

ASSISTÊNCIA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Assistência Social

Andrea Barreto de Paiva
Marina Brito Pinheiro
Elaine Cristina Lício
Denise do Carmo Direito

ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

O Brasil vive um momento desafiador. De um lado tem que enfrentar as consequências econômicas e sociais da pandemia. De outro, a partir da adoção de uma política fiscal mais rígida – em curso no país desde 2017 –, vê o risco de que o Estado não seja capaz de prover proteção social suficiente para coibir a pobreza em um contexto no qual as pressões econômicas tendem a levar milhões de brasileiros a viver em situação de vulnerabilidade.

Se nos anos 2000 o país viveu um momento de crescimento econômico, expansão das políticas sociais – com destaque para a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Programa Bolsa Família (PBF) – e uma redução histórica da pobreza,² a partir da segunda metade dos anos 2010, a recessão que se instalou entre 2014 e 2016 levou à reversão dessas tendências.³ A crise econômica e o aumento do desemprego, associados à adoção de políticas de austeridade fiscal para seu enfrentamento – que constrangeu os gastos com políticas sociais –, fez com que as políticas de proteção social se tornassem incapazes de conter o crescimento da pobreza, que passou de uma taxa de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua.⁴ Mesmo com alguma melhora observada nos indicadores de desempenho econômico após 2016, os efeitos da recuperação foram desiguais, beneficiando menos as pessoas mais pobres (Barbosa, Souza e Soares, 2020).

A partir de 2020, a pandemia da covid-19 potencializou a deterioração da economia, o que impactou na elevação dos índices de desemprego e subemprego, como veremos adiante. No entanto, ao contrário do que se poderia esperar, houve uma redução acentuada nas taxas de pobreza, resultante dos efeitos da criação do

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/assistenciasocial>

2. Conforme apresentado na *Nota de Política Social 2* deste Boletim de Políticas Sociais (BPS), a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia caiu de 15% no início dos anos 2000 para menos de 5% em 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

3. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

4. Ver *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

Auxílio Emergencial (AE) e dos valores inéditos atribuídos aos benefícios pela Câmara dos Deputados.⁵ A emergência em saúde pública e a flexibilização das regras fiscais em decorrência dela⁶ levaram a um aumento expressivo nos gastos com as políticas sociais, exercendo um papel fundamental para a garantia de renda de milhões de brasileiros que viram sua renda desaparecer do dia para a noite. Em 2020, a taxa de pobreza,⁷ que foi de 5,5%, recuou 1,1 ponto percentual (p.p.) em relação a 2019 (6,6%), uma queda substancial que tem como principal explicação o pagamento do AE. Como apontado na *Nota de Política Social 2* deste BPS, sem o AE, a renda média dos 20% mais pobres cairia aos níveis observados no início dos anos 2000. Com o auxílio governamental, ao contrário, houve um aumento de 11%.

No entanto, enquanto existiu,⁸ o AE passou por diversas mudanças, como redução do valor do benefício e alterações dos critérios de elegibilidade, que restringiram o público atendido, as quais serão discutidas na subseção 2.1. Cabe aqui apontar que essas alterações, em um contexto no qual a pandemia levou o país a viver momentos críticos ao longo de 2021, fizeram com que os efeitos desse benefício se tornassem menos efetivos na contenção do aumento nas taxas de pobreza e na redução da renda dos mais pobres. Isso resultou na expectativa de que, no curto prazo, a taxa de pobreza volte aos patamares observados em 2019 e de que, no pior cenário, volte a patamares de dois dígitos.⁹

Mesmo com os impactos positivos temporários do AE na renda dos mais pobres, existem evidências que apontam para o crescimento da extrema pobreza e o aumento da vulnerabilidade. O Brasil registrou, em 2020, 55,2% da população convivendo com insegurança alimentar, ou 116,8 milhões de brasileiros, segundo pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan, 2021). Destes, 43,4 milhões de brasileiros (ou 20,5% da população) não obtiveram quantidade de alimentos suficientes para atender às suas necessidades (insuficiência alimentar grave ou moderada). Também é patente a explosão do número de benefícios eventuais¹⁰ ofertados pela rede socioassistencial, um aumento de 143,6% em 2021 em relação a 2019, como será discutido na subseção 2.3.

5. Ver *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

6. A decretação do estado de calamidade em decorrência da pandemia da covid-19 retirou do teto de gastos os recursos referentes ao combate à pandemia, o que possibilitou a ampliação de gastos em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. Na linha de PPCS 1,90/dia.

8. O auxílio foi pago entre abril de 2020 e outubro de 2021, com interrupção nos meses de janeiro a março de 2021.

9. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

10. Como o Auxílio-Natalidade, o Auxílio-Funeral e outros benefícios que têm como objetivo oferecer proteção em situações de vulnerabilidade temporária ou de emergência e calamidade pública. Eles podem ser ofertados tanto na forma de um auxílio monetário quanto na forma da oferta de alimentos, materiais de higiene, vestuário, caixões (no caso do Auxílio-Funeral), entre outras formas de suporte a pessoas e famílias (Brasil, 2018).

Ademais, os indicadores relacionados ao mercado de trabalho apontam que, mesmo com a retomada da economia e a redução da taxa de desocupação,¹¹ a expansão de postos de trabalho informais tem ocupado um papel central no crescimento do número de pessoas ocupadas (Lameiras *et al.*, 2022), aumentando o número de pessoas que dependem da proteção social não contributiva ofertada pela política de assistência social. Por fim, o aumento da inflação¹² também tem papel importante na discussão do aumento da pobreza e da vulnerabilidade, uma vez que a população vulnerável tem sido a mais afetada. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que as famílias de renda média-baixa e renda média foram as que registraram as maiores altas inflacionárias em 2021, com taxas de 10,4% e 10,3%, respectivamente (Lameiras, 2021).

No que diz respeito ao Suas e aos serviços socioassistenciais, como já apontado, o acirramento da crise econômica na segunda metade da década passada e a adoção de regras fiscais rígidas, como a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Teto dos Gastos Públicos), têm se colocado como enormes desafios à política de assistência. Baseado na premissa de que os serviços devem ser balizados por um modelo de financiamento constante e automático, de maneira a garantir a oferta de serviços socioassistenciais de caráter continuado, o sistema tem lidado com repasses cada vez mais irregulares dos recursos do financiamento federal, o que elevou o risco de descontinuidade nas ofertas, principalmente em municípios pequenos – estes apresentam um grau de dependência maior dos recursos transferidos pelos outros entes federativos para implementar as políticas em seus territórios. Mesmo em períodos em que se observou um volume maior de recursos transferidos, foi recorrente, nos últimos anos, a concentração das transferências em dezembro,¹³ sendo os aportes feitos no restante dos meses do ano insuficientes para sustentar a continuidade dos serviços.

Entretanto, assim como aconteceu com as transferências de renda, em 2020 houve destinação recorde para a adequação dos serviços à necessidade de prevenção da disseminação da covid-19. Esses aportes foram fundamentais para que a rede continuasse funcionando, mesmo que diversas unidades tenham sido fechadas nos primeiros meses da emergência em saúde pública.¹⁴ Também foi estratégico para o aumento da oferta de serviços de acolhimento, principalmente para pessoas em situação de rua, como será discutido na subseção 2.3. Porém, o grande volume

11. Entre 2014 e 2021, a taxa de desocupação brasileira mais que dobrou, passando de 6,5%, em janeiro de 2014, para 14,5%, em janeiro de 2021. Em janeiro de 2022, essa taxa foi de 11,1%, apontando para uma recuperação, mesmo que lenta da abertura de postos de trabalho. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3KjTs9J>>.

12. Em 2021, a inflação fechou o ano com uma taxa acumulada nos doze meses de 10,06%, maior taxa acumulada desde 2015 (10,67%). As taxas de inflação acumulada em dezembro dos anos de 2017 a 2020 foram aumentando de 2,95% a 4,52%. Disponível em: <<https://bit.ly/3BHvu5H>>.

13. Mais detalhes na subseção 2.5 *Financiamento da política de assistência social*.

14. Dados administrativos enviados pelas unidades revelam a redução no número de atendimentos ou mesmo suspensão de atendimentos, principalmente ao longo dos meses de março e abril, de acordo com os dados da base do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) de 2020. Os dados do RMA estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3nlaGu8>>.

de aportes para a execução dos serviços se limitou a 2020, colocando em xeque a sustentabilidade das ações que vinham sendo realizadas e que necessitavam ser continuadas ao longo de 2021, quando a pandemia viria a chegar ao seu momento mais crítico no Brasil. Como mostrará a subseção 2.5, o ano de 2021 se caracterizou por ser um dos com menor volume de recursos federais repassados para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais na última década.

Nas páginas que seguem, serão discutidos esses e outros temas relacionados ao papel da política de assistência social na proteção de pessoas e famílias ao longo da crise sanitária, traçando um panorama atual dos programas de transferência de renda, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dos serviços socioassistenciais, das instâncias de participação e do financiamento da política de assistência social. Por fim, são tecidas algumas considerações acerca desse momento em que a política enfrenta o seu maior desafio: promover proteção social a um número cada vez maior de pessoas, enquanto lida com desafios relacionados a aspectos basilares que estruturam o Suas, como a coordenação federativa e o cofinanciamento federal, importante mecanismo de indução federativa que, ao longo dos últimos anos, foi essencial para a constituição e o fortalecimento desse sistema nacional.

2 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 Programas de transferência de renda

Como visto anteriormente, após um período de avanços, no qual a taxa de pobreza reduziu em cerca de 10 p.p. entre 2001 e 2014, a partir da recessão 2014-2016 esse indicador voltou a subir, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019. É nessa conjuntura de aumento de pobreza que a pandemia da covid-19 encontrou o país. Com sua chegada, a necessidade do distanciamento físico demandou urgência em garantir renda para enormes contingentes da população que, inesperadamente, se viram impossibilitados de fazê-lo a partir de suas atividades laborais. Devido à ousadia do Congresso Nacional, que aprovou o AE com valor e escopo maior que a proposta inicial, e sua implementação relativamente rápida, ao contrário da expectativa de aumento da pobreza em 2020 diante da paralisação da economia, observou-se uma grande reviravolta em sua trajetória: neste ano, o número de famílias pobres apresentou uma redução que se configurou como a mais relevante em quase uma década, mesmo com a contração de quase 5% no produto interno bruto (PIB) *per capita*.¹⁵

Entretanto, com a redução do valor e da cobertura do AE no final de 2020 e ao longo de 2021, até sua extinção em outubro desse ano, a persistência da crise sanitária tem levado cada vez mais brasileiros à condição de pobreza, o que colocou os benefícios não contributivos no centro do debate, dado que se tornaram uma das

15. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gt5>>.

principais medidas de enfrentamento dessa situação. É neste contexto que se insere a criação do Programa Auxílio Brasil (PAB). Na sequência, abordaremos brevemente o histórico de criação e implementação das três fases do AE, bem como a análise dos seus impactos. Em seguida, discutiremos a retomada do número de famílias no PBF a patamares de 2019 e, por fim, a posterior criação do PAB, que substituiu o PBF.

2.1.1 Auxílio Emergencial¹⁶

O desenho do Auxílio Emergencial

Conforme tratado no BPS número 28 (Paiva *et al.*, 2021), a principal medida de enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da crise sanitária consistiu na implantação do AE,¹⁷ que inicialmente (AE1) foi pago de abril a agosto de 2020 no valor de R\$ 600,00. Com base no resumo do quadro 1, o foco do benefício era trabalhadores informais¹⁸ com renda familiar mensal até 0,5 salário mínimo (SM) *per capita* ou com renda familiar mensal de até 3,0 SM, sendo limitado a dois benefícios por família.¹⁹ Os critérios de elegibilidade incluíam indivíduos que: i) eram maiores de 18 anos ou mães adolescentes; ii) não tinham emprego formal; iii) não eram titulares de benefícios previdenciários e afins (com exceção do PBF); e iv) não tinham recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 em 2018. O AE1 foi concedido a 66,4 milhões de beneficiários, e o valor médio mensal deste benefício foi de R\$ 697,00 entre abril e agosto de 2020.²⁰

Com o prolongamento da pandemia, em setembro de 2020, foi instituído o AE Residual²¹ (AE2), que pagou quatro parcelas – de setembro a dezembro de 2020 – no valor de R\$ 300,00 para as famílias que ingressaram no AE1 em abril daquele ano.²² Nessa nova edição, o acesso ao benefício independeu de requerimento, sendo concedido automaticamente a todos os beneficiários do AE1, desde que observassem alguns critérios adicionais, tais como: i) não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE1; ii) não estar preso em regime fechado; iii) não residir no exterior; e iv) não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019 ou rendimentos isentos, não tributáveis ou

16. Embora a terminologia oficial das três edições deste auxílio seja “Auxílio Emergencial” (Lei nº 13.982/2020), “Auxílio Emergencial Residual” (Medida Provisória – MP nº 1.000/2020) e “Auxílio Emergencial 2021” (MP nº 1.039/2021), adotamos as referências AE1, AE2 e AE3, respectivamente, para facilitar o entendimento das principais diferenças do benefício em cada uma das três fases em que foi implementado.

17. Lei nº 13.982/2020. Regulamentados pelos decretos nºs 10.316/2020 e 10.412/2020.

18. Para efeitos de concessão do AE, são considerados trabalhadores informais pessoa com idade igual ou superior a 18 anos que não seja beneficiário do seguro-desemprego e que: i) preste serviços na condição de empregado ou empregado intermitente sem formalização do contrato de trabalho; ii) seja autônomo; e iii) esteja desempregado (Decreto nº 10.316/2020).

19. Nos arranjos monoparentais femininos, os benefícios puderam ser pagos em dobro.

20. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

21. MP nº 1.000/2020. Regulamentado pelo Decreto nº 10.488/2020.

22. A última leva de concessões do AE1 foi processada em julho de 2021, com parcelas pagas de agosto a dezembro. Tais beneficiários não tiveram direito ao AE2, visto que teve sua vigência limitada a 2020 (Paiva *et al.*, 2021).

tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40 mil, entre outros critérios. Ou seja, além de impor novas condições de acesso ao auxílio àqueles que conseguiram acessá-lo na primeira fase (AE1), o AE2 não permitiu a inclusão de novos beneficiários. Com essas novas restrições, o AE2 foi pago a 51,1 milhões de beneficiários, e o valor médio mensal do benefício foi de R\$ 312,00.²³ Ou seja, os beneficiários do AE2 corresponderam a 76% dos beneficiários do AE1, e o valor médio mensal teve uma queda de 55%.

Findo o pagamento do AE2 em dezembro de 2020, o auxílio não operou entre janeiro e março de 2021, uma vez que não havia previsão de gastos para o AE em função do atraso na aprovação da LOA 2021.²⁴ Desta forma, a população mais vulnerável não pôde contar com o benefício justamente quando uma nova onda se instalava no país, levando a recordes de óbitos por covid-19,²⁵ o que motivou a adoção de novas medidas de distanciamento social, as quais comprometeram ainda mais o funcionamento da economia. Entretanto, quando a LOA 2021 foi finalmente aprovada,²⁶ em abril de 2021, a terceira fase do AE foi operacionalizada, gerando pagamento de sete parcelas (de abril a outubro) do AE 2021²⁷ (AE3) neste ano, cujos valores variaram entre R\$ 150,00 e 375,00 conforme o perfil do beneficiário.²⁸ Nessa terceira edição, os critérios de elegibilidade foram ainda mais restritivos para aqueles que já recebiam o auxílio, vetando o recebimento àqueles que: i) atuavam como estagiário, residente médico ou residente multiprofissional; ii) recebiam bolsas de estudo; e iii) tiveram o AE1 ou o AE2 cancelados. Novamente, o AE3 não permitiu a inclusão de novos beneficiários. Dessa forma, em 2021, o número de beneficiários contemplados pelo AE3 reduziu ainda mais, contemplando um total de 39,4 milhões de pessoas, ou seja, 59% do número de beneficiários do AE1. O valor médio mensal do AE3 foi de R\$ 216,00, dessa forma contabilizando 30% de AE1.

Como pôde ser observado, ao longo das três fases do AE, as restrições focaram em situações específicas dos beneficiários, como não estar em regime fechado, não morar no exterior ou receber bolsa de estudos, incluindo-se outros critérios econômicos, como possuir bens ou ter tido rendimentos tributáveis no período anterior. Alguns desses critérios podem ser problematizados, como a restrição de acesso para os beneficiários que apresentavam renda ou bens no ano anterior, visto que não necessariamente são garantias da existência de renda para sobrevivência no momento posterior, principalmente em face da crise sanitária instalada.

23. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

24. Para mais detalhes, ver subseção 2.5 *Financiamento da política de assistência social*.

25. Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), entre as últimas semanas de março e as primeiras semanas de abril de 2021, o Brasil alcançou o pico no número de mortes por covid-19, com médias superiores a 3 mil óbitos diários. Disponível em: <<https://bit.ly/399pokm>>.

26. Como será abordado na subseção 2.5 *Financiamento da política de assistência social*, a aprovação da LOA 2021 ocorreu após a garantia de recursos para o AE3, por meio da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Emergencial.

27. MP nº 1.039/2021. Regulamentado pelos decretos nºs 10.661/2021 e 10.740/2021.

28. Para famílias unipessoais, as parcelas foram de R\$ 150,00. As famílias chefiadas por mulheres receberam R\$ 375,00 e as demais famílias, R\$ 250,00.

QUADRO 1
Características do Auxílio Emergencial (2020 e 2021)

	2020		2021	
	AE1	AE2 (AE Residual)	Interrupção do pagamento	AE3 (AE 2021)
Regulamentação	Abril a agosto Lei nº 13.982/2020; Decreto nº 10.316/2020; Decreto nº 10.412/2020.	Setembro a dezembro MP nº 1.000/2020; Decreto nº 10.488/2020.	Janeiro a março	Março a outubro MP nº 1.039/2021; Decreto nº 10.661/2021; Decreto nº 10.740/2021.
Valores dos beneficiários ¹	5 x R\$ 600,00. Ser maior de 18 anos; não estar incluso no mercado formal; exercer atividade de microempreendedor individual (MEI) ou contribuinte individual ou ainda ser trabalhador informal; não receber benefícios previdenciários ou assistenciais (exceto PBF); não ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção do imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).	4 x R\$ 300,00. Ser beneficiário do AE1; não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE1; não estar preso em regime fechado; não residir no exterior; não ter sido incluído como dependente do IRPF; não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019 ou rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40 mil.		7 x R\$ 250,00. Ser beneficiário do AE1 ou AE2 em dezembro de 2020; não ter bens e direitos com valor superior a R\$ 300 mil em 2019; não atuar como estagiário, residente médico ou residente multiprofissional, nem beneficiário de bolsas de estudo; ter movimentado os valores relativos ao AE1 ou ao AE2 disponibilizados em conta.
Principais critérios de elegibilidade para acesso ao benefício				
Limite das cotas por família	Duas (família monoparental com direito a benefício dobrado mais um integrante, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 1.800,00 por família).	Duas (família monoparental com direito a benefício dobrado, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 600,00).		Um (benefício individual, com acréscimo de R\$ 125,00 para família monoparental, e redução de R\$ 100,00 em domicílios unipessoais).
Benefício médio mensal	R\$ 697,00 por beneficiário.	R\$ 312,00 por beneficiário.		R\$ 216,00 por beneficiário.
Beneficiários	66,4 milhões.	51,1 milhões.		39,4 milhões.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O AE substituiu o benefício recebido pelas famílias PBF nos casos em que foi mais vantajoso.

