MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Assistência Social

Caderno SUAS

Nº 06 - Ano 06 - Novembro de 2013

Financiamento da Assistência Social no Brasil

Presidenta da República Federativa do Brasil | **Dilma Rousseff**

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | **Michel Temer**
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | **Tereza Campello**
Secretário Executivo | **Marcelo Cardona**
Secretário de Avaliação e Gestão da Informação | **Paulo Jannuzzi**
Secretária Nacional de Assistência Social | **Denise Colin**
Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | **Arnoldo Anacleto de Campos**
Secretário Nacional de Renda de Cidadania | **Luis Henrique da Silva de Paiva**
Secretário Extraordinário de Erradicação da Pobreza | **Tiago Falcão**

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Secretária Adjunta | **Paula Montagner**
Diretor de Monitoramento | **Marconi Fernandes de Sousa**
Diretor de Gestão da Informação | **Caio Nakashima**
Diretora de Formação e Disseminação | **Patrícia Vilas Boas**
Diretora de Avaliação | **Júnia Valéria Quiroga da Cunha**

Secretaria Nacional de Assistência Social

Secretária Adjunta | **Valéria Maria de Massarani Gonelli**
Diretora do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social | **Simone Albuquerque**
Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais | **Maria José de Freitas**
Diretora do Departamento de Proteção Social Básica | **Léa Lucia Cecílio Braga**
Diretora do Departamento de Proteção Social Especial | **Telma Maranho Gomes**
Diretora do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS | **Carolina Gabas Stuchi**
Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social | **Antonio José Gonçalves Henriques**

© MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Secretaria Nacional de Assistência Social
SEPN 515 Edifício Ômega, 3º andar
CEP 70.770-502, Brasília – DF
www.mds.gov.br

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL:
COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO/SPO/SE
Marco André de Oliveira Pedro Garbelotti – Coordenador-Geral de Planejamento e Avaliação
Eduardo Cezar Gomes – Coordenador de Estudos Técnicos
Diogo Rocha Cenci – Administrador
José Nilson Melo Tavares Filho – Assessor Técnico
Karina Rocha Martins Volpe – Assessora Técnica
Iury Carvalho Ferreira Santos – Analista Técnico de Políticas Sociais

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Denise Colin – Secretária Nacional de Assistência Social
Simone Aparecida Albuquerque – Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social
Adailton Amaral Barbosa Leite – Assessor
Juliana Maria Fernandes Pereira – Assessora

DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Antônio José Gonçalves Henriques – Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social
Dulcelena Alves Vaz Martins – Coordenadora-Geral de Execução Orçamentária e Financeira
Allan Carmello Silva – Assessor

DIAGRAMAÇÃO
Jonathan Phelipe da Silva Fernandes

Tiragem: 5.000 exemplares
Novembro/2013

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Caderno Suas VI: financiamento da assistência social no Brasi.-Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013

67 p. ; 30 cm

1. Assistencia social, Brasil. 2. Política social, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Sistema Único de Assistência Social. III. Conferência Nacional de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

NOTAS METODOLÓGICAS 11
EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO) 14

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS 21

SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E GESTÃO DO SUAS 25

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 31

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 39

PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 45

CONSIDERAÇÕES FINAIS 51

APÊNDICE 1 53

APÊNDICE 2 55

ANEXOS 57

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Evolução dos Recursos da União na Assistência Social
(Função 08), 2002-2013 14
Gráfico 2: Evolução dos recursos da União na Assistência Social
(Função 08), exclusive transferências de renda, 2002-2013 16
Gráfico 3: Evolução da participação relativa da Assistência Social (Função 08)
nos gastos da União e da Seguridade Social, 2002-2013 17
Gráfico 4: Evolução do percentual das despesas com transferências
de renda e demais ações na execução orçamentária da Assistência Social
(Função 08), 2002-2013 18
Gráfico 5: Execução orçamentária da Seguridade Social por função, 2002-2012 19
Gráfico 6: Participação relativa das funções no financiamento
da Seguridade Social, 2002-2012 20
Gráfico 7: Evolução dos recursos do Sistema Único de Assistência
Social – Suas, valores executados, 2002-2012 23
Gráfico 8: Evolução dos recursos por grupo de ações – valores
executados, 2005-2012 26
Gráfico 9: Evolução dos recursos do Apoio à Gestão versus Rede
Socioassistencial, valores executados, 2005-2012 28
Gráfico 10: Evolução dos recursos destinados a Serviços, Programas, Projetos e
Gestão do Suas por Região, valores executados, 2005-2012 29
Gráfico 11: BPC – Pessoa com deficiência: evolução dos recursos
executados por região, 2002-2012 32
Gráfico 12: BPC – Pessoa com deficiência: evolução do quantitativo
de beneficiados por região, 2002-2012 33
Gráfico 13: BPC – Pessoa Idosa: evolução dos recursos executados
por região, 2002-2012 34
Gráfico 14: BPC – Pessoa idosa: evolução do quantitativo
de beneficiários por região, 2002-2012 35

Gráfico 15: Bolsa Família: evolução dos recursos por região, 2004-2012 36
Gráfico 16: Bolsa Família: evolução do quantitativo de famílias
beneficiadas por região, 2004-2012 38
Gráfico 17: Programa Segurança Alimentar e Nutricional, valores executados, 2004-2012 40
Gráfico 18: Programa Segurança Alimentar e Nutricional: Evolução
percentual dos recursos em relação à Função Assistência Social, 2004-2012 41
Gráfico 19: Ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura
Familiar (PAA), evolução físico-financeira, 2004-2012 41
Gráfico 20: Construção de Cisternas para Armazenamento de
Água, valores executados, 2005-2012 43
Gráfico 21: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, execução
físico-financeira, valores e quantitativos físicos acumulados, 2005-2012....44
Gráfico 22: Participação dos entes federados no financiamento
da Assistência Social, 2004-2012 45
Gráfico 23: Evolução dos recursos da Assistência
Social em relação ao PIB, valores correntes, 2002-2012 47
Gráfico 24: Cofinanciamento dos municípios, 2012....49
Gráfico 25: Cofinanciamento dos estados e Distrito Federal, 2012 50
Gráfico 26: Renúncia fiscal de tributos federais, estimativas com
bases efetivas e projeções, 2007-2013 54
Gráfico 27: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2005-2013 55
Gráfico 28: Participação relativa dos orçamentos Fiscal e
da Seguridade Social, valores executados, 2005-2012 56

Tabela 1: Participação da Função Assistência Social no Orçamento
Total e no Orçamento da Seguridade Social da União, Valores Executados 57
Tabela 2: Participação da Função Assistência Social no Orçamento
Total e no Orçamento da Seguridade Social da União, Exceto
Transferências de Renda, Valores Executados 58

Tabela 3: Distribuição Regional de Recursos dos Benefícios
de Prestação Continuada – Pessoa com Deficiência 59
Tabela 4: Distribuição Regional dos Benefícios de
Prestação Continuada – Pessoa com Deficiência, Quantitativo Físico 59
Tabela 5: Distribuição Regional de Recursos dos Benefícios
de Prestação Continuada – Pessoa Idosa 60
Tabela 6: Distribuição Regional dos Benefícios de Prestação
Continuada – Pessoa Idosa, Quantitativo Físico 60
Tabela 7: Distribuição Regional de Recursos do Programa Bolsa Família 60
Tabela 8: Distribuição Regional dos Benefícios do Programa Bolsa
Família, Quantitativo Físico 61
Tabela 9: Participação dos Entes no Financiamento da Assistência Social 62
Tabela 10: Percentual da Assistência Social sobre o Produto Interno Bruto (PIB) 62
Tabela 11: Cofinanciamento dos Estados, do Distrito Federal
e dos Municípios em 2012 63
Tabela 12: Despesa Total dos Governos Municipais, Acompanhamento
das Despesas por Função – 2012 64
Tabela 13: Despesa Total dos Governos Estaduais e do Distrito
Federal, Acompanhamento das Despesas por Função – 2012 65
Tabela 14: Despesa com o Programa Segurança Alimentar e Nutricional 65
Tabela 15: Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura
Familiar (PAA) – Tonelada de Alimento Adquirido 66
Tabela 16: Construção de Cisternas para Armazenamento de
Água – Cisterna Construída 66
Tabela 17: Suas – Ações sob a Gestão da Secretaria Nacional
de Assistência Social (SNAS) 67

INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta dados sobre o financiamento da Assistência Social no período de 2002 a 2012, nos quais se incluem gráficos e tabelas que demonstram a evolução dos serviços públicos ofertados na área de Assistência Social durante o período analisado, com enfoque especial no volume de recursos aplicados. Considerando que a provisão da proteção social brasileira é de corresponsabilidade das três esferas de governo, o relatório aponta como os recursos foram executados e distribuídos regionalmente nesse período, assim como o grau de participação de estados, Distrito Federal e municípios no cofinanciamento e a contribuição da União.

Subsidiariamente, estão descritos os procedimentos metodológicos que orientaram a definição da fonte de informações, o recorte dos dados orçamentários e o índice de inflação utilizado. Inicialmente, é retratada a evolução dos recursos da Assistência Social na União, indicando o nível de crescimento desses recursos no período analisado, bem como sua representatividade no orçamento total e da Seguridade Social, além de uma análise comparativa de sua evolução com relação ao gasto social federal.

Em seguida, analisa-se a evolução dos gastos e do número de beneficiários de três dos principais Programas da Assistência Social no âmbito federal: Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, no qual se inclui o Benefício de Prestação Continuada (BPC); Bolsa Família e Segurança Alimentar e Nutricional, responsáveis pelo significativo incremento dos recursos destinados à Função 08 (Assistência Social), especialmente a partir de 2004.

Esse incremento no volume de recursos se acentuou nos anos mais recentes, a partir do advento do Plano Brasil sem Miséria (BSM), implantado em 2011, que tem como objetivo promover um conjunto de intervenções visando reduzir a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Essas intervenções, centradas em três linhas básicas de atuação governamental- garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva - são, em grande parte, intrinsecamente relacionados aos objetivos da Assistência Social. Assim, pode-se afirmar que, de modo geral, as políticas de Assistência Social se encontram entre os pilares do BSM.

Por fim, são apresentados gráficos que ilustram a participação dos entes federados no financiamento da política de Assistência Social, em que se identificam o grau de participação da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios, bem como a participação dos recursos destinados à Função Assistência Social comparada com o Produto Interno Bruto (PIB). Nos anexos são mostradas as tabelas com o detalhamento dos dados que subsidiaram a elaboração deste estudo.

A escolha dos últimos dez anos como período de análise foi motivado pelas profundas transformações ocorridas na área de Assistência Social, com importantes repercussões tanto em termos de volume de recursos quanto na forma de financiamento. Essa nova visão da Assistência Social se consolida a partir da implantação de novos aparatos normativos e administrativos que lhe deram suporte, entre as quais se destacam a criação do Programa Bolsa Família (PBF), do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) como instituição responsável pela condução dessas Políticas.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este estudo tem como objetivo consolidar os dados para o mapeamento e monitoramento do financiamento da Assistência Social no Brasil no período de 2002 a 2012, em atendimento ao inciso VI do artigo 11 da Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os dados referentes ao presente exercício e ao próximo estão representados, respectivamente, na forma das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária de 2013 (Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013) acrescidas dos créditos adicionais, editados até a data de 30 de junho, e no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2014 – PLOA 2014 (Projeto de Lei nº 9/2013-CN), em tramitação no Congresso Nacional.

Os dados do orçamento da União e das transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos estados, Distrito Federal e municípios nos anos analisados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Os recursos dos exercícios anteriores (2002 a 2012) correspondem aos valores executados nos orçamentos de cada ano, assim considerados como resultante da soma do valor liquidado mais o executado em função da inscrição de restos a pagar não processados. Os dados físicos tiveram por fontes o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e sistemas de informações próprios do MDS.

Para elaboração deste Caderno foram consideradas como Assistência Social as despesas classificadas pelos entes na Função Orçamentária "Assistência Social" (Função 08). Por função entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e reflete a competência institucional do órgão responsável pelo campo de atuação governamental, tais como Saúde, Educação, Previdência Social. Também serve como agregador dos gastos públicos nos três níveis de governo, sendo de aplicação obrigatória na União, estados, Distrito Federal e municípios (Portaria SOF/MP nº 42, de 14 de abril de 1999).

Quanto à evolução dos recursos da União destinados à Função Assistência Social, são apresentadas duas formas de análises de dados: a primeira considera as despesas gerais, o que inclui serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, e a segunda considera todas as despesas exceto os benefícios destinados às seguintes ações de transferência de renda: Renda Mensal Vitalícia (RMV), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família, bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Bolsa Peti) e bolsa do Agente Jovem (Bolsa AJ).

Na análise da evolução dos recursos da Assistência Social em relação aos da Seguridade Social, considera-se esta última como as despesas classificadas nos orçamentos da União como Esfera 20 – Seguridade Social[1].

As atualizações monetárias dos recursos de 2002 a 2012 foram realizadas utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), índice oficial do Governo Federal, com data base em 31/12/2012.

Na análise do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social foi utilizada, para facilitar a compreensão, uma classificação extraoficial que segrega os gastos em três grandes linhas que resumem as formas de atuação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS): a) serviços socioassistenciais; b) apoio à gestão; e c) transferência de renda.

Com relação ao Benefício de Prestação Continuada, os dados físicos e financeiros atualizados são disponibilizados mensalmente pelo Departamento de Benefícios Assistenciais da SNAS, no portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (www.mds.gov.br). Os dados físicos relacionados ao Programa Bolsa Família foram disponibilizados pelo Departamento de Operações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e os dados financeiros pelo SIAFI. Quanto ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional, os dados físicos e financeiros foram extraídos do SIOP e SIAFI, respectivamente. Com o intuito de facilitar a comparação entre os exercícios, os gráficos da evolução dos recursos do BPC, PBF e Acesso à Alimentação também foram corrigidos pelo IPCA/IBGE.

Na análise da participação dos entes federados no cofinanciamento da Assistência Social foram utilizados dados extraídos do SIAFI (União) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados, Distrito Federal e Municípios (SISTN)[2]. Contabilizaram-se como repasses da União aos estados, Distrito Federal e municípios tanto aqueles realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MDS), como também pela Administração Direta do MDS, inclusive os referentes às ações do Programa Segurança Alimentar e Nutricional, dentre os quais: construção de cisternas, aquisição de alimentos da agricultura familiar, implantação de banco de alimentos, educação alimentar e nutricional, instalação de restaurantes e cozinhas populares.

Para os estados e o Distrito Federal, o relatório utilizado foi o da Execução Orçamentária dos Estados, do SISTN. Já no caso dos municípios, as informações são provenientes do banco de

1 A Constituição Federal define Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Contudo, no campo orçamentário, a Seguridade Social está refletida no que se denomina Esfera 20, ou seja, compreende as despesas acima referidas, independente da Pasta na qual se encontrarem.

2 O SISTN auxilia a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na consolidação das contas nacionais. Os dados dos estados, DF e municípios estão disponíveis no sítio eletrônico www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

dados Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios), atualizados até o mês de agosto de 2013, com dados de 2012. Embora tais demonstrativos sejam declarados pelos entes da Federação com a ratificação dos prefeitos e governadores, é comum apresentarem erros de preenchimento ou de classificação, e até mesmo ausência de registro de informações.

Essas ocorrências reforçam a importância do cumprimento do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estados, Distrito Federal e municípios de prover a STN de informações sobre as despesas por função, entre elas a Assistência Social, visando dar transparência à gestão pública no Brasil.

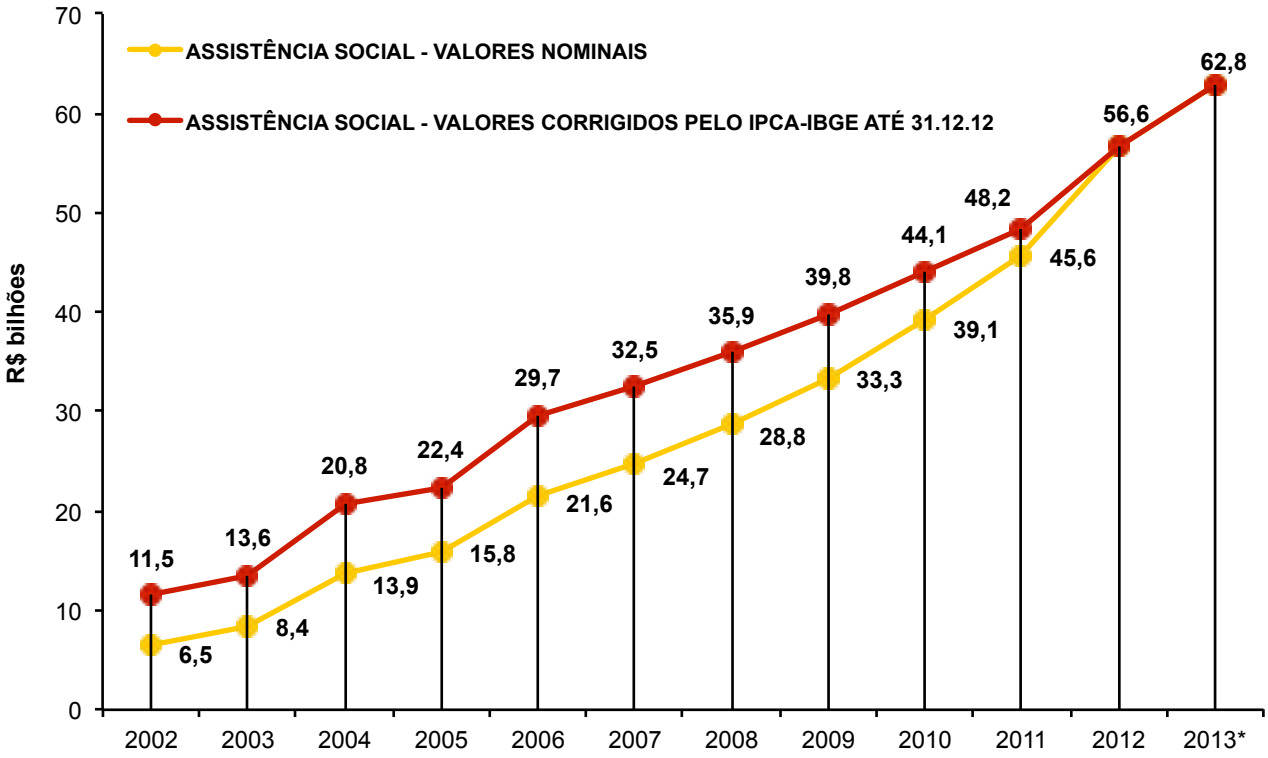
Ressalte-se, também, que os dados do Finbra não incluem a totalidade dos municípios do país, sendo os seguintes quantitativos de municípios que tiveram suas informações contábeis validadas pela STN: 4.825 municípios em 2002, 4.769 em 2003, 3.429 em 2004, 4.355 em 2005, 4.807 em 2006, 5.295 em 2007, 5.050 em 2008, 5.247 em 2009, 5.048 em 2010 e 4.814 em 2011. Quanto a 2012, foram disponibilizados pela STN dados sistematizados de 4.581 municípios até o mês de agosto de 2013 ou seja, 82,2% dos 5.570 municípios brasileiros.

Por fim, considera-se cofinanciamento o valor executado, conforme declarado pelo ente, subtraído do valor repassado pela União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (FNAS e outras despesas classificadas como Função 08). É possível que existam gastos com Assistência Social classificados de forma indevida pelos entes em outras funções, em virtude de dispositivos constitucionais e legais que exijam percentuais mínimos de gastos nessas áreas. Além disso, como ainda não é possível identificar nos sistemas informatizados federais ora existentes os recursos transferidos dos estados aos municípios, eventualmente pode existir dupla contagem dos gastos declarados por estes entes.

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO)

Nos últimos dez anos, os valores investidos pela União na Assistência Social apresentaram um aumento considerável. Em valores constantes[3] (corrigidos pelo IPCA/IBGE na data base de 31/12/2012), o total executado na Função 08 passou de R$11,5 bilhões, em 2002, para R$56,6 bilhões, em 2012, o que corresponde a um crescimento real de 392,8%. Além disso, durante toda a série histórica registrou-se crescimento anual positivo real e nominal, conforme se verifica no gráfico 1.

Gráfico 1: Evolução dos Recursos da União na Assistência Social (Função 08), 2002-2013



Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS
*LOA 2013 + Créditos Adicionais em 30/06/2013

No período de 2003 a 2012, o crescimento anual dos recursos destinados à Função 08 foi em média de 18,0% em valores constantes (corrigidos) e de 24,9% em valores correntes (nominais), sendo as maiores elevações nos anos de 2004 e 2006. Em ambos os períodos, os acréscimos foram causados principalmente por medidas que fortaleceram os programas de transferência de renda.

3 Na linguagem econômica, valores correntes significa que os preços são nominais e não foram atualizados, enquanto que valores constantes significa que os preços foram corrigidos por algum índice de inflação e representam seu valor real..

O crescimento acima da média verificado em 2004 é consequência de novas disposições legais instituídas em 2003. Em outubro, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o PBF para atender às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A partir desse momento houve um rápido crescimento no número de famílias beneficiadas, que passou de 1,2 milhão, em 2003, para 6,6 milhões, em 2004.

Outro marco legal que gerou impacto relevante nas despesas com as transferências de renda foi a promulgação do Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741, de 1o de outubro de 2003 –, que, dentre outras medidas, reduziu a idade de concessão do Benefício de Prestação Continuada para a Pessoa Idosa (BPC-Idoso) de 67 para 65 anos e estabeleceu a não contabilização para efeito de apuração da renda familiar per capita do benefício já concedido a outro idoso da família.

Já o incremento verificado no exercício de 2006 foi causado principalmente pela ampliação de cobertura do PBF, que passou de 8,9 milhões de famílias em 2005 para 11,2 milhões em 2006, quando alcançou a estimativa inicial de famílias pobres. Ademais, foram reajustados os valores dos benefícios do Programa com o intuito de corrigir a perda inflacionária.

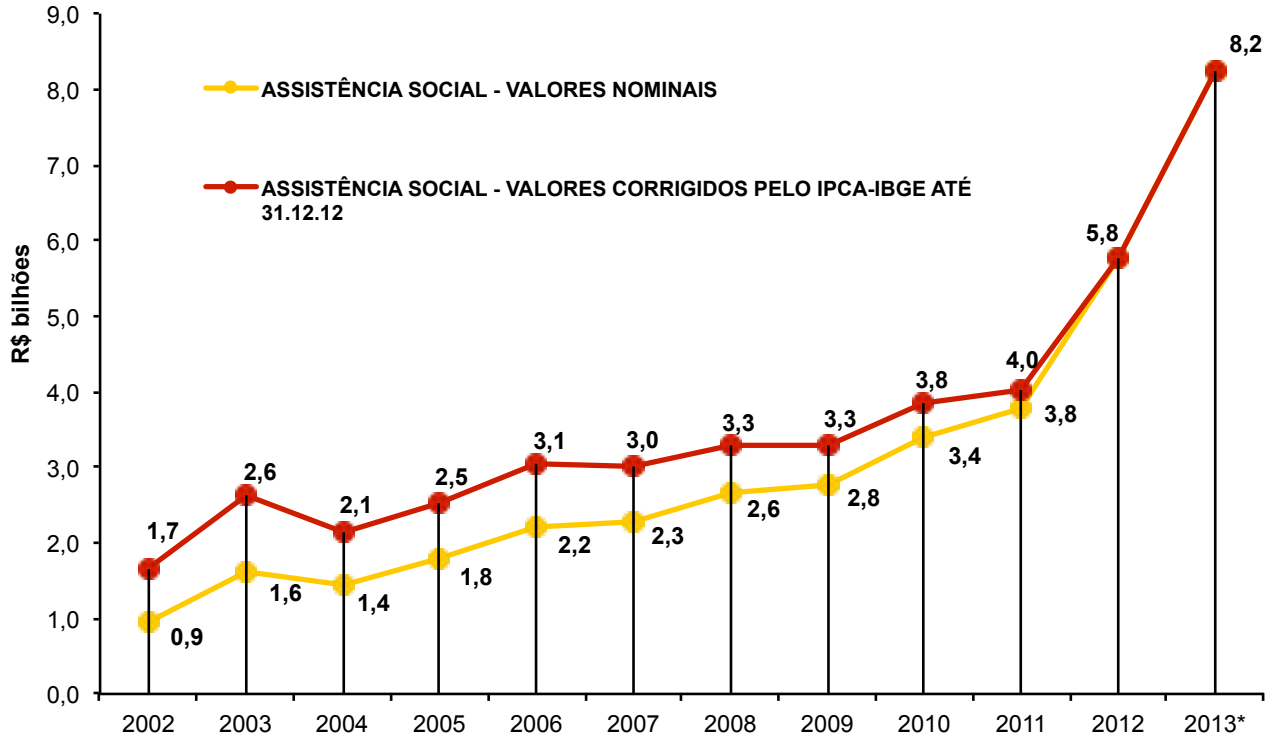
Destaca-se, como fator de incremento do PBF, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família, por meio da Portaria nº148, de 26 de abril de 2006, com base no qual o MDS efetua os repasses para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Esse índice, que considera a eficiência na gestão do Programa, é utilizado pelo Ministério para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios.

