



Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Secretaria-Executiva
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação

NOTA TÉCNICA:
Orçamentos das Unidades da Federação na
Função Assistência Social

Brasília, setembro de 2016.

Brasília, 03 de outubro de 2016.

Interessados:

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Gabinete do Ministro

Secretaria-Executiva

Assunto: **Orçamentos das Unidades da Federação na Função Assistência Social**

1. A presente Nota Técnica, elaborada pela Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação (CGPA/SPO), tem como objetivo o acompanhamento e a análise dos Orçamentos da função Assistência Social dos Estados e do Distrito Federal no período de 2013 a 2016, visando subsidiar o Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (DGSUAS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nas suas atribuições.

Metodologia

2. Esta pesquisa compõe-se de uma análise comparativa anual, nos exercícios de 2013 a 2016, dos valores alocados nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos estados e do Distrito Federal na função Assistência Social (08), bem como os valores orçados por habitante e por família de baixa renda no exercício de 2016, no âmbito das respectivas unidades federativas. Mostra-se também um comparativo entre os valores alocados nas funções 08 (Assistência Social), 09 (Previdência Social) e 10 (Saúde), despesas estas que representam o cerne do Orçamento da Seguridade Social.

3. Para delimitar o campo de análise deste estudo, o setor Assistência Social, foi usada a classificação orçamentária da despesa denominada funcional ou por função, cuja principal aplicação é servir como agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, isso para os três níveis de governo. Por meio dela é possível reconhecer a destinação dos gastos independentemente do programa ou entidade a que estão vinculados, o que permite análises comparativas envolvendo os entes da federação distintos. Além disso, sua uniformidade ao longo do tempo¹ lhe confere um caráter de continuidade que facilita a organização de séries históricas.

4. É importante destacar que o conceito de Seguridade Social, representado em termos de classificação orçamentária pela esfera 20, é mais amplo que o somatório das funções 08 (Assistência Social), 09 (Previdência Social) e 10 (Saúde), objetos de comparação no presente estudo. Mesmo sendo a seguridade social definida na Constituição Federal como o conjunto de ações concernentes à Saúde, Previdência e Assistência Social (Título VIII, Capítulo II) este conceito não se espelha inteiramente na classificação por função orçamentária (ou funcional), já

¹ O rol de funções foi estabelecido pela Portaria nº 42, do então Ministério do Orçamento e Gestão, de 1999.

que esta reflete também a competência institucional do órgão responsável pela aplicação do recurso.

5. A título de exemplo, o gasto com assistência médica e odontológica dos servidores públicos da União, executado por todos os órgãos que dispõem de quadro de pessoal, é contabilizado nas funções concernentes aos campos de atuação dos respectivos órgãos. Dessa forma, no Ministério dos Transportes, esse recurso está classificado na função 26 (Transportes) e não na função 10 (Saúde), ainda que seja um gasto classificado na esfera da Seguridade Social (esfera 20). Portanto, deduz-se que o orçamento da Seguridade Social (esfera 20) seja efetivamente superior à soma individual das funções 08, 09 e 10, o que significa que os números aqui apresentados podem estar subestimados em relação aos gastos efetivos da Seguridade Social em cada Estado, mas nunca superestimados. Tomando-se como exemplo a União, em 2014, a parcela do orçamento da Esfera da Seguridade Social não classificada nas funções Assistência Social, Previdência Social ou Saúde situou-se em torno de 11% da mesma.

6. Em termos de análise, este estudo se utiliza também da perspectiva per capita² e por família de baixa renda³ na análise dos orçamentos estaduais, em virtude da grande disparidade populacional entre as Unidades da Federação no Brasil, o que permite o estabelecimento de termo de comparação entre os valores investidos na área de assistência social, similarmente ao tratamento que a literatura econômica utiliza para comparar o desenvolvimento produtivo de países, estados ou regiões.

7. Os dados expostos nesta nota técnica foram obtidos nas Leis Orçamentárias Anuais das respectivas unidades federativas para os exercícios de 2013 a 2016. Para os valores orçados, a busca foi realizada em sítios da internet oficiais, tais como das Secretarias Estaduais de Planejamento e Fazenda, Portais da Transparência, páginas oficiais dos Governos Estaduais, Poderes Legislativos e Imprensa Oficial. Importante salientar que em termos formais a apresentação dos dados orçamentários obedece a critérios estabelecidos pelos próprios entes, ou seja, não há um modelo padronizado nacionalmente para a apresentação dos mesmos, ainda que devam utilizar categorias de programação padronizadas⁴.

8. Vale assinalar que alguns estados não deram a publicidade devida aos seus respectivos orçamentos, apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ estabelecer que tanto a União quanto os Estados devam promover ampla divulgação, em diversos meios de comunicação, dos Planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos. No entanto, não foi possível levantar as informações da LOA de todas as UF nos anos de 2013 e 2016, especialmente quadros dos quais se possam obter dados segmentados por função orçamentária. Neste caso, fica prejudicado o comparativo dos dados ao longo do período pesquisado, especialmente no que tange aos valores agregados, o que

² Utilizou-se como parâmetro populacional a estimativa produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em agosto de 2016 (com data de referência em 1º de julho de 2016).

³ Dados coletados na Matriz de Informação Social da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SAGI/MDS), a partir de dados originários do Censo Populacional do IBGE, de 2010.

⁴ Conforme disposto na referida Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42/1999.

⁵ Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.”

prejudicou a contabilização dos mesmos no presente estudo. É o caso de Roraima⁶ nos exercícios de 2013 e 2016, Acre e Rio Grande do Norte no de 2013.

9. Por fim, é importante salientar também que os valores orçados, tanto na União quanto nos estados e municípios, não coincidem necessariamente com os montantes executados. Por serem os orçamentos peças de natureza autorizativa, os montantes alocados nas respectivas Leis Orçamentárias podem não ser executados e pagos em sua totalidade. O que se verifica na prática é que raramente os valores orçados são executados integralmente, cabendo frisar novamente que somente os montantes orçados são objeto de análise no presente estudo. Contudo, é importante salientar que a fixação da despesa, objeto das leis orçamentárias, é a etapa da despesa pública em que se encontra a síntese do planejamento governamental face à disponibilidade de recursos. As leis orçamentárias são os documentos em que ficam evidenciadas as escolhas de política pública da forma mais completa, detalhada e transparente no que diz respeito ao gasto.

Análise dos valores orçados nas funções Saúde, Previdência e Assistência Social no Exercício de 2015.

