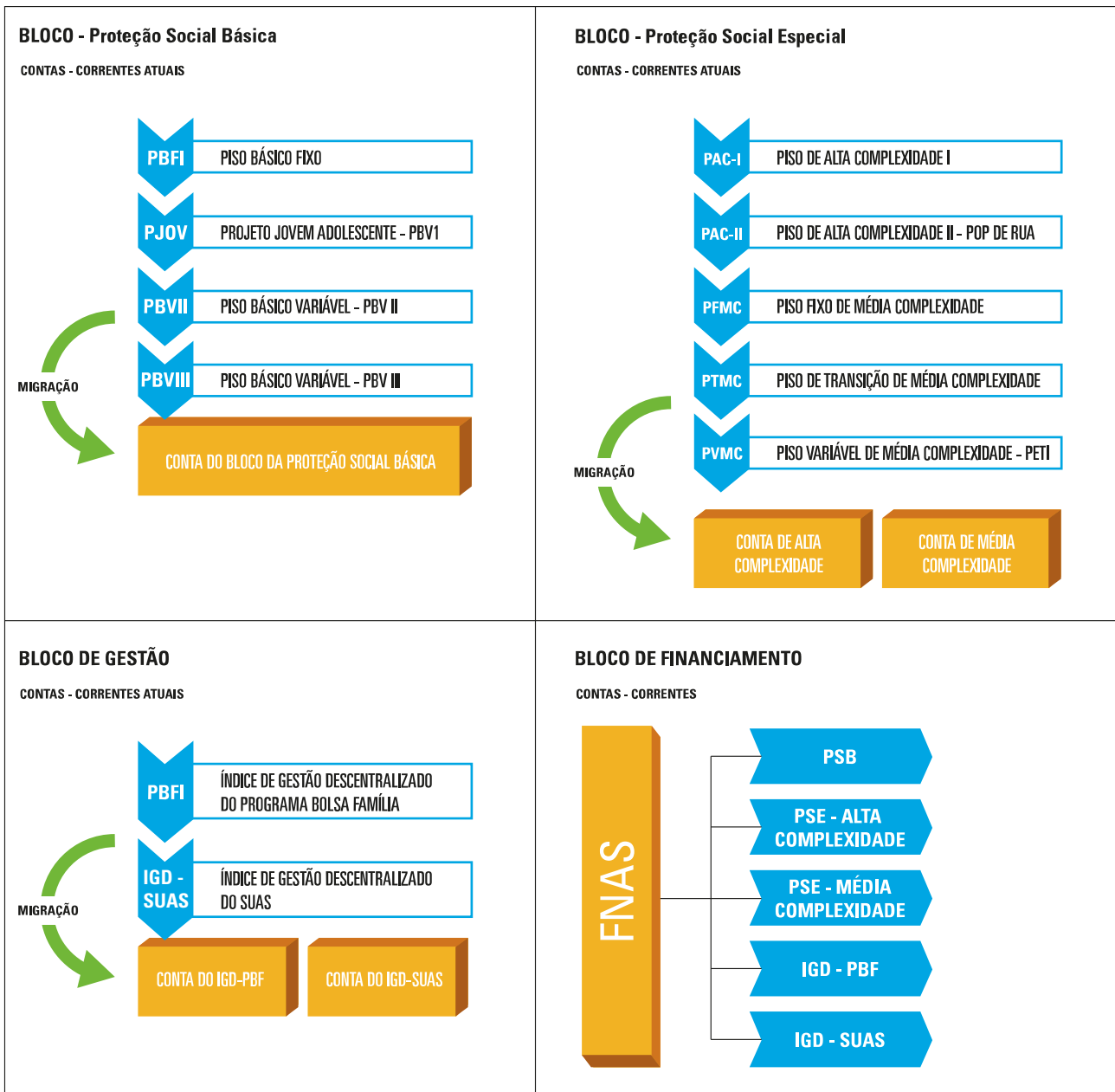
Originalmente, o FNAS operava por meio dos chamados “pisos” de financiamento: fundos específicos para cada função de gestão ou serviço oferecido pelo SUAS. Os governos subnacionais interessados em receber cofinanciamento da União para estas funções têm de estabelecer conselhos de assistência social, criar contas bancárias específicas para cada piso, efetuar contribuições a partir de seus próprios recursos, e se submeter a parâmetros definidos no âmbito do CNAS. Em larga medida, a adesão universal de estados e municípios ao SUAS bem como a massiva estruturação de conselhos de assistência social nestas esferas de governo refletem a estrutura de incentivos em volta do cofinanciamento construída no SUAS (Ibid).

Com o tempo, porém, houve a percepção de que a alocação de recursos para pisos específicos limitava muito a atuação dos governos subnacionais. Como se sabe, os desafios mais prementes em cada contexto local variam bastante, e não é raro, por exemplo, que a gestão local julgue mais adequado focalizar os recursos do SUAS, por exemplo, em atividades coletivas ao invés de atividades de acompanhamento individual. Para dirimir este tipo de situação, de 2012 em diante os pisos do SUAS passaram a ser agregados em blocos, de forma que recursos destinados a um piso pudessem ser realocados para financiar atividades de outros pisos pertencentes a um mesmo bloco (Ibid).