Merece destaque também a política de aumento real do salário mínimo adotada nos últimos anos, o que produz impacto direto no financiamento do BPC. No período que transcorreu de 1º de abril de 2003 a 1º de janeiro de 2013 o salário mínimo passou de R$240,00 para R$678,00, o que corresponde a um aumento nominal de 183% e de 68% a preços constantes, conforme o índice de inflação oficial (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE).

O gráfico 2 demonstra o desempenho da execução orçamentária na Assistência Social não contabilizadas as ações de transferência de renda. Os dados indicam uma elevação, em

valores constantes, de R$1,7 bilhão em 2002 para R$5,8 bilhões em 2012, equivalente a 246,2% de aumento real. Tal incremento está relacionado principalmente à expansão dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), à ampliação do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional e, nos últimos exercícios, às ações de apoio à gestão do Suas e do Bolsa Família. Vale atentar para o crescimento verificado no valor executado no exercício de 2012 comparado a 2011, o que pode ser atribuído à prioridade alcançada por essas ações, resultante da implantação do Plano Brasil sem Miséria (BSM).

Gráfico 2: Evolução dos recursos da União na Assistência Social (Função 08), exclusive transferências de renda[4], 2002-2013

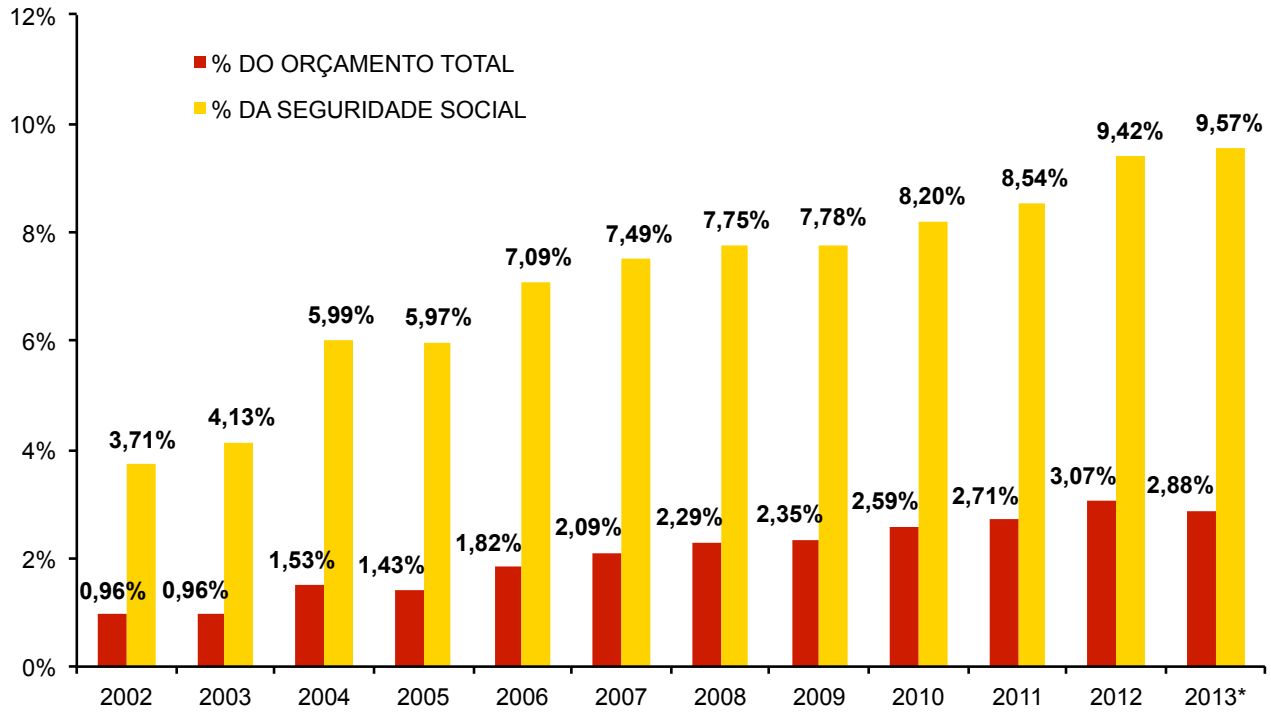


Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS
* LOA 2013 + Créditos Adicionais em 30/06/2013

4 BPC, RMV, Bolsa Família, Bolsa Peti e Bolsa Agente Jovem.

O gráfico 3 apresenta a evolução percentual dos valores executados na Função Assistência Social em relação aos totais na União e na Seguridade Social (Esfera 20).

Gráfico 3: Evolução da participação relativa da Assistência Social (Função 08) nos gastos da União e da Seguridade Social, 2002-2013



Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS
* LOA 2013 + Créditos Adicionais em 30/06/2013

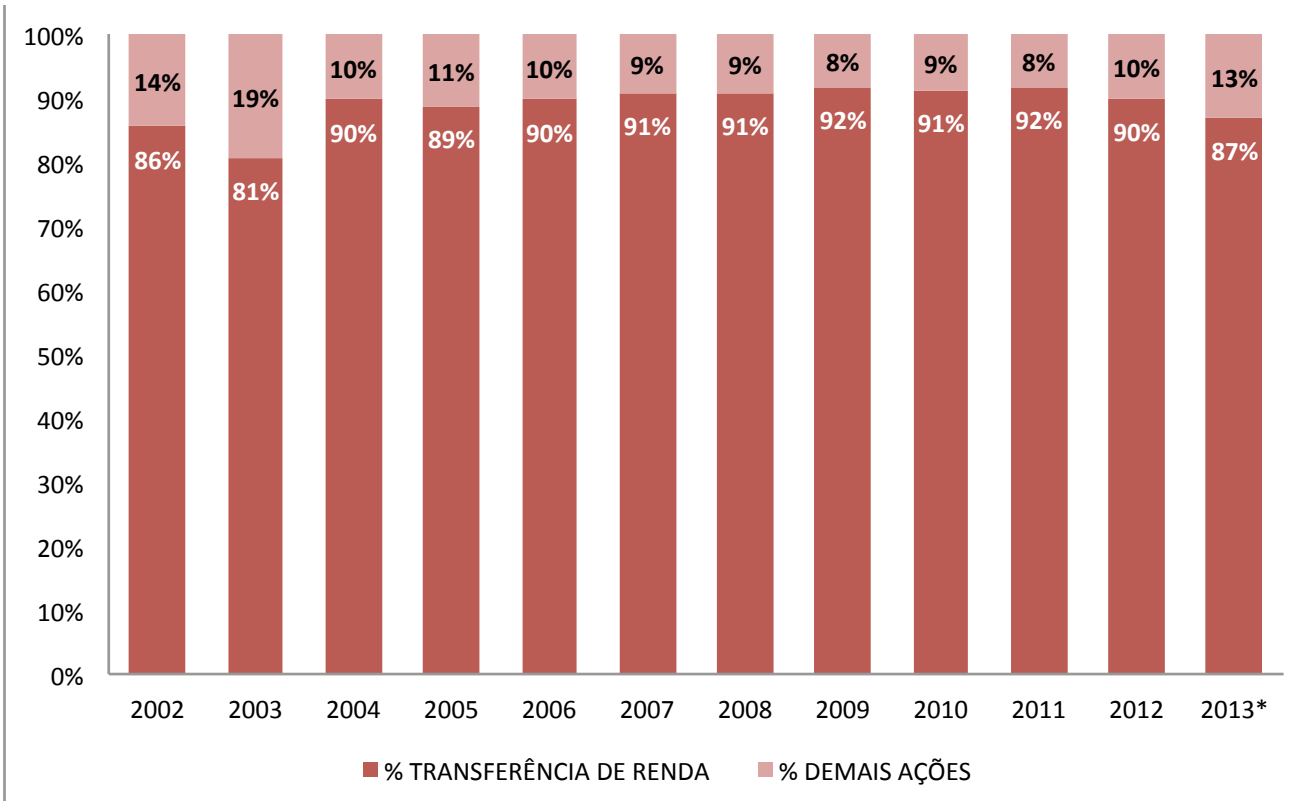
Depreende-se do gráfico anterior o crescimento da Função Assistência Social no conjunto dos gastos da União. A participação relativa da Assistência Social no total executado da União mais que triplica no período de 2002 a 2012 (crescimento de 217,8%). Já em relação ao valor executado na Seguridade Social, verifica-se um incremento de 153,9%. Esse crescimento apresentou um comportamento relativamente linear na maior parte do período, porém, verifica-se um salto em 2004, em função da criação do Programa Bolsa Família e da edição do Estatuto do Idoso, conforme já mencionado. No decorrer do período retratado, o ano de 2005 foi o único em que a participação da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social apresentou declínio em relação ao ano anterior, tanto em relação ao orçamento total quanto ao da Seguridade Social, ainda assim de pequena proporção.

A análise da participação das transferências de renda no total dos gastos da Assistência Social, mostrada de forma mais detalhada adiante, indica a crescente importância dessa forma de atuação go-

vernamental, centrada na renda, a principal variável associada à pobreza, visando garantir, de forma imediata, melhores condições de vida para a população em situação de vulnerabilidade e risco social.

No que se refere ao gráfico 4, mais uma vez se destaca a variação ocorrida entre 2003 e 2004, em que se verifica considerável crescimento da participação relativa da transferência de renda, causada principalmente pelo efeito cumulativo da criação do Bolsa Família e da edição do Estatuto do Idoso. Deve-se ressaltar que, em termos absolutos, os demais gastos, tais como serviços, programas e projetos de Assistência Social, segurança alimentar e nutricional, gestão, também cresceram acentuadamente durante a década, ainda que em proporção inferior aos destinados às transferências de renda.

Gráfico 4: Evolução do percentual das despesas com transferências de renda e demais ações na execução orçamentária da Assistência Social (Função 08), 2002-2013.



Fonte: SIAFI

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

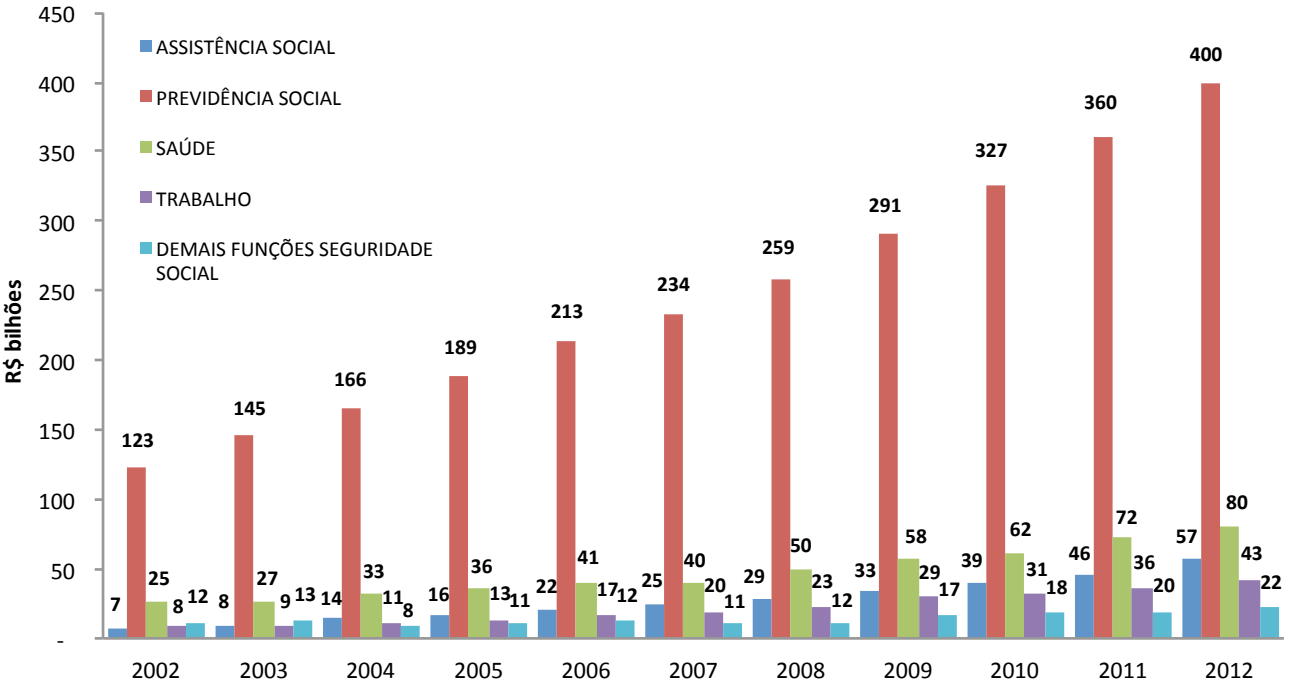
* LOA 2013 + Créditos Adicionais em 30/06/2013

Vale destacar que a participação relativa da União no financiamento das transferências de renda é maior do que nas demais despesas, não obstante alguns estados e municípios já possuírem programas próprios de transferência de renda.

Para confirmar a constatação de que a Assistência Social adquiriu um novo status ao longo dos últimos dez anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em estudo intitulado "15 anos de Gasto Social Federal – Notas sobre o período de 1995 a 2009"[5] (Comunicado nº 98, de julho de 2011), afirma que a Assistência Social foi, dentre as áreas consideradas[6], a que obteve o maior crescimento relativo no seu volume de recursos.

O gráfico 5 demonstra o crescimento verificado de 2002 a 2012 dos recursos da Seguridade Social segregados por função orçamentária, em valores correntes, no qual se observa que a Assistência Social foi a que apresentou a taxa de crescimento mais elevada no período (769,5%), seguida pelas Funções Trabalho (401,3%), Previdência Social (224,7%) e Saúde (214,2%). O conjunto das demais funções, cujos gastos no âmbito da Seguridade Social predominantemente se destinam à assistência médica aos servidores públicos, apresentou um crescimento menos expressivo (84,5%). Em 2002, os gastos com Previdência Social, o maior em termos absolutos, superavam em quase 19 vezes os da Assistência Social, já em 2012 a distância reduziu-se a cerca de 7 vezes.

Gráfico 5: Execução orçamentária da Seguridade Social por função, 2002-2012

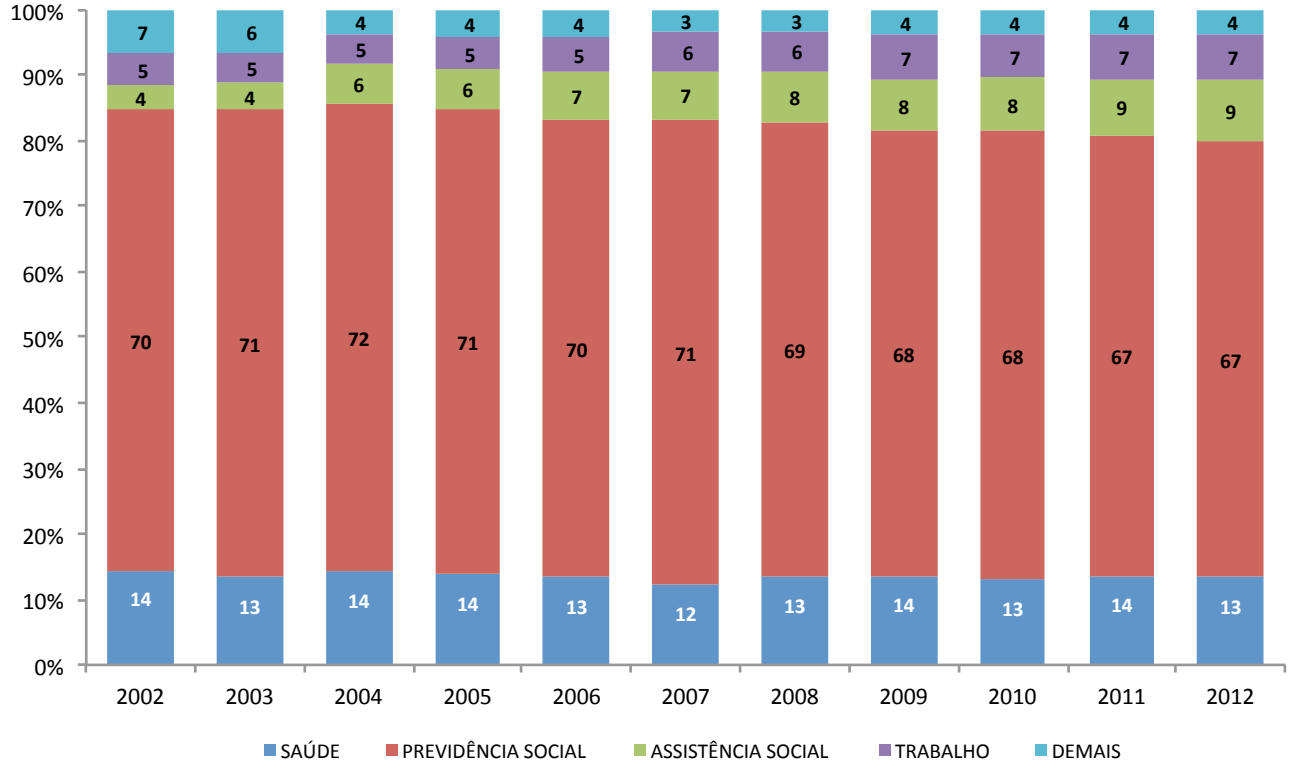


Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

5 Destaca-se que a metodologia utilizada pelo Ipea para dimensionamento e acompanhamento do Gasto Social Federal considera as áreas de atuação, não se enquadrando na classificação funcional ou institucional que caracteriza as demais análises deste estudo.
6 Integram o cálculo do Gasto Social Federal as seguintes áreas de atuação: Alimentação e Nutrição; Assistência Social; Benefícios dos Servidores Públicos Federais; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Educação; Emprego e Defesa do Trabalhador; Habitação e Urbanismo; Previdência Social; Saneamento; e Saúde.

Já o gráfico 6 mostra, de forma comparativa, a evolução da distribuição dos recursos entre as funções orçamentárias no âmbito da Seguridade Social em que se observa o crescimento do peso relativo da Assistência Social ao longo da década, que aumenta de 4% para 9%, aproximadamente, o que ratifica o demonstrado anteriormente. Ressalta-se que no caso da Função Previdência Social a elevação dos gastos decorre basicamente da política de aumento real do salário mínimo associada à alteração do perfil etário da população, caracterizada pelo crescimento relativo do número de pessoas com idade para aposentadoria. Já com relação à Função Saúde, existe a garantia constitucional de gastos mínimos anuais que, no caso da União, devem corresponder à variação nominal do PIB sobre o valor empenhado no exercício anterior.

Gráfico 6: Participação relativa das funções no financiamento da Seguridade Social, 2002-2012



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

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

A Assistência Social, política pública não contributiva, é dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. A Constituição Federal de 1988, que fixa as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações, são os principais pilares da Assistência Social no Brasil. A Loas determina que a Assistência Social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. Mais recentemente, a Lei nº12.435, de 6 de julho de 2011, promoveu novos avanços, ao incorporar à Loas o desenho institucional do Suas.

A década passada apresentou mudanças importantes na forma de atuação do Estado no campo da Assistência Social. Após deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, foi publicada a Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/2005), que define as bases para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Uma das principais inovações trazidas por esse novo modelo foi a implantação de um modo de financiamento descentralizado, denominado cofinanciamento, associado a uma lógica de gestão compartilhada, envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios.

Esse modo de financiamento implicou a adoção de novos critérios para a definição dos recursos que passam a adotar parâmetros definidos a partir do diagnóstico de cada região, no intuito de tornar mais efetivo o atendimento às reais necessidades da população.

Na forma do repasse, o Suas instaurou a transferência regular e automática, com o uso dos fundos de Assistência Social, para o custeio dos serviços, programas e projetos, organizados segundo pisos de proteção (básica e especial), baseados na complexidade dos serviços. Para fazer jus ao recebimento de transferências na modalidade fundo a fundo, dentre outras exigências, estados, Distrito Federal e municípios devem constituir fundos de Assistência Social na forma de unidades orçamentárias, sob responsabilidade do órgão gestor da assistência social de cada ente federado, e comprovar o uso de recursos próprios na execução das ações de Assistência Social. Para os municípios, passou a ser exigida habilitação em um dos níveis de gestão dos Suas (inicial, básica e plena), a depender do nível de complexidade dos serviços sob a gestão municipal.

Vale enfatizar que a lógica de financiamento adotada após a NOB/2005 assegurou maior aderência às diferentes realidades dos entes e mecanismos mais adequados ao financiamento dos serviços, benefícios, programas, projetos e gestão do Suas. Além da transparên-

cia pública e de pactuações interfederativas que asseguram a condução democrática da destinação dos recursos públicos, este modelo de financiamento também possibilitou a instalação de um sistema descentralizado com ofertas continuadas à população.

No campo da gestão, ficou estabelecido que o cofinanciamento, ou seja, o critério de partilha de recursos entre as esferas da federação – União, estados, Distrito Federal e municípios –, seria objeto de pactuação nas comissões intergestores bipartite e tripartite, cujas decisões são deliberadas pelos conselhos de Assistência Social, que também exercem o papel de instância de controle.

A institucionalização dos fundos de Assistência Social possibilitou maior transparência no uso dos recursos, o que facilita o controle social. Hoje, quase a totalidade dos municípios brasileiros possui fundos de Assistência Social. Ainda que não tenha sido abolida, a forma convenial de transferência de recursos atualmente está circunscrita às despesas de caráter não continuado, como a estruturação da rede de proteção social básica e especial.