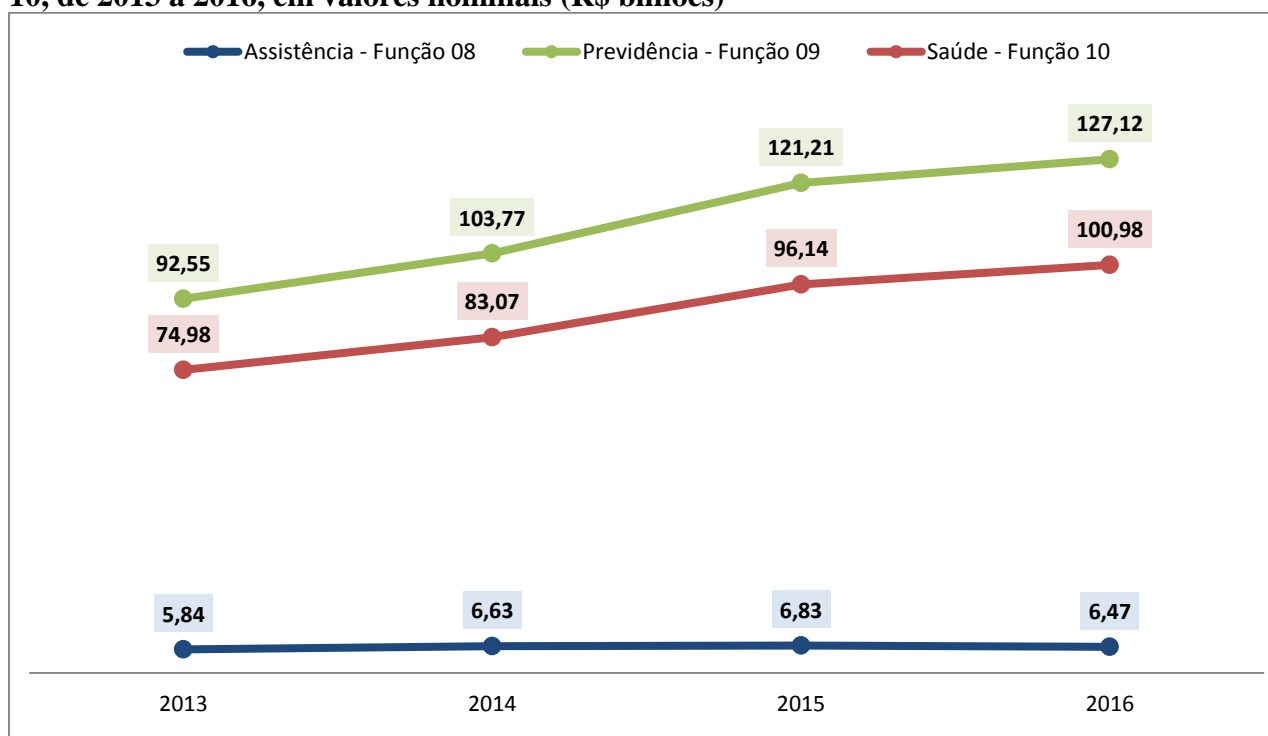
10. O gráfico 1, a seguir, mostra os valores orçados nos estados e Distrito Federal⁷, em termos nominais. Verifica-se que do primeiro para o último exercício em tela (2013 e 2016), os valores alocados nas funções Assistência Social, Previdência Social e Saúde cresceram 11%, 37% e 35%, respectivamente. Já de 2015 para 2016, os recursos da Assistência Social se reduziram em 5%, enquanto as duas demais funções tiveram crescimento de 5%. Percebe-se, assim, que mesmo considerando a rigidez orçamentária, as funções Previdência Social e Saúde apresentaram uma moderação no ritmo de crescimento em 2016, já na Assistência Social o valor orçado reduziu-se, alcançando um patamar semelhante ao de 2014⁸.

⁶ Em 2015, os anexos da Lei Orçamentária do Estado de Roraima não apresentaram demonstrativos por função orçamentária. O dado divulgado neste estudo foi extraído do Quadro de Detalhamento de Despesa.

⁷ Não estão incluídos no cômputo os valores orçados pelos Estados de Roraima, nos exercícios de 2013 e 2016; Acre e Rio Grande do Norte no de 2013. Ressalte-se que em virtude de os valores dos orçamentos dos referidos estados terem um peso relativamente pequeno frente à totalidade das unidades da federação (em conjunto, menos de 5% do total nos exercícios de 2014 e 2015), pode-se afirmar que a inclusão dos mesmos traria poucas alterações nos resultados apresentados.

⁸ A tabela “Orçamento dos estados e DF para as Funções Assistência Social, Previdência Social e Saúde no período 2013-2016”, anexa, mostra o orçamento de todos os estados e DF na escala de unidade (R\$ 1,00).

Gráfico 1: Evolução dos orçamentos dos estados e do Distrito Federal nas funções 08, 09 e 10, de 2013 a 2016, em valores nominais (R\$ bilhões)

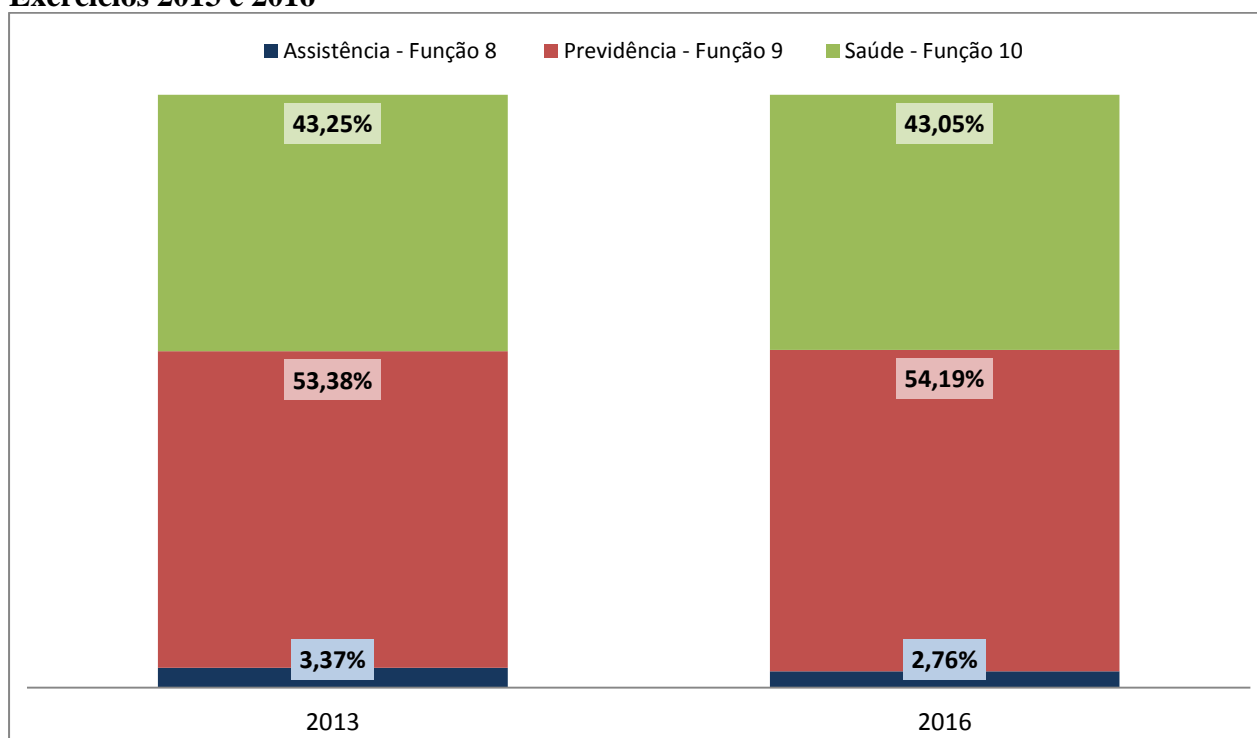


Fonte: LOA dos estados e do Distrito Federal

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

11. No gráfico 2, a seguir, identifica-se que, ao contrário do que ocorreu até 2015, houve uma redução da participação relativa da Assistência Social no conjunto das três funções. No plano geral, a explicação deste fenômeno encontra-se no cenário econômico de recessão pelo qual passa o país, o que afeta, particularmente, as finanças públicas dos estados e DF em razão das perdas na arrecadação tributária. Associado a isto, a maior rigidez nos gastos com despesas obrigatórias, como Pessoal e Previdência Social, contribui para que o ajuste fiscal recaia necessariamente nas demais despesas, entre as quais as de Assistência Social. Ressalte-se, adicionalmente, que os estados e o DF, ao contrário da União, não podem emitir títulos da dívida pública de modo a, eventualmente, contrabalancear as perdas na arrecadação tributária.

