

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo analisa a política de assistência social brasileira em 2017 e 2018, num contexto histórico peculiar: em 2018, comemora-se trinta anos do texto constitucional e, portanto, do reconhecimento da assistência social como direito, um entre outros avanços para a cidadania social advindos da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O fim de 2017 foi palco da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Sob a coordenação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e precedida por ampla mobilização nacional, essa conferência demonstrou que o princípio constitucional da participação social se consolidou na política, ainda que nem todas as suas deliberações sejam implementadas. Ao mesmo tempo, o Novo Regime Fiscal (NRF), implantado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, (Brasil, 2016) completou seu primeiro ano de vigência, sinalizando para o progressivo encolhimento do gasto social federal, com implicações significativas para o desenvolvimento das políticas sociais no país; entre elas, a de assistência social.

Considerando esses eventos, este capítulo analisa a política de assistência social em 2017 e 2018, sob uma perspectiva conjuntural, apresentadas nas seções 2 e 3, e histórica, tratada na seção 4. A seção 2 irá abordar, como fato relevante ocorrido em 2017, a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social, dando destaque para a trajetória recente das instâncias e dos mecanismos de participação e controle social. A seção 3 traz um enfoque conjuntural, que irá analisar os desdobramentos das políticas de ajuste fiscal – em especial, o NRF – na política de assistência entre 2017 e 2018. Embora a narrativa seja conduzida pela lente orçamentário-financeira, a abordagem não prescinde do esforço de estabelecer conexões com outros temas relevantes à gestão da política de assistência social. A seção 4 aborda, como tema em destaque, os trinta anos da CF/1988, sob a perspectiva do seu significado para a assistência social. Assim, analisa o desenvolvimento da política e suas provisões à luz do marco constitucional, visando apresentar os desdobramentos institucionais e políticos do reconhecimento da assistência como direito, seja em seu campo

específico de atuação, seja na configuração do sistema de proteção social brasileiro. Por fim, as considerações finais apresentam um esforço de síntese entre os eixos analíticos que conduzem o texto e sinalizam para os principais desafios da política de assistência na atualidade.

## 2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Assim como em outras políticas públicas, no Sistema Único de Assistência Social (Suas), a participação social se efetiva a partir de conselhos de composição paritária entre governo e sociedade civil, instituídos nos três níveis de governo, assim como por meio de conferências periódicas, com a participação dos diversos atores da política de assistência social. Por meio desses conselhos e dessas conferências, usuários, trabalhadores, entidades e organizações da assistência social, assim como gestores dos três níveis de governo, se organizam para participar do processo decisório sobre a política.

Enquanto trabalhadores e entidades mantêm base organizacional cuja atuação antecede e extrapola o funcionamento dos conselhos de assistência social, o segmento dos usuários começou a se organizar apenas mais recentemente, em função da expansão do controle social na gestão da política. Como reflexo desta trajetória tardia de organização, somente em 2017, realizou-se o I Encontro Nacional dos Usuários do Suas, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do CNAS. Seu objetivo foi discutir a implementação da Resolução CNAS nº 11/2015, que “caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social”. Como produto do encontro, foi divulgada a *Carta de Brasília*, na qual os usuários apresentaram suas demandas e expectativas em torno do desenvolvimento da política.<sup>1</sup>

Outro fruto desse encontro foi a cartilha *Suas – Sistema único de Assistência Social: “modo de usar”* (CNAS, 2017). Elaborada pelo Conselho Nacional de Assistência Social com base na Resolução CNAS nº 11/2015. A cartilha apresenta aos usuários os benefícios, os serviços e os equipamentos da assistência social – como os centro de referência da assistência social (Cras), os centros de referência especializados de assistência social (Creas) e os centros de referência especializados para população em situação de rua (Centros POP), explicando o funcionamento de cada um deles e as formas de acessá-los. De maneira lúdica<sup>2</sup> e com texto amigável, o documento também esclarece como se efetiva o controle social da política por meio dos conselhos e as formas de participação dos usuários nesse espaço.

1. Entre as principais demandas dos usuários, destacamos a qualidade e o respeito à diversidade na oferta dos serviços socioassistenciais, a realização de ações de qualificação dos(as) usuários(as) e as edições anuais do Encontro Nacional de Usuários do Suas. Para mais detalhes, ver Carta de Brasília (2017).

2. A cartilha foi ilustrada pelo cartunista Ziraldo.

O ano de 2017 também abrigou outro marco importante para o controle social da política; qual seja, a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Sob a responsabilidade do CNAS, esta conferência é preparada, a cada dois anos, a partir de conferências municipais e estaduais que formulam propostas para a etapa nacional. Todo esse movimento conforma um processo privilegiado de escuta e diálogo entre governo e sociedade sobre os rumos da política.

Na assistência social, essa forma institucionalizada de participação tem o objetivo de avaliar a situação da política e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento (art. 18, VI, da Lei nº 8.742/1993). Sobretudo a partir de 2003, quando se tornaram mais regulares, tais conferências têm produzido deliberações construídas de forma descentralizada e dialogada pelos principais atores da política. Com o tema Garantia de Direitos no Fortalecimento do Suas, a XI Conferência Nacional de Assistência Social realizou-se em dezembro de 2017 e organizou-se em quatro eixos,<sup>3</sup> articulados ao II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).<sup>4</sup> O processo de preparação contou com apoio do MDS e ampla participação da sociedade e de representantes governamentais; em especial, gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores, entidades e representantes do Legislativo e do Judiciário, bem como demais parceiros do Suas.

O que distinguiu a XI Conferência Nacional de Assistência Social das anteriores foi o contexto peculiar em que ela ocorreu, caracterizado pela contrariedade de boa parte dos seus atores quanto ao que consideraram ameaças ao Suas. O descontentamento já havia sido sinalizado em 2016 pelo CNAS, por ocasião do lançamento do programa Criança Feliz e das mudanças na gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC),<sup>5</sup> mas tomou proporções maiores durante as discussões acerca da alocação insuficiente de recursos no Projeto de Lei Orçamentária (Ploa) para 2018 – tratado na subseção 3.1 deste texto), no contexto de implementação da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016).

A articulação entre diversas insatisfações, incluindo a de insuficiente debate nos espaços de pactuação (Comissão Integrestores Tripartite – CIT) e deliberação (CNAS) da política, levou os delegados(as)<sup>6</sup> da XI Conferência Nacional de Assistência Social a formular deliberações<sup>7</sup> reativas às medidas que afetaram o Suas no período. Exemplo disso é a deliberação nº 1.2, alínea l', da conferência, que propõe a revogação do Decreto nº 8.805/2016, o qual constrange o acesso aos beneficiários introduzindo maior rigor na concessão e manutenção do BPC. Outro exemplo está na deliberação nº 3.1, que

3. Eixo 1 – a proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais; eixo 2 – gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no Suas; eixo 3 – acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais; e eixo 4 – a legislação como instrumento para uma gestão de compromisso e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais (Brasil, 2017).

4. Aprovado pela Resolução CNAS nº 7/2016.

5. Esse assunto foi abordado na edição nº 25 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

6. Participantes das conferências com direito a voto.

7. As deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social foram publicadas na Resolução CNAS nº 21/2017.

pleiteia a desvinculação imediata do programa Criança Feliz do MDS e da política de assistência social, com devolução integral dos recursos ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). A deliberação nº 1.3, por sua vez, demanda que o CNAS postule ao Supremo Tribunal Federal (STF) a revogação do corte orçamentário do Suas previsto para 2018. Já a deliberação 1.1, que extrapola o setor da assistência social, propõe a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), responsável pelo congelamento do investimento público na área social. Ainda sobre este tema, a deliberação nº 4.1 pleiteia a realização de um referendo nacional como forma de revogação desta emenda.

Entre as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social, encontram-se também propostas no sentido de blindar a política de assistência social contra mudanças políticas e fiscais conjunturais. Neste sentido, pretende-se transformar o Programa Bolsa Família (PBF) em um direito constitucional (deliberação nº 1.5.) e aprovar emenda constitucional que garanta a aplicação de pelo menos 1% da receita corrente líquida da União no Suas (deliberação nº 1.1).

Junto a essas deliberações, alocaram-se outras, já recorrentes nas conferências anteriores, relativas: ao BPC (aumento do limite de renda *per capita* para 1/2 salário mínimo (SM) e redução do limite de idade para 60 anos para concessão do benefício ao idoso); aos recursos humanos (realização de concursos e capacitações, e efetivação da Mesa Nacional Permanente de Negociação); ao controle social (fortalecer conselhos de assistência social, bem como apoiar a organização de fóruns de trabalhadores e usuários e organizações da sociedade civil); e à oferta de serviços e benefícios eventuais (garantir e ampliar cofinanciamento, e assegurar percentual mínimo da dotação orçamentária).

Interessante notar que várias das deliberações referentes ao eixo 2, relativo à *gestão democrática e controle social*, refletem um processo inacabado de consolidação da participação social no Suas, na medida em que clamam pelo cumprimento de Resoluções do CNAS vigentes, mas cujas ações ainda não foram efetivadas.<sup>8</sup> Nesse sentido, a deliberação nº 2.3 pleiteia o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio de conselhos, fóruns de usuários e trabalhadores, *respeitando e fazendo cumprir suas decisões*.

Ainda no sentido de fazer valer os espaços institucionalizados e regulamentos vigentes, destinou-se uma deliberação (nº 4.3) – a única “em caráter de urgência” – solicitando a criação de sanções legais (perda de cargo, inelegibilidade, ressarcimento aos cofres públicos) para o gestor que não respeitar o marco legal do Suas. Esse reforço reiterado no sentido do cumprimento de normativos vigentes demonstra

---

8. A deliberação nº 2.1 pede o cumprimento da Resolução CNAS nº 6/2016, que estabelece parâmetros para supervisão técnica no Suas. A deliberação nº 3.3 pede o cumprimento da Resolução CNAS nº 269/2006 (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH) e das Resoluções CNAS nºs 17/2011 (sobre equipes de referência e categorias profissionais essenciais ao Suas) e 9/2014 (que reconhece áreas e ocupações profissionais relativas ao Suas).

que, embora o Suas tenha avançado bastante em termos regulatórios, ainda não conseguiu plena consolidação de sua institucionalidade enquanto política de Estado.

Mesmo que algumas das deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social não constituam novidade na discussão da política de assistência social – tendo sido vocalizadas ou ganhado novas “leituras” de conferências nacionais anteriores –, parte importante das deliberações é inteiramente nova, sobretudo aquela manifestamente contrária a medidas recentes no funcionamento da política. Essa última condição distingue esta conferência das demais, na medida em que materializa uma reação de diversos atores em relação às medidas percebidas como ameaças à consolidação do Suas.<sup>9</sup>

Cabe, ainda, comentar sobre o tratamento dado às deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social sobre a condução da política. Segundo o art. 2º do seu regimento interno,<sup>10</sup> o CNAS é responsável por encaminhar as deliberações das conferências aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos, de modo a sensibilizar os atores envolvidos no processo decisório da política. Inclusive, o Regimento do CNAS destinou, no art. 8º, inciso VI, uma comissão específica para essa finalidade (Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social). Contudo, no mês seguinte à publicação da Resolução CNAS nº 21, de 18 de dezembro de 2017, que deu publicidade às deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social, o MDS solicitou manifestação de sua Consultoria Jurídica (Conjur) indagando sobre: a natureza jurídica dessas deliberações; se havia hierarquia da Resolução CNAS nº 21/2017 sobre as demais resoluções exaradas pelo CNAS; e se era apropriado o uso da denominação *deliberações* para se referir às diretrizes votadas pelos delegados da referida conferência. Em seu parecer,<sup>11</sup> a Conjur/MDS considerou que as deliberações das conferências possuem natureza jurídica de *proposições*; que não havia que se falar em hierarquia da Resolução CNAS nº 21/2017 sobre as demais emanadas pelo CNAS; e que haveria uma incorreção na referida resolução, na medida em que não se tratam de *deliberações*, mas sim de *proposições*. Em suma, o parecer ratifica o entendimento de que as conferências emitem diretrizes que não necessariamente vinculam a condução da política.

---

9. O CNAS também se organizou durante 2017, de modo a influir no processo de formulação de medidas que, no seu entendimento, ameaçavam conquistas importantes no âmbito da política de assistência social. Para tanto, valeu-se de notas de repúdio, bem como promoveu articulações com parlamentares, participações em audiências públicas e mobilizações conjuntas com o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), tanto no sentido de excluir medidas restritivas ao BPC da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, no bojo da reforma da Previdência Social, quanto no de promover a recomposição orçamentária da política no processo de votação da Ploa 2018. Junto com outros fatores, estas ações conseguiram de fato influenciar o processo legislativo, de modo que as pretensões do CNAS foram em grande parte alcançadas – as medidas em relação ao BPC foram excluídas da proposta de reforma da previdência e o orçamento da assistência social para 2018 foi parcialmente recomposto.