Além de ampliar a flexibilidade no uso dos recursos, a medida também trouxe conveniência ao sistema posto que os governos subnacionais deixaram de ter que gerir mais de dez contas distintas para gerir apenas três: uma destinada à oferta de serviços da Proteção Social Básica (PSB) (referindo-se a serviços destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade social porém ainda não submetidas à realidade de violação de direitos); uma conta destinada a recursos da Proteção Social Especial (PSE) (referindo-se a serviços destinados a pessoas efetivamente sujeitas a violações de direitos); e outra destinada aos recursos para financiar as atribuições de gestão.



Figura 4. Composição dos pisos e blocos de financiamento do SUAS



Fonte: GoB, Min. Desenvolvimento Social (2013b).

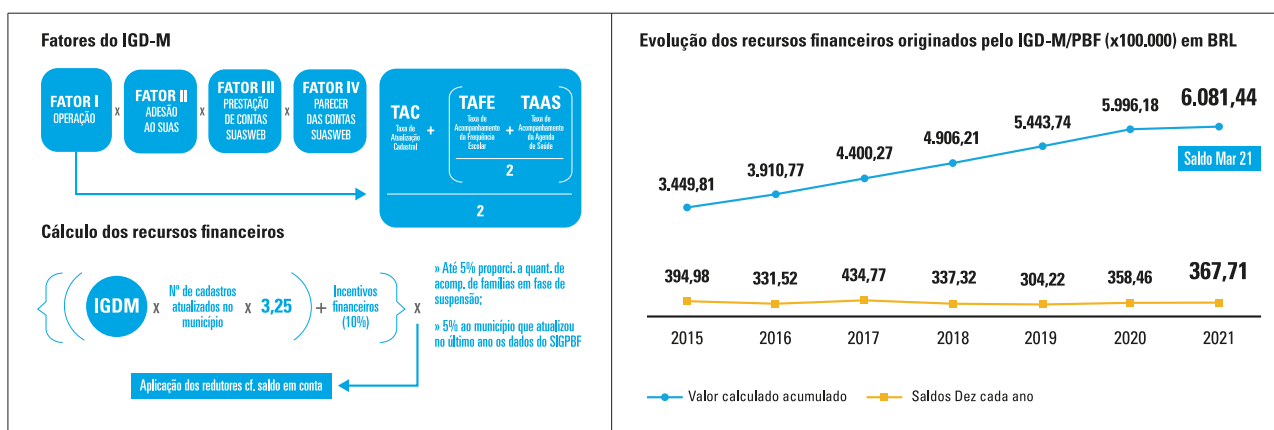
Os dois blocos de financiamento da PSE são compostos por cinco pisos, três dos quais referem-se à chamada PSE de média complexidade, e dois destinados ao financiamento da PSE de alta complexidade. Uma das principais diferenças entre a PSE de média e alta complexidade é que esta última inclui a oferta de abrigo temporário, com subsequente exigência de investimento em infraestrutura específica como, por exemplo, abrigos institucionais, casas de moradia coletiva e remuneração de famílias que ofereçam acolhimento familiar a crianças e adolescentes.

É também importante destacar que o bloco da gestão é composto por dois pisos, sendo um deles, o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF): a única contribuição do Governo Federal ao SUAS que possui caráter obrigatório. Este piso é totalmente financiado pela União, mais especificamente, pelo Programa Bolsa Família (PBF), como forma de remuneração que o programa oferece a ações do SUAS em apoio a sua operação, como por exemplo, o registro da população no Cadastro

Único, atualização cadastral dos registrados a cada dois anos ou sempre que houver mudança significativa na renda ou composição familiar das famílias registradas, além do apoio ao acompanhamento de condicionalidades e atuação para que as famílias em descumprimento normalizem sua situação.

Com base nos registros administrativos, o PBF monitora a qualidade dos serviços prestados pelo SUAS em cada município a partir de um índice sintético, o IGD-PBF, que agrega: a taxa de atualização cadastral do Cadastro Único, a taxa de acompanhamento da frequência escolar, a taxa de acompanhamento da agenda de condicionalidades do programa na área da saúde, a adesão dos municípios ao SUAS, a prestação pontual de contas sobre o gasto de recursos junto ao sistema SUASWEB, e a adequação da prestação de contas feita neste sistema, além de alguns incentivos financeiros adicionais devido ao acompanhamento de famílias em descumprimento das condicionalidades do programa e da qualidade de outros dados inseridos no sistema de gestão do PBF. A partir destes indicadores de performance dos municípios, é feita a partilha de recursos. No caso dos estados, a repartição de recursos é feita utilizando-se uma média do IGD-PBF dos municípios sob sua jurisdição. (GoB, Min. Cidadania 2018; 2021a; GoB, Min. Desenvolvimento Social 2013b).