Alguns aspectos sobre a implementação do AE

No que diz respeito à implementação do AE, destacam-se as soluções encontradas e a celeridade com que foram organizadas para oferecer acesso ao benefício à população. Um exemplo foi a adoção do sistema de pagamento – via conta Caixa Econômica Federal (Caixa) –, alinhado às novas tecnologias digitais (como o Pix), que permitiu acesso rápido ao dinheiro disponibilizado. De forma complementar, a adoção de um aplicativo permitiu a identificação das famílias que tiveram uma rápida deterioração da sua situação econômica em função da crise, garantindo ampla cobertura, e se apropriou dos instrumentos já construídos e estabelecidos, como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e o próprio PBF, utilizando a *expertise* já existente na oferta de benefícios socioassistenciais para garantir o acesso de parcelas da população vulnerável já mapeadas por meio desses instrumentos. No entanto, como já detalhado no BPS número 28 (Paiva *et al.*, 2021), problemas de acessibilidade ao aplicativo e a logística de pagamentos prejudicaram especialmente um conjunto de beneficiários considerados ultravulneráveis,²⁹ reforçando a perspectiva de que o acesso às políticas de proteção social não deve se limitar a interfaces digitais.

Ao longo do processo de implementação e concessão do AE, acirrou-se a preocupação com os recebimentos indevidos. Assim, outras medidas administrativas foram utilizadas com esse intuito. Um exemplo disso é que, a partir do AE2, adotou-se a reavaliação mensal da condição de elegibilidade por meio do cruzamento da sua folha de pagamento com outras bases de dados nacionais, como a do imposto de renda, a relativa aos benefícios socioassistenciais e previdenciários (Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS) e ao emprego formal (Relação Anual de Informações Sociais – Rais), entre outras³⁰ que foram gradualmente sendo inseridas nesse processo de averiguação à medida que o benefício vinha sendo ofertado.³¹ Entretanto, algumas dessas bases apresentam periodicidade de atualização pouco rigorosas, o que pode ter, eventualmente, acarretado exclusões indevidas, obrigando o beneficiário a arcar com o ônus de entrar com recursos para revisão da decisão.

Ao realizar uma análise das metodologias de controle utilizando o cruzamento de dados com essas bases, o Banco Mundial chamou a atenção para as restrições na apuração da renda *per capita* com base em dados de ano anterior à pandemia, que não são os mais adequados para avaliar a situação atual da família atingida por uma

29. Ultravulneráveis foi termo utilizado na Portaria do Ministério da Cidadania nº 394, de 29 de maio de 2020, no art. 2º, inciso IV. De acordo com o texto, os ultravulneráveis constituem o público potencial que não possui acesso a meios tecnológicos digitais ou que reside em áreas que não possuem cobertura da rede de telefonia móvel.

30. O Ministério da Cidadania adotou a revisão mensal do benefício apenas em setembro de 2020; antes essa verificação das informações prestadas e outras bases administrativas era feita apenas na concessão do benefício (World Bank, 2021b). 31. No início, a verificação era feita com dezessete registros administrativos; ao final, chegou a incluir mais de quarenta bases de dados. Para uma relação pormenorizada das bases de dados utilizadas na verificação da elegibilidade e manutenção dos pagamentos, ver publicação do Banco Mundial (World Bank, 2021b).

crise que rapidamente deteriorou as condições de vida de boa parte da população. Também apontou para os limites da revalidação mensal para manutenção do pagamento dos benefícios adotada a partir do AE2, que não dialoga com o cenário de incerteza que o surgimento de novas ondas da pandemia coloca no horizonte, aprofundando um contexto de instabilidade para seus beneficiários e limitando o efeito protetivo almejado (World Bank, 2021a).

Conseqüentemente, a complexificação dos controles no processo de concessão e manutenção dos benefícios deve ser mais bem calibrada de forma a reduzir os vieses de exclusão indevida, fruto da utilização de registros e preditores ambíguos. Uma das alternativas encontradas para lidar com esses problemas de exclusão indevida foi a parceria instituída com a Defensoria Pública da União (DPU) com o objetivo de garantir o direito dos beneficiários que tiveram solicitações negadas ou foram indevidamente excluídos do recebimento do benefício. No entanto, esse também é um processo que não elimina todos os obstáculos aos beneficiários já em situação de extrema vulnerabilidade.³²

Análise dos efeitos socioeconômicos do AE

Do ponto de vista do impacto do AE, esta medida de enfrentamento da pandemia configurou-se como uma das mais importantes que foram adotadas, não só em termos da magnitude dos recursos em relação ao orçamento, como também na sua centralidade na garantia de renda à população e de condições para o necessário distanciamento social com a finalidade de conter a transmissão do vírus. Como se verá mais adiante, mais da metade de recursos destinados ao enfrentamento da pandemia corresponderam ao AE (subseção 2.5). Nos dezesseis meses entre 2020 e 2021 em que o auxílio foi operacionalizado, foram gastos cerca de R\$ 354 bilhões, o que correspondeu a um gasto médio de R\$ 22 bilhões por mês. Ou seja, o que foi gasto, na média, em apenas um mês com AE representou 66% do que foi gasto com PBF em 2019, por exemplo.

Foram essa magnitude dos recursos transferidos e o expressivo contingente de população beneficiada em 2020 – especialmente com o AE1, e depois com AE2, embora tenha reduzido o valor e a cobertura – que possibilitaram a mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente da pandemia nesse ano, ao menos em termos das privações monetárias. Conforme apresentado na *Nota de Política Social 2* deste BPS, houve redução inédita da pobreza em 2020, atingindo um dos menores patamares da série histórica. Em suas análises, o autor constatou que, sem o AE,

32. Para além das falhas encontradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2020 (Paiva *et al.*, 2021), relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) identificou R\$ 10,1 bilhões de possíveis pagamentos, cujos procedimentos de devolução estão sendo implementados (CGU, 2021). Estima-se que o governo tenha recuperado cerca de R\$ 6,9 bilhões até dezembro de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JupboK>>; <<https://bit.ly/3rPPcJ7>>. Segundo o Ministério da Cidadania, até dezembro de 2021, havia recebido R\$ 6,9 bilhões relativo às devoluções do AE. Disponível em: <<https://bit.ly/3JlCDuO>>.

a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90 no Brasil teria superado 11% neste mesmo ano, aproximando-se dos níveis vistos entre 2004 e 2005. Caudatário principalmente do AE em sua primeira fase, as medidas anticíclicas adotadas contribuíram para o recuo de 1,1 p.p. na taxa de pobreza em relação a 2019 e a renda dos 20% mais pobres aumentando em 11%. O AE não só elevou a renda dos mais pobres como foi responsável pela redução de desigualdades históricas: se em 2004 os 20% mais ricos tinham uma renda cerca de 27 vezes maior que os 20% mais pobres, em 2020 essa razão foi de 17. Dessa forma, mesmo que temporária, a expansão sem precedentes nas políticas de transferência de renda brasileiras foi fundamental para reduzir os impactos da crise sanitária na renda de uma grande parcela da população durante o primeiro ano da pandemia.

É importante reforçar, no entanto, o caráter temporário desses impactos na renda e na desigualdade. Em que pese ainda relevante para o enfrentamento da crise sanitária, o AE3 foi mais limitado no que tange à sua capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade devido ao novo escopo estabelecido para o benefício. Como resultado, algumas estimativas preveem que, em 2021, os percentuais da população pobre e da extrema pobreza voltem aos patamares de 2019.³³ Outros estudos ressaltam os efeitos desse contexto sobretudo para determinados grupos, com o possível aumento das desigualdades, acentuando hiatos de gênero e raça,³⁴ principalmente pela maior vulnerabilidade econômica das mulheres negras, sujeitas à recuperação mais lenta das ocupações e rendas perdidas em virtude do distanciamento social (Komatsu e Menezes-Filho, 2021; Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021).

Em relação aos impactos do AE na economia brasileira, Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021) estimaram que o auxílio, em 2020, evitou que a economia caísse entre 8,4% e 14,8%. Segundo os autores, a redução do consumo das famílias poderia ter caído cerca de 11,0% a 14,7%; além disso, identificam que o efeito multiplicador do AE também teve impactos na estabilização da razão dívida/PIB, pois teve importante papel na atenuação da queda da arrecadação de impostos em um contexto de recessão. Concluem, consequentemente, que, mesmo representando uma considerável elevação nos gastos públicos, teve importantes impactos nos indicadores macroeconômicos, sugerindo que a sua redução, em 2021, pode ter tido efeitos não apenas no aumento da pobreza e da desigualdade, mas também em maiores dificuldades para a recuperação econômica do país.

33. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

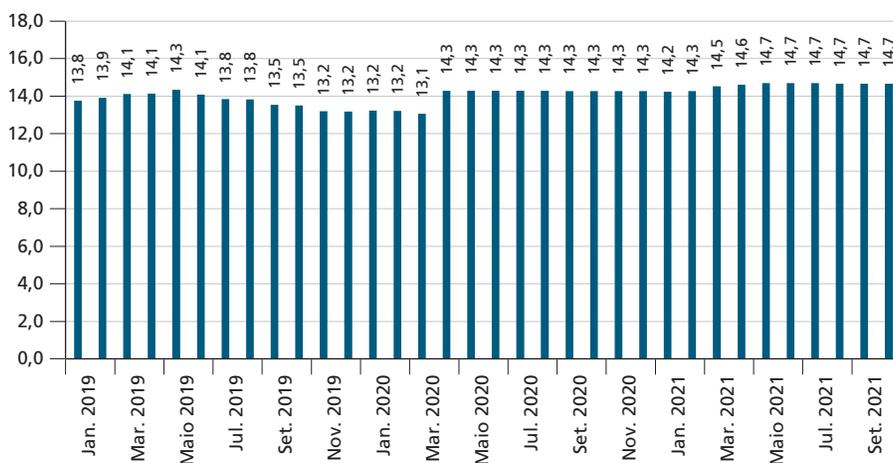
34. Antes da pandemia, a pobreza atingia 33% das mulheres negras, 32% dos homens negros e 15% das mulheres e homens brancos. Com o AE nos valores de 2021, essas taxas seriam, respectivamente, 38%, 36% e 19% (Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021).

2.1.2 Programa Bolsa Família

Como uma das primeiras medidas de enfrentamento da pandemia, em abril de 2020, o governo federal incluiu 1,2 milhão de famílias no PBF, zerando a fila das famílias habilitadas e inscritas no Cadastro Único e recompondo, assim, o patamar registrado em maio de 2019 (gráfico 1).³⁵ Em dezembro de 2020, o PBF mantinha o nível de 14,3 milhões de famílias alcançado em abril do mesmo ano; isso sugere que o programa não fez novas concessões no período em que esteve em vigor a primeira e a segunda edições do AE (AE1 e AE2). Registra-se um pequeno aumento no número de beneficiários nos primeiros meses de 2021, estabilizando em 14,6 milhões de famílias durante boa parte da vigência do AE3.

GRÁFICO 1

Famílias beneficiárias do PBF – Brasil (jan. 2019-out. 2021)
(Em 1 mil)



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JycDwB>>. Elaboração das autoras.

A estratégia de inserção automática das famílias do PBF no AE, nos casos em que este benefício foi mais vantajoso,³⁶ também permitiu que os mais vulneráveis fossem os primeiros a serem beneficiados pela nova transferência de renda. Na prática, a medida alcançou cerca de 95% das famílias beneficiárias do PBF em

35. Conforme detalhado no BPS número 28, depois de alcançar um pico de 14,3 milhões de famílias beneficiárias em maio de 2019, observou-se uma redução gradual nas famílias beneficiárias do PBF, chegando a registrar apenas 13 milhões em março de 2020, conforme gráfico 1.

36. Em abril de 2020, o AE1 foi pago a 13,5 milhões de famílias, contra quase 708 mil famílias que permaneceram no PBF. A permanência no PBF foi de famílias que recebiam valores maiores que os valores do AE, principalmente em função do número de pessoas na família. Disponível em: <<https://bit.ly/3MdicRK>>.

2020 (Paiva *et al.*, 2021).³⁷ No entanto, em função das sucessivas reduções nos valores do AE, a proporção de famílias PBF que passaram a receber o AE se reduziu. Mesmo assim, em 2021, o AE ainda era a melhor opção para 63%³⁸ das famílias.

Algumas medidas na gestão do PBF foram importantes para manter seu funcionamento na pandemia. Em 2020 e 2021, o PBF manteve a suspensão dos efeitos da revisão e averiguação cadastral³⁹ e das suas repercussões no pagamento do benefício, o que garantiu segurança de renda às famílias, além de evitar aglomeração de pessoas em busca de atualização cadastral durante os períodos mais críticos. Da mesma forma, foi mantido o congelamento do montante pago mensalmente para apoiar estados e municípios na gestão descentralizada do programa (em valores de fevereiro de 2020). Isso permitiu que, mesmo com redução das atividades, os entes continuassem a receber os aportes federais para manter o atendimento das famílias.

Em 2021, foi finalmente estendido a todas as famílias beneficiárias o pagamento via crédito em conta ou poupança Caixa Fácil – modalidade adotada para pagamento do AE e que já era implementada para uma parte das famílias PBF.⁴⁰ Essa modalidade de inclusão bancária, ao permitir o uso do recurso sem a necessidade de deslocamento até um agente bancário para saque, reduz os custos, por exemplo, de deslocamento que poderiam onerar o beneficiário no modelo de anterior. De igual forma, essa solução contribuiu para a capacidade de planejamento financeiro, trazendo uma série de benefícios para a população de baixa renda, como realizar pagamentos de forma digital, ter direito a saques gratuitos por mês e realizar transferências bancárias sem taxas.

A última mudança implementada na história do PBF foi o aumento das suas linhas de pobreza e extrema pobreza, além dos valores dos benefícios. O Decreto nº 10.851, de 5 de novembro de 2021,⁴¹ reajustou as linhas de pobreza (de R\$ 178,00 para R\$ 200,00 renda familiar *per capita*) e de extrema pobreza (de R\$ 89,00 para R\$ 100,00 de renda familiar *per capita*), bem como o valor dos benefícios – básico (de R\$ 89,00 para R\$ 100,00), variável (de R\$ 41,00 para R\$ 49,00) e variável vinculado ao adolescente (de R\$ 49,00 para R\$ 57,00). O reajuste nas linhas de pobreza representou uma elevação de cerca de 12,3%, ampliando-se o número de “elegíveis” possíveis ao programa. Essa medida permite que o programa tenha maior cobertura, quando há disponibilidade orçamentária.

37. Como veremos mais adiante, isso foi o que justificou o valor gasto com PBF ter sido muito menor que o valor orçado para o programa.

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3gNykwf>>.

39. Portaria MC/GM nº 649, de 27 de julho de 2021.

40. Com o cartão Bolsa Família tradicional o beneficiário tem que sacar o valor integral da parcela mensal do benefício de uma só vez. Já quando o benefício é depositado diretamente na conta a pessoa pode fazer retiradas parciais e utilizar o cartão de débito para compras no comércio em geral.

41. Este decreto será revogado com a edição do Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamentou o PAB (Brasil, 2021b), naquele momento ainda em MP nº 1.061/2021, que posteriormente foi transformada na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Os valores de linhas de pobreza serão acolhidos pela nova legislação.

Entretanto, o PBF não chegou a ser pago com os novos valores uma vez que foi substituído pelo PAB. Este foi criado pela MP nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que posteriormente se converte na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e começou a ser pago em novembro de 2021, tendo como base também o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021 (Brasil, 2021b).

Assim, após dezoito anos da sua criação, o PBF foi substituído pelo PAB. É importante ressaltar que o PBF foi um programa bem-sucedido em relação a seu impacto na pobreza e na desigualdade, além de ter sido um programa muito bem focalizado, conseguindo fazer muito com poucos recursos (Souza *et al.*, 2019). Estudo recente indica que, comparado a outros países da América Latina, o programa “é um raro caso ‘benigno’ para programas focalizados: possui, em termos comparativos, boa focalização e boa cobertura” (Paiva, Sousa e Nunes, 2020, p. 38).

2.1.3 Auxílio Brasil: contexto, formulação e perspectivas de implementação

As pressões de vários atores – como movimentos sociais e mesmo o Poder Judiciário⁴² – para que se oferecesse solução mais consistente ao quadro de agravamento da pobreza a partir da extinção do AE e a persistência da pandemia da covid-19, aliadas à vontade política de se desenvolver um programa social que marcasse a gestão atual, formaram o pano de fundo para o lançamento do PAB.

Desde o início de 2020, o governo apontava para a instituição de um novo programa de transferência de renda. No entanto, os valores mais substantivos do AE e a própria situação socioeconômica, fruto da pandemia, pressionavam pelo aumento nos valores do novo programa de transferência de renda em relação ao antigo PBF. As divergências sobre como viabilizar o orçamento necessário para uma reconfiguração mais robusta do programa atrasaram sua definição. Nesse contexto, a fonte dos recursos para a expansão das transferências de renda passou por diversas ideias.⁴³ Finalmente, os recursos para a expansão do programa foram viabilizados na PEC dos Precatórios,⁴⁴ discussão abordada na subseção 2.5 deste texto. Essa PEC, inclusive, finalmente contemplou no rol dos direitos sociais o direito à renda básica familiar garantida por programa permanente de transferência de renda (art. 6º, parágrafo único, Constituição Federal de 1988). Apesar do importante avanço em termos normativos, a redação estabelece que deverão ser observadas as legislações fiscal e orçamentária. Ou seja, na prática, o que prevalece: o direito à renda ou as questões fiscais? A dubiedade na norma deverá ser resolvida posteriormente pelo Executivo ou, até mesmo, no âmbito do Judiciário.

42. Em decisão inédita, o Supremo Tribunal Federal (STF), em abril de 2021, reconheceu a omissão federal e determinou que a União regulamentasse e implementasse a renda básica de cidadania em 2022 – mecanismo instituído pela Lei nº 10.835/2004 na mesma data de criação do PBF. O tribunal também determinou que Legislativo e Executivo adotassem medidas necessárias para atualização dos valores do PBF e aprimorassem os programas de transferência de renda em vigor, unificando-os se possível.

43. Além da fusão de programas existentes, o governo acenou com a possibilidade de destinação de lucros de estatais não privatizadas, com o congelamento de aposentadorias, com a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e outros decorrentes da rolagem de parte dos precatórios devidos pelo governo federal (Oliveira, 2020; Verdélio, 2020; Vitor, 2020).

44. EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021.

Enquanto a PEC ainda era discutida no Parlamento, o PAB começou a ser pago em novembro de 2021,⁴⁵ a partir da estrutura e os recursos do extinto PBF. Na conversão da MP do PAB para a Lei nº 14.284/2021, a linha de pobreza *per capita* foi reajustada para R\$ 105,01, e a de extrema pobreza para R\$ 210,00, ou seja, um pouco superior ao reajuste do último decreto referente ao PBF, citado anteriormente.

Benefícios financeiros do PAB

O PAB é composto por benefícios financeiros e por incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva. São os benefícios financeiros que equivalem ao antigo PBF. O novo programa não fez alterações substantivas na gestão das condicionalidades, administração dos benefícios, nem no apoio financeiro à gestão descentralizada do PBF, cujas principais regras de funcionamento foram contempladas nas primeiras regulamentações do novo programa.

Houve algumas mudanças na composição dos benefícios, mas que não romperam com o PBF (Bartholo, Paiva e Souza, 2023). Conforme detalhado no quadro 2, o benefício básico, antes pago a todas as famílias PBF em situação de extrema pobreza, deixou de existir. Os benefícios variáveis do PBF, que são fixados segundo a presença de crianças e adolescentes na família, foram substituídos por dois novos benefícios: Benefício da Primeira Infância e Benefício da Composição Familiar. Em relação a este último, uma distinção importante em relação ao PBF é que o PAB contempla apenas as famílias com filhos até 21 anos, desde que matriculados na educação básica.

Por sua vez, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi mantido e trouxe como novidade a garantia de um valor mínimo de R\$ 25,00 *per capita*. É este benefício, que já existia, que irá contemplar as famílias que não têm crianças. Nos moldes do que ocorreu na unificação do PBF, o PAB também garantiu que a migração para o novo programa não implicasse prejuízo financeiro – na forma do Benefício Compensatório de Transição –, garantindo alguma previsibilidade nesse contexto de incertezas sobre os valores que cada família irá receber.

O primeiro pagamento do PAB apresentou aumento de 17% no valor médio dos benefícios pagos pelo PBF, passando de R\$ 191,80 em março de 2020 para R\$ 224,40⁴⁶ em novembro de 2021. Nesse contexto, cumprindo promessa governamental de elevar o valor do PAB para R\$ 400,00, foi publicada a MP nº 1.076, de 7 de dezembro de 2021, que instituiu o Benefício Extraordinário na competência de dezembro de 2021. Este benefício seria o equivalente ao valor necessário para que toda família beneficiária do PAB recebesse pelo menos R\$ 400,00. Entretanto, o Benefício Extraordinário teve sua vigência prorrogada até dezembro de 2022

45. Antes da aprovação da PEC e da conversão da MP em lei.

46. Disponível em: <<https://bit.ly/3ugSRRm>>.

pelo Decreto nº 10.919, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021c). Após nova modificação, em maio de 2022, a Lei nº 14.342 garantiu, de forma permanente, o valor mínimo de R\$ 400,00 para as famílias beneficiárias do PAB. O resultado disso é que, em abril de 2022, cerca de 90% dos 18 milhões de beneficiários estavam recebendo o piso de R\$ 400,00.

Isso significou uma ampliação sem precedentes dos recursos orçamentários do programa de transferência de renda não contributiva no Brasil. A proposta de orçamento de 2022 enviada inicialmente para essa política de transferência de renda, antes da criação do PAB, foi de R\$ 34,7 bilhões. Com o Benefício Extraordinário, foi aprovado, para 2022, um montante de R\$ 89,0 bilhões para o PAB, ou seja, os recursos mais que dobraram. Além disso, houve uma ampliação do número de beneficiários do programa, saindo de 14,7 milhões para 18,0 milhões. Com isso, o *ticket* médio pago em abril de 2022, referente ao PAB mais o Benefício Extraordinário, foi de R\$ 409,80.⁴⁷

QUADRO 2

Estrutura de benefícios dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil

	Bolsa Família		Auxílio Brasil	
	Público-alvo	Valor	Público-alvo	Valor
Segundo faixa de renda	Básico (famílias em situação de pobreza).	R\$ 58,00.	-	-
Segundo presença de crianças e jovens	Variável (gestantes, nutrízes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos).	R\$ 18,00 (limite de cinco por família).	Benefício Primeira Infância (crianças com idade entre 0 e 36 meses incompletos).	R\$ 130,00 (sem limite de benefícios por família).
	Variável vinculada ao adolescente (adolescentes com idade entre 16 e 17 anos).	R\$ 30,00 (limite de dois por família).	Benefício Composição Familiar (gestantes ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos). ¹	R\$ 65,00 (sem limite de benefícios por família).
Para todas as famílias incluídas no Programa	Benefício de Superação da Extrema Pobreza (famílias em situação de extrema pobreza).	Valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 105,01 <i>per capita</i> .	Benefício de Superação da Extrema Pobreza (famílias em situação de extrema pobreza).	Parâmetros equivalentes ao PBF, respeitado o valor mínimo de R\$ 25,00 por integrante.
Benefício para garantir valor recebido em programas anteriores	Benefício variável de caráter extraordinário.	Parcela que exceda o valor que a família receberá no novo programa (devido enquanto novo benefício for menor que o recebido no antigo programa).	Benefício Compensatório de Transição.	Equivalente ao PBF.
Benefício Extraordinário	-	-	Benefício Extraordinário (a partir de dezembro de 2021).	Valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 400,00 no limite de um benefício por família.

Fontes: Brasil (2004; 2021b; 2021c).

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Maiores de 18 e menores de 21 anos recebem o benefício se estiverem matriculados na educação básica.

47. De acordo com os dados do Ministério da Cidadania, em abril de 2022, foram pagos, em média, R\$ 216,17 a título de PAB para 18 milhões de famílias e R\$ 215,25 a título de Benefício Extraordinário para 16,2 milhões de famílias. Disponível em: <<https://bit.ly/3ug5RRm>>.

É inegável reconhecer a importância desse montante de recursos para auxiliar na redução da pobreza e da extrema pobreza. O gasto com o PBF representou 0,4% do PIB em 2018, e a projeção para 2022 é que ocupe 1% do PIB (Bartholo, Paiva e Souza, 2023). Nesse sentido, este foi um grande avanço deste programa no que diz respeito aos benefícios financeiros, que é a parte do programa que se equipara ao antigo PBF.

Entretanto, cabe chamar a atenção para uma questão relacionada ao desenho do programa. Segundo Bartholo, Paiva e Souza (2023), apesar de reconhecer a centralidade do Benefício Extraordinário no incremento do programa de combate à pobreza, o desenho deste benefício carece de equidade. Isso porque ele paga o mesmo valor mínimo para famílias, independentemente da sua composição, ou seja, na prática quase todas as famílias beneficiárias estão recebendo um piso de R\$ 400,00, não importando a composição familiar. Essa conjuntura desfavorece famílias mais numerosas, as quais recebem o mesmo valor que famílias unipessoais. Assim, para manter a equidade do programa, a lógica do pagamento *per capita* deveria ter sido mantida, conforme a estrutura inicial dos benefícios. Além disso, os autores pontuam sobre a possibilidade deste benefício (pago dessa forma) prejudicar a qualidade do Cadastro Único, “na medida em que pode gerar incentivos para que pessoas residentes no mesmo domicílio se cadastrem separadamente, de forma a majorar o valor dos benefícios recebidos” (Bartholo, Paiva e Souza, 2023, p. 18). Isso poderia gerar problemas de focalização não só no PAB como em outros programas usuários do Cadastro Único que tenham como critérios de seleção a renda ou a composição familiar.

Por fim, vale ressaltar que as lacunas que se apresentavam no PBF ainda persistem no PAB. Embora a MP que criou o PAB tenha recebido emendas na Câmara dos Deputados,⁴⁸ que previam concessão automática do benefício para famílias habilitadas no Cadastro Único e ajustes anuais de benefícios e linhas de pobreza, tais medidas foram endereçadas na tramitação da Câmara, mas não foram aprovadas na versão final da lei.⁴⁹

A primeira lacuna é a questão da existência das filas para ter acesso ao benefício: enquanto o PAB não for considerado um direito (como o BPC), este problema irá permanecer. Isso porque tem persistido o problema de pessoas habilitadas para receber o benefício, mas que ainda não se efetivou por causa de restrições orçamentárias. A segunda lacuna é a ausência de critérios e de periodicidade para o reajuste do valor dos benefícios e das linhas de pobreza. Sem essas previsões, tais reajustes não ocorrem de forma sistemática. E isso pode provocar, por um lado, a corrosão dos

48. Disponível em: <<https://bit.ly/3kh1ntV>>.

49. A proposta de ajustes automáticos das linhas de pobreza e benefícios foi descaracterizada no Senado e a segunda – concessão automática – foi vetada pelo presidente da República, sob a alegação da falta de destinação de recursos suficientes para tanto.

benefícios pela inflação diante do não reajuste do valor do benefício, e por outro, o achatamento fictício da pobreza devido ao não reajuste das linhas de pobreza, uma vez que pessoas deixarão de consideradas pobres porque a renda familiar *per capita* pode acabar ultrapassando a linha de pobreza, que não foi reajustada.

Incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva

No âmbito do PAB, criou-se ainda outro conjunto de benefícios de escopo focalizado segundo características individuais de membros das famílias beneficiárias, privilegiando uma perspectiva meritocrática e de valorização do esforço individual como forma de superação da pobreza. Entre eles, alguns já estão em funcionamento, como o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural; outros ainda não estão operando, como o Auxílio Criança Cidadã e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Até o momento não foi possível compreender a extensão e as implicações desses benefícios nos valores a serem recebidos pelas famílias, não só porque ainda precisam de regulamentação, mas também porque o governo não divulgou as simulações que balizaram as novas regras e valores.

Dois desses novos benefícios dirigem-se diretamente a estudantes de famílias que recebem o PAB e já estão em funcionamento. O Auxílio Esporte Escolar destina-se àqueles que se destaquem em competições e jogos escolares brasileiros. Por sua vez, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior destina-se aos que se destaquem em competições acadêmicas e científicas nacionais. Em ambos os casos, tais alunos recebem R\$ 100,00 por mês durante um ano, e suas famílias recebem uma parcela única de R\$ 1 mil. As competições de que tratam esses benefícios são restritas e apenas os primeiros colocados são elegíveis ao complemento financeiro, de modo que seu alcance potencial é bem restrito.

Outros dois benefícios se dirigem a famílias com indivíduos adultos que tenham conseguido ampliar a renda em virtude de sua inserção laboral. O primeiro é o Auxílio Criança Cidadã – pago diretamente a creches privadas⁵⁰ previamente habilitadas pelo Ministério da Cidadania – que é concedido a famílias com crianças de até 48 meses incompletos, matriculadas em creches em tempo integral ou parcial. Para pleitear a vaga deve-se comprovar e registrar, no Cadastro Único, a ampliação de renda identificada mediante a atividade remunerada (emprego formal ou não), além de ser constatada a inexistência de vaga na rede educacional pública ou privada conveniada com o poder público que atenda às necessidades da família.

A depender da forma como for regulamentado, a lógica de incentivos por trás desse novo benefício repercute uma contradição não incomum em programas assistenciais de acesso ao mundo do trabalho: para trabalhar fora, os pais precisam

50. As creches, que podem ter ou não fins lucrativos, receberão R\$ 200,00, caso a criança fique em período parcial, e R\$ 300,00, caso fique em período integral.

ter com quem deixar seus filhos, mas, para ter acesso à creche, precisam demonstrar aumento de renda via trabalho, o que é dificultado por não se ter exatamente com quem deixar os filhos. Ademais, ainda não está claro como este auxílio se articulará com programas e serviços ofertados no Suas. Um deles é o Programa Criança Feliz, que se baseia na preparação da própria mãe ou responsável que cuida da criança em casa. Também resta a dúvida sobre até que ponto os serviços socioassistenciais estão se organizando para acompanhar essas famílias, compreender e lidar com os impactos dessas ações, inclusive em questões de gênero e autonomia feminina, temas que ainda aparecem de forma tímida no Suas. Por fim, cabe pontuar que a política de creche ou da pré-escola é uma política de educação, que deveria ter caráter universal e estrutural. Nesse sentido, não deveria estar inserida em programas focalizados e compensatórios como o PBF e o PAB.

Outro benefício do PAB voltado para indução ao mundo do trabalho consiste no Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, destinado a beneficiários que comprovem vínculo de emprego formal, ou que sejam autônomos/microempreendedores/profissionais liberais que contribuam com a seguridade social. O valor é relativamente alto (R\$ 200,00), quando comparado com os outros benefícios, e, caso deferido, poderá representar parte significativa dos valores recebidos pela família a título de PAB. Limitado a um por família, este benefício será cancelado em caso de perda de emprego.

Esse benefício, que ainda não foi implementado, expressa uma contradição na sua origem: está inserido no escopo de um benefício não contributivo (PAB) mas que, neste caso, tem como pré-requisito a contribuição previdenciária. Além disso, este auxílio beneficiaria os menos vulneráveis entre os mais pobres, na medida em que estes podem contar, a princípio, com a proteção social do mercado de trabalho formal, transformando-se em uma espécie de poupança para estes trabalhadores.

O PAB ainda conta com o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, já implementado, destinado a agricultores familiares no valor de R\$ 200,00 mensais, a serem pagos por, no máximo, 36 meses, mediante a contrapartida de doação de alimentos produzidos pela família. Esse programa se integra ao Programa Alimenta Brasil, que visa incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão economia e social dos produtores. O Alimenta Brasil substituiu, em bases similares, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 2004. O aspecto que mais chama a atenção é a contrapartida obrigatória. Há uma certa contradição fazer com que as famílias mais carentes – foco do Auxílio-Inclusão – tenham que devolver em forma de alimentos produzidos, no mínimo, 10% do valor recebido, podendo esse valor ser majorado por definição do Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil.⁵¹

51. Conforme a Lei nº 14.284/2021, art. 14, § 2º.

Conforme Bartholo, Paiva e Souza (2023), algumas críticas surgiram diante da união de incentivos relacionado ao mérito individual aos benefícios de transferência de renda condicionada, tais como a perda de foco do benefício e a dificuldade de compreensão por parte da população. Sobre a primeira questão, os autores afirmam que ainda seria prematuro tecer considerações, pois parte dele ainda não foi implementado e o que for implementado não será expressivo este ano porque o orçamento já está voltado para a transferência de renda condicionada. Sobre a dificuldade de compreensão dos benefícios, as enormes filas criadas nos equipamentos da assistência social (como os Cras) já dão a dimensão deste problema.

Desafios do PAB

A efetividade do PAB em todas as suas dimensões exigirá do governo federal a disponibilização da estrutura e dos procedimentos adequados para implementação de todos esses benefícios. Ademais, a gestão de cada um desses novos benefícios vai exigir a construção de rotinas e sistemas de informação que alimentem seu funcionamento, o que, por sua vez, vai demandar intensa articulação intersetorial e federativa, além de treinamentos de gestores estaduais e municipais que deverão prover as informações, atender, encaminhar e tirar dúvidas dos beneficiários, especialmente no âmbito do Suas.

O PBF era um programa bem avaliado, reconhecido nacional e internacionalmente pela sua efetividade no enfrentamento da pobreza. Agências e bancos multilaterais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), reconheceram as tecnologias e os instrumentos desenvolvidos pelo programa, o que promoveu sua adaptação para países da América Latina, da África e da Ásia. Embora fosse importante o seu aprimoramento, a centralidade que ocupa não apenas no âmbito das políticas sociais brasileiras, como na subsistência de uma grande parcela da população, justificaria que sua substituição fosse precedida de um debate ampliado que incluísse os múltiplos atores, tanto governamentais como da sociedade e mesmo *think tanks*. Faltou especialmente envolver gestores do Suas como responsável pela gestão subnacional do programa, uma vez que as políticas de transferências de renda são um eixo articulador importante para a oferta dos serviços socioassistenciais.

Outra questão que merece atenção foi a complexificação do benefício. Ao invés de simplificar a matriz de benefícios, facilitando não só a gestão, mas a compreensão da população sobre seus direitos, o desenho do PAB o tornou mais complexo. Tal complexificação está associada à criação de cinco incentivos financeiros orientados pela meritocracia e conexão ao trabalho. Além disso, a criação desses novos benefícios revela uma nova perspectiva sobre o enfrentamento da pobreza, com foco no esforço individual e não mais como um problema estrutural e coletivo,

a ser encaminhado pelo Estado. Ou seja, deixa-se de lado a compreensão de que essas exclusões são consequências de carências e negações históricas à educação de qualidade ou à persistente crise do mercado de trabalho formal, perceptível nos índices historicamente elevados de desemprego.

De forma resumida, ainda que com percalços, é inegável que a garantia de renda em nosso sistema de proteção social avançou e amadureceu bastante durante a pandemia. Houve a constitucionalização do direito à renda, mesmo que – como explorado anteriormente – seja um direito subordinado aos limites fiscais, além da ampliação de beneficiários e valores do principal programa de combate à pobreza. É fato, também, que a ampliação nos valores repassados e a mudança nas linhas de pobreza do PAB permitiram expandir sua base de beneficiários e garantir renda nesse momento em que o país ainda não conseguiu retomar a economia. Entretanto, registra-se a fragmentação dos benefícios no sentido da meritocracia e reforçando-se a necessidade de melhorar desempenhos, conforme analisado anteriormente. Por fim, cabe ressaltar que a instituição do PAB poderia ter sido o momento oportuno para resolver dificuldades históricas do PBF – com a eliminação das filas “administrativas” de espera e a atualização automática das linhas de pobreza e extrema pobreza e valores dos benefícios.

2.2 Benefício de Prestação Continuada

O BPC é um dos pilares da política de assistência social, tal como enunciado pela Constituição Federal de 1988. Ele é destinado a pessoas idosas ou pessoas com deficiência (PcDs) em situação de vulnerabilidade e foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) no início da década de 1990. Ao longo do tempo, o benefício já passou por diversas alterações no desenho dos seus critérios de elegibilidade e operacionalização⁵² e, entre 2020 e 2021, na esteira da crise sanitária, um intenso conjunto de mudanças foi promovido. Algumas delas foram descritas no BPS anterior, sendo assim nesta subseção serão retomados os principais acontecimentos ocorridos desde a última edição dessa publicação, com foco nas mudanças promovidas no critério de renda, na criação do Auxílio-Inclusão e em medidas adotadas para tornar o processo de análise do requerimento do BPC mais célere.

Os critérios de elegibilidade para o BPC podem ser aglutinados em quatro categorias principais: i) a renda familiar *per capita*; ii) a composição familiar (utilizada para o cálculo do critério de renda); iii) o conceito de deficiência; e iv) a idade (no caso das pessoas idosas). Enquanto os últimos permanecem inalterados desde os anos 2010,⁵³ o de renda sofreu alterações em 2020 e novamente em 2021.

