



Publicação
Preliminar

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Autores(as): Andrea Barreto Paiva
Marina Brito Pinheiro
Claudia Baddini Curralero
Denise Direito
Elaine Cristina Lício
Marco Natalino

Produto editorial: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 30

Cidade: Brasília/DF

Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano: 2023

Edição 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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 do Planejamento e Orçamento.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Andrea Barreto Paiva*

Marina Brito Pinheiro**

Claudia Baddini Currello*

Denise Direito*

Elaine Cristina Lício*

Marco Natalino*

INTRODUÇÃO

A assistência social no Brasil atuou historicamente atendendo à população vulnerável, marcada também pela pobreza. A partir de 1993, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ela assume nova institucionalidade, nos moldes propostos pela constituição de 1988, como política pública que pretende não ser mais uma ofertante de “favores” e sim uma garantidora de direitos sociais. Sua relevância ganha novo impulso a partir de 2004, quando se inicia a estruturação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e se consolida a transferência de renda condicionada às populações mais pobres.

A trajetória da política de assistência social na primeira década dos anos 2000 parecia apontar para uma consolidação do sistema único como ação estatal estruturada. Quase duas décadas depois da criação do SUAS, a realidade que se impõe é outra: sem prioridade na agenda do governo federal da última gestão e sufocada por uma política fiscal fortemente contracionista, que dificultou sobremaneira o seu adequado funcionamento nos últimos anos, o SUAS, em especial os serviços ofertados por este sistema lutam contra a desestruturação diante do financiamento inadequado observado nos últimos anos.

A comunidade de política da assistência social vê na formação do governo federal em 2023, uma oportunidade para enfrentar uma série de contratemplos surgidos ao longo dos últimos anos, buscando caminhos para o aprimoramento e expansão das ofertas de benefícios e serviços e para o fortalecimento do SUAS no sistema de proteção social brasileiro. Esse capítulo tem como objetivo participar desse debate, levantando questões fundamentais para que a política aprimore sua resposta a velhos problemas e se adeque aos novos desafios que caracterizam a sociedade brasileira na atualidade.

Para isso, dividimos o texto em duas seções principais, além dessa introdução e considerações finais. Na primeira são discutidas questões e condições observadas na sociedade e que demandam um olhar especial da política de assistência social nos próximos anos e as ‘agendas de futuro’, aspectos que deveriam ser inseridos na agenda governamental, e assim, se tornarem objeto de políticas e ações na área de assistência social. Na seção

* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) na DISOC/IPEA.

** Bolsista PNPd na DISOC/IPEA.

seguinte, são elencados uma série de desafios para fazer cumprir essas agendas, visando a consolidação e o aperfeiçoamento da política.

Espera-se que esse capítulo possa oferecer subsídios para as novas gestões federal e estaduais – que iniciaram seus trabalhos a partir de 2023, assim como para o debate realizado no âmbito da comunidade de política de assistência social. Finalmente, é importante frisar que o conjunto de questões aqui abordadas não representam um diagnóstico exaustivo do quadro atual da política, se somando a outras produções que já vêm apontando para as fragilidades e as soluções possíveis para o desenvolvimento e a consolidação da assistência social como política de Estado e direito de cidadãos e cidadãs brasileiros.

1. AGENDAS DE FUTURO

Os sistemas de proteção social vêm se transformando desde os anos 2000 na América Latina, ampliando sua perspectiva como direito e com avanços significativos no seu desenho e implementação em países como o Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Panamá (Cechini, 2015).

Entretanto, algumas questões recentes têm aumentado a complexidade em assegurar a proteção social e o bem-estar da sociedade como um todo, o que de certa forma acabam pressionando a assistência social a ampliar seu escopo de atuação. Dentre elas, i) as mudanças demográficas; ii) as mudanças climáticas; iii) a intensificação dos fluxos migratórios; iv) as mudanças no mundo do trabalho; e v) o quadro socioeconômico, que vinha se deteriorando desde 2015 e se tornou ainda mais crítico após a pandemia de Covid-19.

No Brasil, a dinâmica demográfica experimenta mudanças desde os anos 1960, com gradativas alterações na transição da estrutura etária em direção a um maior envelhecimento da população. O maior acesso à educação, maior participação da mulher no mercado de trabalho, aumento da urbanização e maior penetração dos meios de comunicação em massa vêm propiciando uma consistente redução das taxas de fecundidade e o aumento da longevidade da população em geral¹. (Wong *et al*, 2018). De um lado, a partir de 2010 a redução da fecundidade tornou-se um fenômeno generalizado, não havendo mais praticamente diferenças regionais². De outro lado, apesar de ainda estarmos vivenciando a chamada janela demográfica de oportunidades, com um número de jovens superior ao de idosos, essa janela está se fechando³. O envelhecimento da população amplia as demandas por assistência social

¹ Apenas com a pandemia de Covid-19 observou-se mais recentemente uma redução da expectativa de vida da população brasileira.

² Como descrevem Wong *et al* (2018) na década de 1970, “a fecundidade do Nordeste era 50% maior que a fecundidade do Sudeste, com taxas de fecundidade total (ou número médio de filhos) de 6,8 e 4,6 respectivamente (...)” (WONG *et al*, 2018: p. 33). Nos anos 2010, a média de filhos em todas as regiões era próxima a 2 filhos. Note-se, ainda, que, contrariando os temores malthusianos de que o Programa Bolsa Família teria um efeito pró-natalista, entre 2000 e 2010, a diferença nas taxas de natalidade de ricos e pobres no Brasil diminuiu significativamente, seja essa diferença medida a partir de classes de renda ou comparando as taxas de natalidade de beneficiárias e não-beneficiárias do programa (Patrício, 2020).

³ Em 2021 a parcela de pessoas com sessenta anos ou mais era de 31,2 milhões, passando de 11,3% em 2012 para 14,7% da população. E segundo Wong, essa parcela da população representará 25% da população total em 2050.

com a provisão de diversos serviços⁴ – entre eles os de acolhimento e alternativas de cuidados para pessoas com dependência – que apresentam custos maiores se comparados aos serviços ofertados para outros públicos. A mesma situação se observa no campo da segurança de renda, uma vez que o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC), direito das pessoas idosas com insuficiência de renda, é significativamente maior que o valor médio pago pelo PBF.

Já a problemática das mudanças climáticas vem ganhando força nos anos recentes com a degradação ambiental persistente, que no caso brasileiro pode ser ilustrada com a ocupação crescente de áreas da Amazônia e do Cerrado, as emissões de gases de efeito estufa e sua contribuição para a perda da biodiversidade com impactos sobre o clima de forma global (Barbieri, 2018). Para além de suas causas e efeitos do ponto de vista ambiental, o desequilíbrio climático tem efeitos sociais sensíveis, principalmente por conta do seu papel no aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos⁵ e desastres (estiagens prolongadas, inundações, desabamentos de encostas, entre outros) que afetam preponderantemente populações já vulneráveis, vivendo em espaços de risco e vulnerabilidade socioambiental, sobretudo pelos assentamentos informais de baixa renda⁶. Segundo Barbieri (2018), mantidas as circunstâncias atuais, a previsão para 2030 é que as manchas urbanas continuem avançando sobre as unidades de conservação, o que poderá agravar os problemas climáticos. Tais eventos amplificam as demandas por ações da assistência social que atua tanto na prevenção, quanto na resposta e recuperação das pessoas que vivem em territórios afetados por desastres (BRASIL, 2021a). Essas ações vão desde o apoio na superação de situações que tornam determinadas parcelas da população vulneráveis a esses eventos climáticos extremos (como redução da pobreza e acesso a melhores condições de moradia), até a provisão de abrigo, roupas, água, alimentos e outros itens de primeira necessidade durante a ocorrência de desastres e o acompanhamento das famílias no processo de reconstrução de suas vidas após esse momento de choque.

Outro tema que tem chamado a atenção em todo o mundo são os movimentos de deslocamento de pessoas. Apesar de crises migratórias não serem eventos históricos inéditos, a intensidade e complexidade⁷ que eles têm assumido em várias partes do mundo, tem levado a um reconhecimento cada vez maior da questão como algo a ser tratado tanto do ponto de vista humanitário quanto dos esquemas de proteção social (World Bank, 2017; Sabates-Wheeler, Waite, 2003]. As particularidades do problema fazem com que alguns pesquisadores

⁴ Como pode ser observado na Tipificação de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2012), existem serviços que tem como um dos seus principais públicos-alvo pessoas idosas, seja o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Serviço de Proteção Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas, os serviços de acolhimento voltados para idosos, entre outros.

⁵ Além do aumento de tempestades, inundações, entre outros eventos normalmente associados a desastres, outros eventos climáticos extremos também afetam populações vulneráveis, tais como ondas de calor ou frio intenso.

⁶ Dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2021) revelam a dimensão deste fenômeno: entre 2000 e 2020 foram registradas 63.643 ocorrências de desastres em 5.182 municípios com pelo menos um registro, o que resultou em 7.865.416 pessoas desabrigadas e desalojadas, 4.307 óbitos e mais de 3 milhões de habitações destruídas ou danificadas. Essa discussão também está ligada ao debate em torno do racismo e da justiça ambiental, que apontam para as consequências sociais desiguais das alterações no meio ambiente causadas pela ação da humanidade, que atingem principalmente pessoas indígenas, negras e mulheres. Para um aprofundamento no tema da justiça e racismo ambiental, ver Acsegrad e Herculano e Pádua (2004).

⁷ Dados divulgados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dão conta de que o número de pessoas que realizaram deslocamentos forçados no mundo, passou de pouco mais de 40 milhões de pessoas para 89,3 milhões entre 1991 e 2021 (ACNUR, 2022).

cheguem a abordar o tema em termos de *proteção social transnacional* (FAIST *et al*, 2014), na medida em que as soluções para oferta de proteção para esse público podem envolver a integração não apenas das políticas nacionais, mas também a articulação com organismos internacionais e os sistemas de proteção de outros países, dado que a lógica dos deslocamentos desafia cada vez mais as fronteiras nacionais. Os ciclos de vida atípicos vividos por pessoas migrantes fazem com que estejam sujeitos a riscos e vulnerabilidades específicos, sendo necessário um olhar especial e adaptações nos sistemas de proteção social existentes para que eles possam atender adequadamente a esses públicos (AVATO *et al*, 2010). No Brasil, a questão migratória se tornou mais presente a partir do início da década de 2010, quando se observou um fluxo de intensidade inédita na história recente do país, de pessoas vindas de países vizinhos da América Latina, com especial destaque para haitianos e mais recentemente os venezuelanos⁸. Essas ondas de migração impuseram a necessidade de repensar a atuação do Estado brasileiro na resposta humanitária a essas crises e na oferta de políticas públicas para essa população. Isso levou à criação da Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017) e ao estabelecimento de diversas iniciativas no âmbito das políticas de proteção social no Brasil. Na assistência social, ressalta-se o importante papel ocupado pela política na resposta à crise migratória venezuelana, em que se destacam a criação de serviços de acolhimento específicos para esses grupos e a oferta de benefícios socioassistenciais⁹.

As mudanças no mundo do trabalho, por sua vez, afetaram o cerne dos tradicionais modelos de proteção social, baseados no emprego formal, não apenas pelo crescente desemprego, mas pela precarização dos vínculos de trabalho. A demanda por maior flexibilidade nas relações de trabalho vem ocorrendo mesmo nos países desenvolvidos e com mais intensidade nos em desenvolvimento, onde a informalidade das ocupações é a regra¹⁰. Nestes últimos, os sistemas de proteção social não alcançaram escala significativa, oferecendo, dessa forma, pouco (ou nenhum) acesso à proteção social (Packard *et al*, 2019). Esta situação, que no Brasil se manifestou, entre outros fatores, por meio da reforma trabalhista de 2017 e se acentuou com a pandemia, devido às medidas de distanciamento social que colocaram as economias em recessão. Foram justamente os novos contingentes formados por trabalhadores autônomos e informais que, privados de suas atividades produtivas, ampliaram o público demandante da rede de proteção não contributiva operada via assistência social (Gentilini, 2021).

Além de não contar com direitos trabalhistas, a característica marcante do trabalho informal é a falta de acesso a instrumentos de compartilhamento de risco financiados pelo Estado, seja pela lógica do seguro contra doenças e aposentadoria, poupança compulsória (como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) ou transferências de renda nos casos de incapacidade laboral. No Brasil, a maior queda de ocupação durante a pandemia foi registrada

⁸ Dados do Ministério da Justiça apontam que houve um crescimento de 24,4% de imigrantes registrados no Brasil entre 2011 e 2021 (Cavalcanti *et al*, 2021), sendo que até o fim de 2021 havia cerca 1,3 milhões de pessoas vindas de outros países residindo no Brasil. Esses números, no entanto, apontam para apenas uma parte do problema, dado que uma parcela considerável das pessoas que se deslocam para o Brasil não tem nenhum tipo de registro formal junto às agências governamentais brasileiras.