**Figura 5. Fatores do IGD-M/ PBF e Evolução dos recursos financeiros originados pelo IGD-M/ PBF**



Fonte: (GoB, Min. Cidadania 2021a)

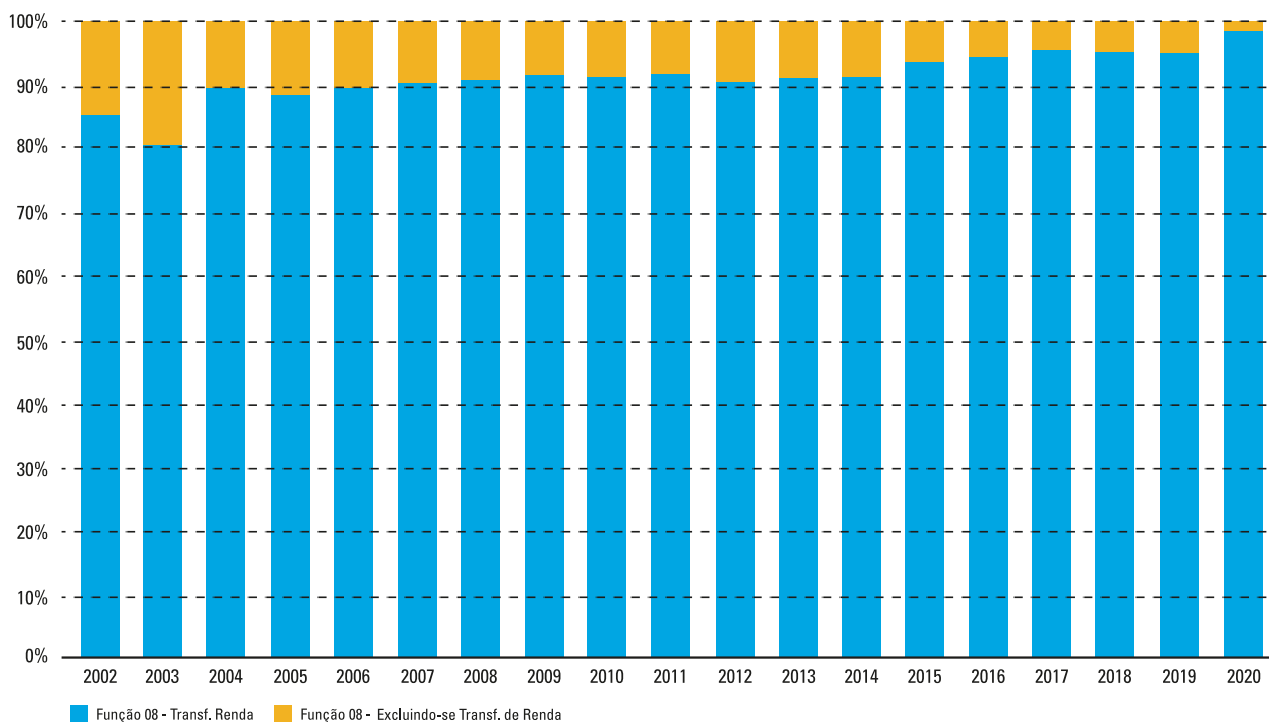
Além do IGD-PBF, cujos recursos têm algumas limitações de gastos mais atreladas às funções específicas que o programa requer das equipes socioassistenciais como parte de seu fluxo operacional, há também um outro piso mais voltado para as demais atribuições do SUAS – o IGD-SUAS. Diferente do IGD-PBF, o IGD-SUAS não apura tanto a qualidade dos serviços prestados, mas sim os gargalos em insumos básicos para que as equipes socioassistenciais desempenhem suas funções. Desta forma, o IGD-SUAS estima, a partir do Censo SUAS (realizado anualmente a partir do preenchimento de questionários padronizados), a dimensão de gargalos em infraestrutura e composição de recursos humanos, transferindo mais recursos para as equipes que disponham de menos insumos (Ibid).



## 4. Subfinanciamento e sazonalidade nos repasses da União ao SUAS

Embora a Figura 3 (ver Capítulo 2 'Contexto') tenha ilustrado uma grande participação do governo federal no financiamento da assistência social como um todo, cumpre destacar que, em média, mais de 85% destes recursos se dirigem ao financiamento de transferências sociais diretamente da conta da União para seu público beneficiário, como no caso do PBF e BPC. Conforme ilustrado na Figura 6, o papel do governo federal no financiamento das demais iniciativas da assistência social (nas quais destaca-se primordialmente o financiamento do SUAS) acaba sendo limitado a cerca de 10% do montante total destinado a esta função, com importante redução a partir de 2015.

**Figura 6. Participação relativa das transferências de renda e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União (função 08), 2002-2020.**



Fonte: Extraído de Gob. Min Cidadania (2021b), elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC.



