



## GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO PARANÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES

Leonildo Pereira de Souza

Sociólogo, técnico do Núcleo de Estudos Populacionais e Sociais do IPARDES.

leosouza@ipardes.pr.gov.br

**Resumo:** O artigo analisa o atual arranjo institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Estado do Paraná, relacionado aos aspectos do processo de descentralização. Na primeira parte é apresentado o modelo de política de assistência social que vem sendo implantado no Brasil. Trata-se de um breve resgate dos princípios norteadores da formulação e implantação do modelo de gestão ora desenvolvido pelas instâncias estatais no país. Na segunda parte apresentam-se os dados sistematizados relativos à organização do SUAS no Estado do Paraná, na perspectiva de identificar o estágio de institucionalização do modelo descentralizado. Ao final indicam-se os pontos que necessitam ser aperfeiçoados para estarem de acordo com a regulamentação ora vigente.

**Palavras-chave:** Assistência social. Política pública. SUAS. Gestão. Paraná.

## INTRODUÇÃO

Organizar o acesso da população a direitos e serviços via sistemas tem sido uma opção recorrente no Brasil. Dessa forma, várias são as políticas públicas que se espelham no modelo de sistema para construir sua forma de organização e operacionalização.

Nesse sentido, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), público e gratuito, de caráter descentralizado e participativo, foi pensado tendo como parâmetro o Sistema Único de Saúde (SUS). Deste, apropriou-se da noção de organização por níveis de proteção, e a distribuição de responsabilidades e atribuições comuns e específicas. No que toca ao aspecto de gestão descentralizada, a coordenação nacional do SUAS está sob responsabilidade da União, já a execução das ações fica a cargo dos estados e, principalmente, dos municípios. Quanto à participação, esta ocorre por meio de organizações representativas que se fazem presentes tanto na formulação das ações como no seu controle, através dos conselhos, comissões e conferências.

Tendo em vista o fato de a assistência social, enquanto sistema, ser uma política pública recente (o SUAS é de 2005), a institucionalização, no percurso para se afirmar enquanto política alicerçada de direitos, ainda é um processo incompleto que guarda inúmeras dificuldades, tanto de ordem técnica, quanto política e econômica. Ademais, as demandas apresentadas à assistência social são de natureza dinâmica e imediata, e por isso exigem respostas dos serviços com a mesma dinamicidade e flexibilidade. Dessa forma, a necessidade continuada de reorganização da assistência social em uma “perspectiva de política pública de direitos significou como ainda significa o enfrentamento de constantes desafios instalados, ou pela conjuntura nacional ou pelas próprias características inerentes a esta política pública” (IPEA, 2010, p.216).

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

Nas considerações finais são apontadas algumas orientações acerca dos pontos ainda irregulares e/ou incompletos, no sentido de aperfeiçoar o modelo assistencial preconizado pelo SUAS.

## 1 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

O cenário em que se encontra a política de assistência social, embora ainda com muitos desafios a enfrentar, rompe com uma longa tradição de assistencialismo, clientelismo, com base na caridade e na benesse, que estava arraigada às estruturas estatais brasileiras, geralmente caracterizada por ações pontuais, fragmentadas e de resultados insatisfatórios. Assim, a tônica da política de assistência social era, em um passado recente, marcadamente caracterizada pela baixa profissionalização e precária institucionalização e efetividade, baseada fundamentalmente na noção de filantropia. A trajetória de transformação desse cenário pode ser identificada em quatro momentos específicos que configuram as bases do marco legal vigente: Constituição Federal (CF) de 1988; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993; Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004; e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005.

A Constituição Federal de 1988, chamada de *constituição cidadã*, resultante do processo de redemocratização pelo qual o Brasil passou na década de 1980, determinou uma conjuntura na qual, em contraposição ao antigo sistema ditatorial e centralizado, a nova ordem deveria ser democrática e descentralizada. Esse processo de descentralização significou, na prática, uma municipalização da execução das políticas públicas, com os municípios passando a absorver toda sorte de demanda.