⁹ O número de estrangeiros inscritos no Cadastro Único entre 2012 e 2020 passou de cerca de 14 mil para quase 206 mil pessoas (Cavalcanti *et al*, 2021). Esse aumento pode estar relacionado com a Lei de Migração, que igualou seus direitos aos dos brasileiros no acesso a políticas sociais. Em 2020, cerca de 91,5 mil pessoas estrangeiras eram beneficiárias do PBF, 36,4 mil haviam sido beneficiárias do Auxílio Emergencial e quase 7,9 mil eram beneficiárias do BPC.

¹⁰ De acordo com Packard *et al* (2019), aproximadamente dois terços dos trabalhadores de países em desenvolvimento integram a economia informal.

no setor informal¹¹ (Corseuil et al, 2021). Grupos mais vulneráveis como mulheres, negros e jovens - tradicionalmente super-representados na informalidade – foram os mais atingidos (Costa et al, 2021), o que agravou as já significativas iniquidades sociais e criou uma demanda sem precedentes pela assistência social. Ao mesmo tempo, é o setor informal o que mais vem recuperando postos de trabalho no pós-pandemia¹², indicativo da volatilidade dessa forma de ocupação e da conseqüente demanda por adequações em nosso sistema de proteção para acolher as múltiplas vulnerabilidades desse segmento de trabalhadores, apoiando as transições de trabalho e reemprego.

Embora não seja um país pobre, mas sim desigual¹³, o Brasil possui elevada parcela da população muito vulnerável à pobreza. Após a queda sustentada da pobreza entre 2003 e 2014, observam-se retrocessos, especialmente após a pandemia de Covid-19. Segundo Souza et al (2022), desde 2012, quando se iniciou a análise da pobreza com os dados da PNADC, a pobreza nunca foi tão alta quanto em 2021, chegando a 10,8% para a linha de pobreza de R\$210,00 per capita/mês e 6% para a linha de R\$105,00 per capita/mês¹⁴, mesmo considerando a renda obtida através das transferências de renda sociais não contributivas. Ainda segundo os autores, foi possível observar um aumento de 2,8 p.p. na taxa de pobreza entre 2012 e 2021, estimulada, principalmente, pela piora na distribuição de renda.

Por se tratar de uma política voltada para o atendimento das vulnerabilidades, as mudanças populacionais, climáticas e na estrutura do mercado de trabalho, aliada à crise/estagnação econômica nos últimos e à desigualdade histórica e persistente, acrescentam tensões e desafiam ainda mais a política de assistência social. Necessário reafirmar que o direito à proteção social deve ser garantido a quem dele necessitar. Sob essa perspectiva, serviços e benefícios socioassistenciais devem operar de forma ampla, minimizando o risco de erros de exclusão e garantindo proteção integral e tempestiva das famílias que entram e saem da pobreza ou que deles necessitem.

Dada a abrangência e a complexidade das questões sociais que permeiam o conjunto de ações da assistência social, seria possível arrolar uma série de agendas específicas a partir, por exemplo, das peculiaridades de cada oferta (serviço ou benefício), dos públicos atendidos, ou dos territórios sobre os quais a assistência social atua. Não obstante, quatro questões-chave de amplo escopo se destacam na agenda dessa política como um todo: (i) o modelo de assistência social; (ii) a ampliação das ofertas para além da garantia de renda; (iii) a incorporação da diversidade e da transversalidade entre as políticas; e (iv) o Estado informatizado e os desafios para o cidadão e para a gestão.

¹¹ Ao analisar a série histórica de variações trimestrais no volume da população ocupada de 2013 a 2020, Corseuil et al (2021) observam que a maior variação entre um trimestre e outro ocorre no segundo semestre de 2020. No entanto, enquanto a queda na ocupação no setor formal foi de 5,5%, no setor informal, foi de 15,6%, evidenciando a fragilidade desses postos de trabalho, principalmente em momentos de choque como o observado na pandemia da COVID-19.

¹² A ocupação informal obteve variação interanual de 21,9% dos empregados sem carteira no setor privado em junho/2022, enquanto o emprego privado formal observou alta de 12,2% no mesmo período (Lameiras e Hecksher, 2022). Vale dizer que não necessariamente os empregos informais perdidos estejam sendo recuperados. Há também um movimento de transformação de empregos que eram formais e, nessa recuperação, voltaram como informais, caso das trabalhadoras domésticas, por exemplo.

¹³ O Brasil é reconhecidamente um dos países mais desiguais do mundo há bastante tempo, tanto em termos de distribuição de renda quanto de riqueza. A parcela 1% mais rica se apropria de 26,6% da renda nacional. A renda dos 10% mais ricos é 29 vezes maior do que dos 50% mais pobres. Quanto à distribuição da riqueza, os 1% mais ricos detém 48,9% da riqueza, enquanto os 50% mais pobres apenas 0,4% (Chancel, 2022).

¹⁴ Valores praticados pelo Programa Auxílio Brasil, vigentes em dezembro/2021.

1.1. O MODELO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Quanto ao modelo de assistência social, observa-se que, passadas quase três décadas da promulgação da LOAS, ainda persiste como desafio o legado histórico da área, marcado por ofertas pontuais, entendidas como “favor” ou “dádiva” e não como direitos de cidadania. É típico desse modelo caritativo-tutelatório que as ofertas sejam entendidas como ações de governo facultativas, realizadas sem regularidade, sem critérios claros e sem base de financiamento estável e suficiente para cobrir a demanda. É típico, também, que tais ofertas sejam realizadas por entidades privadas, geralmente confessionais, e que, mesmo quando realizadas por instituições estatais, reproduzam o modelo das organizações de caridade (Fleury, 1985, p. 401). Segundo Sposati (2009), o reconhecimento da assistência social como uma política pública de responsabilidade estatal, bem como sua inclusão dentre os pilares da seguridade social, buscou desnaturalizar o princípio da subsidiariedade vigente até então, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado.

A estruturação e consolidação do SUAS fez o contraponto a esse legado, ao criar e padronizar ofertas públicas, bem como ao instituir um marco regulatório da ação de organizações da sociedade civil subvencionadas pelo Estado. No entanto, permanece a dificuldade em se materializar o comando único da política de assistência social em cada nível de governo, preconizado desde a primeira edição da LOAS em 1993. Nesse sentido, destacam-se os achados de Jaccoud *et al* (2020) que identificou em governos estaduais o interesse político em manter mecanismos paralelos de gestão, com alocação de recursos em ações fora do SUAS, as quais se organizam e implementam ao largo de suas instâncias estaduais de pactuação. Dessa forma, embora enfraquecida, esta concepção da assistência social ainda persiste na prática da política, permitindo retrocessos como o atual, no qual o enfraquecimento do cofinanciamento federal indica frágil interesse na manutenção de um sistema nacional com capacidades estatais, seja do ponto de vista da oferta direta de serviços, seja na regulação da atuação de organizações da sociedade civil¹⁵. Limitam-se, assim, as condições da política em consolidar o papel do Estado na promoção de direitos assegurados constitucionalmente.

Ademais, a assistência social tem se destacado pelo pagamento de benefícios e pela ausência sistemática dos aparatos públicos e governamentais nos serviços socioassistenciais. Em alguns casos, a área mantém-se sob a tutela de uma primeira-dama¹⁶, o que explicita o quanto a superação do legado assistencialista ainda persiste como um desafio à sua consolidação como política capaz de garantir um direito público subjetivo. Vencer esse cenário significa romper com a hegemônica concepção de que a assistência social seria uma política de atenção aos pobres, necessitados e carentes, como se as necessidades desses fossem diversas daquelas dos demais cidadãos brasileiros. Cada política social – saúde, educação, habitação etc. - deve possuir mecanismos de inclusão dos mais pobres,

¹⁵ Para uma análise sobre o papel de regulação do Estado como construção de capacidades no contexto da política de assistência social, ver Bichir, Gomes e Pereira (2021).

¹⁶ Em 1498, a rainha de Portugal, Dona Leonor, criou a Santa Casa de Misericórdia, que se instalou no Brasil ainda no começo do século XVI e foi nossa principal instituição assistencial durante todo o período colonial e imperial (Abreu, 2001; Sá, 1997). Em 2009, o órgão gestor da assistência social ainda era comandado pela primeira-dama em 1.352 municípios (IBGE, 2009).

tradicionalmente menos assistidos mesmo pelas políticas universais¹⁷. De forma conexas, há que se romper, também, com a concepção da assistência social como “política pobre para pobres”, segundo a qual seria aceitável que as ofertas da assistência sejam de baixa qualidade, como se aqueles que utilizam de seus serviços e benefícios fossem cidadãos de segunda classe. Nesse sentido, a assistência deve ser provida na sua integralidade, sob a forma de benefícios e serviços com os graus de complexidade necessário para realização da autonomia do cidadão.

1.2. A AMPLIAÇÃO DAS OFERTAS PARA ALÉM DA GARANTIA DE RENDA

Embora a oferta dos serviços tenha caráter universal e deva estar disponível a quem deles necessitar, no SUAS eles possuem um considerável déficit de cobertura em relação aos benefícios que, com o Bolsa Família e o BPC, lograram alcançar parte expressiva do seu público-alvo nos últimos 20 anos. Os serviços seguem ainda em processo de reordenamento¹⁸ e carecem de recursos regulares e robustos para expandir e consolidar as ofertas em todo o território nacional. O cenário é hoje de vazios de oferta, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Essa lacuna alcança todos os níveis de proteção, mas é ainda maior na média e alta complexidade¹⁹ (IPEA, 2021).

De um lado, muito se tem avançado no reconhecimento do direito a uma renda mínima, sobretudo após o advento da pandemia, quando mais de 200 países implementaram em caráter emergencial programas de transferência de renda como forma de enfrentamento dos seus efeitos econômicos (Gentilini, 2021). Inclusive, no caso brasileiro, além de termos implementado o Auxílio Emergencial – que consumiu R\$ 363 bilhões e beneficiou mais de 68 milhões de pessoas durante os períodos mais críticos da pandemia – o direito a uma renda básica familiar foi finalmente incorporado a Constituição Federal no rol dos direitos sociais em 2021, por meio da EC 114/21. Por outro lado, observa-se um enfraquecimento da oferta dos serviços socioassistenciais. Evidência disso é o seu crescente desfinanciamento que, em 2021, chegou a cerca de um terço do que foi em 2014 (PAIVA et al, 2022) e para 2023 sofreu um corte de 95% na LOA.

Isso não significa, ressalve-se, que as políticas de garantia de renda atuais sejam suficientes. Parte importante do desafio de superar o modelo de assistência social que faz parte de nosso legado histórico é pensá-la de forma integrada ao sistema de seguridade social como um todo. Dadas as características de nosso mercado de trabalho, em particular as altas taxas de trabalhadores informais, e as regras de funcionamento do nosso sistema de seguro social contributivo, que não facilitam a inclusão dos informais nesse sistema, tem-se que o sistema de seguro social contributivo não é capaz de ofertar proteção social para largos contingentes da classe trabalhadora urbana. Por certo, as principais políticas de transferência de renda (PAB e BPC) atendem uma parcela significativa daqueles excluídos do sistema

¹⁷ Com efeito, um dos resultados pretendidos com a gestão de condicionalidades vinculadas ao recebimento do PBF foi criar incentivos à inclusão dos mais pobres nos sistemas de educação e saúde (Cohn, 2012)

¹⁸ O reordenamento se refere à reestruturação de serviços da assistência, em termos organizacionais, de recursos humanos necessários, de metodologias utilizadas, de objetivos a serem alcançados e mesmo de princípios de atuação. A ordenação antiga (a qual se quer superar) é o modus operandi tradicional, parte do legado histórico da área, que alcinhamos de caritativa-tutelatória - há outras nomeações possíveis, claro. A nova ordenação é representada pelo SUAS, incluindo a PNAS, a NOB, a tipificação dos serviços e outros regramentos congêneres.

¹⁹ Para compreender como os serviços socioassistenciais se organizam por nível de complexidade ver anexo.

previdenciário. Ainda assim, persiste um contingente expressivo de vulneráveis à pobreza - dado, entre outros fatores, a precariedade da inserção no mundo do trabalho dessas pessoas -, que representam um grande vazio de cobertura de nossas políticas de garantia de renda.²⁰

Para além do reconhecimento de garantias mínimas de renda, urge assegurar a oferta de serviços como estratégia incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades. Os serviços devem funcionar como oportunidade de melhoria das condições de vida dos usuários. O acesso aos benefícios deveria ser necessariamente vinculado a um conjunto de serviços no território que fortaleçam as seguranças múltiplas afiançadas pela política, que segundo a PNAS são: de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio; e de vivência familiar.

