

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Fafich
Departamento de Ciência Política - DCP
Curso de Especialização em Políticas Públicas

SOLANGE APARECIDA DOS SANTOS

PISO MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: como os municípios estão
utilizando o cofinanciamento Estadual em Minas Gerais

Belo Horizonte
2014

SOLANGE APARECIDA DOS SANTOS

PISO MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: como os municípios estão
utilizando o cofinanciamento Estadual em Minas Gerais

Trabalho apresentado como requisito parcial
para a obtenção do título de Especialista em
Políticas Públicas pela Universidade Federal
de Minas Gerais – UFMG.

Orientadora: Profa. Dra. Eleonora Schettini M.
Cunha

Belo Horizonte
2014

SOLANGE APARECIDA DOS SANTOS

PISO MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: como os municípios estão utilizando o cofinanciamento Estadual em Minas Gerais

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Orientadora: Profa. Dra. Eleonora Schettini M. Cunha - UFMG

Examinador: Prof. Dr. Eduardo Meira Zauli - UFMG

Belo Horizonte, 25 de julho de 2014.

RESUMO

A Política Nacional de Assistência Social inaugurou, em 2004, as bases de um modelo descentralizado e participativo para a gestão da política pública da assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabelece, por meio das normativas vigentes, responsabilidades distintas para os três entes federados. O cofinanciamento do SUAS pela União, Estados e Municípios merece destaque nesse processo e este trabalho objetiva compreender como os municípios do Estado de Minas Gerais estão utilizando o cofinanciamento estadual, o Piso Mineiro de Assistência Social. Para este fim, foi realizada revisão bibliográfica e análise documental, explorando conceitos e diretrizes que circundam a área estudada, bem como reflexões acerca da utilização desse recurso pelos municípios considerando o alcance de resultados nesta política pública. Esta foi uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, consolidando dados sobre o tema, o que levou à criação de um banco de dados relativos a 821 municípios mineiros, no ano de 2012. Com o estudo foi possível depreender que o Piso Mineiro representou um ganho qualitativo no que tange ao cofinanciamento dos serviços sociassistenciais e dos benefícios eventuais, atendendo aos dispositivos legais. Entretanto, os resultados da análise apontam fragilidade na regularidade do repasse dos recursos por parte do Estado. Por parte dos municípios concluiu-se que, dos recursos repassados em 2012, observou-se a existência de saldos financeiros, relativamente altos, resultantes da não execução da totalidade dos recursos recebidos do cofinanciamento Estadual.

Palavras-chave: Assistência Social, SUAS, cofinanciamento, Piso Mineiro de Assistência Social.

Lista de Abreviaturas e siglas

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COGEMAS – Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social

CPP – Comissão de Participação Popular

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DGFEAS – Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social

DGSUAS – Diretoria de Gestão do SUAS

Divisom – Diretoria de Vigilância Socioassistencial e monitoramento

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

LA – Liberdade Assistida

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOBSUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PEAS – Plano Estadual de Assistência Social

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SPSB – Serviço de Proteção Social Básica

SPSE – Serviço de Proteção Social Especial

Sedese – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SIMSUAS/MG – Sistema de Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais

SISFAF – Sistema Fundo a Fundo

SIGCON – Sistema de Gestão de Convênios

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUBAS – Subsecretaria de Assistência Social

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Piso Mineiro da Assistência Social: valores e metas físicas, anuais e cumulativas

Tabela 2 – Escalonagem e valores investidos por ano e número de municípios beneficiados

Tabela 3 – Número de atendimentos mensais dos municípios no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – Ago-Dez de 2012

Tabela 4 – Número de atendimentos mensais dos municípios no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – Ago-Dez de 2012

Tabela 5 – Número de atendimentos mensais dos municípios no Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e Idosas (SPSB) – Ago-Dez de 2012

Tabela 6 – Número de Benefícios Eventuais concedidos pelos municípios – Ago-Dez de 2012

Tabela 7 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – Ago-Dez de 2012

Tabela 8 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC – Ago-Dez de 2012

Tabela 9 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias – Ago- Dez de 2012

Tabela 10 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço Especializado de Abordagem Social – Ago-Dez de 2012

Tabela 11 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Ago-Dez de 2012

Tabela 12 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – Ago-Dez. de 2012

Tabela 13 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Acolhimento em Repúblicas – Ago-Dez. de 2012

Tabela 14 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Acolhimento Institucional – Ago-Dez. de 2012

Tabela 15 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção em Situações de Calamidade e Emergências – Ago-Dez. de 2012

Tabela 16 - Fluxo financeiro 2012

SUMÁRIO	
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – O COFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS	13
1.1 <i>Conquistar um espaço na agenda governamental: uma oportunidade</i>	13
1.2 <i>O Federalismo brasileiro.....</i>	15
1.3 <i>O cofinanciamento na agenda da política de Assistência Social.....</i>	17
CAPÍTULO II - O COFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS	23
2.1 <i>O financiamento da política de assistência social em Minas Gerais</i>	23
2.2 <i>O Piso Mineiro de Assistência Social.....</i>	25
2.3 <i>A operacionalização do Piso Mineiro da Assistência Social.....</i>	29
2.3.1 <i>Repasse de recursos pelo Sistema Fundo a Fundo (SISFAF)</i>	30
2.4 <i>Monitoramento da execução física e financeira do Piso Mineiro de Assistência Social.....</i>	32
2.4.1 <i>O Sistema de Informação e Monitoramento do SUAS de Minas Gerais – SIMSUAS/MG.....</i>	33
CAPÍTULO III - A EXECUÇÃO DO COFINANCIAMENTO ESTADUAL PELOS MUNICÍPIOS MINEIROS.....	37
3.1 <i>A execução física do cofinanciamento estadual pelos municípios mineiros</i>	38
3.2 <i>A execução financeira do cofinanciamento estadual pelos municípios mineiros .</i>	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe, entre outros avanços, uma nova concepção para a Assistência Social, inserida no campo dos direitos sociais e integrante do tripé da seguridade social brasileira, juntamente com a saúde e a previdência. A Constituição buscou romper com a imagem clientelista, de prestação de favor, benesse ou caridade, e do assistencialismo que até então se confundiam com a política pública de assistência social.

A Carta Magna elevou a assistência social ao campo dos direitos, apontando para a universalização dos acessos e a responsabilidade estatal. Instaura-se, assim, um novo patamar para esta política pública, concebida como não contributiva, dever do Estado e direito legal a todo cidadão que dela necessitar, cujas ações devem ser de iniciativa do poder público e da sociedade, com caráter continuado e permanente.

A Constituição e a Lei Orgânica da Assistência Social delegam responsabilidades aos três entes federados, União, Estados e Municípios. Isto vem sendo reafirmado por meio das normativas que dão direcionamento à implementação da Política de Assistência Social e, conseqüentemente, estabelecem as funções para cada ente federado na consolidação da política em voga.

Mais especificamente no estado de Minas Gerais, a Constituição Estadual de 1989 tem seus artigos 193 e 194 dedicados à assistência social, versando sobre o dever do estado de prestá-la gratuitamente àqueles que dela necessitarem, a partir do orçamento estadual e de outras fontes. A Constituição Estadual determina, ainda, como diretrizes das ações de assistência social a desconcentração administrativa, segundo a política de regionalização, e a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (MINAS GERAIS, 2006)

Para cumprir com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, o estado de Minas Gerais, no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) criou, em 2011, o Piso Mineiro de Assistência Social a fim de cofinanciar, de forma escalonada, todos os 853 municípios cumprindo com as normativas vigentes. Nesse sentido, este trabalho foi concebido com o objetivo de compreender como os municípios mineiros estão utilizando o cofinanciamento estadual para implementar a política de assistência social.

Como objetivos específicos, buscou-se descrever o processo de entrada na agenda governamental do cofinanciamento público para a Assistência Social e, em especial, do Piso Mineiro de Assistência Social. Além disso, buscou-se compreender as relações federativas no cofinanciamento da Assistência Social e analisar a execução físico-financeira das metas e dos recursos relacionados ao Piso Mineiro, tendo como referência o ano de 2012.

A realização de um estudo como este se justifica pela própria relevância do cofinanciamento estadual para a gestão do SUAS nos municípios, temática relativamente recente tendo em vista que o Piso Mineiro foi implantado em 2011 e a partir dele surgiram novas perspectivas para a gestão do financiamento e até mesmo nos serviços prestados.

A fim de abarcar o problema de pesquisa assertivamente, a metodologia de trabalho foi de cunho qualitativo, analítico e descritivo. O caráter exploratório dessa pesquisa se dá pelo fato de haver pouca bibliografia disponível sobre o assunto em estudo, o Piso Mineiro. Com relação ao tratamento metodológico, as principais técnicas utilizadas foram a revisão bibliográfica, a pesquisa e análise documental minuciosa dos 821 municípios ora tratados e a construção de um banco de dados a partir dos documentos disponíveis na SEDESE.

Para apresentar os resultados do trabalho, além desta introdução, este estudo foi dividido em três capítulos principais. Primeiramente tem-se um capítulo que trata do cofinanciamento da Assistência Social no Brasil e as orientações normativas correspondentes. Em seguida, um capítulo que aborda o cofinanciamento da Assistência Social no Estado de Minas Gerais destacando o Piso Mineiro de Assistência Social. O terceiro e último capítulo apresenta os dados sobre a execução do cofinanciamento estadual pelos municípios mineiros, tomando como instrumento de análise a prestação de contas, realizada pelos municípios financiados, dos recursos repassados em 2012.

Depreende-se deste estudo que o Piso Mineiro representa um ganho qualitativo no que tange ao cofinanciamento dos serviços sociassistenciais, bem como dos benefícios eventuais, atendendo aos dispositivos legais. Entretanto, os resultados da análise apontam fragilidade na regularidade do repasse por parte do Estado. Por parte dos municípios foi possível verificar a existência de saldos financeiros resultantes da não execução da totalidade dos recursos recebidos do cofinanciamento Estadual em 2012.

O trabalho pode servir como orientação para outros estudos sobre a assistência social, no que tange ao cofinanciamento estadual, uma área ainda carente de informações e pesquisas, com modificações bastante recentes que precisam ser investigadas. Também pode servir como fonte de informação para que a SEDESE possa revisar seus mecanismos de monitoramento e avaliação da política de assistência social, esta pesquisa poderá beneficiar a população mineira amparada por esses serviços. Isso porque a avaliação satisfatória de uma política pública permite que esta seja revista, redesenhada e prestada de maneira mais eficiente e eficaz para a população.

CAPÍTULO I – O cofinanciamento da Assistência Social no Brasil: aspectos teórico-conceituais

A análise do processo de cofinanciamento da política de assistência social no Brasil levantou algumas questões que nortearam a revisão bibliográfica que deu origem a este capítulo. Algumas dessas questões são: a) Como o cofinanciamento da assistência social dos entes federados entrou na agenda dos governos? b) Quais as normas que incidem sobre as responsabilidades dos três níveis de governo neste financiamento? c) Como a literatura sobre políticas públicas e sobre federalismo contribui para entender esses processos? Ainda que de forma sucinta, este capítulo procura responder a essas questões.

1.1 Conquistar um espaço na agenda governamental: uma oportunidade

Uma política pública não surge do acaso. Os problemas, os interesses e as oportunidades (Kingdon, 1984) são causas de debates até que se chegue a uma decisão: o que fazer. Porém, no âmbito político, para que uma proposta seja concretizada, ela deve, necessariamente, entrar no rol das prioridades nas agendas governamentais.

