

ESTUDO TÉCNICO

Nº 22/2012

Concepção e cálculo do Índice
de Gestão Descentralizada do Sistema
Único de Assistência Social – IGD SUAS

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO A, SALA 323

CEP: 70054-960 BRASÍLIA-DF TEL: 61 3433 1501

Estudo Técnico

Nº 22/2012

Concepção e cálculo do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS

Equipe técnica do Estudo

Rafael Barreto

Paulo Jannuzzi

Revisão

Enrico Martignoni

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na Secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação nos *Cadernos de Estudos*, na *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* (RBMA) ou em outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *SUAS; IGD-SUAS; Aprimoramento da gestão*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

O presente Estudo Técnico apresenta a concepção e metodologia de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, formulado com o propósito de fomentar o aperfeiçoamento da gestão municipal e estadual na seara da assistência social, em um contexto de rápida disseminação e ampliação dos serviços socioassistenciais prestados no País.

1. Contextualização

Em um País com aguda desigualdade social como o Brasil, as políticas de assistência social cumprem papel de importância basilar para a efetiva inserção social de parcela significativa de nossa população. Neste contexto, após o marco inicial da assistência social, consubstanciado na Lei 8.742/93 ou Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, o evento mais relevante para a consolidação efetiva da assistência social como política pública foi a institucionalização e regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, por meio da Lei 12.435/11, originalmente denominado PL/SUAS, a qual alterou a LOAS.

Especificamente, procedeu-se à alteração do artigo 12 da LOAS, agregando-se dentre as competências da União, no parágrafo II do aludido artigo: “II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)”

Neste contexto, o SUAS operacionaliza a assistência social de forma descentralizada, de forma análoga às outras principais políticas sociais como Educação e Saúde. Não obstante, é sabido que os municípios e estados enfrentam limitações de diversas ordens, especialmente financeiras, para implementação de suas ações de assistência social, o que pode dificultar uma maior aderência às diretrizes pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e também no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. A experiência recente do Programa Bolsa Família – PBF em incentivar o aperfeiçoamento da gestão do programa na esfera municipal por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD comprova a possibilidade de se obter resultados positivos por meio de repasses condicionados ao atendimento de patamares mínimos de qualidade na operacionalização de um programa, muito embora esse efeito esteja praticamente esgotado pelo atingimento dos patamares estabelecidos e a falta de atualização dos mesmos no caso do PBF.

Destarte, o objetivo deste Estudo Técnico é apresentar a formulação de um índice que condicione o repasse de incentivos financeiros para municípios e estados para apoiar a estruturação

local do SUAS, doravante denominado IGD SUAS, o qual configura-se mais amplo em escopo e complexidade do que o IGD do PBF, tendo em vista também a maior extensão e gama de serviços e atividades operacionalizados no âmbito do SUAS frente ao PBF. Não obstante, priorizar-se-á que sua fórmula de cálculo seja simples, de forma a aumentar sua inteligibilidade pelos gestores e, por conseguinte, o foco destes agentes em aspectos considerados cruciais para a gestão do SUAS.

Nesse contexto, para além de mensurar e fomentar avanços na gestão municipal e estadual do SUAS, o IGDSUAS balizou-se também pelo pressuposto do reconhecimento da heterogeneidade dos municípios e seus respectivos contextos sociais de forma a também apresentar um viés em favor de localidades em situação de maior vulnerabilidade social.

2. Arcabouço normativo

Primeiramente, buscou-se pautar os elementos constituintes do IGD SUAS pela sua estrita observância às normas legais aplicáveis. Neste contexto, foram considerados pré-requisitos para o cômputo do IGD SUAS a estruturação na respectiva esfera (municipal ou estadual), de conselho, plano e fundo de assistência social¹, tendo em vista a obrigatoriedade da existência de todos para a consecução de repasses a municípios e estados destinados à assistência social, conforme determina o art. 30 da LOAS, bem como a apresentação de prestação de contas tempestivamente pelo gestor ao respectivo conselho e sua aprovação.

Esta tríade é responsável, respectivamente, pelo controle e participação social na política de assistência social nas instâncias locais; pelo planejamento dos serviços, programas e unidades de assistência social a serem ofertados ou implantados em seus territórios e, finalmente, pela operacionalização financeira dos recursos destinados à seara, sejam de origem federal, estadual ou municipal.

Em adição, serão demandados também para o cálculo do IGD SUAS o preenchimento anual do Censo SUAS pelo ente dos dados solicitados; a impositação dos dados requeridos no Demonstrativo Sintético SUASWeb; bem como, somente para o caso dos municípios, a existência de Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.

Posto de outra forma, estabeleceu-se que os eixos norteadores do SUAS, constantes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, deveriam ser direta ou indiretamente abarcados pelo IGD SUAS, ainda que parcialmente neste estágio inicial de implantação do IGDSUAS.

¹ A existência de plano de assistência social será aferida por meio do preenchimento de Plano de Ação no SUASWEB, devidamente aprovado pelo respectivo Conselho de Assistência Social.

Neste sentido, pode-se argumentar que os eixos do SUAS de: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa; recursos humanos; financiamento e; informação / monitoramento / avaliação serão respectivamente abarcados pelas dimensões constituintes do Índice de Desenvolvimento Sintético dos CRAS – IDCRAS (atividades realizadas, estrutura física, horário de funcionamento e RH), a serem detalhadas na próxima seção, no caso dos três primeiros eixos; pelo componente de execução financeira, calculado por meio do Demonstrativo Sintético SUASWeb, na questão do financiamento e, finalmente, através da obrigatoriedade de preenchimento deste último instrumento e do censo SUAS, como subsídio para o monitoramento destes entes na seara da assistência social.

Em adição, outro instrumento normativo utilizado é a Resolução CNAS nº 26, de 16 de setembro de 2011, especialmente das disposições constantes dos artigos 4 e 11, parágrafo único, as quais explicitam o papel determinante da área territorial dos municípios para o estabelecimento das equipes volantes de assistência social.

3. Aspectos conceituais do IGD SUAS

A partir do exposto anteriormente, pode-se descrever resumidamente o marco conceitual empregado pelo IGDSUAS pela assunção de quatro eixos ou pressupostos norteadores: a de que aperfeiçoamentos na gestão podem ensejar melhorias na oferta de serviços públicos; a oportunidade e possibilidade real de mensuração de aspectos meritórios ou de desempenho da gestão; o reconhecimento explícito da diversidade de contextos sociais existentes em nosso País, bem como de sua influência na gestão pública e, a necessidade de estrita aderência às normas legais aplicáveis.

Destarte, a partir do objetivo do IGDSUAS ser um instrumento para a distribuição de recursos em âmbito nacional para os municípios de forma a viabilizar o aperfeiçoamento de sua gestão em assistência social, a concepção deste instrumento abarcou dois objetivos distintos e complementares.