Ademais, a questão da integralidade das provisões socioassistenciais se conecta não apenas ao rol de serviços e benefícios ofertados, mas também à universalização do acesso e aos problemas de cobertura da política, sobretudo no que se refere às ofertas de média e alta complexidade da proteção especial, que exigem um aparato mais sofisticado para sua prestação e podem ser mais difíceis de serem estruturadas fora dos grandes centros urbanos.

1.3. A INCORPORAÇÃO DA DIVERSIDADE E DA TRANSVERSALIDADE ENTRE AS POLÍTICAS

Outra questão que tem se tornado cada vez mais relevante no debate em torno das políticas públicas e da ação do Estado, tem sido a necessidade de lidar com temas normalmente rotulados como transversais, ou na literatura internacional relacionada a políticas de desenvolvimento e proteção social, como *cross-cutting issues*²¹. Esses temas se caracterizam por perpassar a ação das mais diversas áreas, desde a saúde à política fiscal. Determinados desses temas já tiveram algum protagonismo na estrutura de governo no Brasil, como gênero e raça. Outros voltaram a ocupar, nos últimos anos, espaço significativo na agenda pública como a questão indígena e a integração de migrantes em comunidades de acolhida. No primeiro caso, mesmo tendo sido alvo de políticas públicas desde à década de 60, o tema ganhou um renovado protagonismo devido ao aumento das denúncias de violações de direitos desse grupo, revelando a frágil capacidade do Estado em garantir proteção a eles. Já o segundo, se relaciona com os fenômenos recentes de intensificação dos deslocamentos de nacionais de países vizinhos para o Brasil, fugindo de crises econômicas, sociais e políticas.

Entre eles, é possível que gênero tenha sido o que mais ganhou atenção das comunidades de política, mesmo que com intensidades muito diferentes. Houve avanços no movimento que pesquisadoras da área chamam de transversalização de gênero (*gender mainstreaming*) em instituições chave que colaboram para o estabelecimento da agenda internacional sobre as políticas de desenvolvimento humano e proteção social, tais como o Banco Mundial e as mais diversas agências do sistema ONU²². No plano nacional, avançou-se na criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, com a vocação de

²¹ Em relação ao caso brasileiro, ver: Natalino (2009).

²² Esse movimento se traduziu, por exemplo, no desenho dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que ressalta que a busca da equidade entre mulheres e homens é um elemento que demanda metas específicas, mas ao mesmo tempo perpassa todos os outros 16 objetivos da Agenda 2030.

promover a transversalização de gênero nas políticas no âmbito do governo federal²³. No entanto, a ascensão do governo de Jair Bolsonaro, representando projeto político conservador, trouxe retração nas ações relacionadas ao tema (Tokarski et al, 2022). Ao mesmo tempo, em movimento contrário, tem crescido o debate na sociedade civil em torno da necessidade de avançar em relação ao que já havia sido alcançado na década passada, partindo do entendimento de que apesar de as questões de gênero terem se tornado parte da agenda do governo federal, ela pouco se materializou em ações concretas em determinadas áreas de políticas - incluindo a própria assistência social.

Nesse sentido, é interessante observar que algumas propostas da sociedade civil, como a descrita em Campello (2022) – divulgadas no contexto eleitoral – ressaltam a importância de avançar na oferta dos serviços socioassistencial para que tenham um papel ativo no combate à violência e promovam a equidade de gênero. Algumas dessas propostas também assimilam o vocabulário das *políticas de cuidado* e a importância delas para além dos benefícios que trazem para os que recebem os cuidados, como direito de quem cuida (via de regra mulheres). Essas preocupações se traduziram na criação, em 2023, de uma secretaria dentro do órgão gestor federal da política (Secretaria Nacional de Cuidados e Família), voltada para o desenvolvimento de alternativas relacionadas à temática e que hoje centra esforços na criação de uma Política Nacional de Cuidados.

Essas considerações vão ao encontro de temas que já vem sendo debatidos no âmbito da gestão da política de assistência social há alguns anos, como a da necessidade de se reordenar e ampliar os serviços de acolhimento para pessoas idosas no contexto do envelhecimento populacional citado anteriormente. Um exemplo disso é a proposta presente no II Plano Decenal da Assistência Social da criação da Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Dependência. De acordo com o documento de planejamento de longo prazo da política, o objetivo da iniciativa é estimular estados e municípios a investirem em alternativas de cuidados a pessoas dependentes e idosas. Cabe compreender, portanto, como novas perspectivas e iniciativas em torno do tema se articularão com propostas e pontos de vista já existentes na política de assistência social e como uma política nacional de cuidados conseguirá fortalecer o papel do SUAS nesse propósito.

O mesmo interesse renovado em tornar a política de assistência social mais porosa às necessidades específicas de determinados grupos se reflete nos debates sobre o lugar da raça na estrutura de desigualdades brasileira, de valorização de identidades não-hegemônicas, como a população indígena e LGBTQIA+. Essas pautas reforçam, por sua vez, que a transversalidade entre as políticas é uma agenda a ser contemplada para a efetividade de um sistema de proteção social no país.

A necessidade de incorporação de questões transversais e da diversidade nas ações da política de assistência social também passa pela promoção da participação dos mais diversos grupos nos processos de tomada de decisão no interior da política. Nesse sentido a assistência social encontrou nas instituições participativas (IPs) – conselhos de política e conferências nacionais – mecanismos importantes para a ampliação e consolidação da própria política e elementos centrais para dar voz às demandas de segmentos socialmente excluídos ou não-hegemônicos. Essas IPs se configuram como espaços de vocalização de demandas por aperfeiçoamento do atendimento e da oferta de serviços socioassistenciais. Ao acrescentar à

²³ Um debate mais aprofundado sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas no Brasil pode ser consultado no capítulo 9 – “Igualdade de Gênero” – desse Boletim.

democracia procedimental, baseada apenas no voto, iniciativas da democracia participativa²⁴, as decisões governamentais se tornam mais permeáveis e aderentes aos interesses da população.

1.4. ESTADO INFORMATIZADO E OS DESAFIOS PARA O CIDADÃO E PARA A GESTÃO

O crescimento exponencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e sua consolidação como parte rotineira da vida em sociedade modificou em vários aspectos a relação Estado-sociedade. Atualmente, soluções informatizadas são utilizadas para intermediar solicitação de benefícios e atendimentos, para estabelecer canais de comunicação e consulta, para avaliar a prestação do serviço, para repassar e controlar o uso de recursos públicos, ou seja, estão em menor ou maior grau em toda a relação socioestatal e nos processos internos de análise e autorização dos mais diversos pleitos da sociedade.

As políticas sociais não ficaram à margem da digitalização do cotidiano. Várias iniciativas dentro do campo se beneficiaram da adoção do suporte de computadores e da internet para simplificar ou conhecer melhor a realidade brasileira. As dimensões dessa digitalização devem ser pensadas a partir de seus múltiplos impactos, considerando as alterações nas rotinas de trabalho internas dos órgãos e, principalmente seus efeitos para os cidadãos em suas interações com as instituições estatais. Efeitos esses que, cabe ressaltar, são também múltiplos, a depender, entre outros fatores, do nível de escolaridade e da familiaridade do cidadão com o universo digital.

Por ser um processo relativamente novo do ponto de vista histórico, mas que ganha velocidade a partir da sua adoção, estudos preliminares já avaliam que as mudanças nos procedimentos, se não forem seguidos de novas formas de concessão, treinamento, tratamento de dados - considerando-se inclusive novas maneiras digitalmente mediadas de relacionamento com o cidadão - podem não conferir a agilidade ou os resultados previstos (PINHEIRO, SANTOS e CUNHA, 2018). A entrada de dados via plataformas e apps pode, por exemplo, eliminar a fila física inicial. No entanto, caso não se adequem rotinas internas de análises, concessão de benefícios, ou mesmo os canais de atendimento ao cidadão, pode-se estar apenas mudando o *locus* dessa fila, que passa a ser virtual, em função da demora na análise dos pleitos do cidadão (Lício, Direito, Koga, 2022).

Como esses processos internos são, amiúde, de baixa visibilidade e de complexa compreensão para a sociedade, a concessão de benefícios por meio do uso de algoritmos mal calibrados é outro exemplo de como a tecnologia, ao invés de dar agilidade, pode gerar negativas inconsistentes de benefícios²⁵. Por serem procedimentos complexos e de baixa transparência, uma das primeiras consequências é a dificuldade que a população tem em

²⁴ Para Barreto (2006, p.1), “... no âmbito dos estudos de democratização (...) a democracia procedimental refere-se às regras de escolha de governantes e a democracia participativa enfatiza o acesso de cidadãos comuns às esferas de decisão política.”

²⁵ O indeferimento excessivo de requisições de benefícios em função do uso de robôs e algoritmos já foi noticiado de diferentes formas, como em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/romulo-saraiva/2022/11/inteligencia-artificial-do-inss-tem-caprichado-em-negar-direitos.shtml#:~:text=O%20problema%20do%20INSS%20n%C3%A3o,atender%20aos%20pedidos%20dos%20segurados> e <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/inss-usa-robos-para-tentar-reduzir-fila-de-beneficios-diz-sindicato.shtml>.

compreender exatamente onde está o problema e conseguir atuar para a liberação de benefício solicitado. Uma das soluções encontradas tem sido a crescente judicialização²⁶, principalmente dos benefícios obrigatórios, como o BPC. Isso traz prejuízos e morosidade óbvias para o cidadão, mas também consequências para a Administração, como a perda da própria gestão da concessão e do atendimento socioassistencial que deveria estar atrelado ao benefício.

Ajustes e crise fiscais foram motores para a adoção de rotinas informatizadas na busca pela eficiência na concessão, de forma a garantir que os benefícios socioassistenciais fossem pagos àqueles que efetivamente tivessem direito. Nesse contexto, é crescente a adoção de rotinas de batimentos contínuos²⁷ e cada vez mais complexos entre bases de dados administrativas. Essa tem sido prática amplamente adotada tanto para a concessão do BPC como do Auxílio Brasil, cuja tônica foi a checagem e confirmação da situação financeira dos requerentes, dados inicialmente informados no Cadastro Único para Programas Sociais²⁸. No entanto, o uso excessivo e indiscriminado de bases pode acarretar exclusões indevidas de beneficiários em função da própria inconsistências ou desatualização nas bases de dados selecionadas para fazer a checagem. Pode-se instituir uma "espiral rigorosista" (Dubois, 2021, p. 57), quando processos bem-sucedidos (no sentido de mais limitadores à concessão) incentivam a adoção de controles cada vez mais abrangentes, rigorosos e utilizando um maior número de bases. No entanto, e paradoxalmente, esse aparente sucesso em reduzir os erros de inclusão pode amiúde ser resultado da dificuldade que as famílias mais vulneráveis têm para compreender a complexidade das rotinas e arcar com o ônus de recorrer de exclusões indevidas, isto é, pode acarretar exclusões indevidas. Assim, o cruzamento de bases digitais, sob justificativa de promover justiça social via redução de erros de inclusão, pode produzir, sistematicamente, erros de exclusão.

Outro relevante aspecto, principalmente se considerarmos o quadro de múltiplas vulnerabilidades que caracterizam o público da assistência social, está em compreender e considerar o hiato digital da sociedade brasileira quando se implementa soluções informatizadas. Lembrando que os excluídos digitais são os excluídos de sempre. A desigualdade brasileira, como se sabe, tem raça/cor, classe e endereço. O crescimento do acesso à internet tem ocorrido de forma constante e, conforme esperado, desigual. Dessa forma, pelo perfil do público atendido, principalmente nos programas de transferência de renda, é necessário sempre instituir mecanismos, tanto digitais como presenciais, simples e de fácil acesso para que a população questione, esclareça e compreenda os processos, como forma a evitar eventuais injustiças e desatendimento.

Apesar de desafiantes, os aspectos acima levantados não devem ser considerados como impeditivos para a digitalização das políticas sociais, visto que há inegáveis possibilidades no sentido de dar maior agilidade e ampliar a abrangência no atendimento. São apenas desafios a serem considerados nas práticas do atendimento, na prestação de serviços e

²⁶ A crescente judicialização dos benefícios previdenciários, incluindo-se o BPC, já foi alvo de estudos como o de Vaz (2021).