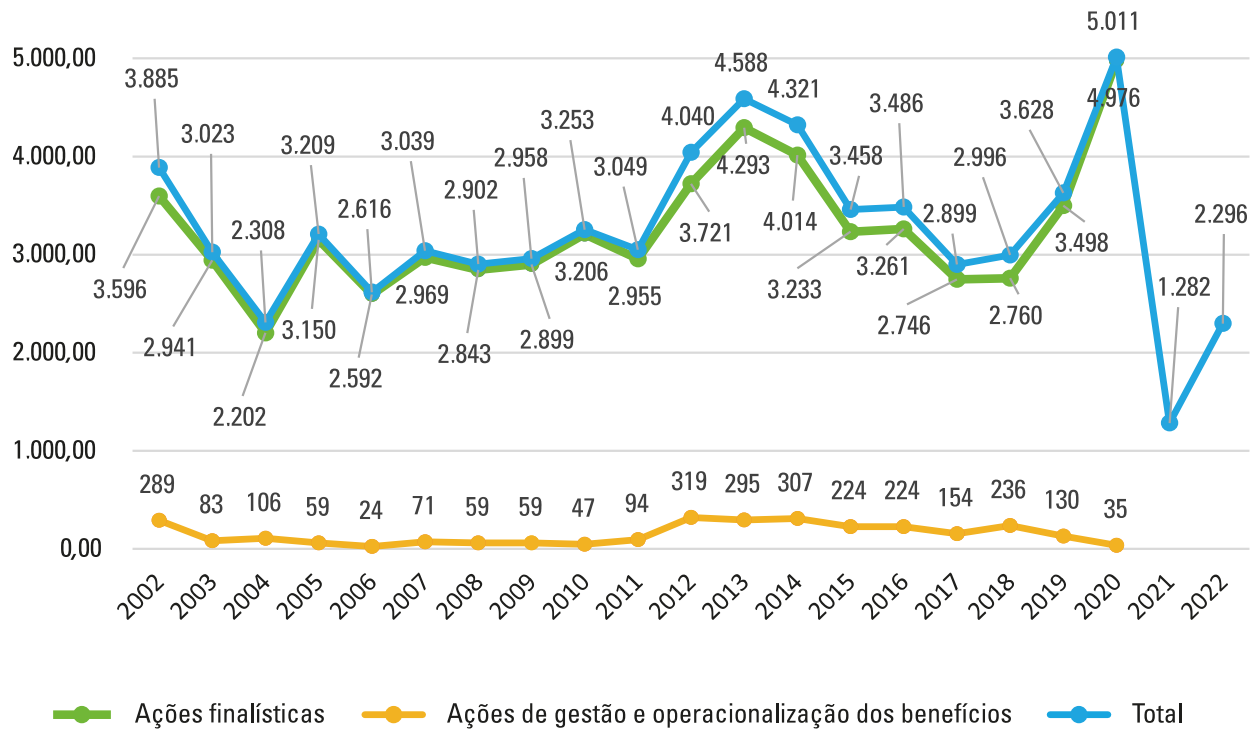
Um fator que possivelmente contribui para a baixa disponibilidade orçamentária refere-se à natureza discricionária de todos os pisos de financiamento do SUAS, à exceção do IGD-PBF. Embora este status legal não necessariamente limite a disponibilização de recursos da União para o SUAS, na prática, acaba tornando esta modalidade de despesa muito mais suscetível a ações de contingenciamento orçamentário do que aquelas de natureza obrigatória, como por exemplo, no caso dos orçamentos da saúde e da educação. Resumidamente, as despesas primárias no Brasil se enquadram em uma das três tipificações descritas abaixo (de Souza 2012; Pires 2018; Barbosa 2020; GoB, Min. Economia 2022):

1. **Despesas obrigatórias sem controle de fluxo:** referindo-se a obrigações legalmente vinculantes que, exceto na hipótese de revisão de seu status legal, não se sujeitam a programações financeiras, sendo portanto inteiramente ditadas por aspectos fora do controle do poder público. Este é o caso, por exemplo, das despesas com benefícios previdenciários que acabam sendo ditados pelo crescimento vegetativo da população idosa. No caso das despesas previdenciários, por exemplo, a menos que haja revisão na lei que rege o sistema previdenciário nacional, não há margem para que o governo impeça a entrada de novos beneficiários, tampouco para que haja a descontinuidade de benefícios.

2. **Despesas obrigatórias com controles de fluxo:** referindo-se a obrigações sujeitas a algum grau de programação financeira, ainda que limitado. Incluem-se aí, por exemplo, o PBF, que pode ter sua demanda orçamentária contida por decisões administrativas afetando os fluxos de entrada de novos beneficiários, muito embora haja limitações para que este contingenciamento seja feito a partir da descontinuidade de benefícios. Embora algumas despesas tenham seu caráter obrigatório advindo de seu status legal, o PBF, por exemplo, não goza desta prerrogativa, e na prática o que lhe confere esta característica é sua indicação como despesa obrigatório na LDO de cada ano (como ocorre desde sua criação). Por ser uma despesa obrigatório com controle de fluxo, o PBF não pode, por exemplo, invocar questões de contingenciamento orçamentário para deixar de honrar seu compromisso junto a pessoas elegíveis que já recebem o benefício uma vez que o programa seja lançado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano. No entanto, a disponibilidade orçamentária pode e deve ditar o fluxo com que o programa admite novos beneficiários. Por isso mesmo, em anos de contingenciamento orçamentário o PBF tende a ver crescimento no tamanho médio de sua fila de espera: ou seja, mais pessoas elegíveis acabam permanecendo mais tempo aguardando sua inclusão no programa.