O primeiro versa sobre a adequada repartição dos recursos dentre as localidades, de forma a contemplar adequadamente as distintas realidades sociais, inclusive, mas não exaustivamente, em escala².

² Considere-se, por exemplo, a comparação entre os municípios de São Paulo/SP e Borá/SP, aquele com mais de 10 milhões de habitantes e este com pouco mais de 800 hab. Obviamente, o primeiro deve receber um montante maior de recursos, mesmo que seu contexto social seja de menor precariedade, tendo em vista a escala completamente distinta dos serviços, e correspondente gestão, entre esta localidade e o ente de Borá.

Efetivamente, concebeu-se a utilização de critérios que, conjuntamente, representassem adequadamente essa heterogeneidade com foco na assistência social.

O segundo concerne a mensuração estrita de aspectos meritórios da gestão, de forma a monitorar-se a evolução da qualidade da gestão em assistência social nos municípios e estados brasileiros.

Para além disso, o aspecto fundamental na proposta conceitual do IGDSUAS é que o mesmo seja utilizado como fator de indução à melhoria de aspectos prioritários para a gestão do SUAS. As variáveis selecionadas para composição do índice devem sinalizar claramente aos gestores municipais quais aspectos da gestão precisam ser melhorados e, sua aplicação no cálculo do repasse ser uma forma meritocrática de recompensar os esforços realizados por cada ente, sem desconsiderar as diferenças de contexto de realidade social e de gestão de recursos em que a Assistência Social se materializa e opera.

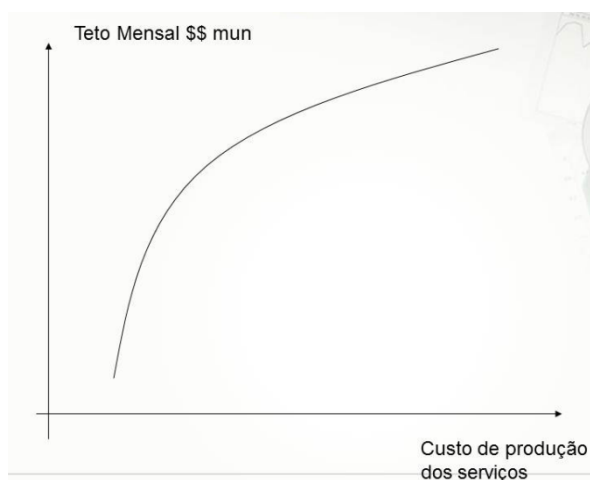
Neste contexto, o conjunto dos critérios para repartição de recursos define o teto mensal passível de ser transferido para cada ente, enquanto os itens relativos à gestão da assistência social correspondem ao IGDSUAS propriamente dito, o qual foi concebido de forma a variar de 0 a 1 e, aplicado ao teto mensal, fornece o repasse efetivo a cada município ou estado.

No âmbito dos critérios de repartição, objetivou-se uma correspondência com aspectos relevantes para a variação do custo de produção de serviços em assistência social pelos entes. Por conseguinte, fez-se necessário a inclusão de variáveis relacionadas ao dimensionamento da demanda por serviços de assistência social – AS e da complexidade para disponibilização dos mesmos, a qual pode variar em função da escala, diversidade de equipamentos e área de cobertura dos serviços ofertados.

Efetivamente, o princípio norteador é que o custo de produção de serviços possa ser representado por uma função côncava como a constante no gráfico 1, o que implica dizer na assunção de custos fixos significativos e custos marginais decrescentes para atendimento da demanda.³ Por outro lado, isto também quer dizer que patamares relativamente altos de custos de produção de serviços somente aconteceriam em localidades com níveis muito elevados de demanda pelos mesmos, o que equivale a dizer em municípios de grande porte populacional, os quais, pela atual estrutura tributária brasileira, têm um maior percentual de receitas próprias e são menos dependentes de transferências oriundas da esfera federal.

³ A concepção da teoria dos custos marginais decrescentes é de ampla utilização no campo da Economia e retrata todas as situações onde o custo variável de produção decresça à medida que se aumente o volume. De fato, após os gastos para estruturação de um CRAS, inclusive pessoal, os gastos seriam relativamente invariantes independentemente se a demanda fosse equivalente a 20% ou 80% de sua capacidade de atendimento.

Gráfico 1 – Teto Mensal (TM)



Fonte: Elaboração própria

Neste contexto, a concepção dos critérios de repartição pautou-se pelo objetivo explícito, baseado nas premissas anteriores, de buscar aportar montantes mais significativos especialmente para fazer frente aos gastos iniciais de implantação e aperfeiçoamento da gestão da assistência social e sua consolidação em pequena escala, tendo em vista sua relevância para a estruturação do SUAS como um todo, simultaneamente ao reconhecimento de uma maior dependência de recursos da União pelos municípios de reduzida população para o desempenho adequado de suas atribuições.

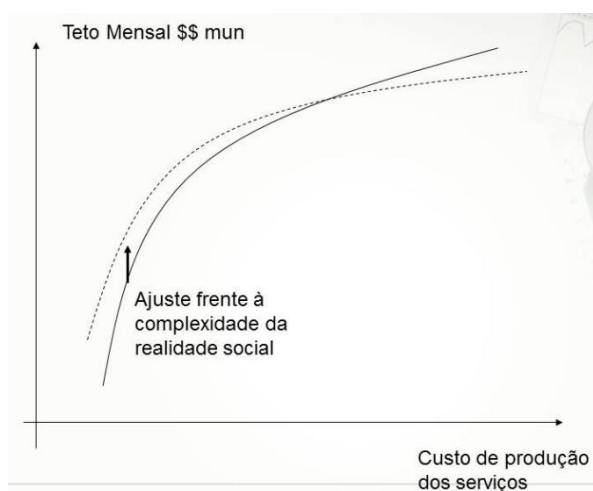
Em síntese, os componentes de repartição, que em conjunto constituem o teto mensal de repasse, devem servir como aproximações suficientemente amplas e sensíveis para que se abarque e diferencie adequadamente contextos municipais distintos, especialmente aqueles de maior vulnerabilidade social, os quais impõem desafios adicionais à gestão, seja pela complexidade do atendimento a ser prestado, seja pelas carências de recursos humanos, físicos e financeiros normalmente encontradas em tais contextos.

Respectivamente, para mensuração da escala, diversidade de equipamentos e área de cobertura dos serviços ofertados em âmbito municipal empregou-se a população constante do Cadastro Único, a quantidade de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e de Centros de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS, os quais hoje constituem-se nas unidades articuladoras da assistência social e, finalmente, a área municipal. Para os estados, a única diferença foi a substituição dos equipamentos de AS pela quantidade de municípios, tendo em vista a caracterização da ação estadual antes como de apoio técnico aos municípios do que de prestação direta de serviços.