²⁷ Um exemplo brasileiro foi na adoção do Auxílio Emergencial em que houve um crescimento de batimentos de forma a verificar se os dados informados no Cadastro Único ou no ExtraCad estavam de acordo com os existentes em outras 26 bases administrativas, como RAIS e CAGED (Banco Mundial, 2021; IPEA, 2022).

²⁸ Mais informações sobre do processo do uso de dados para controle e redução de pagamentos indevidos ver: Paiva *et al*, 2022.

nos processos de solicitação e implementação de benefícios socioassistenciais, conforme detalhado na próxima seção.

2. DESAFIOS

A ampliação das vulnerabilidades das mais diversas ordens em virtude do enfrentamento da crise econômica neste pós-pandemia suscita novas (como a digitalização de políticas sociais) e velhas agendas (como o modelo de assistência social), as quais colocam em xeque os tradicionais modelos de proteção social e pressionam a ampliação das ofertas da assistência social, assim como sua necessidade de financiamento e coordenação. Nesse sentido, visualizamos duas ordens de desafios que se impõem ao caso brasileiro. A primeira se relaciona com o processo de consolidação do SUAS que ocorreu de maneira incompleta. A segunda vai além de questões estruturantes e diz respeito à qualificação dos serviços e benefícios de maneira a atender aos novos públicos e vulnerabilidades que decorrem do agravamento das condições sociais sinalizadas.

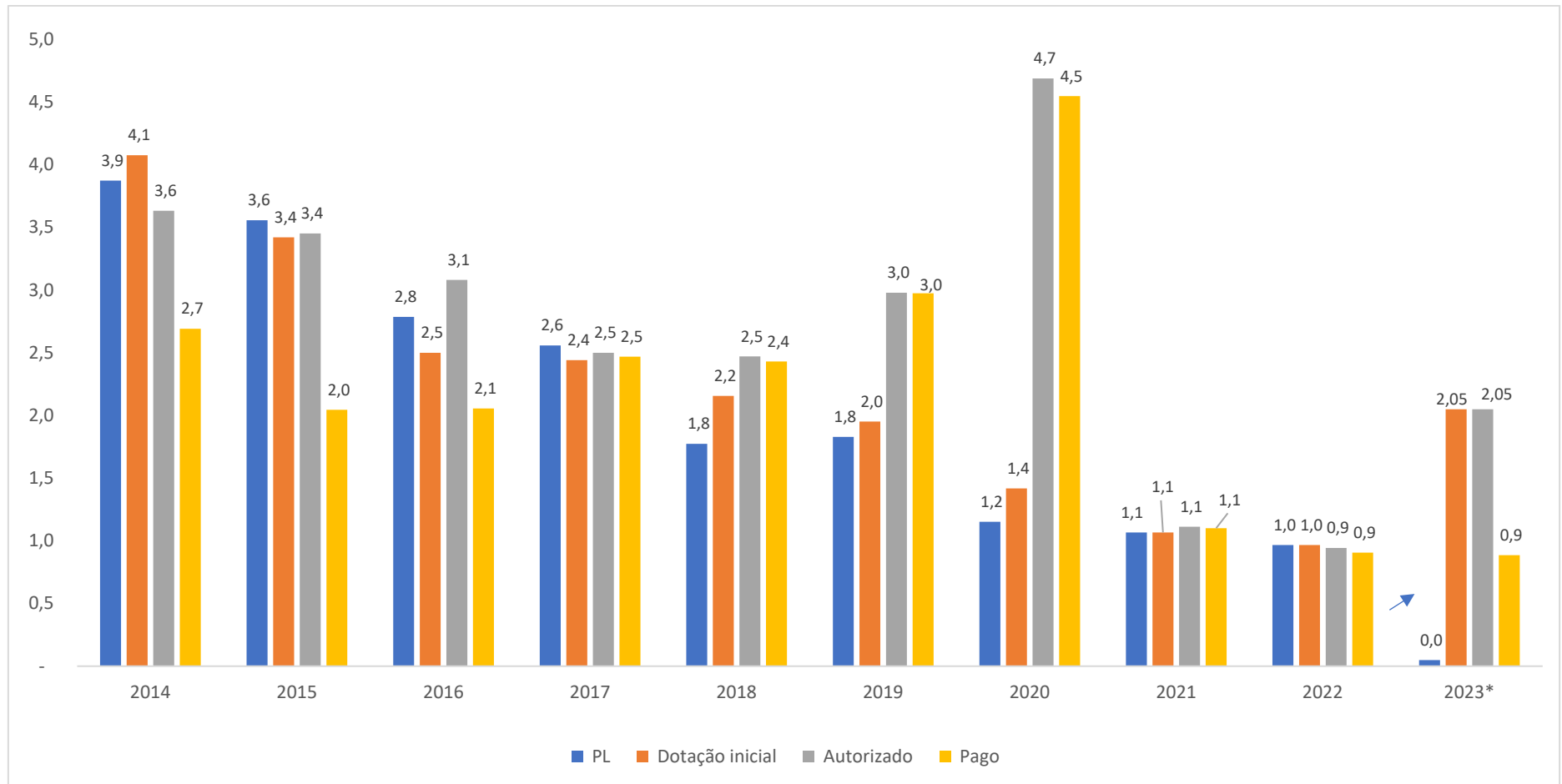
2.1. FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO SUAS

2.1.1. Financiamento federal de serviços e benefícios

O financiamento da política de assistência social continua apresentando gargalos importantes para a operacionalização do SUAS. O limite de gastos imposto pela EC 95/2016 impacta diretamente os repasses federais aos municípios para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, repasses esses que são fundamentais para a oferta de atendimentos a uma população extremamente vulnerável. Isso porque as despesas discricionárias, categoria orçamentária a qual pertence estes repasses, estarão sempre na linha de frente dos cortes promovidos pelo governo, de modo que as despesas se ajustem ao teto de gastos (Paiva *et al.*, 2016). O gráfico abaixo indica que a operacionalização do SUAS não foi uma prioridade ao longo dos últimos anos, na medida em que recursos propostos no Projeto de Lei Orçamentaria Anual (PLOA) para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais foram diminuindo – embora, durante a execução do orçamento, tenha havido algumas tentativas de angariar recursos. Os recursos propostos para o cofinanciamento dos serviços pela gestão Bolsonaro se reduziram a um montante sem precedentes: de R\$ 965 milhões proposto para 2022 – que já era baixo – a PLOA apresentada para o ano de 2023 trazia o ínfimo valor de R\$ 48 milhões. Ou seja, uma redução de 95% de um ano para o outro. Se compararmos com o montante proposto para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais pelo CNAS para 2023, que foi de R\$ 2,5 bilhões.²⁹, percebe-se que o montante proposto não chegou 2% deste valor.

²⁹ Resolução CNAS/MC N° 78, de 29 de julho de 2022.

Gráfico 1: Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do SUAS entre 2014 e 2023 (em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: [Elaboração das autoras](#). Obs.: Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) entre 2014 e 2017: ação 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018: ação 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) entre 2019 e 2023: ação 219E e 219F; e iv) em 2020, também foi considerada 21C0 (apenas referente do programa 5031 – Proteção Social no Suas).

*Valores em reais correntes. Volume de recursos autorizados e pagos até 20 de junho de 2023.

A repercussão desse esvaziamento do orçamento federal na execução dos serviços socioassistenciais é diversa. Alguns estados e municípios contam com orçamentos próprios mais robustos e capazes de sustentar os serviços do SUAS, particularmente aqueles considerados mais “ricos”, ou seja, com maior arrecadação, como a cidade de São Paulo, por exemplo. Nesses, as oscilações na gestão federal dos recursos tendem a serem menos sentidos. Para os que se encontram na situação contrária, com orçamentos menores e maior dificuldade para financiar a rede socioassistencial, os recursos enviados via cofinanciamento federal são fundamentais para a manutenção do trabalho realizado pelas equipes nos CRAS e CREAS e eventualmente podem levar à redução dos atendimentos ou até o fechamento de unidades. Em outros termos, a política enfrentou recentemente um cenário de abandono.

Nos últimos anos, a falta de recursos orçamentários na PLOA foi contornada, em parte, ao longo da execução do orçamento, seja através de legislações do Congresso Nacional que suplementaram os recursos necessários para o funcionamento do SUAS, seja através dos recursos extraordinários no período da pandemia, entre outras soluções (IPEA, 2020; 2021; 2022). Isso pode ser observado no gráfico 1, no qual é possível perceber que em anos específicos, tais como 2016, 2018, 2019 e principalmente 2020, a dotação autorizada teve um aumento considerável em relação à dotação proposta pelo governo. A ampliação de recursos também tem ocorrido via emendas parlamentares. Em 2020, as emendas parlamentares pagas referentes aos serviços e programas do SUAS³⁰ ampliaram sua participação nos gastos discricionários do SUAS de 3% em 2018 para 16% em 2020, incluindo nesse montante os gastos extraordinários para enfrentamento da COVID-19 (IPEA, 2020). Já em 2021 e 2022 as emendas parlamentares foram responsáveis, respectivamente, por 16% e 21% destes gastos discricionários³¹. É importante notar que a maior parte desses recursos foram provenientes das emendas de relator, prática de gestão orçamentária que na mídia ganhou o nome de ‘orçamento secreto’, onde parlamentares destinam parte de recursos do orçamento da União sem que haja a devida transparência.

No entanto, mesmo que tenham sido essenciais para que o SUAS continuasse existindo, as soluções encontradas para contornar a crise financeira não só não foram suficientes para sustentar o gradativo processo de consolidação que vinha ocorrendo desde o início dos anos 2000, como tiveram custos do ponto de vista da capacidade dos entes, principalmente os municípios, de planejar e gerir a ofertas socioassistenciais em seus territórios, como já foi apontado em boletins anteriores (IPEA, 2020; 2021; 2022). Como já abordado no gráfico 2, o montante pago em 2021 e 2022, corresponde a quase um terço do que vinha sendo pago em 2014 e 2015. As emendas por sua vez, ocuparam um lugar preponderante na composição orçamentária e, conseqüentemente, retiraram parcela considerável do orçamento das mãos do órgão gestor da política no nível nacional e do sistema deliberativo que o informa sobre as demandas da população e dos entes federativos, comprometendo a capacidade de planejar ações e distribuir os recursos necessários para que elas ocorram.

Esse padrão de construção do orçamento, portanto, acabou por enfraquecer algumas das principais ferramentas de gestão federal do SUAS e as condições do sistema de atender de forma igualitária a população brasileira. O cofinanciamento federal é ferramenta central para a coordenação federativa da política (MESQUITA, PAIVA e JACCOUD, 2020) e, por isso, os

³⁰ Exclui-se o pagamento de PBF, BPC e AE.

³¹ De acordo com dados extraídos do SIGA BRASIL

entraves observados na gestão orçamentária da União gerou riscos reais de desarticulação do SUAS enquanto sistema nacional. Além disso, os repasses federais aos estados e municípios são um mecanismo importante de solidariedade federativa e mitigam os efeitos da desigualdades regionais na oferta de uma política em que a capacidade fiscal do ente federado costuma ser inversamente proporcional à demanda de seus habitantes por proteção social. A crescente preponderância de emendas na composição dos gastos federais levou ao risco de reproduzir – ou, em última instância, até mesmo agravar - as profundas desigualdades já existentes.

Existe, todavia, a expectativa de que alguns dos condicionantes da crise orçamentária e financeira do sistema possa ser amenizada nos próximos anos dados dois acontecimentos recentes. Um deles é a decisão do STF que, em dezembro de 2022, considerou inconstitucional o amplo uso das emendas do relator geral do orçamento como forma de inclusão de novas despesas na lei orçamentária anual (LOA). Apesar dessa decisão, tem sido noticiada as pressões para que o governo federal autorize os gastos que já haviam sido programados em 2022, assim como diversos imbróglis na relação entre Legislativo e Executivo que podem ter impacto na forma como a gestão orçamentária no governo federal se dará no curto prazo.³² Nesse sentido, é importante se atentar para essas dinâmicas políticas e seus efeitos na assistência social.