Para Rua (2009, p. 67), a definição de agenda de políticas é bastante clara. Ao discorrer sobre o tema, a autora a define como “uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse.” Conclui-se que nem todos os atores, sendo estes governamentais ou não governamentais, possuem espaços garantidos para negociação e que as janelas de oportunidades¹ não surgem do acaso.

O modelo proposto por Kingdon (2003) considera a política pública como um ciclo. No entanto, dadas às contingências políticas, o ciclo da política pública não é linear, pelo contrário, é complexo, o que implica sinuosidade. Assim, a teoria da

¹ Janela de oportunidades, de acordo com Kingdon (1984), a oportunidade para empreendedores (governantes eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos, jornalistas) apresentarem suas soluções ou demandar atenção para problemas especiais. Esses empreendedores possuem propostas e problemas aguardando a oportunidade para introduzi-las. Para o autor, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo. Da mesma forma que as janelas se abrem, elas também se fecham.

formação de agenda² preocupa-se em saber como o governo toma decisão sobre determinada política pública em um ambiente político plural e sob a influência e a pressão de grupos diversos. O autor levanta a seguinte questão: como determinado tema torna-se relevante para o governo?

Para a formulação de políticas públicas, o ponto de partida de Kingdon (1984) é a separação das fases das políticas em: elaboração da agenda; especificação de alternativas; escolha de uma alternativa (pelo presidente, Legislativo ou autoridade competente); e implementação da decisão. Segundo o autor, a primeira indagação a ser feita é “por que alguns problemas e assuntos são colocados na agenda e outros não; por que certas alternativas são escolhidas e outras não”. Dessa forma, a agenda é definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Para o autor, as agendas governamentais são estabelecidas mediante as seguintes dinâmicas ou fluxos: problemas, política e alternativas. Também são relevantes os chamados participantes “visíveis”.

Para Kingdon (2006, p. 222), agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo, em dado momento, de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. É fundamental que se reconheça o problema, pois a possibilidade de se definir uma agenda, nesse caso, é decididamente maior, pois a existência de um problema importante marca consideravelmente os assuntos da agenda.

O reconhecimento de um problema pode não ser prioridade se o fluxo da política não conspirar a favor da ideia, ou seja, a mudança de um governo, por exemplo, pode desbancar um problema por não merecer atenção daqueles governantes. O cenário político é determinante para manter um tema na pauta da agenda governamental.

Kingdon (2006, p. 231), levanta o questionamento sobre a seleção das alternativas possíveis ao escolher uma política pública até se chegar àquelas que de fato recebem séria atenção e são destacadas. Este mesmo autor responde à questão explicando que as alternativas são geradas com base na dinâmica do fluxo de soluções e alternativas, por meio do processo de difusão das ideias junto às

² A teoria da formação de agenda foi constituída por diferentes teóricos, de diferentes áreas do conhecimento. Para mais informações consultar CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas* (2007).

comunidades de políticas e ao público em geral, que seriam os especialistas na área específica das políticas, denominados os participantes invisíveis, que agem de forma coordenada. Esses atores divulgam e defendem as ideias pelas quais possuem domínio e são especialistas em uma área específica. Nesse sentido algumas ideias são acatadas, outras não.

Por fim, os participantes visíveis são os definidores da agenda, o que inclui presidente e seus assessores de alto escalão, entre outros. Segundo Kingdon (2006, p. 230), “as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível”. No entanto, no caso brasileiro, pode-se pensar na complexidade deste processo, uma vez que a organização federativa do país aponta para a possibilidade de existirem agendas governamentais concorrentes, próprias dos governos estaduais e municipais. Nesse sentido, compreender as especificidades do federalismo brasileiro mostrou-se relevante.

1.2 O Federalismo brasileiro

O federalismo, enquanto forma de organizar o governo e descentralizar o poder, concebido originalmente nos Estados Unidos da América do Norte, combina o princípio da representação popular e a divisão de responsabilidades e competências de governo entre a União e as unidades subnacionais que integram a federação. A influência do federalismo no processo de produção de leis de alcance nacional não se dá somente pela questão estritamente territorial, mas por uma escolha consciente de autonomia de cada esfera de governo (COSTA, 2004).

O federalismo é uma concepção de organização do governo baseada nas jurisdições territoriais. Reconhece o âmbito do governo do todo, no caso a união, e a divisão nacional, no caso os governos subnacionais, com suas fronteiras territoriais. Essa forma de divisão entre governos a partir do território possibilita delinear onde inicia e termina a autoridade e a responsabilidade de cada governo. Desta maneira, a definição de responsabilidades facilita o processo de produção de leis e a elaboração e gestão de políticas públicas no que se refere a atribuições de competências.

O Brasil é uma federação, o que vem expressamente previsto no texto constitucional desde 1891. Na Constituição Federal de 1988, logo em seu art. 1º, o

constituente originário estabeleceu “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. A Constituição promoveu a descentralização política e fiscal, elevando os municípios à categoria de entes federados e ampliando a parcela das receitas tributárias transferidas aos níveis subnacionais (COSTA, 2004).

Essa forma federativa de Estado disposta na Constituição, não pode ser modificada, nem ao menos ser discutida em qualquer proposta de modificação constitucional. Isso se deve ao fato do conceito nela contido ser fundamental na tradução das bases em que se estabelece a República Federativa do Brasil. Para modificá-la, só anulando a atual Constituição. Entretanto, para que realmente sejam autônomos, é indispensável garantir que os entes sejam dotados da autonomia política, administrativa, legislativa e econômico-financeira. Sem qualquer destas, tem-se a subordinação do ente ao Poder Central.

No federalismo, a autonomia dos governos subnacionais perante o governo central, faz com que cada ente federado possa implantar suas próprias políticas, devido ao fato de serem atores políticos autônomos, o que, no caso do Brasil, propicia maior autonomia dos estados e municípios em criarem políticas públicas que atendam às necessidades locais. Na área de algumas políticas públicas, como a previdência, assistência social, saúde, trabalho e emprego, habitação, saneamento, cultura, esporte e lazer, a Constituição prevê a descentralização da gestão e a cooperação entre as esferas de governo. Com isto, pretende-se contribuir para o atendimento às demandas pontuais pertinentes a determinada região, dentro de sua especificidade, sem a intervenção da União, ou seja, a gestão descentralizada das políticas admite que cada município estabeleça seu perfil de atendimento. Desse modo, a execução de políticas públicas pelos municípios passou a ser mais abrangente, assuntos que antes eram tratados apenas em nível nacional, ou estadual, tornaram-se parte integrante da agenda dos municípios.

Os sistemas políticos federativos são caracterizados pela existência de distribuição territorial da autoridade política, o que implica dizer que, em um mesmo território dentro de um mesmo Estado, mais de um governo pode ser responsável pelo exercício do poder político (COSTA, 2004). Os entes federados possuem assim autonomia – que pode variar entre os diversos modelos de sistemas federativos existentes – para fazer as escolhas políticas e de políticas públicas em seus territórios. No entanto, a Constituição brasileira previu competências concorrentes

para a maioria das políticas sociais relevantes, o que ocasionou a necessidade de definição posterior das atribuições de cada ente federado para cada política em específico, além das fontes de financiamento dessas políticas.

A implementação de políticas públicas nas condições do federalismo brasileiro é caracterizada pelo dilema de assegurar a integridade política e autonomia dos diversos níveis de governo e, simultaneamente, coordenar as ações para alcançar fins comuns (COSTA; PALOTTI, 2011). O modelo de federalismo adotado no país caracterizou como competências comuns a provisão de políticas sociais acentuando o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos e de regiões muito desiguais. De modo geral, os entes federados possuem responsabilidades diferentes na elaboração e gestão de políticas públicas, o que é chamado de responsabilidades concorrentes. O governo federal cumpre com a tarefa de coordenação sob a ideia de descentralização das políticas públicas. Portanto, o federalismo contribui para a execução de políticas públicas que perpassam as três esferas governamentais, sem que estes três níveis de governo percam seu caráter autônomo (COSTA, 2004).

Ademais, num país continental como o Brasil, é impossível que o Poder Central estabeleça fórmulas únicas para o enfrentamento de problemas estruturais da Federação, devido às enormes diferenças regionais. Sendo assim, o verdadeiro realizador das políticas públicas no país é o Município, o ente federado mais próximo da população e dos problemas, e, portanto, das suas soluções. Por isso, não é absurda a conclusão de que o Município seja a instituição jurídica mais importante da Federação. Afinal, o desenvolvimento econômico e social do Brasil passa obrigatoriamente pelos Municípios.

1.3 O cofinanciamento na agenda da política de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no País, que a qualifica como política de seguridade social. O legado da área de assistência social é uma estrutura bastante fragmentada, representada pela agregação de diferentes programas, promovidos por diferentes agências governamentais e instituições filantrópicas, de forma desarticulada e descontínua. Mesmo dentro da esfera federal havia desarticulação intragovernamental entre as diferentes instituições prestadoras

de serviço. Sob o prisma intergovernamental observava-se a mesma fragmentação com variadas ações de estados e municípios promovidas de maneira independente e desarticulada. No que se refere à abrangência da política, seu foco foi tradicionalmente os mais pobres e não havia uma proposta de universalização (ARRETCHE, 2000).

A Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435/2011), regulamenta o processo de descentralização na área de assistência social e representa o reconhecimento da assistência social como Política Pública, devendo esta ser de responsabilidade do Estado. A Lei dispõe, entre outros temas, sobre o cofinanciamento da Assistência Social pelos três entes federados, com competências definidas, condição para repasses de recursos e vinculação dos recursos financeiros aos serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais.

Esta mesma Lei, dispõe sobre o que compete a cada ente federado, cabendo ao Estado, conforme descrito no Art. 13, inciso I “destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação de custeio do pagamento dos benefícios eventuais” e inciso II, “cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local”.

A partir de 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que instituiu o Sistema Único de Assistência (SUAS) e com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2005, da Norma Operacional Básica que regulamenta o SUAS (NOB-SUAS), inaugurou-se no país um novo modelo de organização da gestão e da oferta de serviços socioassistenciais.

O SUAS, caracterizado como sistema descentralizado e participativo, formado pelos níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, organiza serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais em todo o território nacional. Em termos gerais,

o SUAS consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social (NOB/SUAS, 2005).

A NOB/SUAS (2005) introduziu uma nova lógica de financiamento da assistência social baseada em pisos de proteção e na garantia da oferta permanente de serviços socioassistenciais, com base na capacidade de atendimento e não mais por metas e modalidade de atendimento, como era anteriormente. Instituiu a transferência regular e automática fundo a fundo³ e simplificou os instrumentos de repasse e prestação de contas do cofinanciamento federal, rompendo com a relação convencional tradicional⁴, caracterizada por ser transferência voluntária de recursos. A construção de um novo modelo para a política de assistência social, desenhada nas normativas que compõem o SUAS, atribui aos gestores estaduais, entre outras, as responsabilidades de prestar apoio técnico aos municípios na estruturação da assistência social e cofinanciar os serviços socioassistenciais e os benefícios eventuais⁵.

Mais recentemente, foi editada uma nova NOB/SUAS, aprovada por meio da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, que normatiza o modelo de proteção social configurado no Brasil. Seu conteúdo orienta o desempenho dos diferentes atores do Sistema, definindo ainda o papel dos entes federados e as responsabilidades das instâncias de pactuação e deliberação do sistema. A NOB/SUAS, em seu Art. 5º, elenca sete diretrizes estruturantes da gestão do SUAS, sendo as três primeiras, importantes no tocante à responsabilidade dos entes federados, atendendo ao disposto na Constituição Federal de 1988. São elas:

- I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;

³ Consiste na transferência de valores diretamente do Fundo Nacional para os fundos estaduais e municipais e do Fundo Estadual de Assistência Social aos fundos municipais de Assistência Social.