52. Como descrevem Paiva e Pinheiro (2021).

53. O conceito de família permanece inalterado desde 2011 e o de deficiência, desde 2015. O critério da idade de 65 anos foi incorporado no BPC inicialmente pelo Estatuto do Idoso (2003) e consolidado posteriormente pela Lei nº 12.435/2011, conhecida popularmente como Lei do Suas.

O critério da renda familiar *per capita* tem sido alvo de controvérsias desde que foi regulamentado pela primeira vez na Loas. A controvérsia central é que a renda não deveria ser o único critério para caracterizar a situação de vulnerabilidade de pessoas idosas e PcDs, e, por conseguinte, torná-las elegíveis ao benefício, tal como definido constitucionalmente. Apesar disso, a caracterização de vulnerabilidade a partir do patamar de renda *per capita* inferior a um quarto de SM se manteve como único critério até meados de 2015. Nesse ano, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI)⁵⁴ adicionou uma outra dimensão à caracterização da vulnerabilidade, incluindo na Loas um parágrafo que aponta que, para além do patamar mínimo de um quarto de SM, também poderão ser aplicados à análise da elegibilidade ao BPC outros elementos que comprovem a situação de vulnerabilidade (Paiva *et al.*, 2021; Paiva e Pinheiro, 2021; Bartholo *et al.*, 2020; Silveira *et al.*, 2016; Penalva, Diniz e Medeiros, 2010).⁵⁵ Apesar dessa novidade trazida pela LBI, não houve regulamentação desses critérios adicionais de vulnerabilidade nos anos que se seguiram e as regras gerais para concessão do benefício continuaram focadas na dimensão do patamar mínimo de renda *per capita* inferior a um quarto de SM.

Esse cenário só seria alterado em 2020, com as mudanças promovidas por legislações aprovadas em meio à eclosão da pandemia da covid-19. Como discutido no último BPS, diversas alterações no BPC ocorreram em um curto espaço de tempo (Paiva *et al.*, 2021), englobando alterações no critério de renda e incorporando a análise de outros elementos para caracterizar a vulnerabilidade. Entre idas e vindas, a norma vigente na maior parte de 2020⁵⁶ fixou o critério de renda para acesso ao BPC como famílias com renda igual ou inferior a um quarto de SM, como mostra o quadro 3. Apesar de parecer um simples detalhe de redação ao se estabelecer que a renda possa ser igual ou inferior e não apenas inferior a um quarto do SM, a consequência é a possibilidade de se atender a um maior número de famílias.

Entretanto, essa lei estabeleceu que esse critério teria validade apenas até 31 de dezembro de 2020, sem definir qual seria o patamar a partir dessa data. Isso levou, conseqüentemente, à necessidade de elaboração de uma nova normativa para que o benefício continuasse sendo operacionalizado nos anos seguintes. Para solucionar a questão, o governo federal publicou, no último dia de vigência do critério, uma MP⁵⁷ que retomou a redação original do critério, ou seja, a renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto de SM. Durante a tramitação da MP, no entanto, em junho de 2021, o Congresso Nacional optou pela retomada do patamar de rendas

54. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

55. Cabe lembrar que os caminhos que levam às mudanças no critério de renda mencionadas neste capítulo já foram abordados de maneira mais aprofundada em outras publicações do Ipea, incluindo esse BPS. Nesse sentido, para uma maior compreensão das dinâmicas associadas a essas alterações, sugere-se a consulta aos textos referenciados ao longo da seção.

56. Lei nº 13.982, de 22 de abril de 2020. Vigente por oito meses, até dezembro de 2020.

57. MP nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020.

iguais ou inferiores a um quarto de SM.⁵⁸ Nesse sentido, apesar de o Executivo ter se mostrado mais refratário a um critério mais inclusivo ao publicar a MP retomando o critério inferior a um quarto de SM (ou seja, retirando o “igual”), a tramitação da normativa no Congresso acabou por retomar parâmetro de 2020, que, mesmo que ofereça uma elevação mínima na renda elegível, abrange o benefício para um número maior de pessoas. Essas mudanças são ilustradas no quadro 3.

QUADRO 3

Trajetória recente das mudanças no patamar mínimo do critério da renda familiar para acesso ao BPC

Ano	Até 2019	2020a	2020b	2021a	2021b
Patamar mínimo expresso na Loas	Renda mensal <i>per capita</i> inferior a um quarto de SM.	Renda <i>per capita</i> inferior a meio SM.	Renda <i>per capita</i> igual ou inferior a um quarto de SM.	Renda mensal <i>per capita</i> inferior a um quarto de SM.	Renda <i>per capita</i> igual ou inferior a um quarto de SM.
Implementação	Critério utilizado desde a criação do benefício.	Impedido de ser implementado pelo STF.	Vigente de 2 de abril até 31 de dezembro de 2020.	Vigente de 1º de janeiro a 21 de junho de 2021.	Segue vigente desde 22 de junho de 2021.

Elaboração das autoras.

Obs.: Para 2020a, as alterações são realizadas por meio da Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020; para 2020b, as alterações são realizadas por meio da Lei nº 13.982, de 22 de abril de 2020; para 2021a, as alterações são realizadas por meio da MP nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020; e para 2021b, as alterações são realizadas por meio da Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

Em relação à dimensão dos outros critérios de vulnerabilidade, em 2020 se avançou nesse debate. A legislação que tratou do tema⁵⁹ inseriu na Loas uma nova regra que definiu que pessoas com renda *per capita* acima de um quarto até meio SM poderiam ser elegíveis ao BPC caso se enquadrassem em critérios adicionais relacionados ao grau de vulnerabilidade,⁶⁰ desenhando um conjunto de critérios que poderiam ser utilizados para avaliar a miserabilidade da família da pessoa pleiteante ao benefício.⁶¹ Da mesma forma que a redefinição do valor do critério de renda, a adoção de critérios adicionais que tornariam elegíveis pessoas com renda até meio SM também foi criada como uma medida temporária ligada à emergência em saúde internacional, permanecendo vigente apenas até o último dia de 2020. Entretanto, esses critérios adicionais de vulnerabilidade não chegaram a ser regulamentados ou implementados. Em 2021, essa discussão foi retomada, durante a tramitação da MP nº 1.023/2020, pelo Congresso Nacional. Esse debate resultou no retorno à Loas de alguns dos fatores que já haviam sido tratados em 2020, mas a maior parte deles seguem sem ser operacionalizados.

58. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

59. Lei nº 13.982, de 22 de abril de 2020.

60. Fatores socioambientais; grau de deficiência, dependência de terceiros e nível de comprometimento da renda familiar com gastos com cuidados de saúde e da vida diária.

61. Cabe lembrar que os caminhos que levam às mudanças no critério de renda apresentados neste capítulo já foram abordados de maneira mais aprofundada em outras publicações do Ipea (Paiva *et al.*, 2021; Paiva e Pinheiro, 2021).

Entre esses critérios adicionais de vulnerabilidade, apenas um tem sido operacionalizado independentemente das suas idas e vindas na legislação. O grau de comprometimento do orçamento familiar com gastos de saúde e cuidados da vida diária vem sendo adotado no âmbito da operacionalização do BPC por força de ações civis públicas (ACPs) vigentes em vários estados brasileiros. Elas têm sido movidas por diversas organizações da sociedade civil e órgãos governamentais de defesa de direitos, que tem interpelado o Judiciário para garantir que esses gastos sejam descontados do cálculo da renda *per capita* da família do solicitante do BPC. No segundo semestre de 2020, o desconto desses gastos para aferição da renda foi regulamentado como parte da operacionalização do BPC em todo o país⁶² e continuou sendo adotado como parte da análise da elegibilidade de solicitantes desde então.

Em resumo, apesar de já existir um debate consolidado e já referendado pelo STF em relação às limitações da renda como parâmetro para caracterizar se uma família está ou não em uma situação em que ela é incapaz de prover a manutenção da pessoa idosa ou PcD (Paiva e Pinheiro, 2021), eles seguem não implementados em sua integralidade. Mais que isso, com as mudanças trazidas com a nova legislação aprovada em 2021, a adoção de critérios adicionais passou a se restringir a famílias que contam com uma renda mensal familiar *per capita* de até meio SM, consolidando um teto para a adoção desses critérios, algo que não havia sido explicitado na Loas até então. Em um contexto em que um dos motivos que tem levado à judicialização do BPC são os critérios restritivos de caracterização da vulnerabilidade,⁶³ é possível que, mesmo quando esse novo desenho seja implementado, pessoas que não se enquadrem nesses parâmetros continuem buscando a justiça para o reconhecimento de direitos.

Outra novidade importante no BPC ocorrida em 2021 foi a regulamentação do Auxílio-Inclusão para PcDs,⁶⁴ que começou a ser pago no final do ano.⁶⁵ O auxílio foi previsto inicialmente pela LBI⁶⁶ em 2015, com o objetivo de contribuir com os gastos adicionais que as PcDs possuem para exercer atividade profissional. Entretanto, carecia do estabelecimento de regras adicionais que permitissem a sua implantação. O benefício tem o valor de meio SM e é pago ao beneficiário do BPC enquanto ele estiver inserido no mercado de trabalho. É uma medida importante para estimular e apoiar o ingresso das PcDs no mundo do trabalho. Entre os critérios para receber o auxílio, estão:

62. Regulamentado pela Portaria Conjunta MC/ME/INSS nº 7, de 14 de setembro de 2020.

63. São recorrentes os casos em que pessoas que demandam o reconhecimento ao direito ao BPC e não se enquadram nos critérios vigentes acessam a Justiça para solicitar esse reconhecimento por meio judicial, obtendo sucesso (Paiva e Pinheiro, 2021).

64. A regulamentação se deu por meio da Lei nº 14.176/2021, que também alterou as dimensões do critério de renda familiar *per capita* discutida anteriormente.

65. Em março de 2022, havia 29 pessoas recebendo o Auxílio-Inclusão (INSS, 2022).

66. Art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

- ser pessoa com deficiência moderada ou grave;
- ser titular do BPC suspenso/cessado há menos de cinco anos, imediatamente anteriores ao exercício da atividade remunerada ou ativo na data do requerimento;
- exercer, na data do requerimento, atividade remunerada que a enquadre como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ou como filiado a regimes de previdência de estados e municípios;
- ter remuneração mensal limitada a 2 SMs;
- possuir o Cadastro Único atualizado no momento do requerimento do auxílio e ter o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) regular; e
- atender aos critérios de manutenção do BPC, incluídos os critérios relativos à renda familiar mensal *per capita* exigida para o acesso ao benefício.

Por fim, outra mudança ocorrida no âmbito do BPC se refere à adoção de medidas para dar celeridade à avaliação dos pedidos de reconhecimento de direito. Essas iniciativas se relacionam aos atrasos na análise dessas solicitações, algo que tem impactado profundamente a operacionalização do BPC nos últimos anos. O acúmulo de requerimentos vem sendo observado desde 2019 e abordado em boletins anteriores (Ipea, 2020; Paiva *et al.*, 2021). Esses atrasos têm sido um dos principais gargalos para o acesso ao benefício (Paiva e Pinheiro, 2021) e são resultado em parte da redução no número de trabalhadores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da implementação do INSS Digital,⁶⁷ mas também da pandemia, que ocasionou longos períodos de suspensão das perícias médicas e avaliações sociais.

As dificuldades em equacionar a demora na resposta aos pedidos motivaram uma força-tarefa com funcionários do INSS destacados para análise exclusiva do BPC, com duração de quarenta dias. Também levou a um acordo judicial⁶⁸ entre a União, o Ministério da Cidadania, o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a DPU. Esse acordo estabeleceu prazos para o instituto concluir o processo administrativo para reconhecimento inicial de uma série de direitos previdenciários e assistenciais, como o BPC, e indicou medidas a serem tomadas para que esses prazos sejam cumpridos. Algumas dessas medidas sugeridas foram incorporadas na Loas como medidas excepcionais a serem adotadas pelo INSS e pelo Ministério da Cidadania.⁶⁹ Entre elas, estão a autorização da adoção pelo INSS de outras

67. Como Paiva e Pinheiro (2021) relatam, em um contexto de redução da força de trabalho e da migração para um novo modelo de atendimento, o INSS encontrou dificuldade em adequar seus processos de trabalho ao longo dessa transição, levando ao represamento de análises de novas requisições. Um volume tão considerável que, mesmo que esse processo tenha se iniciado em 2019, até hoje são sentidos os efeitos desse momento.

68. Termo de acordo homologado pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC.

69. As alterações na Loas, de forma a incorporar essas medidas, também fazem parte do conjunto de mudanças trazidas pela Lei nº 14.176/2021.

metodologias para avaliação social de PcDs, como o uso de videoconferência, e a aplicação do padrão médio de avaliação social⁷⁰ para concessão e manutenção do benefício, que tem como objetivo aumentar o grau de automatização da avaliação social. De início, elas seriam adotadas apenas em 2021, mas recentemente foram prorrogadas até o fim de 2022.⁷¹

Outra medida incorporada na Loas refere-se à operacionalização do abatimento dos gastos de saúde na renda mensal familiar *per capita*, assunto abordado anteriormente. Para tornar essa análise mais célere, a Loas também passou a autorizar o uso excepcional de valores médios fixos a serem descontados quando são apresentadas as comprovações necessárias, relacionadas a cada tipo de despesa⁷² (medicamentos, serviços de saúde, serviços da assistência social). Nos casos em que os gastos são maiores que os valores pré-determinados pela portaria, a pessoa deverá apresentar os recibos dos gastos que tiver referentes aos doze meses anteriores à data de realização do pedido do BPC. Dessa forma, se, por um lado, as novas regras da portaria podem facilitar a avaliação das solicitações, por outro, torna muito mais complexa a tarefa de aspirantes ao benefício em prover as comprovações necessárias nos casos em que os gastos superam os valores fixados.

Esses gargalos na análise de benefícios se refletem no número de benefícios pagos, principalmente em relação às PcDs. Dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania⁷³ mostram que, em 2019, a trajetória mensal de pagamento do BPC, até então sempre crescente, se inverte. Passado esse ano crítico de alterações dos regimentos do BPC (2019) – que impactaram negativamente o número de benefícios pagos – e o fechamento das agências do INSS no início de 2020, logo o volume de benefícios pagos retomou sua trajetória crescente, chegando em novembro de 2021 com um volume recorde de beneficiários recebendo o BPC Idoso.⁷⁴ No caso do BPC PcD, por sua vez, essa recuperação tem sido bem mais demorada, tendo registrado queda nos últimos dois anos na quantidade média de benefícios pagos no mês.⁷⁵ Apesar de serem necessárias análises mais aprofundadas sobre a questão, essas trajetórias podem ser evidências de que a queda no pagamento do benefício para PcDs esteja relacionada com o atraso na análise de solicitações, uma

70. O padrão médio se refere a um conjunto de métricas de avaliação criado a partir dos dados de avaliações ocorridas entre janeiro de 2015 e junho de 2020 (Brasil, 2021d).

71. Antes da implementação da medida, foi realizada uma experiência-piloto entre junho e agosto de 2021. A medida foi implementada a partir da publicação da Portaria MC/MPT/INSS nº 14/2021, de 7 de outubro de 2021, e estendida pela Portaria Conjunta MC/MTP/INSS nº 18, de 27 de dezembro de 2021.

72. Lembrando que, além de apresentar as comprovações dos gastos realizados, é necessário comprovar que tanto medicamentos como serviços de saúde e da assistência social não são ofertados onde a pessoa vive (Portaria Conjunta MC/MPT/INSS nº 14/2021).

73. Disponível em: <<https://bit.ly/3vcUe4i>>.

74. O número médio mensal de BPCs pagos a idosos cresceu 4,3% entre 2019 e 2021, passando de 2.032.498 para 2.120.640. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3McF2K2>>.

75. Entre 2019 e 2021, a quantidade média mensal de benefícios pagos a PcDs caiu 1,3%, passando de 2.594.624 para 2.561.182. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3McF2K2>>.

vez que o processo de análise de requerimentos do BPC para pessoas idosas é mais célere – visto que não inclui na análise a perícia e avaliação biopsicossocial, apenas o batimento das informações relacionadas à renda do solicitante.

Entretanto, mesmo com as medidas que vinham sendo tomadas, de acordo com o INSS, em novembro de 2021 a “fila” do BPC contava com quase de 800 mil pessoas aguardando perícia médica necessária para a concessão do BPC PcD (Imenes, 2022). Adicionalmente, problemas centrais que foram o estopim da crise no INSS em 2019, como o baixo número de servidores, permanecem sem solução. Não há previsão de contratação de novos funcionários ou realização de concurso público para reposição do quadro de trabalhadores do instituto, algo que ofereceria uma solução sustentável para a redução das filas. Principalmente em um contexto em que a demanda pelo benefício pode aumentar nos próximos anos, dada a retração observada no mercado de trabalho por conta da pandemia, do aumento da informalidade e das consequências da última reforma trabalhista no perfil dos postos de trabalho no Brasil.⁷⁶

2.3 Serviços socioassistenciais

O Suas organiza-se principalmente em torno de unidades públicas basilares da oferta de serviços socioassistenciais, complementada pelas organizações da sociedade civil que historicamente atuam na promoção de ações voltadas para a proteção de populações vulneráveis no país. Um dos primeiros passos no estabelecimento do sistema foi a criação das unidades de referência, os centros de referência de assistência social (Cras) e os centros de referência especializado de assistência social (Creas) – e posteriormente os centros de referência especializado para população em situação de rua (Centros Pop) –, seguido pela tipificação dos serviços, passo fundamental para a delimitação da área de atuação da política e para a compreensão desse arranjo de proteção social como um direito.

Levando-se em conta os parâmetros de número de unidades, a presença no território e o número de pessoas atendidas, a partir de 2015, os impactos da crise econômica e as medidas fiscais adotadas levaram a um crescimento incremental, senão a uma estagnação,⁷⁷ tendo em conta aqueles mesmos parâmetros.⁷⁸ O cenário da pandemia, no entanto, alterou essa trajetória histórica recente: desde 2020 são observados resultados atípicos, principalmente em relação ao número de atendimentos.

76. Um exemplo disso é a flexibilização dos contratos de trabalho, que tende a levar ao aumento do número de pessoas sem carteira assinada e, conseqüentemente, sem acesso aos benefícios previdenciários e à proteção social contributiva. Sem condições de acessarem a previdência, a tendência é que pessoas em situações mais vulneráveis acabem recorrendo aos benefícios não contributivos da assistência social, particularmente o BPC para pessoas idosas.

77. Diagnóstico reproduzido no Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 caracteriza as metas relacionadas à política de assistência social como estagnadas. Entre as categorias de classificação utilizadas pelo grupo, estão *retrocesso*, *ameaçada*, *estagnada*, *progresso insuficiente* e *progresso satisfatório*. Uma meta é considerada estagnada quando “não houve nenhuma indicação de avanço ou retrocesso estatisticamente significativos” (GTSC A2030, 2021).

