

ESTUDO TÉCNICO

N.º 13/2014

Análise da evolução recente dos recursos humanos da Assistência Social a partir dos dados da ESTADIC, MUNIC e Censo SUAS.

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

No. 13/2014

Análise da evolução recente dos recursos humanos da Assistência Social a partir dos dados da ESTADIC, MUNIC e Censo SUAS.

Equipe técnica

Armando Simões

Revisão

Paulo Jannuzzi, Ricardo Dutra (SNAS/MDS), Patrícia Vieira da Costa (SESEP/MDS)

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 de 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: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Recursos Humanos; Assistência Social; ESTADIC; MUNIC; Censo SUAS*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

O presente estudo analisa a evolução recente do quadro de servidores públicos da área de assistência social no Brasil cotejando dados coletados pelas pesquisas ESTADIC e MUNIC, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e pelo Censo SUAS, realizado anualmente pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS). Os resultados da análise mostram que há um predomínio claro da esfera municipal na oferta da força de trabalho para a área de assistência social e que a participação dos estados vem se reduzindo ao longo dos últimos anos. Por outro lado, há um aumento líquido da oferta de recursos humanos para a assistência social (pela ampliação da oferta municipal) que acompanha o crescimento da rede de CRAS e CREAS, sendo que no caso dos CRAS o aumento também se reflete no aumento da capacidade média de atendimento por unidade. O estudo mostra também que há uma correlação negativa entre a capacidade de atendimento na área de assistência medida pela razão servidor/população vulnerável e o contingente de população vulnerável por unidade da federação. Ou seja, os estados e regiões com maiores contingentes de população vulnerável são os que apresentam menor capacidade de atendimento. Esse resultado aponta para a necessidade de criar incentivos para que os estados com maior vulnerabilidade de sua população possam ampliar sua capacidade de atendimento na área de assistência social.

1. Introdução

A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC – e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC – levantam, junto aos estados e municípios brasileiros, informações relativas à gestão pública estadual e municipal quanto a sua estrutura, dinâmica e funcionamento. Em particular, levanta dados sobre o quadro funcional dos estados e municípios, recursos institucionais, mecanismos de controle social, políticas de planejamento, programas e ações públicas dos governos estaduais e municipais. A MUNIC é realizada desde 1999, enquanto a ESTADIC teve início em 2012. A segunda edição da ESTADIC, realizada entre março e agosto de 2013 nas 27 Unidades da Federação, investigou, entre vários temas, os recursos humanos das administrações estaduais na área de assistência social. Por sua vez, a MUNIC, realizada em 2013, apresenta um suplemento para a área de assistência social que dá seguimento aos levantamentos realizados em 2005 e 2009. Os dados sobre os recursos humanos na área de assistência social e sobre as características gerais do pessoal ocupado permite que se avalie como esse quadro evoluiu ao longo dos últimos anos.

Neste estudo examino esta evolução cotejando os dados da ESTADIC e MUNIC com os dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), realizado anualmente pelo MDS desde 2007. O Censo SUAS fornece dados sobre a estrutura e a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios e estados brasileiros, identificando avanços e desafios para a implementação da política de Assistência Social no Brasil.

2. Análise da evolução dos recursos humanos da assistência social nos estados e municípios brasileiros.

Considerando-se todo o pessoal ocupado no conjunto da administração na esfera estadual em 2013, segundo a ESTADIC, a administração direta representava 87,5% do total, sendo 12,5% o percentual na administração indireta. Os estados detinham 2,7 milhões de trabalhadores na administração direta, dos quais 79,8% eram estatutários, 15,7% sem vínculo permanente, 3,0% apenas com vínculo em cargos comissionados, 0,8% eram estagiários e 0,6% tinham vínculo pela CLT. Entre 2012 e 2013 houve aumento de 4,3% no número de servidores da administração direta nos estados. Os maiores aumentos proporcionais ocorreram para os estagiários (45,3%), os sem vínculo permanente (15,0%), os comissionados (12,3%)¹, os celetistas (3,3%) e por último os estatutários (1,9%). As diferenças observadas entre 2012 e 2013 são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1: Pessoal ocupado na administração direta segundo o vínculo empregatício - BRASIL 2012/2013

	2012	%	2013	%	Δ(2012-2013)	Δ%
Estatutários	2166217	81.7%	2207080	79.8%	40863	1.9%
CLT	16484	0.6%	17023	0.6%	539	3.3%
Comissionados	74740	2.8%	83927	3.0%	9187	12.3%
Estagiários	16099	0.6%	23391	0.8%	7292	45.3%
Sem vínculo permanente	378616	14.3%	435551	15.7%	56935	15.0%
Total(1)	2652156	100.0%	2766972	100.0%	114816	4.3%

(1) Os dados ignorados das Unidades da Federação não constam da totalização nacional apresentada na publicação do IBGE, o que explica a diferença no total apresentado aqui de 35790 servidores a mais, referente ao estado de Alagoas (Fonte: ESTADIC-IBGE).