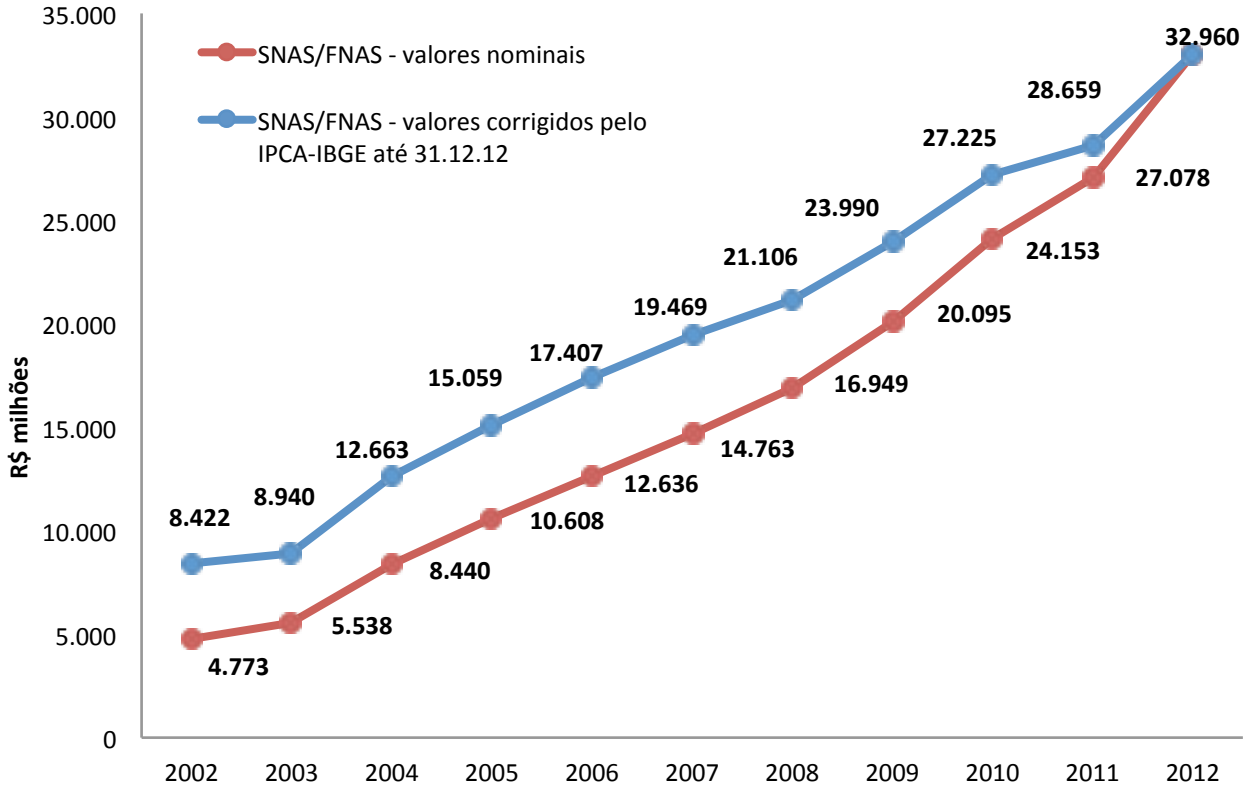
Em suma, o que aconteceu a partir de 2005, com a instauração desse novo aparato normativo, foi resultado dessa mudança de paradigma que resultou na implantação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Na medida em que o Suas se solidifica, a área de Assistência Social conquista gradativamente maior status na escala de prioridades governamentais, o que se converte, no plano orçamentário, num acréscimo no volume de recursos.

O gráfico 7, a seguir, demonstra o crescimento do valor dos recursos do Sistema Único de Assistência Social (Suas), assim denominados aqueles sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), instituição responsável pela condução da política de Assistência Social. Do ponto de vista orçamentário, corresponde ao valor executado nas ações que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social e a Unidade Gestora SNAS, da Administração direta do MDS.

Cumpre salientar que os dados orçamentários constantes desta série histórica em específico não se restringem à Função 08 – Assistência Social, uma vez que estão computados os gastos com o pagamento de sentenças judiciais decorrentes de ações relativas à assistência social – a exemplo de concessões judiciais do BPC –, os quais são classificados na Função 28 – Encargos Oficiais.

Conforme se pode observar, em valores correntes, o volume investido passou de R$ 4,8 bilhões para R$33,0 bilhões, o que representa um aumento de aproximadamente sete vezes de 2002 a 2012, enquanto em valores corrigidos pelo IPCA/IBGE cresceu quase quatro vezes, o que demonstra a dimensão alcançada pela política pública de Assistência Social.

Gráfico 7: Evolução dos recursos do Sistema Único de Assistência Social – Suas, valores executados, 2002-2012



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

Muito desse crescimento está relacionado ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e à Renda Mensal Vitalícia (RMV), que formam o conjunto de despesas de maior volume da Assistência Social, e se deve, em grande medida, aos aumentos reais do salário mínimo e à incorporação de beneficiários. No entanto, conforme demonstrado mais adiante, também houve um aumento nas despesas discricionárias utilizadas na realização dos programas, serviços e projetos de Assistência Social, bem como na melhoria da gestão. Os investimentos em serviços socioassistenciais, impulsionados principalmente pela ampliação da capilaridade dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), foram os principais responsáveis pelo crescimento dos recursos da assistência social. Vale assinalar que o incentivo financeiro para o melhoramento da gestão, baseado no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSuas)[7], também contribuiu de forma relevante para o crescimento dos recursos da Assistência Social, especialmente a partir de 2011.

7 O IGDSuas foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (Loas), regulamentado pelo Decreto n.º7.636, de 7 de dezembro de 2011, pela Portaria n.º337, de 15 de dezembro de 2011 e Portaria nº7, de 30 de janeiro de 2012. Por intermédio desse índice, a União apoia financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Por fim, convém destacar que desde a implementação do Suas, novos aparatos normativos trouxeram contribuições relevantes, entre as quais se destacam, além da Lei nº 12.435, de 2011, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 33, de 12 de dezembro de 2012 (NOB-Suas/2012). Entre as inovações trazidas pela Lei nº12.435, de 2011, se destacam a instituição do apoio financeiro da União para o aprimoramento da gestão por meio do IGDSuas e a permissão para o pagamento de profissionais com recursos do cofinanciamento federal.

Com relação à NOB-Suas/2012, dentre as principais inovações citam-se o aprimoramento do Sistema e seu planejamento, envolvendo a definição de indicadores e monitoramento, considerando as metas e prioridades do Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas; a implantação da vigilância socioassistencial, que visa sistematizar e disseminar informações sobre as situações de vulnerabilidade incidentes sobre famílias e indivíduos, as ofertas disponíveis no território e a qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial; e instituição dos Blocos de Financiamento: Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE) e de Gestão.

SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E GESTÃO DO SUAS

Esse capítulo mostra a evolução dos recursos discricionários da política assistencial – exclusive Benefício de Prestação Continuada (BPC), Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Sentenças Judiciais –, utilizados na prestação de serviços, programas, projetos e gestão da Assistência Social, no período de 2005 a 2012. Para fins metodológicos, optou-se por separar o conjunto de ações em três segmentos: transferência direta de renda, apoio à gestão e rede socioassistencial.

A transferência direta de renda é composta principalmente pela bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, por intermédio da ação "Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho". A partir de 2005 iniciou-se a migração da bolsa do Peti para o Programa Bolsa Família (PBF), de modo que, atualmente, essa ação paga o benefício somente às famílias remanescentes que não atendam aos requisitos do PBF. Até 2008 também integrou esse grupo a ação referente à bolsa do Agente Jovem[8] que visava garantir o acesso do jovem em situação de vulnerabilidade e risco social à proteção social básica, objetivando sua permanência no sistema educacional e sua iniciação no mercado de trabalho, ação posteriormente incorporada à própria proteção social básica.

Como rede socioassistencial consideram-se, sobretudo, os serviços ofertados no âmbito da PSB e da PSE de média e alta complexidade, inclusive os serviços que integram o Peti, entre os quais as atividades socioeducativas e de convivência e, mais recentememte, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), além da Estruturação da Rede de Proteção Social Básica e Especial. É nesse campo de ação, principalmente, que há maior espaço para a discussão acerca da destinação dos recursos na política pública assistencial, em oposição à rigidez orçamentária dos benefícios, dado seu caráter obrigatório. Nesse contexto se inserem os Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o supracitado SCFV, no âmbito da PSB; a oferta de serviços nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), nos Centro Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop) e nos Centros Dia de Referência para pessoas com deficiência, na média complexidade; e os serviços de acolhimento, nas suas diversas modalidades, e proteção às pessoas em situações de calamidade pública e de emergências, na alta complexidadade.

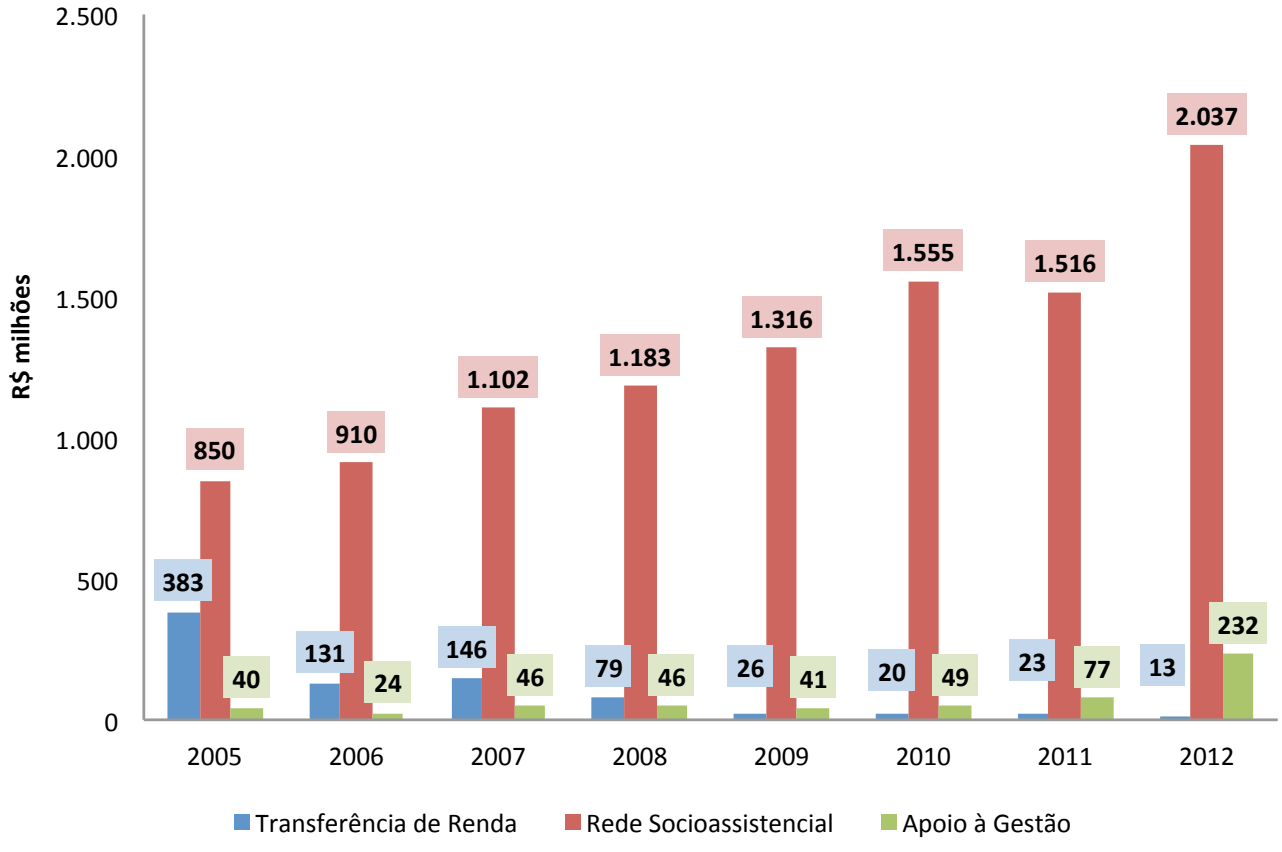
Já o Apoio à Gestão reúne ações referentes ao apoio à organização, à gestão e à vigilância socioassistencial no âmbito do Suas, inclusive a gestão federal, em que se inclui o IGDSuas; aos serviços de processamento de dados e de avaliação e operacionalização do BPC e do RMV; ao funcionamento dos conselhos de Assistência Social.

8 A Bolsa do Agente Jovem foi extinta junto com o Programa; paralelamente, foi criado o Benefício Variável Jovem (BVJ) no âmbito do Programa Bolsa Família.

a) Evolução dos Serviços, Programas, Projetos e Gestão do Suas

O gráfico 8 mostra que houve um aumento do total de recursos investidos, passando de R$1,3 bilhão em 2005 para R$2,3 bilhões em 2012, uma elevação de 79%. No entanto, esse aumento não ocorreu de modo uniforme para os três segmentos anteriormente mencionados. Para as ações de apoio à gestão o aumento foi da ordem de 481%, devido ao IGDSuas. No mesmo período, o financiamento da rede socioassistencial apresentou acréscimo de 140%, em função da ampliação dos serviços da PSB e PSE, enquanto a transferência de renda apresentou uma redução de 97%, resultado este já esperado em razão dos esforços empreendidos na última década de integração dessas ações no Programa Bolsa Família. Em termos absolutos, no ano de 2012, a rede socioassistencial responde por 89% dos recursos, com valor executado superior a R$2 bilhões, seguido das ações de apoio à gestão, com R$231,6 milhões (cerca de 10%), e da transferência de renda, com R$12,8 milhões (cerca de 1% dos recursos).

Gráfico 8: Evolução dos recursos por grupo de ações – valores executados, 2005-2012



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

No que se refere à transferência de renda, os recursos passaram de aproximadamente R$383 milhões em 2005 para R$12,8 milhões em 2012, ou seja, uma redução de 97%.

Os recursos destinados a esta finalidade, que chegaram a representar 30% do total das três áreas, não passam de 1% desde 2010. Isso ocorreu a partir de 2005, quando houve a integração da bolsa Peti ao Programa Bolsa Família (PBF), de modo que esses pagamentos tornaram-se residuais, destinados apenas às famílias que não atendem aos critérios para receberem o benefício pelo PBF. A redução mais considerável ocorreu no ano de 2006, com a diminuição de 66% do volume investido em relação ao ano anterior, notadamente em razão do processo de integração do Peti no Bolsa Família.

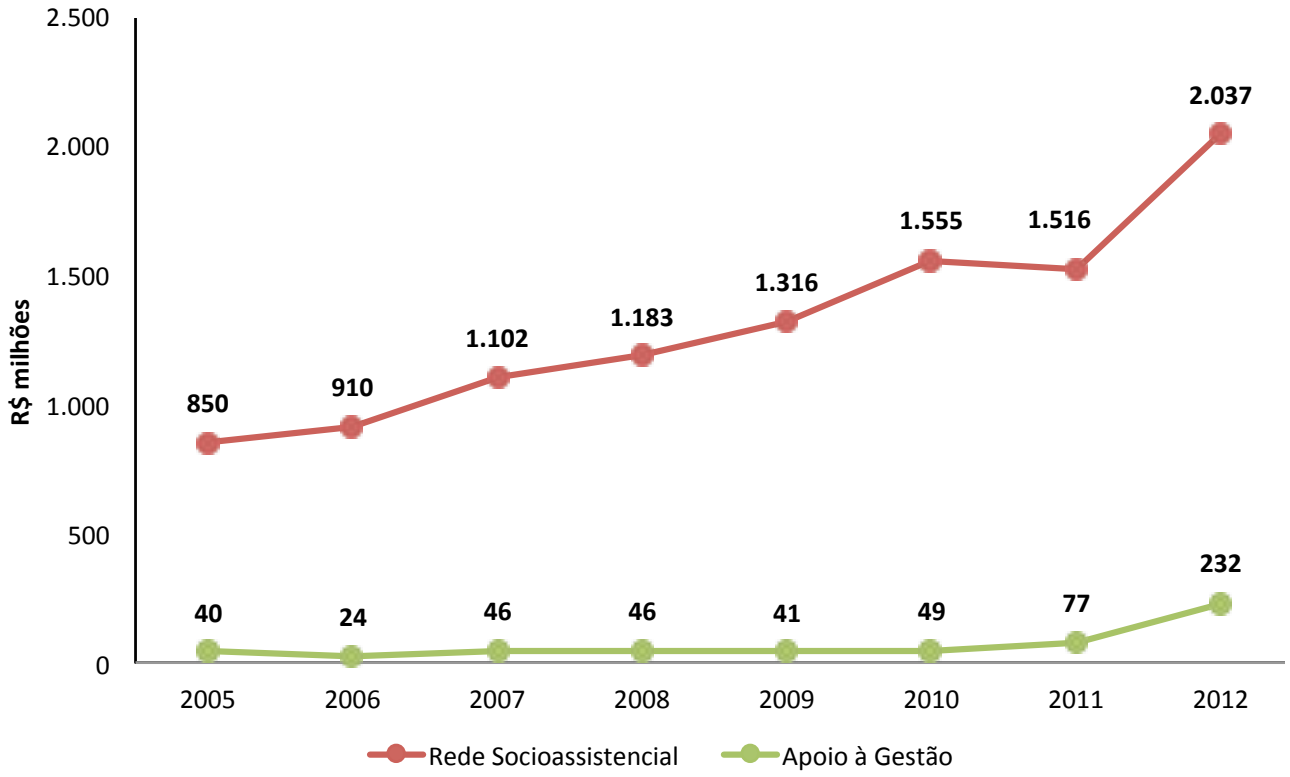
Por outro lado, houve ampliação dos recursos investidos nas ações de apoio à gestão, devido principalmente à criação, em 2011, do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSuas), que visa apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2005, foram investidos aproximadamente R$40 milhões nas ações voltadas para a gestão do Suas. Em 2012, houve um aumento de 481% em relação a 2005, totalizando cerca de R$231,6 milhões.

Verifica-se que esse aumento dos recursos destinados à gestão do Suas também não foi uniforme no tempo, tendo apresentado, inclusive, queda nos anos de 2006 e 2009 em relação aos respectivos anos anteriores. Os montantes, com exceção de 2006, mantiveram-se próximos dos R$40 milhões, sendo que em 2011 houve um aumento de 59% em relação a 2010, passando de R$48,5 milhões para R$77,3 milhões, consequência do início do cofinanciamento do IGDSuas. O aumento mais evidente ocorreu em 2012, cujo montante ultrapassou os R$231 milhões, um aumento de 200% em relação ao ano anterior. Esse crescimento está diretamente relacionado aos novos dispositivos criados pela Lei nº 12.435/2011 e respectiva regulamentação, conforme já mencionado.

No que tange à rede socioassistencial, para a qual é alocada a maior parte dos recursos destinados ao conjunto de ações analisadas neste tópico, o montante passou de R$850 milhões em 2005 para mais de R$2 bilhões em 2012 conforme se observa mais detalhadamente no gráfico 9, adiante. O maior acréscimo em termos absolutos ao longo da série ocorreu de 2011 a 2012, no total de R$521,2 milhões, equivalente a 34%, período em que o Suas passou a compor agendas nacionais prioritárias (Plano Brasil sem Miséria, Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, Plano Viver sem Limite, Programa Crack, é Possível Vencer), resultando na ampliação dos recursos do cofinanciamento federal para apoio à oferta de serviços e programas socioassistenciais. Com exceção de 2005, em que a execução orçamentária representou 65% do total das três áreas, nos demais anos desta série histórica a participação relativa da rede socioassistencial foi superior a 80%, sendo a maior em 2010, de 96%. Em 2012 a participação foi de 89%.

O gráfico 9 compara a evolução dos recursos da rede socioassistencial e do apoio à gestão no período de 2005 a 2012. Conforme se observa, a despesa da rede socioassistencial é manifestamente superior ao da gestão e se elevou de forma mais consistente ao longo do período analisado. Porém, foi de 2011 a 2012 que ambas aumentaram mais acentuadamente, porém em proporções bastante diversas: 34% na rede socioassistencial e de 200% no apoio à gestão, o que evidencia o impacto orçamentário decorrente da implantação do IGDSuas.

Gráfico 9: Evolução dos recursos do Apoio à Gestão versus Rede Socioassistencial, valores executados, 2005-2012



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

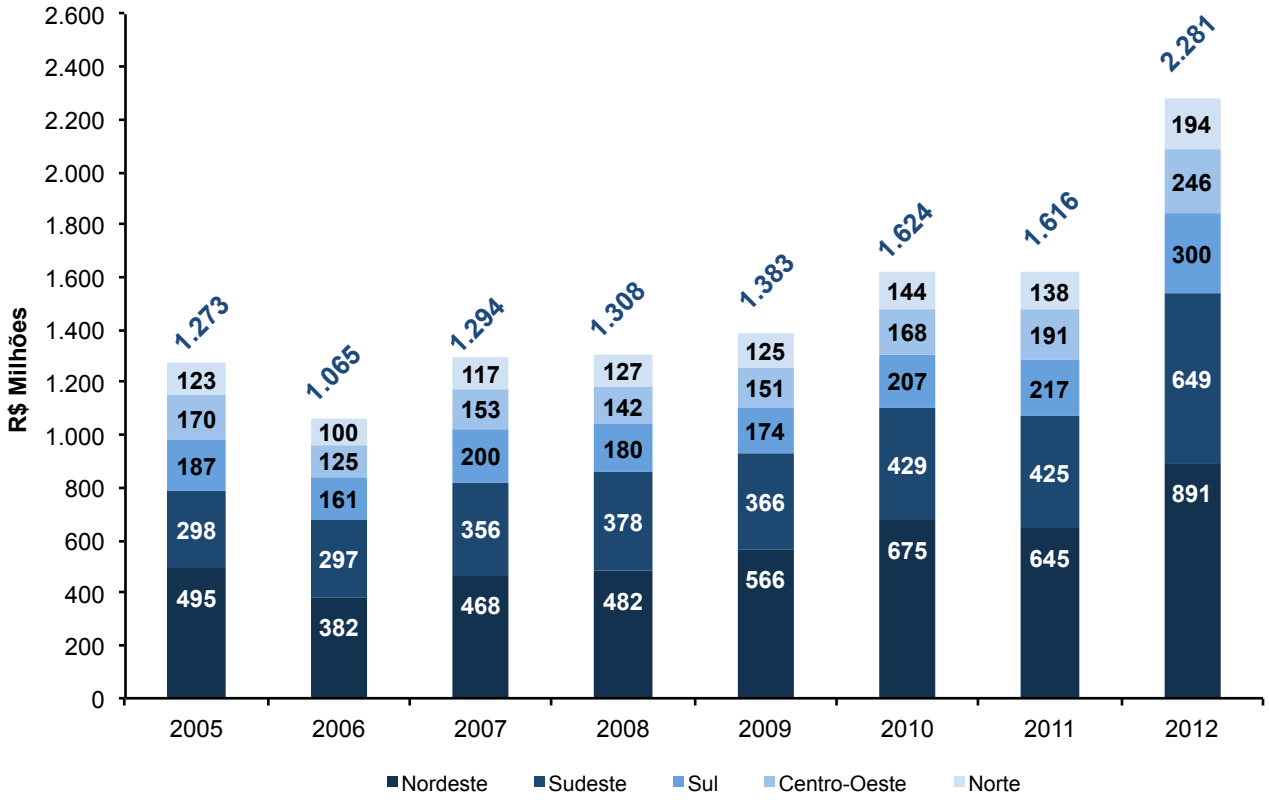
O aumento de 140% no volume de recursos destinados à rede socioassistencial no período 2005-2012, conforme se verifica no gráfico 9, espelha a ampliação do cofinanciamento e da cobertura dos serviços da Assistência Social. Em dezembro de 2012, a Rede cofinanciada pelo MDS consistia em 7.446 Cras em 5.460 municípios; 2.216 Creas em 2.303 municípios; 153 Centros Pop em 117 municípios; 19.525 vagas de Serviços de Acolhimento Pop Rua em 199 municípios; 19 Centros Dia em 19 municípios; 40 Residências Inclusivas em 24 municípios; e 1.205 equipes volantes em 1.308 municípios. Em termos de comparação, em 2005 havia 1.978 Cras e 314 Creas cofinanciados pelo MDS.

b) Evolução dos Recursos por Região

Este tópico pretende mostrar um breve panorama da distribuição regional dos recursos executados nos serviços socioassistenciais, apoio à gestão e transferência de renda, bem como sua evolução de 2005 a 2012.

Em 2012 foi investido o total de R$2,3 bilhões no atendimento dos serviços, programas, projetos e gestão da Assistência Social, o que representa um percentual de crescimento de 79,3%, em valores correntes, no período de 2005 a 2012. Conforme se verifica no gráfico 10, a seguir, apesar de o crescimento ter ocorrido em todas as Regiões, este não foi linear, sendo o maior aumento observado na Região Sudeste (de 118%), seguido da Nordeste (com 80%). O menor aumento foi registrado no Centro-Oeste, de 45%. Essa tendência se reproduz na participação relativa de cada Região, em que se observa um crescimento da participação do Sudeste, que passa de 23%, em 2005, para 28%, em 2012, e estabilidade na região Nordeste, que se manteve no patamar de 39%. Por outro lado, a Região Centro-Oeste teve sua participação reduzida de 13% para 11%.