3. **Despesas discricionárias:** referindo-se despesas que o Governo pode ou não realizar/executar em função de decisão própria, incluindo-se aí liberdade para que os repasses sejam feitos em ritmo distinto daquele originalmente proposto na LDO de cada ano. Mais do que estarem sujeitos a contingenciamento ditado pelo governo, este tipo de despesa fica legalmente obrigado a sofrer cortes prioritários em contextos nos quais as estimativas de arrecadação a cada bimestre assumidas para a LDO de cada ano acabam não se confirmando na prática.

À exceção do IGD-PBF, a participação da União no financiamento do SUAS caracteriza-se como despesa discricionária e, como tal, acaba expondo o sistema a vieses de subfinanciamento e volatilidade. Sobretudo em contextos políticos ou fiscais não favoráveis, os repasses da União ao SUAS acabam sendo penalizados. Na Figura 7 por exemplo, nota-se que as transferências discricionárias da União para o SUAS caíram abruptamente entre 2014 e 2017, quando o Brasil vivenciou os primeiros anos da crise fiscal em que ainda se encontra.

**Figura 7. Execuções orçamentárias da União com ações discricionárias do SNAS/ FNAS entre 2002 e 2022 (em valores reais corrigidos para 31 de dezembro de 2022, em milhões de BRL).**

Nota: Os dados do Ministério da Cidadania para o período 2002 a 2021 expressavam valores reais para dezembro de 2021, tomando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como referência. Estes dados originais foram novamente corrigidos pelo autor até dezembro de 2022, utilizando-se também o IPCA como referência. A deflação do dado de 2021, extraído do Portal da Transparência, segue a mesma metodologia.

Fonte: Dados de 2002 a 2020 extraídos de (GoB, Min. Cidadania 2021b), elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/ SPOG/MC. Fonte primária Siafi. Dados para 2021 e 2022 extraídos do Portal da Transparência (GoB, CGU 2023), embora não estritamente comparáveis.

Nota-se que houve um princípio de recuperação entre 2018 e 2019. Em 2020, o aumento elevou o orçamento do SUAS ao seu pico histórico, porém, 56% deste montante foi devido a créditos extraordinários para enfrentamento à Covid-19 (GoB, Min. Cidadania 2022). Conforme apontado por instâncias representativas do SUAS como o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas) e os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CONSEAS), por exemplo, estes recursos extraordinários de 2020 foram insuficientes para recompor perdas orçamentárias acumuladas em anos anteriores e cobrir custos adicionais que o sistema incorreu durante a pandemia da Covid-19 (GoB, IPEA 2021; 2020a). O Fonseas (2021), por exemplo, aponta que entre 2016 e 2019 os repasses federais apresentaram déficits anuais médios de mais de 30% quando comparados com os montantes mínimos definidos pelo CNAS para que o sistema possa operar dentro de seus parâmetros de referência (como, por exemplo, a taxa adequada de profissionais por beneficiários, disponibilidade mínima de infraestrutura, etc).

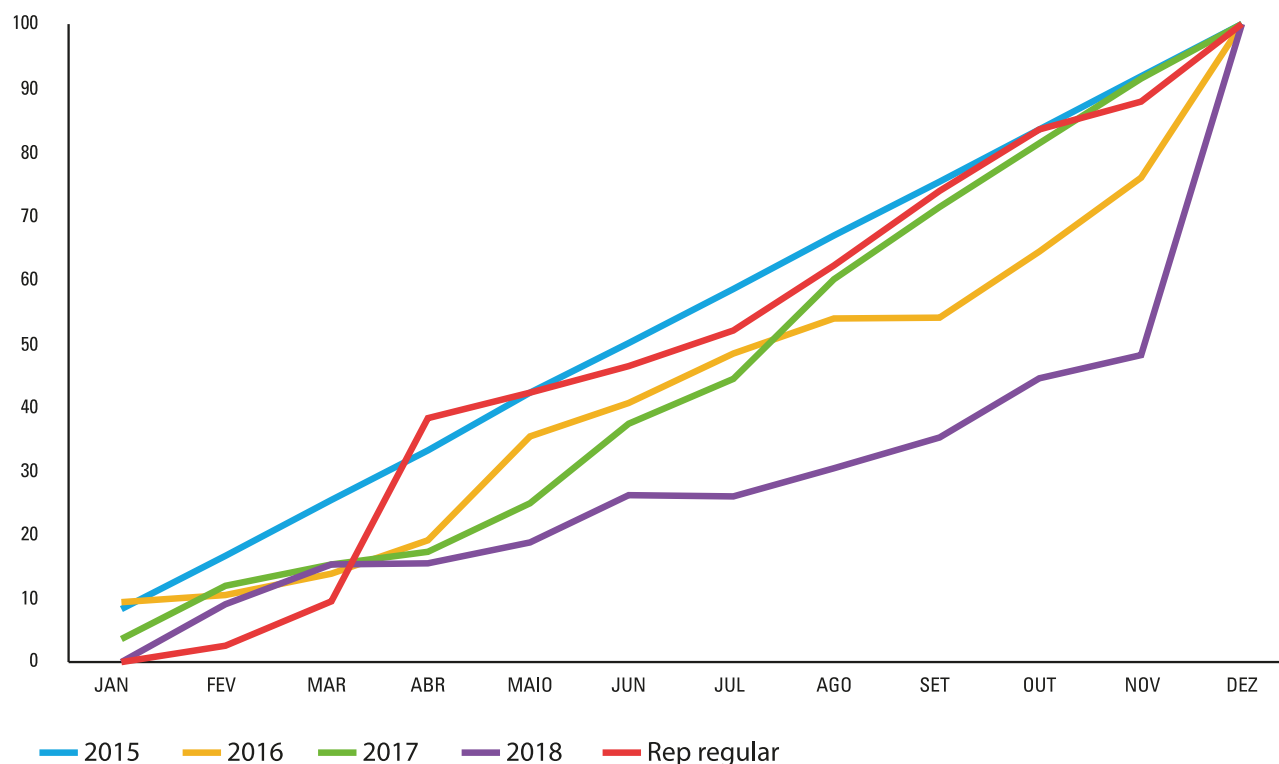
Além de insuficientes para cobrirem gargalos de financiamento que já se acumulavam antes de 2020, os créditos extraordinários destinados ao SUAS neste ano não foram continuados nos anos subsequentes. Em 2021, o orçamento operou num mínimo histórico com apenas R\$ 1,2 bilhões executados. Em 2022, embora o valor tenha subido para R\$ 2,2 bilhões, ainda permaneceu abaixo dos valores executados na última década (GoB, CGU 2023). Para 2023, as provisões da lei orçamentária aprovadas