Quando se analisa as variações ocorridas no número de trabalhadores na área de assistência social nos estados, segundo a ESTADIC, nota-se uma tendência contrária à ocorrida na administração direta como um todo, ou seja, a área observou uma redução de 16% no total de trabalhadores entre 2012 e 2013, representando 3.235 trabalhadores a menos (Tabela 2). Os 17.148 trabalhadores da assistência social em 2013 representam 0,6% do pessoal ocupado na administração direta na esfera estadual. A Tabela 2 apresenta a variação

¹ A errata incluída na publicação corrige esse dado para 3,4%, contudo os dados apresentados nas tabelas da pesquisa confirmam o percentual de 12,3%.

entre 2012 e 2013 por natureza de vínculo. Os grupos “estagiários” e “sem vínculo permanente” observaram o maior crescimento. Além disso, nota-se que a proporção dos estatutários na área de assistência (57,4%) é bem menor que na média geral da administração direta da esfera estadual (79,8%), enquanto a proporção dos comissionados é significativamente maior (21,4% vs. 3,0%).

Tabela 2: Pessoal ocupado na área de assistência social segundo o vínculo empregatício – BRASIL 2012/2013

	2012	%	2013	%	$\Delta(2013-2012)$	$\Delta\%$
Estatutários	11356	55.7%	9840	57.4%	-1516	-13.3%
CLT(1)	2247	11.0%	47	0.3%	-2200	-97.9%
Comissionados	3912	19.2%	3664	21.4%	-248	-6.3%
Estagiários	694	3.4%	881	5.1%	187	26.9%
Sem vínculo permanente	2174	10.7%	2716	15.8%	542	24.9%
Total(2)	20383	100.0%	17148	100.0%	-3235	-15.9%

(1) A redução nesse grupo foi devida à correção do registro no estado do Ceará que, em 2012, informou equivocadamente, segundo o IBGE, o contingente de trabalhadores terceirizados da assistência social como pertencentes ao quadro celetista da administração estadual. Isso explicaria em parte a diferença de números observada em relação ao levantamento realizado pelo Censo SUAS (ver próxima tabela).

(2) Inclusive os servidores sem declaração de vínculo empregatício (Fonte ESTADIC-IBGE)

A mesma tendência de redução na força de trabalho na esfera estadual é constatada nos dados do Censo SUAS no período 2010-2012 conforme mostra a Tabela 3. Embora os números totais das duas fontes diverjam para 2012 em cerca de 10%, nota-se também uma redução de mais de três mil trabalhadores entre 2010 e 2012 (- 15,3%).

Tabela 3: Trabalhadores das Secretarias Estaduais de Assistência Social segundo o vínculo empregatício. – BRASIL 2010-2012

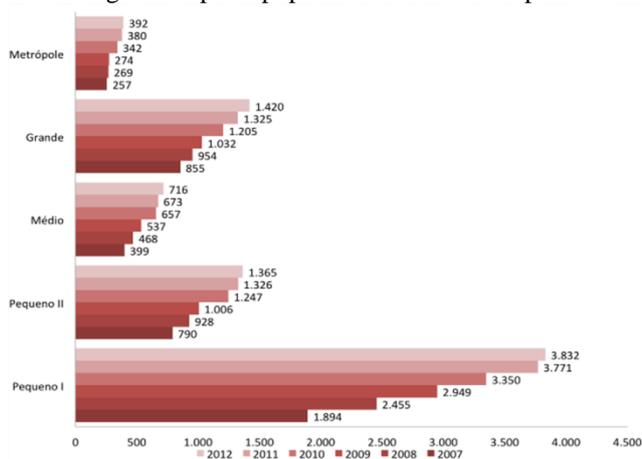
	2010	%	2011	%	2012	%	$\Delta(2012-2010)$	$\Delta\%$
Estatutários	11548	53.1%	9596	54.8%	10808	58.6%	-740	-6.4%
CLT	167	0.8%	2891	16.5%	2659	14.4%	2492	1492.2%
Comissionados	4717	21.7%	3259	18.6%	3200	17.4%	-1517	-32.2%
Outros	5329	24.5%	1760	10.1%	1766	9.6%	-3563	-66.9%
Total	21761	100.0%	17506	100.0%	18433	100.0%	-3328	-15.3%

Fonte: Censo SUAS (SAGI/MDS)

A redução do total de pessoal na área de assistência social na esfera estadual segundo os dados da ESTADIC e do Censo SUAS contrasta com o crescimento no número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) ao longo dos últimos anos (Figura 1 e Figura 2). Entre 2010 e 2012 o total de CRAS passou de 6.801 para 7.725, um aumento de 13,6% no número de unidades. O número de CREAS cresceu de 1.590 para 2.167 no mesmo período, representando um aumento de 36,3%.

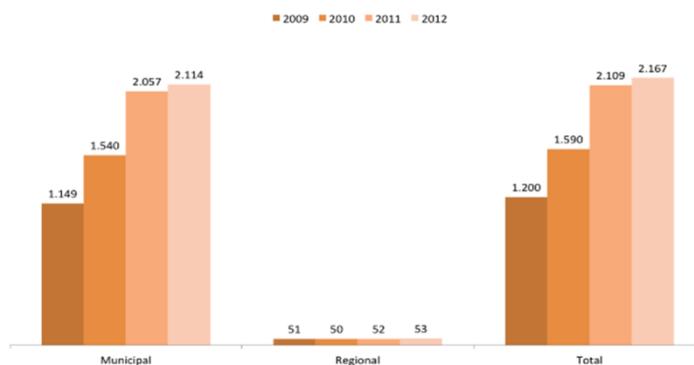
² Inclui os que atuam no órgão central e nas unidades de atendimento.