10. Resolução CNAS nº 6/2011.

11. Parecer nº 077/2018/Conjur-MDS/CGU/AGU.

A consulta do próprio MDS a respeito da *validade* dessas deliberações, logo após a realização dessa conferência, sinaliza alguma resistência em efetivá-las e abre uma frente de tensão com o CNAS e as demais instâncias de participação social. Ademais, já na primeira reunião do conselho, em 2018, após a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social no fim de 2017, verificamos a renúncia do seu então presidente, ocasião em que comunicou seu desligamento não só da presidência do órgão, mas também como conselheiro nacional.<sup>12</sup> A rejeição à implementação do programa Criança Feliz no âmbito do Suas, matéria de uma das deliberações da conferência, tem se mantido enquanto diretriz das deliberações do CNAS.<sup>13</sup> Os argumentos giram em torno do fato de que o programa tem afinidade maior com os serviços e as ações de saúde e suas equipes de saúde da família (ESFs), além de disputar recursos com os serviços socioassistenciais e configurar relações de trabalho precárias para seus visitantes, enfraquecendo a institucionalidade da política.

Como pode ser observado, as instituições e os atores envolvidos no processo conferencial de 2017 demonstraram o vigor da experiência participativa que vem atravessando a política pública de assistência social e reforçando a construção do Suas. A mobilização do contraditório é fundamental para alinhar expectativas e construir alternativas para problemas encontrados na condução da política. Os embates verificados a partir de 2016 revelam que o CNAS e as conferências permanecem como espaços privilegiados para vocalização de insatisfações de diversas ordens por parte de trabalhadores, usuários e rede privada. Em que pese o cenário não tão favorável à implementação das deliberações, ou *proposições*, da XI Conferência Nacional de Assistência Social – em especial, aquelas que questionam medidas recentes como o programa Criança Feliz, restrições na concessão/manutenção do BPC e vigência do Novo Regime Fiscal –, consideramos importante registrar que a participação social na política de assistência encontrou espaço para se organizar e vocalizar seu descontentamento, assim como propor medidas para garanti-la como um direito a quem dela necessitar. Quanto à sua efetividade, no entanto, resta acompanhar as condições de mobilização do CNAS em torno destas deliberações e suas possibilidades de influir no processo decisório da política.

---

12. Conforme Comunicado do CNAS, de 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/lGqn>>.

13. Por ocasião da sua 267ª Reunião, em agosto de 2018, os representantes da sociedade civil vetaram em bloco a proposta de expansão do público para todas as gestantes e crianças registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com a vigência da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), conhecida como emenda do teto de gastos, instituiu-se o NRF no âmbito da União, implicando congelamento da despesa primária do governo federal nos patamares de 2016<sup>14</sup> por duas décadas.<sup>15</sup> Estudos publicados pelo Ipea (Paiva *et al.*, 2016; Vieira e Benevides, 2016) sinalizaram, como resultado, a possibilidade de esvaziamento progressivo do financiamento federal nas políticas de assistência, cultura, habitação, entre outras áreas sociais. Isto ocorreria porque os recursos de tais políticas, classificados como despesas discricionárias, são mais facilmente afetados com esta medida do que os chamados gastos obrigatórios, sendo o principal deles o gasto previdenciário (Paiva *et al.*, 2016).<sup>16</sup>

O objetivo desta seção é demonstrar como as políticas de austeridade fiscal – que já vêm sendo adotadas desde 2015<sup>17</sup> – impactaram os gastos com a política de assistência social em 2017 e no orçamento de 2018, considerando que, em tempos de políticas de ajuste fiscal, a dinâmica das despesas primárias se expressa numa deterioração das despesas discricionárias, em razão da pressão das obrigatórias. Desta forma, será analisado o comportamento destas duas despesas no âmbito do MDS, tanto em 2017 (despesas pagas) quanto em 2018 (despesas autorizadas), como reflexo das políticas de austeridade fiscal, seja referente ao teto de gastos ou à meta de resultado primário.

Conclui-se que o impacto da política de austeridade na dinâmica de comportamento dos gastos na área da assistência foi percebido já em 2017, quando se observou um crescimento real de 1,9% das despesas obrigatórias desta política e uma queda real de 12% das suas despesas discricionárias em relação a 2016, conforme será demonstrado em seguida. Vale ressaltar que, como a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016) é recente, o ajuste fiscal ocorrido em 2017 respondeu à meta do resultado primário, e não ao teto de gastos, diferentemente do que ocorrerá com o passar dos anos.<sup>18</sup> A partir de 2019, o cumprimento do teto de gastos irá exigir uma queda dos gastos discricionários abaixo do valor considerado mínimo para o funcionamento da máquina pública (Conceição, Taiar e Lamucci, 2018).

14. As despesas sujeitas ao teto são constituídas pelas despesas pagas e restos a pagar (RPs) pagos no mesmo ano.

15. Com possibilidade de algum tipo de revisão apenas após dez anos, mediante lei complementar.

16. Ao mesmo tempo, o governo trabalha incessantemente em outra frente, que é aprovação da reforma da previdência, com o objetivo de conter a expansão destes gastos obrigatórios.

17. Para mais detalhes, ver Orair e Gobetti (2017), Santos e Vieira (2018), De Bem (2018) e Guia... (2015).

18. Conforme registrado na apresentação desta publicação, a diferença entre esses dois limites é que o teto imposto pelo resultado primário está condicionado à arrecadação. Ou seja, um aumento da arrecadação permite que as despesas sejam aumentadas também. Isso não acontecerá com o limite imposto pelo teto de gasto: um aumento na arrecadação não permitirá que as despesas primárias aumentem, se elas já tiverem atingido o teto.

### 3.1 O ajuste fiscal no MDS em 2017<sup>19</sup>

Em 2017, o teto fixado para os gastos do MDS foi de R\$ 86,31 bilhões,<sup>20</sup> o que representou um incremento nominal de 4,7% das despesas sujeitas ao teto em relação a 2016. Este crescimento foi superior aos 3% verificados no Poder Executivo, o que é explicado pela natureza obrigatória da maior parte dos gastos do MDS. A tabela 1 mostra que, em 2017, com relação a 2016, as despesas obrigatórias – que representaram, em média, 95% do gasto daquele ministério – apresentaram um incremento nominal de 5,5%, enquanto as discricionárias (5% do gasto) caíram 9,1%. Atualizando os valores pagos para 2017, estes percentuais corresponderam a um crescimento de 1,9% e uma queda de 12,1%.

TABELA 1  
Valor pago das despesas sujeitas ao teto do MDS (2016-2017)  
(Em R\$ milhões)

Despesa	2016	2016	2017	Variação 2017-2016			Composição do gasto	
	R\$ correntes	R\$ de 2017	R\$ correntes	Nominal (%)	Real (%)	R\$	2016 (%)	2017 (%)
Obrigatória	77.987,21	80.674,89	82.242,68	5,5	1,9	1.567,79	94,6	95,3
Discricionária	4.474,78	4.628,99	4.069,67	-9,1	-12,1	-559,32	5,4	4,7
<b>Total</b>	<b>82.461,99</b>	<b>85.303,89</b>	<b>86.312,35</b>	<b>4,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1.008,47</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Base de dados do STN. Acesso em: <<http://twixar.me/wPrn>>.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Obs.: 1. A classificação da despesa em financeira, primária obrigatória e primária discricionária obedecem à seguinte seleção na base de dados do painel do teto: resultado EOF = 0; resultado EOF = 1; resultado EOF = 2, 3, 6, 7.

2. O MDS assistencial representa as despesas deste órgão efetuadas nas unidades orçamentárias (UOs) 55101-MDS-administração direta e 55901-FNAS.

3. Valor pago: inclui a despesa paga e os restos a pagar pagos no mesmo ano.

4. O valor pago em 2016 foi atualizado para 2017 segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

É importante fazermos uma observação em relação às despesas obrigatórias do MDS, apresentadas nos sistemas utilizados para o acompanhamento do orçamento: Siga Brasil<sup>21</sup> e Painel do Teto. Entre as despesas consideradas como obrigatórias do orçamento,<sup>22</sup> incluem-se o pagamento do BPC e do Bolsa Família, além de

19. Foram consideradas apenas as unidades orçamentárias que faziam parte do MDS antes da Medida Provisória (MP) nº 726/2016 definir que as despesas com a previdência também ficariam no seu escopo. Desta forma, a análise de informações sobre a assistência social está baseada na UO 55101-MDS-administração direta e na UO 55901-FNAS, que financiam a política de assistência social, de segurança alimentar e de inclusão produtiva.

20. Cabe ressaltar que o valor total de pagamentos realizados pelo MDS (assistencial), que corresponde às dotações de despesas pagas e RPs pagos, foi de R\$ 86,38 bilhões em 2017. A diferença de R\$ 68,4 milhões em relação às despesas sujeitas ao teto corresponde às despesas financeiras (contribuição da União para a Previdência Social) e às despesas decorrentes de créditos extraordinários, que não devem ser consideradas no teto de gastos.

21. O Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, disponibilizado pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. O Painel do Teto de Gastos é um painel de visualização do Tesouro Nacional, no qual é possível acompanhar a evolução das despesas primárias do governo central sujeitas ao limite anual de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016) e o percentual de realização desse limite ao longo do ano.

22. Para captar essas informações, utilizou-se a variável disponível no Siga Brasil Resultado da Execução Orçamentária e Financeira (RES-EOF), que classifica as despesas em financeiras (código: 0), primárias obrigatórias (código: 1) e primárias discricionárias (códigos: 2, 3 e 6).

despesas com pessoal do MDS e operações de crédito. A principal característica das despesas obrigatórias é de não poderem ser objeto de contingenciamento ao longo da execução orçamentária do ano. Desta forma, tendem a apresentar mais alto nível de execução, quando comparadas à execução das despesas primárias.

A tabela 2 mostra que o nível de execução das despesas obrigatórias em 2017 foi de 99,5%, enquanto o das discricionárias foi de 77,1%. As despesas obrigatórias do PBF e do BPC apresentaram o mesmo percentual de execução orçamentária: 99,5% dos recursos autorizados foram liquidados. As despesas com serviços do Suas (discricionárias-FNAS), que representaram 2,4% da despesa liquidada em 2017, apresentaram um nível de execução de 89%, enquanto nas demais despesas discricionárias (0,7% do total) este nível foi de 53%.

**TABELA 2**  
**Execução orçamentária e financeira do MDS (2017)**

Rótulos de linha	Autorizado (R\$ milhões correntes)	Empenhado (R\$ milhões correntes)	Liquidado (R\$ milhões correntes)	Pago (R\$ milhões correntes)	Nível de execução orçamentária	
					Liq./Aut. (%)	Pago/Aut. (%)
Despesa financeira	8,99	8,52	8,52	8,52	94,8	94,8
55101 - MDSA - administração direta	8,99	8,52	8,52	8,52	94,8	94,8
2122 - Programa de Gestão e Manutenção do MDSA	8,99	8,52	8,52	8,52	94,8	94,8
Despesa primária discricionária	3.394,00	3.189,79	2.617,81	2.597,98	77,1	76,5
55101 - MDSA- administração direta	1.118,38	968,56	593,06	573,27	53,0	51,3
1049 - Acesso à alimentação	-	-	-	-		
2012 - Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar	64,17	54,13	0,48	0,48	0,8	0,8
2019 - Bolsa Família (Cadastro Único e cartas)	61,36	54,98	18,41	18,41	30,0	30,0
2037 - Consolidação do Suas (Criança Feliz, conselhos e IGD)	263,98	233,08	189,12	189,12	71,6	71,6
2061 - Previdência Social	22,09	20,40	20,18	20,18	91,3	91,3
2069 - Segurança alimentar e nutricional	461,71	401,22	200,57	180,78	43,4	39,2
2080 - Educação de qualidade para todos	67,64	40,00	39,92	39,92	59,0	59,0
2122 - Programa de Gestão e Manutenção do MDSA	177,42	164,75	124,37	124,37	70,1	70,1
55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	2.275,62	2.221,23	2.024,76	2.024,72	89,0	89,0
2037 - Consolidação do Suas (serviços e IGD)	2.275,62	2.221,23	2.024,76	2.024,72	89,0	89,0
Despesa primária obrigatória	82.948,11	82.581,34	82.552,63	81.550,63	99,5	98,3
1) Desp. prim. obrigatória - flexíveis	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	99,5	99,4
55101 - MDSA - administração direta	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	99,5	99,4

(Continua)

(Continuação)

Rótulos de linha	Autorizado (R\$ milhões correntes)	Empenhado (R\$ milhões correntes)	Liquidado (R\$ milhões correntes)	Pago (R\$ milhões correntes)	Nível de execução orçamentária	
					Liq./Aut. (%)	Pago/Aut. (%)
2019 - Bolsa Família (transferência de renda e IGD Bolsa)	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	99,5	99,4
2) Desp. prim. obrigatória - rígidas	54.521,25	54.293,65	54.270,39	53.301,17	99,5	97,8
55101 - MDSA - administração direta	99,17	98,29	97,57	97,48	99,5	99,4
0089 - Previdência de inativos e pensionistas da União	0,58	0,41	0,41	0,41	71,1	71,1
0909 - Operações especiais: outros encargos especiais	0,14	0,14	0,13	0,13	93,4	93,4
2122 - Programa de Gestão e Manutenção do MDSA	98,45	97,74	97,03	96,94	98,6	98,5
55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	54.422,08	54.195,37	54.172,82	53.203,69	99,5	97,8
0901 - Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	1.047,33	1.047,18	1.047,14	1.047,14	100,0	100,0
0909 - Operações especiais: outros encargos especiais	3,51	-	-	-	0,0	0,0
2037 - Consolidação do Suas (BPC)	53.371,24	53.148,18	53.125,68	52.156,55	99,5	97,7
<b>MDS Assistencial – total</b>	<b>86.351,10</b>	<b>85.779,66</b>	<b>85.178,97</b>	<b>84.157,13</b>	<b>98,6</b>	<b>97,5</b>

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: 1. Para a análise dos recursos alocados na assistência social em 2017, consideraram-se apenas as informações referentes às unidades orçamentárias 55101-MDS-administração direta e 55901-FNAS, desconsiderando-se, portanto, as UOs 55201-Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e 55902-Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), que foram incorporadas ao MDS em 2017.

2. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017 – despesa execução

3. MDSA = Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

4. IGD = Índice de Gestão Descentralizada.

Cabe ainda destacar que, no âmbito das despesas obrigatórias da União, há diferentes “graus” de obrigação. Em um extremo, estão direitos subjetivos garantidos na Constituição – por exemplo, salários de servidores, transferências a estados e municípios (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), aposentadorias e pensões; no outro extremo, a legislação infraconstitucional, cujas regras de acesso e valores não podem ser modificadas, a não ser por mudança legislativa. Essas despesas devem ser previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual e não podem ser objeto de programação financeira (*contingenciamento*); isto é, o Executivo não tem como evitar ou retardar o pagamento. Uma situação diferente concerne a programas nos quais a legislação reserva ao Executivo alguma discricionariedade na definição das regras de acesso e no número de pessoas atendidas – mas, uma vez que estes parâmetros sejam estabelecidos, a despesa também é considerada obrigatória ao longo do processo de execução do orçamento. Este é o caso, por exemplo, do

Programa Bolsa Família. Na prática, isso significa que há graus de liberdade variados para o Executivo cortar despesas obrigatórias, dependendo do item.

Dessa forma, para rever despesas com previdência e BPC, por exemplo, o governo deve empreender uma reforma – neste caso específico, constitucional – que deverá passar pelo crivo do Congresso Nacional. Em relação ao Bolsa Família, se o governo pretende fazer uma revisão deste gasto, pode fazê-lo de forma bem mais simples, por alteração na LDO, determinando a redução do gasto no ano seguinte, com a queda da meta de famílias beneficiadas ou a não concessão de reajuste do valor do benefício. Ou seja, a revisão do BPC depende de reforma constitucional, enquanto a revisão de despesas do PBF depende da meta estabelecida na LDO, que pode ser alterada anualmente.

Assim, em tempos de ajuste fiscal em que a principal variável de acomodação se traduz na redução de despesas, é importante distinguir as despesas obrigatórias rígidas – por exemplo, BPC – das flexíveis – como é o caso do PBF. Tal distinção é relevante porque, diante da escassez de recursos, o Bolsa Família provavelmente será pressionado pelas despesas obrigatórias rígidas.<sup>23</sup> Isso é o que apontam as informações sobre o valor pago referente às despesas obrigatórias na tabela 3, que incluem RPs pagos: em 2017, enquanto os gastos com o BPC apresentaram um incremento real de 4,4% em relação a 2016, o gasto obrigatório com a transferência de renda do Bolsa Família caiu 2,6%, quando o pagamento deste benefício passou de R\$ 28,5 bilhões para R\$ 27,7 bilhões, em termos reais. Dessa forma, a participação da transferência de renda no montante de despesas obrigatórias do MDS foi reduzida de 36% para 34%, entre 2016 e 2017.

TABELA 3  
Despesas obrigatórias do MDS: valores pagos<sup>1</sup> (2016-2017)  
(Em R\$ milhões de 2017)

Despesas obrigatórias	Valor pago (despesa paga + RP pago)					
	2016	2017	Var. (%)	Var. (R\$)	2016 Part. (%)	2017 Part. (%)
1) Consolidação do Suas	50.534,30	52.772,46	4,4	2.238,16	63	64
BPC Idoso	22.152,07	23.002,65	3,8	850,58	27	28
BPC PcD	28.382,23	29.769,81	4,9	1.387,57	35	36
2) Bolsa Família	28.996,73	28.325,24	-2,3	-671,49	36	34
Transferência de renda	28.486,78	27.749,91	-2,6	-736,88	35	34
Serv. de apoio à gestão descentralizada (IGD Bolsa)	509,95	575,33	12,8	65,38	1	1

(Continua)

23. A título de ilustração, a edição anterior deste periódico (*Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 25) assinalou que, no âmbito da discussão do orçamento de 2016, o relator da Comissão de Orçamento propôs, diversas vezes, o corte de R\$ 10 bilhões de recursos do Bolsa Família. A tentativa foi frustrada mediante a pressão da Comissão de Seguridade Social, que aprovou uma moção de repúdio contra este corte e garantiu na Ploa de 2016 a previsão da totalidade de recursos necessários à manutenção do PBF.

(Continuação)

Despesas obrigatórias	Valor pago (despesa paga + RP pago)					
	2016	2017	Var. (%)	Var. (R\$)	2016 Part. (%)	2017 Part. (%)
3) Gestão e manutenção do MDS	76,62	96,99	26,6	20,37	0	0
Desp. com pessoal (ativo União)	70,99	90,39	27,3	19,41	0	0
Auxílios (alim., médico, pré-escolar e funeral)	5,63	6,60	17,2	0,97	0	0
4) Operações especiais	1.067,11	1.047,58	-1,8	-19,54	1	1
Sentenças judiciais	1.066,98	1.047,44	-1,8	-19,54	1	1
Benefícios e pensões indenizatórias	0,14	0,14	-0,2	-0,00	0	0
5) Aposentadorias e pensões da União	0,13	0,41	227,6	0,29	0	0
Total executado pelo MDS	80.674,89	82.242,68	1,9	1.567,79	100	100

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> As informações acerca dos valores pagos de 2017, que incluem restos a pagar de outros exercícios pagos nesse ano, e são importantes para a verificação do cumprimento do teto da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), não destoam muito das despesas pagas, que são referentes ao pagamento de recursos do mesmo ano, uma vez que estas correspondem quase que integralmente ao valor pago no ano (98%, em 2016, e 99%, em 2017) das despesas obrigatórias. Isto porque este tipo de despesa não gera um montante expressivo de restos a pagar, dada a natureza de sua despesa. Esta informação vai de encontro ao alto nível de execução orçamentária. Ressalta-se que, em 2017, 99% dos valores pagos pelo MDS corresponderam às despesas pagas. Os RPs foram irrisórios.

Obs.: 1. Para a análise dos recursos alocados na assistência social em 2017, consideraram-se apenas as informações referentes às unidades orçamentárias 55101-MDS – administração direta e 55901 – FNAS, desconsiderando-se, portanto, as UOs 55201-INSS e 55902-FRGP, que foram incorporadas ao MDS em 2017.

2. LOA 2017: despesa execução.

3. PcD = Pessoa com deficiência.

Um fator que justifica a queda do gasto real com o Programa Bolsa Família diz respeito à decisão do governo de não o reajustar em 2017. O último reajuste concedido ao Bolsa Família havia sido em julho de 2016, quando se estabeleceu o valor de R\$ 85,00 para a extrema pobreza. Desde então, esse valor vem perdendo seu poder de compra, o que também contribuiu para a queda real do gasto com transferência de renda.

Aliás, a indefinição de períodos e critérios para reajuste historicamente prejudica a manutenção da eficácia do PBF no alívio da pobreza. Entre julho de 2009 e março de 2014, praticamente por cinco anos, as linhas de pobreza do Bolsa Família não foram objeto de reajuste. Contudo, a criação e a expansão do Benefício de Superação da Pobreza Extrema (BSP),<sup>24</sup> em 2012 e 2013, propiciou ao programa a elevação expressiva do valor médio do benefício, ampliando sua eficácia no combate da extrema pobreza: este valor passou de R\$ 95,00, antes

24. O BSP é um benefício do PBF pago àquelas famílias que, mesmo após a recepção de outros benefícios financeiros do programa, se mantêm abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 85,00, em 2017, e R\$ 89,00, em 2018). O benefício é calculado caso a caso, pois seu valor equivale ao necessário para que cada pessoa da família supere a extrema pobreza. Ver Lei nº 10.836/2003, art 2º, inciso IV.

do BSP, para R\$ 152,00, quando esse benefício foi expandido para todos os beneficiários (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013). Mas o achatamento das linhas definidoras de pobreza e extrema pobreza, derivado da falta de reajustes regulares, gerou uma diminuição do público potencialmente elegível. A título de exemplo, se atualizássemos a linha de extrema pobreza anualmente pelo IPCA, desde que foi fixada em R\$ 70,00 (julho de 2009), seu valor deveria estar em cerca de R\$ 110,00 em dezembro de 2017, estando a linha de pobreza próxima a R\$ 220,00. Diante de limites impostos pelo resultado primário e pelo teto de gastos, a recomposição dos valores adotados para definir o público do Bolsa Família ficará cada vez mais difícil.

Outra explicação para essa queda está na redução da quantidade média mensal de famílias que receberam o Bolsa Família em 2016 e 2017, demonstrada no gráfico 1. Apesar de ter havido um aumento do número de famílias beneficiadas em dezembro de 2017, comparativamente ao mesmo mês de 2016, a média mensal de famílias recebendo os benefícios do programa passou de 13.838.720, em 2016, para 13.469.672, em 2017. O gráfico 1 mostra o comportamento mensal do número de famílias recebendo os benefícios do Bolsa Família nesse período. A comparação dos dois anos aponta que, até outubro de 2017, invariavelmente, a quantidade mensal de famílias beneficiadas em 2017 foi inferior aos mesmos meses de 2016.

Chama atenção, no gráfico 1, entre maio e julho de 2017, a queda no número de famílias atendidas, principalmente no último mês, quando o número de famílias beneficiárias caiu para 12,74 milhões, praticamente 1 milhão de famílias a menos do que a média verificada para 2016. Em julho de 2017, o MDS optou por não fazer a inclusão de famílias, repondo as vagas existentes com famílias ainda à espera do benefício (Com redução..., 2017). A repercussão desta justificativa foi sobremaneira negativa para o governo federal, fazendo com que o ministério voltasse atrás na política de não reposição de benefícios. Assim, no mês seguinte, a reposição voltou a acontecer e o lema “manter a fila do Bolsa Família zerada” passou a fazer parte do discurso do governo federal.

GRÁFICO 1  
Quantidade de famílias beneficiadas mensalmente pelo Programa Bolsa Família (2016-2017)



Fonte: Matriz de informações sociais do MDS. Acesso em: jun. 2018.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

É preciso recordar que a “fila zerada” do Bolsa Família está vinculada a uma inovação da gestão do programa, incluindo concordância dos dados do Cadastro Único com outros registros administrativos antes da habilitação da família ao programa. A edição anterior deste periódico afirmou que

uma série desses cruzamentos de verificação de inconsistências no Cadastro Único, prevista para ocorrer em 2017, foi antecipada para 2016, assim como foi implementado o batimento prévio à habilitação de novos beneficiários, isto é, antes da entrada no programa (Ipea, 2018).

Tais batimentos prévios, que se iniciaram na gestão Temer, são feitos com bases atuais dos demais registros e são justificados como forma de evitar erros de inclusão no Bolsa Família.