ao final de 2022 praticamente eliminavam o orçamento do SUAS, muito embora haja movimentações em trâmite para recompor esta perda por meio de recursos extraordinários. Embora a recomendação orçamentária da SNAS aprovada pelo CNAS tenha sido de R\$ 2,5 bilhões para 2023, a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada alocou apenas R\$ 965 milhões para esta área (GoB, IPEA 2022).

Além do subfinanciamento do SUAS pela União, outra crítica ao status orçamentário destas transferências enfatiza justamente a sazonalidade e falta de previsibilidade destes. O repasse de recursos da União para despesas obrigatórias deve ser realizado de forma contínua ao longo do ano, ao passo que a despesa discricionária pode ser feita de forma mais irregular segundo a conveniência do executivo e legislativo federal.

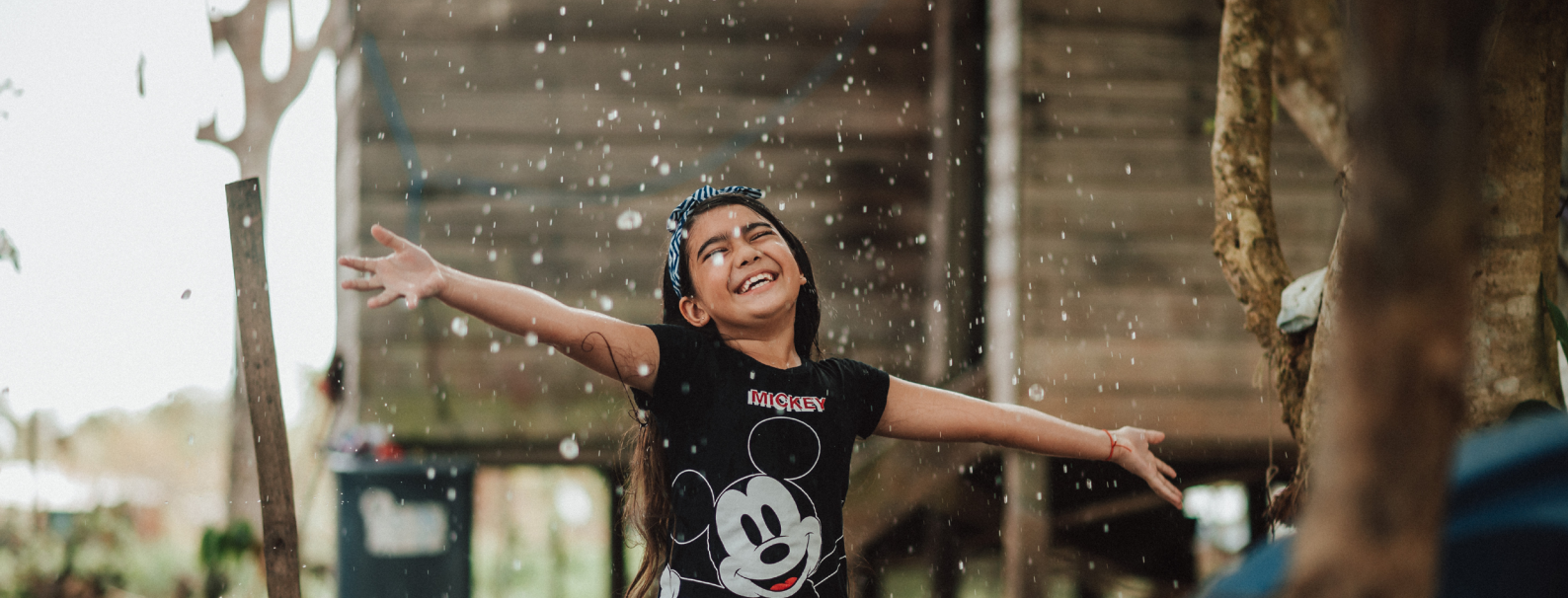
Com efeito, a Figura 8 ilustra como, em determinados anos, as transferências da União para o SUAS acabam se concentrando no final do ano fiscal, comprometendo a capacidade de execução destes recursos pelos governos subnacionais, bem como o empenho destes recursos em ações estratégicas que requerem planejamento. Em 2016 e 2017, por exemplo, respectivamente 34% e 62% dos recursos federais discricionários do SUAS só foram repassados em novembro. Ainda sobre esta questão, vale destacar que o esforço de recomposição orçamentária a cada ano é bastante oneroso, incluindo forte articulação com o poder legislativo para liberação de recursos que no limite deveriam ser liberados pelo poder executivo (GoB, IPEA 2022).