Foi, também, a CF de 1988, através dos artigos 203 e 204, que transformou a assistência social em uma política de Estado garantidora de direitos, ao incluí-la na seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social. Esse fato ampliou a responsabilidade pública estatal e assim, conseqüentemente, o escopo da proteção social no Brasil. Ainda, no campo da seguridade social, foi importante a determinação constitucional de que os benefícios sociais não podem ser menores que o valor do salário mínimo nacional. Isso igualou os benefícios da assistência social aos da previdência.

O segundo momento vital para a mudança de paradigma foi o sancionamento da Lei Federal n.º 8.742 (LOAS), em dezembro de 1993. Ressalte-se que o episódio de aprovação da LOAS adquiriu importância simbólica maior devido ao fato de ela ter sido integralmente vetada pelo presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, momento em que a política social estava completamente subordinada à política econômica – no entendimento daquele governo, a prioridade máxima eram os ajustes antiinflacionários. Embora em 1993 o combate à inflação também fosse uma prioridade, na ocasião do veto à LOAS, o ideário da modernização liberal pressupunha que o desequilíbrio fiscal era um dos fatores que emperravam o crescimento econômico. Nesse entendimento, a questão social

encontrava-se dependente, por um lado, de uma priorização do mercado através da abertura, da criação de empregos e da elevação da renda e, por outro, da redução das funções públicas do Estado e, com isso, das despesas. Ou seja, a visão em relação à política social era de que esta seria resolvida pelo aspecto econômico.

O artigo primeiro da LOAS explicita a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado. Estabelece a assistência, de acordo com o preceito constitucional, como política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, ou seja, que possibilita as condições básicas de sobrevivência do indivíduo. Com isso, o caráter não contributivo da política, formalmente, universaliza o direito de todo e qualquer cidadão a ter acesso aos serviços garantidos por ela.

Outro aspecto de extrema importância determinado pela LOAS está contido no artigo sexto, onde se lê: “as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo”. É este o ponto que irá orientar toda a organização e gestão da assistência social enquanto política pública. São, então, implicações decorrentes desse artigo, além da participação popular e autonomia nas gestões, a divisão das responsabilidades e o financiamento da política entre as três esferas de governo.

No que toca especificamente à atuação dos estados, a LOAS estabelece o papel destes da seguinte forma:

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Depreende-se do artigo duas funções principais dos estados na execução da política: o apoio técnico e o financeiro.

O terceiro momento para a consolidação da mudança de paradigma ocorre em 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em que os esforços concentraram-se na busca da efetivação do que estava estabelecido pela CF e pela LOAS. Os trabalhos que se seguiram à Conferência envolveram uma ampla participação de representantes e instituições governamentais e de representantes, instituições e organizações da sociedade civil. Assim, em 2004, na Resolução n.º 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foi aprovada a PNAS.

São muitas as mudanças trazidas pela PNAS, entre as quais destacam-se: a organização da política por eixos de proteção, a instituição das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, e as bases do financiamento partilhado.

De acordo com a PNAS, a assistência social enquanto política de proteção deve garantir três tipos de segurança:

- a) segurança de sobrevivência: garantia de uma renda monetária mínima mediante concessão de benefícios constitucionais ou eventuais que assegurem sustento a pessoas em situação de vulnerabilidade social;
- b) segurança de acolhida: garantia de provisões básicas referentes, principalmente, aos direitos fundamentais de alimentação, vestuário e abrigo;
- c) segurança de convívio: garantia da oferta de serviços e ações socioeducativas, culturais e de convivência que proporcionem o restabelecimento de vínculos familiares e comunitários.

A distribuição desse conjunto foi organizada em dois eixos de proteção social: básica e especial. Enquanto a primeira possui caráter preventivo, a segunda tem atuação protetiva.

A Proteção Social Básica (PSB) atua na prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Tem foco na promoção do acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

O equipamento público responsável pela execução dessa proteção é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Segundo a PNAS, os CRAS possuem base territorial localizada nas áreas de maior vulnerabilidade social e um número mínimo de famílias referenciadas (aquelas cadastradas e acompanhadas pela equipe técnica do CRAS), que varia de acordo com o porte do município, conforme descreveremos a seguir. Assim, os CRAS têm como finalidade coordenar e articular ações estratégicas da PSB, voltadas ao público da assistência, otimizando os recursos e as potencialidades locais. Sua principal função é operacionalizar o Programa de Apoio Integral à Família (PAIF), que tem como objetivo desenvolver ações junto às famílias no sentido da valorização das heterogeneidades, particularidades

e diversidades culturais do grupo familiar, considerando os diversos arranjos existentes e partindo do pressuposto de que são funções básicas da família: prover a proteção e a socialização de seus membros; constituir-se como referência moral e afetiva; ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições e com o Estado. São os CRAS a porta de entrada do cidadão nas ações, programas, serviços e benefícios da assistência social; eles estão para a assistência assim como os “postinhos” estão para a saúde.