Gráfico 10: Evolução dos recursos destinados a Serviços, Programas, Projetos e Gestão do Suas por Região, valores executados, 2005-2012



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

Em termos absolutos, no entanto, foi a Região Nordeste que recebeu o maior volume de recursos no período considerado, totalizando R$891,3 milhões em 2012, correspondendo a 39% do total. O maior crescimento durante o período considerado ocorreu de 2011 a 2012, com uma elevação de 38% do montante. Em seguida, em volume de recursos executados, vem a Região Sudeste, com R$649 milhões em 2012. No período de 2005 a 2012 aumentou a concentração das despesas com serviços, programas e projetos nessas duas Regiões, tendo passado de 62% para 68%, totalizando, em 2012, R$1,54 bilhão. Deve-se frisar que o Sudeste e o Nordeste detêm a maior parcela populacional. Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010, essas Regiões concentraram 70% da população, sendo 42% na Região Sudeste e 28% na Região Nordeste. Dessa forma, verifica-se um certo equilíbrio na relação recursos versus população.

A terceira em volume de recursos é a Região Sul, com R$300 milhões em 2012 e crescimento de 61% desde 2005; seguida da Região Centro-oeste, com R$246,4 milhões e crescimento de 45%; e por fim a Região Norte com R$194,3 milhões em 2012 e ampliação de 57% do volume executado de 2005 a 2012. A Região Sul concentra 13% dos recursos, a Centro-Oeste 11% e a Norte 9%. Em termos de representatividade no total da população brasileira, essas Regiões têm pesos de 14%, 7% e 8%, respectivamente, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010. Novamente, pode-se identificar uma convergência na relação de recursos do financiamento federal e população dessas regiões.

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade, bem como a pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Em ambos os casos é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo vigente.

A Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), instituiu algumas modificações que geraram efeitos sobre a concessão do BPC. Entre as principais modificações, salientam-se os parágrafos 1º e 2º do art. 20 da Loas acerca da abrangência do grupo familiar e do conceito de deficiência.

O conceito de família para aplicação do disposto na Lei é o núcleo composto pelo "requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto".

Quanto ao conceito de pessoa com deficiência, está definida como "aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas". Entende-se como impedimentos de longo prazo "aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos". O BPC também encontra amparo legal na Lei nº 10.741, de 1o de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso.

O Benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e integra a Proteção Social Básica no âmbito do Suas, em consonância com o estabelecido no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Ao MDS compete sua gestão, acompanhamento e avaliação, e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

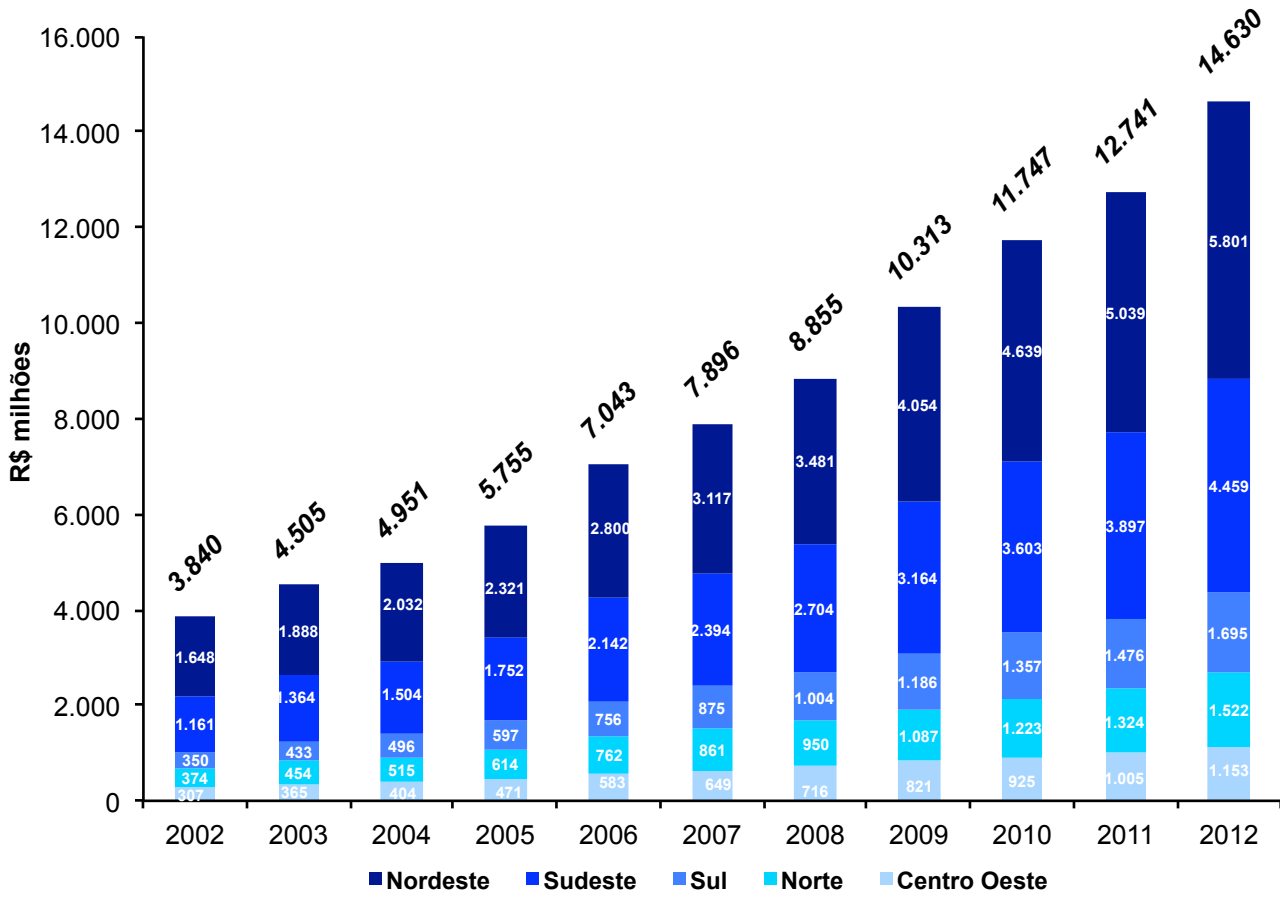
Saliente-se que a partir da década de 90 foi iniciada uma trajetória ascendente do salário mínimo (SM), com recuperação mais expressiva do poder de compra nos últimos anos, lembrando que de abril de 2003 a janeiro de 2013 houve um aumento real de 68,2% (dados corrigidos pelo IPCA/IBGE).

A seguir será apresentada a evolução desses benefícios no período de 2002 a 2012, corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2012.

a) Benefício de Prestação Continuada às Pessoas com Deficiência

Em 2012 foi investido o montante de R$ 14,6 bilhões no atendimento a 2 milhões pessoas com deficiência, o que representa um aumento real de 281,0% no volume de recursos aplicados e de 107,1% no número de pessoas atendidas em relação ao ano de 2002, conforme os gráficos 11 e 12.

Gráfico 11: BPC – Pessoa com deficiência: evolução dos recursos executados por região, 2002-2012

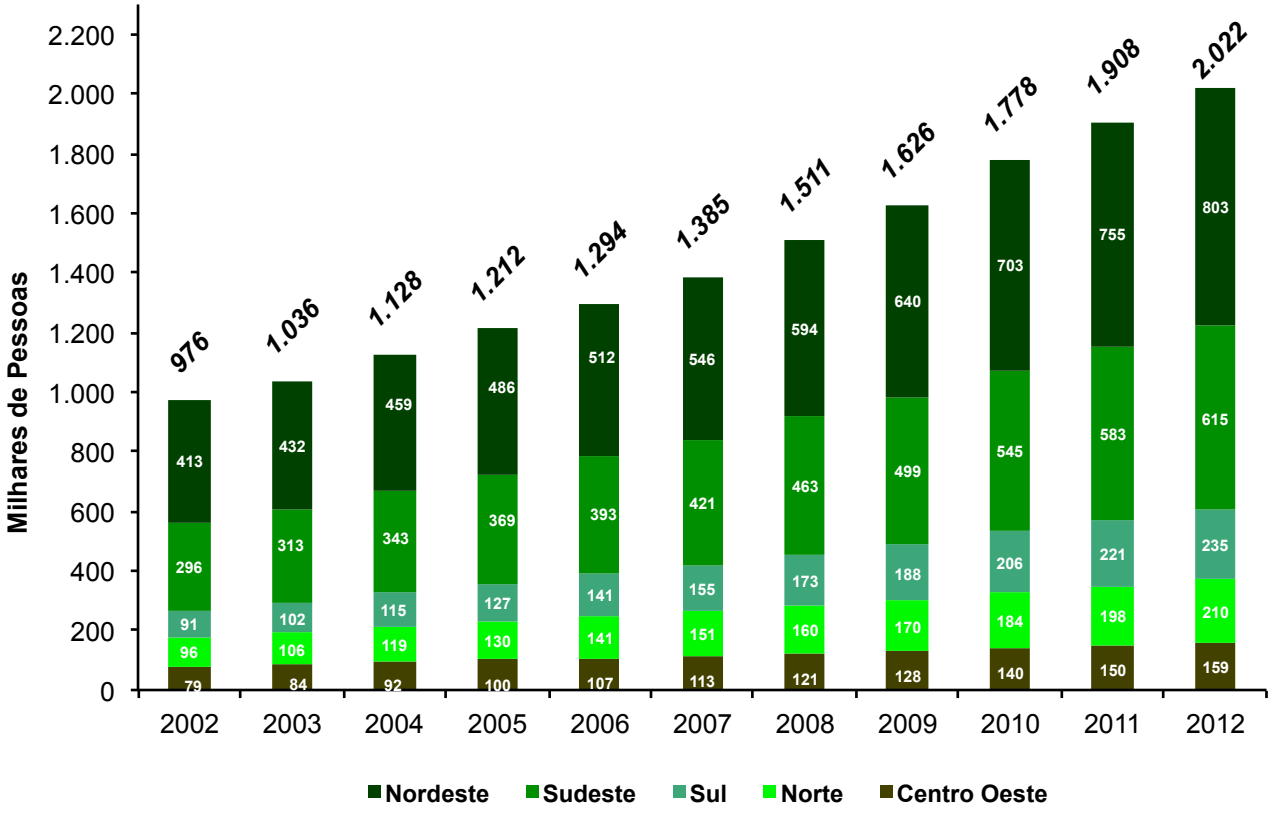


Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2012

Conforme se verifica no gráfico 12, em todas as regiões houve crescimento no número de beneficiários. A região Sul apresentou, nos dez anos considerados, o maior percentual de crescimento, cerca de 157,2%; seguida da região Norte, com 118,1%. Já a região Nordeste foi a que apresentou o menor índice, com incremento de 94,3%, embora ainda seja, destacadamente, a região com maior quantidade de beneficiários apesar de ser a segunda em população. Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste o número de beneficiários aumentou 107,7% e 100,8%, respectivamente. Quanto ao aspecto financeiro, o índice de crescimento nos valores executados foi claramente superior ao incremento no quantitativo físico

(281,0% versus 107,1%), o que deve ser atribuído ao aumento real do salário mínimo no período. Nota-se que em 2002 o número de beneficiários na região Norte era maior do que na região Sul, situação que se inverteu a partir de meados da década.

Gráfico 12: BPC – Pessoa com deficiência: evolução do quantitativo de beneficiados por região, 2002-2012



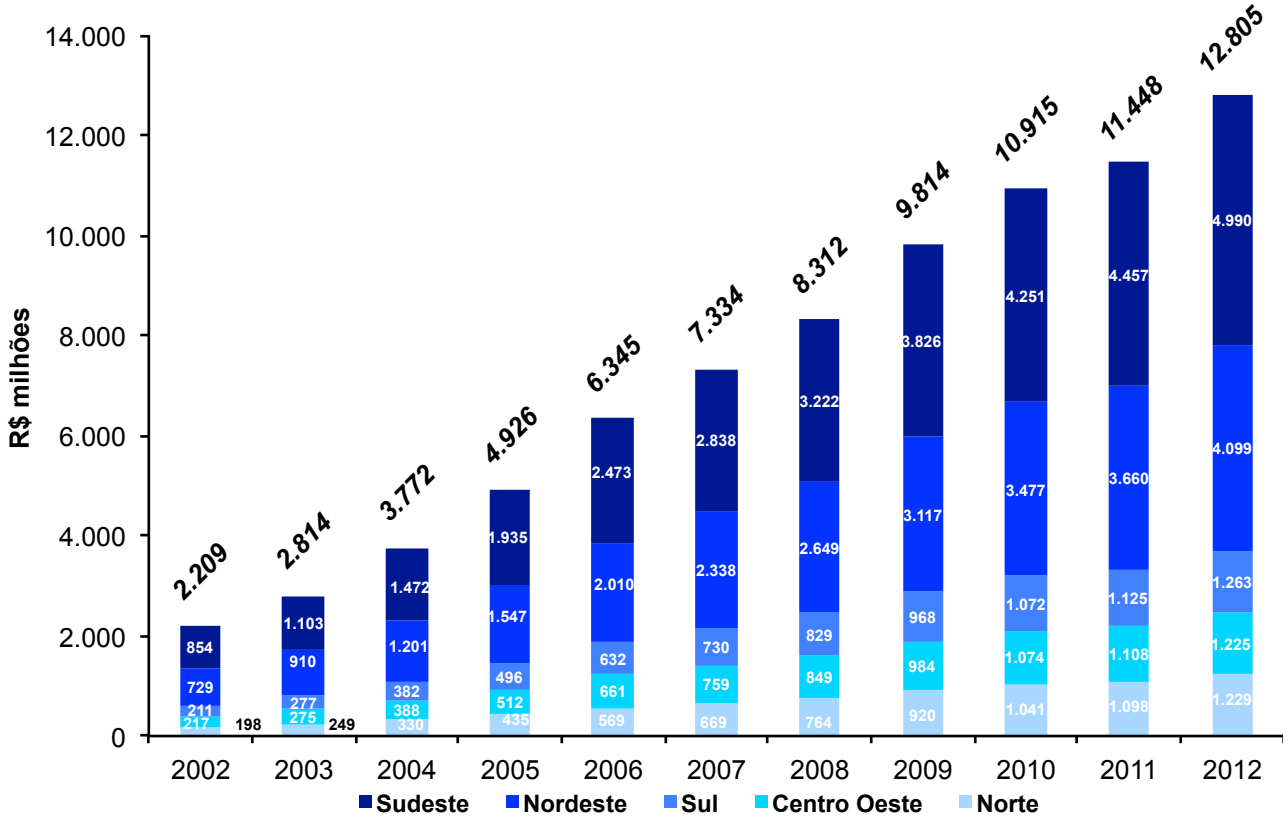
Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

b) Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa

Em 2012 foi investido o total de R$12,8 bilhões no atendimento a 1,75 milhões de idosos, o que representou um percentual de crescimento de 479,8% no volume de recursos aplicados e 199,4% no total de beneficiários em relação ao ano de 2002, conforme demonstrado nos gráficos 13 e 14. Constata-se que no período o crescimento do número de pessoas idosas beneficiadas com o BPC foi maior que o de pessoas com deficiência, em grande

parte decorrência das novas regras de concessão do benefício instituídas pelo Estatuto do Idoso, a partir do ano de 2004. Também um fator determinante foi o crescimento demográfico verificado nas faixas etárias mais elevadas.

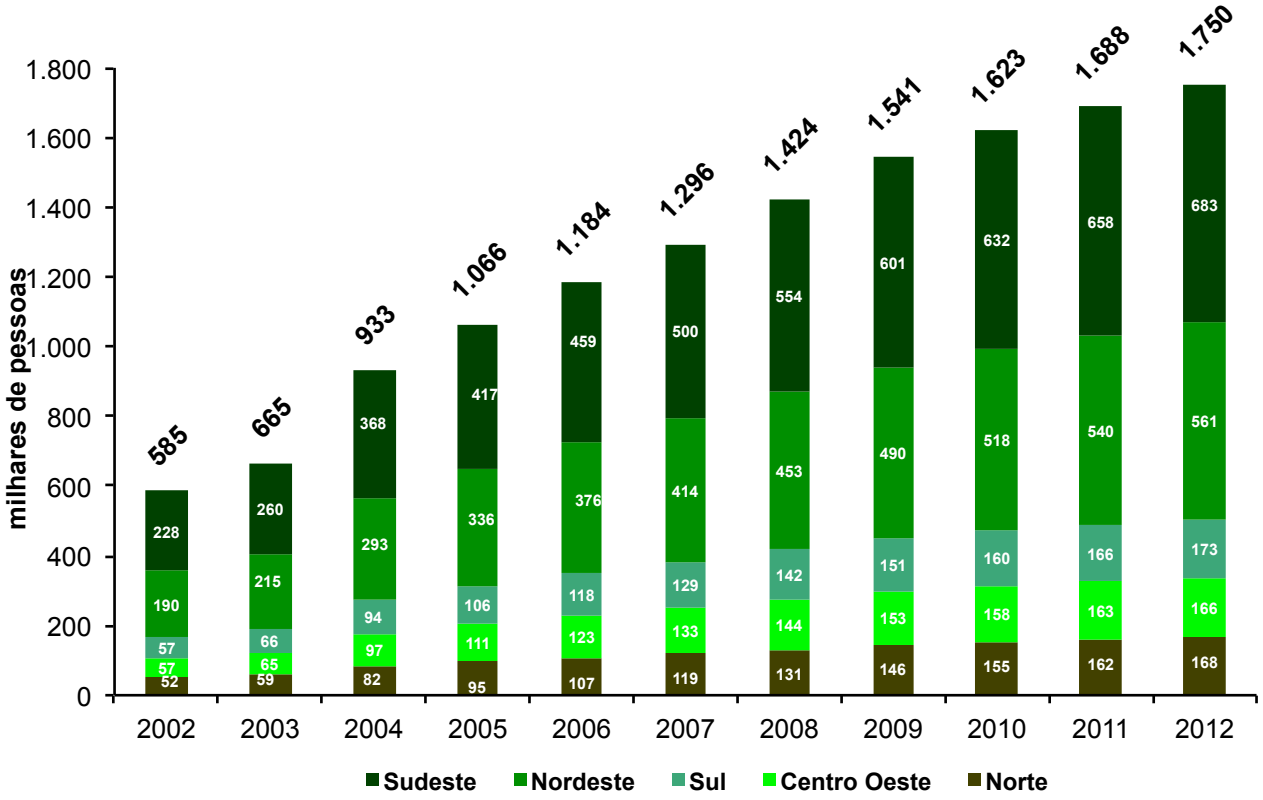
Gráfico 13: BPC – Pessoa Idosa: evolução dos recursos executados por região, 2002-2012



Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2012

Do ponto de vista geográfico, a Região Norte apresentou no período considerado o maior percentual de crescimento no número de beneficiários, de 221,9%, enquanto a Região com menor índice foi a Centro-Oeste, com incremento de 190,7%. Nota-se que o quantitativo de beneficiários nas Regiões Sul, Centro-Oeste e Norte apresentam números bastante próximos, correspondendo a, respectivamente, 9,9%, 9,5% e 9,6% do total, porém, em termos de representatividade na população brasileira, a diferença entre essas Regiões é maior: 14,4%, 7,4% e 8,3%, respectivamente, segundo o Censo de 2010.

Gráfico 14: BPC – Pessoa idosa: evolução do quantitativo de beneficiários por região, 2002-2012



Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

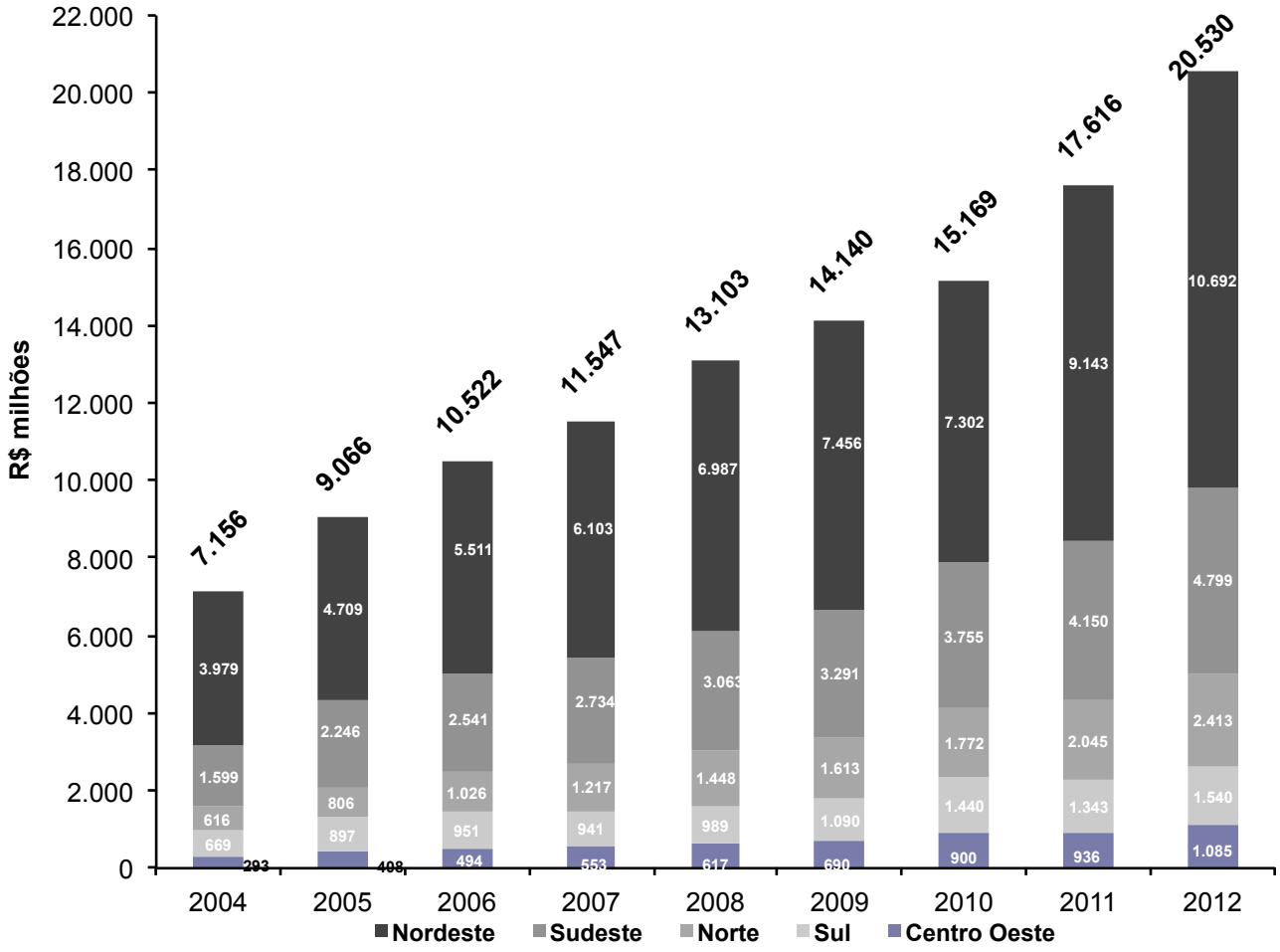
O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R$70 a R$140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R$70).

No ano de 2012 foi investido o total de R$ 20,5 bilhões no atendimento a 13,9 milhões de famílias, o que representou um aumento de 186,9% no volume de recursos aplicados e de 111,5% no número de famílias atendidas em relação ao ano de 2004, conforme os gráficos 15 e 16.