Em adição, de forma a se considerar explicitamente as distintas realidades sociais de cada ente, utilizou-se também a taxa de extrema pobreza por município como uma aproximação para o grau de

vulnerabilidade social, com o intuito de também viabilizar um aporte relativamente maior de recursos em localidades com população particularmente vulnerável.

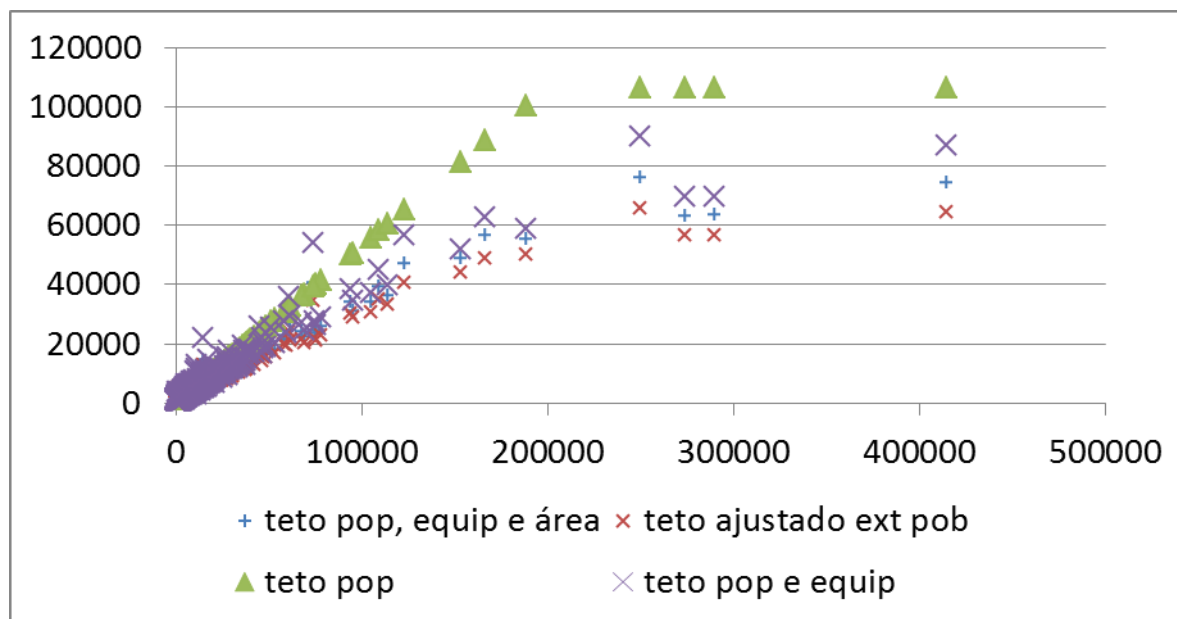
Gráfico 2 – Teto Mensal Ajustado por Extrema Pobreza



Fonte: Elaboração própria

A partir de simulações, resumidas no gráfico 3, pôde-se constatar que cada um dos componentes agregados à população constante do Cadastro Único contribui para suavizar a curva entre teto mensal e custo de produção de serviços, criando uma maior homogeneidade dos repasses por meio da redução dos valores para os grandes municípios e redistribuição dos mesmos para as localidades de menor porte, conforme previsto no modelo teórico.

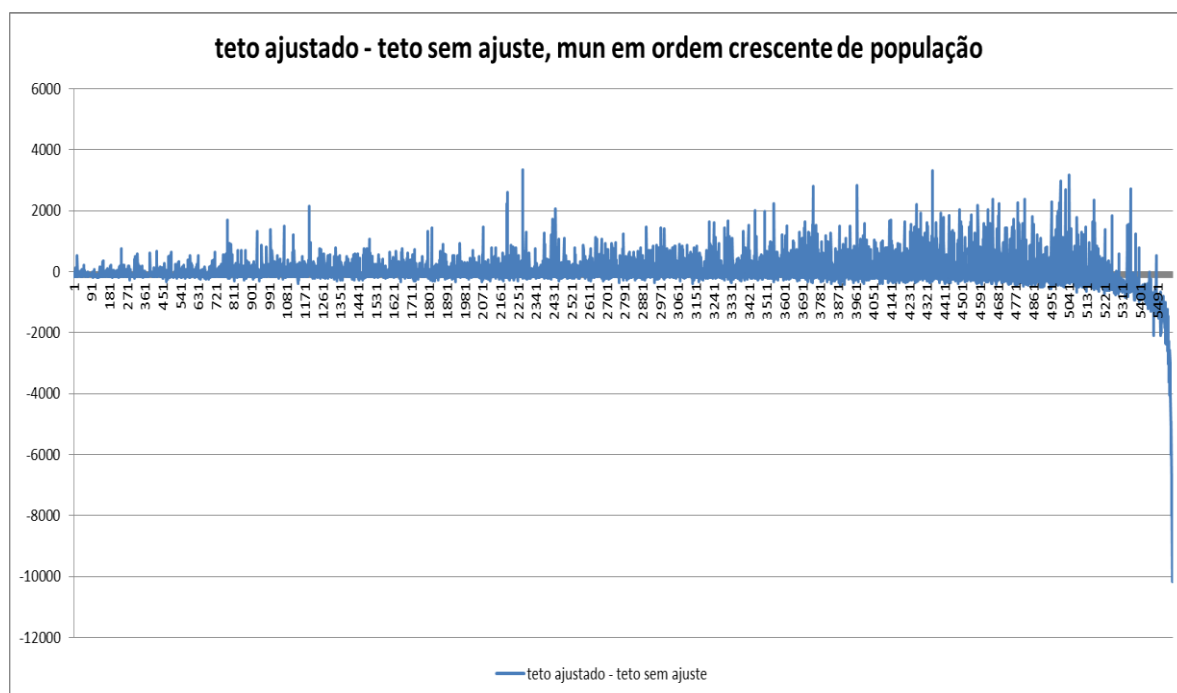
Gráfico 3 – Teto mensal por município (eixo y) x população constante no cadastro único (eixo x)