**Figura 8. Execução mensal do pagamento de serviços de proteção social do SUAS (2015-2018). Participação do gasto acumulado no mês como proporção do gasto anual (em %).**



Fonte: Extraído de (GoB, IPEA 2020b). Fonte primária Siga Brasil.





## 5. Conclusões

Nossa análise revela que o modelo de financiamento do SUAS pode ser uma boa alternativa a países que, assim como o Brasil, promovem a co-responsabilidade na oferta de serviços socioassistenciais. O caso brasileiro é um exemplo interessante sobre como operacionalizar um modelo de cogestão e cofinanciamento. Merece destaque como o país operacionaliza isso por meio de um sistema unificado que englobe todos os níveis de governo (ao invés, por exemplo, de dividir responsabilidades atribuindo-se serviços ou públicos específicos a cada nível de governo). No Brasil, todos os níveis de governo atuam em todas as frentes e acolhem todos os públicos da assistência social, e neste contexto, o SUAS opera como canal de coordenação para reduzir sobreposição e maximizar-se eficiências.

Ao atuar da forma descrita acima, o SUAS contribui também para uma oferta de serviços mais homogêneos como forma de mitigar o papel que o próprio estado pode ter no agravamento de desigualdades territoriais. Nenhum estado consegue oferecer serviços com qualidade homogênea em todo seu território nacional, porém a oferta de serviços dentro de um sistema unificado tende a ser mais homogêneo do que uma oferta composta por iniciativas independentes e pouco coordenadas partindo apenas de governos subnacionais de capacidades sabidamente heterogêneas.

Neste contexto, o SUAS destaca-se por conseguir oferecer uma padronização de serviços sem no entanto centralizar os seus processos decisórios de cima para baixo. Como parte de sua elaborada arquitetura institucional, o SUAS dispõe também de um mecanismo de financiamento no qual o governo federal gere um fundo próprio (o FNAS) segundo orientações recebidas de um conselho participativo (o CNAS).

A estrutura de financiamento do SUAS enseja ainda um ciclo virtuoso de cofinanciamento, no qual as transferências do governo federal têm potencial de mitigar distorções do arranjo administrativo do país, algo relevante já que a arrecadação primária é concentrada no governo federal, e não reflete plenamente as responsabilidades atribuídas a governos subnacionais. Mais ainda, o sistema de financiamento do SUAS oferece incentivos para que estados e municípios disponibilizem estruturas de governança e orçamento próprio para a assistência social, posto ser este um pré-requisito para o recebimento de transferências do Governo Federal. Neste sentido, há também estímulos para que os governos subnacionais adiram a protocolos comuns que caracterizam o SUAS enquanto um sistema unificado. Adicionalmente, cabe destacar que é virtuosa a ideia de se condicionar o acesso a recursos federais à disponibilização de recursos próprios dos estados e municípios para o financiamento da assistência social.

Outro grande mérito do SUAS e seu sistema de financiamento é a existência de uma tipificação nacional dos serviços socioassistenciais a serem oferecidos pelo sistema em todo o território nacional. Isto

permite que o cofinanciamento do sistema dê o direcionamento adequado e balanceado aos recursos descentralizados destinados a estados e municípios. Embora num primeiro momento a estrutura de vinculação destes recursos a atividades específicas tenha se mostrado pouco ágil, a gestão participativa do FNAS permitiu a adequada revisão a partir de 2012, quando passou a ser possível a realocação de recursos entre pisos que compõem um mesmo bloco de financiamento. Ademais, os critérios utilizados para partilha dos recursos federais evitam que este processo orçamentário acabe contaminado por vieses políticos partidários na relação entre o Governo Federal e suas contrapartes na esfera dos estados e municípios.