⁴ Modalidade de transferência de recursos públicos e tem como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, sendo ele corresponsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>> Acessado em 13/07/2014

⁵ Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Podem ser traduzidos como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidade temporária, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos.

III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 2012)

Vale ressaltar que a NOB/SUAS estabelece competências que são comuns aos três entes, conforme o Art. 12, nele se destacando quanto ao financiamento:

Art. 12. Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

...
VI - atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único, da LOAS, com a efetiva instituição e funcionamento do:

a) conselho de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

b) fundo de assistência social constituído como unidade orçamentária e gestora, vinculado ao órgão gestor da assistência social, que também deverá ser o responsável pela sua ordenação de despesas, e com alocação de recursos financeiros próprios;

c) Plano de Assistência Social;

...
XII - assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no fundo de assistência social;

XIII - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS;

XIV - dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social;

XV - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social;

XVI - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, exercendo essa responsabilidade de forma compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

XVII - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;

XVIII - definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos entes de financiamento e execução;

XIX - estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial;

XX - definir os fluxos de referência e contrarreferência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária.

XXI - aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único;

XXII - gerir, de forma integrada, os serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência;

XXIII - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS;

XXIV - implementar os protocolos pactuados na CIT;
XXV - promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos. (BRASIL, 2012)

Além das competências elencadas, destacam-se as responsabilidades exclusivas do Estado quanto ao cofinanciamento que esta mesma lei determina, sendo elas:

Art. 15. São responsabilidades dos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS;

II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;

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

...

VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;

IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;

X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado;

...

XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

...

XXIV - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º- B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal. (BRASIL, 2012)

Importante ressaltar que o modelo de gestão do SUAS, preconizado na LOAS, prevê o financiamento compartilhado entre os três entes federados. Isto significa que são obrigatórias as transferências de recursos financeiros dos Estados

e da União para os Municípios, através dos repasses automáticos fundo a fundo, bem como o cofinanciamento dos municípios para a área de assistência social.

A revisão bibliográfica e documental possibilitou compreender que o cofinanciamento da política de assistência social não entrou nas agendas governamentais de todos os entes federados a partir do modelo de múltiplos fluxos proposto por Kingdon. Este processo pode ser verificado no âmbito da União, inclusive dando origem às leis e normas que regulamentam a política. Essas, por sua vez, associadas aos processos de coordenação federativa, estabelecidos pelo governo federal, parecem ter maior incidência nas decisões de cofinanciamento de estados e municípios.

Superado o debate acerca dos critérios do financiamento federal da política de assistência social por meio da fixação de valores per capita, que atribuem recursos com base no número total de atendimentos e não pela conformação dos serviços às necessidades da população, deve-se avançar num modelo de cofinanciamento entre os demais entes federados. Este, que além de se basear em pisos de atenção, deve garantir aos gestores municipais da assistência social a flexibilidade necessária para adequar os recursos financeiros alocados nos fundos especiais às necessidades e demandas da população vulnerável usuária dos serviços socioassistenciais, a partir de diagnósticos e planejamentos realizados nos âmbitos municipais. O próximo capítulo descreve este processo no estado de Minas Gerais.

CAPÍTULO II - O cofinanciamento da Assistência Social no Estado de Minas Gerais

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e da NOB/SUAS, em 2005, exigiu a participação efetiva dos estados e municípios na construção da Política de Assistência Social. A partir dessa regulamentação imprimiu-se esforços de viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional, que defende a universalização dos direitos à seguridade pública na forma de uma política pública de assistência social em nível nacional. Foi um importante passo rumo à consolidação dos novos termos da política de assistência social no Brasil.

Este capítulo apresenta os esforços da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), de Minas Gerais, no intuito de cumprir com suas competências na efetivação do SUAS neste estado.

2.1 O financiamento da política de assistência social em Minas Gerais

A SEDESE é o órgão estadual de gestão da política de Assistência Social, que tem por objetivo efetivar a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Minas Gerais, de forma descentralizada e participativa. Por competências legais tem por atribuição executar ações voltadas para o enfrentamento das questões sociais, cofinanciar, planejar, dirigir, executar, monitorar, avaliar e fomentar as ações da proteção social básica e especial, organizar e ampliar a oferta de serviços socioassistenciais que visem à garantia da promoção e proteção.

A SEDESE é signatária do Pacto de Aprimoramento de Gestão dos Estados e do Distrito Federal, instituído pela Portaria nº 350, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, expedida em 03 de outubro de 2007, como uma estratégia de incentivo à consolidação do SUAS. Conforme seu Art. 1º, o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados, vem a ser

o compromisso entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e os órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no seu âmbito de competência. (BRASIL,2007)

Dessa forma, o Pacto de Aprimoramento passa a ser um instrumento fundamental para o posicionamento da esfera estadual na realização de suas competências e compromissos, transformados em prioridades nacionais. O Pacto expressa, portanto, a definição nacional de aprimoramentos de gestão na implementação do SUAS, a curto, médio e longo prazos, no cumprimento de prioridades nacionais. A esfera estadual possui uma função estratégica na viabilização de condições para o aprimoramento e a ampliação dos serviços prestados à população, fortalecendo as ações dos municípios.

Somando-se a esse esforço nacional, uma das deliberações aprovadas na VI Conferência Estadual de Assistência Social, realizada em 2005, foi a determinação do cofinanciamento do Estado no custeio dos serviços socioassistenciais. Também naquele ano houve a aprovação da emenda popular ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) estadual, assegurando o cofinanciamento do custeio a partir de 2006. Nesse processo, emendas populares asseguraram a adequação do orçamento às exigências da NOB/SUAS no que tange ao orçamento, organizado segundo as proteções sociais e de todos os recursos finalísticos do SUAS que deveriam ser alocados no FEAS (Relatório de Gestão SUBAS/2005).

Os relatórios de gestão e acompanhamento das ações do PPAG constam que, no período de 2004 a 2007, houve um salto no valor repassado aos municípios, de 11,5 milhões em 2004, para 22,1 milhões em 2007, o que contribuiu sobremaneira para a potencialização das ações da assistência social nos municípios. As ações desta área, ao serem introduzidas como Projeto Estruturador⁶, ganharam maior impulso por serem consideradas como selo de prioridade na própria Secretaria de Estado do Trabalho e do Desenvolvimento Social (SEDESE) e frente ao movimento social que acompanhou sua execução, visto ter seu nascedouro enquanto uma iniciativa popular. Desse modo, emendas populares foram responsáveis pela ampliação de 8,6 milhões de recursos do SUAS para a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), o cofinanciamento da proteção básica, a capacitação de recursos humanos, dentre outras ações.

⁶ Ao iniciar a gestão 2003-2006, o governo do Estado de Minas Gerais resolveu adotar o gerenciamento de projetos como metodologia para implementação dos principais projetos desenvolvidos pelo Estado, aqueles que se caracterizariam por ser os principais vetores impulsionadores do desenvolvimento e foram chamados de Projetos Estruturadores. Os projetos Estruturadores então foram aglutinados numa carteira de projetos e passaram a ser submetidos ao monitoramento e controle de um escritório de gestão de projetos, criado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Como projeto estruturador, a assistência social recebeu monitoramento intensivo e sistemático, aprimorando a gestão. Ao final do período 2004-2007, esta área se destacou como uma das que tiveram as melhores execuções orçamentárias do Estado. No PPAG para o período de 2008/2011, o projeto estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas” foi transformado em “Implantação do Suas” e foi instituído o monitoramento quadrimestral da execução orçamentária pela ALMG e setores organizados. Esses aportes financeiros para a assistência social foram fundamentais para a efetivação do cofinanciamento estadual, como será visto a seguir.

2.2 O Piso Mineiro de Assistência Social

Dando ênfase ao financiamento compartilhado, destaca-se o Piso Mineiro de Assistência Social como ação do Governo de Minas Gerais, em cumprimento do Pacto de Aprimoramento e Gestão. Por meio do Piso Mineiro, o Governo destina recursos do tesouro estadual aos municípios, para serem aplicados na qualidade dos serviços de assistência social prestados à população em situação de risco. O Piso Mineiro de Assistência Social (doravante Piso) é a estratégia para o cofinanciamento de custeio dos benefícios eventuais e serviços socioassistenciais prestados pelos municípios. Ele se baseia na flexibilidade de aplicação dos recursos, garantindo autonomia aos gestores municipais na aplicação deste recurso: pode ser usado para custeio de um serviço específico, para atender a uma emergência ou socorrer famílias vítimas de enchente, neste caso, destinando-se a benefícios eventuais.

Criado em 2010, por meio da Resolução Sedese nº 459 de 29 de dezembro, o Piso consiste em um valor básico de cofinanciamento estadual, em complementaridade aos financiamentos federais e municipais, destinado ao pagamento de benefícios eventuais e serviços socioassistenciais realizados pelos municípios mineiros. O Piso passou a ser uma referência para a destinação dos recursos estaduais relativos à assistência social, sendo que a partilha, a priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento respeitam os seguintes critérios:

- **População do município** – a inclusão dos municípios no cofinanciamento via Piso ocorreu de forma gradual e foi de acordo com

o critério geral de priorização - o número de habitantes do município – sendo prioritários os municípios com menor número de habitantes.

- **Municípios que recebem cofinanciamento estadual para o custeio dos CRAS** - Os 100 municípios que já recebiam o cofinanciamento estadual para a manutenção dos CRAS seriam contemplados no primeiro ano de repasse por meio do Piso Mineiro e o valor repassado a eles já reajustado em R\$2,20 por família cadastrada no Cadúnico⁷, enquanto os outros (114 municípios) receberiam sob o cálculo de R\$1,80 multiplicado pelo nº de famílias cadastradas no Cadúnico. Os municípios que recebiam o cofinanciamento para o serviço “CRAS Custeio” puderam remanejar os recursos, destinando-os para o PAIF, em menor valor, e o restante para outros serviços previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
- **Famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais - Cadúnico**, mês de referência agosto de 2010. Ainda na lógica do menor para o maior, o valor definido para o cofinanciamento foi o número de famílias cadastradas no Cadúnico, multiplicado por R\$1,80.

A combinação desses critérios indicou a classificação dos municípios prioritários para a expansão do cofinanciamento estadual para serviços socioassistenciais e benefícios eventuais, em cada exercício, com base no mínimo que cada município deveria receber e no valor disponível para a expansão.

Inicialmente, todos os 853 municípios mineiros receberiam o cofinanciamento estadual na modalidade do Piso Mineiro de Assistência Social até o ano de 2014, sendo a inclusão realizada de forma gradual de acordo com a disponibilidade financeira do governo estadual e na ordem de acordo com o critério geral de priorização que é o número de habitantes no município, do menor para o maior.

⁷ Cadastro Único – É um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal de até três salários mínimos. É um banco de dados, centralizado na Caixa Econômica Federal, com o cadastro das famílias beneficiadas por programas federais e, também, de todas as famílias que tenham como renda mensal por pessoa até meio salário mínimo. Uma vez cadastradas, essas famílias vão receber os recursos dos programas federais diretamente na rede bancária, com cartões magnéticos, evitando intermediários e atrasos no recebimento do benefício. Com base nas informações do banco de dados do Cadastro Único o governo federal seleciona os beneficiários do programa bolsa família, PETI, Carteira do idoso, tarifa social de energia elétrica, isenção da taxa de inscrição para concurso público federal etc.

Estipulou-se o valor final do Piso Mineiro de Assistência Social em R\$ 2,20 por família cadastrada, sendo que nenhum município receberia menos que R\$ 2.000,00/mês (SEDESE, 2010).