Figura 1: Número de CRAS segundo o porte populacional dos municípios - Brasil 2007-2012



Fonte: Censo SUAS 2012

Figura 2: Número de CREAS segundo a abrangência municipal ou regional - Brasil 2009-2012



Fonte: Censo SUAS 2012

Como o financiamento da rede de assistência social é compartilhado pelas três esferas de governo, é possível que as unidades de atendimento recebam funcionários de diferentes esferas e com diferentes tipos de vínculo. Portanto, é necessário avaliar a evolução do número de trabalhadores no sistema contabilizando os servidores estaduais e municipais em conjunto. A Tabela 4 mostra que, embora tenha havido uma redução dos trabalhadores vinculados à esfera estadual entre 2010 e 2012, o aumento no mesmo período dos trabalhadores vinculados à esfera municipal mais do que compensou as perdas ocorridas nos estados. O saldo final é positivo. Entre 2010 e 2012 dezenove mil trabalhadores foram incorporados ao sistema de assistência social, representando um crescimento de 8% na força de trabalho. Os municípios são os principais ofertantes do sistema, detendo 93% do total de trabalhadores da assistência social.

Tabela 4: Trabalhadores no Sistema de Assistência Social segundo a dependência administrativa - BRASIL 2010-2012.

	2010	%	2011	%	2012	%	Δ(2012-2010)	Δ%
Estados	21761	9.0%	17506	7.0%	18433	7.0%	-3328	-15.3%
Municípios	220730	91.0%	232085	93.0%	243136	93.0%	22406	10.2%
Total	242491	100.0%	249591	100.0%	261569	100.0%	19078	7.9%

Fonte: Censo SUAS

A inclusão das Unidades de Acolhimento no Censo SUAS, ocorrida em 2012 (Tabela 5), permitiu um retrato melhor da rede de assistência social, uma vez que trouxe para o Censo as estruturas de serviços ligados à esfera pública não estatal apoiados ou não pelo poder público. A assistência social se desenvolveu durante muito tempo no Brasil apoiada em instituições filantrópicas e similares da esfera pública não estatal (em grande parte subsidiadas pelo poder público ou mantidas pelas igrejas), que ainda hoje prestam um amplo leque de serviços na área de assistência, como é o caso das entidades de assistência às pessoas portadoras de necessidades especiais, crianças e adolescentes, e idosos. Levá-las em conta no quadro de oferta pública aproxima-nos mais do quadro real de atendimento.

Tabela 5: Trabalhadores no Sistema de Assistência Social segundo a Unidade de Atendimento – Brasil 2010-2012

Unidades de Atendimento	2010	2011	2012	Δ(2012-2010)	Δ%
CRAS	51692	59106	68275	16583	32.1%
CREAS / Centros POP	14575	19452	21512	6937	47.6%
Unidades de Acolhimento	SI	SI	67026	-	-
Total	66267	78558	156813	90546	136.6%

Fonte: Censo SUAS

Segundo o Censo SUAS, o número de trabalhadores identificados por tipo de unidade de atendimento levantada alcançou 156,8 mil em 2012³, já incorporando os trabalhadores das Unidades de Acolhimento, anteriormente não recenseados. Esses trabalhadores não estão, contudo, contabilizados nos totais apresentados na Tabela 4, que registra apenas os servidores da assistência social na rede pública.

Caso se compare o número de trabalhadores da Assistência Social em 2012 mostrado Tabela 4 (261.569) com o número de trabalhadores dos CRAS e CREAS/Centros POP (Creas que atendem pessoas em situação de rua) em 2012 da Tabela 5 (excetuando-se Unidades de Acolhimento, são $68.275 + 21.512 = 89.787$), conclui-se que existe uma diferença de cerca de 170 mil servidores. Isso mostra que as administrações municipais e estaduais possuem grande

³ O que o Censo SUAS chama de “trabalhadores” é na verdade vínculos e não pessoas, pois na base de dados são encontrados mais de um registro para a mesma pessoa.

número de servidores da assistência em atividades meio da gestão do serviço, o que inclui o cadastramento de famílias no Cadastro Único do Governo Federal e a gestão do Cadastro. Há ainda que se considerar que existem, no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), trabalhadores que por não pertencerem à rede pública, não são contabilizados no CRAS, embora neles atuem. Isso mostra que há necessidade de aperfeiçoar o Censo SUAS na direção da apropriação da totalidade da prestação do serviço assistencial, incluindo todos os prestadores que sejam reconhecidos e credenciados como fazendo parte do SUAS. Ainda com relação à Tabela 5, nota-se que houve um crescimento de mais de 30% na força de trabalho nos CRAS e de quase 50% nos CREAS no período analisado. Ou seja, tanto em termos do total de servidores da assistência quanto daqueles que trabalham nas unidades de atendimento, os números mostram que houve progresso na oferta de servidores. A razão do número de servidores por unidades de atendimento expressa melhor a evolução do quadro de recursos humanos *vis a vis* a ampliação recente da rede de atendimento no caso brasileiro. A Tabela 6 mostra uma tendência de crescimento da razão servidor/unidade CRAS entre 2010 e 2012: 16% de aumento no período. No caso dos CREAS, a razão permaneceu praticamente constante no mesmo período. Houve também crescimento da razão de servidores por unidade no caso dos Centros POP.