Fonte: Elaboração própria

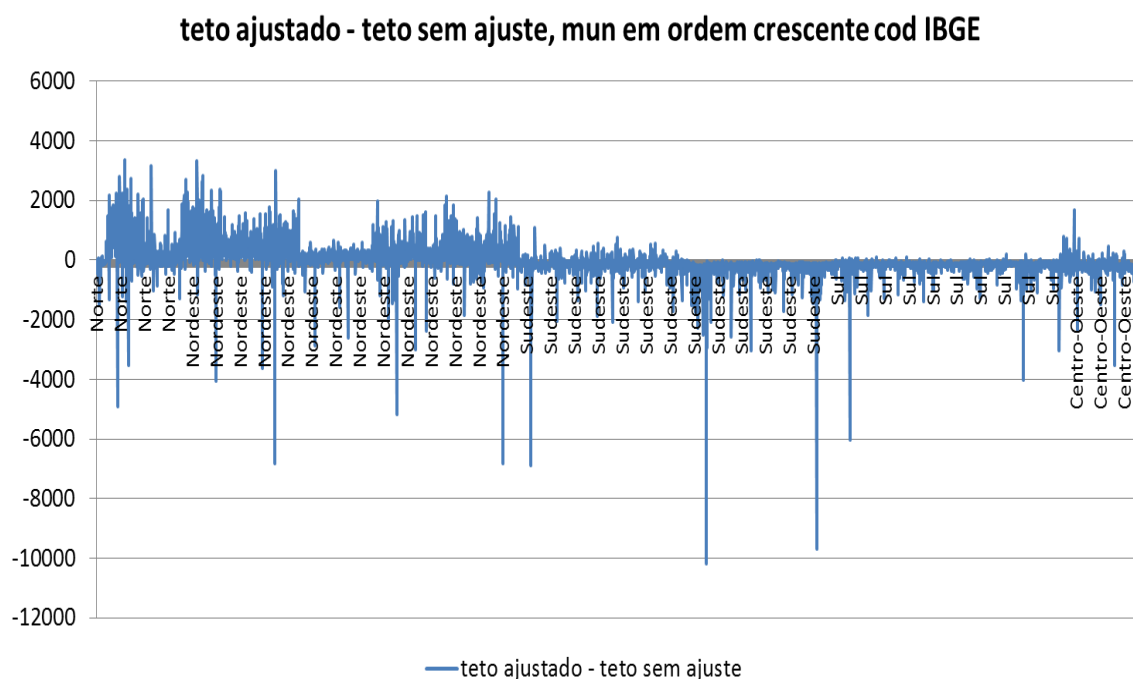
A utilização da taxa de extrema pobreza amplificou o efeito redistributivo na repartição dos repasses, especialmente em favor de municípios menores (tendo em vista as metrópoles e cidades de grande porte apresentarem, em média, taxas relativas de extrema pobreza inferiores à média nacional) localizados nas regiões Norte, Nordeste e MG, com um efeito misto no Centro-Oeste e em detrimento das localidades do Sul e Sudeste, conforme demonstrado nos gráficos a seguir.

Gráfico 4 – teto ajustado (com taxa de extrema pobreza) menos valor do teto sem ajuste (sem taxa de extrema pobreza), em ordem crescente de população dos municípios



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5 – comparação regional do teto mensal ajustado e sem ajuste pela taxa de extrema pobreza



Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, na composição do IGDSUAS optou-se pela adoção de variáveis que representem sinteticamente a qualidade ou nível de estruturação da gestão em assistência social. Neste contexto, abarcou-se as dimensões de recursos humanos, infraestrutura física, atividades realizadas e horário de funcionamento dos CRAS, por serem as principais unidades hoje da assistência social, responsáveis pela gestão territorial da mesma e também, privativamente, pela oferta do serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF.

Em adição, empregou-se o percentual de execução financeira dos recursos transferidos pelo MDS como síntese simplificadora do esforço despendido pelos entes na estruturação da gestão e dos serviços de assistência social em âmbito local.

Esses indicadores, bem como respectiva ponderação, periodicidade de coleta e fonte de dados estão discriminados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Componentes do IGDSUAS

Aspectos da gestão	Indicador	Peso	Periodicidade	Fonte
Dimensionamento RH	IDCRAS RH	0,2	Anual	Censo SUAS
Infraestrutura física	IDCRAS EF	0,2	Anual	Censo SUAS
Disponibilidade de serviços	IDCRAS HF	0,2	Anual	Censo SUAS
Atividades realizadas	IDCRAS AR	0,2	Anual	Censo SUAS
Execução financeira	Exec fin / total repassado FNAS	0,2	Anual	Demonstrativo sintético SUASWeb

Por sua vez, o caráter modular do índice lhe permite a agregação de outras variáveis no futuro, tão logo estejam disponíveis as respectivas bases de dados. Desta forma, poder-se-ia inserir informações complementares relativas a aspectos já abarcados, como a questão do cofinanciamento no âmbito da gestão financeira, para além da simples execução dos recursos; bem como dados concernentes a outras dimensões fundamentais do SUAS ainda não contempladas, como o controle social e a articulação com os serviços de saúde e educação.

Em adição, conceitualmente optou-se pelo estabelecimento de percentuais mínimos do IGDSUAS para consecução do repasse de incentivo à gestão, no caso, equivalente a 20%, pela percepção da necessidade de patamares mínimos de qualidade na gestão; bem como pela fixação de pisos para o repasse mensal no caso de entes que atendam ao percentual supracitado quando o valor calculado for considerado irrisório.

Finalmente, cabe ressaltar que o IGDSUAS foi concebido em um contexto de maior integração entre serviços socioassistenciais e benefícios, e também de disponibilidade restrita de fontes de dados, o que motivou, por exemplo, a utilização prioritária de aspectos dos CRAS em sua composição, tendo em vista a indisponibilidade de dados suficientes sobre outros aspectos ou unidades da assistência social.

Este quadro também pautou os pressupostos adotados para a operacionalização do IGDSUAS, consubstanciados fundamentalmente em sua simplicidade, a qual abarca a transparência metodológica da proposta e sua inteligibilidade para diferentes agentes; a utilização de fontes de dados fidedignas e auditáveis; a modularidade para inclusão de novas variáveis e aperfeiçoamentos posteriores; a aderência ao Plano Brasil sem Miséria, por sua importância no âmbito da assistência social, e também ao princípio redistributivo do Gasto Público, pela relevância da função distributiva do governo, no escopo da teoria das finanças públicas, correspondente à redistribuição de rendas por meio de transferências, impostos e subsídios governamentais.

Por fim, cabe salientar as fontes de dados utilizadas. Para cômputo das dimensões concernentes aos CRAS, bem como do total de unidades de assistência social CRAS e CREAS, empregou-se os dados do Censo SUAS 2010. Os dados de execução financeira foram obtidos no Demonstrativo Sintético Anual do SUASWeb, referente a 2009 (último exercício fechado). Os valores de área territorial, quantidade de municípios e taxa de extrema pobreza embasaram-se no Censo IBGE 2010. Por fim, a população constante do Cadastro Único, expressa em famílias e não indivíduos, foi fornecida pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, referente à posição de janeiro de 2011.

4. Sistemática de cálculo e aspectos empíricos do IGD SUAS

- Cálculo do Teto Mensal para municípios

Conforme aludido anteriormente, para obtenção do teto de repasse para os municípios adotar-se-á os critérios de população constante no Cadastro Único, quantidade de CRAS e CREAS em cada localidade e área municipal.

Não obstante, em função da grande variabilidade dos valores assumidos por estas variáveis, após análise de sua distribuição estatística optou-se pela adoção dos seguintes pisos e tetos:

População no Cadastro Único: mínimo de 2.000 famílias e máximo de 200.000 famílias (neste caso, o objetivo foi simplesmente suavizar o impacto das metrópoles brasileiras, no caso do teto, e viabilizar a obtenção de escala mínima para repasse, no caso do piso).