O Governo do Estado optou pelo escalonamento dos municípios, sendo que todos os 853 municípios mineiros receberiam os recursos até 2014. No primeiro ano de implantação do Piso foram beneficiados 214 municípios, sendo 100 que já recebiam cofinanciamento estadual para o custeio dos CRAS e os outros 114 classificados de acordo com o critério geral de priorização. Além de cofinanciar os 853 municípios até o exercício de 2014, foi previsto que o recurso a ser transferido para todos os municípios alcançaria, em 2015, o valor final de R\$ 2,20 por cada família cadastrada no Cadúnico. A escalonagem do repasse do recurso respeitaria a ordem apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 - Piso Mineiro da Assistência Social: valores e metas físicas, anuais e cumulativas

Ano	Acréscimo anual	Valor anual Cumulativo	Meta Física Acrescida por Ano	Meta Física Cumulativa
2011	14.955.159,00	14.955.159,00	214	214
2012	10.013.488,80	24.968.647,80	406	620
2013	11.337.062,40	36.305.710,20	202	822
2014	11.828.700,00	48.134.410,20	31	853
2015	5.911.284,00	54.045.694,20	853	853

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DGFEAS/SEDESE/2014.

No entanto, no ano de 2011, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) organizou Encontros Regionais para discutir e buscar soluções para o combate à pobreza e o enfrentamento das desigualdades. Algumas das propostas discutidas durante o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade⁸ foram incluídas no PPAG referente ao período 2012/2015, no Plano Mineiro de Desenvolvimento

⁸ O seminário é um espaço do Parlamento, que promove discussões de um determinado tema com o envolvimento das entidades e das diversas regiões de Minas Gerais, com o objetivo de pautar a atividade parlamentar. O Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade ocorreu em 12 regiões de Minas Gerais e o seu resultado contribuiu com o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA), espaços importantes de controle social, de participação popular e de incidência no orçamento público.

Integrado (PMDI) e no orçamento do estado para garantir a efetivação das medidas contra a pobreza e a desigualdade social.

Neste Seminário foram aprovadas 84 propostas, sendo que a segunda mais votada foi a antecipação do Piso Mineiro de Assistência Social⁹. A antecipação significou que, os municípios que estavam previstos para serem cofinanciados no ano de 2013 foram antecipados para 2012. Na mesma lógica, os municípios previstos para 2014 foram cofinanciados em 2013 e a finalização do processo programada para 2015, que seria o reajuste para todos os municípios de R\$1,80 para R\$2,20 por família inscrita no CadÚnico, ocorreu em 2014. Desse modo, o cofinanciamento, outrora previsto para 620 municípios em 2012, alcançou 822 municípios naquele ano, o que significou um salto de 14,9 milhões em 2011 para 36,3 milhões em 2012, conforme LOA daquele ano, descrita como Lei nº 20.026, de 10 de janeiro de 2012. A transferência de recurso nessa ordem dependeu de abertura de crédito suplementar ao longo do ano de 2012, por meio dos Decretos nº 409, 411 e 736 de 27 e 28 de junho e 27 de novembro de 2012, respectivamente. No ano de 2013, houve a universalização do cofinanciamento, o que correspondeu a 48,1 milhões investidos na cofinanciamento dos 853 municípios.

Conforme relatório de gestão financeira, elaborado pela DGFEAS o investimento do Estado no cofinanciamento aos municípios por meio do Piso Mineiro de Assistência Social, ao final de 2014, será na ordem de 54 milhões, considerando a antecipação do reajuste previsto na Resolução nº 459/2010 para 2015. Após a antecipação, que acelerou o processo de universalização do Piso Mineiro, 202 municípios que seriam contemplados em 2013, foram contemplados com o cofinanciamento em 2012, e conseqüentemente, os 31 municípios de 2014 foram antecipados para 2013, concluindo a cobertura de todo o Estado, conforme mostra a tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Escalonagem e valores investidos por ano e número de municípios beneficiados

Ano	Acréscimo anual	Valor anual Cumulativo	Municípios beneficiados
2011	14.955.159,00	14.955.159,00	214
2012	21.350.551,20	36.682.284,00	822
2013	11.828.700,00	48.134.410,20	853

⁹ Documento disponível em http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2011/seminario_pobreza/docs/Documento_final_ultima_versao.pdf

2014	5.911.284,00	54.045.694,20	853
------	--------------	---------------	-----

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DGFEAS/SEDESE/2014.

O Piso Mineiro de Assistência Social pode ser um grande incremento nas políticas sociais e permite uma melhor cobertura para os serviços prestados e no custeio do pagamento dos benefícios eventuais, no âmbito municipal. Nesse sentido, cabe a questão que originou este estudo – como os municípios mineiros estão utilizando os recursos do Piso? – uma vez que o recurso repassado por meio do Piso Mineiro pode ser um diferencial na potencialização dos serviços, no âmbito local, uma vez que os municípios são entes federados autônomos para desenvolver suas políticas.

2.3 A operacionalização do Piso Mineiro da Assistência Social

O Plano de Serviço é o instrumento eletrônico de planejamento utilizado pelo Estado para ordenar e garantir o lançamento e a validação anual das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento estadual dos serviços socioassistenciais. É preenchido pelo executivo municipal e, após a sua finalização, demanda o parecer do conselho municipal de assistência social. Ao preencher o Plano de Serviço, o município informa somente os serviços que serão ofertados com o cofinanciamento estadual e essas informações deverão estar coerentes com o Plano Municipal de Assistência Social. Os planos de serviço do ano de 2012 se mostram como ferramenta indispensável na coleta de informações sobre os serviços pactuados pelos municípios, e fundamentaram a análise de que se trata o presente trabalho.

Por se tratar de entes federados autônomos para implantar suas políticas públicas no âmbito de sua jurisdição, os municípios podem usar dessa autonomia ao aderir, ou não, a cofinanciamentos de serviços oriundos do Governo Central e Estadual. Dessa forma, nenhum município é obrigado a preencher o Plano de Serviço que assegura o repasse de recursos estaduais para execução de serviços socioassistenciais e ou benefícios eventuais.

2.3.1 Repasse de recursos pelo Sistema Fundo a Fundo (SISFAF)

Vale lembrar que a LOAS (Lei 8.742/93) reforçou o que preconiza a Constituição Federal quando dispõe no art. 5º, as mesmas diretrizes constitucionais e estabelece claramente que a política de assistência social é de responsabilidade de Estado, desconstruindo a ideia de descontinuidade no atendimento por meio dos serviços e programas de cunho político-partidário. Nesse sentido, a assistência passa a ter conotação estatal e seus programas, projetos, benefícios e serviços deixam de ser vistos de forma fragmentada e não articulada, partindo para uma visão de prestação de serviços continuados.

Em 1998, com a publicação da Lei nº 9.604/98, ficou estabelecido um novo modelo de financiamento da assistência social, que institui o repasse fundo a fundo. Essa nova forma rompe com as práticas anteriormente aplicadas, que consistiam em centralização do financiamento da assistência social, em que não havia nenhuma previsibilidade de recursos garantidos, o que inviabilizava um planejamento de ações efetivas, continuadas, pautadas no acompanhamento familiar.

Por transferência fundo a fundo, entende-se o

repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde¹⁰.

A mudança na forma de financiamento, que anteriormente ocorria por meio de convênio, caracterizada como transferência voluntária de recursos, para esse novo modelo fundo a fundo, classificada como transferência legal e obrigatória, instituiu também um novo modelo de habilitação que se baseia em níveis de gestão para os municípios: Inicial, Básica e plena.

Desse modo, os municípios possuem responsabilidades graduais e acompanhadas de diferentes níveis de financiamento, conforme sua habilitação, visando estruturar de forma lógica o modelo de repasse de recursos, com instrumentos próprios de planejamento como o Plano de Assistência Social e o Plano de Ação. Esse modelo de transferência compartilha a visão democrática de partilha de recurso e se fundamenta em critérios objetivos e impessoais. No caso do Estado de Minas Gerais, o recurso transferido por meio do Piso Mineiro atende ao

¹⁰ Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>> Link acessado em 04/07/2014.

que preconiza as normativas e esta transferência está condicionada ao preenchimento do Plano de Serviço, que ocorre a cada início de ano.

Conforme versa o Art. 6º da Resolução CIB nº 7, datada de 23 de agosto de 2013, as transferências relativas ao cofinanciamento estadual dos serviços serão bloqueadas temporariamente caso não haja o cumprimento das metas indicadas nos pactos efetuados (Plano de Serviço, SIMSUAS, Demonstrativo Sintético Físico Financeiro). Esta mesma resolução adota como instrumento de aprimoramento e planejamento o plano de providências e o plano de apoio, na mesma lógica da NOB/SUAS 2012, ou seja, aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, o plano de providências será aplicado e pactuado para cumprimento e acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação.

A prestação de contas pelos municípios é etapa obrigatória em todos os processos de financiamento estabelecidos pelo estado, sejam os de transferência automática fundo a fundo ou os viabilizados por convênios e contratos de repasse. É realizada por meio do Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro do SUAS, instrumento de prestação de contas do cofinanciamento estadual dos serviços continuados de Assistência Social, no Sistema de Convênios (SIGCON). O Demonstrativo é elaborado pelos gestores e submetido à avaliação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que verificam o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Serviço dos Municípios. As informações sobre a execução física e o saldo financeiro mensais dos recursos transferidos pelo FEAS na modalidade fundo a fundo são realizados pelos gestores municipais de assistência social e deliberados pelos conselhos municipais de assistência social no Sistema de Informação (SIMSUAS/MG).

O Governo Estadual, por meio do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) cofinancia o Piso Mineiro, bem como os serviços da série histórica¹¹ de proteção social básica e especial, gestão do trabalho, informação e monitoramento e apoio às instâncias de pactuação e controle social, asseguradas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012/2015.

¹¹ Série histórica refere-se aos serviços cofinanciados pelo Governo de Minas Gerais anteriores à implantação do SUAS.

2.4 Monitoramento da execução física e financeira do Piso Mineiro de Assistência Social

A PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, destaca o campo da informação e as práticas de monitoramento e da avaliação como fontes estratégicas para uma melhor atuação da política, entendidos como exercícios permanentes e, acima de tudo, empenhados com os reflexos da Assistência Social nas garantias de proteção social e defesa de direitos socioassistenciais. A PNAS/2004 não só determina a importância destes campos de atuação, como também os situa claramente dentro do processo da gestão.

A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área remontam aos instrumentos de planejamento institucional, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários (PNAS, 2004, pag. 56).

Nota-se, então, que um bom sistema é aquele que agrega valor à análise (Brasil, 2010, p. 19). Como afirma Januzzi (2011), um bom sistema não é necessariamente composto de grande quantidade de informação, mas sim, um sistema em que a informação foi selecionada de diferentes fontes e está organizada de forma sintetizada e adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores. O sistema de informação deve permitir “buscar informações, integrá-las em unidades de referências comuns, sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes significado analítico” (Januzzi, 2011, p.47). Para isto, este autor observa a necessidade de implantar o monitoramento como rotina, no cotidiano do trabalho dos gestores e das equipes técnicas e que este seja entendido como exercício sistemático de acompanhamento determinados indicadores, capazes de representar os resultados alcançados pelas políticas sociais.

O monitoramento e a avaliação significam a construção de um processo sistemático de análise das demandas de proteção social, das ações, características e resultados dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, para determinar o mérito, a relevância, a qualidade, a pertinência e a efetividade das ações, gerando recomendações para a sua correção ou melhoria. É esta intencionalidade que faz da avaliação, do monitoramento e do uso da informação

instrumentos de gestão com importância estratégica no acompanhamento das ações, na escolha de prioridades e no investimento de recursos (BRASIL, 2013).