Já, a Proteção Social Especial (PSE) destina-se a atender pessoas que tiveram seus direitos violados. Divide-se em dois níveis: média complexidade e alta complexidade.

A PSE de média complexidade objetiva realizar ações de intervenção junto às famílias ou indivíduos em situações de violação de direitos e cujos vínculos familiares estão frágeis, mas não rompidos. Envolve desde a garantia da sobrevivência até sua inclusão em redes sociais de atendimento.

A PSE de alta complexidade prioriza a construção de modelos de atenção e acolhimento temporário ou de longa permanência aos indivíduos que não contam mais com a proteção e cuidado de suas famílias, devido ao rompimento dos vínculos ou mesmo quando estão em situação de ameaça e necessitam ser retirados do seu núcleo familiar ou comunitário. Diz respeito aos serviços que necessitam garantir proteção integral ao indivíduo.

Enquanto a proteção básica tem no CRAS o equipamento social público capaz de proporcionar condições de prevenção de vulnerabilidades e riscos às famílias em determinado território, a proteção especial exige atenção em serviços ou centros especializados. Dessa forma, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS),

constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado (BRASIL, 2007, p.4-5).

Um ponto importante de distinção entre os CRAS e os CREAS, além do nível de proteção e a complexidade dos serviços, é o aspecto da base territorial. Enquanto o CRAS é local, ou seja, tem abrangência municipal, o CREAS pode ter uma cobertura maior e ser organizado de forma regional. A possibilidade de CREAS regional justifica-se quando ocorrem as seguintes situações: a demanda municipal não justifica a existência dos serviços de PSE ou quando o porte ou nível de gestão do município não comporta a implantação e manutenção de um CREAS.

A partir disso, são duas as possibilidades de implantação de CREAS regional. A primeira se dá através da iniciativa do Estado, que nessa condição assumiria a execução das atividades e serviços do Centro; a segunda por meio de um grupo de municípios organizados que atuariam de forma colaborativa e partilhada. Assim, “o Consórcio Público surge como uma opção para a otimização de recursos humanos e financeiros, com o objetivo de atender às demandas regionais e não com o uma forma de desresponsabilização do município” (BRASIL, 2005, p.25).

Para efeitos de caracterização do porte dos municípios, a PNAS os classifica em cinco grandes grupos:

- pequenos I: com população até 20 mil habitantes;
- pequenos II: com população entre 20.001 e 50 mil habitantes;
- médios: com população entre 50.001 e 100 mil habitantes;
- grandes: com população entre 100.001 e 900.000 habitantes;
- metrópoles: com população superior a 900 mil habitantes.

Essa classificação permite a distribuição das ações de PSB a todos os municípios e as de PSE, principalmente, entre os médios, grandes e metrópoles.

O quarto momento de estruturação da política de assistência social foi a padronização dos territórios, bem como a distribuição das responsabilidades, sistematizada a partir da implantação da NOB/SUAS, aprovada pela Resolução n.º 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS. De acordo com o disposto na norma, além dos princípios organizativos, dos eixos estruturantes e das diferenças entre as esferas de governo, a principal novidade apresentada pela NOB/SUAS foi a implantação de três níveis de gestão para os municípios, cada um com diferentes responsabilidades: gestão inicial, básica e plena.

Dessa forma, estão na gestão inicial aqueles municípios que não se habilitaram aos outros níveis e que já executam ações de assistência social. Os municípios em gestão básica responsabilizar-se-ão pela organização e gestão de toda a PSB, assim como por implantar o número mínimo de CRAS, de acordo com o porte do município. Segundo esse ponto, são critérios que devem ser observados:

- Município de pequeno porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Município de pequeno porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Município de médio porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Município de grande porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Note-se que, em qualquer dos casos, o número de famílias referenciadas é bastante elevado, sendo portanto necessária a efetivação de equipe profissional em quantidade suficiente para não somente dar encaminhamento da demanda, mas também, e fundamentalmente, acompanhar o desenvolvimento das famílias no PAIF, tendo em vista que a lógica do programa não é pautada por atendimento pontual, ao contrário, está baseada no atendimento continuado.