78. Essa trajetória tem sido narrada em edições anteriores desse BPS (Ipea, 2019; 2020; Paiva et al., 2021).

De um lado, elevou-se o volume de determinados atendimentos, dado o aumento do número de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade. De outro, a necessidade de garantir a segurança sanitária de usuários e trabalhadores levou à redução das atividades de diversos serviços, principalmente os que utilizam metodologias de atendimento coletivo.⁷⁹

Nos Cras, os dados do RMA⁸⁰ revelam que os atendimentos individuais cresceram 6% de 2019 a 2020 e 19% de 2020 a 2021. Esse movimento está relacionado principalmente à busca por obtenção de benefícios. Foi observado o crescimento exponencial dos atendimentos individualizados principalmente entre abril e junho de 2020, quando estiveram abertas as inscrições para acesso ao AE (Brasil, 2021a). Já em novembro de 2021, mês seguinte ao fim do AE e do PBF, as filas para cadastramento e atualização cadastral foram recordes nos municípios (Santos, 2021). Nesse mês, os atendimentos individuais atingiram um patamar histórico: 3.086.113. Anteriormente à pandemia, o pico foi de 2.441.752 atendimentos em agosto de 2019. A iminência dos pagamentos do PAB trouxe o desafio de cadastrar os novos públicos que passaram a depender da transferência de renda para sua sobrevivência, mas que ainda não haviam conseguido se registrar ou atualizar o Cadastro Único. Essas pessoas buscaram apoio nas unidades para se informar sobre transição do AE e do PBF para o PAB.

Além do AE e do PAB, a procura por benefícios eventuais também foi intensa. Entre 2019 e 2020, houve um aumento de 20,7% nos atendimentos individuais relacionados à concessão de Auxílio-Natalidade, 14,2% ao Auxílio-Funeral e 124,2% à oferta de outros benefícios eventuais. Em 2021, esses indicadores continuaram em um patamar elevado, crescendo em relação ao ano anterior: um aumento de 36,7% nos atendimentos relacionados ao Auxílio-Natalidade, 16,6% ao Auxílio-Funeral e 12,1% a outros benefícios eventuais. Se em 2019 foram conduzidos 2.972.683 atendimentos relacionados a benefícios eventuais, em 2021 esse número foi de 7.242.454.

Enquanto a busca por benefícios observou um aumento expressivo, a pandemia e as restrições sanitárias acabaram resultando na redução dos indicadores de atendimento dos serviços. Em relação ao serviço de Proteção e Atendimento Integral

79. Uma das formas de atendimento comumente utilizadas nos serviços socioassistenciais são os atendimentos coletivos, que visam, por meio de atividades em grupo, fortalecer vínculos familiares e comunitários, prevenir situações de risco ou reduzir agravamento de danos. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é o serviço que mais se destaca no uso dessa modalidade de atendimento. Ele é organizado em grupos, "de modo a ampliar as trocas culturais e de vivências entre os usuários, assim como desenvolver o seu sentimento de pertença e de identidade" (Brasil, 2016, p. 13).

80. Devido à pandemia, foram estabelecidas excepcionalidades para o preenchimento do RMA, sendo a principal delas a de que atendimentos realizados por meio de canais remotos puderam ser computados da mesma forma que os atendimentos presenciais (Brasil, 2021a). Além disso, é importante lembrar que os dados do RMA são informados pelas gestões municipais e, considerando o contexto atípico de 2020 e 2021, podem ter ocorrido dificuldades no envio de informações, gerando impactos nos dados reportados.

à Família (Paif),⁸¹ o volume de acompanhamentos e o número de novas famílias inseridas no serviço, como apontado no boletim anterior (Paiva *et al.*, 2021), já vinham caindo ao longo dos últimos anos, o que fez permanecer essa tendência ao longo da crise sanitária. Entre 2019 e 2020, houve uma queda de 5,7% nos acompanhamentos e, em 2021, eles continuaram decrescendo, caindo 1,6% em relação a 2020, ainda que tenha havido um aumento de novas famílias e pessoas inseridas nesse serviço (14,7% maior que em 2020).

Além das dificuldades para manter a atuação em meio à crise sanitária e às restrições orçamentárias, a intensificação dos fluxos migratórios das famílias por conta da piora nas suas condições econômicas também pode ter influenciado na queda da média dos acompanhamentos, mesmo com o aumento de novas famílias inseridas em 2021.⁸² Em relação ao SCFV,⁸³ a natureza coletiva de seus atendimentos fez com que houvesse uma queda grande na média de pessoas participando em grupos do serviço em todas as faixas etárias. Em 2020, ela esteve em torno de 40% menor em relação ao registrado em 2019 e, apesar da volta dos atendimentos em 2021, não conseguiu retomar o mesmo patamar de atendimento anterior à pandemia (também em torno de 40% em relação a 2019).

No que diz respeito aos acompanhamentos e atendimentos realizados nos Creas, também houve queda. No caso do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi),⁸⁴ a expansão vista em 2019 foi interrompida, com redução ao longo de 2020 (-15,5%) e 2021 (-0,8% em relação a 2020). É possível que essa queda esteja associada à necessidade de garantir a proteção de usuários e trabalhadores. No entanto, ao contrário do que se observou no Paif, o Paefi não conseguiu recuperar patamares de atendimento de 2019, ainda que haja indícios do aumento da demanda, representado pelo já mencionado crescimento da pobreza, mas também em casos de violência e violações de direitos, como é o caso das mulheres vítimas de violência intrafamiliar e trabalho infantil.⁸⁵ Ao contrário, houve queda no acompanhamento de pessoas que passaram por determinadas situações de

81. O Paif é oferecido em todos os Cras e é um dos serviços basilares do Suas. Tem como objetivo oferecer suporte às famílias, atuando na prevenção do rompimento de vínculos familiares e comunitários, na promoção do acesso a direitos e colaborando na melhoria da qualidade de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade.

82. Em outras palavras, famílias que antes eram acompanhadas em um Cras e tem que se mudar por conta das dificuldades em manter suas condições de vida atual acabam deixando o acompanhamento, que não é imediatamente retomado em outra unidade. Esses deslocamentos, então, acabam impactando nos indicadores de acompanhamento.

83. O SCFV é organizado em torno de grupos divididos de acordo com o período do ciclo de vida das pessoas usuárias da política. No RMA, são coletadas informações sobre grupos voltados para as faixas etárias de 0 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17 anos, 18 a 59 anos e idosos (acima de 60 anos).

84. O Paefi é um serviço que tem como objetivo oferecer suporte e orientação a pessoas e/ou famílias em situação de vulnerabilidade relacionada a ameaças ou violações de direitos. Busca preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários.

85. Como relatado por Bueno *et al.* (2021) sobre os índices de violência contra a mulher e a ILO e UNICEF (2021) sobre trabalho infantil.

violência captadas por meio do RMA.⁸⁶ As menores quedas foram no número de mulheres vítimas de violência intrafamiliar (-14,6%) e pessoas em situação de rua (-9,6%). Por sua vez, no caso das crianças em situação de trabalho infantil, houve redução de quase 60% no número de crianças inseridas em acompanhamento do Paefi, o que representou a maior queda entre as situações captadas. Vale mencionar que os gastos com ações relacionadas ao combate ao trabalho infantil vêm caindo consideravelmente ao longo dos últimos anos, como apontado por esse boletim em edições anteriores (Ipea, 2020; Paiva *et al.*, 2021) e por outros estudos (Inesc, 2021).

Os atendimentos voltados para pessoas em situação de rua são ofertados tanto pelos Creas como pelos Centros Pop, sendo o Serviço Especializado em Abordagem Social o principal deles.⁸⁷ Foi possível observar que houve aumento no número de abordagens realizadas, o que reflete o crescimento da população em situação de rua ao longo dos últimos anos.⁸⁸ No entanto, é interessante perceber que são observadas tendências opostas em relação a esses dois tipos de equipamentos socioassistenciais. Nos Creas, houve queda nas abordagens ao longo da pandemia e, mesmo com alguma melhora, o volume de 2021 é -4,4% menor em relação ao mesmo período de 2019. Se antes da pandemia (2019) mais de 2,6 mil unidades chegaram a reportar atendimentos no âmbito desse serviço, em 2021, 2,5 mil o fizeram. Nos Centros Pop, houve um aumento de 31% entre 2019 e 2020 e de 4% no período 2020-2021. Essas diferenças podem indicar que houve uma concentração dos atendimentos da população em situação de rua pelas equipes dos Centros Pop, o que em si não é um problema. Entretanto, quando se traz para a análise os dados sobre a distribuição dos Centros Pop – concentrados em metrópoles e cidades de grande porte – em comparação com os Creas – que só não são tão presentes em cidades com menos de 20 mil habitantes, é possível questionar se não tem ocorrido desigualdades territoriais na cobertura desses atendimentos. Em muitas cidades, os Creas são as únicas unidades a atender à população de rua, mas podem não estar em condições de oferecer atendimentos para um contingente de pessoas crescente.

86. Crianças ou adolescentes vítimas de violência intrafamiliar (física ou psicológica), de abuso sexual, de exploração sexual, de negligência ou abandono ou em situação de trabalho infantil. Assim como pessoas idosas e/ou com deficiência vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual), mulheres adultas (18 a 59 anos) vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual), pessoas vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas vítimas de discriminação por orientação sexual, pessoas em situação de rua.

87. O Serviço Especializado em Abordagem Social refere-se a um tipo de atendimento específico voltado à população de rua, com o objetivo de atuar proativamente na identificação de situações que demandam as ações protetivas da política de assistência social. Dessa maneira, costuma-se dar por meio da visita das equipes do serviço a locais onde se identifica a presença de pessoas em situação de rua. A oferta do mesmo serviço por dois tipos de unidade diferente não implica sobreposição, na medida em que a gestão das ofertas nos territórios é realizada de tal forma que a depender da demanda, na presença de duas unidades (exemplo, em um bairro), apenas uma delas conduz o serviço, geralmente o Centro Pop. Em situações em que há um volume maior de pessoas vivendo nas ruas, as unidades se organizam para realizar a oferta articulada do mesmo serviço de maneira a garantir o atendimento da demanda.

88. O aumento da população em situação de rua em todo o país foi estimado por Natalino (2020). Dados recentes divulgados pela prefeitura de São Paulo também apontam para um crescimento expressivo na cidade que conta com o maior contingente de pessoas em situação de rua no país (Albuquerque, 2021).

Os obstáculos trazidos pela pandemia não se restringiram aos serviços ofertados nas unidades públicas de referência.⁸⁹ Os serviços de acolhimento também enfrentaram um cenário desafiador, principalmente aqueles voltados para públicos altamente vulneráveis à covid-19, tais como a população em situação de rua e as pessoas idosas. Foram adotadas medidas relacionadas ao reordenamento temporário – que envolveu desde a realização de reformas estruturais nos locais onde funcionam serviços de acolhimento até a transferência de pessoas para outros prédios, reduzindo o número de acolhidas em um mesmo local –, bem como à expansão de vagas nos serviços de acolhimento.⁹⁰ Cerca de 30% dos 5.380 municípios que responderam ao Censo Suas da gestão municipal (2020) implementaram alguma dessas medidas. Quando analisamos apenas as cidades com mais de 50 mil habitantes, que concentram seis de cada dez unidades de acolhimento existentes no país, a porcentagem daquelas que afirmaram terem adotado alguma dessas medidas foi ainda maior: 77,4% delas.

Entre as gestões que afirmaram terem adotado a estratégia de expansão de vagas para dar conta das novas demandas surgidas ao longo da pandemia (1.124), 60% delas informaram que adotaram a medida para a oferta de acolhimento para pessoas em situação de rua, enquanto que para pessoas idosas e crianças e adolescentes essa porcentagem foi de respectivamente 39,0% e 33,4%. A frequência com que essa medida foi mencionada para oferecer proteção à população em situação de rua reflete, de um lado, o reconhecimento da necessidade de implantar medidas para garantir condições para que essa população pudesse se abrigar no contexto pandêmico, que se evidencia na própria destinação de recursos federais extraordinários atendimento desse público (Paiva *et al.*, 2021); de outro, pode estar relacionada à insuficiência da oferta desse serviço diante de uma demanda que tem crescido ano a ano (Natalino, 2020).

Se antes da pandemia, em setembro de 2019, a estimativa é a de que havia 206.691 pessoas em situação de rua no país,⁹¹ por meio do Censo Suas Acolhimento 2019 foi possível aferir que entre outubro e novembro desse mesmo ano havia 24.376 pessoas acolhidas em unidades voltadas para esse público. As consequências dessa situação de excepcionalidade se refletem em uma ampliação histórica no número de unidades voltadas para a população em situação de rua (37,7% superior em relação a 2019). Ou seja, é possível que a indução federal por meio do financiamento e a insuficiente capacidade instalada para atendimento da população em situação de rua tenham feito com que este público tenha sido o principal beneficiário das medidas de expansão da oferta de serviços de acolhimento.

89. São consideradas unidades de referência os Cras, os Creas e os Centros Pop, enquanto os demais equipamentos da assistência social seriam unidades referenciadas.

90. Cabe destacar que todas as metrópoles informaram ter expandido as vagas de acolhimento e 87,5% delas reordenaram temporariamente os serviços visando à redução dos riscos de transmissibilidade.

91. Dados referentes à estimativa da população de rua, calculados por Natalino (2020). O Cadastro Único também oferece informações sobre a demanda potencial desse serviço: em setembro de 2019, havia 138.734 famílias cadastradas.

O reordenamento, por sua vez, esteve mais associado aos serviços para crianças e adolescentes e pessoas idosas.⁹² Das gestões municipais que afirmaram adotar estratégias emergenciais de reordenamento dos serviços no Censo Suas (1.223), 60,8% delas disseram ter adotado essas estratégias de reordenamento para acolhimentos voltados para crianças e adolescentes e 51,2% delas em unidades que atendem a pessoas idosas. Apenas 30,5% dos municípios que reorganizaram serviços de acolhimento afirmam ter feito isso naqueles ofertados para a população em situação de rua.

Portanto, no que diz respeito ao acolhimento, o cofinanciamento federal extraordinário e as orientações, assim como os esforços de estados e municípios para expandir o número de vagas e reordenar os serviços de forma emergencial, se refletiram no aumento real da oferta do serviço, principalmente para a população em situação de rua. É importante ponderar, no entanto, se esse aumento se sustentará em um contexto no qual a demanda, principalmente da população em situação de rua, não deve diminuir com a mesma rapidez em que se extinguíram os recursos extraordinários federais para elas. Os efeitos da pandemia nas ofertas de serviços, como se pode observar, foram diversos e apontam que, por mais que diversas estratégias tenham sido adotadas para a continuidade dos atendimentos e da oferta de proteção social às famílias ao longo da crise sanitária, elas podem não ter sido suficientes. Serviços basilares, como o Paif e o Paefi, retraíram ao longo do primeiro ano da pandemia e têm dificuldades de retomar os patamares anteriores a ela.

Enquanto isso, as unidades, principalmente os Cras, tiveram que centrar esforços em 2020 e 2021 para conseguir atender e orientar milhares de brasileiros que viram nos benefícios socioassistenciais e nos programas de transferência de renda uma das únicas formas de subsistência, em um contexto de deterioração de indicadores socioeconômicos chaves, como pobreza, emprego e inflação. Colaboram para esse cenário de desproteção a falta de coordenação nacional, particularmente na implementação dos benefícios federais, como apontado na subseção 2.3, e a participação insuficiente do governo federal no financiamento do Suas. Neste último caso, como será tratado mais adiante, apesar de em 2020 terem sido realizados aportes extraordinários, eles não foram suficientes para lidar com o aumento da demanda e com a necessidade do estabelecimento de novas rotinas de atendimento que podem envolver a necessidade de investimentos mais robustos em infraestrutura, em recursos humanos e em outros insumos que poderiam permitir a continuidade dos atendimentos sem expor usuários e trabalhadores ao risco de contaminação.

92. As unidades de acolhimento para esses públicos representam juntas mais de três quartos daquelas que respondem ao Censo Suas 2019, sendo o principal público atendido por esse serviço no Suas. Em 2019, ano anterior à pandemia, responderam ao Censo Suas, 2.801 unidades para crianças e adolescentes e 1.784 para pessoas idosas, contra 514 para pessoas em situação de rua, representando, respectivamente, 49,0%, 30,9% e 8,9% da oferta desse serviço.

2.4 Instâncias de participação

Três instâncias são centrais na promoção de uma participação ampliada na governança da política de assistência social no âmbito federal: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as Conferências Nacionais de Assistência Social e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Apesar de terem passado por um importante processo de institucionalização, que acompanhou os mesmos processos vividos pela política e pela implementação do Suas, recentemente essas instâncias têm enfrentado diversos desafios no seu funcionamento, na capacidade de estabelecer diálogo com o governo federal e incidir sobre tomadas de decisão chaves.

A última conferência foi realizada em 2017 e os seus resultados foram questionados pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, levando à oficialização das deliberações como propostas,⁹³ sem caráter vinculativo. Isso enfraqueceu as chances de que os apontamentos resultantes daquele processo participativo fossem incorporados nas ações do governo federal. Em 2019, foi proposto pelo CNAS a realização de uma conferência extraordinária, tal como vinha ocorrendo desde a criação do Suas. No entanto, o agora Ministério da Cidadania se mostrou contrário à convocação do evento. Entre idas e vindas, a conferência extraordinária chegou a ser convocada, mas foi cancelada em um espaço de poucos dias. Em 2021, foi convocada a 12ª Conferência Ordinária, que teve como desafio conseguir elaborar deliberações objetivas que pudessem ser devidamente incorporadas na agenda governamental, em um contexto em que a gestão federal tem tomado decisões de forma cada vez mais isolada, como as experiências das outras instâncias têm demonstrado.

Além disso, foi necessário lidar com as dificuldades inerentes a um evento com muitos participantes sendo realizado de forma híbrida. A maior parte dos delegados participou de forma remota, o que gerou inúmeras tensões, incluindo-se pedidos para que o evento remoto fosse cancelado e uma nova conferência, agora totalmente presencial, fosse convocada. A conferência teve como um dos seus temas principais o financiamento público da política, refletido no tema escolhido – *Assistência Social: direito do povo e dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social* – e na organização dos eixos de debate e deliberação, com um deles dedicado a essa questão. Entre as questões debatidas, destaca-se a relevância inédita dada à atuação do Suas em situações de calamidade pública e emergências. Este tema ganha destaque cada vez maior na política, reflexo do aumento da frequência em que esses eventos têm ocorrido, trazendo novas demandas de proteção social e maior preparo da política para atuar nessas situações.