Uma grave vulnerabilidade do sistema de financiamento do SUAS, porém, reside na volatilidade e sazonalidade das transferências do governo federal para este sistema. Como visto, em contextos de ajuste fiscal, ou de administrações desfavoráveis ao SUAS, seu orçamento tende a variar muito, tanto em termos de volume quanto em termos da época do ano em que a transferência acaba sendo feita. Comparativamente com outras áreas sociais, pode-se argumentar que ambos os problemas derivam da natureza discricionária destas transferências do governo federal. Tal aspecto explica o empenho constante de profissionais e autoridades do SUAS em defender que tais transferências tornem-se despesas obrigatórias e, de preferência, garantidas como direito não submetido a controles de fluxo e assegurados com base em pisos mínimos. Além desta importante reivindicação, seria também estratégico reformar-se o sistema de arrecadação de forma a fortalecer o volume de arrecadação própria dos estados e municípios, sobretudo se isto for realizado de forma a equalizar, e não agravar, desigualdades territoriais, e sem que haja efeito adverso sobre a qualidade do gasto público.

Finalmente, vale concluir destacando os ganhos de escala em se utilizar a rede nacional de equipes socioassistenciais também para apoiar o funcionamento de vários benefícios sociais. Além de eficiente, esta escolha mostra-se resiliente quando pelo menos alguns dos programas que se beneficiam deste apoio, como no caso do PBF, disponibilizam-se a contribuir financeiramente, remunerando os governos subnacionais pela qualidade dos serviços prestados. Se, por um lado, o IGD-PBF tem o mérito de ser um ótimo instrumento para remunerar estados e municípios pela qualidade do apoio prestado por suas equipes socioassistenciais, por outro lado o IGD-SUAS promove a progressividade do sistema ao remunerar os municípios na proporção de seus gargalos em termos de insumos físicos e humanos.

## Referências Bibliográficas

Barbosa, Nelson. 2020. "Teto Temer, gasto discricionário e PLOA 2021". <https://blogdoibre.fgv.br/posts/teto-temer-gasto-discricionario-e-ploa-2021>.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Fonseas. 2021. "Pesquisa sobre orçamento e gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social nos estados e Distrito Federal". [https://drive.google.com/file/d/18JMd6aaBYxhyJ0A9YKoDxoLsovmp\\_dUH/view](https://drive.google.com/file/d/18JMd6aaBYxhyJ0A9YKoDxoLsovmp_dUH/view).

Frente Nacional de Prefeitos. 2022. "Anuário Multicidades. Finanças dos Municípios do Brasil. Ano 2018/23." [http://aequus.com.br/anuarios/multicidades\\_2023.pdf](http://aequus.com.br/anuarios/multicidades_2023.pdf).

GoB, CGU. 2023. "Portal da Transparência>Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS". março de 2023. <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/55001?ano=2023>.

GoB, IPEA. 2020a. "O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19" [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT\\_80\\_Disoc\\_O%20financiamento%20federal%20](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT_80_Disoc_O%20financiamento%20federal%20)

[dos%20servi%C3%A7os%20socioassistenciais.pdf](#).

———. 2020b. “Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 27, 2020. Assistência Social.” [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/201007\\_boletim\\_BPS\\_27\\_assistencia\\_social.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/201007_boletim_BPS_27_assistencia_social.pdf).

———. 2021. “Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 28, 2021. Assistência Social.” [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37679&Itemid=9](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37679&Itemid=9).

———. 2022. “Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise N. 29, 2022.” [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39098&Itemid=9](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9).

GoB, Min. Cidadania. 2018. “Caderno do IGD-M. Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)” [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/ManualIGD.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf).

———. 2021a. “Apresentação IGD Bolsa Família” março.

———. 2021b. “Cadernos SUAS 2021. Financiamento da Assistência Social no Brasil”.

———. 2022. “Atuação da Proteção Social Especial do SUAS durante a pandemia da COVID-19” [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/de\\_olho\\_na\\_cidadania\\_v4\\_11-03.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/de_olho_na_cidadania_v4_11-03.pdf).

GoB, Min. Desenvolvimento Social. 2013a. “20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social” [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/20anosLOAS.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf).

———. 2013b. “Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS” [http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2018/06/Gestao\\_Financeira\\_e\\_Orcamentaria\\_do\\_SUAS.pdf](http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2018/06/Gestao_Financeira_e_Orcamentaria_do_SUAS.pdf).

———. 2014. “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” <https://central.to.gov.br/download/231761>.

GoB, Min. Economia. 2022. “Manual Técnico do Tesouro (MTO) 2022” <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>.

GoB, Tesouro Nacional. 2022. “Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral 2021” [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:43205](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43205).

Pires, Manoel. 2018. “Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal” <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>.

Souza, Bruno Cesar Grossi de. 2012. “Programação Orçamentária e Financeira”. Apresentado em Aula 4 do Curso de Formação de para o Cargo de Analista do Curso de Planejamento e Orçamento da ENAP, abril. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1070/5/Aula%204%20-%20Bruno%20C%20Grossi%20de%20Souza%20%28D%204.11%20%E2%80%93%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20e%20Financeira%20%29.pdf>.

UNICEF. no prelo. “O sistema de gestão do SUAS”.

———. no prelo. “Transferências de renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecessores”.