Gráfico 2: Distribuição percentual dos orçamentos das UF nas funções 08, 09 e 10, Exercícios 2013 e 2016



Fonte: LOA dos Estados e Distrito Federal

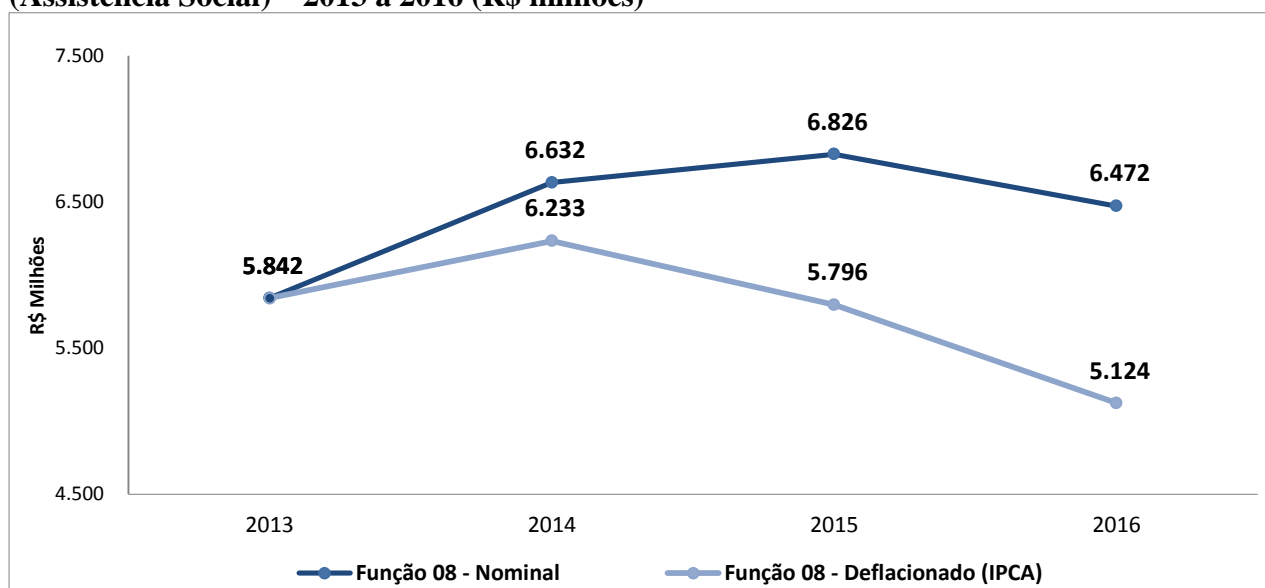
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Análise dos valores orçados na função Assistência Social

12. O Gráfico 3, adiante, mostra o comparativo entre a dotação agregada nominal da função Assistência Social em cada exercício e os correspondentes valores deflacionados a preços de dezembro de 2013. A exemplo do que ocorreu no ano passado, houve uma redução no valor total alocado pelas UF (estados e DF) comparado ao exercício anterior quando deflacionados pelo índice de preços oficial⁹, o que indica uma tendência, ao menos no curto prazo. A redução nominal observada no presente exercício em relação ao anterior, conforme anteriormente mencionado, era algo que não ocorria desde 2010. Dezesesseis UF tiveram redução nominal de recursos em relação a 2015 e treze com relação a 2015 e 2014. Ademais, vale salientar mais uma vez que as dotações das funções Saúde e Previdência Social tiveram crescimento nominal, ainda que mais modesto que nos anos anteriores.

⁹ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), até 2015; e pela mediana das projeções de mercado para a variação anual do IPCA, em 2016, conforme divulgado no “Relatório de Inflação”, do Banco Central do Brasil, de junho de 2016.

Gráfico 3: Evolução dos valores alocados nas leis orçamentárias das UF na função 08 (Assistência Social) – 2013 a 2016 (R\$ milhões)



Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal

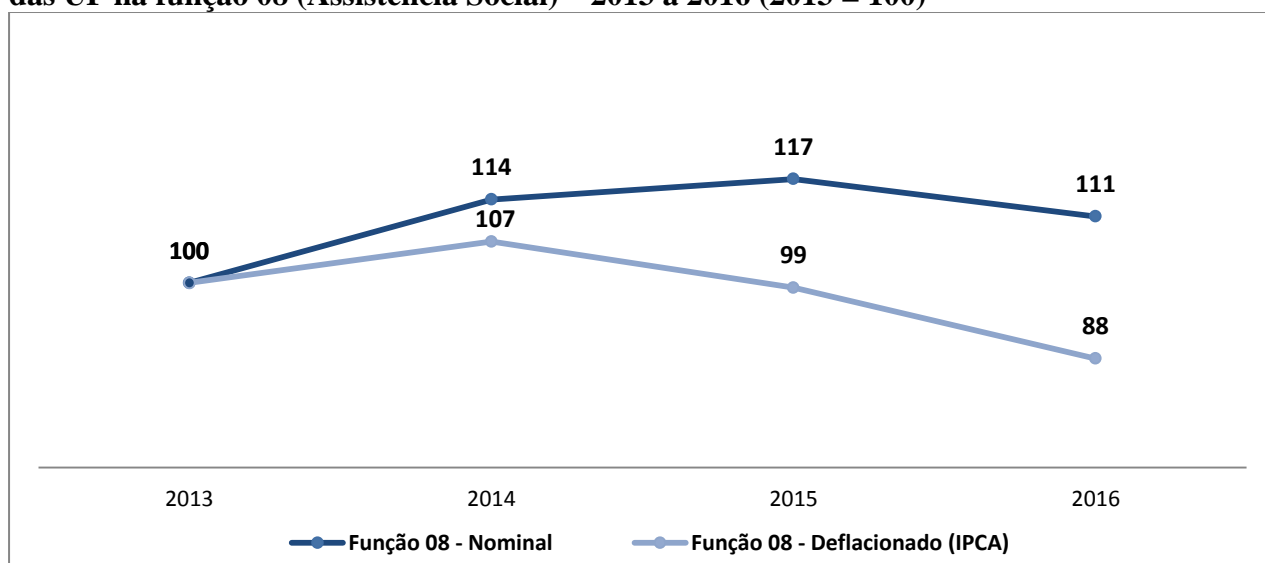
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo IBGE (IPCA/IBGE), a preços de 31/12/2013.

IPCA 2016: expectativa de mercado de 7,25% para o ano, divulgado no “Relatório de Inflação”, do Banco Central de Brasil, Volume 18, nº 2, de junho de 2016.

13. O gráfico 4, a seguir, mostra a evolução dos valores alocados no conjunto das leis orçamentárias dos entes considerando-se, para efeito comparativo, o valor de 2013 igual a 100. Esses valores também foram deflacionados pelo índice de preços de dezembro de 2013, tal qual o gráfico anterior. Nota-se que a redução no valor deflacionado de 2014 para 2015 se deve ao crescimento relativamente baixo frente à variação de preços. Já em 2016, se verifica a já referida redução nominal que, associada a uma previsão de inflação ainda elevada, acentua a queda no valor fixado para a Assistência Social quando comparado a 2013, em termos reais.