93. Entendimento oficializado por meio de um parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Social.

O CNAS e as conferências são instâncias previstas na Loas, o que as fortalece como parte do arranjo institucional da política. Essa característica foi essencial para que a 12ª conferência fosse convocada e para que o conselho tivesse condições de manter suas atividades a partir de 2019, principalmente, em vista da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu colegiados não previstos em lei própria que atuavam na esfera federal. Mesmo sem a extinção, o CNAS enfrentou dificuldades de funcionamento relacionados a essa normativa.⁹⁴

A pandemia da covid-19 foi outro desafio importante para o funcionamento do CNAS. As restrições sanitárias inviabilizaram a realização de reuniões presenciais, e a adaptação ao formato de reuniões remotas foi longa e custosa, principalmente aos representantes de usuários e PcDs visual que tiveram dificuldades em acessá-las e acompanhá-las. Por fim, para além das dificuldades em garantir o funcionamento do colegiado, destacam-se ainda as dificuldades em se integrar nos debates em torno de questões-chave surgidas ao longo dos últimos dois anos, tais como a distribuição dos recursos extraordinários, o AE e o PAB recém-criado, que não foram tema de debate ou deliberação no CNAS.⁹⁵

Por mais centrais que fossem, essas agendas relacionadas às políticas de assistência social também não foram debatidas, nem foram alvo de pactuação com a CIT, o que em parte se refletiu nas dificuldades de envolvimento da rede socioassistencial na implementação do AE e as dificuldades vividas atualmente na apropriação e implementação do PAB em nível local. A CIT também não foi consultada nem debateu a Portaria nº 2.632/2019, que tem efeitos importantes sobre o modelo de cofinanciamento pactuado anos antes. Além de não participar do debate em torno de pautas estratégicas, a frequência de suas reuniões foi reduzida por iniciativa do governo federal, deixando de ser mensal e se tornando bimestral. O desinteresse do ministério em compartilhar a tomada de decisões com a CIT, as consequências dos problemas de financiamento na estagnação da política e as tensões que surgiram dessas questões podem ser elencadas como centrais para uma redução das pactuações e do número de reuniões.⁹⁶ Visões críticas⁹⁷ a essas restrições ao funcionamento e ao protagonismo da CIT em determinados debates apontam para o enfraquecimento não apenas da CIT, mas principalmente do pacto federativo do Suas, que ela materializa.

94. As atividades das comissões temáticas do CNAS foram prejudicadas, pois essas estruturas organizacionais não são abordadas em lei, como acontece com o Conselho Nacional de Saúde, por exemplo.

95. As análises aqui apresentadas estão baseadas em observações de campo realizadas das reuniões do CNAS e da CIT no âmbito do Projeto de Acompanhamento da Política de Assistência Social, conduzido na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc).

96. Em 2013, com uma gestão no ministério mais favorável ao envolvimento da CIT nos debates e antes das restrições orçamentárias começaram a surgir, foram realizadas 21 pactuações. Em 2021, foram apenas cinco. Quanto às reuniões, enquanto Palotti e Machado (2014) mensuraram uma média de 8,6 reuniões ao ano, em 2021 o colegiado se encontrou apenas quatro vezes.

97. Principalmente de grupos da sociedade civil, gestores municipais e estaduais, tal como manifesto em reuniões da CIT, em audiências públicas no Congresso Nacional e outros eventos públicos de debates em torno da política, assim como no CNAS e na 12ª Conferência Nacional de Assistência Social.

2.5 Financiamento da política de assistência social

2.5.1 Orçamento 2020 e 2021

O financiamento da política de assistência social tem enfrentado enormes desafios nos últimos anos, impactados não só por uma crise econômica, que começou em 2015, como também pelas políticas de austeridade fiscal, com a instituição do Novo Regime Fiscal por meio da EC nº 95/2016, que estabeleceu limites para despesas primárias, conforme relatado em edições anteriores deste periódico. Em 2020, essa situação foi agudizada com a chegada da pandemia da covid-19 diante da urgente necessidade de ampliação dos gastos sociais, principalmente do campo da assistência social, como forma de enfrentar a pandemia.

Com um orçamento para 2020 que já estava no limite imposto pelo teto de gastos, a solução encontrada pelo governo foi a decretação do estado de calamidade, que excepcionalizou do teto de gastos os recursos referentes ao combate à pandemia, lançando mão dos créditos extraordinários. A maior parte desses recursos mobilizados no enfrentamento da covid-19 foi gasto na área de assistência social. De acordo com os dados do painel de Monitoramento dos Gastos da União com Combate à covid-19, em 2020, foram gastos R\$ 524 bilhões para o enfrentamento da pandemia, dos quais 56% (R\$ 293 bilhões) corresponderam ao AE; em 2021, foram gastos R\$ 109 bilhões, sendo o AE responsável por 55% deste montante (R\$ 60,5 bilhões).⁹⁸ Para se ter uma ideia da dimensão destes recursos, em 2019, foram gastos R\$ 33,5 bilhões (em reais de 2020) com pagamento do PBF.

Esse mesmo dispositivo (créditos extraordinários) foi utilizado para adensar, em 2020, o financiamento dos serviços de proteção social do Suas ofertados nos Cras, nos Creas, nos Centros Pop e nos demais equipamentos que fazem parte do sistema, presentes nos diversos municípios. Nesse ano, foram gastos R\$ 3,84 bilhões para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais, um aumento de cerca de 53% em relação ao que foi pago no ano anterior, o que significou um montante sem precedentes para essa política. Entretanto, a maior parte desse montante foi proveniente de créditos extraordinários (R\$ 2,5 bilhões), que tinha o intuito de ofertar recursos extras para as novas demandas que estavam se desenhando com o advento da pandemia. Ou seja, os recursos ordinários⁹⁹ totalizaram R\$ 1,34 bilhão, montante bem inferior àquele aprovado pelo CNAS no período da discussão do orçamento 2020, que foi de R\$ 2,5 bilhões.¹⁰⁰ Dessa forma, conforme mencionado na edição anterior deste periódico (Paiva *et al.*, 2021), parte dos recursos extras foi

98. Disponível em: <<https://bit.ly/397eiMT>>.

99. Em relação aos serviços socioassistenciais, foi aprovado, na LOA 2020, R\$ 1,2 bilhão e autorizado R\$ 1,38 bilhão, dos quais 98% foram pagos (R\$ 1,34 bilhão).

100. Valor aprovado pelo CNAS por meio da Resolução nº 22, de julho de 2019, com base na estimativa feita pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tal como apresentado em reunião da CIT de 7 de outubro de 2020. Nessa estimativa, o valor necessário para manutenção dos serviços da proteção básica e especial era de R\$ 2.519.778.892. Disponível em: <<https://bit.ly/3OJdyNV>>.

utilizada para recompor o volume de recursos que deveriam ter sido destinados aos serviços socioassistenciais.

Na tabela 1, que traz a execução orçamentária do Suas e das políticas de transferência de renda em 2020, optou-se por demonstrar, separadamente, as despesas realizadas com recursos ordinários das realizadas com recursos provenientes para o enfrentamento da pandemia. A demonstração dos gastos realizados com recursos ordinários permite a comparação com os valores destinados a essa política nos anos seguintes.

O gasto com PBF reduziu 44% em relação a 2019. A justificativa está na política de enfrentamento da pandemia, que criou o AE ao mesmo tempo em que propôs alterações no PBF com esse mesmo objetivo. Assim, o orçamento previsto para esse programa de transferência de renda não foi totalmente utilizado, visto que parte de seus beneficiários passou a receber o AE, paga com aporte extraordinário.¹⁰¹ Na realidade, segundo o Instituto Fiscal Independente (IFI), com a migração do público do PBF para o AE, abriu-se uma folga no teto de gastos de cerca de R\$ 12,5 bilhões, provocada pela não utilização da dotação prevista para o PBF (IFI, 2021b).¹⁰²

Em relação às despesas discricionárias, a análise dos recursos ordinários, ou seja, aqueles que foram pensados para financiar a política, mostra que os recursos da proteção básica e especial seguem uma trajetória descendente, tendo seu gasto reduzido quase a metade do que foi pago em 2019 – passando de R\$ 2,50 bilhões para R\$ 1,35 bilhão, dando lugar aos programas de interesse do governo, como o Programa Criança Feliz, que ampliou seu gasto em 10% em relação ao anterior. Aliás, apenas este programa e a ação voltada para estruturação da rede socioassistencial tiveram ampliação de recursos. Em 2020, o gasto com estruturação da rede do Suas mais que dobrou, passando de R\$ 91,7 milhões em 2019 para R\$ 209,0 milhões. Em comum, ambas as ações, PCF e estruturação da rede, foram majoritariamente financiadas por emendas parlamentares.

Ainda que os recursos enviados para estruturação da rede dos equipamentos públicos do Suas – como os Cras, os Creas, os Centros Pop, entre outras unidades socioassistenciais – tenham ampliado, chamou atenção sua baixa execução: apenas 58% dos recursos autorizados foram pagos. Como são financiadas por emendas, há uma instabilidade maior na destinação dos recursos, uma vez que os parlamentares podem mudar a destinação das emendas, diferentemente daquela que foi definida no momento da aprovação do orçamento (dotação inicial), ou podem não ter as dotações liberadas para uso pelo Executivo.¹⁰³ É interessante observar que a ação orçamentária

101. Como mencionado anteriormente, foram gastos R\$ 293 bilhões com o AE.

102. Os recursos referentes ao PBF fazem parte do rol das despesas primárias da União, que não podem ultrapassar o teto de gastos criado pela EC nº 95/2016. Por sua vez, os gastos com AE foram realizados por meio da utilização de créditos extraordinários, que não são contabilizados no teto de gastos. A partir do momento em que houve a migração do público do PBF para o AE, foram utilizados recursos extraordinários para o pagamento do benefício, em vez do previsto para o PBF, o que abriu um espaço no orçamento para realização de gastos que são contabilizados no teto de gastos.

103. Lembrando que alguns tipos de emendas não são impositivos e, portanto, dependem do Executivo para a liberação dos recursos previstos.

referente às despesas com avaliação e operacionalização do BPC também apresentou uma baixa execução, de apenas 48%, tendo como justificativa a crise sanitária que impediu que fossem realizados gastos com diárias e passagens, entre outros.¹⁰⁴

TABELA 1
Execução orçamentária do Suas e das políticas de transferência de renda (2020)
(Em R\$ 1 milhão de 2020)¹

Suas e transferência de renda	2019		2020				Proporção de execução (E / C) (%)
	Pago	PL (A)	Dotação inicial (B)	Autorizado (C)	Empenhado (D)	Pago (E)	
Despesa obrigatória	92.295,5	81.174,7	89.660,0	83.816,4	81.089,8	78.699,3	94
Benefícios	91.768,9	80.630,6	89.115,9	83.250,6	80.524,0	78.182,3	94
BPC idoso	25.391,4	26.208,7	26.208,7	27.056,3	27.056,3	26.011,0	96
BPC PcD	32.852,7	33.936,9	33.936,9	34.587,2	34.587,2	33.290,7	96
PBF	33.524,9	20.484,9	28.970,3	21.607,1	18.880,5	18.880,5	87
Gestão	526,5	544,1	544,1	565,8	565,8	517,0	91
gestão_IGDBF	526,5	544,1	544,1	565,8	565,8	517,0	91
Despesa discricionária (exclui gastos extraordinários)	3.119,5	1.433,9	2.426,0	2.216,1	2.209,8	1.945,3	88
Serviços ²	2.512,4	972,3	1.197,4	1.375,2	1.375,1	1.354,4	98
serviços_Proteção Social Básica	1.858,1	644,3	797,0	914,5	914,4	893,8	98
serviços_Proteção Social Especial	654,3	328,0	400,4	460,7	460,7	460,6	100
Serviços_redes ³	91,7	2,0	647,3	362,2	361,2	209,0	58
serviços_redes	91,7	2,0	647,3	362,2	361,2	209,0	58
Gestão	140,0	81,9	81,6	79,2	74,6	53,2	67
gestão_cadúnico	17,0	19,0	17,0	11,2	11,2	8,2	73
gestão_conselhos	1,6	3,3	3,1	0,6	0,5	0,2	44
gestão_dataprev BPC	44,6	36,0	33,4	52,0	51,5	39,0	75
gestão_IGDSuas ³	68,5	13,8	19,0	8,3	6,8	2,3	28
gestão_operac. BPC	8,2	9,7	9,0	7,2	4,7	3,5	48
Programa	306,2	377,7	499,7	395,6	394,9	328,7	83
BPC Escola	2,1	1,0	0,9	0,9	0,3	0,3	28
Criança Feliz ³	298,2	362,3	485,4	394,6	394,6	328,5	83
Promoção do desenvolvimento humano	5,9	14,4	13,4	0,0	0,0	0,0	100

(Continua)

104. De acordo com fala de representantes da SNAS em reunião da CIT de 2 de junho de 2021. Boa parte dos recursos destinados à operacionalização do BPC é utilizada para o deslocamento de servidores do INSS (analistas, médicos, assistentes sociais) para realização de avaliações e perícias em localidades que não contam com uma agência do instituto ou órgão autorizado a realizar essas atividades, como descritos por relatórios de gestão do antigo Ministério do Desenvolvimento Social.

(Continuação)

Suas e transferência de renda	2019			2020			Proporção de execução (E / C) (%)
	Pago	PL (A)	Dotação inicial (B)	Autorizado (C)	Empenhado (D)	Pago (E)	
Benefícios	69,3	-	-	3,9	3,9	-	0
auxílio_calamidade (pescadores)	68,0	-	-	3,9	3,9	-	0
Gastos extraordinários (covid-19)	-	-	-	324.424,5	297.727,5	295.431,2	91
benefícios_AE	-	-	-	321.840,9	295.232,9	292.945,4	91
serviços_covid-19	-	-	-	2.583,6	2.494,6	2.485,7	96
Total	95.415,0	82.608,6	92.086,0	410.456,9	381.027,1	376.075,8	92

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/30s0fkD>>.

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ Atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

² Cerca de 9% dos recursos pagos foram provenientes de emendas parlamentares.

³ A totalidade (ou quase totalidade) dos recursos pagos foi proveniente de emendas parlamentares.

Obs.: Na rubrica PBF, foram considerados os R\$ 3 bilhões de créditos extraordinários emitidos em abril de 2020 para zerar a fila do PBF. Não foi tratado a parte porque não é possível separar a execução destes dois montantes.

Apesar dos baixos recursos previstos na LOA 2020 e diante de uma situação de emergência pública devido à pandemia da covid-19, o governo conseguiu garantir uma quantia expressiva de recursos para o combate à pandemia, por meio do uso de créditos extraordinários. Ou seja, em termos de execução orçamentária com a política de assistência social, esse foi um ano extremamente atípico, no qual gastos extrateto não previstos na LOA 2020 representaram 79% do gasto realizado com o Suas e com programas de transferência de renda (tabela 1).

Entretanto, em 2021, os recursos destinados para essa área mostram que o orçamento não dialogou com as necessidades impostas pela pandemia. Os recursos destinados para os serviços da proteção social, por exemplo, foram, novamente, menores que o aprovado pelo CNAS, que propôs um montante de R\$ 2,52 bilhões¹⁰⁵ para a oferta de serviços da proteção social básica e especial,¹⁰⁶ segundo parâmetros aprovados da proposta orçamentária do CNAS para a assistência social.¹⁰⁷ A proposta enviada pelo Executivo ao Congresso destinou apenas R\$ 975 milhões para os serviços da proteção social, o que configura o menor

105. Resolução CNAS nº 12, de 27 de julho de 2020.

106. Ação orçamentária: 2019E e 2019F.

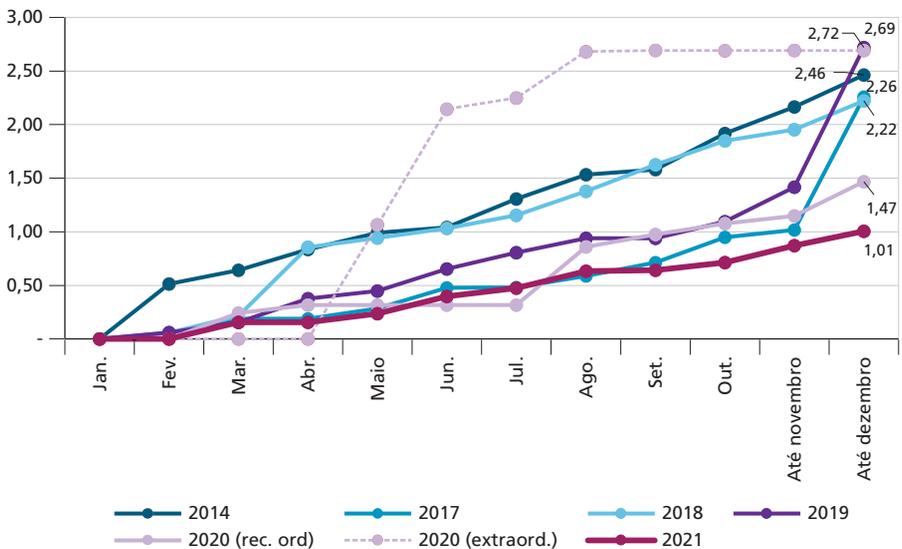
107. Resolução CNAS nº 8, de 29 de maio de 2020. Como parâmetros para orçamento de 2021 da assistência social, esta resolução do CNAS aprovou a manutenção dos serviços e programas ofertados ou referenciados, considerando a rede existente em 2020, pelos Cras (Paif, SCFV, equipes volantes, lanchas da assistência social, Acessuas Trabalho), pelos Creas, pelos Centros Dia, pelos Centros Pop, pelas residências inclusivas e pelas unidades de acolhimento. Além disso, nos benefícios assistenciais, aprovou a manutenção de recursos vinculados ao pagamento e operacionalização do BPC, bem como a manutenção do BPC Escola. Na gestão do Suas, aprovou a inclusão do IGD Suas e a manutenção do IGD PBF. Também aprovou, como parâmetro, a manutenção dos recursos para o funcionamento dos conselhos de assistência social. Por fim, recomendou ao Ministério da Cidadania a incidência no Ministério da Economia e no Congresso Nacional para a recomposição e ampliação do orçamento de 2021, principalmente em decorrência da alta probabilidade de aumento da demanda para a Rede Suas, pós-pandemia da covid-19, necessitando qualificar e ampliar a rede socioassistencial.

montante proposto pelo governo nos últimos dez anos (Paiva *et al.*, 2021).¹⁰⁸ No final de 2021, recursos foram adicionados, elevando a dotação autorizada para R\$ 1 bilhão.¹⁰⁹

Dessa forma, em 2021, foi repassado (valores pagos), para estados e municípios, R\$ 1 bilhão para cofinanciamento de serviços continuados da proteção social básica e especial, o que correspondeu a 69% do valor que foi repassado em 2020 (desconsiderando os créditos extraordinários), que também foram baixos. São recursos claramente insuficientes para enfrentar as demandas por proteção social que foram agravadas pela pandemia.

GRÁFICO 2

Evolução mensal dos repasses para serviços da proteção básica e especial (2013-2021)
(Em R\$ 1 bilhão de 2021)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/30s0fkD>>.