O outro acontecimento é a volta ao governo no governo federal, em 2023, de atores políticos que estiveram historicamente atrelados à criação do SUAS (GUTIERRES, 2018). Respondendo às demandas da comunidade de política da assistência social, o governo Lula se comprometeu com a recomposição do orçamento de 2023 como solução de curto prazo para a crise. Dessa forma, ao sancionar a LOA, a gestão que assumiu a presidência da república atribuiu um montante de R\$ 2,05 bilhões, valor que já foi em sua totalidade autorizado, superando em 6 meses o valor autorizado nos doze meses anteriores do governo Bolsonaro. Além disso, cientes dos desafios de longo prazo para o financiamento sustentável das políticas sociais, o governo Lula também tem envidado esforços para a revisão do atual conjunto de regras fiscais estabelecidas pela EC nº 95/2016. Executivo e Legislativo nacionais tem discutido uma nova proposta que visa dar fim às restrições impostas pelo teto de gastos e que até o fim da elaboração desse capítulo, ainda seguia em tramitação. Essa medida é fundamental para que, no médio prazo, não haja estrangulamento dos recursos destinados à assistência social.

As medidas que vem sendo tomadas, sendo bem-sucedidas, conseguiram afastar os riscos de desmantelamento do SUAS, mas não garantem as condições para enfrentar as lacunas que ainda se observam na oferta dos serviços socioassistenciais. Mesmo que o valor da recomposição realizada no início do ano se aproxime daqueles praticados antes das crises que afetaram a economia e as políticas públicas no país, são valores que ainda estão longe de impulsionar transformações necessárias na política para que ela avance na direção de promover maior cobertura dos serviços, que hoje ainda estão aquém da capacidade de cobertura dos benefícios, que contam com mecanismos mais sustentáveis de financiamento.

³² Um exemplo disso são algumas das notícias veiculadas ao longo do primeiro semestre do novo governo, tais como: <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2023/03/24/governo-lula-vai-liberar-r-3-bilhoes-em-emendas-parlamentares-para-contemplar-prefeitos.ghtml>; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/28/nabusca-do-governo-por-ampliar-a-base-na-camara-pt-e-partidos-do-centrao-sao-os-que-mais-recebem-emendas.ghtml> e <https://noticias.uol.com.br/colunas/jose-roberto-de-toledo/2023/05/04/governo-tera-que-multiplicar-por-50-o-que-ja-gastou-ate-agora-com-emendas.htm>.

Nesse ponto vale lembrar da iniciativa de alguns atores políticos, organizações e ativistas da comunidade de política de assistência social em advogar a favor da aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição, PEC 383/2017, de autoria do Deputado Danilo Cabral, que propõe que os gastos relacionados aos serviços socioassistenciais e outras ofertas do SUAS sejam transformados em despesa obrigatória, garantindo que 1% da RCL (Receita Corrente Líquida) de todos os entes federados seja destinado ao cofinanciamento do SUAS, espelhando o modelo da política de saúde. A PEC garantiria as bases não apenas para o financiamento federal como leva os estados a participarem de forma mais ativa no financiamento do sistema, num contexto em que hoje as gestões estaduais têm um papel tímido na destinação de recursos para os serviços socioassistenciais, para os quais em tese deveriam contribuir. Também evita que alterações nos projetos políticos dos grupos políticos na gestão do governo federal coloque em risco o sistema, garantindo a sua continuidade ao longo do tempo.

Sumarizando, os obstáculos impostos ao financiamento da política de assistência são enormes e parte deles têm sido enfrentados pelo governo recentemente empossado. No entanto permanece o desafio de alcançar um patamar de financiamento que dê conta dos investimentos necessários para que o Estado seja responsivo não apenas de antigas e perenes questões sociais do nosso país, como também de novas facetas das desigualdades e dos riscos e vulnerabilidades vividos pela população, algumas delas apontadas ao longo dessa publicação.

2.1.2. Participação social e descentralização decisória: a urgente retomada da pactuação para a expansão e qualificação das ofertas

A construção da responsabilidade pública na oferta da assistência social, na forma de um Sistema Único e descentralizado, demandou intenso processo de negociação entre as várias esferas governamentais – União, estados e municípios -, e contou também com mecanismos de participação social que contribuíram para uma implementação mais célere e adequada da política de assistência social a partir da ótica dos seus beneficiários, dos trabalhadores da política e também das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

O Brasil se configura por uma bem-sucedida adoção das Instituições Participativas (IPs), considerando as principais delas os conselhos de política e as conferências temáticas. (AVRITZER, 2008; ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021). No campo da assistência social, as mais de 310 reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Assistência Social e as 12 conferências nacionais ocorridas desde 1994³³ corroboram esse entendimento, tendo tido papel fundamental na implementação e consolidação da política, mesmo sendo obra ainda em construção.

Em relação às IPs, os últimos anos apresentaram desafios específicos. Primeiro, a perda parcial de apoio por parte do próprio governo federal. O Decreto nº 9759 de 11 de abril de 2019 foi a parte mais visível e evidente desse processo ao extinguir ou colocar limitações para conselhos e colegiados que atuavam junto à administração pública federal. Por estar

³³ Apesar da Constituição Federal/88, em seu artigo 204, prever os mecanismos de participação, esses foram detalhados e adquiriram corpo e competências mais claras a partir da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993. A primeira reunião do CNAS ocorre em 1994 e a I Conferência Nacional em 1995.

previsto em lei específica, o CNAS não foi diretamente atingido, mas teve prejuízos colaterais, como o fato de ter que recriar todos os anos comissões de apoio ao funcionamento do Conselho, já que não estavam previstas na legislação. Sob a alegação de que não era possível processar e acompanhar todas as demandas oriundas das conferências nacionais, entre outros motivos, essas também foram reduzidas a uma a cada quatro anos, conforme estabelece a legislação, quando o usual era que ocorressem a cada dois anos.

Além dos prejuízos objetivos de perda de encontros e oportunidades de debater adequadamente os rumos da política, houve perda na qualidade das discussões. Os atores estatais são centrais para a condução dos trabalhos no âmbito das IPs, em especial na assistência social, em função do apoio técnico, conhecimentos específicos que aportam ou mesmo o suporte logístico dos encontros (AVELINO & COSTA, 2017; ALMEIDA et al, 2020). A postura menos receptiva em relação às contribuições advindas dos fóruns de participação (DIREITO, 2021) pode significar uma perda na qualidade do debate e, por conseguinte, das decisões e, em última análise, na inadequação ou ineficiência na implementação da política.

A partir da necessária recomposição orçamentária, conforme tratado no item anterior, a escuta da sociedade civil e dos entes federados que são peça chave da política deverá ser reativada de maneira mais incisiva para que o próprio processo de aprimoramento e consolidação de serviços seja retomado. Para tanto será necessário reestabelecer os mecanismos de participação – conselhos e conferências – bem como os de descentralização decisória, como a CIT, visto que a atuação desse conjunto é relevante para a articulação e coordenação nacional da política de assistência social (ALMEIDA & CUNHA, 2016).

A reativação dessas IPs passa também por dar continuidade a trabalhos já iniciados pelo CNAS, mas que demandam maior priorização. Entre eles, está o fortalecimento dos conselhos infranacionais e o aprimoramento da representação dos segmentos presentes nesses fóruns. De um lado, há uma extensa agenda de pesquisas que já discutiu potencialidades e limitações da representação exercida pelas organizações da sociedade civil no Conselho, em que a exigência de expertise e/ou a baixa densidade associativa são problemas identificados (ALMEIDA, BEZERRA; 2013; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006). O “imbróglio da representação conselhistas” (BASSI, 2012) também foi analisado a partir da fragilidade da representação, principalmente, de usuários e/ou trabalhadores, que em função da dificuldade de deslocamento, custos ou mesmo desconhecimento dos mecanismos e regras de participação, são representados por outros segmentos³⁴.

Dessa forma, é necessário estabelecer mecanismos de estímulo contínuo à participação e articulação desses segmentos, seja via suporte a iniciativas setoriais como fóruns específicos, mas também com a utilização dos próprios equipamentos socioassistenciais para a construção de processos de socialização de informações, decisão e mobilização (BOTH, 2019), para o fortalecimento e acolhimento dos múltiplos usuários e atores da política. Essas são formas relevantes de auxiliar no processo de capacitação dos usuários para realizarem de forma plena o controle social da política, se configurando como um processo de capacitação para a compreensão e a forma adequada de demandarem melhorias e avanços no atendimento.

³⁴ Por exemplo, na assistência social é/era bastante comum que os usuários fossem representados por entidades, organizações da sociedade civil, que atuavam junto a essa população.

Para além da participação social, é central para a política a incorporação da perspectiva dos governos subnacionais no desenho de muitas das suas ofertas. Espaço privilegiado para essa interlocução é a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), integrada por representantes do governo federal, dos estados e dos municípios. Depois de se consolidar como instância relevante na discussão sobre a gestão da política de assistência social em todas as suas esferas, nos últimos anos, tem-se observado a redução na participação da CIT em processos decisórios sobre a condução da política. Decisões centrais como a destinação de parte dos recursos alocados no enfrentamento da pandemia, o desenho e a implementação do Auxílio Emergencial e a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil não foram discutidas previamente pela CIT. Sem a articulação com os entes subnacionais e a incorporação de suas perspectivas, não é de se estranhar as inúmeras dificuldades de envolvimento da rede socioassistencial na implementação dessas iniciativas (BPS, 28 e 29).

É verdade que a progressiva redução do cofinanciamento federal tem contribuído para o esvaziamento do espaço de pactuação constituído pela CIT, afinal, se não há recursos sequer para manter a estrutura atual funcionando, não há condições para se continuar o inacabado processo de qualificação e expansão das ofertas, que demandam e já foram alvo das principais pactuações realizadas até hoje na CIT. Sinal dessa perda de importância está na redução da frequência de suas reuniões e pactuações. Em 2013, num contexto mais favorável ao cofinanciamento federal e ao debate federativo, foram realizadas 21 pactuações. Em 2021, foram apenas cinco. Quanto às reuniões, de uma média de 8,6 reuniões ao ano em 2014, em 2021 registrou-se apenas 4 (BPS 29).

Como resultado, o cenário ao fim do governo Bolsonaro era de enfraquecimento do pacto federativo na gestão do Suas e verticalização das decisões por parte do governo federal. De acordo com Jaccoud et al (2020) o SUAS permitiu a superação do quadro de fragmentação e de desigualdades institucionais na gestão e nas provisões da assistência social, para o que, acrescentamos, a pactuação federativa foi fundamental no sentido de dar maior efetividade ao uso dos recursos investidos na política, mais importante na oferta de serviços, mas também essenciais na gestão dos programas de transferência de renda. Sem coordenação dos agentes nos três níveis de governo para gestão da política, pode haver o retorno ou até a piora das desigualdades regionais na estruturação das ofertas socioassistenciais no país. Portanto, uma das medidas prioritárias a serem tomadas pela nova gestão federal da política era a de recuperar e fortalecer a institucionalidade da CIT e da sua atuação orgânica junto às CIBs, de maneira a retomar sua participação no processo decisório das agendas centrais da assistência social.

Algumas medidas vêm sendo tomadas no sentido do fortalecimento dos espaços de participação e pactuação no novo governo Lula, medidas que não se restringem apenas ao arcabouço participativo das áreas de políticas, mas que visam disseminar uma agenda de participação social em todo o governo federal. Na assistência social foi assumido o compromisso de realização de uma conferência nacional extraordinária, algo que já havia sido rechaçado por gestões anteriores, assim como tem-se ressaltado o papel do CNAS como instância de tomada de decisão central da política. Em relação à CIT, se observa o esforço de reativação do espaço como canal de diálogo interfederativo. Já nos primeiros meses de governo houve a pactuação de agendas centrais para a política, como o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (Procad-Suas), que será abordado ao se tratar dos benefícios socioassistenciais, assim como tem sido discutido o reordenamento do Programa Criança Feliz, entre outras agendas. Todavia, há que se lidar com um passivo de desafios que

acompanham a trajetória da participação social na assistência há anos, especialmente no que diz respeito às desigualdades observadas nas condições de participação de usuários e seus representantes não apenas nos fóruns existentes com essa vocação, mas também no cotidiano das ofertas realizadas nas unidades de referência do SUAS como os CRAS e os CREAS.

2.1.3. Digitalização da política de assistência: limites e aperfeiçoamentos possíveis

Especificamente em relação à digitalização de políticas da assistência social, duas iniciativas merecem destaque nesses últimos anos: i) o Cadastro Único para Programas Sociais e ii) o Prontuário Eletrônico do SUAS. O primeiro intermedia a relação do Estado com o cidadão como instrumento central para obtenção de benefícios socioassistenciais. Já o Prontuário padroniza os registros do trabalho social, como aqueles realizados no âmbito dos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), configurando-se como relevante tanto para gestão dos atendimentos no nível local como para monitoramento e avaliação em todos os níveis.