Gráfico 4: Evolução em termos proporcionais dos valores alocados nas leis orçamentárias das UF na função 08 (Assistência Social) – 2013 a 2016 (2013 = 100)



Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal

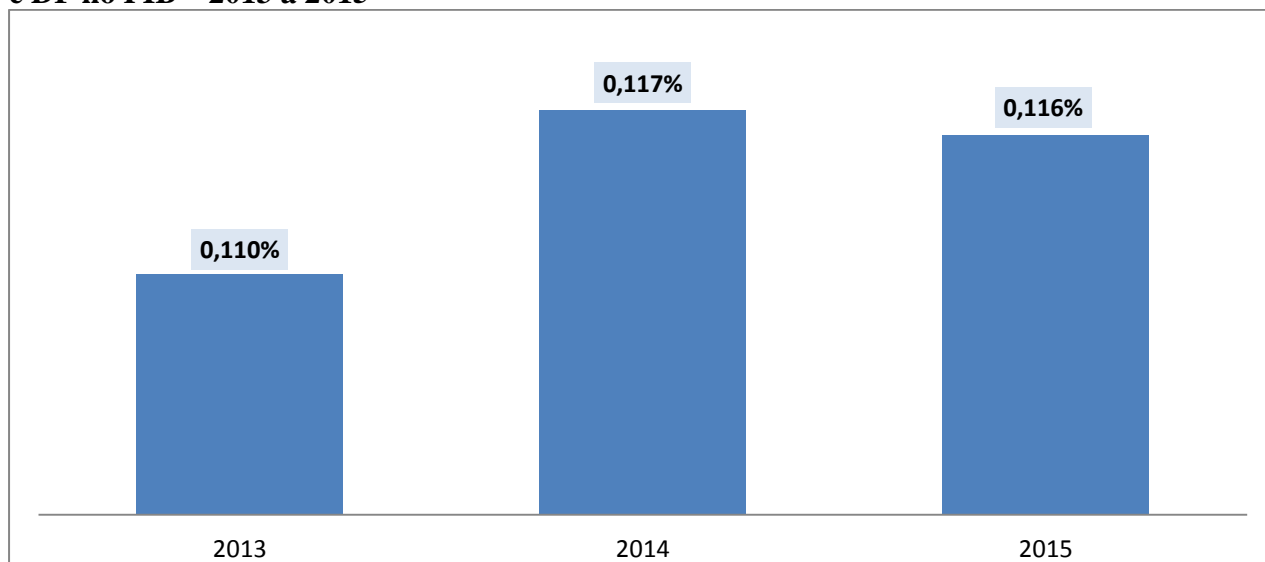
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, produzido pelo IBGE (IPCA/IBGE), a preços de 31/12/2013.

IPCA 2016: expectativa de mercado de 7,25% para o ano, divulgado no “Relatório de Inflação”, do Banco Central de Brasil, Volume 18, nº 2, de junho de 2016.

14. Como proporção ao Produto Interno Bruto (PIB), os valores dotados nos orçamentos da assistência social apresentam-se relativamente estáveis no período em análise. Esse cenário mantém-se em razão do crescimento econômico negativo no último biênio, o que ameniza o recuo no volume de recursos da Assistência Social. O gráfico 5 demonstra que os recursos da assistência social permanece como proporção ao PIB basicamente na mesma magnitude em 2014 e 2015.

Gráfico 5: Percentual de participação do orçamento da função Assistência Social dos estados e DF no PIB – 2013 a 2015



Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

15. Os gráficos 6, 7 e 8, em seguida, mostram variações ocorridas nas dotações orçamentárias da função Assistência Social em cada UF ao longo dos quatro exercícios em estudo, com vistas a avaliar a trajetória evolutiva no período. Ressalte-se que esses gráficos devem ser analisados de forma integrada para que se tenha um panorama mais preciso sobre o comportamento dessa evolução. Os gráficos 6 e 7 mostram a magnitude das variações comparando-se, respectivamente, os dois últimos anos da série em estudo (2015 e 2016) e o primeiro e o último ano (2013 e 2016). O gráfico 8 traz um demonstrativo, também por UF, do crescimento acumulado e do grau de volatilidade dos recursos orçados nos quatro exercícios.

16. Ao se avaliar a evolução dos valores orçados na função Assistência Social nos exercícios de 2015 e 2016, por UF (gráfico 6), observa-se um crescimento no número de UF com variação nominal negativa do orçamento comparado aos biênios anteriores. Comparando-se os orçamentos deste exercício com o anterior, houve redução em dezesseis UF, enquanto no biênio 2014-2015 somente nove apresentaram queda. No entanto, verificam-se variações expressivas cujas causas requerem estudos específicos nas peculiaridades de cada UF, o que não é objeto do presente estudo. Todavia, nos Estados que apresentaram variações extremas foram feitas observações mais detalhadas a fim de divisar eventuais particularidades.

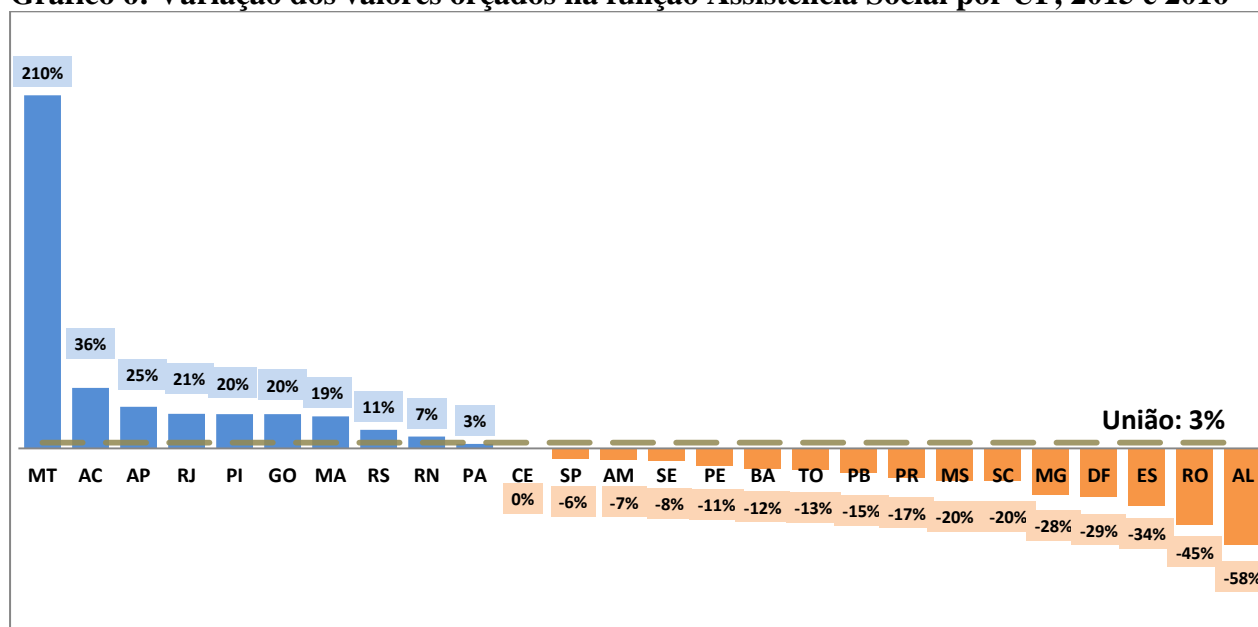
17. Com relação ao Estado de Mato Grosso, onde ocorreu um crescimento atípico de 2015 para 2016, os dados orçamentários indicam que grande parte do incremento decorre de reclassificações de dotações quanto à função. Em 2016, as subfunções¹⁰ Relações de Trabalho e

¹⁰ A *subfunção* representa um nível de agregação imediatamente inferior à *função* e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria nº 42, de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, é

Empregabilidade, que nos anos anteriores estavam vinculadas à função Trabalho, passaram a ser classificadas na função Assistência Social, o que, por si, elevou em 31,7% o orçamento da mesma. Além disso, verificou-se um considerável acréscimo de 232,1% (R\$ 22,2 milhões, em termos monetários) no valor orçado na subfunção Direitos Individuais, Coletivos e Difusos no âmbito da função Assistência Social, o que decorre, em boa parte, da redução nas demais funções, dado que o valor total da subfunção cresceu 34,4% (R\$ 16,0 milhões). Em outras palavras, se se mantivesse em 2016 a mesma distribuição proporcional entre funções que em 2015, o crescimento teria sido de 34,4% ao invés de 232,1%.

