

EFICIÊNCIA RELATIVA DOS GASTOS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

IGOR BARROSO STEINDORFER

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

DENISE MARIA MOREIRA CHAGAS CORREA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

ALESSANDRA CARVALHO DE VASCONCELOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

JISLENE TRINDADE MEDEIROS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Resumo

A compreensão do conceito de governança, sob o pilar da responsabilidade social, com foco na promoção da justiça social, enseja a necessidade de avaliação permanente da política pública de Assistência Social. No que diz respeito ao princípio constitucional da eficiência aplicado ao gasto público, este estudo teve como objetivo geral analisar as relações entre a eficiência relativa dos gastos dos recursos provenientes do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS). Para tanto, esta pesquisa documental, descritiva e de natureza quantitativa, utilizou-se da Análise Envoltória de Dados (DEA), com dados empilhados, para os anos de 2019 a 2022, considerando o modelo com retornos variáveis de escala orientados aos outputs (BCC-O). Ademias, é possível destacar que, em 2022, após a pandemia, quatro capitais alcançaram a fronteira da eficiência, sendo esse período (pós pandêmico) diferente e significativo entre os observados. Do ponto de vista prático, os resultados deste estudo subsidiam melhores decisões, sejam elas adotadas pelos gestores públicos definidores de políticas públicas, pelos gestores responsáveis pela definição da destinação dos recursos, ou ainda pelos gestores municipais responsáveis pela execução orçamentária dos recursos que atendem às minorias mais vulneráveis.

Palavras Chave

Eficiência relativa, gasto público, assistência social

EFICIÊNCIA RELATIVA DOS GASTOS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

1 INTRODUÇÃO

Embora, nas últimas décadas, as organizações venham mudando sua percepção acerca do papel da governança com vistas à promoção da justiça social, além dos esforços habituais voltados para a prosperidade do pilar econômico e a qualidade do pilar ambiental, buscando consonância com a teoria do tripé da sustentabilidade, a *Triple Bottom Line* (Elkington, 2012), o Estado brasileiro não refletiu essas mudanças.

Para fortalecer o debate, importantes evocar a eficiência enquanto princípio fundamental aplicado a toda a administração pública brasileira, que, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi acrescentado expressamente ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que já trazia os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Brasil, 1998, 1988).

Em 2020, somado às ofensivas neoliberais promovidas por governos que, insistentemente, negavam seu dever de garantir a efetividade das políticas públicas sociais, reduzindo seus financiamentos, precarizando serviços e suas estruturas, o Brasil e o mundo são surpreendidos com a chegada da crise sanitária causada pela proliferação do Novo Coronavírus-19 (Freitas, 2021).

Tendo em vista o estudo de Silva *et al.*, (2022) que identificou que a população brasileira está concentrada nas capitais do país, e que essas representam os maiores núcleos populacionais e as grandes concentrações urbanas, desse modo, com foco nas capitais, este trabalho se desenvolve em torno da seguinte questão: Qual a eficiência relativa dos gastos com recursos provenientes do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) das capitais brasileiras?

A partir da questão de pesquisa, o presente estudo tem por objetivo geral avaliar a eficiência relativa dos gastos com recursos provenientes do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) das capitais brasileiras. Especificamente, pretende-se: i) analisar a eficiência dos gastos referentes aos recursos provenientes do FNAS das capitais brasileiras nos períodos pré, durante e após a pandemia.

Neste sentido, o presente trabalho contribui com a literatura existente, e se diferencia dos demais citados, pelo fato de investigar a eficiência relativa dos gastos, com

recursos provenientes do FNAS, no âmbito das capitais brasileiras, além de delimitar-se no âmbito temporal aos anos de 2019 e 2022, não contemplados nos estudos anteriores.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEORICA

2.1 A Assistência Social e o Fundo Nacional da Assistência social (FNAS)

Em um contexto mais recente, a política da assistência social durante os anos 1990 é caracterizada pelo dilema estatal entre promovê-la efetivamente como direito social ou manter a continuidade das ações de natureza clientelista/assistencialista (Castro, 2018).

Durante o primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciou-se um movimento pela efetiva implantação da Lei nº 8.742/1993, conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023).

Nesse contexto, surge uma plataforma previsível de repasses financeiros, operado pelo SUAS em todo território nacional: o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), presente no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, com a edição de seu regulamento, anos depois, por meio do Decreto nº 1.605/1995, reeditado pelo Decreto nº 7.788/2012 (Passos; Santos; Scarpri, 2019; Brasil, 1993, 1995, 2012).

Mauriel (2020) reconhece os méritos da implantação do SUAS, contudo, adverte quanto à promoção da garantia de direitos aos cidadãos consignados aos velhos dilemas assistencialistas e clientelistas enraizados na política da assistência social, (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023; Carolo; Carvalho; Milani, 2022; Castro, 2018; Veroneze, 2017).