Por fim, os municípios em gestão plena terão a responsabilidade de ofertar os serviços de proteção básica e especial, além da instalação de CREAS em seu território.

Conforme apresentado anteriormente, a importância dos CRAS está em facilitar o acesso, aos usuários da política, ao conjunto de ações desenvolvidas pela assistência social. Em tese, todo município habilitado na gestão básica deverá possuir no mínimo um CRAS.

Em relação ao papel dos estados, a NOB/SUAS atribui principalmente as responsabilidades de cofinanciamento da PSB e PSE; e execução, em consórcios ou ações regionais, de serviços que se referem à PSE de média e alta complexidade.

Essa especificação dos níveis de gestão, baseada na complexidade e porte, bem como na determinação das responsabilidades, através da organização e padronização das bases operacionais, efetiva a centralidade do SUAS como o modelo de gestão estabelecido pela PNAS. Conforme Boschetti,

Como sistema que operacionaliza os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o SUAS materializa princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social em suas orientações centrais e estabelece um sistema em seu sentido mais estrito, ou seja, como estrutura organizada com base em um conjunto de serviços sócio-assistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, e em diferentes tipos de proteção social (BOSCHETTI, 2005, p.12).

Com isso, esses dois documentos, PNAS e NOB-SUAS, dão forma e conteúdo às determinações constitucionais e legais previstas na LOAS.

Assim, baseada no artigo 30 e seu parágrafo único da LOAS, a NOB/SUAS estabelece que a habilitação aos níveis de gestão inicial, básica e plena para os municípios depende dos seguintes requisitos mínimos:

- a) efetiva instituição e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (de composição paritária entre governo e sociedade civil); do Fundo Municipal de Assistência Social (com orientação e controle do respectivo Conselho Municipal); e do Plano Municipal de Assistência Social;

- b) alocação e execução dos recursos financeiros próprios no Fundo Municipal de Assistência Social para as ações de proteção social.

Diante do exposto, pode-se perceber que a LOAS e a NOB/SUAS dão ênfase ao aspecto financeiro e orçamentário da política de assistência social, inicialmente dispensando para habilitação a comprovação da existência de pessoal e infraestrutura – problemas que não serão tratados aqui.

Todavia, um dos aspectos mais importantes na orientação da política de assistência social foi o estabelecimento do repasse fundo a fundo. A alocação de recursos dos serviços de proteção social é de responsabilidade das três esferas administrativas de governo. Esse mecanismo, denominado de cofinanciamento, procura possibilitar a regularidade das transferências de recursos financeiros, ancorados em pisos. Nesse sistema descentralizado, a instância do financiamento é representada nas três esferas de governo pelos Fundos de Assistência Social. O financiamento consiste em um dos oito eixos estruturantes da PNAS, que orienta para esse caso “a definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho ora proposto pela Política Nacional, primando pelo co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção” (BRASIL, 2004, p.50). Com isso, a NOB/SUAS estabelece, como forma de operacionalizar as transferências de recursos fundo a fundo para o cofinanciamento federal da assistência social, sete pisos diferentes, sendo três relacionados à PSB e quatro à PSE. São eles: piso básico fixo, piso básico de transição, piso básico variável, piso de transição de média complexidade, piso fixo de média complexidade, piso de alta complexidade I e piso de alta complexidade II.

O volume de recursos que compõe cada piso é calculado por fórmulas definidas na NOB/SUAS e baseia-se: no nível de gestão em que o município estiver habilitado; no porte populacional do município; na taxa de vulnerabilidade social por Estado; e no cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura, (tais como: receita corrente líquida municipal *per capita*, taxa de urbanização, taxa de evasão escolar, taxa de crescimento da população residente, taxa de homicídios, taxa de mortalidade infantil, entre outros).