O Cadastro Único, pelo papel que desempenha, é o que possui impacto mais imediato na vida da população. Ele funciona como um “passaporte” para a cidadania social - particularmente daqueles excluídos da cidadania regulada pelo seguro social contributivo -, oportunizando o acesso a várias políticas de combate à fome ou à exclusão, como os programas de transferência de renda Auxílio Brasil e Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Tarifa Social de Energia Elétrica, o acesso à moradia popular etc.³⁵ O Cadastro Único possui um histórico de mais de 20 anos³⁶, tendo ao longo desse período ampliado suas capacidades: no campo administrativo - mediante normas e modelos claros de funcionamento e atualização dos dados-; no campo relacional - por meio da construção de sólida relação com estados e municípios, cujos papéis se centram na capacitação de operadores, garantia da qualidade das entrevistas e preenchimento de dados-; bem como no campo analítico - com a disponibilização de dados de forma segura, preservando-se o sigilo dos dados pessoais, mas que possibilitem a realização de estudos e avaliações das condições sociais das famílias mais vulneráveis (Direito, Koga, Lício, 2022).

As inovações tecnológicas também avançaram em múltiplas direções e é necessário que o Cadastro Único se atualize, sem perder as capacidades adquiridas ao longo dos anos. A pandemia da Covid-19 e a necessidade de instituição de mecanismo que permitisse identificar rapidamente as famílias que entram em precariedade financeira demonstraram a necessidade de se instituir um aplicativo em que o interessado preenchesse dados iniciais para solicitação do Auxílio Emergencial, (programa de transferência de renda instituído para fazer frente ao empobrecimento de parte da população). Embora tenha se observado limitações³⁷, a experiência abriu caminhos para se pensar no uso de tecnologia em prol do cidadão, como forma de acesso ao benefício. Como consequência, após o lançamento do Auxílio Brasil (AB) essa ferramenta foi incorporada ao *app* do Cadastro Único, na forma de um cadastro prévio,

³⁵ Informações sobre o funcionamento básico do Cadastro Único e os programas que o acessam pode ser vista em Direito, Koga e Lício, 2016.

³⁶ Cadastro Único para Programas Sociais foi instituído pelo Decreto nº 3.877/2001.

³⁷ Além de não estar integrado ao Cadastro Único, o aplicativo não possuía os dados necessários para acesso aos outros programas usuários e para a realização de estudos sobre a população, inviabilizando a melhoria até mesmo das políticas voltadas a esse segmento.

que permitisse às gestões municipais planejarem o atendimento para completarem o cadastramento das famílias. No entanto, o pré-cadastro cumpriu o papel de mostrar o gargalo no processo de cadastramento. Segundo o Ministério da Cidadania, em agosto/22, eram 470 mil pessoas nessa fila virtual, sendo que o Ministério ampliou para 240 dias a possibilidade de atendimento e conclusão do cadastro das famílias. Ou seja, uma família em vulnerabilidade poderá ficar até oito meses para ser cadastrada, sendo que após esse processo ela deverá enfrentar outras filas virtuais para a concessão de benefícios.

Merece atenção o fato de, no Brasil, a inclusão digital se dar de forma desigual considerando classe social, região e até mesmo o tipo de equipamentos – computadores e celulares - que a população utilizada. Segundo os dados disponíveis (CETIC, 2021) a exclusão digital segue a lógica da pobreza, sendo maior nas classes mais baixas, nas regiões norte e nordeste e se apresentando de forma mais significativa no meio rural. (CETIC, 2021). Além disso, as pesquisas apontam que a inclusão digital nas classes mais pobres, se dá pelo celular, sendo que não se capta qual tipo de equipamento é utilizado para tal, podendo ser desde smartphones com alta capacidade de processamento até equipamentos mais simples, que permitem acesso limitado à rede e baixa capacidade para processar aplicativos. Podemos supor que os de menor desempenho estejam nas mãos da população mais vulnerável. Ou seja, o desenvolvimento de aplicativos e soluções tecnológicas que mediam a relação Estado-sociedade não pode desconsiderar que a inclusão da população mais pobre se dá por telefones celulares de baixa performance.

Note-se que, mesmo que se desenvolvam aplicativos mais inclusivos, ainda se faz necessário preservar o atendimento presencial como porta de entrada para o sistema de proteção social brasileiro. É a partir deste atendimento que se identificam outras vulnerabilidades para além daquelas constantes no Cadastro Único. Mas isso não significa que o Cadastro deva se limitar ao preenchimento presencial, já que essa relação pode e deve ser mantida por meio da garantia de novos papéis para as gestões municipais de forma a cumprir plenamente a agenda de direitos dos cidadãos previstos no arcabouço do SUAS.

A digitalização das políticas sociais demandará a instituição de mecanismos para uma identidade digital forte em nível nacional, que considere o perfil do público mais vulnerável da assistência social. Trata-se de tarefa desafiadora pela insegurança do próprio meio. No entanto, o Brasil apresenta iniciativas inovadoras nesse sentido, como a plataforma gov.br, o Serviço de Identificação do Cidadão-SIC e os mecanismos da ICP-Brasil, que preveem a identificação inicial presencial para que depois possa se relacionar digitalmente com o Estado.

Quando se pensa em soluções tecnológicas, outro horizonte a ser considerado é o uso da interoperabilidade para o desenvolvimento de uma base integrada, como um Registro de Beneficiários de programas sociais, de alimentação contínua, a partir dos dados do Cadastro Único. Esse sistema permitiria aprimorar a coordenação entre os programas, bem como a entrega de conjuntos de programas e ações, o que permitiria ganhos de sinergia e de resultados se comparados a entregas isoladas ou descoordenadas (LINDERT et al, 2017).

Os novos tempos também demandam a revisão do formulário para que suas questões/campos atendam às informações efetivamente utilizadas pela gestão dos programas usuários do Cadastro e/ou para estudos correlatos. Esse processo precisa ser pensado e implementado de forma bastante rigorosa e participativa para que não haja perdas como: capacidades estatais adquiridas, para a gestão de serviços e benefícios socioassistenciais e/ou para outras políticas de combate à pobreza. Deve-se pensar em questões simples e claras, que facilitem o preenchimento pelo próprio usuário, caso se opte pelo autocadastramento via *app*.

Essa também é uma oportunidade para compatibilização de conceitos juntos aos programas usuários, para que o Cadastro não funcione, eventualmente, como um obstáculo no acesso a programas. Isso ocorre em relação à renda proveniente do BPC (de caráter individual e destinada a prover necessidades do idoso ou pessoa com deficiência³⁸), que é computada para fins de apuração da renda per capita familiar no Cadastro Único³⁹ e dificulta o acesso ao Auxílio Brasil, por exemplo.

Em relação ao Prontuário Eletrônico há avanços que também devem ser buscados. Por exemplo, o prontuário está disponível apenas para CRAS, CREAS e serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, deixando uma gama de outros atendimentos de fora, o que inviabiliza o seu acompanhamento e dimensionamento. Mais importante que isso, dados extraídos desse sistema⁴⁰ indicam que menos de 30% dos municípios brasileiros utilizavam a ferramenta para registro de informações dos atendimentos realizados. Dessa maneira, apesar do seu potencial, o Prontuário Eletrônico precisa ser ampliado e seu uso incentivado para que se consolide como instrumental central para a gestão da política, sem que seja um gargalo para o aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação.

Estes sistemas e instrumentos de monitoramento demandam infraestrutura tecnológica robusta e recursos humanos especializados para que consigam funcionar adequadamente. Levando-se em conta os investimentos que têm sido feitos na digitalização de processos e serviços no âmbito do Executivo federal, é fundamental que esses investimentos cheguem no SUAS para que esses sistemas sejam de fato funcionais e se somem aos esforços de aprimoramento da política, favorecendo a gestão e os atendimentos no nível local, e não se colocando como mais um obstáculo. Mesmo que se possa considerar desproporcional tomar como exemplo as iniciativas existentes nas outras duas políticas que compõe o rol da seguridade social no Brasil – a Dataprev, na previdência social e o DataSUS, na saúde -, é razoável dizer que sem um investimento em uma área robusta que seja capaz de oferecer suporte adequado para a ampla utilização dos sistemas de vigilância socioassistencial e gestão da política, as possibilidades do uso de determinadas tecnologias de informação e comunicação no aprimoramento da oferta dos serviços socioassistenciais são restritas.

2.1.4. A construção de um novo olhar sobre as vulnerabilidades e temas transversais na oferta de serviços e benefícios

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) consolida uma abordagem da proteção social com enfoque nas vulnerabilidades e riscos, além do apoio ao desenvolvimento das capacidades de famílias e indivíduos em acessar recursos e conseguir utilizá-los de forma autônoma. Nesse sentido, como argumenta Bronzo (2009), a noção de vulnerabilidade que caracterizaria o público da política se relaciona à exposição ao risco e à *capacidade* de resposta de pessoas, famílias, grupos ou comunidades ao serem afetadas por essas situações.

³⁸ Paga com o intuito de prover as necessidades básicas de uma pessoa idosa ou com deficiência e, enquanto tal, não deveria contar para fins de renda per capita familiar.

³⁹ Segundo o art. 5º, VI, alínea 'b' do Decreto nº 11.106/2022, que regulamenta o Cadastro Único, os valores oriundos do recebimento do BPC devem ser computados como renda.

⁴⁰ Disponíveis em: <https://dados.gov.br/dataset/prontuario-suas>.

A política ressalta a existência de uma série de riscos⁴¹ que tornam a vulnerabilidade – nas palavras de Bronzo (2009) – um conceito com múltiplas dimensões. No entanto, na prática, a política tem encontrado dificuldades em promover ofertas a partir de uma abordagem que trate dos efeitos de alguns tipos de vulnerabilidade ou a interação entre mais de um tipo de vulnerabilidade na construção da autonomia individual ou familiar. Um exemplo disso são as críticas feministas ao desenho dos programas de transferência de renda e sua capacidade de promover a autonomia de suas titulares e a equidade de gênero (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017), além do foco excessivo da PNAS na família, na qual a matricialidade sociofamiliar é apresentada como um de seus pilares (MIOTO; CAMPOS; CARLOTO, 2015). Apesar de compor a maior parcela de pessoas usuárias do SUAS, o trabalho social com as famílias ainda não é capaz de abordar adequadamente uma diversidade de temas que perpassam a vida das mulheres, como, por exemplo, as dificuldades em prover os cuidados de seus familiares dependentes quando são as principais provedoras de renda da família e precisam administrar a necessidade de participar no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, realizar o trabalho não remunerado em casa. Ou, ainda, as restrições a autonomia impostas por companheiros que limitam o seu acesso a bens e recursos (econômicos, educacionais, acesso a saúde reprodutiva, entre outros).

Nesse sentido, promover a inserção de temas transversais na política de assistência passa pelo desafio de repensar a forma como se tem abordado riscos e vulnerabilidades sociais, seja no ponto de vista formal, seja na prática cotidiana em unidades socioassistenciais que compõe a rede. De um lado, tanto a PNAS, como a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e as orientações técnicas que oferecem um norte para atuação das equipes em todo o território nacional, não endereçam de maneira mais aprofundada os efeitos das desigualdades de gênero e raça no cotidiano dos usuários. Temas como a sexualidade e as questões que surgem em famílias com pessoas LGBTQIA+, por exemplo, acabam sendo tratados mais frequentemente em situações nas quais os direitos dessas pessoas já se encontram violados, ou quando os vínculos familiares e comunitários se encontram rompidos. De outro lado, o baixo investimento em determinados serviços que oferecem um suporte às famílias no cuidado de crianças e idosos, acabam por impedir que muitas mulheres consigam, de fato, conquistar o seu direito à autodeterminação⁴².

Em relação às pessoas indígenas, um debate duradouro em relação à necessidade ou não de contar com serviços ou unidades socioassistenciais específicas para esse público faz

⁴¹ Bronzo (2009) destaca que os riscos estão relacionados a uma multiplicidade de situações que podem gerar efeitos negativos na qualidade e condições de vida de pessoas e famílias, tais como os riscos (i) naturais (desastres como enchentes e terremotos); (ii) de saúde (doenças, acidentes, epidemias, ou pandemias como a da COVID-19); (iii) ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar, etc.); (iv) sociais (criminalidade, violência contra mulheres e meninas, terrorismo, racismo, homofobia e outras formas de exclusão social); (v) econômicos (crises econômicas, riscos financeiros, choques de renda diversos); (vi) ambientais (mudanças climáticas, poluição, desastres nucleares, etc.) e (vii) políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas).