Área Municipal: mínimo de 100km² e máximo de 2500km² (valores razoavelmente próximos à distribuição do 1º e último decil desta variável, conforme quadro a seguir).

Quadro 2 – Resumo das estatísticas descritivas de componentes do teto mensal e do IGDSUAS

		Área km2	pop cad total	pop extr pobre 2010	access.idcras_médio2010	txextpob	cadfam
N	Valid	5.565,00	5.565,00	5.565,00	5.565,00	5.565,00	5.565,00
	Missing	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mean		1.527,89	11.358,84	2.923,13	5,68	0,13	3.456,86
Median		416,40	5.203,00	988,00	5,89	0,08	1.534,00
Std. Deviation		5.622,29	32.579,56	7.680,18	2,32	0,13	11.107,87
Skewness		13,49	18,35	21,05	-0,20	0,95	20,13
Std. Error of Skewness		0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Kurtosis		252,37	466,33	749,21	-0,66	-0,04	560,59
Std. Error of Kurtosis		0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Percentiles	5	83,00	770,60	57,00	3,00	0,01	238,00
	10	113,660	1.159,60	96,00	3,00	0,01	358,00
	25	204,45	2.331,00	281,50	4,00	0,03	707,00
	50	416,40	5.203,00	988,00	5,89	0,08	1.534,00
	75	1.025,30	11.490,00	3.322,00	8,00	0,22	3.373,00
	90	2737,580	22.383,00	7.215,40	9,00	0,33	6.616,20
	95	5.354,30	35.803,90	11.189,70	9,00	0,38	10.658,10

Em função da população do cadastro único responder pelo dimensionamento da demanda, adotou-se o peso de 50% para esta variável, frente a 30% para a quantidade de CRAS e CREAS no município e 20% para a área municipal.

Portanto, o teto mensal será o equivalente à multiplicação dos pesos acima pelos respectivos valores para as três variáveis apresentados por cada município (ajustados, no caso de população e área, conforme acima), dividindo-se sempre pelo somatório do valor de todos os municípios, de forma a se obter uma distribuição normalizada.

Matematicamente, temos: Teto mensal (TM) = f (c;d), onde c = complexidade da oferta de serviços, que se desdobra em quantidade de equipamentos (e) e área de cobertura (a); d = volume da demanda, representada pela população total no Cadastro Único (p).

Assim, para o município “i” ter-se-ia o teto:

$TM_i = \Sigma [(\text{peso pop} \times \text{pop } x_i) / \Sigma_{n=1}^{5565} \text{pop } x_n; (\text{peso área} \times \text{área } x_i) / \Sigma_{n=1}^{5565} \text{área } x_n ; (\text{peso qtd equip} \times \text{qtd equip } x_i) / \Sigma_{n=1}^{5565} \text{qtd equip } x_n]$ ou ainda

$$TM_i = \Sigma [(0,5 \times px_i) / \Sigma_{n=1}^{5565} px_n; (0,2 \times ax_i) / \Sigma_{n=1}^{5565} ax_n ; (0,3 \times ex_i) / \Sigma_{n=1}^{5565} ex_n]$$

Após a obtenção do teto mensal, procede-se ao seu ajuste pelo critério de priorização social, que convencionou-se equivaler à taxa de extrema pobreza (EP), conforme divulgada pelo Censo IBGE 2010, segundo a fórmula:

$$\text{Fator de ajuste (FA)}_i = 1 / (1 - EP_i)$$

Logo, o teto mensal ajustado (TMA) para o município “i” será igual a:

$$TMA_i = TM_i \times FA_i$$

Como o resultado da operação acima não é normalizado, efetua-se nova normalização para apuração do teto mensal ajustado final (TMAF)

$$TMAF_i = TMA_i / \Sigma_{n=1}^{5565} TMA_i$$

O valor específico do TMAF será o resultado de sua multiplicação por 90% do montante global de recursos disponíveis para repasse a fim de incentivo à gestão (os demais 10% seriam distribuídos para os estados). O montante global de recursos disponíveis dependerá da programação orçamentária do órgão competente, no caso, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

- Cálculo do teto de repasse para estados

De acordo com o disposto na seção dois, a obtenção do teto de repasse para os estados adotará como critérios a população constante no Cadastro Único, a área territorial e o quantitativo de municípios por estado.

Analogamente ao caso municipal, por força da população do cadastro único responder pelo dimensionamento da demanda, adotou-se o peso de 60% para esta variável, contra 20% para a quantidade de municípios e 20% para a área territorial do estado.

Por conseguinte, o teto mensal será o equivalente à multiplicação dos pesos acima pelos respectivos valores para as três variáveis apresentados por cada estado, dividindo-se sempre pelo somatório do valor de todos os estados (que corresponde, obviamente, ao valor nacional), de forma a se obter uma distribuição normalizada.

Matematicamente, temos: Teto mensal (TM) = f (c;d), onde c = complexidade da oferta de serviços, que se desdobra em quantidade de municípios (m) e área de cobertura (a); d = volume da demanda, representada pela população total no Cadastro Único (p).

Assim, para o estado “j” ter-se-ia o teto:

$$TM_j = \Sigma [(\text{peso pop} \times \text{pop } x_j) / \Sigma_{n=1}^{27} \text{pop } x_n; (\text{peso área} \times \text{área } x_j) / \Sigma_{n=1}^{27} \text{área } x_n ; (\text{peso qtd mun} \times \text{qtd mun } x_j) / \Sigma_{n=1}^{27} \text{qtd mun } x_n] \text{ ou ainda}^4$$
$$TM_j = \Sigma [(0,6 \times px_j) / \Sigma_{n=1}^{27} px_n; (0,2 \times ax_j) / \Sigma_{n=1}^{27} ax_n ; (0,2 \times mx_j) / \Sigma_{n=1}^{27} mx_n]$$

Depois de calculado o teto mensal, procede-se ao seu ajuste pelo critério de priorização social, que convencionou-se equivaler à taxa de extrema pobreza (EP), conforme divulgada pelo Censo IBGE 2010, segundo a fórmula:

$$\text{Fator de ajuste (FA)}_j = 1 / (1 - EP_j)$$

Logo, o teto mensal ajustado (TMA) para o estado “j” será igual a:

$$TMA_j = TM_j \times FA_j$$

Como o resultado da operação acima não é normalizado, efetua-se nova normalização para apuração do teto mensal ajustado final (TMAF)

$$TMAF_j = TMA_j / \Sigma_{n=1}^{27} TMA_j$$

⁴ Cabe ressaltar que, para os estados, a variável de população no cadastro único foi resultante do somatório dos valores apurados para esta variável de todos os municípios localizados na unidade da federação em questão com os ajustes de população efetuados por município, explicitados no início desta seção. Por outro lado, não houve ajustes para a área, a qual foi incorporada a partir da somatória dos dados originais de cada município, em função da menor variabilidade deste dado quando agregado por estado.