18. No que diz respeito ao Estado de Alagoas, cujo orçamento na função Assistência Social apresentou proporcionalmente o maior declínio no biênio, é importante ressaltar o crescimento considerável ocorrido nos anos anteriores: em 2015 houve um acréscimo de 15,9% em relação a 2014, cujo orçamento, por sua vez, teve um acréscimo de 80,9% com relação a 2013. Esses dados evidenciam também a irregularidade nos valores orçados no quadriênio, o que pode ser constatado no gráfico 8, que mostra que o Estado apresentou um desvio padrão entre os mais elevados.

Gráfico 6: Variação dos valores orçados na função Assistência Social por UF, 2015 e 2016



Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

19. Comparando-se os exercícios inicial e final do período focalizado, 2013 e 2016, também se destaca a heterogeneidade no que diz respeito à variação dos recursos destinados à Assistência Social, na medida em que se apresentaram acréscimos ou reduções consideráveis, conforme se verifica no gráfico 7, a seguir. Vale atentar que entre as onze UF que apresentaram, no exercício de 2016, dotação inferior à de 2013 se incluem algumas das mais populosas, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

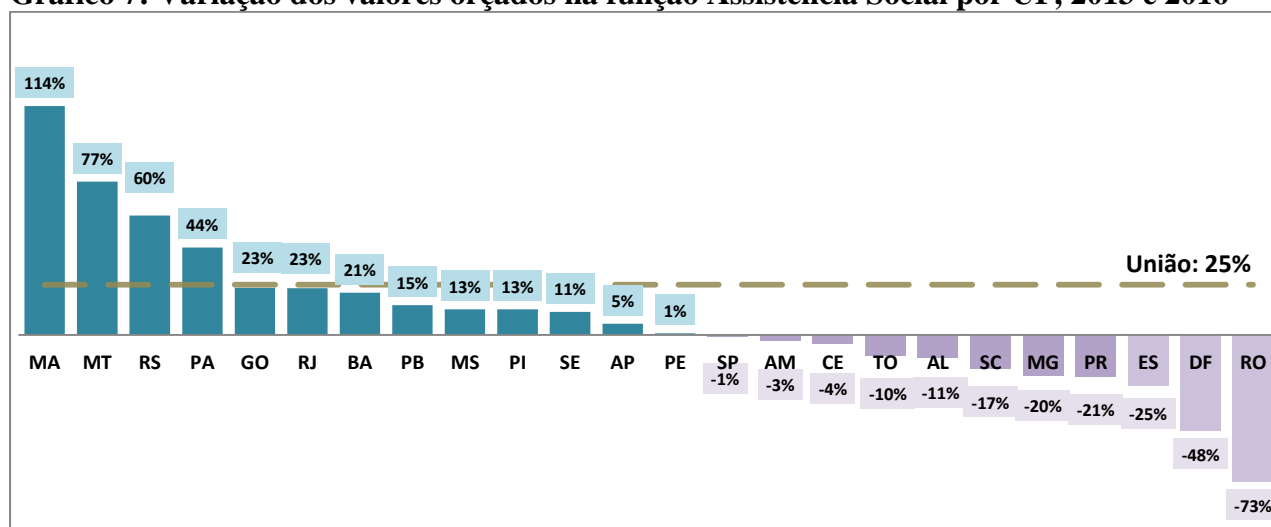
20. O maior crescimento dentre todas as UF no comparativo 2013 e 2016 ocorreu no Maranhão. Vale destacar neste Estado o considerável crescimento do valor alocado na subfunção Alimentação e Nutrição no âmbito da função Assistência Social, cuja dotação passou de 4%, em

possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade.

2013, para 22%, em 2016 (em termos monetários, de R\$ 6,8 milhões para R\$ 83,9 milhões). Por outro lado, percebe-se uma elevada e pouco usual participação da subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial no cômputo da função Assistência Social, de 35% (o que equivale a R\$ 130,2 milhões), participação esta que, inclusive, aumentou em relação a 2015, quando foi de 29%. Vale assinalar que a presença desta subfunção associada à função Assistência Social não é prática no orçamento da União. Além disso, fora a Assistência Social, no Maranhão esta subfunção se encontra associada somente às funções Saúde, Legislativa e Judiciária, estas últimas com valores pouco significativos (1,32% do total), o que é mais um indicativo de provável classificação inadequada.

21. No polo oposto, o estado de Rondônia foi o que apresentou maior redução no orçamento da função Assistência Social no comparativo 2013 e 2016. Este estado foi também o que apresentou a maior oscilação no período, conforme se verifica no gráfico 8. Neste caso, é importante salientar que no exercício de 2013 os valores orçados ficaram bastante acima da média, considerando-se os anos mais recentes: de 2008 a 2015, em valores nominais, o orçamento médio foi de R\$ 47,5 milhões, o que equivale a aproximadamente 60% do alocado em 2013 (R\$ 80,2 milhões). A partir deste exercício, as dotações tiveram uma queda acentuada em 2014, seguido de alta considerável em 2015 e nova queda em 2016. Com efeito, observa-se de fato uma nítida redução nos últimos três exercícios, especialmente na comparação com 2013 e 2012. Vale assinalar que os gastos administrativos da Secretaria Estadual de Assistência Social, como Pessoal e manutenção, não vem sendo classificados na função Assistência Social (ao menos no período 2013-2016), diferentemente do conceito fixado pela Portaria MOG nº 42, de 1999, o que indica um valor subestimado (o conceito de função está explicitado nos parágrafos 4 e 5).

Gráfico 7: Variação dos valores orçados na função Assistência Social por UF, 2013 e 2016¹¹