Para o êxito do SUAS, a PNAS (2004, p.55) deixa clara a necessidade da implementação de planos de avaliação e monitoramento e de sistemas de informação com bases de dados integradas e uso de indicadores específicos para a política de assistência social, permitindo “a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo”.

Ademais, a PNAS (2004) ressalta a centralidade do campo da informação, monitoramento e avaliação, um dos eixos estruturantes do SUAS, para a promoção de novos patamares de desenvolvimento da assistência social no Brasil. Reitera-se também a necessidade de se reunir esforços dos três entes federados para a implantação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação, que utilize novas técnicas informacionais, no âmbito de uma gestão democrática e da execução descentralizada de serviços socioassistenciais.

Segundo Farias (2013), o monitoramento é fundamental para a identificação de problemas, a fim de verificar se há desvios em relação àquilo que tinha sido planejado, assim como para definir as estratégias de correção dos rumos que levem ao aprimoramento dos serviços, benefícios e programas. É uma atividade constante que visa fornecer subsídios para auxiliar o processo de tomada de decisões, permitindo modificações incrementais no programa para adaptação a situações não previstas no desenho inicial, bem como para mensurar o alcance das metas traçadas no planejamento.

2.4.1 O Sistema de Informação e Monitoramento do SUAS de Minas Gerais – SIMSUAS/MG

A criação de um Plano Estadual de Monitoramento corrobora com um dos objetivos específicos do Plano Estadual da Assistência Social (PEAS) 2013- 2015, que é justamente o de monitorar os serviços da proteção social básica, proteção social especial e benefícios eventuais cofinanciados pelo Estado por meio do Sistema de Informação e Monitoramento (SIM). Instituído pelo estado por meio da Resolução nº 034, de 22 de abril de 2009, o SIM tem por objetivo subsidiar a coleta

e análise de informações referentes aos processos e resultados dos serviços, programas e ações da Política de Assistência Social no Estado de Minas Gerais. Trata-se da necessidade de implementar, sistematizar e consolidar o processos de monitoramento no âmbito da SEDESE e da SUBAS, com vistas a aprimorar seus resultados. O Sistema de Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais (SIMSUAS-MG) é tido como o principal sistema no âmbito estadual para o acompanhamento do cofinanciamento estadual das políticas de assistência prestadas em todos os municípios mineiros.

Nesse sistema associa-se um aparato tecnológico para a coleta e o tratamento das informações, como as operações de gestão, financiamento e controle social. Permite ainda, reforçar e ampliar os instrumentos de produção de indicadores sociais, no sentido de apoiar as decisões dos gestores municipais e estadual e orientar a formulação e reformulação dos programas, projetos e serviços da política de assistência social.

Ao preencher os questionários, o município informa quais os serviços são ofertados independente do cofinanciamento, municipal, estadual ou federal. O objetivo do monitoramento é conhecer os serviços que estão sendo disponibilizados às famílias em situação de vulnerabilidade, porém, deverá ser identificado nos referidos questionários, os serviços que estão sendo cofinanciados com recursos do tesouro estadual.

As informações lançadas no “Sistema de Informação e Monitoramento – SIM”, pelos gestores e validadas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, no período de agosto a dezembro de 2012, serão utilizadas como parte integrante do rol de informações que nortearão a análise proposta neste trabalho.

No período de Janeiro a julho de 2012, os questionários foram disponibilizados a 286 municípios que já estavam inseridos no SIM em 2011, enquanto no período de agosto a dezembro houve ampliação para 535 municípios. A alteração se deu devido ao fechamento do Plano de Serviço 2012 ter ocorrido ao final de julho do referido ano, totalizando 821 municípios presentes no SIM. A quantidade de municípios contemplada com recursos estaduais difere do total pactuado para 2012, que seria 822, por motivo do não aceite do município de Santa Cruz de Minas ao cofinanciamento no referido ano.

Os municípios responderam aos referidos questionários de acordo com os serviços socioassistenciais pactuados no Plano de Serviço de 2012 no SIGCON,

bem como questionários de monitoramento da gestão financeira dos recursos estadual repassados aos municípios, no período de agosto a dezembro de 2012, quais sejam:

Proteção Social Básica

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e Idosas;
- Benefício Eventual.

Proteção Social Especial

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- Serviço de Acolhimento em República;
- Serviço de Acolhimento Institucional;
- Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC;
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- Serviço Especializado de Abordagem Social;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Gestão Financeira

- Gestão Financeira "CRAS custeio";
- Gestão Financeira "Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - idosos";
- Gestão Financeira do serviço de acolhimento em Família Acolhedora;
- Gestão Financeira do serviço de acolhimento institucional;

- Gestão Financeira do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos 6 a 15 anos;
- Gestão Financeira do Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Gestão Financeira serviço de "Atendimento ao migrante".

A revisão e a análise documental que fundamentaram este capítulo possibilitaram compreender como o cofinanciamento da política de assistência social entrou na agenda governamental do estado de Minas Gerais, bem como as estratégias utilizadas para este fim, em especial o aumento dos recursos estaduais para a área e a criação do Piso Mineiro da Assistência Social. Este Piso passou a ser a referência para o repasse fundo a fundo entre estado e municípios mineiros e esta movimentação tem sido monitorada por um sistema de informações, essencial para produzir dados e informações que permitam acompanhar, analisar e avaliar os efeitos desse financiamento, o que será parcialmente verificado no próximo capítulo.

CAPÍTULO III - A execução do cofinanciamento estadual pelos municípios mineiros

Este capítulo apresenta dados e informações coletados por meio do SIM-SUAS referentes ao ano de 2012, uma vez que, naquele ano, houve um aumento considerável na quantidade de municípios que foram cofinanciados por meio do Piso Mineiro. Além disso, também houve a disponibilidade de acesso à prestação de contas destes municípios, no que tange à gestão financeira, ferramenta indispensável na coleta de informações que embasam o presente trabalho.

As informações prestadas pelos municípios por meio dos questionários representam a execução física das metas pactuadas com o estado, que devem estar articuladas com a execução financeira. A intenção foi, a partir desse levantamento, analisar como os municípios estão utilizando do recurso do Piso Mineiro na execução dos serviços. As informações se basearam na quantidade de municípios que pactuaram cada serviço proposto no plano de serviço, a meta executada mensalmente e a média geral de atendimento, considerando os cinco meses em que o SIM esteve disponível para preenchimento, compreendendo entre os meses de agosto a dezembro de 2012.

O levantamento da execução física foi realizado por cada serviço, e demonstrado em tabelas, conforme situação no serviço, atendimento mensal, de agosto a dezembro de 2012 e a média de atendimento, considerando todos os meses e todos os municípios que optaram por determinado serviço. Para esta apresentação, optou-se pela utilização da estratificação dos dados. A estratificação consiste em dividir um grupo de dados em diversos subgrupos com base em características que as diferenciam das demais, ou seja, a criação de estratos. Causas da variabilidade nos processos podem ser oriundas de fatores que, ao serem estratificados, podem indicar oportunidades de melhoria e controle dos processos.

3.1 A execução física do cofinanciamento estadual pelos municípios mineiros

Antes da apresentação dos dados, faz-se necessário uma breve contextualização sobre os serviços ofertados, permitindo um entendimento da análise dos dados, bem como das variações apresentadas. Lembrando que todos os serviços descritos, a partir de então, foram mencionados nos planos de serviço dos municípios para serem executados utilizando o recurso do Piso Mineiro.

Serviços socioassistenciais

Os Serviços Socioassistenciais são atividades continuadas, definidas no art. 23 da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional da Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Proteção Social Básica Do Sistema Único de Assistência Social

A proteção social básica é formada pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visam a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos.

Esse nível de proteção é operado por meio de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)¹², territorializados de acordo com o porte do município; rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos geracionais, intergeracionais grupos de interesse, entre outros; benefícios eventuais; benefícios de prestação continuada; e serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

¹² A principal unidade onde são prestados os serviços continuados de proteção básica é o CRAS, caracterizando-o como a porta de entrada do SUAS. Este pode ser definido como sendo a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

O CRAS é responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica e deve realizar o encaminhamento a outros equipamentos e serviços de proteção básica e especial. A NOB/SUAS de 2005 estabelece parâmetros para a instalação de CRAS, segundo o porte do município e o número de famílias referenciadas¹³.

Quadro 1 – Número de CRAS por porte de Município

Porte do Município	Quantidade de CRAS
Pequeno Porte I	Mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas
Pequeno Porte II	Mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas
Médio Porte	Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas
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

FONTE: NOB/SUAS/2005

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF

Considera-se como o mais importante serviço de proteção básica, o qual deve ser prestado necessariamente no CRAS. Os demais serviços devem ser encaminhados a este equipamento (o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos pode ser prestado no CRAS ou em outro centro de idosos e o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos deve ser prestado no domicílio do usuário) e manter articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, sempre obedecidas as regras que regulam os serviços, inclusive quanto ao espaço físico e equipe técnica.

Define-se o PAIF como um serviço de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. Obrigatoriamente este serviço é ofertado no CRAS, pela equipe de referência.

¹³ A NOB/SUAS define como “família referenciada” aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, delimitadas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados, além daquelas que, embora não vivam nessas áreas, necessitem de proteção social (NOB/SUAS, p. 23 item 1.1, III, c; p. 26 item 2.1, II; p. 28 item 2.1, III).

De acordo com as informações registradas pelos municípios por meio do SIMSUAS, dos 821 municípios contemplados com o Piso Mineiro em 2012, 582 pactuaram o PAIF como um dos serviços a terem a complementaridade do recurso estadual na execução, e destes, todos preencheram o questionário referente o serviço, registrando os atendimentos mensalmente, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 3 – Número de atendimentos mensais dos municípios no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	PAIF - Total de famílias atendidas	124.939	118.618	119.993	107.507	93.594	970,19
	PAIF - Total de famílias incluídas	17.445	15.903	12.606	12.403	7.127	112,52
	PAIF - Total de famílias que participaram em oficinas socioeducativas	56.165	56.338	55.813	51.278	40.457	448,86
	PAIF - Total de oficinas socioeducativas	7.552	7.193	7.508	6.737	4.654	57,81

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

Serviço que tem como objetivo prevenir possíveis situações de risco da população em geral, visando à melhoria da qualidade de vida. Organizam-se em torno do PAIF, sendo a ele articulados. Previnem a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos e oportunizam o acesso às informações sobre direitos e participação cidadã. Ocorrem por meio do trabalho em grupos ou coletivos e organizam-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foi pactuado por 341 municípios e a tabela abaixo representa o atendimento por modalidade do serviço e o atendimento realizado mensalmente, considerando um somatório geral e a média

de atendimento. Dos municípios que pactuaram o serviço, apenas um¹⁴ deles não preencheu o questionário do SIMSUAS no período de referência.

Tabela 4 – Número de atendimentos mensais dos municípios no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	2012-SCFV-crianças de 0 a 6 anos	6.863	6.697	5.976	5.314	3.718	84,02
	2012-SCFV-crianças e adolescentes de 6 a 15 anos	23.122	23.869	23.506	20.417	18.790	322,66
	2012-SCFV-adolescentes de 15 a 17 anos	10.068	9.865	9.423	12.371	8.223	146,91
	2012-SCFV-Idosos	20.855	21.016	20.360	25.807	23.523	328,12

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (SPSB)

O Serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Desenvolve ações extensivas aos familiares, de apoio, informação, orientação e encaminhamento, com foco na qualidade de vida, exercício da cidadania e inclusão na vida social, de caráter preventivo ao isolamento.