Elaboração das autoras.

Obs.: Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) em 2013 e 2017, ação 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018, ação 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) no período 2019-2021, ação 219E e 219F. Em 2020, a ação referente ao enfrentamento da covid-19 (21C0) não foi considerada, pois trabalhou-se apenas com os recursos ordinários.

No campo das transferências de renda, R\$ 62,6 bilhões foram autorizados para pagamento de AE em 2021, que foi efetuado entre abril e outubro desse ano, tendo sido gastos cerca de R\$ 60,0 bilhões. Este valor representou 20% do

108. Dados apontados por essa publicação mostram que a proposta orçamentária do cofinanciamento de serviços socioassistenciais apresentada pelo governo federal em 2011 foi de R\$ 1,23 bilhão (em reais de 2019) e teve seu ápice em 2014, quando foi apresentada a proposta de R\$ 3,17 bilhões (em reais de 2019).

109. Em 2021, não foram utilizados recursos extraordinários para incrementar os repasses do Suas.

que foi gasto em 2020. Assim, no início de 2021 (de janeiro a março), o auxílio deixou de ser pago à população brasileira e retornou apenas em abril de 2021, após a aprovação tardia da LOA 2021, que aconteceu em 22 de abril desse ano.¹¹⁰ Sobre o processo orçamentário de 2021, a nota pública da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) ressalta que o processo de elaboração e aprovação da LOA 2021 foi marcado não só pelo atraso em sua aprovação e publicação, mas também pelo descompasso entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA 2021, quebrando a lógica estabelecida pela Constituição na qual a LOA é elaborada com base nos parâmetros fiscais e orientações programáticas da LDO.¹¹¹

Vale ressaltar que a LOA 2021 foi aprovada após alterações constitucionais propostas pela PEC Emergencial (PEC nº 186/2019), transformada em EC nº 109/2021, de 15 de março de 2021. Entre outras questões, esta emenda permitiu a suspensão de regras fiscais (resultado primário, regra de ouro e teto de gastos) na concessão do AE residual em 2021 de até R\$ 44 bilhões (art. 3º),¹¹² estabelecendo o pagamento deste auxílio por meio de créditos extraordinários. Ou seja, novamente, em 2021, o governo federal se utilizou de um expediente para não romper com o teto de gastos, sendo que, dessa vez, os gastos eram totalmente previsíveis, visto que a pandemia da covid-19 não se encerrou em 31 de dezembro de 2020.

2.5.2 Particularidades sobre o financiamento dos serviços de PSB e PSE

O financiamento do Suas tem se colocado como grande desafio à consolidação da assistência social, principalmente quando consideramos as despesas com o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais ofertados pelo sistema, que representam a maior parte de suas despesas discricionárias. A retração tem ocorrido desde 2014 e é importante ressaltar que o problema não tem sido resolvido no momento da elaboração do orçamento. As tentativas de resolução têm ocorrido apenas durante a execução do orçamento.

Após um intenso processo de expansão e consolidação do Suas, entre 2004 e 2013, os recursos repassados aos estados e municípios para cofinanciar a oferta dos serviços da proteção social do Suas chegaram ao seu ápice em 2013, conforme apontado no BPS número 27. Naquele ano, a União gastou R\$ 2,58 bilhões¹¹³ (em

110. Segundo relatório do IFI (2021a), na maioria das vezes, o orçamento é aprovado no final do ano anterior e publicado em janeiro. Entre 2001 e 2020, apenas três vezes o orçamento não foi aprovado no final do ano, tendo sido publicado em abril (2013 e 2015) e maio (2006).

111. Por causa dessa ausência de sincronia, houve erro/omissão na estimativa das despesas públicas, com gastos obrigatórios da União subestimados “quer pela não atualização do valor do salário-mínimo, quer pelo cancelamento injustificado nos gastos com benefícios e o seguro-desemprego”. Disponível em: <<https://bit.ly/3OJOx4o>>.

112. Segundo o relatório do IFI (2021b), o restante do recurso necessário para pagar o AE 2021 seria proveniente da dotação do PBF, que migraria para o AE, uma vez que a MP que criou este auxílio estabelece que, nas situações em que for mais vantajoso, o AE substituirá o benefício do PBF.

113. Não inclui os restos a pagar.

reais de 2021) para cofinanciar a garantia da oferta de serviços da proteção social básica e especial, que representam a maior parte das despesas discricionárias do Suas, ou seja, aquelas que são passíveis de contingenciamento ao longo do ano, e as que são mais diretamente afetadas pela política de austeridade fiscal. Entretanto, desde 2016, a proposta de orçamento enviado pelo governo e o orçamento aprovado pelo presidente (dotação inicial) para os serviços socioassistenciais não conseguiram mais atingir o patamar do gasto realizado em 2013 (gráfico 3). As políticas de austeridade fiscal, que já vinham sendo adotadas desde 2015, ganharam robustez a partir de 2017. A instituição do teto de gastos pela EC nº 95/2016 deu segurança jurídica para a redução progressiva do orçamento proposto pelo governo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e sancionado pelo presidente na LOA (dotação inicial) deste importante braço da proteção social. Desse modo, o direito à assistência social conquistado na Constituição Federal de 1988 ficou completamente subordinado ao ajuste fiscal.

Para operacionalizar essa restrição orçamentária imposta aos serviços, aos programas e às ações de caráter continuado do Suas, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 2.362, em 20 de dezembro de 2019. Ela estabeleceu procedimentos no Suas com o objetivo de “promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” (Brasil, 2019b). Nesse sentido, a portaria resolveu “priorizar o repasse de recursos limitado ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira, aos entes federativos que estiverem com menor índice de pagamento¹¹⁴ nas contas dos respectivos fundos de assistência social” (*op. cit.*, art. 3º, inciso I). Por fim, a portaria determinou que uma nova proposta de pactuação de repasses deveria ser discutida em sessenta dias, o que não aconteceu.

Vale ressaltar que a substituição das portarias anteriores¹¹⁵ pela Portaria nº 2.362/2019 não aconteceu sem críticas por parte de gestores que operam o Suas. O presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), em audiência pública na Câmara dos Deputados no final de 2021,¹¹⁶ afirmou que há uma grande diferença entre elas, uma vez que a nova portaria considera o orçamento disponível para o ministério e não mais os valores que foram pactuados nas reuniões da CIT referentes às metas e aos resultados

114. Corresponde à quantidade de parcelas do cofinanciamento federal, verificada pelo saldo da conta no mês de apuração dividido pelo valor da parcela mensal.

115. As portarias nºs 36 e 88 criaram procedimentos de monitoramento de repasses, como a priorização e a suspensão de repasses aos entes, a depender do número de parcelas disponível nas contas dos fundos de assistência social.

116. Audiência pública sobre a Portaria nº 2.362/2019, realizada em 11 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3yd7V4F>>.

acordados entre União, estados e municípios.¹¹⁷ A representante da Confederação Nacional dos Municípios, que fez críticas à Portaria nº 2.362/2019 à luz do pacto federativo, afirma que, de fato, há um repasse federal para os entes, embora se desconheça a métrica a respeito do repasse. Isso, portanto, dificultaria o planejamento e a avaliação dos serviços pelos gestores. Por fim, críticas foram feitas em relação ao não reconhecimento de recursos que deveriam ter sido repassados em anos anteriores, visto que a portaria determinou a priorização de repasses de recursos do ano vigente.¹¹⁸

Portanto, devido à crise econômica desde 2015, à implementação do teto de gastos a partir de 2017 e à administração da restrição orçamentária imposta aos repasses federais do Suas por meio da Portaria nº 2.362/2019, observa-se uma redução paulatina da proposta orçamentária enviada pelo governo ao Congresso Nacional para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Estes recursos apresentaram uma queda de 62% entre 2016 e 2021, passando de R\$ 2,55 bilhões para R\$ 975 milhões em 2021 (em reais de 2021). Isso significa que, ao longo dos últimos anos, o orçamento aprovado pelo presidente para cofinanciamento dos serviços foi perdendo cada vez mais recursos na fase de elaboração e aprovação do orçamento, o que indicou a falta de priorização para essa política e o não cumprimento do pacto federativo. Tal redução ocorre justamente em um momento no qual há o aumento da demanda pelo Suas, com o crescimento da população vulnerável brasileira, diante do dramático quadro de aumento de pobreza, insegurança alimentar, desemprego, inflação e violência.

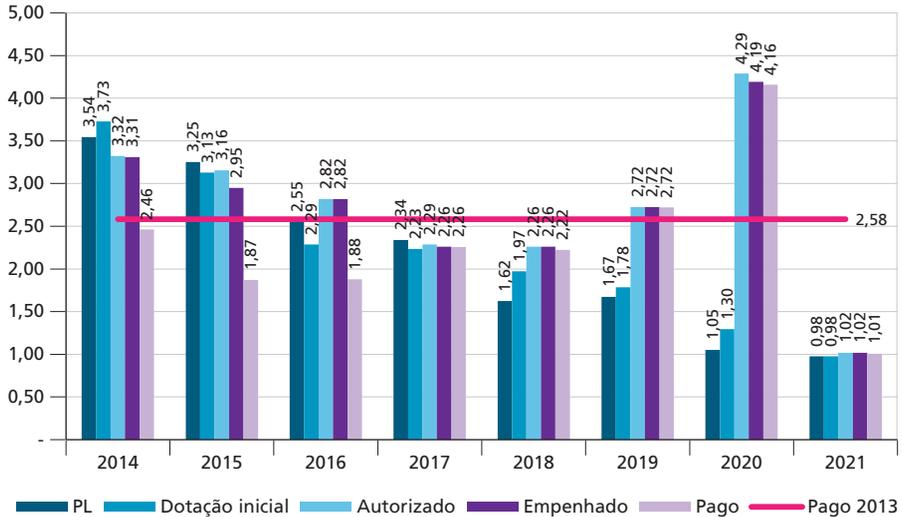
Fica claro, pela análise do gráfico 3, que as tentativas dos últimos anos de resolver o problema de falta de recursos adequados para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais aconteceram ao longo da execução do orçamento do ano, e não em sua elaboração. A comparação entre o orçamento aprovado (dotação inicial) e os valores autorizados fornecem uma boa dimensão dessa questão. A dotação autorizada retrata as alterações no orçamento ao longo de sua execução, ou seja, incorpora os créditos adicionais (sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários) e exclui a dotação cancelada ou remanejada que ocorreram durante o ano.

117. Vale registrar que o orçamento anual proposto pela SNAS para financiar a política de assistência social é elaborado conforme esses parâmetros que foram pactuados em reunião da CIT. Nesse sentido, a própria SNAS sugere que o valor para cofinanciar serviços em 2021, por exemplo, seja de R\$ 2,5 bilhões. Entretanto, o orçamento aprovado para área foi de R\$ 1,2 bilhão. Ou seja, a portaria agora diz que vai passar o recurso de acordo com os R\$ 1,2 bilhão e não vai se comprometer a cofinanciar o restante, que seria necessário para manutenção dos serviços, conforme abordado anteriormente.

118. De fato, a análise da execução dos restos a pagar de serviços socioassistenciais mostram que, em 2020 e 2021, só houve pagamentos de restos a pagar do ano imediatamente anterior. Em 2019, por exemplo, foram pagos recursos empenhados entre 2012 e 2018.

GRÁFICO 3

Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do Suas (2014-2021)
(Em R\$ 1 bilhão de 2021)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3Os0fkD>>.

Elaboração das autoras

Obs.: Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) em 2013 e 2017, ação 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018, ação 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) em 2019 e 2021, ação 219E e 219F; e iv) em 2020, ação 219E, 219F e 21C0 (apenas referente do programa 5031 – Proteção Social no Suas).

No período 2016-2021, houve uma ampliação dos recursos autorizados em relação ao aprovado nos serviços do Suas (2016, 2018, 2019, 2020 e 2021). Os anos com alterações mais expressivas foram os de 2019 e 2020. Em 2019, o orçamento aprovado para os serviços socioassistenciais foi de R\$ 1,78 bilhão (em reais de 2021) e foram autorizados, até o final do ano, R\$ 2,72 bilhões. Essa diferença se deu, principalmente, pela expressiva suplementação de recursos ocorrida em dezembro de 2019, grande parte proveniente de cancelamento de créditos do BPC (Paiva, *et al.*, 2021).¹¹⁹ Segundo Paiva *et al.* (2021), cerca de 48% dos recursos foram repassados para os entes federados apenas no final do ano.

Mesmo aqueles anos em que a execução orçamentária aparenta uma “estabilidade” maior em relação ao orçamento aprovado e o executado, a análise da execução mensal muitas vezes mostra que o contingenciamento destes recursos ao longo do ano também impactou o planejamento dos gestores na ponta. Em 2017, assim como em 2019, grande parte dos recursos foi repassada apenas em dezembro,

119. Os anos de 2016 e 2018 também foram marcados por essa mesma dinâmica de busca de orçamento para os serviços ao longo do ano, mas as diferenças entre orçamento autorizado e aprovado foram menores que os outros anos citados. Em comum, estes dois anos também foram marcados por suplementação de créditos que ocorreram em dezembro dos respectivos anos.

rompendo com a regularidade dos repasses e dificultando o planejamento das ações pelos secretários estaduais e municipais de assistência social. O ano de 2021 chama atenção pela redução do volume de recursos alocados para os serviços continuados do Suas, demonstrando claramente a falta de prioridade dada a esta área.

Já em 2020, a diferença entre a dotação final e a inicial foi bem maior que a observada nos outros anos, e os créditos adicionados ao orçamento aprovado (dotação inicial) se deram a partir de um instrumento mais específico: os créditos extraordinários, que não entram no cômputo do teto de gastos. Assim, nesse ano, enquanto foi aprovado um orçamento de apenas R\$ 1,3 bilhão (em reais de 2021) para cofinanciamento dos serviços, abaixo do aprovado pelo CNAS, ao final do ano o orçamento autorizado foi de R\$ 4,29 bilhões (em reais de 2021). Isso porque, como vimos anteriormente, o orçamento foi incrementado, em abril de 2020, com créditos extraordinários no valor de R\$ 2,55 bilhões, que até agosto de 2020 tinham sido repassados em quase sua totalidade para estados e municípios.

Outro mecanismo que tem sido cada vez mais utilizado para a ampliação dos recursos para assistência social são as emendas parlamentares, as quais apresentam um crescimento expressivo nos últimos anos. Em 2020, no âmbito dos serviços e programas do Suas – ou seja, desconsiderando o pagamento de PBF, BPC e AE – as emendas parlamentares pagas (excluindo os restos a pagar) aumentaram quase dez vezes em relação a 2018, ampliando significativamente sua importância em relação às despesas discricionárias do Suas. Ou seja, elas deixaram de representar 3% em 2018 e passaram a ocupar 16% dos gastos com despesas discricionárias do Suas em 2020, quando consideramos os recursos extraordinários que financiaram o combate à covid-19 em 2020. Entretanto, se considerarmos apenas o montante de gastos que é computado no teto de gastos, ou seja, se excluirmos as despesas realizadas com recursos extraordinários, as emendas representaram 35% das despesas pagas para a garantia de ofertas de serviços e programas do Suas (tabela 1).

A maior parte desses recursos foi proveniente das emendas de relator (RP9), novo marcador inserido na contabilidade pública pela PEC nº 105/2019: foram R\$ 511 milhões, no total de R\$ 696 milhões pagos às emendas. A maior parte de RP9 destinou-se ao financiamento do Programa Criança Feliz (R\$ 325 milhões). Apenas uma parte do RP9 (R\$ 122 milhões) foi destinada especificamente para ampliar recursos dos repasses que deveriam ser regulares e automáticos, conforme determina a Loas. Outra parte do recurso de emendas foi alocada na ação de estruturação da rede do Suas. De acordo com o Guia de Emendas de 2020 do Ministério da Cidadania, nesta ação podem ser alocados recursos para a execução de obras em unidades socioassistenciais públicas e estatais e para o incremento temporário às transferências regulares com a finalidade de custear a rede de serviços da Proteção Social Básica e Suas, e ainda, à aquisição de equipamentos e materiais permanentes, inclusive veículos (Brasil, 2019a).

TABELA 2
Despesas discricionárias do Suas¹ (2017-2020)

Ano	Despesas discricionárias Suas (despesa paga)			Participação das emendas no gasto discricionário Suas (%)
	Despesas discricionárias (RP2)	Emendas (RP6, RP7, RP8, RP9)	Total	
2017	2.809.338.553,52	51.723.037,98	2.861.061.591,50	2
2018	2.504.122.838,11	69.202.483,44	2.573.325.321,55	3
2019	3.855.148.785,66	73.947.607,58	3.929.096.393,24	2
2020 – inclui R\$ extraordinários (covid)	3.735.183.360,33	696.140.863,81	4.431.324.224,14	16
2020 – exclui R\$ extraordinários (covid)	1.283.023.846,58	662.570.119,81	1.945.593.966,39	34

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/30s0fkD>>.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Despesas relacionadas à oferta de serviços e programas nos equipamentos públicos da assistência social, que estão sujeitas ao contingenciamento ao longo do ano. Inclui, portanto, os recursos que financiam os serviços da proteção social básica e especial, o Programa Criança Feliz e o IGD Suas. Não incluem as despesas com BPC, PBF e IGD PBF, por se tratar de despesas obrigatórias, desse modo não passíveis de contingenciamento. Não consideramos as despesas com AE. Entre 2017 e 2019, foram considerados os programas 2019 e 2037 da função 08 – Assistência Social. Em 2020, foram considerados os programas 5024, 5028, 5029 e 5031 da função 08. Para estimar as emendas, foram consideradas a variável *resultado EOF* do Siga Brasil, bem como a análise do Plano Orçamentário para anos anteriores a 2020.

Como visto, a atuação do Parlamento tem tido importância fundamental para uma recomposição mínima de recursos para a assistência social, tendo em vista que as propostas de orçamento enviadas pelo Executivo ao Congresso foram bem inferiores ao valor aprovado pelo CNAS. Na falta da previsão de recursos adequados no orçamento, essa é a alternativa que resta para manter o sistema em operação.

Entretanto, cabe destacar que essa dinâmica certamente impacta os gestores na ponta. As emendas dependem de um trâmite para serem liberadas, e os parlamentares têm uma discricionariedade para escolher onde as emendas serão aplicadas, o que pode, mais uma vez, fragilizar o planejamento do gestor local para garantir o atendimento da população.

Além dessa atuação legislativa para reforçar o financiamento da assistência em torno das emendas parlamentares, cabe destacar outra frente de ação do Parlamento: o importante debate sobre a garantia de recursos mínimos para o Suas, que tem ocorrido no Congresso por meio da PEC nº 383/2017,¹²⁰ de autoria do deputado Danilo Cabral, que propõe uma vinculação de 1% da receita correte líquida da União (RCL) para o cofinanciamento do Suas.¹²¹ Nesse sentido, a aprovação dessa PEC transformaria as despesas discricionárias do Suas em vinculações constitucionais e, portanto, se enquadrariam como despesas obrigatórias, não sendo passíveis de contingenciamento. É um debate importante porque nem as emendas parlamentares

120. O parecer do relator da proposta, deputado André Figueiredo, foi aprovado em 1º de dezembro de 2021. Aguarda apreciação na Câmara dos Deputados.