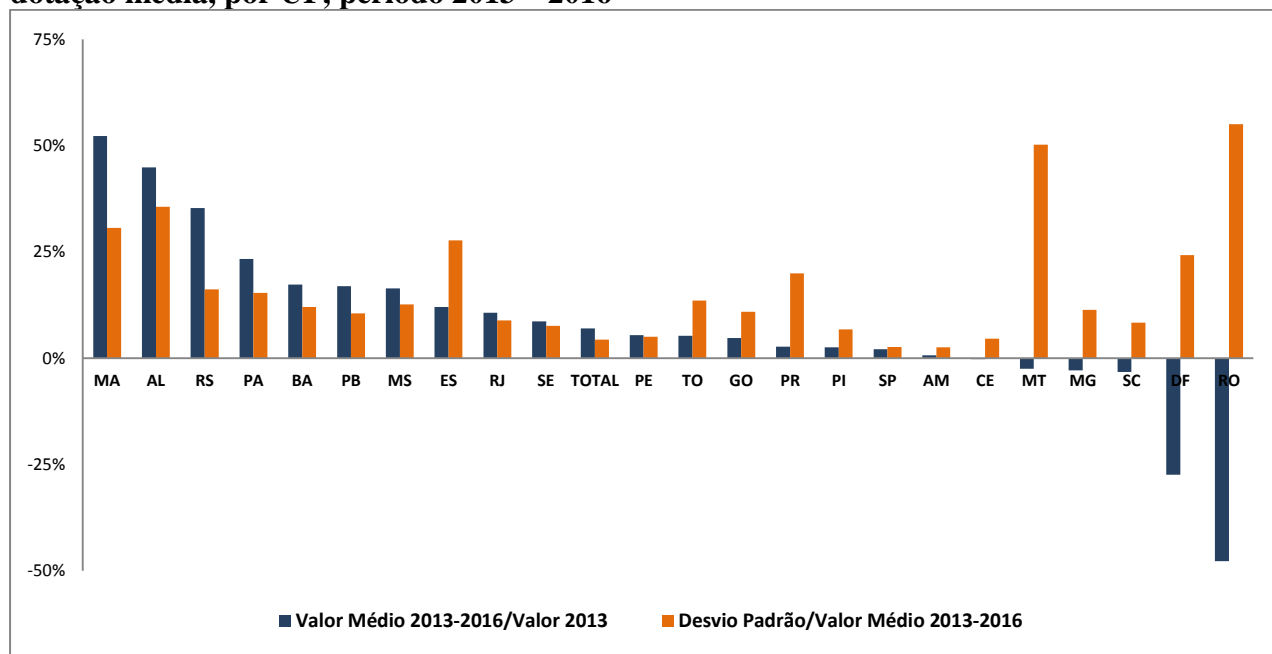
Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

22. Analisando-se de forma conjunta as relações valor orçado em 2013 e valor médio nos quatro anos da série (2013-2016) em cada UF, bem como desvio padrão e valor médio nos mesmos quatro anos, tem-se uma medida aproximada do crescimento acumulado e da estabilidade dos recursos alocados, conforme mostra o gráfico 8, adiante. O crescimento é representado pela razão entre valor médio orçado no quadriênio e no exercício de 2013, e apresenta-se em ordem decrescente da esquerda para a direita. Já a estabilidade identifica-se pelo desvio padrão frente à

¹¹ Exclusive AC, AP, RN e RR, que não divulgaram devidamente os dados em todos os quatro anos pesquisados.

média – quanto menor, mais equilibrada a distribuição dos recursos ao longo do período. Observando-se ambas as variáveis simultaneamente, pode-se inferir acerca do comportamento da série histórica. Por exemplo, um desvio padrão elevado pode derivar de um crescimento acentuado, o que é positivo, ou a um comportamento oscilante, indicando falta de regularidade no financiamento.

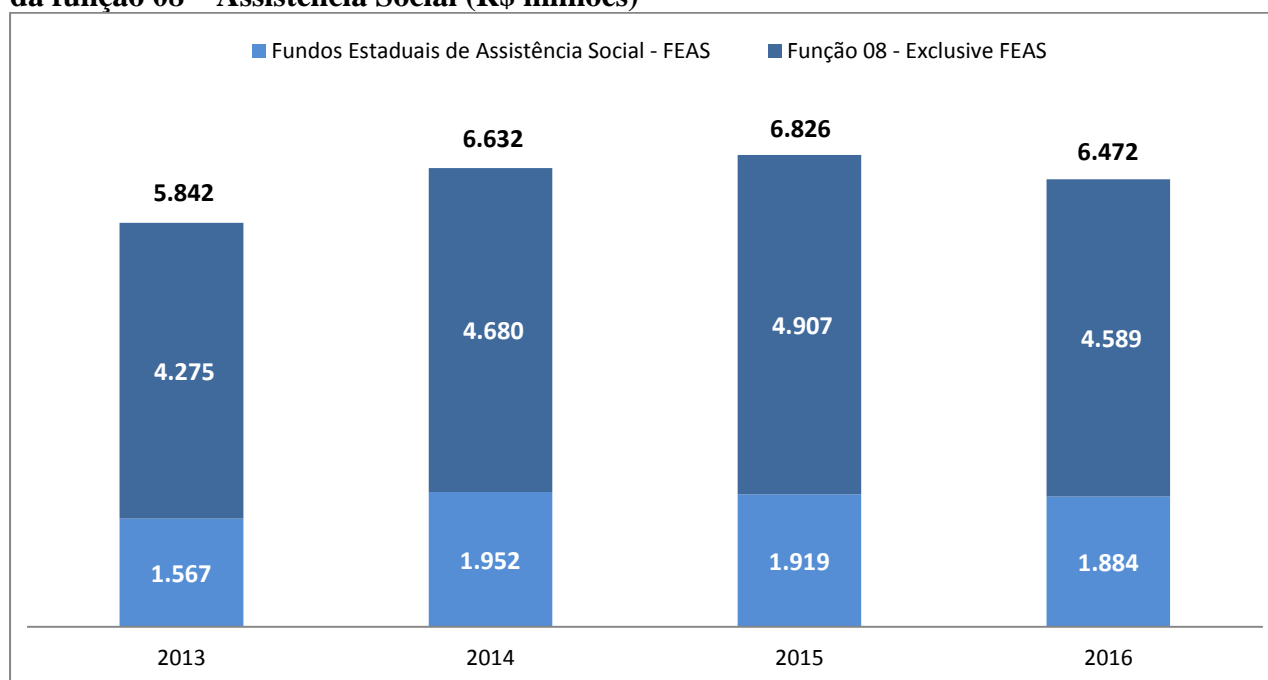
Gráfico 8: Dotação média em relação à dotação de 2013 e desvio padrão em relação à dotação média, por UF, período 2013 – 2016



Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

23. Com relação aos valores alocados nos Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) no âmbito da função assistência social, verifica-se que a participação em relação ao total da referida função tem se mantido próxima a 30% no quadriênio, tendo variado de 27% (2013) a 29% (2014 e 2016) no período, o que indica uma tendência de estabilidade. Esta estabilidade dos recursos alocados nos FEAS com relação à dotação da função Assistência Social indica uma forte correlação entre ambas.

Gráfico 9: Evolução dos orçamentos dos Fundos Estaduais de Assistência Social no âmbito da função 08 – Assistência Social (R\$ milhões)

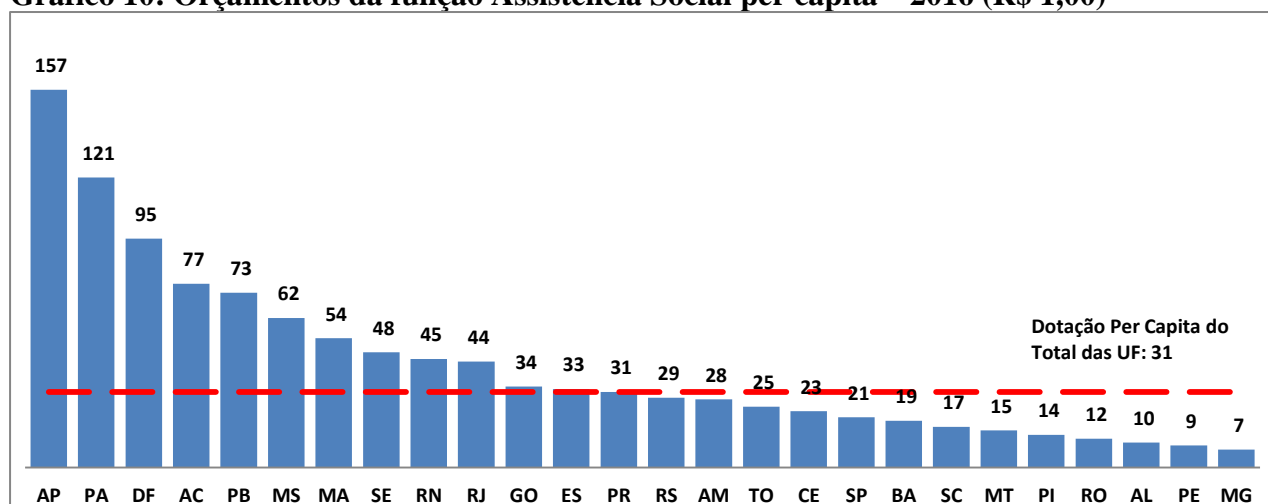


Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Valores per capita alocados na função Assistência Social nas Leis Orçamentárias de 2016

24. Considerando-se os orçamentos de 2016 confrontados com os dados populacionais, também se verificam variações substantivas entre as UF, tanto no que se refere aos valores per capita quanto por família de baixa renda. O gráfico 10 mostra os valores orçados por UF em termos per capita¹².