Embora esse batimento prévio dialogue com a necessidade de aprimoramento da gestão do PBF, pode-se ponderar dois aspectos quanto ao desenho e à implementação desse procedimento. O primeiro é a necessidade de se conhecer previamente a qualidade das informações de cada uma das bases, bem como a existência de possíveis defasagens temporais, especialmente por se tratar de famílias com forte volatilidade de renda – isto é, cujos rendimentos variam expressivamente em curtos períodos (Soares, 2009). Considerando o primeiro aspecto e para minimizar erros de exclusão, um segundo aspecto é a necessidade de entrar em contato com o cidadão para dirimir possíveis inconsistências entre as bases de dados do governo, antes de impedir seu acesso ao benefício. Para manter os ganhos do batimento

de bases de dados prévio à habilitação do benefício e evitar injustiças, que, em momentos de baixa cíclica da economia, podem ser expressivas para a população mais vulnerável diante do alto grau de informalidade e da rotatividade no mercado de trabalho, seria necessário comunicar rapidamente cada família identificada com inconsistência cadastral, permitindo-lhe atualizar seu cadastro e acessar o benefício, quando cabível.

#### BOX 1

##### **Erros relacionados à focalização em um programa social**

Erros de inclusão e de exclusão são problemas de focalização em um programa social.

Erros de inclusão: o programa inclui pessoas ou famílias que não deveriam fazer parte dele, pois não cumprem os critérios de seleção.

Erros de exclusão: o programa deixa de selecionar pessoas ou famílias que deveriam ser selecionadas, pois cumprem os critérios para participação.

No caso do Bolsa Família, há erros de inclusão se famílias com renda *per capita* superior à estabelecida recebem o benefício e há erros de exclusão se famílias extremamente pobres ou pobres com filhos entre 0 e 17 anos não são selecionadas para o programa.

Elaboração: Disoc/Ipea.

As ocorrências citadas anteriormente sobre o PBF nos levam a três reflexões. Primeiro, de que a amplitude e a solidez do programa, que atende a praticamente um quarto da população brasileira, relativamente o protegem de estratégias de cortes abruptos – os custos políticos envolvidos em tais estratégias são expressivamente elevados. Contudo, um segundo aspecto é que fragilidades institucional-normativas facilitam ações restritivas em tempos de austeridade. Como apontado na edição anterior deste periódico, o PBF seguirá vulnerável a cortes progressivos até que tenha fixados, em lei, critérios e periodicidade de reajuste nos valores das linhas de pobreza e de seus benefícios. Terceiro que, mesmo estando preservado pela LDO, o orçamento de benefícios do PBF e a qualidade da gestão do programa dependem de que existam recursos suficientes em ações orçamentárias discricionárias, como é o caso daquelas necessárias ao estabelecimento de contato com os beneficiários. A escassez de recursos para atividades de gestão do programa pode implicar queda de sua qualidade e, inclusive, a flexibilização do princípio de respeito e reforço à cidadania dos mais pobres, que historicamente o caracterizou.

Em relação ao BPC, observou-se um comportamento diferente do Bolsa Família. O incremento de seu gasto obrigatório em 2017 correspondeu ao pagamento de 4,55 milhões de benefícios,<sup>25</sup> que significou um aumento de 3,13% em relação à quantidade de benefícios pagos em 2016 (4,41 milhões),<sup>26</sup> conforme aponta o gráfico 2. Este aumento só foi possível devido à obrigatoriedade constitucional do gasto, uma vez que o governo não conseguiu votar a proposta original da reforma da previdência, que ampliaria a idade mínima de acesso ao BPC e desvincularia o valor do benefício

25. Posição em dezembro de 2017.

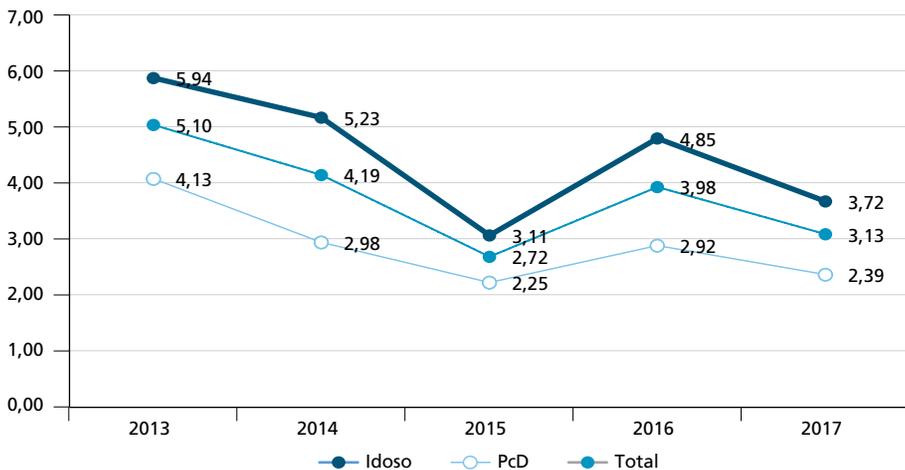
26. Posição em dezembro de 2016.

ao SM, tal como havia sido proposto. Ou seja, o BPC, por ser categoria de despesa obrigatória constitucional, pressionou as despesas discricionárias em 2017 com o limite imposto pelo resultado primário.

Apesar disso, o incremento anual de benefícios pagos em 2017 foi menor que o observado em 2016 (3,98%).<sup>27</sup> De acordo com o relatório de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), uma das explicações para este comportamento foi a greve de servidores do INSS, que ocorreu em 2015. Nesse ano, parte importante das concessões<sup>28</sup> de benefícios foi represada, provocando um crescimento atípico em 2016, atribuído à normalização do atendimento. De todo modo, independentemente da greve de 2015, existe uma clara tendência de queda do ritmo de crescimento do estoque de benefícios, que vai na contramão de fatores que poderiam aumentar a demanda por este benefício, como o envelhecimento populacional e a expectativa de aumento da pobreza diante do contexto de crise econômica em 2017. De acordo com a SNAS (Brasil, 2018), tal tendência decorre do aumento do tempo médio de concessão em razão de menor disponibilidade de profissionais do INSS. Ou seja, diante da redução do quadro de funcionários do órgão, o tempo de análise do requerimento e seu posterior deferimento têm aumentado cada vez mais.

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento da quantidade de BPC, por tipo (2013-2017)  
(Em %)



Fonte: Matriz de informações sociais do MDS. Acesso em: jun. 2018.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

27. Esse percentual de 3,98% corresponde à taxa de crescimento da quantidade de benefícios pagos entre dezembro de 2015, que foi de R\$ 4,24 milhões, e dezembro de 2016, de R\$ 4,41 milhões.

28. As concessões de benefícios referem-se aos "novos entrantes" no sistema de seguridade social. Ou seja, um benefício é concedido quando o requerimento apresentado pelo segurado, ou seus dependentes, junto à Previdência Social, é analisado, deferido, desde que o requerente preencha todos os requisitos necessários à espécie do benefício solicitado, e liberado para pagamento.

Em relação às despesas discricionárias, os valores pagos, que incluem os pagamentos de restos a pagar, apresentaram uma queda real de 12,5% em 2017, no que concerne ao ano anterior<sup>29</sup> (tabela 4). Este comportamento foi motivado, principalmente, pela queda de 35,8% dos RPs pagos, que em 2016 tiveram grande participação (quase 50% do total) na composição dos valores pagos. Nesse contexto, o pagamento das despesas discricionárias do próprio ano – excluídos os RPs de anos anteriores – apresentou um aumento real de 10,3%, o que significou um incremento de R\$ 241 milhões, sendo os aumentos mais expressivos observados nos repasses referentes aos serviços socioassistenciais (R\$ 314 milhões) e ao programa Criança Feliz (R\$ 174 milhões). Entretanto, como era de se esperar, ocorreram reduções importantes no pagamento de empenhos do próprio ano de 2017: R\$ 193 milhões da segurança alimentar (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e cisternas) e R\$ 105 milhões do auxílio-creche do Brasil Carinhoso,<sup>30</sup> que foi criado em 2012 e incentiva os municípios a ampliar a oferta de vagas em creches e a melhorar o atendimento, oferecendo mais recursos às prefeituras por vaga ocupada por crianças entre 0 e 48 meses do Bolsa Família.

TABELA 4  
Despesas discricionárias do MDS: valores pagos (2016-2017)  
(Em R\$ milhões de 2017)

Despesas discricionárias	Despesa paga (a)			RP pago (b)			Valor pago (c = a+b)		
	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)
1) Consolidação do SUAS	1.684,08	2.213,84	31,5	1.087,11	927,12	-14,7	2.771,19	3.140,96	13,3
Serviços	1.563,97	1.878,35	20,1	826,87	740,38	-10,5	2.390,84	2.618,73	9,5
Estruturação de redes PSB e PSE	14,85	0,13	-99,1	79,29	73,60	-7,2	94,14	73,73	-21,7
Criança Feliz	-	174,48	-	-	-	-	-	174,48	-
Apoio à organização/gestão (IGD)	47,49	100,24	111,1	133,40	111,09	-16,7	180,89	211,33	16,8
Operacionalização do BPC	53,23	58,95	10,8	8,63	1,93	-77,7	61,86	60,88	-1,6
Aepeti	3,03	-	-100,0	0,00	-	-100,0	3,03	-	-100,0
Ações compl. do PSB - Acessuas	-	-	-	38,69	-	-	38,69	-	-
Funcionamento dos conselhos	1,52	1,68	10,8	0,23	0,11	-51,3	1,75	1,79	2,5
2) Segurança alimentar	374,33	180,78	-51,7	691,07	466,66	-32,5	1.065,40	647,43	-39,2
Acesso à água (cisternas)	87,98	23,78	-73,0	470,71	106,74	-77,3	558,70	130,52	-76,6
Aquisição e distrib. de alimentos (PAA)	264,74	123,03	-53,5	178,33	310,92	74,4	443,07	433,95	-2,1
Sísan	21,59	2,68	-87,6	2,27	13,93	513,5	23,86	16,61	-30,4
Demais	0,02	31,28	-	39,76	35,07	-12,3	39,78	66,35	-

(Continua)

29. A diferença para as informações da tabela 2 refere-se aos R\$ 20 milhões do Programa Previdência Social, referente ao funcionamento do Conselho de Recursos do Seguro Social, que não foram computados na tabela 4.

30. Em relação aos restos a pagar do Brasil Carinhoso, o montante pago em 2016 refere-se, basicamente, aos recursos empenhados em 2015, uma vez que não houve repasse nesse ano para o Ministério da Educação (MEC). Isso explica o valor alto de R\$ 419 milhões – em reais de 2017 – de pagamento de restos a pagar em 2016.

(Continuação)

Despesas discricionárias	Despesa paga (a)			RP pago (b)			Valor pago (c = a+b)		
	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)
3) Educação de qualidade	144,83	39,92	-72,4	419,73	-	-100,0	564,56	39,92	-92,9
Creches do BF	144,83	39,92	-72,4	419,73	-	-100,0	564,56	39,92	-92,9
4) Fortalec. e dinamiz. da agricultura familiar	0,48	0,48	0,1	62,90	57,54	-8,5	63,38	58,02	-8,5
Inclusão produtiva rural	0,48	0,48	0,1	62,90	57,54	-8,5	63,38	58,02	-8,5
5) Bolsa Família	23,51	18,41	-21,7	15,82	10,17	-35,7	39,33	28,59	-27,3
Cadastro Único	10,66	9,58	-10,1	6,28	9,77	55,6	16,94	19,35	14,2
Disseminação das informações (cartas)	12,86	8,79	-31,6	9,54	0,40	-95,8	22,40	9,19	-59,0
Inclusão produtiva BF (progredir)	-	0,04		-	-		-	0,04	
6) Gestão e manutenção do MDS	109,11	124,37	14,0	16,01	10,21	-36,3	125,12	134,58	7,6
Admin. da unidade	91,83	104,26	13,5	11,35	9,21	-18,8	103,17	113,47	10,0
Ouvidoria	11,20	17,68	57,9	1,55	0,75	-51,4	12,75	18,44	44,6
Demais	6,08	2,43		3,12	0,24		9,20	2,67	
<b>Total executado pelo MDS</b>	<b>2.336,35</b>	<b>2.577,80</b>	<b>10,3</b>	<b>2.292,64</b>	<b>1.471,69</b>	<b>-35,8</b>	<b>4.628,99</b>	<b>4.049,50</b>	<b>-12,5</b>

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: 1. Para a análise dos recursos alocados na assistência social em 2017, consideraram-se apenas as informações referentes às unidades orçamentárias 55101-MDS-administração direta e 55901-FNAS, desconsiderando-se, portanto, as UOs 5520-INSS e 55902-FRGPS, que foram incorporadas ao MDS em 2017. Nesse ano, também foi desconsiderado o programa 2061-Previdência Social (20 milhões), referente ao funcionamento do conselho de recursos do seguro social, uma vez que está ligado ao antigo Ministério da Previdência Social (MPS). Por fim, exclui-se o valor referente aos insumos estratégicos do Bolsa Família, uma vez que foram pagos com recurso extraordinário, e este não entra no cômputo do limite.