Mesmo com os esforços para a fortalecimento da política da assistência social por meio de um amplo arcabouço legal, percebe-se, no entanto, que a consolidação dessa política como um direito universal e parte integrante da seguridade social, concorre com medidas fiscais neoliberais e o chamado ajuste fiscal permanente, que acabam por inviabilizá-la (Silva, 2023; Behring, 2018).

Dessa forma, torna-se de suma relevância analisar a eficiência dos recursos financeiros empreendidos na execução da política da assistência social, por meio das transferências do Fundo Nacional de Assistências Social aos Fundos Municipais das capitais brasileiras, sobretudo no contexto da pandemia do Coronavírus-19, utilizando para tal a técnica da Análise Envoltória de dados (DEA), evidenciados na sessão seguinte.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 Análise dos Resultados

Esta subseção traz a estatística descritiva dos fatores utilizados como *input* e como *output* da análise envoltória de dados (DEA) demonstrados de forma consolidada por meio da Tabela 1.

Tabela 1 - Análise das medidas de tendência central e dispersão

Ano	Estatística	ORÇ	RH	INFRA	EXE_ORÇ	Q_ATEND	EFIC
2019	Min	2,0	52,0	8,0	0,6	0,1	22,9
	Max	19,0	1238,0	85,0	3,0	1,8	100,0
	Média	10,6	444,7	25,2	1,0	0,3	45,4
	Mediana	10,5	362,5	20,5	0,9	0,2	40,1
	Desvio Padrão	5,0	284,7	17,7	0,4	0,4	20,1
	Coeficiente de Variação	47,4	64,0	70,4	44,4	127,4	44,2
2020	Min	5,0	83,0	8,0	0,6	0,0	27,9
	Max	25,0	1137,0	84,0	1,2	1,4	82,2
	Média	12,7	444,3	25,3	1,0	0,3	45,0
	Mediana	12,0	388,0	20,5	1,0	0,2	42,8
	Desvio Padrão	4,9	261,5	17,5	0,1	0,3	13,6
	Coeficiente de Variação	38,7	58,9	69,1	15,2	108,4	30,2
2021	Min	5,0	66,0	9,0	0,6	0,1	28,3
	Max	25,0	1164,0	85,0	1,2	1,7	73,7
	Média	12,7	440,2	25,5	1,0	0,4	46,0
	Mediana	12,0	382,0	21,0	1,0	0,2	44,2
	Desvio Padrão	4,9	259,0	17,5	0,1	0,4	12,0
	Coeficiente de Variação	38,7	58,8	68,7	15,2	105,5	26,0
2022	Min	3,0	65,0	9,0	0,5	0,1	26,0
	Max	20,0	1108,0	84,0	1,6	3,3	100,0
	Média	8,7	454,4	25,5	1,0	0,6	60,7
	Mediana	7,0	404,0	21,0	1,0	0,4	53,9
	Desvio Padrão	4,5	270,9	17,4	0,3	0,7	23,8
	Coeficiente de Variação	51,4	59,6	68,1	30,5	123,1	39,1

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A Tabela mostrou que o orçamento médio *per capita* (*input* 1), que corresponde às quantias transferidas do FNAS para os Fundos Municipais de Assistência Social das capitais brasileiras aumentou de 10,6 em 2019 para um pico de 12,7 em 2020 e 2021 antes de declinar para 8,7 em 2022.

O valor das transferências do FNAS aumentou durante a pandemia e, em 2022, voltou a se aproximar ao patamar de 2019. A queda das médias deste *input* após a pandemia, em 2022, provocou o aumento da média de eficiência no período pós-pandemia, pois a redução dos *inputs* contribui para o aumento da eficiência, conforme mostra a Tabela .

No que concerne aos Recursos Humanos (*input* 2), a Tabela mostrou que a média permaneceu relativamente estável, em torno de 444 profissionais lotados nos dois equipamentos

analisados, de 2019 a 2021, ocorrendo um leve aumento na rede socioassistencial para uma média de aproximadamente 454 profissionais em 2022.

Com relação à Infraestrutura, que diz respeito à quantidade de equipamentos CRAS e CREAS das DMU's (*input* 3), a Tabela 1 mostrou que a média apresentou pouca variação, comportando-se sempre entre o patamar de 25,2 e 25,5, ao longo de todo o período e, com o a mediana ficou bem abaixo da média ao longo de todo o período, pode-se afirmar que mais da metade das capitais brasileiras prestaram serviços de assistência social com quantidade de equipamentos abaixo da média nacional de aproximadamente 25 equipamentos em todos os quatro anos.

Quanto ao percentual de execução do orçamento (*output* 1), em relação a mediana apresentada, essa só esteve abaixo da média em 2019 e foi exatamente igual à média de 2020 a 2022. Em face disso, com exceção do ano de 2019, nos demais anos objeto da análise, 50% dos municípios estiveram abaixo da média no que diz respeito ao percentual de execução do orçamento.