Gráfico 10: Orçamentos da função Assistência Social per capita – 2016 (R\$ 1,00)

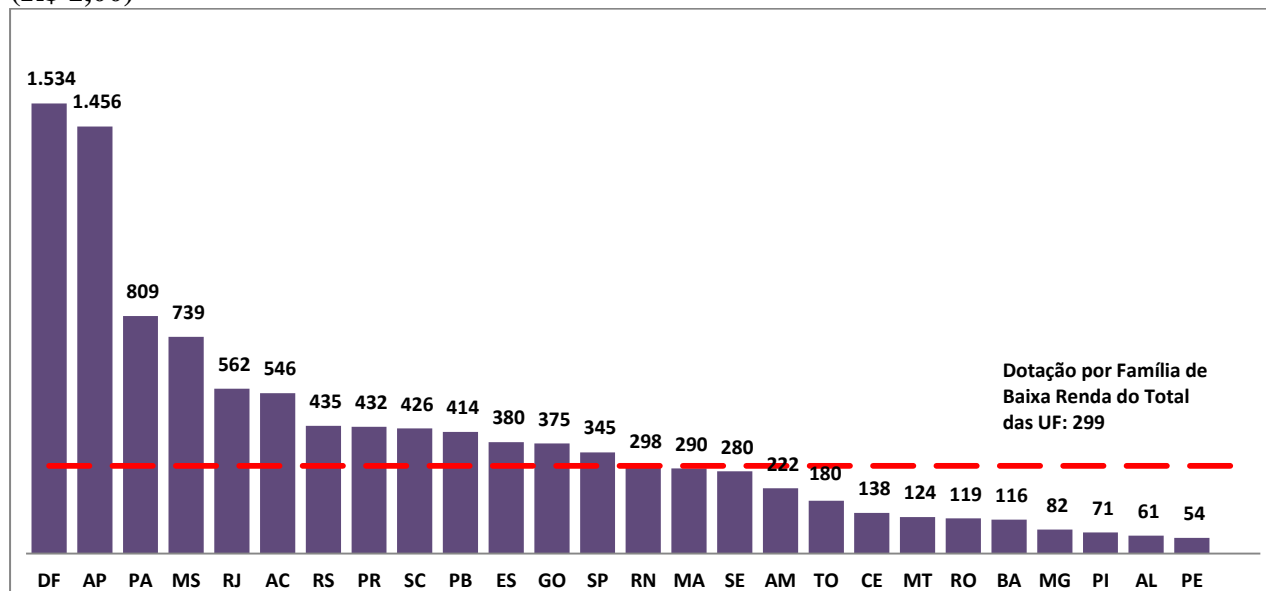


Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal e IBGE
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

¹² Razão entre a dotação orçamentária da função Assistência Social e a estimativa populacional produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em agosto de 2016 (com data de referência em 1º de julho de 2016).

25. A política de assistência social, dada as suas peculiaridades, atende majoritariamente as populações com baixa renda. O gráfico 11 identifica a situação das UF relacionando os valores orçados em 2016 com a respectiva quantidade de famílias com baixa renda¹³, a partir de dados obtidos do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)¹⁴. Isso permite uma visualização para atuação mais efetiva em termos de focalização dos recursos e da política pública de Assistência Social.

Gráfico 11: Orçamentos da função Assistência Social por família com baixa renda – 2016 (R\$ 1,00)



Fontes: LOA dos estados e Distrito Federal e Cadastro Único
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

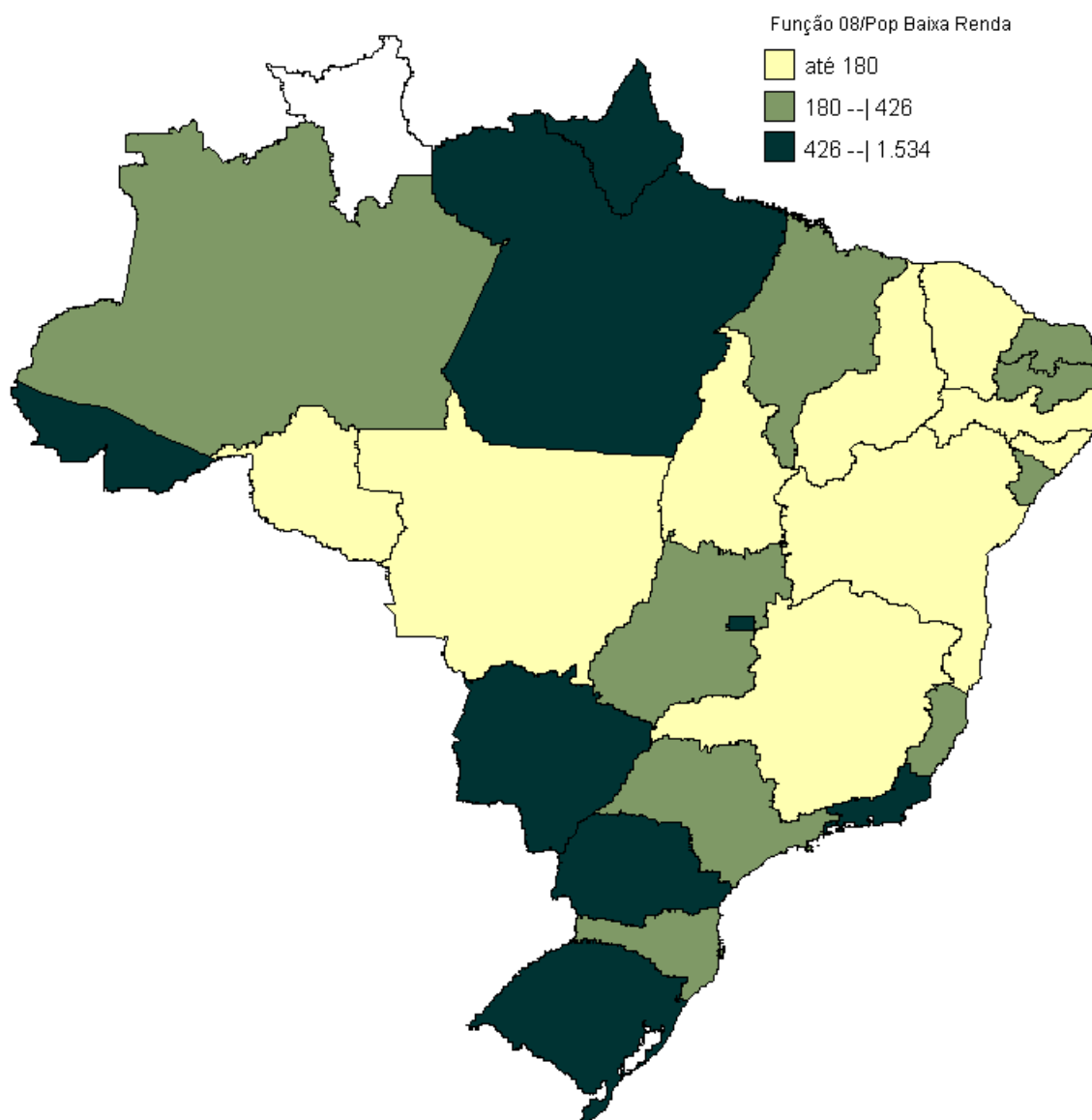
26. O mapa a seguir permite visualizar as UF separadas em 3 agrupamentos (tercis), consoante a respectiva dotação orçamentária por família de baixa renda – trata-se de outra forma de ilustrar a distribuição descrita no gráfico anterior (gráfico 11) e visualizar os estados mais e menos favorecidos a fim de aperfeiçoar a focalização da política pública. Os dados indicam uma maior ou menor convergência entre os valores destinados à assistência social e o contingente populacional de baixa renda, segmento que mais demanda serviços da assistência social.