O valor específico do TMAF será o resultado de sua multiplicação por 10% do montante global de recursos disponíveis para repasse a fim de incentivo à gestão (os demais 90% seriam distribuídos para os municípios). Novamente, o montante global de recursos disponíveis dependerá da programação orçamentária do órgão competente, no caso, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, a qual também decidirá sobre o enquadramento da região da capital federal como município (Brasília) ou estado (Distrito Federal) para fins de cômputo do teto mensal.

- O cálculo do IGDSUAS

A mensuração da evolução no concernente ao desempenho na gestão da assistência social dar-se-á por meio da qualificação dos CRAS, avaliados nas dimensões de recursos humanos, horário de funcionamento, atividades realizadas e estrutura física, e a execução financeira pelo ente frente ao total repassado pelo MDS ao mesmo no respectivo exercício.

Para uma apresentação da metodologia para apuração dos estágios de desenvolvimento por dimensão dos CRAS, vide a publicação sobre o Censo SUAS 2009, produzida pela SAGI em parceria com a SNAS.⁵

Não obstante, para uma maior robustez na estratificação dos CRAS conforme seu desempenho na gestão, optou-se por um tipo de agregação distinto do adotado na aludida publicação, distribuindo-se estas unidades em seis categorias (ao invés de dez), conforme o quadro abaixo:

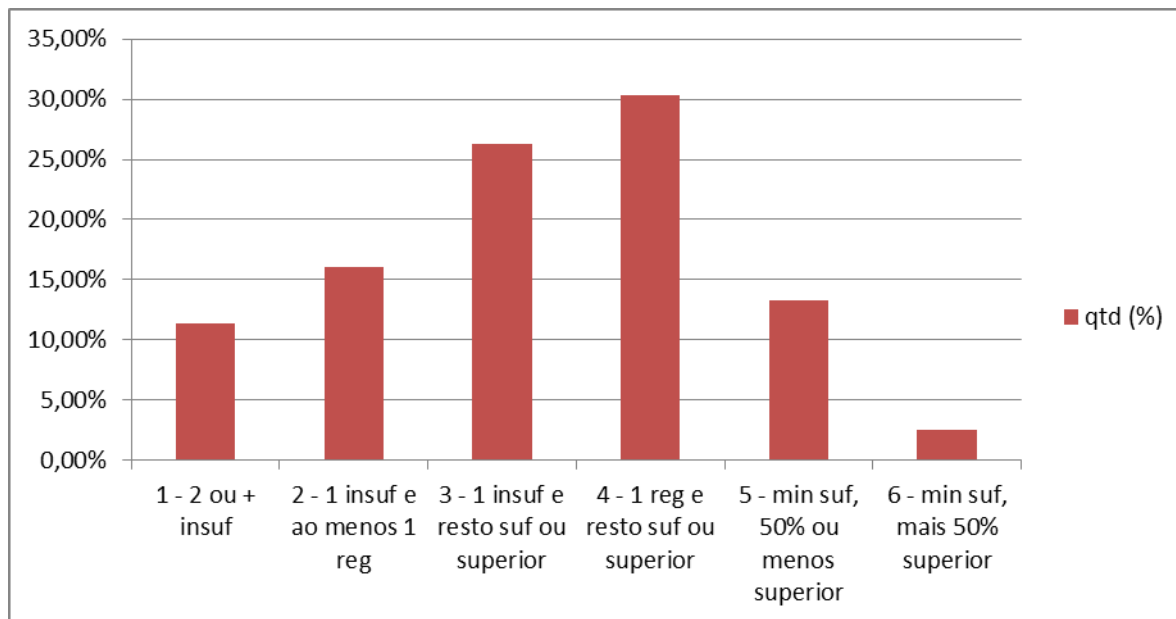
Quadro 3 – Categorias de desenvolvimento dos CRAS

<u>Classes</u>
1 – Duas ou mais dimensões no nível insuficiente
2 – Uma dimensão insuficiente e ao menos uma no nível regular
3 – Uma dimensão insuficiente e demais nos níveis suficiente ou superior
4 – Uma dimensão regular e demais nos níveis suficiente ou superior
5 – Todas as dimensões ao menos no nível suficiente, sendo 50% ou menos no nível superior
6 – Todas as dimensões ao menos no nível suficiente, sendo mais de 50% no nível superior

Esta classificação produziu a seguinte distribuição dos 6.801 CRAS registrados no Censo SUAS 2010, a qual reflete a situação destas unidades em setembro/2010:

Gráfico 6 – Distribuição dos CRAS por categoria de desenvolvimento ou desempenho na gestão

⁵ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2009 – CRAS. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 191p. (vide especialmente capítulo 4 p. 145-162).



A média para esta distribuição foi de 3,26. Destarte, para os CRAS atualmente existentes mas ainda não estruturados à época do Censo SUAS 2010, adotou-se o valor de 3,25 (arredondado para baixo).

Esta recombinação das variáveis do IDCRAS foi adotada no cômputo do IGDSUAS por apresentar claras vantagens com a categorização atual empregada, a qual abarca 10 estágios, alguns dos quais quase sem representatividade efetiva, ou seja, abarcam baixíssimo número de unidades CRAS, além de se aproximar mais de uma distribuição estatisticamente normal onde se tenha poucos registros nos extremos e a maior parte das ocorrências situada em valores intermediários, conforme gráficos a seguir:

Gráfico 7 – distribuição CRAS 2007/10 (atual)

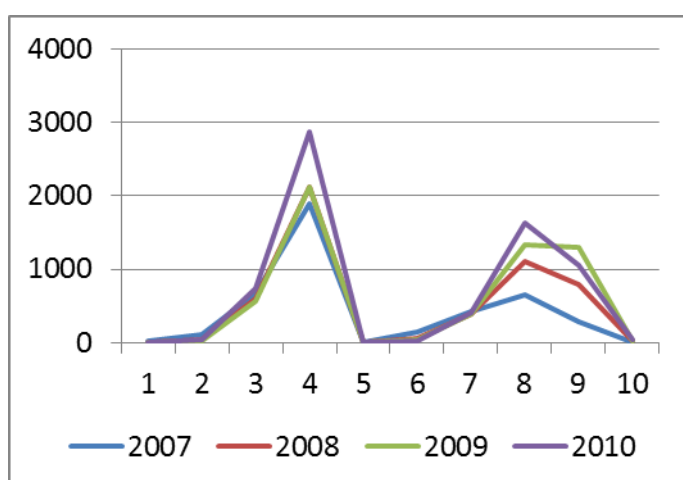


Gráfico 8 – distribuição CRAS 2007/10 (nova)