Tabela 6: Razão do número de servidores por unidade de atendimento – Brasil 2010-2012

Unidades de Atendimento	2010	2011	2012	$\Delta(2012-2010)$	$\Delta\%$
CRAS	7.6	7.9	8.8	1.2	16.3%
CREAS	9.2	8.8	9.2	0.01	0.1%
Unidades de Acolhimento	SI	SI	15.4	-	-
Centros POP	SI	13.2	15.6	-	-
Fonte: Censo SUAS					
Nota: O número de CREAS no Censo SUAS 2011 difere do registrado na série histórica que aparece no Censo SUAS 2012 (2.109 vs. 2.167). Aqui utilizo o dado registrado em 2012 por entender que foi corrigido posteriormente.					

Observa-se, ainda, que as Unidades de Acolhimento e os Centros POP têm, em média, um número maior de servidores por unidade de atendimento do que o observado nos CRAS e CREAS, evidência de que o trabalho nessas unidades demanda um maior número de servidores, devido à natureza do serviço prestado.

Pode-se concluir que o aumento do número de CRAS vem sendo acompanhado de um aumento na força de trabalho por unidade de atendimento, o que deve impactar positivamente a capacidade de atendimento à população na região de influência do CRAS. O mesmo não parece ocorrer no caso do CREAS.

A capacidade de atendimento do sistema de assistência social pode ser expressa pelo número de servidores por mil habitantes, avaliada na população geral e na população vulnerável, aqui considerada a parcela que compõe os beneficiários do Programa Bolsa Família, que compreende a parte mais pobre da população. A Tabela 7 **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta o contingente de servidores em 2013, segundo a ESTADIC e MUNIC, e a razão Serv. / Mil Hab. (segundo a população geral e o público atendido pelo PBF), por unidade da federação, região geográfica e Brasil.

Tabela 7: Razão por Mil Habitantes e Mil Beneficiários PBF dos Trabalhadores no Sistema de Assistência Social por UF e Região - 2013.

UF	Total de Servidores da Assit. Social			População na UF ⁽²⁾	Razão Serv./Mil Hab.na UF	Pop.PBF 2013 ⁽³⁾	% Pop PBF 2013	Razão Serv./Mil Beneficiários PBF
	Serv. Assit. Social - Estado ⁽¹⁾	Serv. Assit. Social - Munic. ⁽¹⁾	Total Serv. Assit. Social					
Norte	4019	24915	28934	16788525	1.7	6180644	36.8%	4.7
RO	299	2201	2500	1712433	1.5	409128	23.9%	6.1
AC	308	1019	1327	765836	1.7	326529	42.6%	4.1
AM	633	4183	4816	3757038	1.3	1388827	37.0%	3.5
RR	1015	922	1937	482070	4.0	173595	36.0%	11.2
PA	656	12130	12786	7884509	1.6	3163986	40.1%	4.0
AP	377	677	1054	723101	1.5	210961	29.2%	5.0
TO	731	3783	4514	1463538	3.1	507618	34.7%	8.9
Nordeste	6236	91248	97484	55474194	1.8	23655667	42.6%	4.1
MA	805	10787	11592	6743030	1.7	3415609	50.7%	3.4
PI	1211	6347	7558	3174568	2.4	1525870	48.1%	5.0
CE	667	14401	15068	8731057	1.7	3803137	43.6%	4.0
RN	34	7683	7717	3346951	2.3	1207960	36.1%	6.4
PB	1686	8730	10416	3888860	2.7	1681385	43.2%	6.2
PE	987	13621	14608	9151817	1.6	3681757	40.2%	4.0
AL	238	5706	5944	3284249	1.8	1481013	45.1%	4.0
SE	462	4098	4560	2177026	2.1	907539	41.7%	5.0
BA	146	19875	20021	14976636	1.3	5951397	39.7%	3.4
Sudeste	1192	72503	73695	83974115	0.9	11720135	14.0%	6.3
MG	55	23536	23591	20481870	1.2	4094606	20.0%	5.8
ES	180	6387	6567	3802816	1.7	672381	17.7%	9.8
RJ	51	15710	15761	16303394	1.0	2670457	16.4%	5.9
SP	906	26870	27776	43386035	0.6	4282691	9.9%	6.5
Sul	484	33051	33535	28631941	1.2	3448287	12.0%	9.7
PR	337	14007	14344	10934786	1.3	1451692	13.3%	9.9
SC	130	7749	7879	6561611	1.2	506598	7.7%	15.6
RS	17	11295	11312	11135544	1.0	1489997	13.4%	7.6
Centro-Oeste	5217	22973	28190	14815113	1.9	2631195	17.8%	10.7
MS	335	5245	5580	2562410	2.2	495829	19.4%	11.3
MT	329	5371	5700	3148546	1.8	650849	20.7%	8.8
GO	2505	10309	12814	6364966	2.0	1167340	18.3%	11.0
DF	2048	2048	4096	2739191	1.5	317177	11.6%	12.9
Brasil	17148	244690	261838	199683888	1.3	47635928	23.9%	5.5

(1) Fonte: ESTADIC 2013 (IBGE) e MUNIC 2013 (IBGE)

(2) Estimativas da população residente no Brasil por Unidade da Federação com base na PNAD 2012 (reponderada).

(3) Beneficiários com registro no PBF (referência Set 2013)

O Brasil possui cerca de 260 mil profissionais da assistência social para uma população vulnerável de cerca de 47 milhões de pessoas⁴. A razão Serv./Mil Hab. é de 1,3 na população geral e a razão Serv./Benef. PBF é de 5,5 profissionais por mil beneficiários. Considerada a população geral, a razão Serv./Mil Hab. varia pouco entre os estados (desvio médio de 0,5 Serv./Mil Hab.).