2. LOA 2017: despesa execução.

3. PSB = proteção social básica.

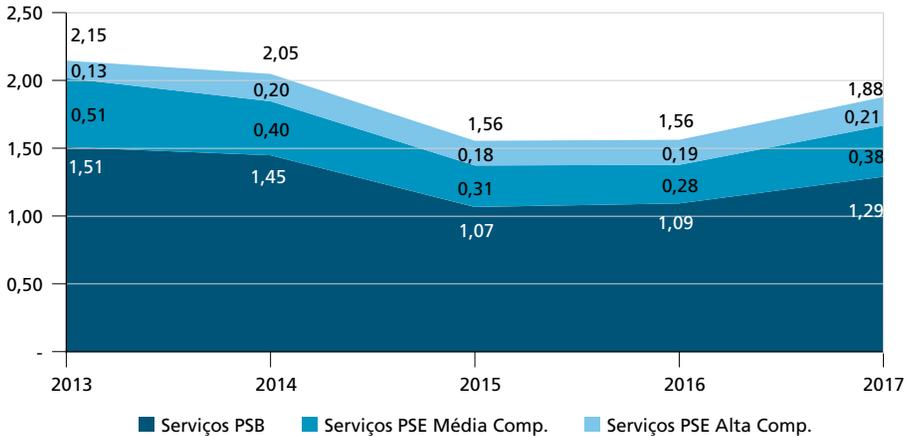
4. PSE = proteção social especial.

5. Sisan = Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar da queda no gasto com segurança alimentar e creches, considerando ou não os restos a pagar pagos, o crescimento de recursos para programas e serviços do Suas em 2017 chamou atenção: os recursos pagos para os serviços da proteção social básica e especial apresentaram um incremento de 9,5%, quando se consideram os RPs pagos, e de 20%, quando se consideram apenas as despesas pagas referentes ao exercício. Conforme mencionado anteriormente, a despesa paga concernente aos serviços apresentou um incremento de R\$ 314 milhões em 2017 em relação a 2016, passando de R\$ 1,56 bilhão para R\$ 1,88 bilhão, em termos reais.

Analisando tal crescimento, observa-se que as despesas pagas em 2017 que foram empenhadas no próprio ano foram suficientes para atingir o patamar de repasses para serviços socioassistenciais realizados em 2015 e 2016 (R\$ 1,56 bilhão nos dois anos), mas ficaram aquém da despesa paga em 2013, que foi de R\$ 2,15 bilhões, e em 2014, que foi de R\$ 2,05 bilhões, conforme observado no gráfico 3.

**GRÁFICO 3**  
**Evolução da despesa paga com serviços do Suas: repasses estaduais e municipais**  
**(2013-2017)**  
 (Em R\$ bilhões de 2017)<sup>1</sup>



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Obs.: 1. Despesa paga – ou seja, exclui RPs pagos dos serviços de PSB (ação 2A60), dos serviços de PSE de média complexidade (ação 2A65) e dos serviços de PSE de alta complexidade (2A69).

2. Valores de 2017.

3. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda que não tenha atingido os patamares de 2013 e 2014, esse aumento de recursos para os serviços do Suas causa surpresa, tendo em vista o contexto de crise observado em 2017. Entretanto, a análise da execução mensal dos recursos desse ano aponta que este crescimento de recursos só foi possível por causa do montante pago em dezembro: do total de R\$ 1,88 bilhão de pagamentos realizados em 2017, excluindo o pagamento de restos a pagar, 55% foram pagos apenas em dezembro. Ou seja, até novembro desse ano, havia sido pago apenas 45% do montante total. A comparação com a execução mensal do pagamento destes serviços nos anos anteriores evidencia que o comportamento de 2017 foi atípico. Nos anos anteriores, no acumulado de janeiro a novembro, foram pagos 70% dos recursos, em 2013, 88%, em 2014, 90%, em 2015, e 74%, em 2016.

Além disso, o valor pago ao longo de 2017 também ficou abaixo do verificado nos anos anteriores. Os repasses acumulados entre julho e novembro de 2017 foram menores comparativamente aos verificados no mesmo período dos anos anteriores. Por exemplo, no período acumulado de janeiro a agosto de 2017, foram transferidos R\$ 489 milhões referentes aos serviços, enquanto, no mesmo período de 2013, 2014, 2015 e 2016, este montante chegou, em termos reais, a R\$ 955 milhões, R\$ 1,27 bilhão, R\$ 781 milhões e R\$ 750 milhões, respectivamente. Este comportamento do valor dos repasses aquém do verificado nos anos anteriores se perpetuou até novembro,

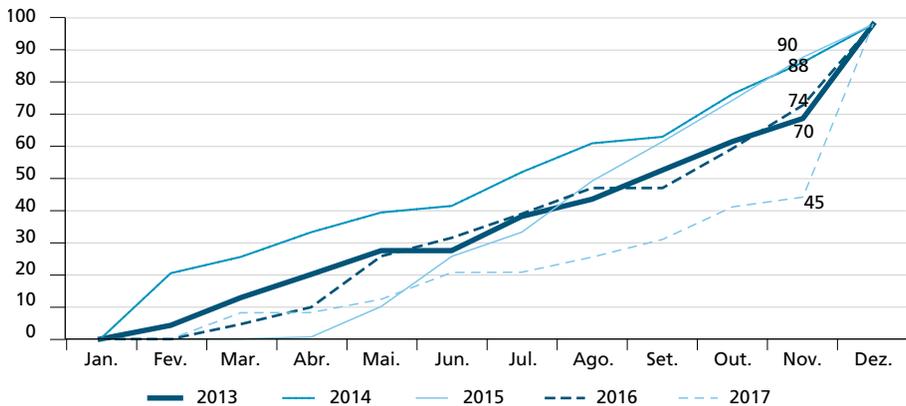
como demonstram os gráficos 4 e 5. Finalmente, em dezembro, o repasse foi de R\$ 1,03 bilhão, o que fez o recurso pago no ano saltar de R\$ 847 milhões para R\$ 1,88 bilhão. É importante notar que este crescimento verificado em dezembro de 2017 não guarda semelhança com qualquer outro ano apresentado e foi fundamental para que o repasse referente aos serviços do Suas em 2017 fechasse com o crescimento de 20% em relação a 2016. Entretanto, vale ressaltar que o comportamento errático dos repasses que cofinanciam os serviços, os quais se caracterizam por serem continuados, tem grande potencial para desorganizar e desestruturar sua oferta nos entes subnacionais.

GRÁFICO 4

**Execução mensal do pagamento de serviços de proteção social do Suas (2013-2017)**

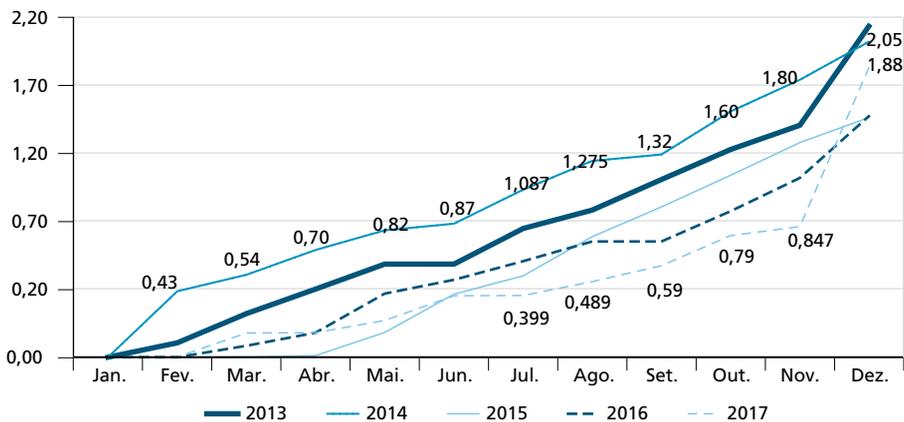
4A – Participação do gasto acumulado no mês no gasto anual

(Em %)



4B – Gasto acumulado no mês

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: <sup>1</sup> Despesa paga – ou seja, exclui RPs pagos do serviço de PSB (ação 2A60), do serviço de PSE de média complexidade (ação 2A65) e do serviço de PSE de alta complexidade (2A69).

A explicação para a trajetória dos repasses em 2017 foi o descontingenciamento de R\$ 7,5 bilhões do orçamento de 2017, anunciado pelo governo em 17 de novembro de 2017, que foram distribuídos na semana seguinte aos órgãos do Poder Executivo (R\$ 7,4 bilhões) (Governo..., 2017). Para os serviços e programas do Suas, este descontingenciamento atingiu o valor de R\$ 500 milhões, conforme anúncio da secretária da SNAS na abertura da XI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 6 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017b). Estes recursos ajudaram a compor o pagamento de R\$ 1 bilhão em dezembro de 2017.

A análise mensal dos pagamentos de recursos em 2017 destinados aos serviços de proteção social do Suas demonstrou uma trajetória aquém da observada em relação aos anos anteriores. Tal trajetória despertou o receio de não haver repasse de recursos suficientes para estes serviços ao longo do ano e foi objeto de angústia de gestores municipais e estaduais. Os relatos que apareceram nas reuniões da CIT da assistência social<sup>31</sup> no decorrer do ano demonstram que foi constante o pleito destes gestores pelo pagamento de recursos atrasados do próprio ano de 2017 e longas foram as discussões acerca da portaria que condicionava os repasses da União ao saldo financeiro dos fundos municipais e estaduais.

Além do aumento de recursos referente aos serviços socioassistenciais, também chamaram atenção as despesas com o programa Criança Feliz, criado na gestão do ministro Osmar Terra, em 2017, que prevê visitas domiciliares às famílias participantes do Programa Bolsa Família. Nesse ano, contou com o aporte de R\$ 174 milhões (despesas pagas). Diferentemente da execução financeira observada nos demais serviços, o cronograma de desembolso deste programa não se concentrou em dezembro: até novembro de 2017, cerca de 71% dos recursos haviam sido pagos. Ou seja, apesar do duro compromisso com a austeridade fiscal, o governo encontrou algum espaço para a acomodação de programas em conformidade com suas prioridades.

### 3.2 O ajuste fiscal em 2018: análise da Ploa 2018

A Ploa 2018 foi enviada pelo governo ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2017 e, excepcionalmente, reencaminhada com mudanças em 30 de outubro de 2017. A segunda versão da Ploa 2018 foi modificada devido ao ajuste da meta de *deficit* primário, que passou de R\$ 129 bilhões para R\$ 159 bilhões, ajustando-se à LDO revisada. A primeira versão da Ploa 2018 provocou diversas manifestações por parte dos gestores municipais e estaduais da assistência social, bem como da sociedade civil, uma vez que os recursos referentes às despesas discricionárias do Suas

31. Os relatos podem ser observados nas atas da 158ª, 159ª e 160ª Reuniões da CIT. Disponível em: <<https://is.gd/25eN8L>>.

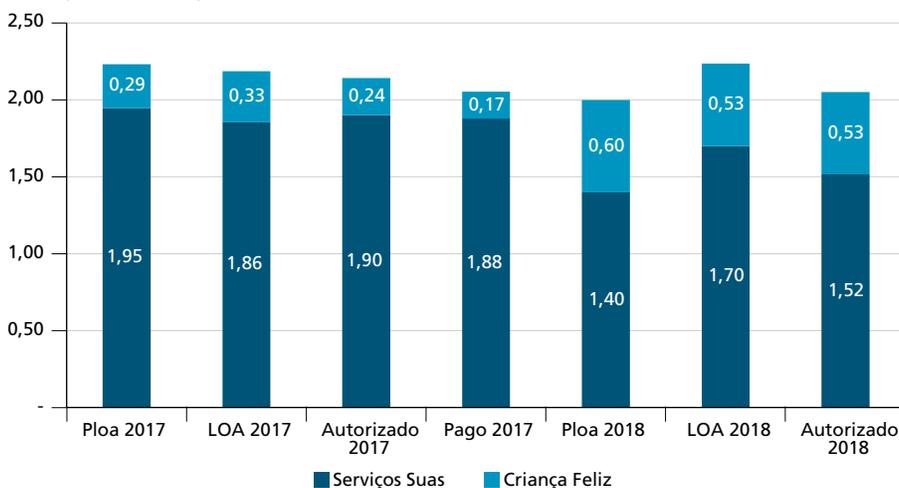
foram praticamente zerados.<sup>32</sup> Após dois meses de intensas discussões e repercussões sobre este tema, os recursos da assistência social foram revistos na segunda versão.