Isto posto, não justifica que os gestores públicos, diante da alta demanda por serviços assistenciais, tenham deixado de executar orçamentos que deixaram de ser convertidos em benefícios assistenciais ao longo de todo o período.

No que concerne a quantidade de atendimentos *per capita* (*output* 2), a Tabela 1 mostrou que a média esteve em tendência de crescimento ao longo do período, com média de 0,3, em 2019 e 2020, aumentando para 0,4 em 2021 e saltando para uma média de 0,6, em 2022, o dobro da média do período pré-pandemia.

No que diz respeito à estatística descritiva da eficiência, observou-se que durante a pandemia nenhuma das capitais atingiu a fronteira de eficiência, uma vez que os valores máximos em 2020 e em 2021 não chegou a 100%, enquanto foram observadas capitais sobre a fronteira de eficiência nos anos de 2019 e 2022 (Valor Máximo=100%).

Além disso, a mediana foi inferior à média de eficiência ao longo de todo o período, o que indica que mais da metade das capitais estiveram abaixo da média nacional. Observou-se ainda um salto na média de eficiência no ano de 2022, o qual pode ser explicado pelo aumento na média da quantidade de atendimentos no mesmo ano.

4 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objeto a análise da eficiência dos gastos com assistência social das 26 capitais brasileiras com recursos do FNAS, no período de 2019 a 2022, portanto,

contemplou desde o ano imediatamente à pandemia até o ano após o final da pandemia, o que permitiu a comparabilidade dos resultados no contexto da pandemia com os resultados antes e depois dela.

Importante mencionar que, a eficiência foi avaliada pela análise envoltória dos dados, modelo BCC, orientado aos *outputs*, com dados empilhados de 2019 a 2022. Convém ainda destacar que, em 2019, período pre-pandemia, apenas duas capitais, Porto Velho e Macapá, foram eficientes.

Destarte, ressalta-se que durante a pandemia em 2020 e 2021, nenhuma capital alcançou a fronteira de eficiência. O aumento dos recursos disponibilizados (orçamento médio *per capita*), em virtude dos aportes extraordinários repassados aos municípios pelo FNAS para enfrentamento a crise sanitária e econômica, certamente contribuíram para isso.

Em 2022, com a queda dos recursos, que não mais contaram com aportes extras, e o aumento da quantidade de atendimentos permitiu que quatro capitais alcançassem a fronteira da eficiência: Rio de Janeiro, Boa vista e Macapá e São Paulo.

Os resultados deste estudo contribuem para a otimização da gestão pública e tem potencial para aprimorar a governança pública, uma vez que aumentar a efetividade das políticas públicas de assistência social contribui para a efetividade da justiça social, que é uma das dimensões da responsabilidade social da governança pública.

Como sugestões para estudos futuros, propõe-se a replicação deste trabalho contemplando todos os recursos que financiam a política da Assistência Social dos municípios, portanto, além dos recursos do FNAS, sugere-se analisar os repasses dos Fundos Estaduais e os recursos provenientes das contas dos Tesouros dos municípios.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. **Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no brasil da redemocratização**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES/AS DE SERVIÇO SOCIAL, XVI, Vitória, 2018. Anais [...] Em Tempos de Radicalização do Capital, Lutas, Resistências e Serviço Social. Brasília: ABEPSS, v. 1. p. 1-15. 2018.
- BRASIL Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o fundo nacional de assistência social, instituído pela lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 ago. 2012, p. 5, col. 2.
- _____. Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 28 ago. 1995, p. 13141.
- _____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 8 dez. 1993, p. 18769.
- CAROLO, D. T. N.; MILANI, M. L.; CARVALHO, K. V. **Financiamento da Assistência Social: avanços e ameaças à política pública de inclusão social**. DRD - Desenvolvimento Regional em debate, v. 12, p. 265-290, 2022.
- CASTRO, M. S. P. A. **Política pública de assistência social e o estado brasileiro: assistencialismo, universalização ou focalização?** Natal: Edufrn, p. 247, 2018.
- ELKINGTON, J. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.
- FREITAS, R. M. **Serviço Social, Política de Assistência Social e a pandemia da COVID-19**. Revista Libertas, v. 21 n. 2 2021.
- PASSOS, L.; SANTOS, A. A.; SCARPARI, A. **Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas**. Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 91-109, jan./jun. 2019.
- SILVA, F. F.; GOMES, A. M.; BARBOSA, A.; LUCENA, W. G. L. Eficiência do gasto público em ações e serviços de saúde nas capitais brasileiras. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 41, n. 3, p. 176-192, 2022.
- SILVA, M. M. **Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho** Revista Katálýsis, v. 26, núm. 1, janeiro-abril, pp. 139-148, 2023.
- SPOSATI, A.; ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. **Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais?**. Revista Vértices, [S. l.], v. 25, n. 2, p. e25220624, 2023.
- VERONEZE, R. T. **A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais / The Brazilian Social Assistance Policy and the reckless threat to social rights**. Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 345–359, 2017.