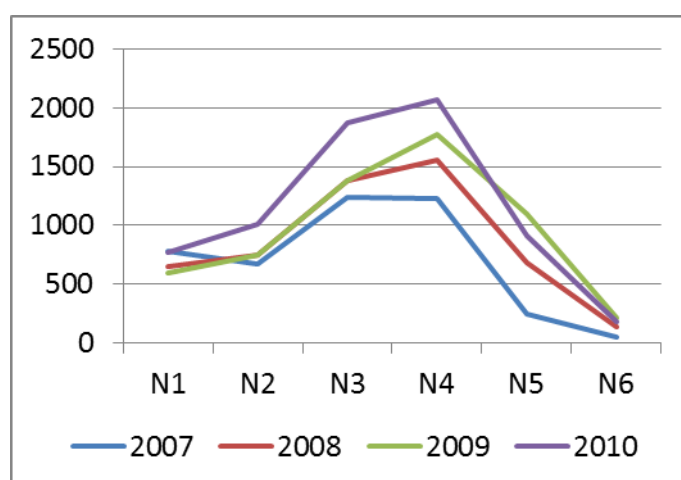


Gráfico 9 – comparação distribuição CRAS (atual) c/ curva normal

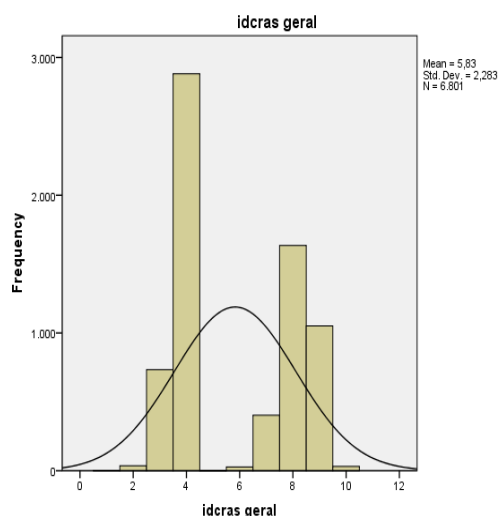
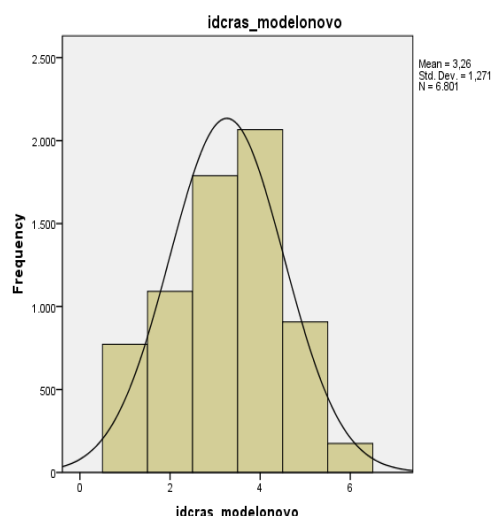


Gráfico 10 – comparação distribuição CRAS (nova) c/ curva normal



Tendo em vista representar quatro dimensões distintas, todas relevantes para a gestão da assistência social, esta variável foi computada com peso de 80%, contra 20% atribuídos à taxa de execução financeira pelo ente do total de recursos repassados pelo MDS a cada ano.⁶

Para cada município, a variável relativa aos CRAS foi dividida por seis (de forma a variar de 0 a 1), sendo que, para localidades com mais de uma unidade, o resultado final corresponde à média aritmética simples dos valores obtidos para cada centro, fornecendo-nos o Índice CRAS recombinação (ICR).

No caso da execução financeira, taxas iguais ou inferiores a 20% receberam valor 0, sendo que para o restante atribui-se uma pontuação proporcional à posição relativa de sua taxa de execução no intervalo entre 20% (cujo valor é 0) e 100% (cujo valor é 1). Logo, uma taxa de execução de 40% receberia o valor de $(0,4 - 0,2) / (1 - 0,2) = 0,2 / 0,8 = 0,25$ ou 25%.

Matematicamente, considerando-se o volume total de recursos repassados pelo MDS no âmbito da assistência social executados pelo ente (E), o volume total de recursos repassados pelo MDS (R), a taxa de execução financeira (TEF) é igual a:

$$TEF = (E / R - 0,2) / (1 - 0,2).$$

Como E/R pode variar de 0 a 1, qualquer valor de E/R menor ou igual a 0,2 resultará em uma TEF = 0.

⁶ O total de recursos repassados e respectivo valor executado por cada ente foram obtidos através do Demonstrativo Sintético do SUASWeb, Ano 2009, sistema operado pela SNAS destinado ao registro do planejamento, execução e prestação de contas dos recursos empregados na assistência social nas esferas municipal e estadual.

Por fim, o IGDSUAS seria obtido pela fórmula:

$$\text{IGDSUAS} = 0,8 * \text{ICR} + 0,2 * \text{TEF}$$

Para os estados, efetua-se procedimento análogo, sendo que se utiliza o valor médio de ICR e TEF para todos os municípios da UF, obtidos a partir da soma dos valores médios de cada município e sua divisão pela quantidade de municípios do estado.

- A obtenção do repasse mensal

Em geral, o repasse mensal a ser percebido por cada ente será obtido pela simples multiplicação de seus respectivos teto mensal e igdsuas.

Matematicamente, o repasse mensal (RM) para o ente “n” é calculado por meio da fórmula:

$$\text{RM}_n = \text{TM}_n \times \text{IGDSUAS}_n$$

Entretanto, como exposto nos aspectos teóricos do IGDSUAS, alguns condicionantes devem ser observados, explicitamente o alcance do patamar mínimo de desempenho (IGDSUAS maior que 0,2) e também o estabelecimento de pisos mínimos de repasse regular (R\$ 500/mês para IGDSUAS > 0,2) e de excelência (R\$ 1.500/mês para IGDSUAS > 0,9).

Neste contexto, a fórmula acima pode ser reescrita como a seguir:

$$\text{RM}_n = 0, \text{ se } \text{IGDSUAS}_n \leq 0,2$$

$$\text{RM}_n = 1.500 \text{ se } \text{TM}_n \times \text{IGDSUAS}_n < 1500 \text{ e } \text{IGDSUAS}_n > 0,9.$$

$$\text{RM}_n = 500 \text{ se } \text{TM}_n \times \text{IGDSUAS}_n < 500 \text{ e } 0,2 < \text{IGDSUAS}_n \leq 0,9.$$

$$\text{RM}_n = \text{TM}_n \times \text{IGDSUAS}_n, \text{ para todos os demais casos.}$$

Efetivamente, a partir do descrito anteriormente pode-se, com base em valores orçamentários hipotéticos disponíveis para repasse aos entes com o intuito de aperfeiçoamento da gestão em assistência social, simular o valor que seria recebido por cada município ou estado.

À guisa de ilustração, se a dotação orçamentária global para 2011 fosse de R\$ 53 milhões, e considerando-se que os recursos somente poderiam ser repassados após a aprovação da Lei 12.435/2011, sancionada em 6 de julho de 2011, então este montante teria de ser distribuído de agosto em diante.