Ainda que em 2017 os serviços socioassistenciais tenham conseguido algum fôlego orçamentário, a perspectiva é que o NRF imponha limites crescentes à continuidade da política. A análise da Ploa 2018 sinaliza uma deterioração dos recursos de serviços do Suas e uma priorização do recém-criado Criança Feliz, em detrimento dos demais serviços socioassistenciais. No envio da Ploa de 2017, o Executivo destinou R\$ 1,95 bilhão para estes serviços e R\$ 285 milhões ao Criança Feliz; em 2018, reduziu a dotação dos serviços socioassistenciais em R\$ 548 milhões, destinando R\$ 1,40 bilhão, e aumentou a do Criança Feliz em R\$ 315 milhões, que ficou com o aporte de R\$ 600 milhões na Ploa 2018. Ou seja, no conjunto de serviços do Suas e do programa Criança Feliz, os serviços representaram 87% deste total; em 2018, 70%.

GRÁFICO 5

### Dinâmica das despesas discricionárias no MDSA: serviços socioassistenciais e programa Criança Feliz (2017-2018)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil (2017-2018). Acesso em: jan. 2019.

Elaboração: Disoc/lpea.

Como pode ser observado na tabela 5, a análise da Ploa 2018 aponta para uma drenagem dos recursos dos serviços socioassistenciais, que são serviços continuados, para o programa Criança Feliz, que tem como objetivos:<sup>33</sup> promover o desenvolvimento infantil da criança em situação de vulnerabilidade até os 6 anos de idade; fortalecer

32. Essa dotação apresentada foi fruto da adoção de uma estratégia política da secretária da SNAS, que diante de uma oferta de R\$ 900 milhões para os serviços Suas, optou por não preencher o sistema que consolida as informações do Ploa, ficando a cargo então da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

33. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <<http://twixar.me/sf31>>.

o vínculo afetivo e o papel das famílias no cuidado, na proteção e na educação das crianças; estimular o desenvolvimento de atividades lúdicas; e facilitar o acesso das famílias atendidas às políticas e aos serviços públicos de que necessitem. Conforme destaca a edição anterior deste periódico, é essencial que tais objetivos estejam bem articulados aos serviços da proteção social. Nesse sentido, a competição de recursos preocupa, uma vez que pode desestruturar a consolidação e a expansão dos serviços já existentes e comprometer os resultados do próprio Criança Feliz.<sup>34</sup>

Ao longo do processo de consolidação do orçamento de 2018, a Ploa recebeu emendas parlamentares que representaram um incremento de R\$ 300 milhões para os serviços socioassistenciais. Em março desse ano, entretanto, estes recursos foram reduzidos (dotação autorizada) com a publicação de uma lei de abertura de créditos, que concedeu auxílio financeiro aos municípios no valor de R\$ 400 milhões, no âmbito da assistência social, diante de pleito da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Tal montante adveio do cancelamento de recursos destinados inicialmente aos serviços socioassistenciais, que ultrapassaram R\$ 185 milhões, e do PAA, da ordem de R\$ 210 milhões.<sup>35</sup> Na prática, este remanejamento significou um adiantamento de recursos na área de assistência social, uma vez que foram retirados de ações cujos repasses são mensais, sem a garantia de que seriam aplicados nestas ações. Este apoio financeiro aos municípios gerou algumas críticas no Congresso, por entenderem que este socorro prestado a estes entes poderia ser uma barganha para apoio a projetos de interesse do governo, como a reforma da previdência.

TABELA 5  
Execução orçamentária (2017-2018)  
(Em R\$ milhões)

Programas e ações	2017						2018		
	Ploa	LOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Ploa	LOA	Autorizado
Despesas obrigatórias	80.781,98	80.781,98	82.948,11	82.581,34	82.552,63	81.550,63	84.720,36	84.720,36	84.720,85
1) Consolidação do SUAS	49.873,56	49.873,56	53.371,24	53.148,18	53.125,68	52.156,55	54.989,30	54.989,30	54.989,30
BPC Idoso	21.701,69	21.701,69	23.243,39	23.144,82	23.135,32	22.704,57	23.863,82	23.863,82	23.863,82
BPC PcD	28.171,87	28.171,87	30.127,85	30.003,36	29.990,36	29.451,98	31.125,48	31.125,48	31.125,48
2) Bolsa Família	29.745,69	29.745,69	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	28.665,69	28.665,69	28.665,69
Transferência de renda	29.272,69	29.272,69	27.913,87	27.782,69	27.782,69	27.749,91	28.200,00	28.200,00	28.200,00
Serv. de apoio à gestão descent. (IGD Bolsa)	473,00	473,00	513,00	505,00	499,55	499,55	465,69	465,69	465,69

(Continua)

34. Para uma análise mais detalhada sobre o desenho do programa Criança Feliz, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 25, capítulo de assistência social.

35. Tais informações podem ser obtidas pela diferença entre dotação autorizada e dotação inicial (LOA) de 2018. Para mais detalhes, ver: MP nº 815, de 29 de dezembro de 2017, a Lei nº 13.633, de 12 de março de 2018, que promoveram a abertura de créditos em favor dos municípios.

(Continuação)

Programas e ações	2017						2018		
	Ploa	LOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Ploa	LOA	Autorizado
3) Gestão/manut do MDS (pessoal e benefício serv.)	83,48	83,48	98,45	97,74	97,03	96,94	94,60	94,60	95,09
4) Op. especiais (sent judicial e pensões indeniz.)	1.078,89	1.078,89	1.050,97	1.047,32	1.047,27	1.047,27	970,61	970,61	970,61
5) Aposentadorias e pensões da União	0,36	0,36	0,58	0,41	0,41	0,41	0,16	0,16	0,16
<b>Despesas discricionárias</b>	<b>3.485,24</b>	<b>3.619,88</b>	<b>3.371,91</b>	<b>3.169,39</b>	<b>2.597,63</b>	<b>2.577,80</b>	<b>2.670,47</b>	<b>3.204,01</b>	<b>3.205,51</b>
1) Consolidação do SUAS	2.429,94	2.487,89	2.539,60	2.454,31	2.213,88	2.213,84	2.195,44	2.527,95	2.339,65
Serviços de PSB	1.348,82	1.272,02	1.308,55	1.292,29	1.290,20	1.290,20	910,97	1.211,47	1.027,29
Serviços de PSE de média complex.	384,13	376,02	380,02	379,07	378,25	378,25	299,00	299,50	299,00
Serviços de PSE de alta complex.	213,87	209,36	213,36	209,90	209,90	209,90	189,35	189,85	189,35
Estruturação de redes da PSB	5,00	46,56	107,02	94,93	0,15	0,13	1,00	52,06	49,43
Estruturação de redes da PSE	5,00	70,78	107,43	92,29	-	-	1,00	49,58	49,08
Criança Feliz	285,00	328,98	239,99	211,73	174,48	174,48	600,00	534,76	534,76
Apoio à organização/gestão (IGD)	113,70	111,32	109,45	104,48	100,24	100,24	104,08	102,33	102,33
Promoção do desenv. Humano	-	-	-	-	-	-	14,40	13,27	13,27
Demais	74,41	72,84	73,77	69,63	60,65	60,63	75,64	75,15	75,15
2) Segurança alimentar	611,92	647,34	461,71	401,22	200,57	180,78	237,36	463,29	253,09
Aquisição e distrib. de alimentos (PAA)	294,05	330,12	311,98	287,92	136,08	123,03	172,63	375,97	165,97
Acesso à água (cisternas)	250,15	248,83	71,83	49,05	26,47	23,78	20,00	40,85	40,65
Demais	67,72	68,39	77,89	64,25	38,01	33,96	44,73	46,47	46,47
3) Educação de qualidade	140,00	137,04	67,64	40,00	39,92	39,92	7,32	6,52	6,52
Creches do BF	140,00	137,04	67,64	40,00	39,92	39,92	7,32	6,52	6,52
4) Fortalec. e dinamiz. da agricultura familiar	70,00	68,90	64,17	54,13	0,48	0,48	32,29	29,73	29,73
Inclusão produtiva rural	70,00	68,90	64,17	54,13	0,48	0,48	32,29	29,73	29,73
5) Bolsa Família	29,86	79,38	61,36	54,98	18,41	18,41	39,19	35,73	35,73
CadÚnico	19,42	19,16	18,90	15,69	9,58	9,58	13,67	12,56	12,56
Disseminação das informações (cartas)	10,44	10,22	14,47	12,68	8,79	8,79	6,52	5,81	5,81
Inclusão produtiva do BF (progredir)	-	50,00	28,00	26,62	0,04	0,04	19,00	17,36	17,36
6) Gestão e manutenção do MDS	203,53	199,33	177,42	164,75	124,37	124,37	158,86	140,79	140,79
7) Op. especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	400,00
Apoio financeiro aos entes que recebem FPM	-	-	-	-	-	-	-	-	400,00
<b>MDS – total executado</b>	<b>84.267,21</b>	<b>84.401,86</b>	<b>86.320,02</b>	<b>85.750,74</b>	<b>85.150,26</b>	<b>84.128,43</b>	<b>87.390,83</b>	<b>87.924,37</b>	<b>87.926,36</b>

Fonte: Siga Brasil 2017 e 2018. Acesso em: jan. 2019.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Desse modo, o orçamento de 2018 para a assistência social provavelmente implicará redução de recursos no âmbito das despesas discricionárias do MDS, apesar da possibilidade de as despesas primárias do governo crescerem acima da inflação, pelo fato do teto de gastos ter sido alto em 2017 e das despesas desse ano não terem atingido o limite, conforme detalhado no início deste periódico. Além dos serviços socioassistenciais, nos quais se vê uma migração de parte dos recursos para o programa Criança Feliz, a deterioração de recursos da segurança alimentar é patente: a Ploa de 2017 destinava quase R\$ 300 milhões ao PAA e R\$ 250 milhões à construção de cisternas, ainda que tenham sido pagos apenas R\$ 123 milhões e R\$ 24 milhões, respectivamente. Em 2018, a Ploa sinalizou que estes programas irão cada vez mais perder importância, uma vez que destinou apenas R\$ 172 milhões para o PAA e R\$ 20 milhões para cisternas.

O auxílio destinado aos municípios para a manutenção das crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches também apresentou redução drástica: foram aprovados apenas R\$ 6,52 milhões na Ploa 2018, contra R\$ 140 milhões na Ploa do ano anterior, ainda que tenham sido pagos apenas R\$ 40 milhões. Este valor corresponde a 1% do orçamento aprovado em 2012, ano de criação deste programa, no âmbito do Brasil Carinhoso. A praticamente extinção deste apoio aos municípios para vagas em creches destinadas aos mais pobres – juntamente com o crescimento de recursos do Criança Feliz, que reforça a responsabilidade familiar nas tarefas de cuidado, sobretudo das mulheres – é fator que majora o caráter familista<sup>36</sup> da proteção social não contributiva brasileira, potencialmente contribuindo para dificultar ainda mais o engajamento produtivo das mulheres mais pobres, conforme destacado na edição de 2018 deste periódico.

Apesar disso, não é só a queda das despesas discricionárias, seja na comparação da Ploa, da dotação inicial ou da dotação autorizada, ainda que em termos nominais, que chama atenção. É importante também examinar o comportamento das despesas obrigatórias em 2018. Os valores autorizados para o BPC, que foram da ordem de R\$ 55 bilhões em 2018, apresentaram um crescimento nominal relativamente baixo em relação ao autorizado de 2017 (R\$ 53,4 bilhões), em comparação ao crescimento dos demais anos. Em termos nominais, o incremento foi de R\$ 1,6 bilhão, enquanto, nos últimos três anos, a média de crescimento nominal foi da ordem de R\$ 5 bilhões ao ano. Uma parte deste comportamento pode estar associada ao valor do salário mínimo ter sido reajustado em apenas 1,8% em 2018, enquanto nos outros anos este reajuste foi de 6,5% (2017), 11,7% (2016) e 8,8% (2015).

Por sua vez, não se pode deixar de considerar que medidas administrativas em torno do BPC, tal como a obrigatoriedade de inclusão no Cadastro Único, têm impactado na dinâmica de crescimento deste benefício de 2017 e 2018, com

---

36. O modelo de proteção familista seria aquele que delega ao Estado intervir apenas quando a família falha.

efeitos provavelmente ainda maiores a partir de 2019, uma vez que o prazo final para inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único se encerra em dezembro de 2018.<sup>37</sup> Associadas a estas medidas administrativas, as dificuldades de capacidade operacional do INSS em função da redução do seu quadro de pessoal, relatadas no *Relatório Anual de Gestão* (RAG) da SNAS, potencializam a redução da concessão destes benefícios.<sup>38</sup> Ou seja, a situação apresentada e vislumbrada para os anos seguintes é inquietante, principalmente quando se consideram o envelhecimento populacional e o aumento da pobreza.