121. De acordo com os dados do STN, a vinculação de 1% da RCL geraria, em 2020, cerca de R\$ 6,9 bilhões de recursos para o Suas e, em 2021, R\$ 10,6 bilhões. Disponível em: <<https://bit.ly/3r8xzmh>>.

nem as demais suplementações que ocorrem ao longo do ano são capazes de garantir a sustentabilidade de um sistema que foi pensado e construído para ofertar serviços continuados que demandam repasses regulares e previsíveis para ofertar proteção social à população mais vulnerável.

2.5.3 LOA 2022 e a PEC dos Precatórios

Na proposta para o orçamento de 2022 enviada ao Congresso Nacional, os recursos destinados ao cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e especial foram aquém do sugerido pela SNAS e aprovado pelo CNAS,¹²² que previu a necessidade de R\$ 2,5 bilhões. Entretanto, em sua proposta, o governo alocou apenas R\$ 965 milhões nesta área, o que representou apenas 40% dos recursos aprovados pelo CNAS para a manutenção dos serviços socioassistenciais.

Em contrapartida, o montante destinado ao PAB teve papel central na discussão em torno do orçamento de 2022 que, para viabilizar o pagamento de R\$ 400,00 a cerca de 18 milhões de famílias, levou o governo a propor a PEC nº 23/2021, conhecida como a PEC dos Precatórios. Promulgada em dezembro de 2021,¹²³ duas medidas foram adotadas para liberar espaço fiscal: a mudança da data de apuração da inflação para calcular o teto de gastos – que ampliou o limite imposto por ele – e a adoção de um teto de pagamento de precatórios (dívidas do governo já reconhecidas pela Justiça) até 2026. Com base nas projeções do IFI (2021c), tais mudanças renderiam uma abertura no orçamento fiscal da ordem de R\$ 117,9 bilhões.¹²⁴

Entretanto, na apreciação do orçamento de 2022, o espaço gerado pela PEC dos Precatórios foi de R\$ 113,1 bilhões, sendo R\$ 36,9 bilhões decorrentes do recálculo do teto de gastos e R\$ 43,5 bilhões da redução de gastos com sentenças judiciais e precatórios sujeitos ao teto (IFI, 2022). Pouco menos da metade deste gasto adicional será destinado ao PAB, R\$ 54,6 bilhões, que, somados aos quase R\$ 35 bilhões previstos inicialmente (proveniente do PBF), totalizam R\$ 89 bilhões para o novo benefício. Na LOA 2022, chama novamente atenção o valor destinado às emendas de relator no valor de R\$ 16,5 bilhões, que foram, também, acomodadas pela PEC.

Os diversos arranjos encontrados para escapar dos limites impostos pelo teto de gastos levam à reflexão sobre o fato de que é possível que ele resista até hoje justamente devido às diversas manobras para contorná-lo, como a emissão de créditos extraordinários para despesas previsíveis (em 2021) e a aprovação da PEC

122. Resolução CNAS/MC nº 38, de 20 de julho de 2021.

123. A promulgação da PEC nº 23/2021 gerou as Emendas Constitucionais nºs 113 e 114.

124. Segundo o relatório do IFI, R\$ 73,2 bilhões viriam da ampliação do teto (mudança da fórmula de cálculo do limite do teto de gastos), enquanto os outros R\$ 44,7 bilhões viriam da adoção de teto de gastos para precatórios (IFI, 2021c).

dos Precatórios.¹²⁵ Nesse sentido, quanto mais o Executivo lança mão de medidas para flexibilizar essa regra fiscal, mais visível o fato de que ela não é exequível e maior a sensação de imprevisibilidade e desconfiança em relação à gestão das contas públicas (Souza e Faria, 2021).¹²⁶

Dessa maneira, um debate real e necessário continua sendo postergado: a revisão do teto é essencial para que gastos sociais sejam viabilizados e não permaneçam mais tão subordinados à política fiscal. É necessário garantir orçamento não só para programas de transferência de renda, como também para os serviços socioassistenciais, fortalecendo a seguridade social, em um momento fundamental para que o país consiga lidar adequadamente com as consequências da pandemia e do empobrecimento da população.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19, como discutido neste capítulo, afetou profundamente a política de assistência social e gerou uma janela de oportunidades para transformações, algumas vistas como um avanço, outras vistas com maior desconfiança por especialistas e pela sociedade civil. De um lado, os benefícios socioassistenciais e os programas de transferência de renda foram o esteio da atuação estatal diante do desafio de garantir fontes de renda de grandes parcelas da população que não tiveram condições de trabalhar ou perderam seus empregos devido à necessidade de promover o isolamento social e a outras medidas de segurança sanitária. De outro, os equipamentos socioassistenciais foram centrais no apoio ao acesso de benefícios socioassistenciais e eventuais, mas tiveram dificuldades em prestar alguns serviços basilares como o Paif e o Paefi, ofertas que ocupam a função de apoiar as famílias nos mais diversos aspectos não monetários da pobreza, em um contexto de risco de contaminação pelo Sars-COV-2.

No que diz respeito aos programas de transferência de renda e aos benefícios socioassistenciais, destacam-se a rápida implementação do AE com parâmetros de elegibilidade e valores que tiveram como impacto uma redução inédita da pobreza em 2020, ainda que temporária, e protegeram centenas de milhares de brasileiros em situação de vulnerabilidade. Apesar desses avanços, o governo federal não sustentou o AE nos patamares iniciais, o que acarretou a redução de valores e públicos nas fases seguintes do programa, sem que houvesse uma recuperação econômica na mesma proporção – fato que acabou impulsionando, no final de 2021, a criação do novo programa de transferência de renda que substituiu o PBF, ou seja, o PAB.

125. De fato, Schettini *et al.* (2011) alertavam que a probabilidade de ocorrência de artifícios de contabilidade criativa aumenta quando os regimes fiscais são muito rígidos.

126. Artigo escrito pelas servidoras públicas Ariana Frances Carvalho Souza, coordenadora institucional da Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento Social (Andeps), e Roseli Faria, vice-presidente da Assecor (Souza e Faria, 2021).

O PAB trouxe um conjunto de benefícios dentro da lógica do premiado PBF, o que garantiu renda mínima a famílias que enfrentam diferentes patamares de vulnerabilidade e de situações. Um aspecto relevante é o aumento das linhas de pobreza, bem como o valor dos próprios benefícios, fazendo com que um número maior de famílias possa ser atendido. Parte substantiva do aumento do benefício advém do Benefício Extraordinário, que inicialmente era previsto até dezembro de 2022, e garantia um patamar mínimo de R\$ 400,00. Entretanto, em maio de 2022, o Congresso Nacional garantiu que este complemento seja permanente.

É importante fazer esse reconhecimento da majoração de recursos e número de beneficiários do PAB em relação ao PBF. Entretanto, dois problemas fundamentais do extinto PBF continuaram sem solução, tais como a existência de filas para recebimento de benefício – mesmo as famílias estando habilitadas – e a falta de definição de reajuste sistemático do valor dos benefícios e das linhas de pobreza. Além disso, embora alguns autores reconheçam a importância do Benefício Extraordinário para o alívio da pobreza, chamam atenção para a falta de equidade no pagamento deste benefício e também para uma possível piora na qualidade de informações que serão prestadas ao Cadastro Único.

Do ponto de vista dos benefícios dos incentivos financeiros vinculados à meritocracia e à conexão ao mundo do trabalho, que foi a grande novidade em relação ao desenho do programa de transferência de renda quando comparado ao PBF, aponta-se para a complexificação do programa de transferências de renda com a criação nestes benefícios, gerando insegurança nos beneficiários. Além disso, a lógica meritocrática inaugurada neste rol de incentivos inseridos na estrutura do programa revela uma nova lógica de enfrentamento à pobreza que busca destinar o problema da pobreza a uma questão individual, quando deveria ser endereçada ao Estado.

Quanto ao BPC, um avanço muito significativo em 2021 foi a criação do Auxílio-Inclusão, que contemplou demanda importante de organizações de defesa dos direitos de PcDs. Em relação ao critério de renda para acesso ao BPC, solucionou-se o problema do vazio legal criado em 2020, mas a adoção de critérios adicionais de caracterização da condição de miséria ainda está longe de ser operacionalizada na prática. Nesse sentido, mesmo que a mudança tenha acenado para a ampliação do benefício, não foi atendida a demanda da sociedade civil de ampliação irrestrita para o limite de renda de meio SM de renda familiar *per capita*. Outra questão que segue demandando solução são as filas de espera para a realização de perícias no INSS, o que afeta, sobremaneira, a concessão do BPC PcD. Apesar de terem sido instituídas medidas para reduzir a espera na análise e concessão do benefício, como a implementação de procedimentos virtuais, ainda há milhares de pessoas sem atendimento adequado, havendo relato de situações em que a espera chega a mais de dois anos.

Em relação aos serviços socioassistenciais, apesar do aporte de recursos extraordinários feito em 2020 para a manutenção e adaptação dos serviços às novas condições dadas pela crise sanitária, assim como para atender a uma demanda cada vez maior de pessoas em situação de vulnerabilidade, esse período foi marcado pela dificuldade em garantir a continuidade das atividades relacionadas aos serviços, como os acompanhamentos de Paif e Paefi, os grupos do SCFV e o apoio a grupos em grande vulnerabilidade social como a população em situação de rua. A atuação dos serviços ainda teve que “competir” com expressivo número de pessoas buscando orientações sobre os programas de transferência de renda e benefícios eventuais, cuja demanda cresceu ao longo da crise e permanece alta com a continuidade da pandemia. Embora o início de 2021 tenha sido marcado pelo agravamento da covid-19, à medida que a vacinação avançava, com o conseqüente relaxamento de medidas de isolamento social, os acompanhamentos e outros atendimentos foram sendo retomados. No entanto, são patentes as dificuldades em recuperar os volumes de atendimento de serviços basilares, como o Paif e o Paief, ainda se observando indicadores de acompanhamento inferiores ao que se via antes da pandemia, em um contexto de aumento da demanda pelos serviços, algo que necessita ser analisado de forma mais aprofundado, buscando compreender os motivos que tem levado esses serviços a perderem protagonismo entre os atendimentos oferecidos por Cras e Creas. Soma-se a isso os obstáculos observados na gestão da política, com destaque para o enfraquecimento das instâncias de participação e governança, reduzindo a presença da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e o diálogo entre os entes, fragilizando o pacto federativo que é um dos pilares do Suas.

Essas dificuldades observadas no Suas podem estar relacionadas com os desarranjos no financiamento da política de assistência social. No contexto de regras fiscais rígidas, a política tem lidado com uma turbulenta gestão do orçamento e financiamento, que resulta em adversidades no planejamento no nível local e na retração dos recursos destinados para os serviços socioassistenciais. Em 2021, os valores repassados para a proteção social básica e especial foram ainda menores que em anos anteriores, o que pode estar se refletindo em alguns indicadores de atendimento que, como apontado, permanecem em um patamar abaixo daquele visto antes do estabelecimento da emergência em saúde. Em um contexto no qual o governo busca subterfúgios para driblar o teto de gastos para financiamento de programas de transferência de renda e deixam de priorizar outros gastos essenciais para a promoção de uma proteção social integral, é de se questionar a sustentabilidade do teto de gastos como um mecanismo efetivo para uma boa gestão das contas públicas com respeito aos direitos das camadas mais vulneráveis da população.

Finalmente, mais uma vez é importante ressaltar que, mesmo em um cenário de estagnação, com poucos progressos e alguns retrocessos, a política de assistência social parece ter ganhado um maior protagonismo na percepção pública. Ao contrário

das outras políticas que compõem a seguridade social brasileira, a assistência social foi uma das últimas a se institucionalizar e, por muito tempo, teve que navegar contra a maré da filantropia e do assistencialismo. Enquanto hoje a noção de que a saúde pública é um direito, a proteção oferecida pela política de assistência social ainda é vista por parcelas da população como benemerência, ao contrário de um dever do Estado e direito dos cidadãos. Com a pandemia da covid-19 e a necessidade de oferecer proteção para os já vulneráveis e os que recentemente se viram em situação de pobreza, o debate sobre a importância da proteção social e da necessidade de o Estado garantir renda mínima para os cidadãos alcançou uma visibilidade inédita. Nesse sentido, é possível dizer que a política vive um momento ambíguo em que se torna mais valorizada socialmente ao mesmo tempo em que lida com fragilidades na sua implementação, principalmente no que diz respeito aos serviços do Suas, que pode começar a fechar suas portas caso não seja encontrado um equilíbrio entre uma política fiscal responsável e o respeito aos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. SP: população em situação de rua cresce 31% em 2 anos, mostra censo. **Agência Brasil**, 24 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3sXQK2P>>.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F. de; SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2610).

BARTHOLO, L.; PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. Quais as principais políticas de transferências de renda não contributivas brasileiras e por que são importantes para a nossa sociedade? *In*: SATYRO, N.; CUNHA, E. (Org.). **Simplificando políticas sociais**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2023. No prelo.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19**: mudanças e desafios de implementação. Brasília: Ipea, maio 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/2POvYmQ>>.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ooh4ln>>.

_____. **Caderno de orientações Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília: MDS, 2016.

_____. **Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no Suas**. Brasília: MDS, 2018.

_____. **Guia de Emendas Orçamentárias 2020**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3P5zanh>>.

_____. Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 247, p. 15, 23 dez. 2019b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/38u2NOW>>.

_____. **De olho na cidadania**: atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo coronavírus. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021a. v. 6. Disponível em: <<https://bit.ly/3tfByyv>>.

_____. Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 nov. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3uykSnI>>.

_____. Decreto nº 10.919, de 29 de dezembro de 2021. Prorroga a concessão do Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3nm4fXX>>.

_____. **Nota Informativa**: metodologia de apuração das despesas médias que podem ser deduzidas da renda familiar para o BPC e definição do padrão médio de avaliação social. Brasília: Ministério da Cidadania, dez. 2021d.

BUENO, S. *et al.* **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BFmRZh>>.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação**. Brasília: CGU, maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IJS3d3>>.

GTSC A2030 – GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **V relatório luz da sociedade civil agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil**. Recife: GTSC A2030, 2021.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, jan. 2021a. n. 48. Disponível em: <<https://bit.ly/3kneA4s>>.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, mar. 2021b. n. 50. Disponível em: <<https://bit.ly/3vqpLQ1>>.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, dez. 2021c. n. 59. Disponível em: <<https://bit.ly/38yiNzB>>.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, jan. 2022. n. 60. Disponível em: <<https://bit.ly/3NQdD15>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION; UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND. **Child labour: global estimates 2020, trends and the road forward**. New York: ILO; UNICEF, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3kdblMD>>.

IMENES, M. Fila do INSS: requerimentos totais caem 4,49%, mas pedidos de BPC represados sobem 20%. **Extra**, 19 fev. 2022. Disponível em: <<http://glo.bo/3AgAnUB>>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A conta do desmonte: balanço do Orçamento Geral da União 2021**. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rxsqVH>>.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 27, n. 3, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020.

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. **Simulações de impacto do novo Auxílio Emergencial sobre a pobreza e a desigualdade**. São Paulo: Insper, abr. 2021. (Policy Paper, n. 55).

LAMEIRAS, M. A. P. Inflação por faixa de renda. **Carta de Conjuntura**, Brasília, v. 54, n. 3, p. 1-5, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3p4NK3E>>.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas. **Carta de conjuntura**, Brasília, v. 54, n. 32, p. 1-16, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3F31xyF>>.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza**. São Paulo: Ed. USP, abr. 2021. (Nota de Política Econômica, n. 10).

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 73).

OLIVEIRA, K. Renda Brasil vai consolidar 26 ou 27 programas sociais, diz Guedes. **Agência Brasil**, 1º set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3w8hq3N>>.

PAIVA, A. B. de; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, out. 2021. (Texto para Discussão, n. 2703).

PAIVA, L. H.; SOUSA, M. F. de; NUNES, H. M. P. **A focalização do Programa Bolsa Família no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2020. (Texto para Discussão, n. 2567).

PAIVA, A. B. *et al.* Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 65-107, 2021.

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Revista Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, p. 53-70, 2010.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. São Paulo: Ed. USP, fev. 2021. (Nota de Política Econômica, n. 7).

SANTOS, J. M. Na expectativa do Auxílio Brasil, capitais têm filas para inscrição no Cadastro Único. **Folha de S.Paulo**, 9 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HVUbNX>>.

SCHETTINI, B. *et al.* **Resultado estrutural e impulso fiscal**: uma aplicação para as administrações públicas no Brasil, 1997-2010. Brasília: Ipea, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 1650).

SILVEIRA, F. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <<https://bit.ly/3irSI4S>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SOUZA, A.; FARIA, R. Não é o Auxílio Brasil que ameaça o teto de gastos. **Folha de São Paulo**, 22 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3MtyNl0>>.

SOUZA, P. H. G. F de. *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

VERDÉLIO, A. Governo vai manter o Bolsa Família, diz Bolsonaro. **Agência Brasil**, 15 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3w8hq3N>>.

VÍTOR, D. Recursos para Renda Cidadã podem vir de precatórios e Fundeb. **Agência Brasil**, 28 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3waaq6H>>.

WORLD BANK. **Auxílio Emergencial**: lições da experiência brasileira em resposta à covid-19. Washington: World Bank, 2021a. (Summary note). Disponível em: <<https://bit.ly/3s8UorI>>.

_____. **Seleção de beneficiários do Auxílio Emergencial**: estratégias de cadastramento e de verificação de elegibilidade. Brasília: World Bank, nov. 2021b. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3p5rpCX>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública Ordinária de 10 de agosto de 2021** – notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

CARVALHO, L.; ROSSI, P. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In*: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (Org.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 39-49.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A herança de 2021 e o que esperar de 2022**. São Paulo: DIEESE, nov.-dez. 2021. (Boletim de Conjuntura, n. 31). Disponível em: <<https://bit.ly/3h4fKQs>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: PNAD covid-19. Brasília: IBGE, nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/39PSXEX>>.

LICIO, E. *et al.* **Filhos “cuidados” pelo Estado**: o que nos informa o relatório do Ipea sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. Brasília: Ipea, jan. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 91).

REINACH, S. A violência contra crianças e adolescentes na pandemia: análise do perfil das vítimas. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Rio de Janeiro: FBSP, 2021. p. 226-239. Disponível em: <<https://bit.ly/38mh6VI>>.

SOUZA JÚNIOR, J. R. de C. *et al.* Visão geral da conjuntura. **Carta de Conjuntura**, Brasília, v. 53, n. 27, p. 1-24, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3s3V4hW>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