Já quando se considera a razão Serv./Mil na população de beneficiários do PBF, a dispersão aumenta significativamente (desvio médio de 2,7 Serv./Mil Benef. PBF). Ou seja, há mais desigualdade entre os estados na sua capacidade de atendimento à população pobre do que quando se olha essa capacidade diluída na população geral. A razão Serv./Mil Benef. PBF apresenta uma variação por Unidade da Federação (UF) e região bastante expressiva, indo de 3,4 na Bahia e Maranhão a 15,6 em Santa Catarina, ou seja, quase cinco vezes mais servidores por habitante vulnerável em um estado que apresenta uma população vulnerável cerca de 12 vezes menor que a da Bahia e 7 vezes menor que a do Maranhão. A política de assistência social é de caráter universal, mas a menor capacidade de oferta por mil pessoas pobres em estados com largos contingentes de pobres pode comprometer o próprio princípio da universalidade.

Embora os estados e regiões que apresentam uma maior proporção de população beneficiária do Bolsa Família tendam a ter, em média, uma maior razão Serv./Mil Hab., essa maior razão de oferta não permite suprir de forma adequada a população pobre no estado (Figura 3). Em geral, os estados que concentram maior proporção de pessoas vulneráveis tendem a ter um número de profissionais de assistência social por pessoa vulnerável menor que os estados com menos pessoas vulneráveis proporcionalmente a sua população (Figura 4). Ou seja, a distribuição existente da capacidade de atendimento da assistência social parece seguir o princípio do universalismo sem considerar as diferenças entre estados quanto ao tamanho da população vulnerável que é, potencialmente, aquela que mais irá demandar os serviços de assistência social. Fazendo uma analogia com outra política universal, a educação, é como se o número de professores de educação básica em cada estado acompanhasse a população total por estado sem considerar a população em idade escolar. Nesse exemplo, os estados com uma maior fração de população adulta em sua população tenderiam a ter uma

⁴ Considero aqui como população vulnerável a população beneficiária do Programa Bolsa Família, alvo potencial do trabalho da assistência social no Brasil.

maior capacidade de atendimento da demanda educacional do que os estados com maior fração de população em idade escolar.

Figura 3: Percentual da Pop. PBF e Razão Servidores da Assistência Social por Mil Habitantes, segundo UF e Região – BRASIL 2013

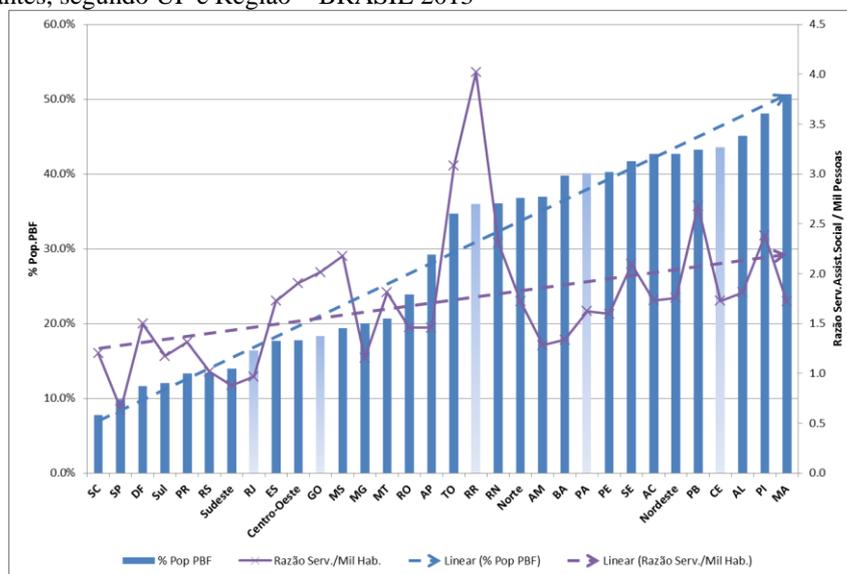
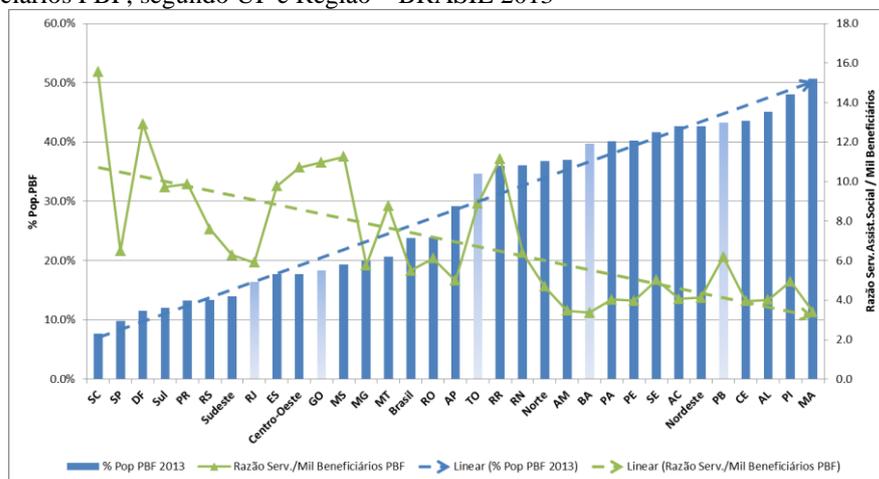