Inquietante também é a situação do Bolsa Família: o reajuste do benefício concedido mediante Decreto nº 9.369, de 30 de maio de 2018, passou a valer a partir de junho. O decreto reajustou os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza, além dos benefícios do Programa Bolsa Família. Assim, o PBF atenderá às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar *per capita* de até R\$ 178,00 e R\$ 89,00, respectivamente. Contudo, a dotação autorizada em 2018 para o pagamento de benefícios não é suficiente para manter as 14 milhões de famílias atendidas (média dos meses de janeiro a maio de 2018). Resta claro, portanto, que a dotação deste programa deverá ser suplementada ou a quantidade de famílias beneficiadas nos próximos meses terá uma queda brusca. Como 2018 é um ano eleitoral, a aposta é que o número de 14 milhões de famílias beneficiárias seja mantido, forçando a suplementação da dotação do Bolsa Família.

Ou seja, a análise das despesas realizadas em 2017 com a política de assistência social e a dotação autorizada para 2018 dão conta do impacto cada vez mais potente do teto de gastos sobre a garantia de direitos ligados à assistência social, com o passar dos anos. Em relação a 2019, já há sinais claros de que as despesas primárias não conseguem manter o Estado funcionando. Segundo dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), as verbas discricionárias que pagam o custeio e o investimento de órgãos federais podem ser reduzidas de R\$ 129 bilhões, em 2018, para R\$ 100 bilhões, em 2019, e R\$ 70 bilhões, em 2020 (Conceição, Tair e Lamucci, 2018). Ou seja, o teto de gasto é insustentável, e a premissa embasada pelas evidências empíricas é a revogação ou pelo menos a revisão da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016).

37. Portaria Interministerial MDSA/MP/MF nº 2, de 7 de novembro de 2016; Portaria Interministerial nº 5, de 22 de dezembro de 2017.

38. O INSS tem apostado em soluções tecnológicas, como a implantação do projeto INSS Digital em todas as suas agências até julho de 2018, para dar celeridade à concessão de benefícios. Entretanto, diversos atores da sociedade veem com ressalvas este novo sistema – inclusive os próprios servidores do INSS –, apontando problemas como o contexto de exclusão digital da população potencialmente beneficiária, a desumanização do atendimento e a não solução para problemas de infraestrutura nos locais de trabalho. Para mais informações, ver Aguiar (2017).

#### 4 TEMA EM DESTAQUE: TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONSTRUINDO UMA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA

A promulgação do texto constitucional em 1988 constituiu um marco importante para a proteção social brasileira. Além das expressivas garantias associadas aos direitos à saúde e à previdência social, o texto constitucional reconheceu a responsabilidade pública no âmbito da assistência social, possibilitando a construção de uma política pública com obrigações protetivas tanto na oferta de benefícios não contributivos, como na de serviços sociais. Entre o reconhecimento do direito e a efetivação de ofertas públicas numa política de caráter nacional, a assistência trilhou relevante trajetória de consolidação institucional. Recuperar, ainda que brevemente, a trajetória desta política ao longo das últimas três décadas, apontando seus resultados e desafios, parece não só oportuno, mas também fundamental em tempos de transformações no cenário político, social e econômico nacional.

Antes da Constituição de 1988, a assistência social constituía um campo predominante da caridade e da filantropia, externo à concepção de direito social. Até então, as organizações não governamentais (ONGs) figuravam como a principal responsável pelas ações assistenciais, mantendo-se o Estado em uma função residual e subsidiária à iniciativa privada. Sequer a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição pública nacional de assistência social, e sua progressiva inserção à burocracia pública e previdenciária alteraram tal trajetória. Até a década de 1980, o Estado pautou sistematicamente a assistência social como uma política pública acessória, mantendo “uma ação residual, suplementar em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e pouco clara quanto aos seus objetivos e ao seu público” (Jaccoud, 2009, p. 178). A política pública de assistência social se destacou pelo apoio às entidades e às organizações privadas mediante o financiamento direto e/ou indireto das ações, incluída a oferta de subsídios/isenções fiscais pelo governo federal (Stuchi, Paz e de Paula, 2013). Precária na regulação de suas ações, incipiente no planejamento da oferta e sem critérios de qualidade dos serviços, a política de assistência social manteve-se apoiada na matriz do favor e “renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (Couto, Yazbek e Raichelis, 2014, p. 55).

Com o advento da Constituição de 1988, a assistência social adquiriu o *status* de direito, integrando o leque de políticas públicas da seguridade social. Esta mudança foi parte de um movimento ampliado, visando dotar garantias à cidadania e fortalecer o Estado social, com repercussão significativa nos princípios da proteção social e no progressivo redesenho das políticas sociais. A Constituição Federal alargou o arco dos direitos sociais e expandiu a responsabilidade pública, em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava parcial ou integralmente na esfera privada. Nas três décadas seguintes, inovações na institucionalidade das políticas sociais promoveram reorganização em intervenções e em arranjos organizacionais. No âmbito da política pública de assistência social, mudanças

institucionais foram particularmente expressivas em três aspectos, que serão analisados a seguir: a consolidação de um novo arcabouço normativo e institucional; a configuração de um sistema federativo e descentralizado com forte coordenação intergovernamental; e a expansão de ofertas em serviços e benefícios.

No que se refere ao primeiro ponto, cabe lembrar que o texto constitucional afirma a assistência social como campo de seguridade social, orientando sua operacionalização por meio da ampliação da responsabilidade do Estado. A materialização dos novos princípios dependia, entretanto, de regulamentação infraconstitucional e de esforços institucionais para a construção de uma política pública nacional, com ofertas claras e responsabilidades federativas definidas. Ainda nos anos 1990, avanços normativos e institucionais foram realizados, com destaque para a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), definindo as ofertas e o público da política, os critérios de elegibilidade e as diretrizes de descentralização e gestão federativa. Naquele período, destacaram-se ainda a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, em 1993, em substituição ao antigo Conselho Nacional de Serviço Social, e a extinção da LBA e a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social, ambos em 1995.

Nos anos posteriores, seguindo as determinações da Loas, o governo federal promoveu a regulamentação do FNAS, bem como a adoção de nova sistemática de transferência dos recursos federais a estados e municípios, apoiada agora em repasses federais regulares e automáticos. Avançou-se na implementação dos conselhos, fundos e planos de assistência social nas três esferas de governo. Ainda na década de 1990, foram publicadas as primeiras normas operacionais básicas da política de assistência social. A primeira, de 1997, conceituou o respectivo sistema descentralizado e participativo e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Já a NOB de 1998 avançou na operacionalização da Loas: tornou automática a transferência de recursos para os governos subnacionais; exigiu a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social; diferenciou serviços, programas e projetos; ampliou as atribuições dos conselhos; e criou os espaços deliberativos de negociação federativa, na forma das comissões intergestoras bipartite (CIB), compostas pelo gestor estadual e pelos respectivos gestores municipais, e tripartite (CIT), compostas por gestores da política nos três níveis de governo (Licio, 2012).

Uma nova trajetória político-institucional de consolidação da política de assistência social teve como marco inicial a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social,<sup>39</sup> em 2003. Mobilizada por atores dessa comunidade de política e em um contexto de expansão dos direitos sociais, vocalizados por ocasião da eleição de um

---

39. Para mais detalhes, ver Ipea (2009).

governo com claros compromissos sociais, esta conferência deliberou pela construção de um sistema descentralizado, denominado Sistema Único de Assistência Social. Com o novo governo, empossado em 2003, instala-se uma conjuntura favorável à consolidação e à expansão da política pública de assistência social. A partir de 2004, uma nova institucionalidade emergiu neste campo, reafirmando a assistência social como política garantidora de direitos, bem como a responsabilidade estatal para seu provimento. A publicação do texto da PNAS, em 2004, e da NOB-Suas, em 2005, aportou novas referências no processo de construção normativa da política. Outro marco importante para essa nova fase da assistência social foi a destinação de um ministério específico para a área, em 2003 (Ministério da Assistência Social), e sua posterior incorporação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que permitiu sua maior articulação com as políticas de transferência de renda e de segurança alimentar.

A instituição do Suas remodelou o padrão de atuação pública nessa política, bem como alterou as relações intergovernamentais. Fortaleceu-se o processo de articulação federativa, buscando aumentar a responsabilidade estatal na provisão de serviços e benefícios. Foi relevante, neste processo, a definição de parâmetros normativos nacionais para as ofertas e a adoção de arranjos inovadores de financiamento, assim como o fortalecimento de espaços institucionalizados de negociação e pactuação federativa,<sup>40</sup> e aqueles voltados à participação e ao controle social (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2010; Bichir, 2011; Mesquita, Martins e Cruz, 2012; Sátyro, Cunha e Campos, 2016). Todo esse acúmulo normativo e institucional foi consolidado na Lei nº 12.435/2011, que adequou os dispositivos da Loas para acolher o novo arranjo institucional da política de assistência social, na forma do Suas. Com sua promulgação, a Loas enfim incorporou o Sistema Único de Assistência Social como pilar institucional dessa política.

O adensamento das ofertas públicas também mobilizou esforços para o aprimoramento da regulação da rede prestadora privada, basicamente composta por entidades filantrópicas. Nesse sentido, cabe destacar a adoção do conceito de rede socioassistencial, composta pelos serviços estatais e não estatais em um determinado território, compartilhando responsabilidades pelas ofertas e pelos resultados no atendimento às demandas da população (Jaccoud e Stuchi, 2018). A responsabilidade em conferir o Certificado de Organização Beneficente (Cebas), anteriormente a cargo do CNAS, foi transferida para o governo federal em 2009 (Stuchi, Paz e de Paula, 2013). Essa, aliás, era uma demanda de setores do próprio CNAS, que, entre outros motivos, alegavam que o volume de processos relacionados à concessão dos certificados comprometia o pleno exercício de sua função no controle social sobre a política. Vale lembrar que a aprovação de tais mudanças no Cebas

---

40. A CIT, formada por representantes dos três níveis de governo, atua como instância nacional de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da política, incluindo metas e critérios de partilha dos recursos federais. No âmbito dos estados, as comissões bipartite são responsáveis pela negociação e pactuação entre gestores estaduais e municipais.

enfrentou um longo processo de discussão no Legislativo, no qual houve resistências de diversas ordens, inclusive em virtude da apuração de esquemas de corrupção que envolviam os processos de concessão desses certificados. A construção de uma forma mais republicana de se relacionar com o setor privado também motivou a criação do chamado “vínculo Suas” e do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), com vistas a integrar a rede privada ao regramento que organiza a política, bem como favorecer a fiscalização pública (Carneiro, 2018).

Os avanços normativos e as construções institucionais do período interagiram com um processo de fortalecimento do diálogo federativo e com o avanço da coordenação intergovernamental. Este é o segundo aspecto a ser enfatizado na trajetória da política de assistência social desde 1988. Seguindo as determinações constitucionais, a descentralização avançou durante a década de 1990, mas caminhando sobretudo no sentido da municipalização. Carecia de diretrizes nacionais e de mecanismos que permitissem favorecer a expansão e a uniformidade das ofertas implementadas pelos entes federativos (Arretche, 2004). Nesse período, tampouco se observou adensamento das bases financeiras da política. Na ausência de novos recursos, bem como de parâmetros nacionais organizadores dos repasses federais para estados e municípios, até 1999, reproduziam-se as séries históricas das transferências convencionais (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2010). Acerca desse período, Almeida (2005) observa que os governos federal e estaduais tornaram-se quase que exclusivamente repassadores de recursos fundo a fundo para os municípios, os quais possuíam significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não governamentais prestadores de serviços, sobretudo as filantrópicas. Nesse sentido, ainda que a década de 1990 tenha apresentado avanços institucionais na construção da responsabilidade pública e federativa da política, registrou poucas mudanças no que se refere à consolidação dos serviços, que permaneceram operados sob fraca regulação e sob responsabilidade das entidades privadas sem fins lucrativos (Vaitsman, Andrade e Farias, 2009).

Com a adoção da PNAS de 2003 e da NOB-Suas de 2004, novo arranjo de financiamento foi instituído, exercendo importante papel em favor da adesão de estados e municípios ao sistema. O Suas reafirmou a responsabilidade conjunta dos três níveis de governo com o cofinanciamento das ações e dos serviços socioassistenciais, ao mesmo tempo em que privilegiou a transferência fundo a fundo dos recursos federais mediante critérios de repasse discutidos e acolhidos nas instâncias de pactuação federativa. Este arranjo deslocou a centralidade dos repasses por convênios, irregulares e descontinuados, além de associados ao custeio de programas e projetos desenhados e definidos unilateralmente pelo governo federal. Concomitantemente, o crescimento e a regularidade dos repasses federais atuaram como poderoso

incentivo em favor da adesão municipal ao Suas,<sup>41</sup> contribuindo para consolidar o processo de descentralização da política, determinado constitucionalmente, mas agora operado com instrumentos de coordenação intergovernamental.