Dessa forma, a NOB/SUAS define os critérios dos recursos federais. Entretanto, não está estabelecido como devem ser as transferências dos demais entes federativos, devido ao fato de estes terem autonomia administrativa e orçamentária. Assim, no cofinanciamento da política pública de assistência social não ocorre, por exemplo, a vinculação de percentuais de receita, como dispõem as políticas de saúde e educação. A PNAS apenas recomenda que “Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área” (BRASIL, 2004, p.51).

Essas linhas gerais, definidas e referendadas pelas respectivas instâncias deliberativas, constituem os procedimentos estruturantes para a existência de uma rede de serviços padronizada em todo o país. A consolidação desse modelo busca, intrinsecamente, contribuir para um avanço significativo no sistema de proteção social brasileiro, na medida em que determina padrões e regularidade de procedimentos.

## 2 PANORAMA DO SUAS NO PARANÁ

Na década de 1990, o governo federal pôs em curso uma série de programas de descentralização das políticas sociais. No caso da assistência social, o programa de municipalização da política de assistência estabelecia uma relação direta do governo federal com os governos municipais. Neste cenário, conforme Arretche (1999), no Paraná a taxa de adesão dos governos municipais ao programa foi de 42%, índice superior à média nacional, que estava em 33%.

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

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

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONFORME PORTE E NÍVEL DE GESTÃO - PARANÁ - 2010

PORTE	NÍVEL DE GESTÃO							
	Gestão Inicial		Gestão Básica		Gestão Plena		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Pequeno I	82	26,45	211	68,06	17	5,48	310	77,69
Pequeno II	1	1,75	48	84,21	8	14,04	57	14,29
Médio	1	7,14	8	57,14	5	35,71	14	3,51
Grande	-	-	9	52,94	8	47,06	17	4,26
Metrópole	-	-	-	-	1	100	1	0,25
Total Estado	84	21,05	276	69,17	39	9,77	399	100

FONTE: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social/Departamento de Gestão do SUAS

Para habilitação em um dos três níveis de gestão, a NOB/SUAS pressupõe que os municípios atenderam aos requisitos mínimos exigidos no artigo 30, parágrafo único da LOAS, descritos anteriormente. Todavia, apesar de todos os municípios estarem inseridos no SUAS, algumas contradições ainda persistem.

A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros: 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstrou que em termos do órgão gestor da assistência social, 68,42% dos municípios paranaenses dispõem de Secretaria Municipal de Assistência Social exclusiva; 10,28% de secretaria associada a outras políticas setoriais; 14,79% de um setor subordinado diretamente à chefia do Executivo; 6,26% de um setor subordinado a outra secretaria; e 0,25% de uma fundação pública.

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

Ressalte-se que as escolhas, por uma determinada opção ou outra de estrutura administrativa, dependem das contingências históricas de formação e desenvolvimento da área de assistência social em cada local, não sendo uma diretriz da administração pública.

Conforme dados da pesquisa citada do IBGE, em relação à existência de Plano Municipal de Assistência Social, documento que deve servir de base para o planejamento da assistência em âmbito local, este não existia em seis municípios (1,5%): cinco de pequeno porte I, sendo três de gestão básica; e um de pequeno porte II, de gestão básica.

Em relação à existência do Conselho Municipal de Assistência Social, em apenas um município (pequeno porte II, gestão básica) este não existia. Já, no que se refere à exigência de o Conselho ser

paritário, essa característica não é observada em quatro municípios (três de pequeno porte I e um de pequeno porte II). Em dois municípios a representação da sociedade civil é maior e em outros dois a representação governamental é maior. Ainda sobre os Conselhos foi constatado que em três municípios (todos de pequeno porte I) não houve reunião nos 12 meses que antecederam a pesquisa; ou seja, o Conselho não estava funcionando.

Quanto ao Fundo Municipal de Assistência Social, em dez municípios (3%), este não existia, sendo oito municípios de pequeno porte I e dois de pequeno porte II. Com relação às características do fundo, 68 municípios (17%) afirmaram a existência de uma definição legal de percentual do orçamento para o fundo.

Tendo em vista ser a existência de fundo uma condição para a transferência de recursos, fundo a fundo ou via convênios, foi observado também pela pesquisa o cofinanciamento da política aos municípios pelas instâncias superiores.

Com relação à esfera federal, 36 municípios do Paraná (9%) disseram não haver cofinanciamento dessa instância, sendo 11 de gestão inicial, 22 básica e 2 plena.