O Programa Bolsa Família apresentou no período 2004-2012 um crescimento tanto no número de famílias beneficiadas quanto nos recursos aplicados, embora o ritmo tenha varia-

do ao longo da série. A evolução crescente da execução orçamentária está relacionada ao aumento da cobertura do Programa e aos reajustes dos benefícios. Entre os fatores que colaboraram para esse crescimento destacam-se as atualizações do valor de referência para caracterização da condição de pobreza (linha de pobreza para concessão do benefício), mudanças na legislação no sentido de torná-la menos restritiva, o que permitiu ampliar o público-alvo, bem como o valor médio do benefício; e uma maior efetividade no alcance dos potenciais beneficiários, em razão da estratégia de Busca Ativa.

Gráfico 15: Bolsa Família: evolução dos recursos por região, 2004-2012



Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2012

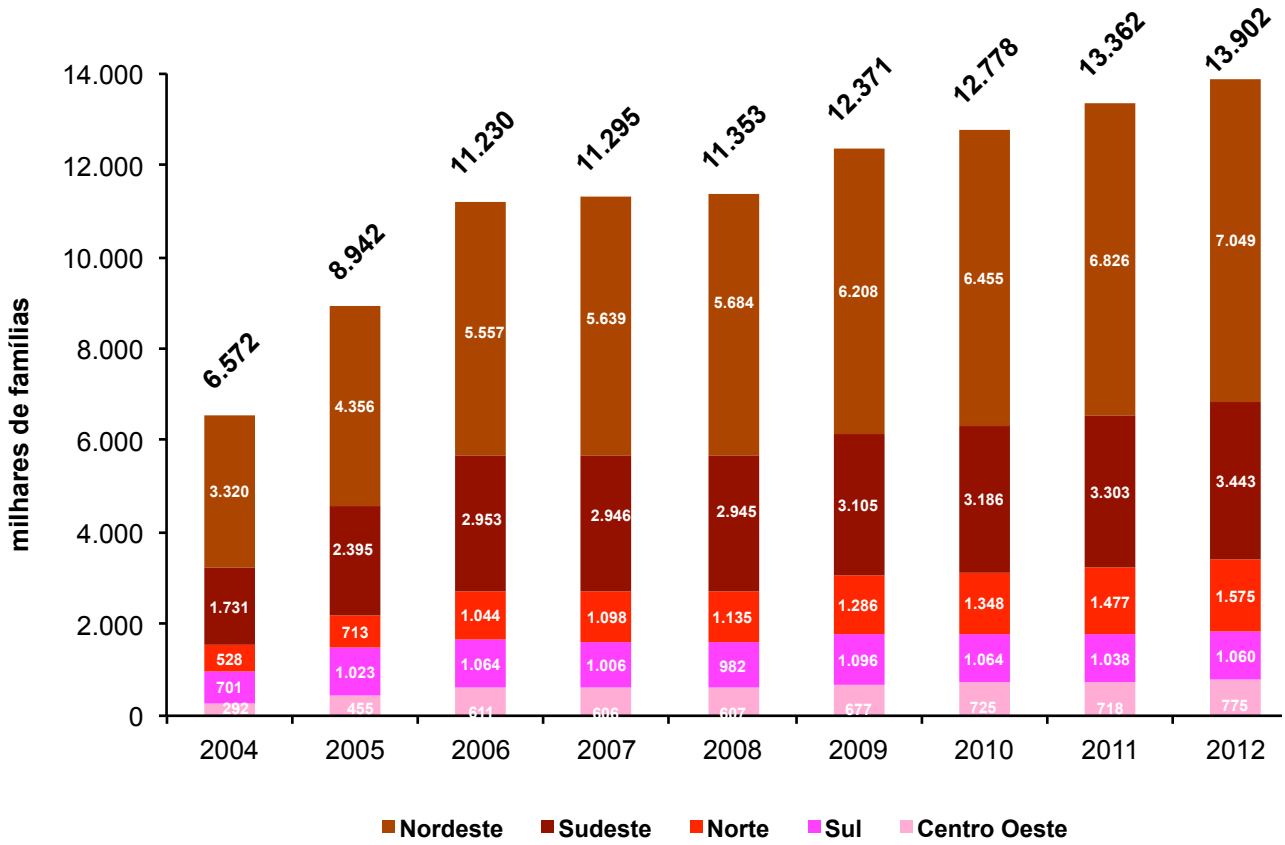
Desde a implantação do Bolsa Família, em 2003, muitas transformações foram estabelecidas para aumentar o escopo do Programa, o que resultou no crescimento dos recursos orçamentários da União voltados à Assistência Social. A Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, ampliou o atendimento para adolescentes com até 17 anos, cujas famílias passaram a receber adicionalmente o Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ) no valor de R$30,00, posteriormente convertido para R$33,00 (Decreto Presidencial nº 6.917, de 30 de julho de 2009) e em seguida para R$38,00 (Decreto n° 7.447, de 1º de março de 2011) até o limite de dois beneficiários por família.

Em 2011, por meio da edição do referido Decreto nº 7.447 e do Decreto nº 7.494, de 2 de junho, novas medidas foram instituídas com vista a ampliar ainda mais o alcance do Bolsa Família, entre as quais se destacam: reajustes dos benefícios básico e variável, este destinado a famílias com crianças, adolescentes e jovens com idade até 17 anos; ampliação de 3 para 5 a quantidade de benefícios variáveis que uma família pode auferir, possibilitando a expansão da renda familiar quando da existência de mais pessoas nessa faixa etária; e implantação dos benefícios variáveis destinados à gestante e à nutriz, este voltado para atender crianças de 0 a 6 meses de idade. Essas iniciativas fazem parte do conjunto de medidas que compõem o Plano Brasil sem Miséria (BSM), instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que visa erradicar a extrema pobreza no país.

No exercício de 2012, com publicação do Decreto nº 7.758, de 15 de junho de 2012, buscou-se atingir com maior eficácia a parcela mais vulnerável da população ao estabelecer novo benefício variável voltado para famílias que, de forma cumulativa, possuam em sua composição crianças com até 6 anos de idade e apresentem renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R$70,00, até o limite de um por família. Essa iniciativa faz parte da estratégia denominada "Brasil Carinhoso", que reúne também medidas nas áreas de saúde e educação, voltada para essa faixa etária, considerada a mais desprotegida.

Esse conjunto de medidas introduzidas ao longo de quase dez anos visa tornar o Bolsa Família mais efetivo como instrumento de combate à pobreza. Por consequência, os investimentos públicos necessários para que os resultados fossem alcançados também experimentaram crescimento, conforme se depreende dos gráficos 15 e 16 – o valor médio mensal por família aumentou de R$90,74 para R$123,06, em valores corrigidos pelo IPCA/IBGE, no período 2004-2012.

Gráfico 16: Bolsa Família: evolução do quantitativo de famílias beneficiadas por região, 2004-2012



Fonte: Departamento de Operação/SENARC/MDS
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Quanto à distribuição regional dos recursos, em 2012 a Região Nordeste abarcava mais de 50% do total, seguida, em ordem decrescente, das regiões Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste. As maiores alterações verificadas no período de 2004 a 2012 ocorreram nas regiões Norte, em que a execução passou de 8,6% do total para 11,8% e Sul que apresentou decréscimo de 9,3% para 7,5%, ou seja, houve mudança de posição entre as regiões Norte e Sul durante o período analisado. Em termos reais, ou seja, descontada a inflação no período, medida pelo IPCA/IBGE, a região Norte apresentou um crescimento de 291,8% enquanto a região Sul cresceu 130,2%. Com relação ao número de beneficiados, a distribuição regional tanto em 2004 quanto em 2012 apresentou um comportamento semelhante ao da execução orçamentária.

Em 2012, as Regiões Nordeste e Sudeste concentraram cerca de 75% tanto da execução orçamentária quanto do número de famílias beneficiadas. Ao longo do período analisado, a Região Sudeste apresentou um crescimento percentual superior ao do Nordeste, 200,2% e 168,7%, respectivamente, em termos de execução orçamentária, enquanto no número de famílias beneficiadas o Nordeste cresceu mais que o Sudeste em termos proporcionais,112,3% e 98,9%, respectivamente.

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O Programa Segurança Alimentar e Nutricional[9] abarca um conjunto de 14 ações orçamentárias, sendo nove delas classificadas na Função Assistência Social, que compõem a estrutura orçamentária do MDS, cujo objetivo estratégico é garantir o direito a uma alimentação adequada, em especial das famílias em situação de insegurança alimentar instaladas nos territórios mais pobres, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

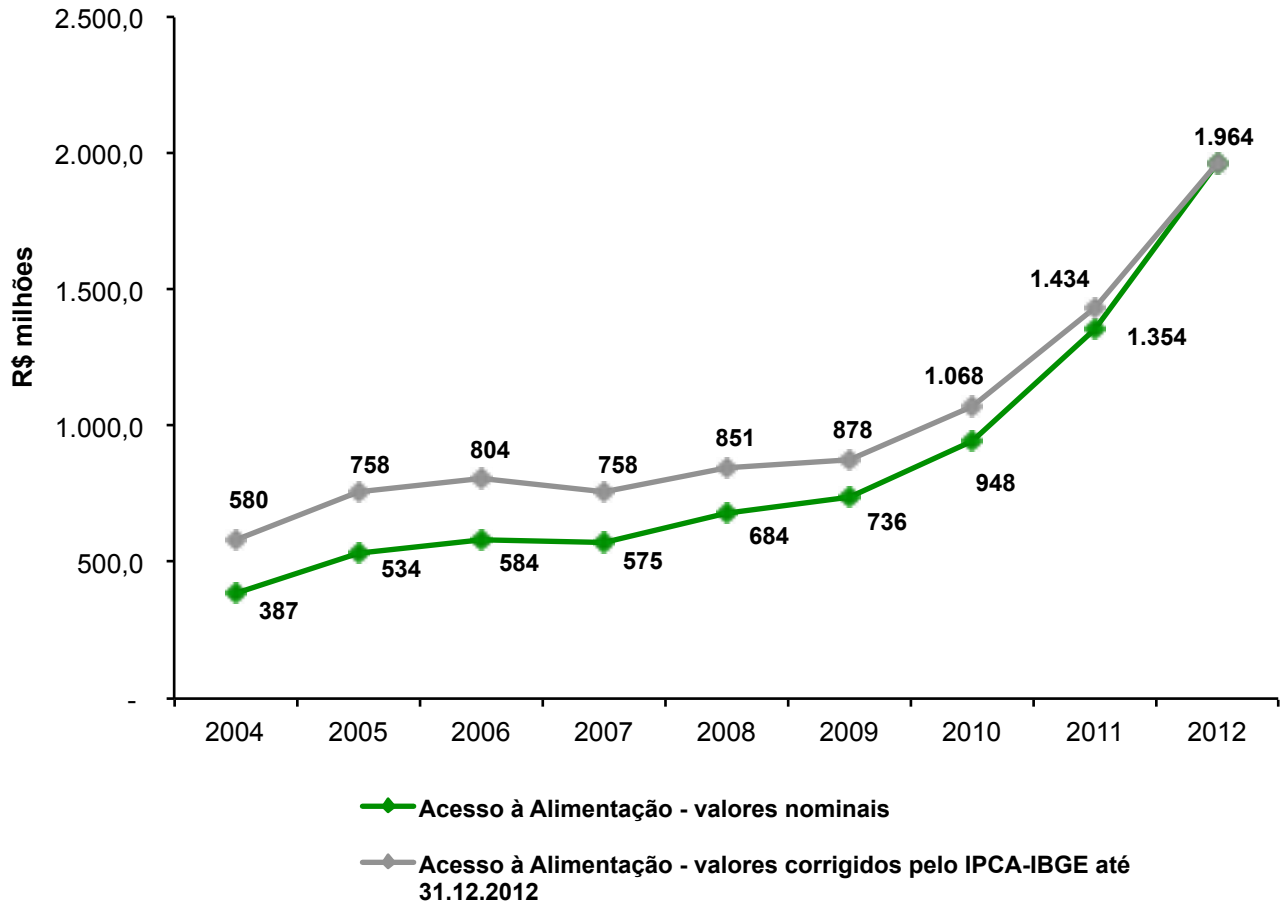
No âmbito da Função Assistência Social, destacam-se as ações "Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar" (PAA) e "Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural", por meio da qual se executa a construção de cisternas (Primeira Água). Também integra o Programa as demais ações voltadas para o acesso à água, entre as quais "Acesso à Água para a Produção de Alimentos" (Segunda Água); para equipamentos públicos (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos e Feiras e Mercados Populares) e desenvolvimento territorial, além das ações específicas para comunidades tradicionais. Já o PAA consiste na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar para doação a entidades socioassistenciais, para abastecimento da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e recomposição dos estoques e comercialização.

a) Programa Segurança Alimentar e Nutricional

O gráfico 17 apresenta a evolução dos recursos aplicados no âmbito do MDS no período de 2004 a 2012. Verifica-se um crescimento real de 238,4%, variando de R$580,5 milhões em 2004, para R$1,96 bilhão, em 2012. Nota-se uma elevação do ritmo de crescimento a partir de 2010, em grande parte influenciada pela instituição do Plano Brasil sem Miséria. Confrontando-se os valores executados em 2011 e 2012, houve um acréscimo de R$609,9 milhões, um aumento equivalente a 45,0% em valores correntes e de 37,0% em valores constantes.

9 No PPA 2012-2015 foi criado o Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional em substituição ao extinto 1049 – Acesso à Alimentação.

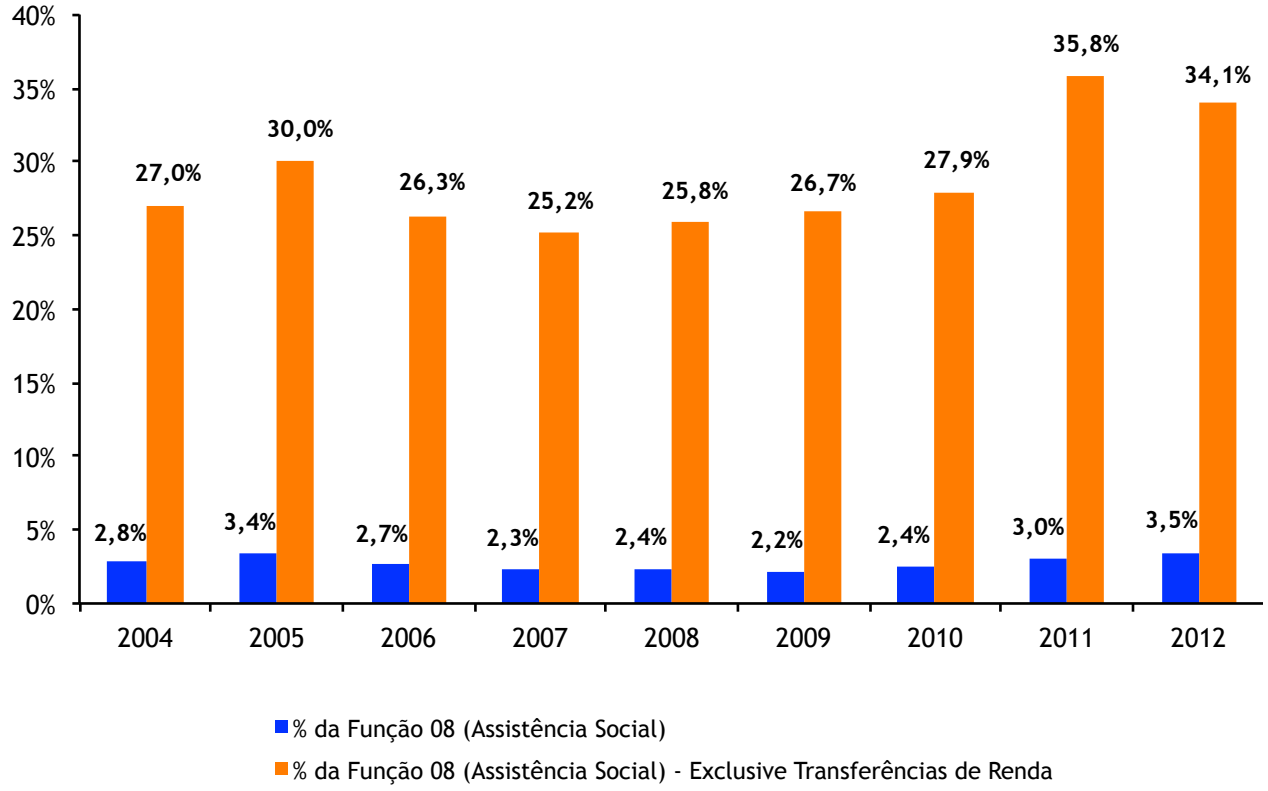
Gráfico 17: Programa Segurança Alimentar e Nutricional, valores executados, 2004-2012



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

Quanto à evolução percentual dos recursos do Programa em relação aos da Função Assistência Social (Função 08), ilustrada no gráfico 18, percebe-se um comportamento evolutivo similar com ou sem as ações de transferência de renda. A participação percentual do Programa Segurança Alimentar e Nutricional no montante executado na Função 08 se manteve entre 2% e 3% entre 2006 e 2011, o que demonstra estabilidade nos gastos relativos. Em 2012, a participação elevou-se para 3,5%, indicando uma tendência de crescimento que advém do tratamento prioritário conferido ao item Inclusão Produtiva no Plano Brasil sem Miséria (BSM). No entanto, nota-se que, excluída a transferência de renda, o peso relativo do Programa teve uma ligeira queda, 35,8% em 2011, para 34,1% em 2012; o que demonstra que as demais ações da Assistência Social tiveram um crescimento ainda maior.

Gráfico 18: Programa Segurança Alimentar e Nutricional: Evolução percentual dos recursos em relação à Função Assistência Social, 2004-2012



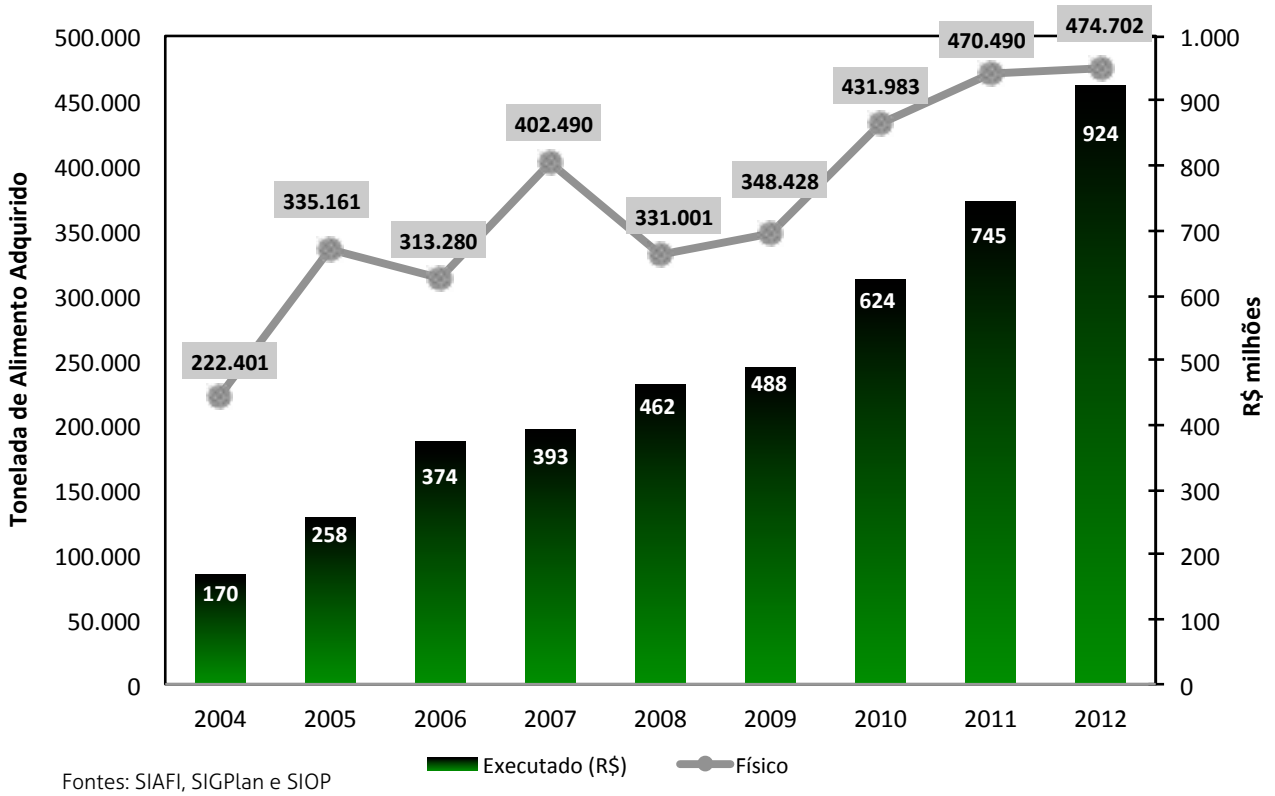
Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

b) Aquisição de Alimentos (PAA)

A ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA) é fundamental na estratégia do Programa Segurança Alimentar e Nutricional, conforme se verifica no gráfico 19, que mostra o volume e o crescimento da execução físico-financeira no período de 2004 a 2012. Em 2012, o montante executado na ação foi de R$923,6 milhões, correspondendo a 47% do total do Programa no âmbito do MDS, utilizados na aquisição de cerca de 474 mil toneladas de alimentos.

Ainda analisando-se o gráfico 19, no comparativo dos exercícios de 2004 e 2012, os recursos executados aumentaram 444,6%, em valores correntes, e a quantidade de alimentos adquirida, em toneladas, cresceu 113,4%.

Gráfico 19: Ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA), evolução físico-financeira, 2004-2012



Fontes: SIAFI, SIGPlan e SIOP
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

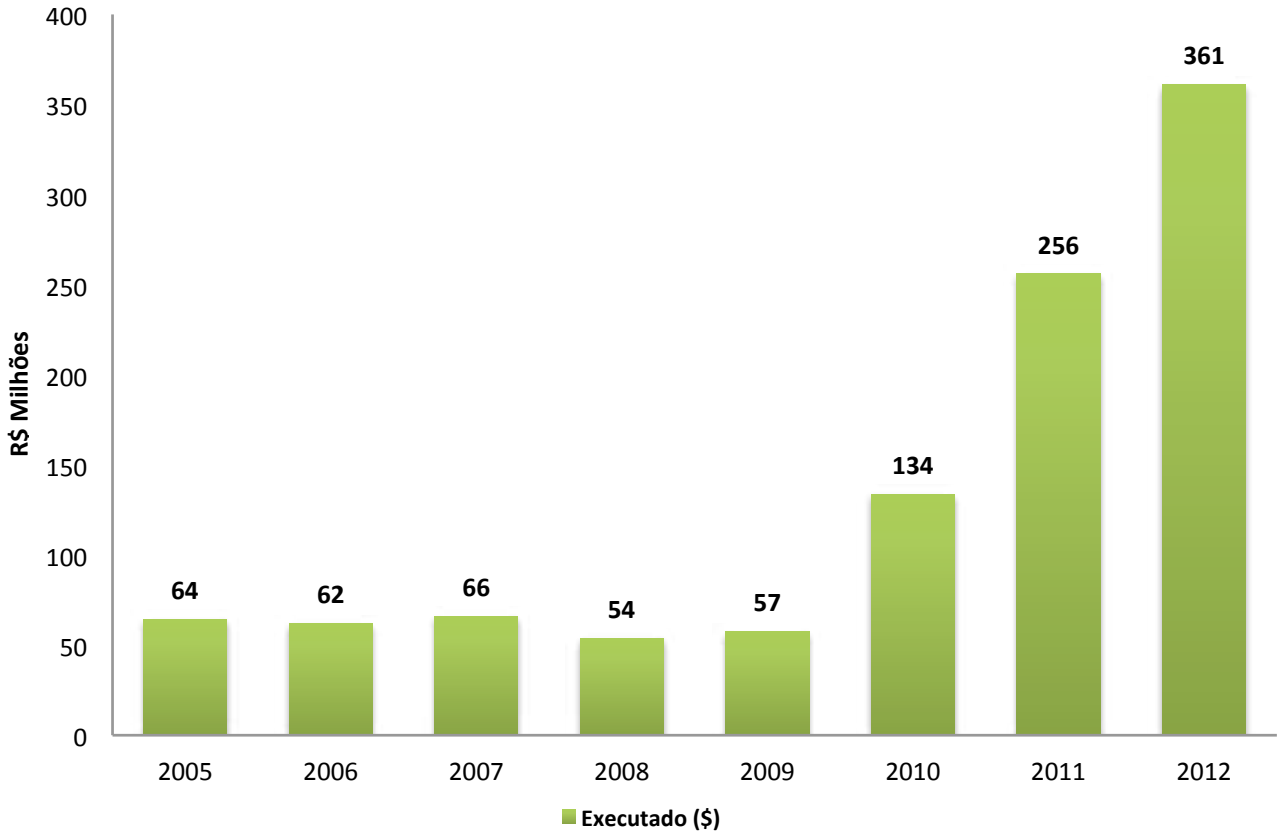
c) Acesso à Água

Outra ação prioritária no campo da segurança alimentar e nutricional é a "Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural", também conhecida como "Primeira Água", que, como o PAA, integra o Plano Brasil Sem Miséria. Essa ação consiste na construção de cisternas para a captação e armazenamento de água da chuva, com utilização de tecnologia popular, de baixo custo, e representa uma solução de acesso a recursos hídricos para a população rural, especialmente do semiárido brasileiro. Trata-se de uma solução efetiva para a sustentabilidade da vida naquela região, ao garantir fonte de água de boa qualidade para consumo humano, beneficiando os grupos sociais mais vulneráveis.