Figura 4: Percentual da Pop.PBF e Razão Servidores da Assistência Social por Mil Beneficiários PBF, segundo UF e Região – BRASIL 2013



Se analisarmos como variou a razão entre a população por UF e o número de servidores que atuam nos CRAS entre 2007 e 2012, vemos que nos estados com maior proporção de beneficiários do PBF em 2013 houve uma tendência de menor redução dessa razão (Figura 5). Isso significa que, embora em todos os estados tenha ocorrido aumento da capacidade de atendimento nos CRAS *vis a vis* sua população residente, esse aumento tendeu a ser menor nos estados com maior proporção de sua população no PBF. Por exemplo, os estados de Santa Catarina e Maranhão tem população praticamente igual (6,6 e 6,7 milhões).

Santa Catarina reduziu a razão hab./servidor CRAS de 17.672 para 3.066, uma diferença de menos 14.606 habitantes por servidor CRAS. Essa redução de 83% na razão hab./servidor CRAS significa que houve *um aumento de 83% na capacidade de atendimento* das unidades do CRAS em Santa Catarina, o estado com a menor proporção de população beneficiária no BF (8%). Já o Estado do Maranhão, com a maior proporção de população beneficiária do BF (51%), reduziu a razão hab./servidor CRAS em 3.028 habitantes por servidor, o seja, aumentou sua capacidade em 54%. Os dois estados chegaram em 2012 com capacidades de atendimento muito próximas quando se considera a população geral (Figura 6). Contudo, se olharmos como variou a razão beneficiários PBF / servidor CRAS, vemos que não só o Estado de Santa Catarina estava melhor posicionado em 2007 em termos da capacidade de atendimento da população pobre (capacidade essa que era 1,5 vez maior que a do Maranhão), mas também avançou mais no período 2007-2012 do que o Maranhão, passando a ter uma capacidade de atendimento cerca de cinco vezes maior que aquele estado para população pobre em 2012 (Figura 7).

Figura 5: Diferença na Razão entre o Número de Habitantes e o Número de Servidores nos CRAS (2007-2012), segundo a Proporção da População no PBF, por UF e Região.

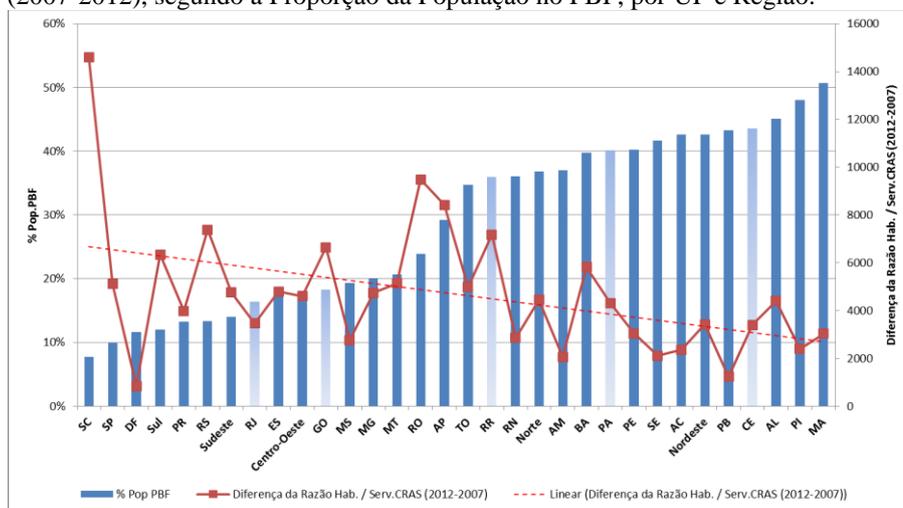


Figura 6: Razão Hab./Serv CRAS, SC e MA (2007-2012)

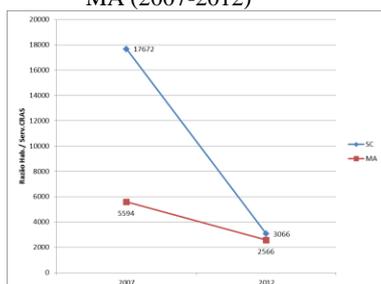
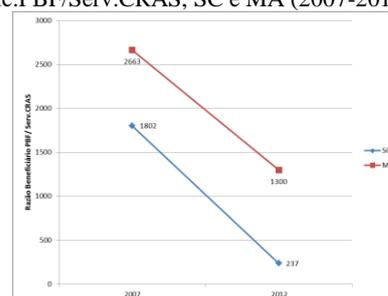