27. Verifica-se que a maior parte dos estados da região Nordeste concentra-se no tercil inferior, enquanto a maioria dos estados das demais regiões está situada nos tercis intermediário e superior. Por este parâmetro, pode-se inferir que a região Nordeste, notadamente a que tem maior proporção de famílias de baixa renda, continua a ser a que apresenta maior dificuldade em manter um financiamento adequado para a assistência social, sendo por isso que demanda maior participação de recursos federais.

¹³ Famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

¹⁴ Dados de 2016.

Mapa: Distribuição dos orçamentos de 2016 da Assistência Social das UF por família de baixa renda



Fonte: LOA dos estados e Distrito Federal e Cadastro Único
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Considerações Finais

28. As informações apresentadas nesta Nota Técnica visam contribuir para o melhor entendimento acerca da alocação de recursos orçamentários nas Unidades da Federação (estados e Distrito Federal) na função Assistência Social, além de um comparativo com os principais itens de despesa da Seguridade Social, representadas também pelas funções Saúde e Previdência Social, tendo em vista as atribuições regimentais do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, principalmente no que tange à participação na formulação de critérios de partilha de recursos de cofinanciamento federal para Estados, Municípios e Distrito Federal; participação na formulação de diretrizes para a participação do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios no financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, em consonância

com o modelo de gestão do SUAS; e organização, implementação e manutenção do sistema nacional de informação do SUAS e a Rede SUAS, com vistas à produção de dados em todo o território nacional.

29. Do ponto de vista alocativo, ainda que tenha sido positiva a evolução dos recursos alocados na função Assistência Social no comparativo 2013 e 2016 (11%, em valores nominais), nota-se claramente um processo de retração no final da série, conforme demonstrado nos gráficos 3 e 4.

30. Mais uma vez observaram-se grandes disparidades entre as UF com relação aos valores alocados nos orçamentos da Assistência Social. Verificam-se variações expressivas nos diversos enfoques analisados, entre os quais se incluem os valores alocados por cada UF nos quatro exercícios em análise, considerados diferentes intervalos temporais, bem como, no exercício de 2016, entre diferentes UF, tanto em termos per capita quanto por família com baixa renda.

31. Cumpre salientar que foge ao escopo deste estudo uma análise mais detalhada de cada um dos orçamentos de cada UF. No entanto, observando-se os orçamentos para além da função, verificam-se indícios do uso de critérios distintos na classificação da despesa da função Assistência Social, o que sugere que em alguns estados os valores podem estar subestimados ou superestimados¹⁵. O que possibilita tal situação é a existência de amplas interfaces com outras áreas, especialmente no âmbito da seguridade social, o que torna admissível que certos gastos sejam classificados em outras funções orçamentárias.

32. Do ponto de vista regional, verifica-se que cinco dos nove estados da Região Nordeste encontram-se no tercil inferior no que se refere à destinação de recursos por família de baixa renda, o que indica, numa primeira análise, que o financiamento assistencial na Região ainda seja inadequado ou insuficiente. Esta noção é reforçada por esta Região ter proporcionalmente o maior contingente de população socialmente vulnerável. No entanto, é preciso observar a questão, já citada, dos limites um tanto imprecisos quanto à classificação orçamentária da Assistência Social, razão pela qual não se pode afirmar com absoluta certeza que se esteja diante de situações de subfinanciamento.

33. Outro fato que merece destaque foi a redução do ritmo de crescimento dos recursos da Assistência Social ao longo do quadriênio, o que ocorreu de forma paulatina até a redução nominal em 2016. Importante notar que isto se sucede concomitantemente à desaceleração da economia, o que sugere que ambas podem estar correlacionadas, na medida em que a retração econômica prejudica a arrecadação dos recursos tributários que financiam os gastos públicos em geral, inclusive os destinados à Assistência Social.

34. Cumpre salientar mais uma vez que, diferentemente das áreas da previdência social e saúde, no âmbito estadual as despesas da assistência social não têm caráter predominantemente obrigatório. Basicamente, os recursos na área da previdência social refletem a quantidade e a remuneração dos servidores inativos e pensionistas, que formam os segurados dos regimes próprios de previdência, que, em geral, estão entre os últimos gastos atingidos por eventuais cortes. Já no caso da saúde, os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde são previamente definidos, conforme disposto pela Emenda Constitucional

¹⁵ Uma forma mais segura, porém menos abrangente, de se identificar os recursos aplicados na assistência social seria por meio dos recursos alocados estritamente nos fundos de assistência social. Este enfoque, no entanto, excluiria parcela relevante dos recursos da assistência social.

nº 29, de 2000, ou seja, o descumprimento implica em infração de norma constitucional. No caso dos Estados e DF, a Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamenta o disposto na Constituição Federal sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, DF e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, estabelece uma aplicação mínima de 12% de suas receitas tributárias e das transferências recebidas da União, deduzidos o que transferem para os municípios.

35. Portanto, a partir desse quadro, é possível inferir que o crescimento dos recursos destinados à Assistência Social até 2015, mais acentuado que os da Previdência Social e Saúde, deve-se, sobretudo, à priorização dessa política em escala nacional. Por outro lado, ao se analisar a redução em 2016 deve-se levar em conta o contexto econômico bastante adverso pelo qual passam as finanças públicas dos estados e DF.

36. Seguem nos anexos desta Nota os quadros com os recursos previstos nos orçamentos dos estados e do Distrito Federal para as Funções Assistência Social, Previdência Social e Saúde no período de 2013 a 2016, bem como os valores alocados nas Secretarias voltadas para a Assistência Social e nos Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS).

37. Assim sendo, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica aos interessados como contribuição para a análise da evolução dos orçamentos das Funções Assistência Social, Previdência Social e Saúde nos estados e no Distrito Federal, e visando à fundamentação dos debates dela decorrentes.

À consideração superior,

EDUARDO CEZAR GOMES
Coordenador de Estudos Técnicos

DIOGO ROCHA CENCI
Administrador

De acordo. Encaminhe-se às áreas interessadas.

Em, 03/10/2016.

MARCO ANDRÉ DE OLIVEIRA PEDRO GARBELOTTI
Coordenador-Geral de Planejamento e Avaliação

De acordo. Encaminhe-se às áreas interessadas.

Em, 03/10/2016.

AYRTON GALICIANI MARTINELLO
Subsecretário de Planejamento e Orçamento