O MDS executa a ação com governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, por meio de convênios e termos de parcerias. As despesas de capital são direcionadas à construção das cisternas, incluindo recursos para a aquisição de materiais e o pagamento de mão-de-obra. As despesas correntes são direcionadas para a mobilização social e a capacitação dos beneficiários.

Conforme se observa no gráfico 20, em 2012, os recursos investidos alcançaram R$ 361 milhões, ou seja, aumento de 41,0% em relação a 2011. Comparado ao valor executado no exercício de 2005, cresceu mais de 4,5 vezes (461,7%), em valores correntes. Fica claro que a partir de 2009 ocorreu uma aceleração no crescimento do volume de recursos, o que denota o êxito dessa ação, ao mesmo tempo em que se consolida no rol de prioridades do Governo. Isso se evidencia no estabelecimento de metas ambiciosas, como a cobertura total da população da região do semiárido.

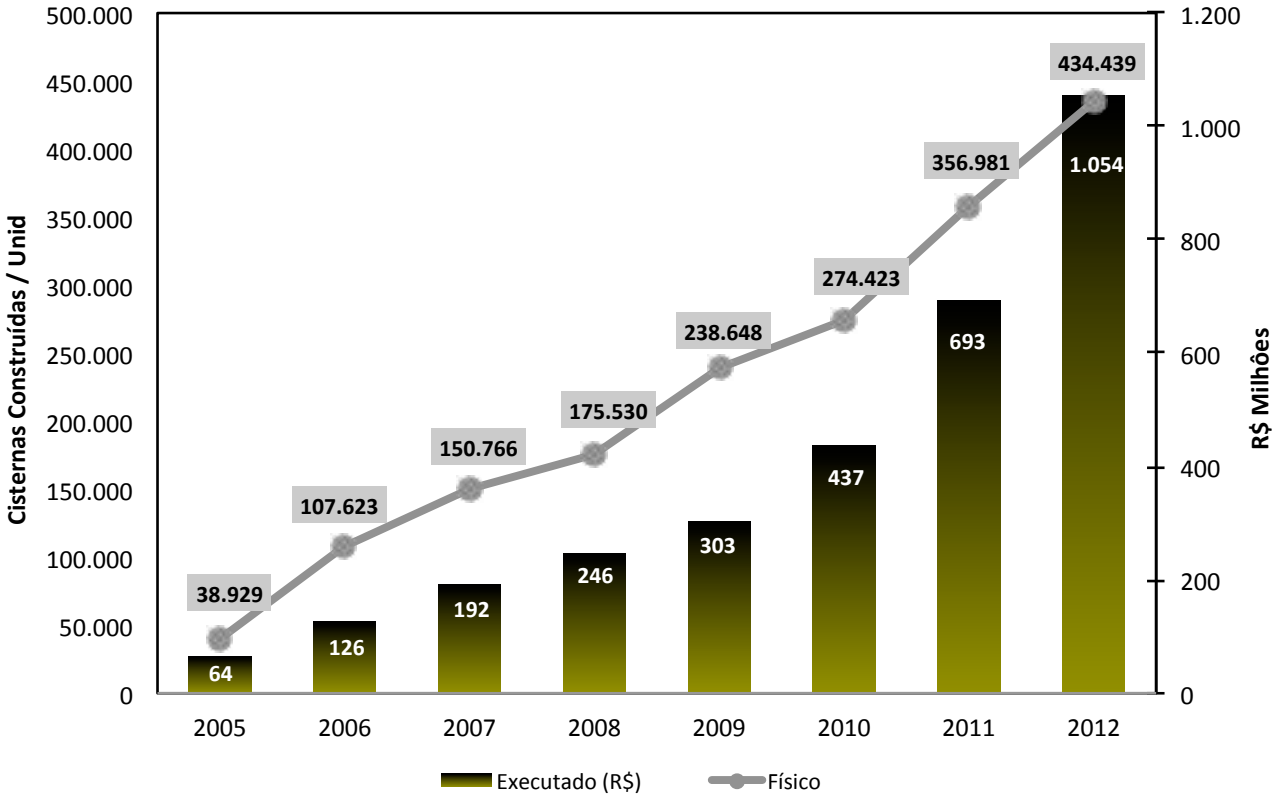
Gráfico 20: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, valores executados, 2005-2012



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

No gráfico 21, a seguir, verifica-se a execução físico-financeira acumulada da ação desde a sua implantação, em 2005. Ao todo foram mais de 434 mil cisternas construídas e entregues à população até 2012, tendo sido investidos recursos da ordem de 1,1 bilhão. Nos últimos três anos o número de cisternas em funcionamento aumentou, em média, 22,3% ao ano (2009/2010: 15,0%; 2010/2011: 30,1%; 2011/2012: 21,7%), tendo mais que dobrado em relação a 2008.

Gráfico 21: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, execução físico-financeira, valores e quantitativos físicos acumulados, 2005-2012



Fontes: SIAFI, Sigplan e SIOP
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Para finalizar, é importante salientar os grandes avanços obtidos no cumprimento do dever de promover o direito humano à alimentação das famílias rurais e urbanas em territórios pobres de todas as regiões do país. Os resultados atingidos pelo antigo Programa Acesso à Alimentação e, a partir do PPA 2012-2015, Segurança Alimentar e Nutricional, refletidos neste estudo pelas duas ações com maior peso orçamentário, estão diretamente relacionados à evolução do volume de recursos investidos, conforme demonstram os dados apresentados.

PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento da Seguridade Social, que reúne as despesas com Assistência Social, Previdência Social e Saúde, está previsto no art. 195 da Constituição Federal de 1988, devendo ser responsabilidade de toda sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais.

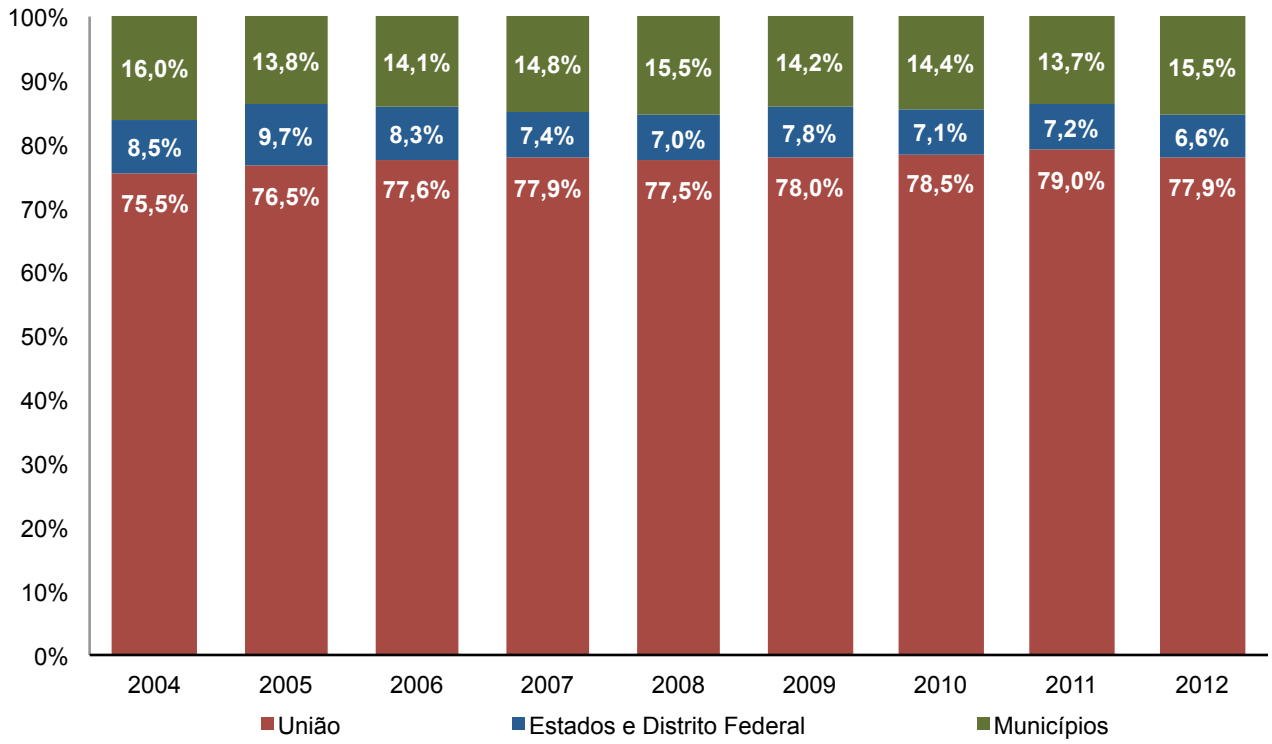
A Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei nº 8.742/1993 (Loas), materializou as definições do Sistema Único de Assistência Social (Suas) quando estabeleceu que a gestão das ações na área de Assistência Social fica organizada sob a forma de sistema, com o objetivo de, entre outros, consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva.

Com objetivo de analisar a dimensão do cofinanciamento realizado por cada ente federativo, foi realizado cruzamento dos dados dos recursos repassados pela União classificados como Função 08, a maior parte via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com os valores declarados pelos estados, Distrito Federal e municípios como despesa efetiva na mesma Função. Neste trabalho, a diferença entre esses valores é assumida como equivalente ao valor do cofinanciamento do ente considerado.

O gráfico 22, a seguir, ilustra a participação da União, estados, Distrito Federal e municípios no financiamento da Assistência Social no período de 2004 a 2012. Ao analisá-lo nota-se que a União apresenta a maior parcela dos recursos aplicados anualmente, alcançando em 2012 o percentual de 77,9%, seguido dos municípios com 15,5% e dos estados e Distrito Federal com 6,6%.

Embora tenha havido pequenas oscilações na participação relativa da União, em termos absolutos, essa participação foi de modo geral crescente, passando de R$13,9 bilhões em 2004 para R$56,6 bilhões em 2012 (Tabela 9, anexa). Tal aumento se deve sobretudo à ampliação de cobertura do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, especialmente à Pessoa Idosa, este último acentuado pelo Estatuto do Idoso e pela mudança dos critérios de elegibilidade para obtenção do benefício. Parte relevante se deve também aos incrementos ocorridos nos serviços, programas, projetos e gestão do Suas. Vale lembrar que os recursos destinados aos programas de transferência de renda mencionados são pagos diretamente aos beneficiários, não configurando transferência de recursos para ente federado.

Gráfico 22: Participação dos entes federados no financiamento da Assistência Social, 2004-2012



Fonte: SIAFI (União) e SISTN/STN (estados, Distrito Federal e municípios)
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Os municípios vêm após a União entre os entes que mais contribuem no cofinanciamento, tendo apresentado em 2012 uma participação percentual de 15,5% nas despesas com Assistência Social. Também nesse caso, ao analisar os números absolutos, nota-se um crescimento constante no montante de recursos destinados à Função 08, passando de R$2,95 bilhões em 2004 para R$ 11,26 bilhões em 2012, cujo crescimento foi de expressivos 42,2% em relação a 2011. Ressalta-se que estão incluídos, na análise do cofinanciamento municipal, os valores transferidos pelos estados aos municípios, uma vez que não é possível identificá-los no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados, Distrito Federal e Municípios (SISTN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Desse modo, a participação efetiva dos municípios no cofinanciamento da Assistência Social deve apresentar algum superdimensionamento, na medida em que as transferências dos estados não puderam ser subtraídas do cômputo dos gastos municipais, ao contrário do procedimento adotado com relação às transferências da União.

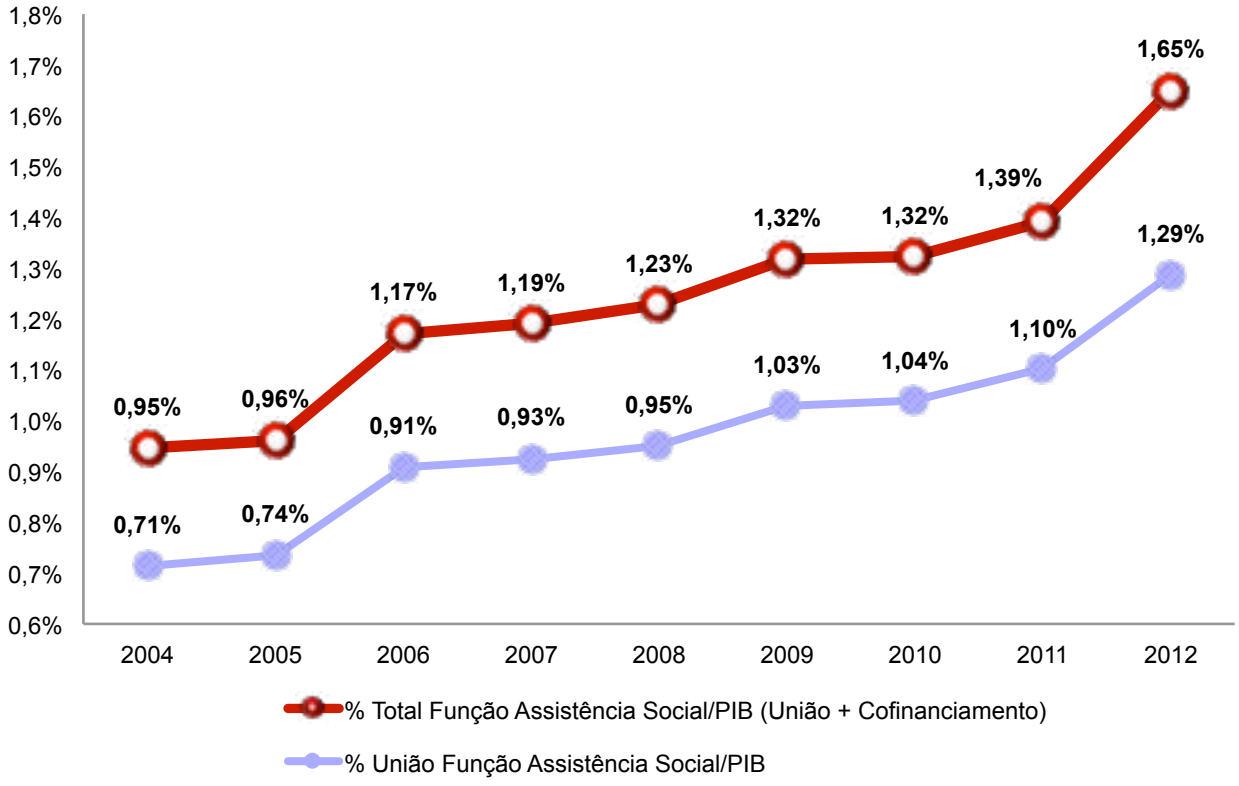
Aos estados e Distrito Federal coube, no período de 2004 a 2012, a menor parcela do cofinanciamento da Assistência Social. Além disso, apresentaram participações relativas anuais predominantemente decrescentes a partir de 2005, tendo alcançado em 2012 o patamar

mais baixo desde o início da série (6,6%). No entanto, ao analisar os números absolutos, verifica-se que também houve um aumento no volume recursos aplicados pelos estados e DF, porém inferior ao ritmo de crescimento municipal, de R$1,56 bilhão, em 2004, para R$4,78 bilhões, em 2012, o que corresponde a um aumento de 14,6% em relação a 2011.

A análise da evolução dos recursos da Função Assistência Social realizado pela União em relação ao PIB demonstra a prioridade alcançada e os resultados obtidos por essa política nos últimos anos. Essa trajetória se observa no paulatino incremento da proporção do gasto efetivo na política diante do total de recursos mobilizados pelo governo federal.

No gráfico 23, a seguir, que mostra a evolução do percentual dos recursos destinados a essa política em relação ao PIB, verifica-se, além do notável crescimento, a predominância dos recursos da União no cofinanciamento da Assistência Social. Em 2004, os gastos com Assistência Social (Função 08) representavam 0,95% do PIB, dos quais 0,71% correspondiam a aportes da União, já em 2012, esses percentuais alcançaram 1,65% e 1,29%, respectivamente.

Gráfico 23: Evolução dos recursos da Assistência Social em relação ao PIB, valores correntes, 2002-2012



Fontes: SIAFI; SISTN/STN; IBGE
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Não obstante os números apresentados, cumpre registrar que o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, embora explicitado na recente alteração da Lei nº 8.742/1993 (Loas) pela Lei nº 12.435/2011, caracteriza-se pela inexistência de dispositivos sobre a vinculação de recursos para a Assistência Social. Assim, a questão da irregularidade no aporte de recursos próprios pelas diferentes esferas de governo não está resolvida pela via legal. Contudo, na análise da evolução dos valores aplicados na Assistência Social ao longo da última década, depreende-se que, em linhas gerais, uma regra calcada na vinculação de recursos não se faz necessária para que os mesmos sejam ampliados, haja vista o crescimento obtido. Ou seja, uma vinculação dos gastos, se por um lado poderia mitigar ou minimizar eventuais flutuações, em contrapartida, poderia amortecer o ritmo de crescimento dos recursos orçamentários.

No entanto, o desafio se coloca na medida em que a política de Assistência Social se consolida e requer aprimoramento de sua gestão, o que impacta diretamente na questão do cofinanciamento. A implementação do disposto na Resolução CNAS nº 109/2009, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, exige necessariamente adequação dos serviços, envolvendo um custo que terá repercussões no financiamento, o que requer alterações no cofinanciamento da política.

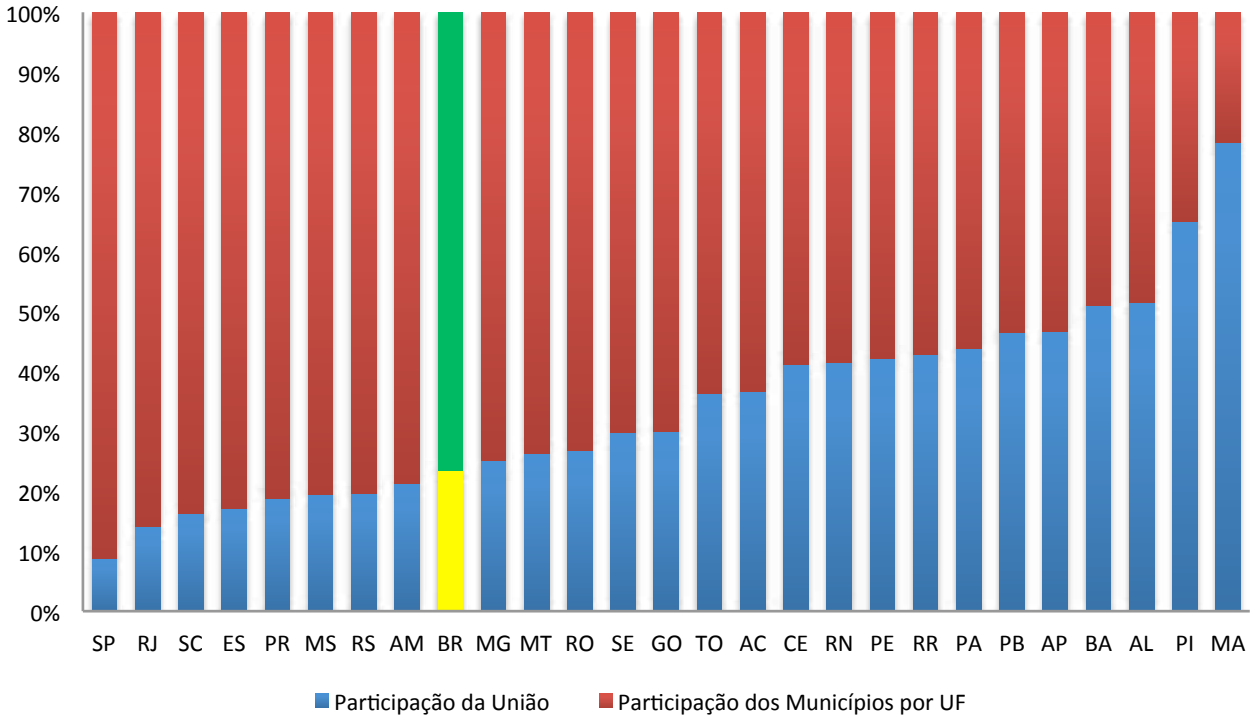
Além disso, o efeito da tipificação sobre a organização da rede de serviços socioassistenciais dependerá da força do pacto federativo na política de Assistência Social e da disposição em aproveitar a contribuição que esta poderá trazer para a qualidade dos serviços. As instâncias subnacionais dispõem de diferentes capacidades administrativas e financeiras e este será mais um elemento a interferir nos resultados que se esperam da tipificação em termos da melhoria da qualidade dos serviços, o que coloca uma grande expectativa no novo modelo de financiamento em desenvolvimento e sua capacidade de lidar com esse obstáculo.

a) Cofinanciamento dos Municípios

O gráfico 24, a seguir, apresenta o percentual de cofinanciamento dos municípios em relação ao total de suas despesas na Função Assistência Social (Função 08), em valores agregados por Estado, no exercício de 2012. O município efetua suas despesas em Assistência Social com recursos próprios e com transferências da União e do Estado. O cofinanciamento municipal é entendido como o percentual de recursos próprios gastos pelo município na Função Assistência Social, conforme o total de despesas declaradas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Verifica-se no gráfico 25 que os estados em que a participação no financiamento da Assistência Social dos respectivos municípios supera a média nacional localizam-se predominantemente nas regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, os estados em que a União tem maior participação relativa no cofinanciamento municipal estão localizados na sua maioria na região Nordeste.

Gráfico 24: Cofinanciamento dos municípios, 2012.