⁴² Em 2019, último ano em que a PNAD Contínua coletou essa informação, as mulheres dispendiam cerca de 21 horas semanais com o trabalho não remunerado e os homens 11 horas (TOKARSKI *et al*, 2022). Mesmo quando ocupadas em atividades remuneradas no mercado de trabalho, dedicam tempo similar às atividades não remuneradas em relação às desocupadas. No mesmo ano de 2019, as mulheres ocupadas gastavam cerca de 18,6 horas com os afazeres domésticos e do cuidado, enquanto os homens dispendiam 10,5 horas nas mesmas atividades (PNAD, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7013#resultado>). Quando se trata de mulheres de estratos da sociedade com renda mais baixa o tempo gasto com o trabalho não remunerado é ainda maior, dado que com frequência não tem acesso a serviços que ofereçam alternativas de cuidados, sejam públicos ou privados (MOREIRA; MOSER, 2019).

com que, ao contrário do que se vê na saúde, que concede status especial à oferta de serviços aos povos indígenas, o avanço em torno da promoção de um atendimento culturalmente adequado a esse público caminha a passos lentos. O Cadastro Único foi pioneiro ao estabelecer protocolos específicos para o atendimento de grupos populacionais tradicionais e específicos em 2009, investindo na capacitação e orientação das equipes de cadastramento. Todavia, no que diz respeito aos serviços socioassistenciais, materiais voltados para a orientação da rede em relação ao atendimento de povos indígenas foram publicados apenas em 2017, mais de 10 anos depois da publicação da PNAS e da criação do SUAS. Nesse mesmo ano foi realizada a primeira e única campanha nacional “*SUAS sem racismo*”⁴³ e somente no ano seguinte foi possível aprovar diretrizes nacionais para o atendimento de pessoas LGBTQIA+ no SUAS, mesmo tendo esse público como um dos prioritários do PAEFI.

Por fim, outro obstáculo para a promoção da transversalidade na assistência social é a mudança cultural entre as próprias equipes que atuam na política, em todos os níveis de governo. Mesmo que se avance, tanto no nível formal, como de forma prática na expansão da oferta de serviços e programas que tratem as vulnerabilidades sociais em sua dimensão transversal, é fundamental capacitar o corpo de funcionários para que possam de fato incorporar esses temas no cotidiano de trabalho e consigam identificar aspectos de sua atuação que reproduzam desigualdades ao invés de combatê-las.⁴⁴

2.1.5. Coordenação intersetorial e intrapolítica

O Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS (Resolução CIT nº 7/09) define procedimentos para a gestão integrada do BPC, do Programa Bolsa Família e dos benefícios eventuais com a oferta de serviços socioassistenciais. Apesar do subfinanciamento dos serviços do SUAS, eles continuam tão importantes quanto no passado para apoiar a superação de vulnerabilidades e ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. E nessa perspectiva cabe observar como tanto as condicionalidades do atual Auxílio Brasil, como os serviços socioassistenciais atuam de forma complementar ao recebimento dos benefícios monetários para o enfrentamento das vulnerabilidades e da pobreza.

As transferências monetárias possuem um importante papel no alívio imediato da pobreza, na segurança alimentar e na construção das condições mínimas para que outros direitos fundamentais como saúde, educação, emprego e moradia sejam acessados. Para além das questões de acesso a outras políticas e direitos, há impedimentos concretos intrafamiliares que muitas vezes inviabilizam que famílias consigam que seus filhos se mantenham na escola, que os adultos encontrem empregos ou meio de geração de renda.

É sabido que violações de direitos como violência doméstica, trabalho infantil, exploração sexual etc. somadas a questões relativas à dependência química, abandono escolar,

⁴³ Detalhes sobre a campanha realizada em parceria com a então Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/sus-suas-sem-racismo>

⁴⁴ Vale mencionar uma importante ferramenta do Ipea, a Plataforma INCLUA. A página da internet auxilia equipes que executam ofertas públicas (programas, projetos, ações ou serviços) a avaliar a qualidade do acesso e da experiência dos cidadãos atendidos, chamando atenção para os riscos de desatenção, tratamento inadequado e exclusão de segmentos específicos. Disponível em: <https://inclua.ipea.gov.br/>.

gravidez durante a adolescência, entre outras, afetam a estabilidade dos indivíduos e seus familiares, inviabilizando a possibilidade de uma vida que permita o desenvolvimento integral dos membros da família e a superação das vulnerabilidades sociais e econômicas. Nesse contexto, a política de assistência social não pode prescindir da gestão integrada das transferências de renda com os serviços socioassistenciais, seja para o atendimento de famílias que já tiveram seus direitos violados, seja para as que necessitam de ações preventivas, que fortaleçam seus vínculos familiares, com a atuação sobre os riscos e violações.

O desenho dos programas de transferência de renda prevê, no Brasil, o acompanhamento das condicionalidades na perspectiva de reforçar o acesso a direitos sociais básicos, como saúde e educação.⁴⁵ As condicionalidades podem revelar deficiências da oferta de serviços, bem como situações relacionadas às vulnerabilidades das famílias ou dos territórios. Nos dois casos, torna-se fundamental o apoio dos serviços socioassistenciais a essas famílias, além das políticas de saúde e educação nos níveis locais para identificar e sanar os problemas de oferta (CURRALERO, 2012).

Cabe ressaltar que dadas as múltiplas faces da pobreza, tanto nos seus determinantes, quanto na sua experiência vivenciada pelas famílias, a transferência de renda não será, possivelmente, suficiente para o seu enfrentamento. As famílias mais pobres têm maiores dificuldade de acesso à educação e conseqüentemente a empregos formais, à saúde, moradias adequadas e lazer. O acesso a outras políticas, para além da transferência de renda, possibilita atuar na geração de oportunidades. Ofertar serviços básicos de qualidade, que visem atender as vulnerabilidades das famílias - identificadas no Cadastro Único, no Prontuário SUAS e outros instrumentos da política, na forma de moradias decentes, acesso à universidade e qualificação profissional, esporte, cultura e lazer, por exemplo, podem ampliar as perspectivas das famílias pobres, abrindo caminhos antes inacessíveis e que podem transformar o futuro de jovens e adultos. A assistência social é a política que identifica e promove o acesso a estes direitos. Nesse sentido impõe-se o desafio de superar as eventuais exclusões praticadas pelas políticas universais que não promovem um acesso diferenciado para quem possui obstáculos mais significativos para buscar os serviços públicos.

Nessa perspectiva, o acompanhamento das condicionalidades pelos programas de transferência de renda e o acompanhamento das famílias, realizado pelo PAIF, poderiam atuar tanto na identificação de dificuldades de acesso às políticas sociais quanto na identificação de outras vulnerabilidades das famílias e seus indivíduos, possibilitando uma abordagem mais integral sob uma perspectiva de ofertar ou facilitar o acesso a outras políticas numa perspectiva multidimensional do enfrentamento da pobreza. Os atendimentos que acontecem nos CRAS, ainda que não avaliem que seja necessário o ingresso no PAIF, podem identificar a necessidade da intervenção de outras políticas ou de outras áreas da assistência social, gerando tanto referências dentro da mesma rede socioassistencial, como encaminhamentos para outras redes de políticas. No entanto, para que as referências e encaminhamentos se efetivem em novos acessos às famílias e indivíduos, deve haver um esforço de coordenação tanto dentro da própria assistência como de coordenação intersetorial e para isso, faz-se

⁴⁵ As condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, na área de educação, são: frequência mínima de 60% para os beneficiários de 4 e 5 anos; e de 75%, tanto para os beneficiários de 6 a 17 anos, quanto para os beneficiários que recebam o Benefício Composição Jovem que não tiverem concluído a educação básica. Na área de saúde, as condicionalidades englobam a observância ao calendário oficial de vacinação; o acompanhamento do estado nutricional dos beneficiários de até 7 anos de idade incompletos e pré-natal para as beneficiárias gestantes.

necessário, o desenvolvimento de mecanismos de gestão – sistemas, protocolos e orçamentários - que facilitem e promovam a articulação e coordenação intra e interpolítica.

2.1.6. Monitoramento e Avaliação

Repensar a política e avançar nas lacunas ainda existentes não será possível sem um investimento adequado em atividades de monitoramento e avaliação (M&A). Não há dúvida que houve conquistas do processo de institucionalização dessas atividades no âmbito da assistência social nas últimas duas décadas. Fundada em 2004, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), parte do então denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, se tornou um importante polo de produção de estudos e indicadores relacionados às políticas de proteção social não contributiva. Estes estudos e indicadores se tornaram referência dentro e fora do Estado, produzindo conhecimento em parceria com diversas universidades, institutos de pesquisa, e outras secretarias dentro da mesma estrutura ministerial⁴⁶, e forneceram informações chave para o aprimoramento das políticas sociais que estavam nascendo. Além da SAGI, no âmbito da gestão da política de assistência, a área de vigilância socioassistencial se consolidou como um importante ponto focal da condução de atividades de M&A relacionadas a serviços e benefícios no governo federal. Essa área também tem ganhado relevância nas gestões estaduais e municipais: 68% dos órgãos gestores municipais da política e todos os estaduais contam com uma área de vigilância socioassistencial constituída seja formalmente ou informalmente (Censo SUAS, 2021).

Mesmo com esses avanços, muito ainda necessita ser aprimorado. A política não conta, nas unidades socioassistenciais, com instrumentos amplamente adotados que coletem informações individualizadas sobre as pessoas que atualmente utilizam os serviços socioassistenciais. Os dados sobre os atendimentos têm sido coletados de maneira agregada através do Registro Mensal de Atendimentos e contemplam o volume de atendimentos e algumas características das pessoas que utilizam os serviços, a depender de qual deles. Não existem, por exemplo, dados nacionais sobre qual o número de mães solo participando do PAIF, sua autodeclaração de raça/etnia, escolaridade, assim como os tipos de vulnerabilidades que levam as famílias a serem atendidas pela proteção básica, entre outras características que poderia informar iniciativas de transversalização de gênero e raça. Algumas informações sobre o perfil das pessoas atendidas são coletadas indiretamente no Censo SUAS, mas não dão conta de subsidiar análises mais precisas e aprofundadas sobre elas. O Prontuário Eletrônico do SUAS⁴⁷ é uma tentativa de dar um passo adiante na compreensão das dinâmicas de atendimento e características individuais das pessoas usuárias dos serviços. Além de ser uma ferramenta que facilita a gestão da informação no dia a dia dos atendimentos nas unidades socioassistenciais, é uma fonte contínua de dados que pode contribuir para um novo olhar sobre serviços e benefícios socioassistenciais. No entanto, como já discutido, ainda conta com pouca adesão das unidades para as quais ele foi criado.

Enfim, não só não é possível observar avanços significativos, como retrocessos. Tem-se observado nos últimos anos a redução do investimento federal em instrumentos e equipes

⁴⁶ As parcerias intraministeriais também geraram produtos que se tornaram referência em suas áreas de conhecimento, destacando-se a construção conjunta SAGI/SNAS do “Censo CRAS” (posteriormente Censo SUAS) em 2007 (Ferrarezi, Jannuzi e Montagner, 2016, p. 27).

⁴⁷ Para saber mais sobre o Prontuário Eletrônico do SUAS acesse: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/prontuario-suas/>

dedicadas às atividades de M&A e vigilância socioassistencial. Os recursos do IGD-SUAS, o principal instrumento de financiamento federal das atividades de vigilância e M&A, chegaram a ser zerados na LOA de 2020.⁴⁸ O baixo aporte federal pode acarretar prejuízos importantes. Municípios menores, por exemplo, que contam com um volume de arrecadação mais baixa e por isso tem maior dependência dos recursos federais, são os que mais encontram dificuldades em institucionalizar essas atividades. Mesmo que hoje a maior parte das gestões municipais conduza atividades de vigilância, municípios médios e pequenos (com menos de 100 mil habitantes) são os que menos contam com essa área implantada na gestão da política no nível local. No Censo SUAS 2021 se apenas dois municípios com mais de 100 mil habitantes afirmaram não contar com a área de vigilância, 68% dos municípios abaixo desse limiar informaram o mesmo. Nesse sentido, fortalecer as equipes de vigilância pode ser um passo importante para o aprimoramento das atividades de M&A no âmbito do SUAS.