A tabela abaixo descreve o quantitativo de atendimento realizado no SPSB e, conforme levantamento realizado no plano de serviço, 64 municípios pactuaram este serviço e todos eles preencheram o questionário do SIM mensalmente.

Tabela 5 – Número de atendimentos mensais dos municípios no Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e Idosas (SPSB) – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	SPSB-pessoas com deficiência e idosas	1.960	2.054	1.567	1.930	1.482	140,52

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

¹⁴ O município de São João da Ponte não respondeu aos questionários do período

Benefícios Assistenciais

Os benefícios Assistenciais se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Os Benefícios Eventuais são benefícios da Política de Assistência Social, de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Dessa forma, os benefícios eventuais são destinados aos cidadãos e às famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

Os Benefícios Eventuais são previstos no art. 22 da Loas, tratando-se de uma modalidade de provisão de proteção social básica e especial de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do SUAS¹⁵. Para efetuar a concessão de benefícios eventuais, é necessária a regulamentação do mesmo, realizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social e a sua inclusão na Lei Orçamentária Municipal.

De acordo com as informações contidas nos Planos de Serviço de 2012, este serviço teve a adesão de 375 municípios e destes, conforme o SIM, 371 preencheram ao questionário informação a execução física do período, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 6 – Número de Benefícios Eventuais concedidos pelos municípios – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	

¹⁵ Na LOAS, são previstas quatro modalidades de Benefícios Eventuais, quais sejam: o auxílio **Natalidade**, para atender preferencialmente as necessidades do bebê que vai nascer, apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento e apoio à família no caso de morte da mãe; o auxílio **Funeral**, para atender preferencialmente as despesas de urna funerária, velório e sepultamento, as necessidades urgentes da família advindas da morte de um de seus provedores ou membros e ressarcimento, no caso da ausência do Benefício Eventual no momento necessário; a **Vulnerabilidade Temporária**, para o enfrentamento de situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família; e, por fim, a **Calamidade Pública**, para o atendimento das vítimas de calamidade pública, de modo a garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia destas.

Agosto a dezembro/ 2012	Benefícios Eventuais - Total de usuários atendidos	17.591	17.982	31.612	16.974	14.044	263,28
-------------------------	--	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social

A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, com natureza protetiva. São ações que requerem o acompanhamento familiar e individual e maior flexibilidade nas soluções. Comportam encaminhamentos efetivos e monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção. As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família. Os serviços de PSE atuam diretamente ligados com o sistema de garantia de direito, exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é uma unidade pública e estatal que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.).

Serviços de Média Complexidade

Os serviços de Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade oferta atendimento especializado a famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados, geralmente inseridos no núcleo familiar. Há cinco serviços de média complexidade, divididos por público. Um deles é direcionado a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e desenvolve atividades que possibilitem uma nova perspectiva de vida futura. Já no caso de indivíduos que enfrentaram afastamento do convívio familiar devido à aplicação de alguma medida judicial, é oferecido o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Pessoas com deficiência, idosas e suas famílias também encontram acompanhamento específico. Nessa situação, os indivíduos são acompanhados para prevenir o preconceito e a exclusão. Para pessoas em situação de rua, as atividades desenvolvem as relações sociais para a construção de novos projetos de vida. Os profissionais do CREAS ainda trabalham com um quinto e último serviço, o de abordagem social. Nesse caso, o objetivo é fornecer amparo e acompanhamento assistencial a pessoas que utilizam as ruas como forma de moradia e/ou sobrevivência ou que são vítimas de exploração sexual ou trabalho infantil. Enquanto alguns serviços devem ser ofertados obrigatoriamente no CREAS, outros podem ser apenas a ele referenciados.

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)

Necessariamente, o PAEFI é ofertado no CREAS. O Serviço oferece apoio, orientação e acompanhamento especializado a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e o fortalecimento da função de proteção das famílias diante do conjunto de condições que causam fragilidades ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

Nessa direção, o PAEFI oferece atendimento a indivíduos e famílias em diversas situações de violação de direitos, como violência (física, psicológica e negligência, abuso e/ou exploração sexual), afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua; mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual ou raça/etnia e outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações ou submissões.

A tabela 7 mostra o atendimento por situações em um único serviço, o PAEFI, que foi pactuado por 45 municípios e todos eles preencheram o questionário do SIMSUAS.

Tabela 7 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês	Média de
------------	----------	-----------------	----------

		Ago	Set	Out	Nov	Dez	atendimento por município
Agosto a dezembro/ 2012	Famílias/indivíduos em decorrência de abandono	105	97	101	906	874	46,29
	Famílias/indivíduos em decorrência de discriminação	16	24	3	4	3	1,11
	Famílias/indivíduos em decorrência de formas de violações de direitos	583	589	563	418	347	55,56
	Famílias/indivíduos em decorrência de situação de rua	135	197	230	262	299	24,96
	Famílias/indivíduos em decorrência de violência sexual	228	247	213	354	378	31,56
	Famílias/indivíduos em decorrência de vivência de trabalho infantil	53	50	66	105	88	8,04
	Famílias/indivíduos em decorrência do tráfico de pessoas	0	0	0	0	0	0
	Famílias/indivíduos em situação de violência	1.216	1.287	1.095	1.426	1.409	142,96
	Famílias/indivíduos atendidas em medidas socioeducativas	185	125	177	143	105	16,33
	Total de pessoas atendidas	3.639	3.322	3.301	4.439	3.519	404,89

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade tem como objetivo a oferta de atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Ofertado obrigatoriamente no CREAS, o Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medida atende adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento de Medida

Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, aplicada pelo juiz da Infância e da Juventude.

A tabela abaixo demonstra que 29 municípios pactuaram o serviço em seus planos de serviços, na proposta de utilizar recurso oriundo do Piso Mineiro na execução de tal serviço e que todos preencheram o SIMSUAS com informações do atendimento.

Tabela 8 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC – Ago-Dez de 2012.

Referência	Pergunta	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	2012-Proteção LA/PSC	204	164	271	512	503	57,03

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

O Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, pessoas idosas e suas famílias pode ser realizado no domicílio do usuário, ofertando atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos. O serviço tem a finalidade de potencializar a autonomia, a independência e a inclusão social da pessoa com deficiência e pessoa idosa, com vistas à melhoria de sua qualidade de vida.

Este serviço teve a adesão de 26 municípios no plano de serviço e foi unânime o preenchimento do SIMSUAS por parte dos mesmos, como identificado na tabela a seguir.

Tabela 9 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias – Ago- Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	SPSE-pessoas com deficiência e idosas	1.482	1.784	1.729	782	809	253,31

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço Especializado em Abordagem Social

O Serviço Especializado em Abordagem Social tem a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Nessa direção, o serviço oferta atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.

O serviço de Abordagem Social foi pactuado por 20 municípios, conforme a tabela abaixo e todos cumpriram com a responsabilidade de informar a execução física no SIMSUAS.

Tabela 10 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço Especializado de Abordagem Social – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	Abordagem Social	1.197	995	1.343	1.213	889	281,85

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, dedicam atenção especial a pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem como finalidade assegurar o atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de relações sociais e habilidades pessoais, com o intuito de fortalecer vínculos interpessoais ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

A tabela abaixo apresenta a execução física registrada no SIMSUAS pelos 14 municípios que pactuaram o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua no plano de serviço em 2012.

Tabela 11 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Ago-Dez de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	2012-Pessoas em Situação de Rua	173	372	267	295	293	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviços de Alta Complexidade

São considerados serviços de Proteção Social Especial - PSE de Alta Complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem. São quatro os serviços que compõem a PSE de Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional (que poderá ser desenvolvido nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem ou residência inclusiva); Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergência.

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora organiza o amparo de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras. O acompanhamento da equipe deve abranger a criança e/ou adolescente acolhido e também sua família de origem, com vistas à reintegração familiar.

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora foi apontado em 38 planos de serviços cadastrados em 2012, sendo a o atendimento registrado no SIMSUAS pela totalidade dos municípios que optaram destinar recursos do Piso Mineiro na execução deste serviço.

Tabela 12 – Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – Ago-Dez. de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	Família Acolhedora	33	20	21	15	18	2,82

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço de Acolhimento em Repúblicas

O Serviço de Acolhimento em República trabalha através da oferta de proteção, apoio e moradia a grupos de pessoas maiores de 18 anos em situação de abandono, vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustento.

Apenas um município¹⁶ contemplou este serviço em 2012 em seu Plano de Serviço, respondendo ao questionário do SIMSUAS com execução “0”, ou seja, neste serviço não houve atendimento com recursos do Piso Mineiro. É o que se nota na tabela abaixo:

Tabela 13 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Acolhimento em Repúblicas – Ago-Dez. de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	2012-Serviço de Acolhimento em República (adultos)	0	0	0	0	0	0
	2012-Serviço de Acolhimento em República (idosos)	0	0	0	0	0	0
	2012-Serviço de Acolhimento em República (jovens)	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Serviço de Acolhimento Institucional

O Serviço de Acolhimento Institucional oferta acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. O serviço deve ser adequado às especificidades do público atendido: crianças e adolescentes; adultos e

¹⁶ Nanuque foi o único município que declarou ofertar o serviço de acolhimento em república. Contudo, entre os meses de agosto e dezembro de 2012, o município não atendeu nenhuma pessoa nas seguintes modalidades: Jovens, Adultos e Idosos.

famílias; jovens e adultos com deficiência; idosos; mulheres em situação de violência.

Conforme levantamento realizado no Plano de Serviço de 2012, foi identificada a pactuação deste serviço por 146 municípios e o preenchimento da execução física no SIMSUAS, apenas 01 município¹⁷ não manifestou seu registro.

Tabela 14 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Acolhimento Institucional – Ago-Dez. de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/ 2012	Serviço de Acolhimento Institucional- total mulheres ABRIGO	173	119	140	155	147	5,06
	Serviço de Acolhimento Institucional-total idosos CASA LAR	290	365	122	200	123	7,59
	Serviço de Acolhimento Institucional-total idosos ABRIGO	1.751	1.875	2.149	2.067	2.094	68,52
	Serviço de Acolhimento Institucional-Total crianças/adolescentes em Casa Lar	283	278	275	276	272	9,54
	Serviço de Acolhimento Institucional-crianças/ adolescentes ABRIGO	1.115	1.578	1.751	1.770	1.770	55,06
	Serviço de Acolhimento Institucional-total adultos ABRIGO	688	799	615	713	668	24,02
	Serviço de Acolhimento Institucional -pessoas que receberam alimentação	3.712	2.960	3.478	4.272	2.718	118,21
	Serviço de Acolhimento Institucional -pessoas que receberam acolhimento provisório	2.138	1.807	2.369	2.367	1.817	72,40
	Serviço de Acolhimento Institucional-total jovens/adultos com deficiência	34	38	33	24	50	1,23
	Serviço de Acolhimento Institucional-total adultos CASA DE PASSAGEM	704	685	378	674	1.070	24,21
	Serviço de Acolhimento Institucional - total de passes em transportes rodoviário ou ferroviário	3.030	2.754	2.885	2.599	1.898	90,80

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

¹⁷ *O município de Itambacuri não respondeu a nenhum questionário no período de agosto a dezembro/2012.

Serviço de Proteção em Situações de Calamidade e Emergências

O Serviço de Proteção em Situações de Calamidade e Emergências promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergências e calamidades públicas, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Oferece atendimento a famílias e indivíduos atingidos por incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, etc. Atende famílias que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais e se encontram temporária ou definitivamente desabrigadas.