Já, no tocante à esfera estadual, 330 municípios (83%) afirmaram a não existência de cofinanciamento com essa instância, sendo 72 de gestão inicial, 228 básica e 30 plena, o que corresponde a 86%, 83% e 77%, respectivamente, do total de municípios em cada nível de gestão. Dessa forma, percebe-se que o cofinanciamento do Estado, apesar de diminuto, não se encontra concentrado em nenhum dos níveis de gestão.

Outro dado relevante apontado pela pesquisa, em relação ao financiamento, foi o fato de 34 municípios (9%) não receberem nenhum cofinanciamento. Destes, 32 eram de pequeno porte I.

Ressalte-se que o cofinanciamento diz respeito à transferência de recursos para proporcionar a execução dos serviços e ações referentes às proteções sociais básica e especial da política de assistência social, que viabilizem o atendimento às demandas da população. Não estão incluídos nisso os valores referentes às políticas de transferência de renda, nem aos benefícios constitucionais da assistência, por serem estas de outra natureza orçamentária, que não passa pela lógica do “fundo a fundo” nem pelos convênios no âmbito do SUAS.

Quanto à presença dos principais equipamentos públicos da assistência social nos municípios, foi constatado à época da pesquisa que:

- a) 132 municípios (33%) não possuíam nenhum CRAS. Destes, 71 eram do nível de gestão básica, para a qual estruturar no mínimo um CRAS é uma das responsabilidades do município junto ao SUAS;

- b) 60 municípios (15%) possuíam CREAS, sendo 7 de gestão inicial, 35 básica e 18 plena; ou seja, existem mais CREAS na gestão básica, para a qual não é obrigatória sua implantação, do que na gestão plena, onde a existência de CREAS é parte da estruturação da Proteção Social Especial, sendo que 21 municípios de gestão plena (mais da metade dos municípios habilitados nesse nível) não dispunham desse equipamento social em seu território;
- c) não havia nenhum CREAS regional.

Esses dados demonstram que a organização do SUAS ainda é bastante irregular e o cumprimento de algumas obrigações não está completamente efetivado, necessitando ainda de um aperfeiçoamento nas administrações públicas municipais e estadual.

No que tange ao orçamento e financiamento, dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, TCE-PR (PARANÁ, 2010), indicam que 66,4% do total da receita orçamentária do Estado é oriundo de arrecadação própria; nos municípios a situação é oposta: 68,7% da receita é obtida por meio de transferências. Com isso, em média, 30% das receitas dos municípios são próprias, o que já indica uma reduzida densidade econômica, que pode refletir na capacidade de gerenciamento administrativo dos municípios. Ainda, conforme o TCE, na destinação da receita orçamentária, o Estado do Paraná investiu em assistência social R\$ 239 milhões e os municípios R\$ 510 milhões.

O TCE-PR constatou também que o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2009 tinha uma previsão R\$ 22,6 bilhões e teve uma arrecadação de R\$ 19,6 bilhões. Com 3 bilhões a menos houve alteração na distribuição do orçamento. Nesse processo, o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) foi o terceiro órgão que mais perdeu recursos no exercício: menos 36,25% em relação ao orçamento inicial previsto. De outro lado, o Fundo Judiciário foi o que mais recebeu recursos: 1.114,73% a mais em relação ao orçamento inicial – mais de mil por cento. O TCE aponta um outro dado importante. Em 2009, 95% da arrecadação anual do orçamento do Estado do Paraná estava comprometida com vinculações constitucionais e legais. Restaram apenas 5% de recursos livres, ou seja, R\$ 926 milhões para o governo aplicar de forma discricionária, sem qualquer motivação de ordem legal. Acrescente-se a isso o fato de R\$ 1,3 bilhão ter sido destinado ao pagamento de juros e amortização da dívida.

Em relação ao FEAS, o artigo 13 da Lei Estadual n.º 1.1362/1996, que estabelece a origem dos recursos do fundo, não determina percentuais de participação. Assim, o FEAS não acompanha proporcionalmente a dinâmica do orçamento geral.