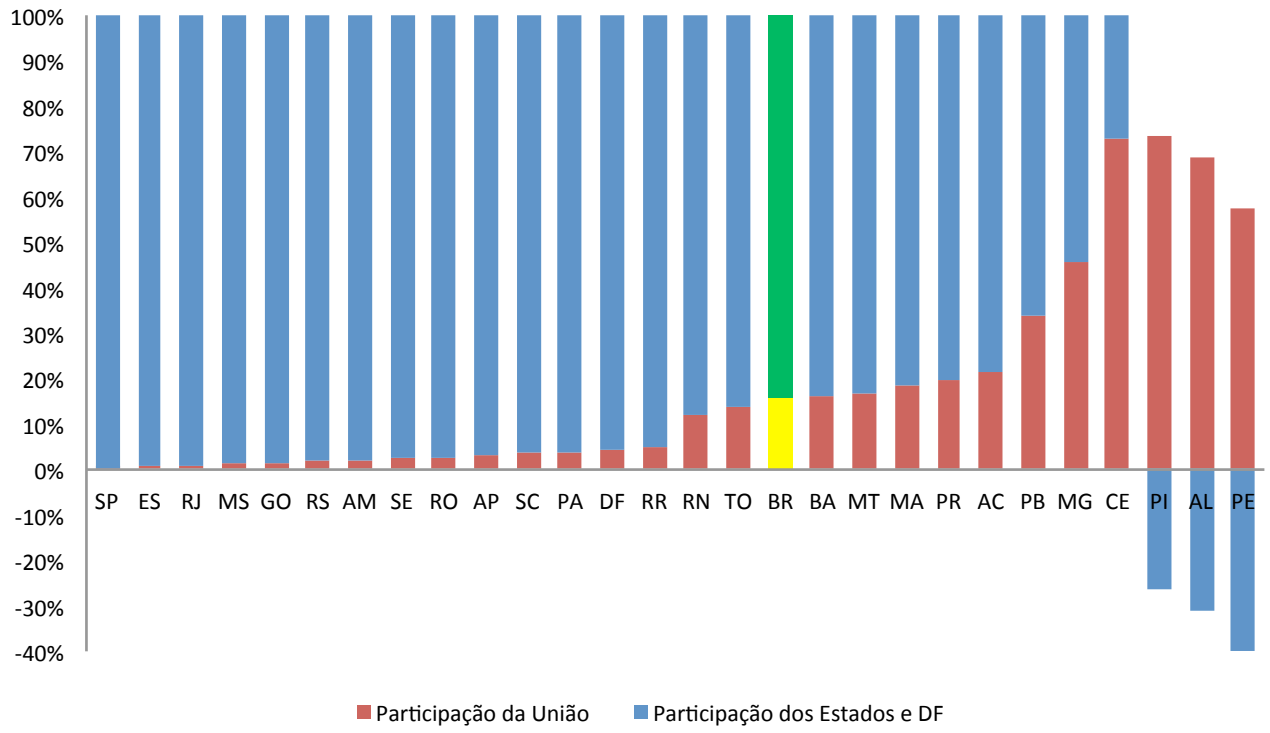
Fontes:
União: SIAFI
Estados, Distrito Federal e municípios: SISTN/STN
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

No ano de 2012, a participação da União nos recursos executados pelos municípios correspondia a 23,5% em média, com variação de 8,8% em São Paulo e de 78,3% no Maranhão, percentual superior ao de 2011, de 20,2%. Além de São Paulo, nos Estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul a participação da União no cofinanciamento municipal foi inferior a um quinto (20%) do total das despesas.

b) Cofinanciamento dos Estados e Distrito Federal

O gráfico 25 ilustra o cofinanciamento das ações da Assistência Social por unidade federativa, considerando os recursos estaduais e do Distrito Federal (DF), bem como os recursos transferidos aos estados e ao Distrito Federal pela União. O cofinanciamento neste caso é entendido como o percentual de recursos próprios gastos pelos estados e Distrito Federal na Função Assistência Social, considerando o total de despesas declaradas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Gráfico 25: Cofinanciamento dos estados e Distrito Federal, 2012



Fontes:
União: SIAFI
Estados, Distrito Federal e municípios: SISTN/STN
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Observa-se a partir desse gráfico que a média de participação da União nos recursos executados pelos estados e Distrito Federal foi de 15,9% no exercício de 2012, participação superior à de 2011, que foi de 11,7%, tendo variado entre 0,5% no Estado de São Paulo e 72,8% no Estado do Ceará. Por outro lado, em termos absolutos, os repasses da União para os estados e DF passaram de R$550,7 milhões em 2011 para R$758,9 milhões em 2012, o que corresponde a um aumento de 37,8%. No mesmo período, o valor cofinanciado por esses entes reduziu 3,6%, tendo passado de R$4,17 bilhões em 2011 para R$4,02 bilhões em 2012.

Em 2012, os valores declarados pelos Estados de Pernambuco, Alagoas e Piauí acerca das despesas com Assistência Social foram menores do que o valor repassado pelo MDS (FNAS somada a outras despesas classificadas como Função Assistência Social). Há de se registrar que no exercício de 2011 tal fenômeno somente ocorrera no Estado de Pernambuco. Possíveis justificativas para essa situação poderiam estar relacionados a erros de preenchimento do sistema da STN (Finbra), como, por exemplo, classificação de uma despesa da Assistência Social numa outra função, ou falta de conhecimento da origem da receita, dentre outros. Deve-se atentar para o fato de que os projetos ou atividades de acesso à alimentação classificam-se como Assistência Social, entendimento que nem sempre se verifica nos estados e municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após dez anos da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, considerada um marco histórico na política de Assistência Social no Brasil, verifica-se ainda hoje, em função do grau de prioridade conquistada ao longo do último decênio, o potencial evolutivo dessa política pública. Não obstante os avanços alcançados, grandes desafios ainda se impõem à política de Assistência Social para que se torne ainda mais efetiva no processo de reversão do cenário de pobreza e desigualdade social.

Cumpre destacar que o atual modelo de gestão da política de Assistência Social, que vem sendo construído nessa década, representa um novo paradigma em relação ao modelo anterior. O marco inaugural da efetivação deste modelo foi a edição da Norma Operacional Básica do Suas – NOB-Suas, publicada em 2005, que instaurou as bases do novo modo de organização da Assistência Social a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social – Suas. Convém salientar que a Lei nº 8.742/1993 (Loas) estabeleceu os pressupostos do Suas ao instituir a responsabilidade conjunta da União, dos estados e Distrito Federal e dos municípios no custeio dos serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais.

No entanto, esses princípios não foram plenamente efetivados ao longo da década de 90, época em que ainda predominava o modelo de financiamento privado-filantrópico. Já a partir do funcionamento do Suas, com o intuito de substituir os convênios com entes e entidades como intrumento de financiamento federal para a prestação de serviços permanentes, o financiamento passa a utilizar a modalidade fundo a fundo, baseada na gestão descentralizada e de responsabilidade compartilhada entre as três esferas da Federação.

Todavia, é preciso ressaltar que o modelo de cofinanciamento se encontra em processo de desenvolvimento e ainda necessita superar alguns obstáculos para que funcione em toda a sua potencialidade. Entre os obstáculos cita-se a ausência de regras claras quanto à responsabilidade das três esferas federativas, cuja consequência mais evidente é a baixa participação relativa dos municípios e dos estados e DF, no financiamento da Assistência Social, conforme ilustrado neste estudo. Além disso, a criação dos pisos de proteção social (fixos e variáveis), que iriam organizar o compartilhamento dos recursos, ainda não se concretizou plenamente, assim como a instituição nos municípios dos fundos de Assistência Social, um dos grandes avanços do Suas. Num enfoque mais amplo, há de se levar em consideração a grande heterogeneidade apresentada pelos municípios brasileiros em termos de capacidade financeira e de gestão.

Outro ponto que merece atenção especial, pois diz respeito à precisão dos dados sobre financiamento nas esferas subnacionais, é a classificação das despesas na Função Assistência Social.

Os dados financeiros estaduais e municipais são obtidos de forma declaratória a partir do preenchimento de formulários por parte desses entes e posteriormente agregados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda por meio do sistema SISTN/Finbra. Como não existe uma regra de âmbito nacional que defina claramente quais gastos devem ser conceituados como de Assistência Social, a classificação desse tipo de despesa depende da interpretação adotada pelos referidos entes, que pode diferir entre eles. Mais especificamente, gastos com Assistência Social podem estar sendo classificados erroneamente em outras Funções Orçamentárias, seja por desconhecimento ou por falta de consenso com relação ao enquadramento de alguns tipos de despesa, como no caso da segurança alimentar e nutricional.

Por outro lado, deve-se considerar os grandes avanços alcançados pelas políticas de Assistência Social nos últimos dez anos. Nesse trabalho ficou explicitado o crescimento físico e financeiro verificado nessa área, o que demonstra de forma inequívoca a prioridade alcançada. As ações de segurança alimentar e nutricional ampliaram o escopo e hoje beneficiam uma fatia mais ampla da população. Notadamente na região do semiárido, caminha-se para que em poucos anos todas as famílias sejam atendidas com água potável com a disseminação do uso de cisternas.

Já as transferências de renda, especialmente o Bolsa Família, têm se distinguido como uma das políticas de maior êxito realizadas no país, inclusive com amplo reconhecimento internacional. Diversos estudos acadêmicos têm comprovado sua importância na redução da pobreza e da desigualdade social no último decênio. A partir do advento do Plano Brasil sem Miséria (BSM), novo impulso foi dado ao Bolsa Família, um dos pilares do Plano. Um dos objetivos do BSM é potencializar as políticas voltadas para a redução da pobreza e se baseia em três eixos norteadores: inclusão produtiva, ampliação do acesso a serviços públicos e transferência de renda. Assim, desde a edição do BSM, novas iniciativas estão sendo implantadas visando ampliar o alcance do Bolsa Família, de modo a atingir de forma mais efetiva a população em situação de extrema pobreza.

Em resumo, o principal aspecto que se depreende deste trabalho é o notório crescimento alcançado ao longo dos últimos anos pelo setor da Assistência Social, tanto em volume de recursos mobilizados quanto na quantidade de pessoas beneficiadas, assim como os avanços alcançados no sentido da diversificação de iniciativas. Por outro lado, existem importantes desafios, especialmente no que diz respeito ao cofinanciamento, que exigem novos avanços político-administrativos, envolvendo aspectos normativos, operacionais, fiscalizatórios, participação social, entre outros, que visem fortalecer a articulação entre os entes federativos e reforçar o papel indutor da União, o que certamente produzirá um salto qualitativo nas políticas de Assistência Social.

APÊNDICE 1
Renúncia Fiscal de Tributos Federais

O financiamento da Assistência Social também se realiza no campo tributário, por meio das renúncias fiscais que beneficiam tanto as entidades que prestam serviços de natureza assistencial quanto, de forma direta, parte do público-alvo da assistência social, tais como idosos e pessoas com deficiência. Esta modalidade permite que recursos que seriam transferidos ao governo a título de tributo permaneçam em poder dessas pessoas físicas e jurídicas, desonerando-as financeiramente. No caso das entidades, possibilita o redirecionamento dos recursos destinados ao pagamento de tributos para a execução das ações concernentes à finalidade dessas instituições, que é atender à população que necessita dos serviços de assistência social.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), subordinada ao Ministério da Fazenda (MF), segrega as renúncias fiscais em dois grupos: gastos tributários e renúncias previdenciárias.

Os gastos tributários compõem-se de recursos relativos a desonerações tributárias (isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia) que se constituem como uma alternativa extraorçamentária de realização das políticas de governo de promoção do desenvolvimento econômico e social. Ou seja, visam efetuar os objetivos do governo por intermédio do sistema tributário. É o caso das entidades que prestam serviços de assistência social, que usufruem benefícios tributários, como isenções de impostos e contribuições sociais, entre os quais o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Anualmente, a RFB divulga as projeções de gastos tributários para constarem nas informações complementares dos projetos de lei orçamentária, de modo a atender às disposições contidas no art. 165, § 6º, da Constituição Federal, bem como do art. 5º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

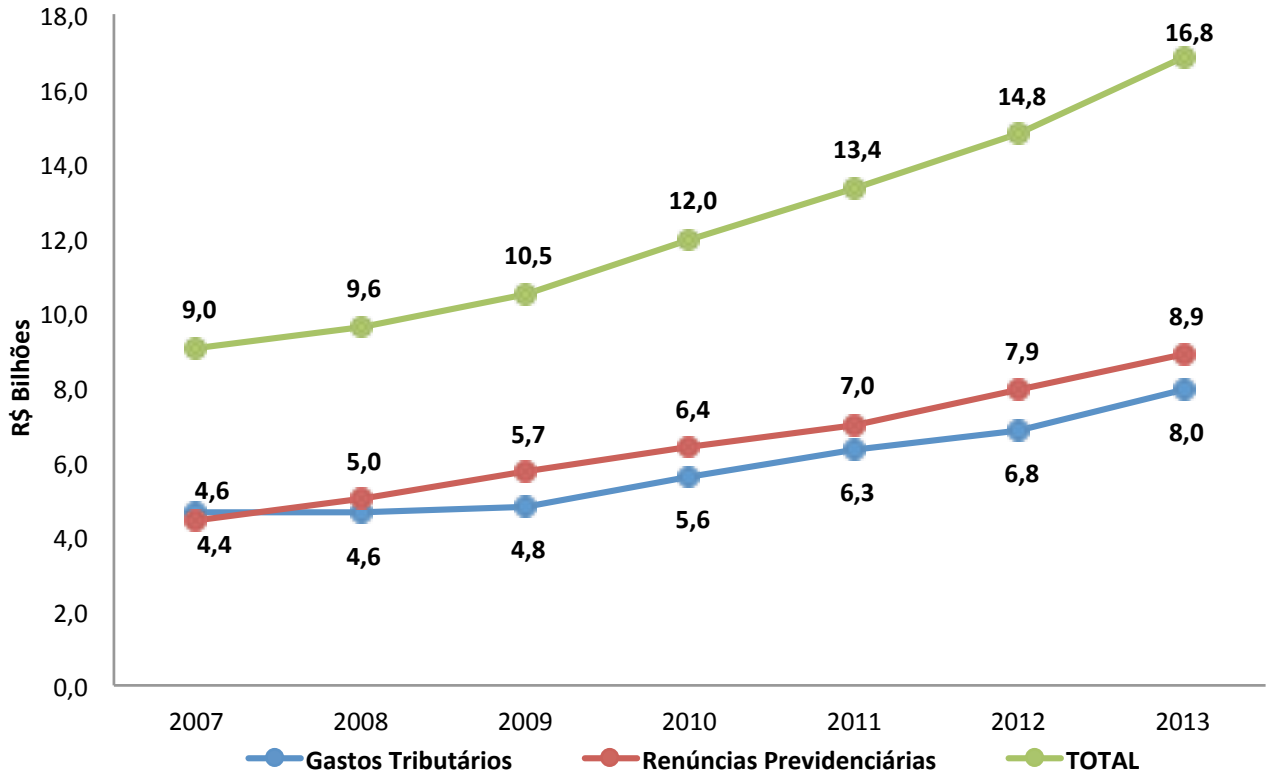
Importante frisar que nem todas as desonerações tributárias consistem em gastos tributários. Para classificá-las como tal, devem ser consideradas somente aquelas desonerações passíveis de substituição por gastos diretos, no âmbito de um sistema tributário de referência, assim definido como aquele que apresenta as características teóricas básicas da tributação: equidade, progressividade e neutralidade.

As renúncias previdenciárias consistem nas desonerações fiscais do Regime Geral de Previdência Social. Similarmente às renúncias fiscais, corresponde à diferença entre o valor que seria arrecadado, conforme as normas gerais aplicáveis aos empregadores e segurados da previdência social, e o que é efetivamente recolhido segundo as normas específicas de cada segmento envolvido.

O gráfico 26, a seguir, mostra a série histórica a partir de 2007 dos gastos tributários classificados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na Função Assistência Social e renúncias previdenciárias para entidades filantrópicas, cabendo esclarecer que os valores referentes aos exercícios de 2007 a 2010 são estimativas baseadas em dados efetivos e que os de 2011 a 2013 são projeções.

Esses valores mostram o quantitativo que o Governo deixou de arrecadar nesse período relativo ao gasto tributário e à renúncia previdenciária: em 2007 foram de cerca de 9,0 bilhões, enquanto a estimativa para 2013 é de R$ 16,8 bilhões, ou seja, o valor quase dobra no período analisado.

Gráfico 26: Renúncia fiscal de tributos federais, estimativas com bases efetivas e projeções, 2007-2013



Fontes: Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF (2007-2012) e Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2013 (PLOA 2013)
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS.

APÊNDICE 2

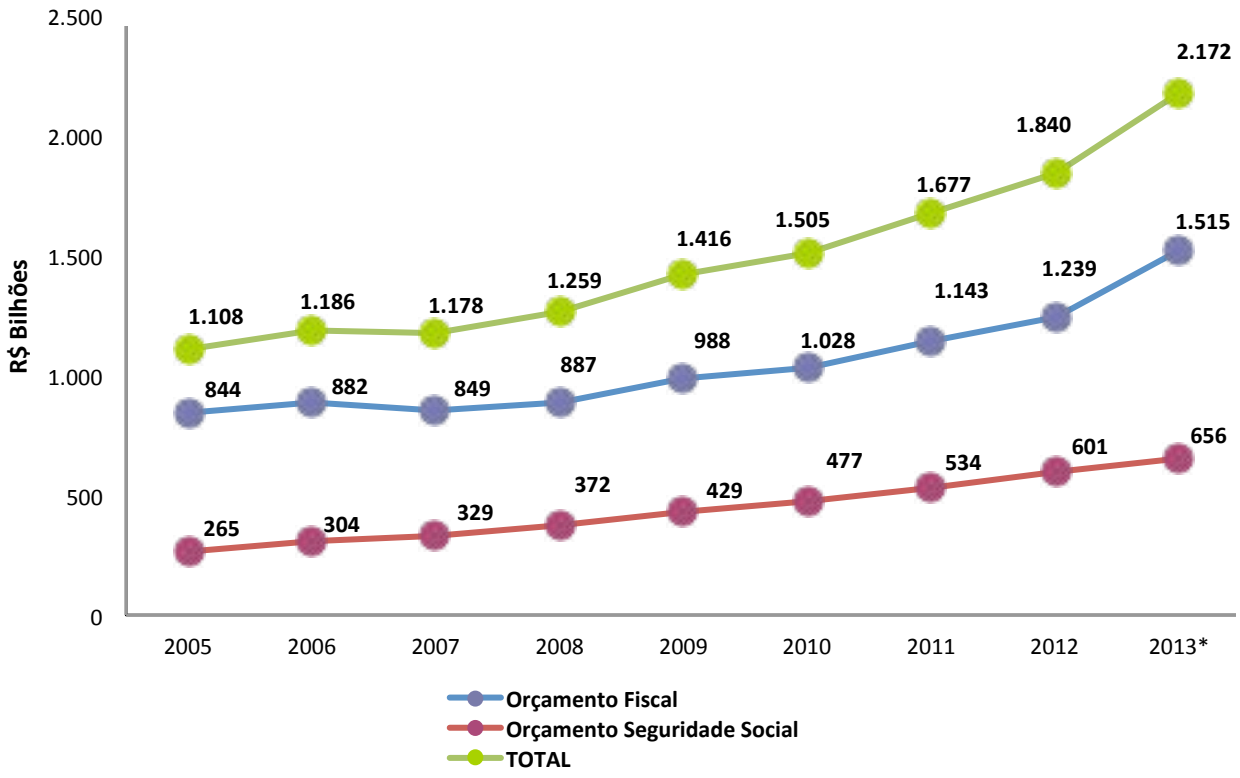
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Os artigos 194 e 195 da Constituição Federal dispõem sobre os conceitos básicos da Seguridade Social no Brasil, que se destina a assegurar direitos nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Em linhas gerais, esses artigos estabelecem as competências do Poder Público para a realização dos objetivos da Seguridade Social e o seu financiamento.

Com base nesses dispositivos constitucionais, são classificados, nos orçamentos públicos, os recursos destinados às despesas com Saúde, Previdência e Assistência Social, assim denominado Orçamento da Seguridade Social, que se distingue das despesas relativas às demais áreas de atuação do Poder Público, que são computadas no Orçamento Fiscal.

O gráfico 27, adiante, mostra a série histórica das despesas da Seguridade Social versus Fiscal, no âmbito federal, de 2005 a 2012, em valores correntes, em que se verifica a ocorrência de um crescimento contínuo e regular da despesa da Seguridade Social durante o período.

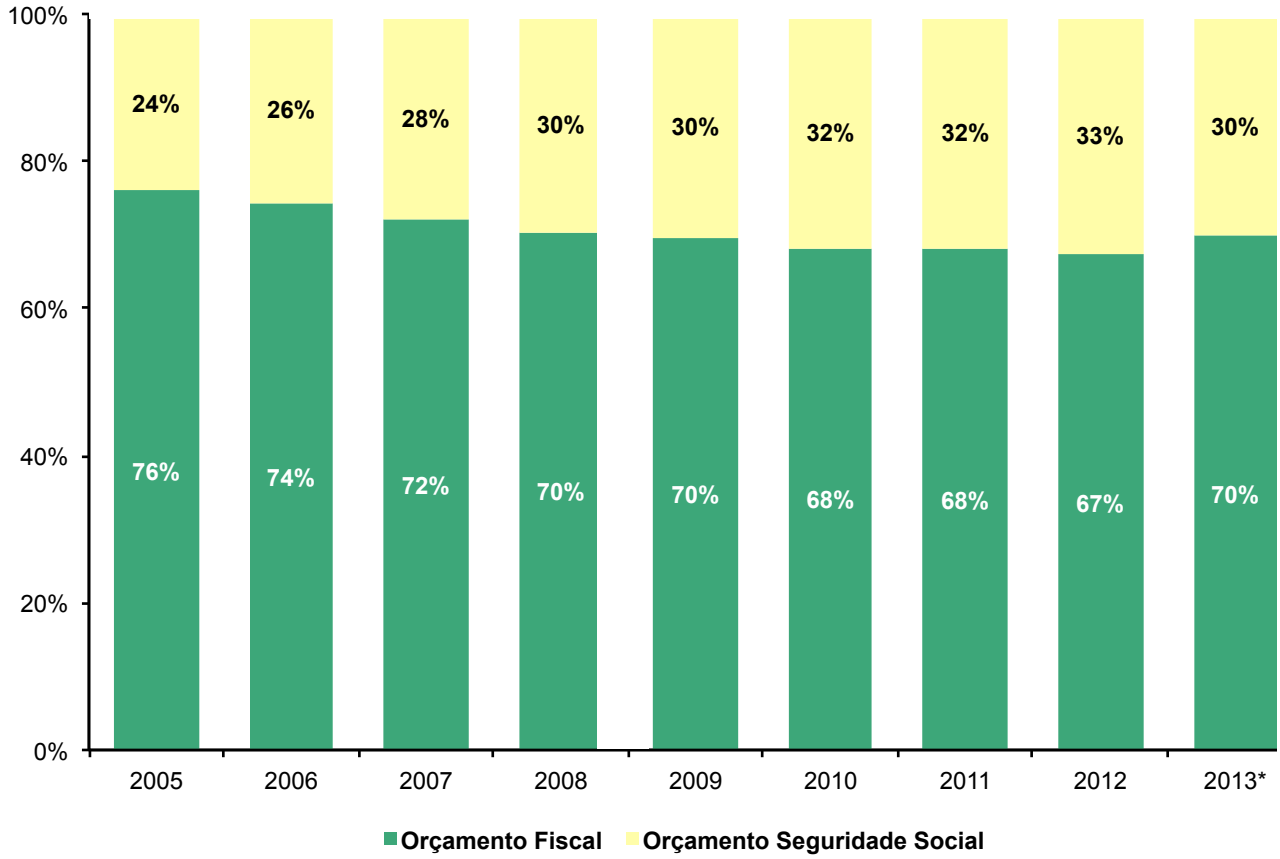
Gráfico 27: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2005-2013



Fontes: SIAFI e Lei Orçamentária de 2013 (LOA 2013).
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

No gráfico 28, a seguir, observa-se um aumento da participação relativa do orçamento da Seguridade Social, que variou de 24% em 2005 e 33% em 2012, ou seja, o equivalente a um terço dos gastos federais. Deve-se atentar que em 2013, diferentemente dos demais exercícios, os dados ainda se referem à dotação orçamentária ao invés da execução, em razão de o exercício não ter se encerrado. Deste modo, não se pode inferir até o término de 2013 se essa tendência de crescimento da Seguridade Social continua a se verificar.

Gráfico 28: Participação relativa dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, valores executados, 2005-2012



Fontes: SIAFI e Lei Orçamentária de 2013 (LOA 2013).