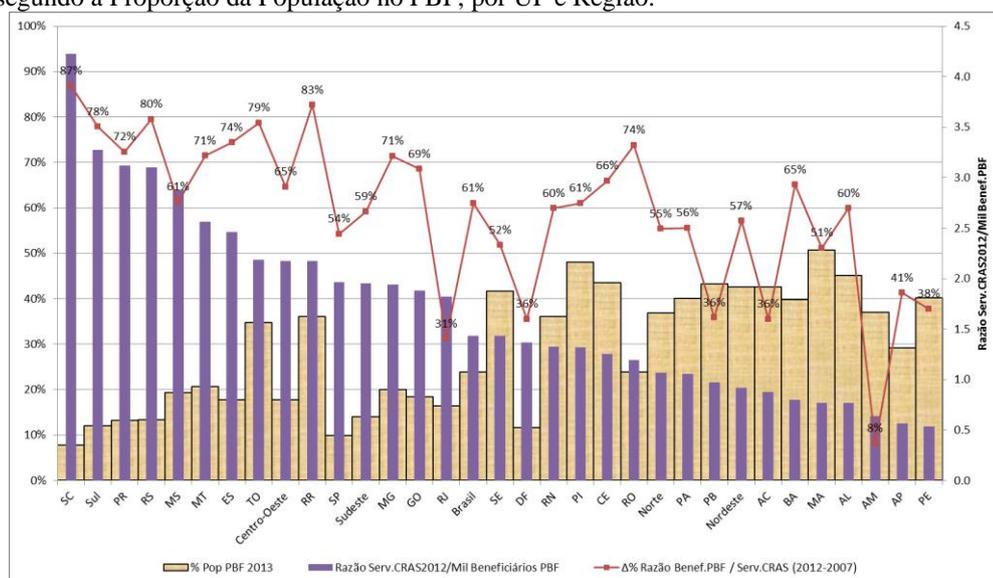
Figura 7: Razão Benefic.PBF/Serv.CRAS, SC e MA (2007-2012)



Assim como ocorreu com Santa Catarina, os estados com menor prevalência de pobreza entre sua população em 2013, em geral, apresentaram no período 2007-2012 um maior crescimento da capacidade de atendimento a essa população, alcançando uma razão Serv.CRAS/Mil Benef.PBF bem mais elevada que os estados com maior proporção de população pobre (Figura 8)⁵. Santa Catarina chega em 2012 com uma razão de 4,2 servidores CRAS por mil beneficiários PBF, a maior entre os estados, tendo crescido em 87% a sua capacidade no período 2007-2012. Já Pernambuco apresenta a menor capacidade de atendimento no CRAS relativamente a sua população beneficiária do PBF em 2012 (0,5 Serv. CRAS / Mil Benefic. PBF), sendo um dos estados de maior proporção de população pobre (40%).

Observa-se que, em geral, houve, em cinco anos, um aumento superior a 30% na capacidade de atendimento da população beneficiária do PBF pelos CRAS em todos os estados. A exceção é o Estado do Amazonas, que apresentou desempenho bem inferior aos demais (8%). Nacionalmente, o aumento de capacidade foi de 61%. Entre as regiões, o Norte e Nordeste foram as que apresentaram o menor crescimento de capacidade no período, porém ainda assim com aumentos bastante significativos (55% e 57% respectivamente). A região Sul foi a que mais aumentou a capacidade de atendimento (78%).

Figura 8: Capacidade de Atendimento do CRAS 2012 e Variação % da Capacidade de Atendimento (2007-2012), segundo a Proporção da População no PBF, por UF e Região.



⁵ Não cabe aqui nenhum raciocínio de causalidade entre o aumento da capacidade dos CRAS e a menor proporção de beneficiários do Bolsa Família em 2013 como proxy da prevalência de pobreza visto que esses estados já apresentavam menor incidência de pobreza em 2007.

Se tomarmos a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (Resolução CNAS Nº269 de 13 de dezembro de 2006), a relação entre servidores e população assistida pode ser inferida a partir da composição indicada para os CRAS, que varia em função do número de famílias referenciadas (Tabela 8).

Tabela 8: Composição da equipe de referência dos CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios.

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL - CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (Resolução CNAS Nº 269, de 13 de Dezembro de 2006)

O que a NOB sugere é uma razão de 0,4 servidores por mil assistidos nas famílias referenciadas⁶. Desse modo, podemos concluir que, em 2013, todas as unidades da federação estavam acima da referência da NOB, mesmo no caso de Pernambuco, que apresenta a menor capacidade (0,5 Serv. CRAS/Mil Benef.PBF). Contudo, cabe perguntar se a referência para a composição do CRAS estabelecida na NOB é suficiente para que a oferta da assistência social possa atingir seus objetivos. Se esse fosse o caso, o que explicaria o fato de estados de regiões mais desenvolvidas apresentarem uma razão muito superior à estabelecida na NOB (por exemplo, Santa Catarina, que tem dez vezes a razão de referência da NOB)? É possível que a referência da NOB, a partir de agora, para os estados e regiões mais pobres, gere o efeito *sticky floor* (fica-se no piso da NOB, sem que se avance mais). Seria a hora de rever tal referência?

É difícil dizer em que ponto da distribuição da razão servidor por habitante, servidor do CRAS por habitante ou servidor do CRAS por beneficiário do PBF estaria o ponto ótimo na provisão de recursos humanos da assistência social. Não existem padrões (*benchmarks*) internacionais que permitam avaliar a condição da oferta no Brasil, visto que as funções dos assistentes sociais e o leque de serviços que são por eles entregues à população tende a variar de acordo com o contexto de cada país, em particular com o perfil demográfico da população e o sistema de seguridade social existente. Uma larga força de assistentes sociais pode

⁶ Aqui faço um cálculo aproximado de 4 pessoas por família. Por exemplo, no primeiro grupo de municípios a relação seria de 4 servidores no CRAS para 10.000 pessoas nas famílias de referência, ou seja, $4/10.000=0,4$ servidores por mil. Se estendermos essa proporção para o conjunto dos beneficiários do Bolsa Família em cada estado podemos dizer que a razão de referência da NOB para o atendimento dos beneficiários (tomados aqui como as pessoas das famílias de referência) é de 0,4 Serv.CRAS/Mil Benef. PBF. O resultado é o mesmo para os demais portes municipais.