Também são atendidos indivíduos removidos de áreas consideradas de risco, em ações de prevenção ou por determinação do Poder Judiciário. Neste serviço, as famílias são encaminhadas aos abrigos através de notificação de órgãos da administração pública municipal, Defesa Civil, ou caso os profissionais da assistência social identifiquem a presença dessas pessoas nas ruas.

Em 2012, 62 municípios pactuaram o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade e Emergências e apresentaram por meio dos questionários do SIMSUAS, a execução do serviço no período de agosto a dezembro do ano de referência, conforme dados da tabela abaixo.

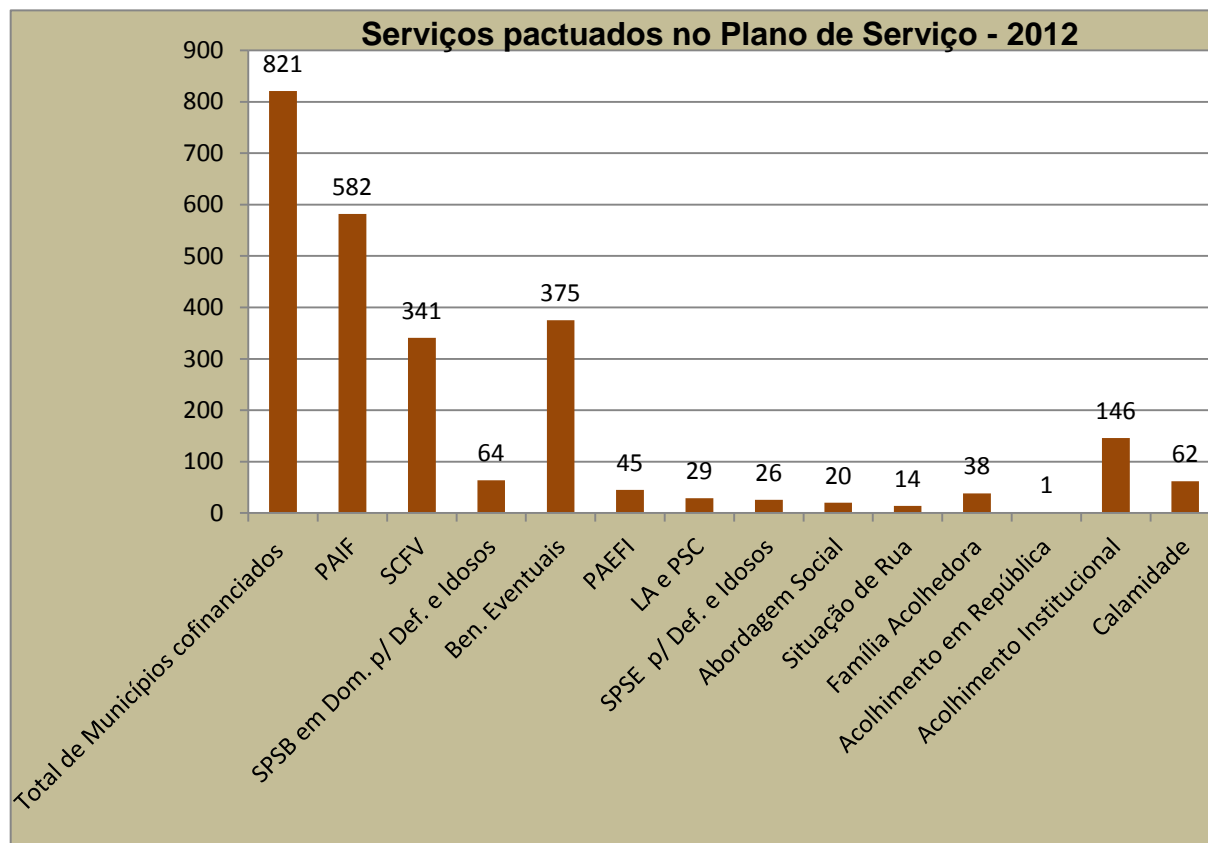
Tabela 15 - Número de atendimentos prestados pelos municípios no Serviço de Proteção em Situações de Calamidade e Emergências – Ago-Dez. de 2012.

Referência	Situação	Atendimento/mês					Média de atendimento por município
		Ago	Set	Out	Nov	Dez	
Agosto a dezembro/2012	Calamidades-total de pessoas atendidas	968	1.506	2.486	2.632	944	137,68

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIMSUAS/MG – 2014.

Ao levantar as informações registradas pelos municípios no Plano de Serviço de 2012, verifica-se que os serviços socioassistenciais da Proteção Básica, bem como os benefícios eventuais são tidos como preferenciais na destinação do recurso do governo estadual, conforme ilustrado no gráfico abaixo, produzido a partir da pactuação destes entes federados no referido Plano.

Gráfico 1: Serviços pactuados no Plano de Serviço em 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIGCON/2014.

Verifica-se pelo gráfico acima que o PAIF foi o serviço que mais se destacou nos Planos de Serviços de 2012. Portanto, a opção pelo PAIF absorveu um maior volume de recurso do Piso Mineiro daquele ano, sendo que, dos 821 municípios contemplados com o cofinanciamento naquele ano, 582 optaram por este serviço em seus planos de serviço. Essa escolha faz sentido, haja vista que o CRAS, com seu serviço PAIF, é o carro-chefe da Proteção Básica do SUAS e, de acordo com o Censo SUAS, Minas Gerais contava com 1068 equipamentos instalados em 814 municípios em 2012, enquanto existiam apenas 222 CREAS, equipamento da Proteção Especial, unidades instaladas em 209 municípios.

Outro motivo que pode ter levado à escolha do PAIF no Plano de Serviço é que os municípios podem utilizar de todo o recurso do Piso Mineiro para custear despesas com pagamento de pessoal, ou seja, da equipe de referência do CRAS; enquanto do recurso federal destinado ao PAIF, o Piso Básico Fixo, o limite para pagamento de pessoal é de 60%, conforme disposto na Resolução CNAS, nº 32 de 28 de novembro de 2011.

Outra opção evidenciada pelos municípios por meio do Plano de Serviço de 2012 foi os Benefícios Eventuais: foram 375 municípios a pactuarem os benefícios eventuais, o que significa um número considerável, que faz jus a uma reflexão. Conforme disposto no Art. 15 da NOBSUAS 2012, uma das responsabilidades do Estado é “destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS”. Em cumprimento a tal exigência, o Governo de Minas Gerais deixa a critério dos municípios, a contemplação, ou não, dos recursos do Piso Mineiro para atender aos Benefícios Eventuais. Essa escolha por parte dos municípios é explicada por não existirem recursos federais destinados aos Benefícios Eventuais, ou seja, estes benefícios não são cofinanciados pela União, sendo estes, custeados apenas com recursos municipais. Nesse sentido, o Piso Mineiro surge como um complemento, subsidiando os municípios nas despesas com estes benefícios.

3.2 A execução financeira do cofinanciamento estadual pelos municípios mineiros

O SUAS organiza a execução da Política Nacional de Assistência Social de forma descentralizada. Neste sentido, as três esferas de governo assumem responsabilidades pela oferta dos serviços, seja pela execução direta, pelo acompanhamento ou pelo cofinanciamento das ações.

De acordo com a Resolução 034/2009, o desembolso de recursos financeiros do FEAS está condicionado ao encaminhamento, via web, das informações solicitadas no SIMSUAS. Os municípios devem ainda prestar contas de todos os recursos estaduais recebidos por meio do Demonstrativo Anual Físico Financeiro da Execução da Receita e da Despesa. Além disso, o registro de todos os serviços prestados deve ser realizado mediante apresentação do Plano de Serviços, que é cadastrado Sistema de Gestão de Convênios de Minas Gerais (SIGCON), para possibilitar o lançamento e a validação pelo gestor municipal e pelo conselho das informações referentes a cada exercício.

No que se refere ao acompanhamento, anualmente é disponibilizada a Prestação de Contas relativa às transferências de recursos financeiros destinados ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais continuados de assistência

social. É realizada por meio de Demonstrativo Anual Físico Financeiro da Execução da Receita e da Despesa, conforme estabelecido no Anexo I do Decreto nº 44.971 de 02 de dezembro de 2008, disponibilizada até 60 dias do ano subsequente ao ano de execução. Até 2011, o Demonstrativo Anual para a prestação de contas era disponibilizado no sítio da Sedese. A partir de 2012, o instrumento hospedou no SIGCON, mesmo ambiente virtual do Plano de Serviço.

A prestação de contas segue o seguinte fluxo: disponibilização do instrumental pela SEDESE aos municípios, preenchimento deste pela gestão municipal de assistência social, parecer de avaliação pelo CMAS e por fim, análise da documentação por equipe do estado (SEDESE, 2009).

O Demonstrativo Anual Físico Financeiro da Execução da Receita e da Despesa, ou simplesmente a prestação de contas referente aos recursos repassados por meio do Piso Mineiro Assistência Social em 2012, foi disponibilizado aos municípios em novembro de 2013, no SIGCON e permaneceu aberto para preenchimento até 30 de junho de 2014. Vale ressaltar que o primeiro prazo foi em 20 de novembro; o segundo, em 30 de maio e, mais uma vez, o prazo foi prorrogado conforme pactuação na CIB por meio da Resolução CIB nº 3, de 16 de maio de 2014 que dispõe sobre a prorrogação do prazo para preenchimento do Demonstrativo Anual Físico Financeiro da execução da Receita e da Despesa 2012.

Mesmo estando disponível para preenchimento, é possível extrair informações dos Demonstrativos já finalizados e analisá-las, tendo um resultado parcial dos gastos e saldos existentes nas contas bancárias dos municípios, oriundos do cofinanciamento estadual por meio do Piso Mineiro, em 2012.

A partir de informações obtidas no SIGCON, pode-se verificar que ao longo de 2012, 817 municípios¹⁸ receberam o cofinanciamento do Governo de Minas, equivalente a 07 parcelas, totalizando um montante de R\$ 23.351.685,95, sendo que as 5 parcelas restantes foram repassadas aos municípios em fevereiro de 2013. De acordo com informações coletadas junto à DGFEAS, as primeiras parcelas do cofinanciamento referentes ao exercício 2012 foram repassadas aos municípios em junho de 2012, para aqueles que decretaram e homologaram estado de calamidade

¹⁸ De acordo com a programação de cofinanciamento para o ano de 2012, 822 municípios deveriam receber o Piso Mineiro. Porém, 01 município não aceitou o cofinanciamento no referido ano e outros 4 municípios tiveram problemas com as contas correntes, recebendo os valores referentes a 2012 somente em 2013.

pública, em razão das chuvas que ocorreram no primeiro trimestre do referido ano; enquanto o restante recebeu em julho e agosto daquele mesmo ano.

A tabela abaixo representa o fluxo financeiro do ano de 2012, tendo como referência o Demonstrativo Anual Físico Financeiro da Execução da Receita e da Despesa do referido ano.

Tabela 16 - Fluxo financeiro 2012 (R\$)

Saldo Financeiro apurado no Exercício Anterior (31/12/2011)	Recursos Financeiros Transferidos pelo FEAS (07 parcelas)	Rendimentos de Aplicações	Recursos Financeiros Gastos pelos municípios	Saldo Financeiro apurado no Exercício em 31/12/2012
6.777.335,48	23.351.685,95	404.964,31	16.440.611,69	13.690.867,36

Fonte: Sigcon Saída – disponível em <http://saida.convenios.mg.gov.br/>

Ao comparar a tabela acima à tabela 2 (Escalonagem e valores investidos por ano e número de municípios beneficiados), pode-se verificar que no ano de 2012, o valor previsto para repasse pelo governo estadual não correspondeu ao valor real recebido pelos municípios. Das 12 parcelas a serem repassadas, apenas sete parcelas foram efetivamente transferidas. Significa que, da proposta de repasse na ordem de R\$ 36.682.284,00 /ano, o governo estadual repassou o valor de R\$ 23.351.685,95, correspondente a cerca de 63% dos recursos previstos.