A produção de normativas – como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, em 2009 –, e a NOB-RH, em 2006, também orientaram a padronização da oferta dos serviços (públicos, objetivos, metodologias, recursos etc.) e das equipes profissionais necessárias ao seu provimento. Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) destacam a adoção de outros instrumentos indutores de gestão nos três níveis de governo, como os planos decenais; os pactos de aprimoramento da gestão de estados e municípios com definição de metas de gestão específicas; o repasse para a qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada; e a criação de sistemas de monitoramento, com destaque para o Censo Suas. As autoras lembram que o desenvolvimento das capacidades institucionais da política também contribuiu para que as ofertas fossem padronizadas e referenciadas aos territórios e aos públicos.

Esse conjunto de inovações influenciou na expansão de serviços e benefícios socioassistenciais, terceiro ponto a ser destacado sobre a trajetória da assistência social nas últimas três décadas. O novo arcabouço normativo-institucional, pactuado nacionalmente entre os atores sociais e os gestores da política, avançou na definição das responsabilidades protetivas, associadas às seguranças sociais: segurança de sobrevivência ou renda, de convívio familiar e de acolhida. A regulação do Suas recusou um desenho restritivo de ofertas focado, por exemplo, nas situações de pobreza ou extrema pobreza. Os objetivos assinalados pelas seguranças instituídas referem-se a um amplo contexto de vulnerabilidades e violações de direitos, incluídas aquelas associadas não apenas à insuficiência de renda, mas também ao ciclo de vida e às deficiências, bem como aos arranjos familiares e aos contextos territoriais e comunitários. A expansão dos objetivos protetivos mobilizou ações de prevenção e garantia de direito para além das situações de violações já efetivadas. Isto levou à organização dos serviços socioassistenciais em dois níveis de complexidade (básica e especial), sob o encargo de equipamentos públicos especialmente criados para este fim; quais sejam, os Cras, os Creas e os Centros Pop.

A adesão dos entes federados ao Suas e, em especial, dos municípios, permitiu construir uma expressiva capilaridade territorial dos serviços socioassistenciais. A ampliação da capacidade de atendimento pode ser avaliada pelo crescimento do contingente de trabalhadores da área – que dobrou entre 2005 e 2014 e chegou a 257 mil trabalhadores – e dos equipamentos de referência da política, que

---

41. Sobre o tema, ver Mesquita, Martins e Cruz (2012).

passaram de cerca de 2 mil unidades, em 2004, para mais de 11 mil, em 2016. Hoje, praticamente todos os municípios contam com a presença de pelo menos um Cras. Ao menos um Creas se faz presente nos municípios com mais de 20 mil habitantes. Não obstante a notável expansão pelo território nacional, convém lembrar a cobertura ainda insuficiente de Creas nos municípios com menos de 20 mil habitantes. Estudos também vêm apontando deficiências quanto à estrutura física, com desigualdades regionais e entre porte de municípios (Bichir, 2011; Yazbek, 2004). Em relação aos Centros Pop, os atendimentos e os acompanhamentos se ampliaram expressivamente, afirmando a presença da assistência social nos territórios mais vulneráveis e trazendo para as políticas públicas expressivos contingentes de população e/ou de situações de vulnerabilidade social que ainda permaneciam invisibilizados.

Os avanços também foram expressivos no campo dos benefícios assistenciais, situados no âmbito da segurança de renda. Jaccoud e Stuchi (2018) lembram que o BPC foi resultado da única emenda popular aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, tendo alcançado 4,4 milhões de beneficiários idosos ou pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, em 2016.<sup>42</sup> Também contribuiu para o adensamento desse campo a unificação de diferentes programas federais de transferência de renda na forma do Programa Bolsa Família, expandindo a proteção não contributiva para além das situações de incapacidade – ou dispensa – para o trabalho (Jaccoud, 2009). Vale registrar que, além da transferência de renda, o PBF opera intersetorialmente, com o objetivo de assegurar a oferta dos serviços de saúde e educação às famílias pobres, tendo obtido resultados positivos nesse aspecto.<sup>43</sup> Em dezembro de 2017, o programa alcançou 14 milhões de famílias. O impacto de ambas as iniciativas na redução da pobreza e da desigualdade, apontadas em diversos estudos, evidencia a relevância dos benefícios assistenciais para a melhoria das condições de renda da população (Soares *et al.*, 2006; Soares, Ribas e Soares, 2009; Osório *et al.*, 2011).

Concluindo a seção, cabe ressaltar que a trajetória da Política Nacional de Assistência Social nas últimas décadas, sobretudo a partir de meados dos anos 2000, adensou a proteção social brasileira, ampliando a capacidade do Estado de enfrentar situações de pobreza, vulnerabilidades sociais e violações de direitos, ampliando o acesso da população a benefícios e serviços sociais pela via do fortalecimento das ofertas estatais e da natureza pública das ofertas privadas. Essa trajetória permitiu o avanço no enfrentamento da desigualdade nas políticas sociais, com avanços concretos na afirmação da universalidade dos direitos, na

42. Sobre a evolução dos critérios de acesso ao BPC de 1996 a 2008, ver capítulo sobre assistência social em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16. Para o período 2009-2017, ver Silveira *et al.* (2016).

43. Ver a respeito, Ximenes, Sousa e Jaime (2014) e Ximenes (2014).

recusa à proposta de dualização das ofertas sociais, bem como na inclusão de metas específicas para garantia da equidade, da efetividade e da resolutividade da ação pública (Jaccoud e Stuchi, 2018). Em que pesem os desafios que se engrandecem no contexto atual, é mister reconhecer a trajetória de fortalecimento da assistência como política garantidora de direitos, ainda que a construção da responsabilidade pública pela sua oferta esteja longe de uma efetiva consolidação. Como defendem Jaccoud e Stuchi (2018), o cidadão deve ter clareza do que é devido pelo Estado, de como, quando e onde o serviço será prestado. Nesse sentido, os autores defendem a uniformidade nacional das ofertas como essencial para a afirmação da característica específica da assistência social, mesmo com a autonomia dos entes federados e a singularidade dos territórios, que deixam um legítimo espaço para a conformação local dos serviços. Permanece necessário e urgente garantir recursos orçamentários, nas três esferas de governo, bem como privilegiar os espaços de participação social e federativa de condução da política, de modo a garantir a oferta de serviços ou benefícios a quem deles necessitarem.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da política de assistência social nas últimas três décadas foi caracterizada por inédita ampliação das ofertas da política de assistência social, representando um efetivo fortalecimento do Estado brasileiro em sua função de proteção social. Observaram-se não apenas avanços normativos, mas também a ampliação do compromisso das três esferas de governo com as ofertas dessa política, implicando ampliação dos equipamentos públicos e dos recursos humanos e financeiros. A melhoria da capacidade institucional da assistência social, bem como o fortalecimento dos instrumentos de coordenação intergovernamentais repercutiram positivamente no processo de implementação operado com relativo sucesso num contexto federativo marcado por alto grau de desigualdade. A provisão de serviços foi fortalecida para diferentes situações de vulnerabilidades e violação de direitos, enquanto os benefícios do BPC e do PBF puderam amenizar ou mesmo reverter as condições de pobreza e miséria de milhões de famílias brasileiras.

Contudo, a análise do comportamento dos gastos na área da assistência mostra uma tendência preocupante como reflexo das políticas de austeridade fiscal, que, sejam estas guiadas pelo teto de gastos ou pela meta de resultado primário, colocam em risco a consolidação do processo de conformação da responsabilidade pública na política de assistência social. A implementação de um novo regime fiscal a partir de 2017 consolida o contexto de austeridade sinalizado ainda em 2015. E, como abordado neste capítulo, o NRF não é a única institucionalidade a atuar sobre as decisões governamentais, uma vez que a equipe econômica também persegue meta de resultado primário na gestão das finanças públicas.

O comportamento das despesas realizadas com serviços socioassistenciais ao longo de 2017, principalmente até o mês de novembro, que foi aquém do observado em relação ao mesmo período dos anos anteriores, alerta não só para a retração do Estado em sua capacidade de atuar frente às situações de vulnerabilidade e violações de direitos, mas também para a provisão de benefícios. Ainda que estes benefícios pareçam relativamente protegidos pelos dispositivos legais que lhes conferem a classificação de despesa obrigatória, não é desprezível o impacto em novas concessões, inclusive por hipossuficiência das instâncias administrativas e serviços que lhe dão vazão. As perspectivas estão longe de ser animadoras. O cumprimento do NRF irá exigir uma queda dos gastos discricionários, comprometendo o funcionamento da máquina pública e de suas ofertas. Ou seja, mantendo-se a atual configuração das políticas de austeridade fiscal, os gastos com a política de assistência social nos próximos anos serão insuficientes para sustentar o escopo protetivo alcançado por esta política nas últimas décadas. Como apontando ao longo do capítulo, os desafios se ampliam e podem impactar negativamente não apenas as ofertas, mas também as instituições de controle social que expressam demandas e qualificam o debate público necessário ao avanço deste campo de políticas sociais, central à redução das desigualdades e da exclusão social no país.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, T. J. **INSS Digital não contempla necessidades apontadas pelos servidores**. CNTSS, 7 dez. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/b331>>.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://twixar.me/wn31>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Manual do participante. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 11., 2017, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ceas, 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **MDS libera R\$ 500 milhões para a assistência social**. 6 dez. 2017b. Disponível em: <<http://twixar.me/4f31>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: SNAS, 2018.

CARNEIRO, D. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de assistência social**: um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

CARTA DE BRASÍLIA: os/as usuários/as no protagonismo da política de assistência social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS USUÁRIOS/AS DO SUAS, 1., 2017. Brasília, 18-19 abr., 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/qmqn>>.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Suas – Sistema Único da Assistência Social**: “modo de usar”. Brasília: CNAS, 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/t2019711/Downloads/Carilha-SUAS-Modo-de-Usar-Formato-Impress%C3%A3o-atualizado.pdf>>.

COM REDUÇÃO de 543 mil benefícios em 1 mês, Bolsa Família tem maior corte da história. **UOL**, 11 ago. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/5Vrn>>.

CONCEIÇÃO, A.; TAIAR, E.; LAMUCCI, S. A partir de 2019, cumprimento do teto de gastos pode parar o governo. **Valor Econômico**, 3 ago. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/2ISF8O>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

COUTO, B.; YAZBEK, C.; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

DE BEM, A. P. O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal. **Revistas Eletrônicas-FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018.

GOVERNO federal descontingencia R\$ 7,5 bilhões do orçamento. **Agência Brasil**, 17 nov. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/Jrf1>>.

GUIA básico para entender o que o ajuste fiscal 2015 muda na sua vida. **El País**, 22 maio 2015. Disponível em: <<http://twixar.me/FPrn>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal, Brasília, n. 17, 2009.

\_\_\_\_\_. Assistência social. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 25, p. 55-106, 2018.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, jan. 2009. (Texto para Discussão, n. 1372).

JACCOUD, L.; STUCHI, C. **30 anos da assistência social com o direito**: balanço e perspectivas. Brasília: Anfp, 2018.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 37-57, 2017.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 17, p. 175-250, 2010.

LICIO, E. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MESQUITA, A. C.; MARTINS, R.; CRUZ, T. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto de Discussão, n. 1724).

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **Do expansionismo à austeridade**: a política fiscal em período recente. Brasília: Ipea, jul./dez. 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

OSORIO, R. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

PAIVA, A. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Eds.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 2, n. 22, p. 286-317, 2016.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 31).

SOARES, S. **A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto de Discussão, n. 1459).

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, F. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

STUCHI, C.; PAZ, R.; DE PAULA, R. (Orgs.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2013.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 14, n. 3, p. 731-741, maio/jun. 2009.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2016. (Nota Técnica, n. 28). Disponível em: <<https://is.gd/tLkVpu>>.

XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família, Brasília, n. 18, 2014.

XIMENES, D.; SOUSA, M.; JAIME, P. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família, Brasília, n. 17, 2014.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar. 2004.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <<http://twixar.me/Gn31>>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Instituição Fiscal Independente (IFI)**: relatório de acompanhamento fiscal, 9 de fevereiro de 2018, n. 13. Brasília: Senado Federal, 2018.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 12, de 19 de julho de 2017. Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2018. Brasília: CNAS, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/J2zOom>>.