Considerando-se o prazo para tramitação, e que de fato somente a partir de setembro os montantes pudessem ser transferidos, então ter-se-ia um teto global mensal de $\frac{1}{4}$ de 53 milhões ou R\$ 11,925 mi, sendo 90% deste valor para municípios e 10% para estados.

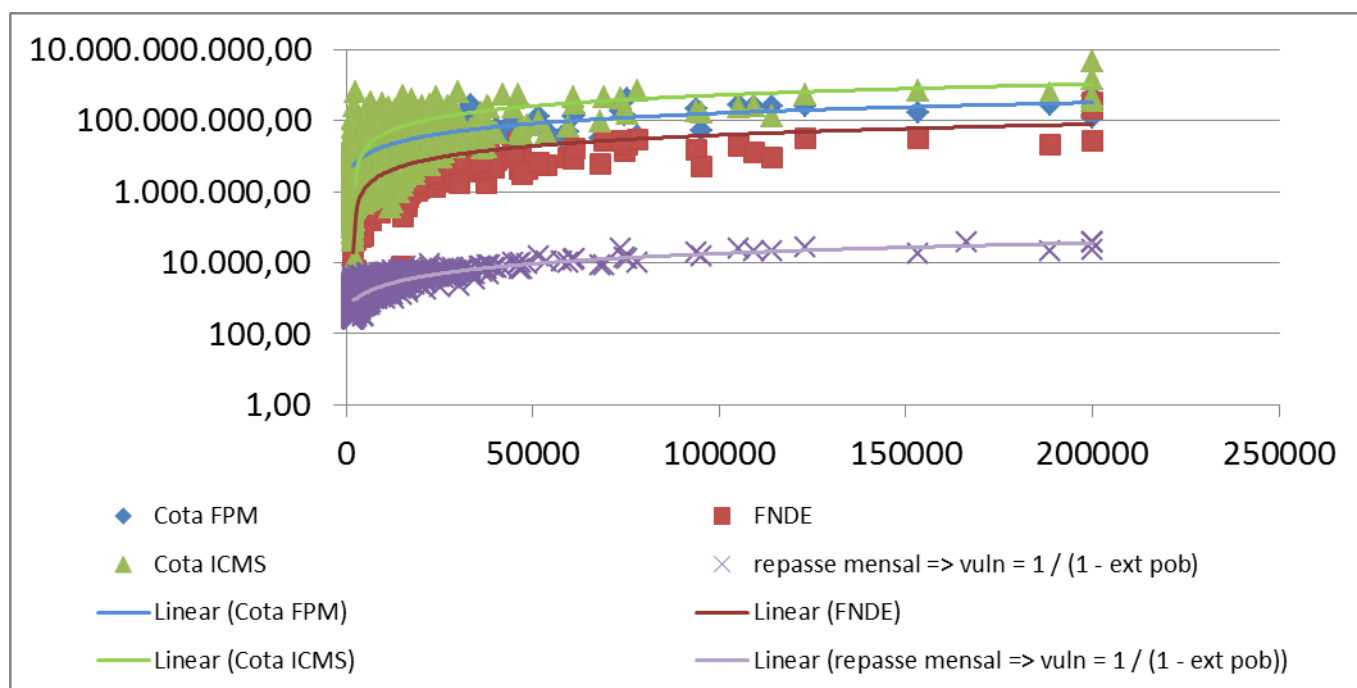
O IGDSUAS médio nacional foi de 0,56 para os municípios e 0,58 para os estados, e nessas condições alguns dos principais resultados seriam:

- 266 municípios não receberiam repasse por apresentar IGDSUAS $\leq 0,2$
- 877 municípios receberiam o repasse mínimo mensal de R\$ 6.000/ano.
- 39 municípios receberiam o repasse mínimo para excelência de gestão (IGDSUAS $> 0,9$) de R\$ 18mil /ano

Os dez municípios com maiores repasses mensais, todos metrópoles, receberiam valores entre R\$ 20 mil /mês e R\$ 40 mil/mês.

Por sua vez, a curva de distribuição dos repasses com o emprego do IGDSUAS, quando contraposta a receitas municipais selecionadas, mostra simultaneamente consistência, por meio da similaridade entre as distribuições, como também uma maior homogeneidade e caráter redistributivo, tendo em vista a menor amplitude entre os valores e a menor inclinação proporcional da curva.

Gráfico 11 – Comparação da distribuição do repasse mensal IGDSUAS com receitas municipais selecionadas



Eixo y em escala logarítmica, tendo em vista a disparidade das grandezas envolvidas

5. Considerações finais

No concernente ao poder de discriminação e robustez do IGDSUAS, cabem algumas considerações.

Primeiramente, deve-se ressaltar a relevância de manutenção da veracidade dos dados no preenchimento do Censo SUAS, base utilizada para o cálculo das dimensões referentes aos CRAS integrantes do IGDSUAS, tendo em vista seu caráter auto declaratório. Neste sentido, o próprio arcabouço teórico da teoria dos jogos preconiza que os agentes adotarão comportamento estratégico, na medida em que percebam que suas respostas influenciam o montante de recursos que receberão a título de IGDSUAS. Contudo, pode-se argumentar que este aspecto foi devidamente abordado pelos dispositivos da Resolução da CIT nº 8 de 14/07/2010⁷, a qual contempla inclusive a previsão de visitas a municípios por meio de sorteio.

Por outro lado, as simulações efetuadas com o IGDSUAS explicitaram que o mesmo logrou combinar a aderência aos princípios normativos e diretrizes constantes da PNAS com uma distribuição consistente com outras transferências relevantes para os entes, como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e a cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, acrescentando ainda um viés redistributivo salutar de recursos de municípios maiores para pequenas localidades, especialmente aquelas cuja população encontra-se em particular situação de vulnerabilidade social.

Neste sentido, o IGDSUAS atende suficientemente bem os critérios de validade, precisão e consistência fundamentais para a construção de um bom indicador, embora sinalize também a necessidade de estudos ulteriores para o aprofundamento da questão, inclusive com a possibilidade de agregação de outras variáveis ao seu cálculo, procedimento este perfeitamente plausível tendo em vista a modularidade do indicador.

Efetivamente, desdobramentos possíveis seriam a incorporação de informações do Registro Nacional de Atendimentos, a ser implantado nos CRAS e CREAS, que possibilitariam o dimensionamento efetivo do volume de atendimentos e serviços ofertados localmente, bem como a incorporação de outras dimensões essenciais à Assistência Social, como o controle social e a articulação com as instâncias de saúde e educação, e aspectos de basilar relevância como o acompanhamento do cofinanciamento e de atividades concernentes ao pacto de aprimoramento da gestão.

⁷ Publicada no Diário Oficial da União de 09 de agosto de 2011, Seção 1, p. 78-81.