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

ANEXOS

Tabela 1: Participação da Função Assistência Social no Orçamento Total e no Orçamento da Seguridade Social da União, Valores Executados

						R$ milhões
Exercício	Orçamento Total			Seguridade Social		
	Função 08	Total	%	Função 08	Total	%
2002	6.514	674.948	0,96	6.514	175.471	3,71
2003	8.416	876.498	0,96	8.416	203.756	4,13
2004	13.863	908.181	1,53	13.863	231.427	5,99
2005	15.806	1.106.791	1,43	15.806	264.855	5,97
2006	21.554	1.183.711	1,82	21.554	304.011	7,09
2007	24.653	1.178.197	2,09	24.653	328.982	7,49
2008	28.845	1.262.120	2,29	28.845	372.091	7,75
2009	33.335	1.420.778	2,35	33.335	428.543	7,78
2010	39.112	1.510.537	2,59	39.112	477.107	8,20
2011	45.570	1.683.366	2,71	45.570	533.924	8,54
2012	56.633	1.846.766	3,07	56.633	600.950	9,42
2013*	62.805	2.183.010	2,88	62.805	656.483	9,57

Fonte: SIAFI e Portal da Câmara dos Deputados
* LOA + Créditos, posição de 30/06/2013.
Seguridade Social corresponde aos valores classificados nos orçamentos como Esfera 20.
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPO/MDS.

Tabela 2: Participação da Função Assistência Social no Orçamento Total e no Orçamento da Seguridade Social da União, Exceto Transferências de Renda, Valores Executados

						R$ milhões
	Orçamento Total			Seguridade Social		
	Função 08	Total	%	Função 08	Total	%
2002	944	674.948	0,14	944	175.471	0,54
2003	1.626	876.498	0,19	1.626	203.756	0,80
2004	1.431	908.181	0,16	1.431	231.427	0,62
2005	1.780	1.106.791	0,16	1.780	264.855	0,67
2006	2.215	1.183.711	0,19	2.215	304.011	0,73
2007	2.283	1.178.197	0,19	2.283	328.982	0,69
2008	2.646	1.262.120	0,21	2.646	372.091	0,71
2009	2.753	1.420.778	0,19	2.753	428.543	0,64
2010	3.401	1.510.537	0,23	3.401	477.107	0,71
2011	3.787	1.683.366	0,23	3.787	533.924	0,71
2012	5.767	1.846.766	0,31	5.767	600.950	0,96
2013*	8.224	2.183.010	0,38	8.224	656.483	1,25

Fonte: SIAFI e Portal da Câmara dos Deputados
* LOA + Créditos, posição de 30/06/2013.
Seguridade Social corresponde aos valores classificados nos orçamentos como Esfera 20.
Transferências de Renda: BPC, RMV, Bolsa Família, Bolsa Peti e Bolsa Agente Jovem.
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPO/MDS.

Tabela 3: Distribuição Regional de Recursos dos Benefícios de Prestação Continuada – Pessoa com Deficiência

R$ 1,00

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Centro Oeste	307.245.414	365.477.821	403.502.986	471.426.097	582.984.391	648.766.696	715.643.207	821.225.335	924.952.840	1.004.680.276	1.153.293.675
Nordeste	1.648.239.407	1.888.485.003	2.032.491.257	2.320.876.415	2.799.694.463	3.117.457.477	3.480.883.274	4.053.520.529	4.638.833.320	5.039.154.940	5.800.641.695
Norte	374.211.207	453.854.172	514.727.464	614.255.249	761.942.808	860.913.371	950.320.225	1.087.117.238	1.222.885.655	1.324.423.902	1.522.182.125
Sudeste	1.160.502.141	1.364.253.179	1.504.066.356	1.751.890.148	2.142.482.550	2.393.774.528	2.703.867.753	3.164.406.896	3.603.495.871	3.897.124.117	4.459.102.754
Sul	350.124.665	432.831.001	496.441.186	596.704.429	755.831.432	874.783.403	1.004.278.008	1.186.348.451	1.356.774.152	1.475.869.256	1.694.808.745
Total	3.840.322.834	4.504.901.175	4.951.229.249	5.755.152.338	7.042.935.644	7.895.695.475	8.854.992.467	10.312.618.448	11.746.941.837	12.741.252.492	14.630.028.994

Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS
Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – data base: 31/12/2012

Tabela 4: Distribuição Regional dos Benefícios de Prestação Continuada – Pessoa com Deficiência, Quantitativo Físico

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Centro Oeste	79.191	84.149	91.959	100.053	107.175	112.673	121.282	128.303	140.042	150.325	159.054
Nordeste	413.182	431.526	459.140	485.621	511.683	545.845	593.662	640.118	703.080	755.012	802.643
Norte	96.363	105.569	118.741	129.945	140.633	150.576	159.895	170.010	184.443	198.142	210.120
Sudeste	296.318	313.254	343.109	368.818	392.841	420.584	462.943	499.455	545.151	583.061	615.342
Sul	91.203	101.867	114.900	127.324	141.313	155.429	172.900	187.739	205.629	220.971	234.562
Total	976.257	1.036.365	1.127.849	1.211.761	1.293.645	1.385.107	1.510.682	1.625.625	1.778.345	1.907.511	2.021.721

Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS

Tabela 5: Distribuição Regional de Recursos dos Benefícios de Prestação Continuada – Pessoa Idosa

R$ 1,00

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Centro Oeste	217.370.014	274.641.170	387.732.176	512.005.815	660.776.891	758.876.880	848.519.470	983.544.348	1.074.374.374	1.108.213.952	1.224.800.396
Nordeste	728.837.347	910.073.237	1.200.806.293	1.547.044.646	2.009.923.274	2.338.282.162	2.649.115.608	3.117.053.982	3.476.522.908	3.659.679.629	4.099.012.591
Norte	197.555.159	249.248.273	329.946.672	435.337.551	569.266.139	668.733.963	763.965.634	919.716.253	1.040.745.156	1.097.686.116	1.228.558.818
Sudeste	853.530.855	1.103.106.479	1.471.638.697	1.935.146.671	2.473.467.058	2.838.068.444	3.221.788.333	3.826.369.448	4.250.951.679	4.457.332.197	4.989.715.219
Sul	211.369.479	276.639.261	382.164.581	496.111.447	632.038.389	730.300.363	829.061.144	967.801.479	1.071.931.114	1.125.168.479	1.262.818.634
Total	2.208.662.854	2.813.708.421	3.772.288.419	4.925.646.130	6.345.471.752	7.334.261.812	8.312.450.189	9.814.485.509	10.914.525.231	11.448.080.372	12.804.905.658

Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS
Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – data base: 31/12/2012

Tabela 6: Distribuição Regional dos Benefícios de Prestação Continuada – Pessoa Idosa, Quantitativo Físico

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Centro Oeste	57.140	65.237	96.521	111.493	122.891	133.362	144.159	153.202	158.344	162.506	166.094
Nordeste	190.418	215.043	293.025	336.382	376.234	414.051	452.936	489.735	517.950	539.708	560.613
Norte	52.067	58.881	81.677	94.634	107.218	118.985	131.202	146.054	155.347	161.804	167.617
Sudeste	227.883	260.150	367.510	416.611	459.387	500.145	553.837	600.831	631.932	657.852	682.901
Sul	57.089	65.564	94.431	106.484	118.110	129.173	141.656	151.398	159.623	165.956	172.896
Total	584.597	664.875	933.164	1.065.604	1.183.840	1.295.716	1.423.790	1.541.220	1.623.196	1.687.826	1.750.121

Fonte: Departamento de Benefícios Assistenciais/SNAS/MDS

Tabela 7: Distribuição Regional de Recursos do Programa Bolsa Família

R$ 1,00

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Região									
Centro Oeste	293.196.234	407.570.304	494.344.700	552.507.702	616.592.403	689.750.371	899.993.851	936.087.020	1.085.175.300
Nordeste	3.978.957.766	4.709.234.742	5.510.958.007	6.102.861.643	6.986.714.972	7.456.025.670	7.301.927.074	9.142.594.719	10.692.137.000
Norte	616.046.734	805.755.976	1.025.586.478	1.216.771.857	1.447.971.294	1.612.569.813	1.771.657.990	2.044.957.564	2.413.427.500
Sudeste	1.598.733.207	2.246.074.057	2.540.622.362	2.733.533.501	3.062.694.317	3.291.328.606	3.755.090.974	4.149.627.274	4.799.093.300
Sul	668.943.931	897.235.927	950.518.183	941.153.128	989.180.973	1.090.263.889	1.440.195.081	1.342.553.651	1.540.196.900
Total	7.155.877.871	9.065.871.007	10.522.029.731	11.546.827.832	13.103.153.959	14.139.938.350	15.168.864.970	17.615.820.227	20.530.030.000

Fonte: SIAFI

Tabela 8: Distribuição Regional dos Benefícios do Programa Bolsa Família, Quantitativo Físico

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Região									
Centro Oeste	292.405	454.963	611.290	605.880	606.932	676.500	725.216	717.897	775.260
Nordeste	3.320.446	4.355.774	5.556.913	5.639.282	5.684.179	6.207.633	6.454.764	6.825.686	7.049.046
Norte	527.652	713.345	1.044.228	1.097.593	1.135.048	1.285.567	1.348.329	1.476.927	1.574.868
Sudeste	1.730.675	2.394.660	2.953.229	2.945.575	2.944.814	3.105.229	3.185.843	3.303.386	3.442.625
Sul	700.664	1.023.430	1.064.204	1.006.494	982.472	1.095.986	1.064.068	1.037.607	1.060.356
Total	6.571.842	8.942.172	11.229.864	11.294.824	11.353.445	12.370.915	12.778.220	13.361.503	13.902.155

Fonte: SENARC/MDS

Tabela 9: Participação dos Entes no Financiamento da Assistência Social

R$ 1,00

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
União	13.863.354.950	15.806.089.728	21.554.576.956	24.653.045.499	28.845.211.362	33.335.541.043	39.112.121.094	45.570.866.178	56.633.741.536
Estados	1.563.479.535	2.010.720.057	2.317.443.883	2.335.414.557	2.593.066.936	3.340.138.520	3.558.776.273	4.169.674.432	4.778.468.013
Municípios	2.947.227.322	2.847.332.974	3.912.657.039	4.674.062.592	5.779.106.537	6.061.985.728	7.149.738.264	7.921.283.931	11.262.078.688
Total	18.374.061.807	20.664.142.760	27.784.677.878	31.662.522.648	37.217.384.835	42.737.665.291	49.820.635.631	57.661.824.541	72.674.288.237

Fontes: STN (SIAFI e SISTN)

Tabela 10: Percentual da Assistência Social sobre o Produto Interno Bruto (PIB)

R$ Mil

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assistência Social (União + Cofinanciamento)	18.374.062	20.664.143	27.784.678	31.662.523	37.217.385	42.737.665	49.820.636	57.661.825	72.674.288
Assistência Social (União)	13.863.355	15.806.090	21.554.577	24.653.045	28.845.211	33.335.541	39.112.121	45.570.866	56.633.742
PIB	1.941.497.999	2.147.238.999	2.369.484.000	2.661.344.001	3.032.203.004	3.239.403.999	3.770.084.872	4.143.013.338	4.402.537.109
% Total Função Assistência Social/PIB (União + Cofinanciamento)	0,95%	0,96%	1,17%	1,19%	1,23%	1,32%	1,32%	1,39%	1,65%
% União Função Assistência Social/PIB	0,71%	0,74%	0,91%	0,93%	0,95%	1,03%	1,04%	1,10%	1,29%

Fontes: STN (SIAFI e SISTN); IBGE

Tabela 11: Cofinanciamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em 2012

R$ 1,00

UF	Estados e Distrito Federal		Municípios		Participação Relativa Estados/DF e Municípios (%)	
	Repasse FNAS/MDS* (A)	Cofinanciamento Estadual e DF** (B)	Repasse FNAS/MDS* (C)	Cofinanciamento Municipal** (D)	Estadual	Municipal
MT	2.024.899	10.252.822	52.967.720	148.358.833	5,7%	94,3%
PI	25.427.176	-9.124.601	84.890.696	45.414.144	11,1%	88,9%
PE	176.800.660	-129.576.458	160.072.135	219.137.346	11,1%	88,9%
SC	1.639.883	43.106.207	75.938.488	388.281.203	8,8%	91,2%
MG	85.702.159	100.773.679	291.296.077	869.377.684	13,8%	86,2%
PR	40.562.614	168.279.166	144.461.816	621.580.977	21,4%	78,6%
SP	3.926.069	757.248.983	288.902.117	2.976.765.224	18,9%	81,1%
RJ	5.753.585	525.139.664	131.885.249	805.871.437	36,1%	63,9%
RS	3.533.516	186.378.167	133.241.133	547.117.333	21,8%	78,2%
AL	53.249.454	-24.311.382	58.624.882	54.969.101	20,3%	79,7%
BR	758.884.918	4.019.583.096	2.645.672.814	8.616.405.874	29,8%	70,2%
RO	972.854	36.521.667	19.519.075	53.281.693	34,0%	66,0%
GO	2.746.311	186.403.637	95.504.215	223.410.176	37,2%	62,8%
CE	134.471.703	50.245.430	176.483.080	252.409.949	30,1%	69,9%
MA	28.617.456	127.088.480	156.412.266	43.429.167	43,8%	56,2%
TO	7.277.995	44.526.308	32.352.221	56.850.827	36,7%	63,3%
SE	1.964.037	80.703.552	42.125.981	99.389.829	36,9%	63,1%
BA	67.453.323	350.210.504	256.026.848	246.183.056	45,4%	54,6%
AM	2.882.892	125.615.224	40.220.965	148.211.421	40,5%	59,5%
RN	18.827.906	137.715.455	77.597.127	109.555.829	45,5%	54,5%
ES	1.098.610	142.690.560	46.652.225	225.385.828	34,6%	65,4%
PB	50.083.703	97.316.129	97.228.313	111.370.753	41,4%	58,6%
MS	1.846.246	157.417.357	45.498.896	188.544.998	40,5%	59,5%
AC	8.039.273	29.184.974	12.875.691	22.164.513	51,5%	48,5%
PA	11.359.318	295.558.044	109.720.732	140.217.250	55,1%	44,9%
RR	4.134.800	82.463.209	9.323.164	12.438.357	79,9%	20,1%
AP	2.786.478	88.172.386	5.851.703	6.688.947	87,9%	12,1%
DF	15.701.999	359.583.932	0	0	100,0%	0,0%

Fontes:

* SIAFI

**SISTN e Finbra/STN

Tabela 12: Despesa Total dos Governos Municipais, Acompanhamento das Despesas por Função – 2012

R$ 1,00

UF	Despesa Total dos Governos Municipais (A)	Assistência Social (B)	Previdência Social (C)	Saúde (D)	B/A	B/(B+C+D)
AC	983.321.203	35.040.204	21.671.387	168.269.367	3,6%	15,6%
AL	4.459.730.612	113.593.983	268.315.662	1.122.134.237	2,5%	7,6%
AM	4.969.294.723	188.432.386	15.763.294	995.746.466	3,8%	15,7%
AP	707.483.306	12.540.650	26.515.593	136.617.950	1,8%	7,1%
BA	18.108.107.710	502.209.903	543.656.505	4.081.546.459	2,8%	9,8%
CE	13.472.140.089	428.893.029	458.663.305	3.493.969.265	3,2%	9,8%
ES	8.500.485.929	272.038.053	381.685.475	1.528.345.967	3,2%	12,5%
GO	8.297.993.820	318.914.392	341.266.201	1.860.710.592	3,8%	12,7%
MA	7.984.714.306	199.841.433	198.451.333	1.982.487.131	2,5%	8,4%
MG	36.083.479.613	1.160.673.762	1.612.015.354	10.042.801.742	3,2%	9,1%
MS	6.152.142.156	234.043.894	241.182.388	1.735.027.415	3,8%	10,6%
MT	5.825.939.198	201.326.553	150.138.458	1.499.233.223	3,5%	10,9%
PA	8.622.775.481	249.937.982	53.045.395	1.792.835.946	2,9%	11,9%
PB	5.682.743.120	208.599.066	269.602.801	1.735.072.893	3,7%	9,4%
PE	12.932.970.427	379.209.481	731.348.519	2.853.494.062	2,9%	9,6%
PI	4.025.766.979	130.304.840	146.086.465	1.229.399.084	3,2%	8,7%
PR	21.382.235.837	766.042.793	865.380.830	5.060.710.606	3,6%	11,4%
RJ	37.319.434.164	937.756.686	3.479.713.252	8.190.400.958	2,5%	7,4%
RN	4.719.245.184	187.152.956	137.660.889	1.293.025.166	4,0%	11,6%
RO	2.897.309.154	72.800.768	58.406.154	689.590.880	2,5%	8,9%
RR	675.284.917	21.761.521	6.306.361	133.552.690	3,2%	13,5%
RS	23.692.613.653	680.358.466	1.322.234.901	5.424.856.297	2,9%	9,2%
SC	14.754.584.485	464.219.690	422.871.511	3.322.010.566	3,1%	11,0%
SE	3.257.669.148	141.515.810	117.688.705	812.975.037	4,3%	13,2%
SP	111.458.908.797	3.265.667.341	8.776.588.057	23.923.729.895	2,9%	9,1%
TO	2.254.116.143	89.203.048	39.739.652	495.161.085	4,0%	14,3%
TOTAL	**369.220.490.155**	**11.262.078.688**	**20.685.998.449**	**85.603.704.980**	**3,1%**	**9,6%**

Fontes: SISTN e Finbra/STN

Tabela 13: Despesa Total dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, Acompanhamento das Despesas por Função – 2012

R$ 1,00

UF	Despesa Total dos Governos Estaduais (A)	Assistência Social (B)	Previdência Social (C)	Saúde (D)	B/A	B/(B+C+D)
AC	4.469.948.716	37.224.247	235.897.554	656.099.969	0,8%	4,0%
AL	6.478.573.043	28.938.072	292.345.034	834.354.284	0,4%	2,5%
AM	11.855.803.992	128.498.116	885.717.991	1.897.194.739	1,1%	4,4%
AP	3.683.135.279	90.958.864	31.976.892	516.381.718	2,5%	14,2%
BA	30.380.176.909	417.663.827	3.906.160.759	5.017.619.607	1,4%	4,5%
CE	16.638.191.565	184.717.132	1.958.383.837	2.126.755.390	1,1%	4,3%
DF	15.817.455.964	375.285.930	1.503.075.313	2.712.071.589	2,4%	8,2%
ES	11.182.841.882	143.789.170	1.662.123.979	1.625.795.893	1,3%	4,2%
GO	16.674.348.503	189.149.948	1.988.546.553	2.193.542.330	1,1%	4,3%
MA	11.233.205.160	155.705.936	1.299.413.226	1.381.024.757	1,4%	5,5%
MG	54.562.225.616	186.475.838	10.764.097.748	6.005.110.237	0,3%	1,1%
MS	10.084.982.226	159.263.603	1.296.994.766	677.292.246	1,6%	7,5%
MT	13.146.255.723	12.277.721	2.127.530.514	1.038.290.109	0,1%	0,4%
PA	14.351.834.785	306.917.362	2.041.967.516	1.988.444.521	2,1%	7,1%
PB	7.186.060.538	147.399.831	1.012.171.544	965.502.346	2,1%	6,9%
PE	21.801.878.833	47.224.201	3.065.031.227	3.688.073.516	0,2%	0,7%
PI	6.433.586.004	16.302.576	1.021.689.751	792.103.922	0,3%	0,9%
PR	28.490.682.393	208.841.781	4.089.166.319	2.962.482.784	0,7%	2,9%
RJ	60.831.780.629	530.893.249	10.327.026.382	4.245.065.355	0,9%	3,5%
RN	8.685.788.562	156.543.361	1.190.812.929	1.237.404.490	1,8%	6,1%
RO	5.701.545.509	37.494.521	254.440.901	712.035.320	0,7%	3,7%
RR	2.600.632.050	86.598.009	13.575.965	388.900.948	3,3%	17,7%
RS	40.203.861.123	189.911.683	11.698.158.555	3.950.784.224	0,5%	1,2%
SC	17.144.734.641	44.746.090	3.177.511.949	2.189.518.427	0,3%	0,8%
SE	6.555.375.375	82.667.589	1.178.541.918	877.785.085	1,3%	3,9%
SP	154.803.614.080	761.175.052	22.293.176.651	16.967.614.191	0,5%	1,9%
TO	5.431.263.452	51.804.303	238.128.145	905.489.863	1,0%	4,3%
TOTAL	**586.429.782.550**	**4.778.468.013**	**89.553.663.919**	**68.552.737.861**	**0,8%**	**2,9%**

Fontes: SISTN e Finbra/STN

Tabela 14: Despesa com o Programa Segurança Alimentar e Nutricional

R$ 1,00

	Assistência Social			Assistência Social sem Benefícios		
	Função 08	Segurança Alimentar e Nutricional	%	Serviços (Função 08)	Segurança Alimentar e Nutricional	%
2004	13.863.354.950	386.899.888	2,79	1.430.642.586	386.899.888	27,04
2005	15.806.089.728	533.781.927	3,38	1.779.750.652	533.781.927	29,99
2006	21.554.576.956	583.650.665	2,71	2.215.146.964	583.650.665	26,35
2007	24.653.045.499	575.039.840	2,33	2.283.624.209	575.039.840	25,18
2008	28.845.211.362	683.611.750	2,37	2.646.628.554	683.611.750	25,83
2009	33.335.541.043	735.646.199	2,21	2.753.037.338	735.646.199	26,72
2010	39.112.121.094	947.574.303	2,42	3.401.225.000	947.574.303	27,86
2011	45.570.866.178	1.354.421.731	2,97	3.787.961.584	1.354.421.731	35,76
2012	56.633.741.536	1.964.289.419	3,47	5.767.183.792	1.964.289.419	34,06

Fonte: SIAFI.

Tabela 15: Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA) – Tonelada da Alimento Adquirido

Ano	Executado (R$ 1,00)	Físico
2004	169.611.635	222.401
2005	257.657.621	335.161
2006	374.280.948	313.280
2007	393.306.392	402.490
2008	462.471.677	331.001
2009	488.396.631	348.428
2010	623.850.991	431.983
2011	745.064.763	470.490
2012	923.631.968	474.702

Fonte: SIAFI, SIGPLAN e SIOP

Tabela 16: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água – Cisterna Construída

Ano	Executado (R$ 1,00)	Físico
2004	-	-
2005	64.259.916	38.929
2006	62.027.103	68.694
2007	65.847.176	43.143
2008	53.931.273	24.764
2009	57.367.814	63.118
2010	133.583.625	35.775
2011	255.976.785	82.558
2012	360.923.589	77.458

Fonte: SIAFI, SIGPLAN e SIOP

Tabela 17: Suas – Ações sob a Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

R$ 1,00

Classificação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Benefícios (BPC/RMV)	3.539.610.453	4.505.677.769	7.575.245.504	9.335.169.274	11.570.693.902	13.468.291.305	15.640.521.586	18.712.185.205	22.234.139.889	25.116.132.277	30.323.746.248
Sentenças Judiciais									295.186.483	345.644.572	355.411.100
Apoio à Gestão	107.780.331	41.966.760	54.478.001	39.868.521	24.218.196	46.075.688	46.057.346	40.921.158	48.549.956	77.313.328	231.568.477
Transf. de Renda	318.117.885	315.345.256	100.000	382.650.009	130.682.597	145.824.011	78.943.474	26.038.500	19.756.205	22.793.985	12.781.496
Rede Socioassistencial	807.440.870	674.673.525	809.990.947	850.092.699	910.255.406	1.102.448.687	1.183.154.128	1.315.832.770	1.555.208.340	1.515.668.416	2.036.861.829
Total Geral	**4.772.949.539**	**5.537.663.310**	**8.439.814.452**	**10.607.780.503**	**12.635.850.100**	**14.762.639.691**	**16.948.676.533**	**20.094.977.633**	**24.152.840.873**	**27.077.552.578**	**32.960.369.150**

Fonte: SIAFI.