No que se refere à prestação de contas, dos 817 municípios que receberam o Piso Mineiro em 2012, 19 estão em processo de preenchimento do Demonstrativo e 27 foram preenchidos pela gestão municipal e aguardam aprovação do CMAS. Ou seja, 46 municípios ainda não prestaram contas dos recursos recebidos. Dos 771 municípios que prestaram contas, 243 não usaram do recurso naquele ano para desenvolver as atividades previstas em seu plano de serviço, o que representa um valor R\$ 4.797.984,38 (aproximadamente 20%) que foi repassado aos municípios e permaneceu em conta, sem execução.

Os resultados da análise demonstram fragilidade na regularidade do repasse por parte do Estado, motivo que pode explicar o porquê de os municípios não fazerem distinção do que é realizado com o Piso Mineiro e com recursos federais, tendo o primeiro apenas como complemento do segundo. E, por parte dos municípios foi possível concluir que, dos recursos repassados em 2012, observou-se

a existência de saldos financeiros resultantes da não execução da totalidade dos recursos recebidos do cofinanciamento Estadual.

Em suma, percebe-se que a questão da não regularidade do repasse por parte do estado, desencadeia uma descrença por parte dos municípios, por não poderem firmar nenhum compromisso financeiro que tenha cumprimento de prazos por se tratar de um recurso que não é garantido mensalmente.

Ao analisar o novo padrão de financiamento da política de assistência social constata-se avanços significativos, especialmente no que se refere ao cofinanciamento estadual, o Piso Mineiro. Novos critérios de partilha e novas formas de repasses de recursos reformularam o padrão anterior, favorecendo e potencializando a construção do SUAS no estado. A mudança principal e mais significativa, inquestionavelmente foi da consolidação do repasse automático fundo a fundo e o estabelecimento de critérios de partilha mais justos. Inegavelmente, há de se reconhecer que o cofinanciamento por meio do Piso Mineiro possibilitou flexibilidade na destinação dos recursos, respeitando a autonomia dos entes subnacionais.

É fato que a análise sobre o cofinanciamento do Suas se refere apenas ao ano de 2012, o que configura um quadro parcial e, por se tratar de uma ação demasiadamente recente, ainda se encontra em um estágio passível de investigação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste trabalho, tratar sobre a forma como a gestão municipal utiliza dos recursos do cofinanciamento do estado de Minas Gerais, o Piso Mineiro de Assistência Social, na promoção da política de assistência social no estado.

Para tanto, foi necessário realizar uma revisão bibliográfica sobre as temáticas que permeiam essa área, como as implicações da informação, monitoramento e avaliação, bem como sobre a política de assistência social em si e sua forma de organização, a partir do SUAS. A pesquisa bibliográfica contribuiu para embasar a análise e para destacar as principais reflexões teóricas acerca do tema, proporcionando uma melhor compreensão da importância da disseminação das práticas de monitoramento, avaliação e gestão da informação, enquanto ferramentas de apoio ao processo de tomada de decisão.

No tocante à pesquisa de campo, optou-se pela análise de informações levantadas nos sistemas SIMSUAS e SIGCON, sendo o primeiro para o levantamento da execução física contida nos questionários preenchidos mensalmente pelos municípios. No caso do segundo, para o levantamento dos serviços pactuados pelos municípios no Plano de Serviço de 2012, nos quais são alocados os recursos do Piso Mineiro e o levantamento da execução financeira por meio da prestação de contas referente àquele ano.

De início, considera-se importante destacar que, do recurso repassado aos municípios em 2012, verificou-se que o saldo existente nas contas dos municípios no último dia do referido ano, foi equivalente a 58,7% do valor transferido pelo estado.

Outra observação válida é a de que o Estado não usa das informações contidas nos questionários do SIMSUAS para nenhuma ação efetiva com os municípios, no sentido de avaliar se o repasse está, ou não, sendo um adicional na otimização dos serviços. Em nenhuma situação o repasse do Piso Mineiro foi bloqueado ou suspenso, por motivo de não preenchimento dos questionários do SIM ou Demonstrativos Físico Financeiro da Receita, mesmo sendo estes motivos de bloqueio, conforme dispõe as normativas vigentes.

Para os municípios que não usaram dos recursos estaduais ao longo de 2012, conforme apurada nos comentários dos gestores (aba de preenchimento obrigatório na prestação de contas) foram elencadas três justificativas recorrentes,

quais sejam: uso de recurso próprio na execução dos serviços, falta de dotação orçamentária naquele ano para execução do recurso e por ser ano eleitoral não ser possível a execução, haja vista que o recurso foi repassado aos municípios no mês de junho daquele ano. Em análise às justificativas, os municípios registraram a continuidade dos serviços, apesar da não execução dos mesmos com recursos do Piso Mineiro.

Depreende-se que dos 23,3 milhões repassados em 2012 referentes às 7 parcelas do Piso Mineiro, apenas 9,6 milhões foram, de fato, executados pelos municípios, o que corresponde a 41,2% do recurso efetivamente gasto nos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais naquele ano. Em relação à execução física, esta não é precisa, uma vez que a informação do SIMSUAS não contempla somente a meta de atendimento realizada com recursos estaduais, mas de todo o atendimento nos equipamentos, não discriminando qual recurso foi utilizado para a prestação do serviço. Este pode ser um esforço interessante para um futuro trabalho.

Conclui-se que, diante das informações extraídas do sistema SIMSUAS, do Plano de Serviço e da prestação de contas do ano de 2012, os dados disponíveis não garantem que somente o recurso estadual, no caso, o Piso Mineiro, promove impacto nos resultados das ações no âmbito do SUAS nos municípios. Trata-se de um apoio financeiro que, apesar de dever ser regular e automático, conforme normativas, os municípios não tem a garantia do repasse mensalmente, o que pode comprometer a sistemática dos serviços. Outro ponto importante é que os recursos chegam ao município somente no segundo semestre, o que compromete as ações planejadas para o primeiro semestre do ano.

Ademais, ao preencher o plano de serviço, os municípios não informam somente as metas que serão executadas com o cofinanciamento estadual, mas referem-se à metas estimadas considerando conjuntamente os recursos federais, o que pode ser observado através do preenchimento dos questionários do SIMSUAS que não evidenciam a execução física atribuída somente aos recursos estaduais.

Outro fator comprometedor é a vinculação do Plano de Serviço ao repasse. O Estado disponibiliza o referido plano em fevereiro ou março e o preenchimento se arrasta até junho e alguns municípios finalizam somente em julho. A condição de finalizar o plano de serviço para ocorrer o repasse vai contra a chamada

transferência regular e automática, pois dessa forma o município não pode contar com o recurso no primeiro semestre do ano.

Sendo assim, as ações nos municípios são executadas utilizando recursos federais e/ou municipais e os recursos estaduais são usados na complementaridade, como apoio quando é repassado, pois dessa forma os municípios não ficam na dependência do Piso Mineiro para garantir a execução dos serviços e a promoção do SUAS no âmbito municipal.

Tem-se, portanto, o desafio de consolidar o repasse aos municípios de maneira sistemática, para que posteriormente seja possível avaliar se o Piso Mineiro promove impactos positivos e dessa forma seja considerado como ativo essencial e permanente para a avaliação de processos e impactos das ações da política de assistência social, e conseqüentemente, para o aprimoramento da gestão do próprio SUAS no estado, mais especificamente, em cada município.

O estágio atual da implantação do Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional desafia os gestores a aperfeiçoar as modalidades de financiamento vigentes. É necessário consolidar o repasse fundo a fundo, entre estados e municípios, com o objetivo de os primeiros apoiarem técnica e financeiramente os últimos, nas despesas relativas aos benefícios e serviços socioassistenciais com vistas a garantir a consolidação da política de assistência social. Essa providência altera a gestão financeira da assistência social, garante a continuidade dos atendimentos, agiliza os fluxos de transferência desses recursos, assegura a regularidade nos repasses e a continuidade na prestação dos serviços, em consonância com a forma descentralizada de gestão preconizada no rol da legislação brasileira nesta área, dirimindo grande parte das questões burocráticas vigentes até então.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba/PR. v.24, p.41-67, 2005.

ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.V. 1.

BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal. Brasília. 1988.

_____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 07 de setembro de 1993. Brasília. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. CapacitaSUAS, Caderno 3. Brasília: Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica, 1 ed, dez. 2013.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. 2013.

_____. _____. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília. 2011.

COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE. Resolução Nº 03, de 16 de maio de 2014. Dispõe sobre a prorrogação do prazo para preenchimento do Demonstrativo Anual Físico Financeiro da execução da Receita e da Despesa 2012. Belo Horizonte. 2014.

_____. Resolução Nº 07, de 23 de agosto de 2013. Pactua o monitoramento da qualidade da oferta dos serviços e a aplicação dos recursos estadual no âmbito do SUASMG. Belo Horizonte. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução n. 32, de 28 de novembro de 2011. Estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, de acordo com o art. 6º-E da Lei nº 8.742/1993, inserido pela Lei 12.435/2011. Brasília. 2011.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MINAS GERAIS. Resolução n. 380, de 08 de novembro de 2011. Aprova o Pacto de Aprimoramento de Gestão da Política de Assistência Social do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS

em Minas Gerais. Rev. Sociol. Polit. vol.19 no.39 Curitiba June 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000200015&script=sci_arttext

COSTA, Valeriano. Federalismo. In Avelar e Cintra, orgs. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Fundação Konrad Adenauer. Editora UNESP, 2004, 211 – 222.

Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. Revista do CAAP – 2009(1), Belo Horizonte, jan - jun 2009. Disponível em:

<http://www2.direito.ufmg.br/revistadocaap/index.php/revista/article/viewFile/25/24>

JANNUZZI, Paulo de Martino. “Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais”. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Número 1, Brasília, MDS/SAGI, Janeiro-Junho de 2011.

FARIAS, Luís Otávio. Monitoramento e Vigilância Social: consolidando conceitos e lançando novos olhares. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, jul. 2013.

NEPP/UNICAMP. In: SILVA, P. L. B, MELO, M. A. B. de. O Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. 2000.

KINGDON, W. John. Como chega a hora de uma boa ideia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete (org.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete (org.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

_____. Agendas, alternatives and public policies. Boston, Little Brown, 1984.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Decreto nº 409, de 27 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=411&comp=&ano=2012>. Acesso em 14/07/2014

_____. Decreto nº 411, de 28 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=411&comp=&ano=2012>. Acesso em 14/07/2014

_____. Decreto nº 736, de 27 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=411&comp=&ano=2012>. Acesso em 14/07/2014

_____. Lei nº 20.026, de 10 de janeiro de 2012. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2012. Belo Horizonte. 2012

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SEDESE. Gestão e acompanhamento das ações do PPAG: relatório técnico. Belo Horizonte: DGFEAS, 2007.

_____. Resolução nº 034, de 22 de abril de 2009. Institui e regulamenta o Sistema de Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais- SIM. Belo Horizonte. 2009.

_____. Resolução n. 459/2010, de 29 de dezembro de 2010. Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte. 2010.

_____. Resolução n. 16/2009, de 04 de março de 2009. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos do cofinanciamento estadual dos serviços e ações socioassistenciais continuados, e sua prestação de contas, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Belo Horizonte. 2011.

_____. Resolução n. 01/2012, de 06 de janeiro de 2012. Antecipa a transferência de recursos do Piso Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte. 2012.