Apesar disso, desde 2005, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado do Paraná tem sido, entre os estados da Região Sul, o que mais disponibilizou recursos para a assistência social, embora em um volume percentual bem abaixo do realizado pelo municípios do Paraná

(tabelas 2 e 3). Esse último aspecto é, talvez, um dos efeitos da descentralização, haja vista que os municípios executam a maioria parte das ações e serviços da assistência social, bem como recebem transferências de recursos, na área, das esferas federal e estadual.

TABELA 2 - PERCENTUAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - REGIÃO SUL - 2002-2009

ESTADO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Paraná	0,68	0,49	0,37	0,78	0,85	0,89	1,00	1,21
Rio Grande do Sul	0,90	0,80	0,82	0,73	0,73	0,63	0,65	0,59
Santa Catarina	0,30	0,31	0,04	0,03	0,16	0,15	0,11	0,79

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

TABELA 3 - PERCENTUAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - PARANÁ - 2002-2009

ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Execução Orçamentária (%)	3,91	3,60	3,55	3,92	3,98	3,95	3,75	3,75

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

Esses dados expressam algumas das significativas dificuldades pelas quais passa a alocação de recursos no processo de descentralização. O fortalecimento dos instrumentos e equipamentos de gestão do SUAS, bem como o investimento compartilhado nas áreas finalísticas da política, ainda são insuficientes diante das obrigações mínimas apresentadas pelo marco legal vigente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social compõe, no Estado do Paraná, um quadro que, segundo a ótica do SUAS, precisa ser aperfeiçoado. Se, por um lado, não se faz necessário que todos os municípios estejam em gestão plena, por outro, é fundamental que, pelo menos, que se encontram em gestão inicial passem para a gestão básica.

Antes disso é preciso garantir e oferecer condições para que os municípios cumpram com as obrigações do artigo 30 da LOAS. Após essas garantias, é de extrema importância que os municípios em gestão básica possuam estruturados em seus territórios CRAS em número condizente com o número de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Nesse aspecto, cabe ao Estado expandir sua atuação em duas direções: a primeira é ampliar o apoio técnico aos municípios, principalmente aqueles em gestão inicial e de pequeno porte I, pois, conforme visto anteriormente, são estes os que mais apresentam problemas na estruturação da política de assistência social, no que tange aos requisitos

do artigo 30 da LOAS. O segundo aspecto seria o Estado adotar uma política de implantação de CRAS, via ampliação do cofinanciamento, nos municípios que não possuem esse equipamento público, com a finalidade de garantir o acesso aos serviços assistenciais a toda população do Paraná.

Outro ponto importante de atuação do Estado consiste em assumir a responsabilidade pela disponibilização de CREAS regionais para os municípios onde não exista a oferta de proteção social especial. Para isso, seria necessário um levantamento de onde se concentram as demandas municipais que não justificam a existência do serviço em âmbito municipal, mas que regionalmente tornam-se relevantes.

Por fim, diante das diferenças em relação à arrecadação de receita própria entre o Estado e os municípios, e os respectivos percentuais investidos na política de assistência social, é benéfico e necessário que a esfera estadual estabeleça meios de ampliar a participação no financiamento do SUAS. Este é um desafio que se impõe, uma vez que a descentralização das ações e serviços da assistência social não é acompanhada de uma descentralização da arrecadação fiscal; ou seja, existe uma lacuna quanto à definição de participação percentual, na distribuição de recursos orçamentários.

Fortalecer o SUAS, na perspectiva de viabilizar a execução da política nacional, é uma forma de possibilitar maior articulação dos serviços assistenciais com as demais políticas de seguridade, em particular, e públicas, em geral. A assistência social não é, nem deve ser, a única responsável por promover a superação das situações estruturais de desigualdade social. Mas seu papel em conjunto com as demais políticas pode contribuir substancialmente para a ampliação da garantia aos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2011.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Guia de Orientação Nº 1**. Brasília: MDS, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>> Acesso em: 05 abr. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 08 abr. 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.2, p.10-16, 2005. Suplemento.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- NOVAS referências para a ação da política de assistência social: o CRAS e o CREAS e seu significado na construção da rede de proteção social no Brasil. In.: **INFRAESTRUTURA social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, livro 6, v.2, p.215-238, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).
- PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Contas do Governador 2009**. Disponível em: <<http://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno2009/>>. Acesso em: 08 abr. 2011.