resultar, por exemplo, de uma maior proporção de população idosa, que requer cuidados no ambiente doméstico de forma individualizada (caso da Inglaterra, onde o *social care* se confunde com o *health care* na ponta da entrega dos serviços, somando esforços de assistentes sociais, cuidadores e auxiliares de enfermagem)⁷. O *International Federation of Social Workers*, em publicação de 2010 intitulada “Standards in Social Work Practice meeting Human Rights”, mostra disparidades enormes entre países no indicador número de habitantes por assistente social, variando de 95 na Dinamarca e 158 na Noruega até 5.111 na Romênia e 5.333 na Sérvia. O Brasil, pelo mesmo critério, teria, em 2013, 763 habitantes por assistente social, estando em melhor posição, por exemplo, que Portugal (1.666) ou Itália (1.621), e bem próximo a Israel (710). Contudo, essa comparação é limitada pela dificuldade em estabelecer critérios de classificação dos recursos humanos sob a categoria de assistente social em países com estruturas de serviços sociais tão diversos.

3. Conclusões

A análise da evolução dos recursos humanos na área da assistência social mostra, por um lado, que os estados parecem recuar na provisão de quadros para o SUAS ao mesmo tempo em que os municípios avançam nessa provisão, estes representando 93% da oferta de recursos humanos no SUAS. O resultado final é positivo, com incremento no período 2010-2012 de 8% na força de trabalho da assistência social. Nota-se, contudo, que as administrações estaduais e municipais alocam grande parte de servidores em atividades de gestão (65%), que incluem a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com o cadastramento de famílias, e a Busca Ativa de famílias em situação de extrema pobreza.

Pode-se perguntar se o recuo da esfera estadual não estaria comprometendo a expansão do sistema de assistência social nos serviços de média e alta complexidade. Esses serviços são alinhados com a proteção social especial, que exige regionalização do atendimento por agrupamento de municípios que compartilhem unidades de prestação do serviço (por meio de redes, consórcios, associações), ou por execução direta do estado em unidades próprias. Ao que parece, esse não é o caso. Apesar do recuo da esfera estadual, houve aumento do número absoluto de trabalhadores nos CREAS, nas Unidades de

⁷ A demanda por cuidados ao idoso no lar por prestadores outros que não a família tende a aumentar quando a verticalização da composição familiar predomina no perfil demográfico do país (poucos filhos, maior longevidade, idosos vivendo só).

Acolhimento e nos Centros POP. Também houve crescimento da razão do número de trabalhadores por unidade de atendimento entre 2010 e 2012, o que mostra que a expansão da rede de assistência social tem sido acompanhada (no caso do CRAS e dos Centros POP) mais do que proporcionalmente pela expansão do número de servidores lotados nessas unidades.

O que parece estar ocorrendo é um processo de reestruturação dos serviços. Os municípios que já assumiam a maior parte na prestação dos serviços assistenciais vêm se consolidando como os principais prestadores nessa área. Os estados passam a exercer função de apoio técnico e de coordenação da regionalização dos serviços. Contudo, os desenhos de regionalização na prestação dos serviços de proteção social especial precisam ser avaliados quanto à sua eficácia em alcançar a população que deles necessita, no tempo e custo adequados (eficiência), e em sua efetividade em promover direitos sociais. O quadro de recursos humanos da esfera estadual concorre para essa finalidade na medida em que o nível de média e alta complexidade requer, na estratégia de compartilhamento da gestão do sistema, a participação da esfera estadual, seja na coordenação do sistema, seja na prestação direta de serviços ao cidadão.

A análise mostra que a adequação da capacidade de atendimento por unidade federativa deve ser motivo maior de preocupação dos gestores. Se por um lado parece existir um razoável equilíbrio na oferta de servidores por população residente entre as unidades da federação, por outro há grande desigualdade quando a referência é a população pobre em cada estado. Essa desigualdade existe mesmo se considerarmos apenas os servidores atuando nos CRAS. Além disso, os estados mais ricos e com menor proporção de população pobre foram capazes de aumentar sua capacidade de atendimento no período 2007-2012 mais que os estados mais pobres, aumentando ainda mais a distância entre eles. A menor capacidade nos estados que possuem maiores contingentes de população vulnerável deveria servir de parâmetro na avaliação da gestão do sistema e ser refletida no índice de gestão descentralizada do SUAS, de modo a compensar essa desigualdade. Além disso, a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS pode, no caso dos estados com maior proporção de pobres, estar gerando um efeito *sticky floor*, cristalizando as diferenças na capacidade de atendimento. Se este for o caso, então a mudança da referência para a composição do CRAS, combinada com um fator de diferenciação para os estados com maiores proporções de população pobre, poderia ser um caminho para maior equidade na definição da política de recursos humanos na assistência social no Brasil.

Referências

IBGE 2014, Perfil dos estados brasileiros: 2013; Coordenação de População e Indicadores Sociais; Rio de Janeiro: IBGE.

MDS 2013, Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, CENTROS POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social; Brasília: SAGI/MDS.

MDS 2006, Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS; Resolução CNAS Nº 269, de 13 de Dezembro de 2006; Secretaria Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Assistência Social; Brasília: SNAS/MDS.