2.1.7. Gestão do trabalho no SUAS

A ausência de vínculos de trabalho estáveis é um dos principais gargalos para o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços e, conseqüentemente, para a consolidação do SUAS. Os trabalhadores com vínculos permanentes⁴⁹ representavam cerca de 30% da força de trabalho dos CRAS em 2021, sendo o restante formado por pessoas com vínculo de contrato temporário, outros vínculos não permanentes, voluntários e sem vínculo, proporção essa que se manteve relativamente estável ao longo da década (Censo SUAS, 2011; 2021). Nos CREAS a proporção de trabalhadores com vínculo permanente é maior, mas, ainda assim, são apenas 41% do total. Equipes formadas por pessoas com vínculo permanente são fundamentais para a continuidade na oferta dos serviços. Dada a instabilidade das fontes de financiamento e os riscos associados de descontinuidade da política, aos quais já aludimos, a estabilidade laboral pode servir, inclusive, como freio, ou contrapeso, a iniciativas de desestruturação das ofertas socioassistenciais. Ademais, deve-se considerar que a construção de vínculos de confiança entre profissionais e usuários leva tempo, de sorte que a estabilidade dos vínculos trabalhistas concorre para que os serviços sejam efetivos no suporte à superação das vulnerabilidades de pessoas e famílias. A rotatividade das equipes também torna menos eficaz as estratégias de educação permanente, e impede o acúmulo de conhecimento que torna possível o aprimoramento através da experiência e de evidências coletadas pelas trabalhadoras e trabalhadores ao longo do seu cotidiano de trabalho. Por fim, há evidências de situações em que há contratações realizadas em flagrante conflito com as leis trabalhistas, levando órgãos de controle a instarem o governo federal a monitorar a forma como estados e municípios tem conduzido a gestão de recursos humanos no SUAS.⁵⁰

Também pela precarização dos vínculos trabalhistas na assistência ser um obstáculo, a educação permanente continua sendo uma ação estratégica para o SUAS. No entanto, a

⁴⁸ Nos anos seguintes, respondendo às demandas de representantes das gestões estaduais e municipais, houve retomada, ainda tímida, desse cofinanciamento.

⁴⁹ Profissionais com vínculos de servidor(a)/estatutário(a) ou empregadas(os) públicas(os) celetistas, tal como registrado no Censo SUAS entre os anos de 2011 e 2021.

⁵⁰ Como ressalta o TCU (TCU, 2018) em auditoria realizada em cidades do centro-oeste e nordeste do país, é notório que a gestão de recursos humanos nas gestões municipais e estaduais está longe das diretrizes estabelecidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-SUAS/RH) e instou a Secretaria Nacional de Assistência Social a monitorar a contratação de funcionários não apenas fora dos padrões emanados pela NOB-SUAS/RH, como em alguns casos violando a legislação trabalhista.

principal iniciativa nacional na área, o CapacitaSUAS⁵¹, encontrou uma série de dificuldades em sua execução pelos estados e, desde 2015, não conta com novas rodadas de cursos e financiamento de ações. Em relação a estados e municípios, ocorreram avanços na implantação dos Núcleos de Educação Permanentes (NUEPs) nas gestões estaduais. Porém, em 2021, apenas 15% das gestões municipais afirmaram contar com Planos Municipais de Capacitação Permanente. Trata-se de importante instrumento de planejamento e gestão das ações de formação no âmbito dos municípios, o que aponta para os gargalos da oferta de formações no nível local e a dependência das iniciativas nacionais e estaduais⁵². Além de proporcionar maior qualidade na oferta dos serviços, a educação permanente, assim como a definição de planos de carreira, pode contribuir para a própria redução da precarização do trabalho, ou seja, a oferta de formações como especializações e mesmo o incentivo a cursos superiores em áreas chave para a assistência podem contribuir para uma melhor inserção laboral dos trabalhadores da política. Vale notar também, que essas e outras questões em torno da gestão de recursos humanos no SUAS, são abordadas na NOB-SUAS/RH, isso não garantiu, no entanto, que na prática as orientações oferecidas por essa normativa tenham se materializado no cotidiano da gestão da política de assistência.

A formação permanente e a construção de conhecimento já têm sido abordadas de maneira estratégica por outras áreas de política, sendo a saúde o principal exemplo disso. O investimento em órgãos como a Fiocruz foi fundamental para a produção de conhecimento, formação profissional e inovação na área de saúde coletiva. Nesse sentido, cabe refletir a relevância de criação e fortalecimento de centros de ensino, pesquisa e inovação voltados para a política de assistência social, seja através de órgãos nacionais, seja na criação e consolidação de redes nacionalmente articuladas, que congreguem e invistam no trabalho conduzido em organizações da sociedade civil e grupos da universidade.

Por fim, é importante mencionar que uma demanda importante das organizações de trabalhadoras e trabalhadores do SUAS é a existência de mesas de gestão do trabalho nos três níveis de governo⁵³. Esse tipo de colegiado tem como objetivo tornar as relações de trabalho mais democráticas na assistência social, sendo um espaço de diálogo e negociação entre trabalhadores e a gestão, promovendo o direito desses profissionais e instrumentalizando a garantia da qualidade dos serviços. Entretanto, 95% das gestões municipais e 93% das estaduais que responderam ao Censo SUAS em 2021, afirmaram não contar com esse tipo de colegiado, o que revela a necessidade de avançar no estabelecimento de mecanismos institucionais de diálogo entre trabalhadores e a gestão da política no nível federal, mas também em estados e municípios.

⁵¹ Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social. O programa faz parte da Política Nacional de Educação Permanente aprovada pelo CNAS em 2013.

⁵² Dados relativos ao Censo SUAS 2021. Das gestões estaduais que responderam ao Censo SUAS, 96% afirmaram contar com NUEPs. Vale lembrar que a educação permanente é uma das principais prerrogativas dos estados no arranjo federativo do SUAS.

⁵³ A NOB-SUAS/RH insta as gestões federal, estaduais e municipais a estabelecer esses fóruns permanentes de negociação entre gestores e trabalhadores como um dos elementos que compõem a gestão de recursos humanos no SUAS.

2.2. ADENSAMENTO DAS OFERTAS

2.2.1. Expansão e qualificação da oferta dos Serviços socioassistenciais

Desde a criação do SUAS, é notável que ano a ano se observe o crescimento na oferta de diversos serviços e na implantação de CRAS e CREAS. Exemplo disso é o fato de que o número de CRAS e CREAS mais que dobrou desde 2007.⁵⁴ e as vagas em serviços de acolhimento aumentaram 48% de 2012 a 2021.⁵⁵ Além disso, foi possível observar um importante movimento de redução de desigualdades regionais na oferta (BICHIR; SIMONI JR.; PEREIRA, 2020; LÍCIO *et al*, 2021a). Com o cofinanciamento federal do SUAS – incluindo as atividades de gestão descentralizada do PBF/PAB - foi possível avançar na oferta de serviços outrora parcamente presentes em municípios mais pobres, particularmente no Nordeste e no Norte, que, apesar de serem o lar dos maiores contingentes de população economicamente vulnerável no país.⁵⁶, contavam com uma rede muito menos densa de ofertas socioassistenciais que as regiões Sul e Sudeste.

Apesar disso, a política está longe de garantir proteção social a todas e todos que necessitem, com variações importantes quando se analisa os dados da oferta por região e tamanho dos municípios. Mesmo que os CRAS estejam presentes em quase todas as cidades brasileiras, a taxa de cobertura dessas unidades é mais baixa no Norte (78%) e no Nordeste (85%), que no Sudeste (139%) e no Sul (236%).⁵⁷ Para garantir que todas as cidades tenham cobertura integral da sua população em situação de pobreza, seria necessário implantar 993 unidades públicas da proteção básica no Nordeste e no Norte.⁵⁸ O tamanho dos municípios também revela outros elementos dos gargalos no adensamento da oferta: nas “metrópoles” (municípios com mais de 900 mil habitantes, conforme nomenclatura da PNAS), essa cobertura é de apenas 50%, sendo necessária a instalação de outras 441 unidades para chegar a 100% de cobertura. Os municípios pequenos (até 50 mil habitantes) são a imensa maioria das cidades brasileiras e seria necessária a implantação de 633 equipamentos para garantir que todos contem com CRAS suficientes para dar conta da demanda estimada.

⁵⁴ Dados do Censo SUAS apontam que os CRAS passaram de 4.049 em 2007 para 8.471 em 2021, saltando de 3151 municípios para 5520 com esse tipo de unidade pública. Os CREAS foram de 1.200 para 2.782, indo de 1.082 para 2.528, entre 2008 e 2021.

⁵⁵ Censo SUAS 2012-2021.

⁵⁶ O Nordeste e o Norte concentravam, em dezembro de 2021, 54,1% das famílias com renda mensal com renda familiar per capita de até ½ S.M. inscritas no CadÚnico.

⁵⁷ A cobertura se refere à porcentagem de famílias com renda familiar per capita de até ½ S.M. inscritas no CadÚnico referenciadas pelos CRAS (considerando os dados do CadÚnico do mês de dezembro/2021). O cálculo do número de famílias referenciadas por cada unidade de CRAS, por sua vez, se baseia nas diretrizes estabelecidas pela NOBSUAS 2005 e utilizadas pela política até os dias de hoje. Em linhas gerais, essas diretrizes definem o número de famílias que cada unidade de CRAS é capaz de atender. A capacidade de atendimento dos CRAS é fixada de acordo com o tamanho da população do município (ex.: municípios com até 20 mil habitantes, devem instar unidades de CRAS com capacidade de atendimento de até 2.500 pessoas. Vale mencionar que situações em que há uma cobertura de mais de 100% isso significa que o território (cidade, estado, região etc.) conta com uma quantidade de CRAS tal que tem condições de atender um número de famílias de baixa renda acima daquelas identificadas no CadÚnico.

⁵⁸ Considerando uma taxa de cobertura ideal de 100% das famílias inscritas no CadÚnico com uma renda de ½ S.M., o número de unidades necessárias para atingir esse ideal e o número de CRAS que responderam ao Censo SUAS 2021 em cada município. Por exemplo, em uma cidade pequena que conta com 1 CRAS com capacidade de atendimento de 2.500 famílias, mas que tem 5.000 famílias de baixa renda inscritas no CadÚnico, deveria instalar 2 unidades para garantir a cobertura de todas as famílias com essas características existentes no município.

Em relação aos CREAS, outro desafio é promover a oferta de serviços de proteção especial em municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo que apenas 27% deles contam com essa unidade da proteção especial. A oferta regionalizada dos serviços de proteção especial, mediante a criação de serviços em determinadas cidades para o atendimento da demanda de um conjunto de cidades vizinhas, foi uma alternativa para a interiorização desse nível de proteção, porém ela pouco avançou, revelando as dificuldades de se envolver as gestões estaduais na execução da política de assistência social⁵⁹. Algumas alternativas têm sido aventadas nos mais diversos fóruns de debate da comunidade de política. Duas alternativas merecem destaque: (i) a criação de equipes de proteção social especial vinculadas diretamente ao órgão gestor da assistência social em pequenos municípios que não contam com CREAS; e (ii) a criação de equipes volantes estaduais de proteção social especial de média complexidade, também prescindindo da implantação de novas unidades em municípios pequenos. Independentemente do nível da federação responsável por essas equipes, destaca-se que, para a oferta de proteção social em regiões remotas, seria salutar a criação de equipamentos socioassistenciais volantes (ex.: ônibus, barcos), como já se vê em algumas iniciativas de oferta de serviços de saúde ou atendimento de mulheres vítimas de violência no campo e na floresta.

No caso dos serviços de acolhimento, para além da redução dos vazios de cobertura dos serviços já implementados, também é fundamental dar continuidade ao processo de reordenamento dos serviços destinados a crianças e adolescentes, de maneira a avançar na implementação dos serviços de família acolhedora. Também urge iniciar um processo de reordenamento do acolhimento para adultos e pessoas idosas. Nesse último caso, é fundamental o investimento em pesquisas robustas que ofereçam as evidências necessárias para a reorganização desses serviços e a elaboração de orientações técnicas que contribuam para o aumento da qualidade da oferta. Num contexto em que não existem diretrizes suficientes para a organização do serviço, em que há um tímido apoio do governo federal para o financiamento das unidades⁶⁰ frente à perspectiva de uma demanda crescente relacionada à transição demográfica e à precarização das relações trabalhistas, existem chances reais de redução da qualidade dos serviços ofertados nesses equipamentos, assim como de aumento das violações de direitos (derivadas, entre outras coisas, da superlotação, da ausência de condições de higiene e infraestrutura adequadas, falta de insumos como remédios e fraldas geriátricas, alimentação insuficiente ou inadequada, etc.).

Ainda sob o ponto de vista da demanda crescente de políticas de cuidado, é importante mencionar que um dos desafios relacionados à expansão da cobertura do SUAS é o investimento em serviços que oferecem suporte às famílias no cuidado de pessoas idosas ou com algum tipo de deficiência. Um deles é o *Serviço de proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas*, que é ofertado por apenas 28% dos CRAS em todo o Brasil.

⁵⁹ Estudo de Licio *et al* (2021) revela que, no caso do SUAS, os estados de fato assumiram a responsabilidade pela educação permanente, mas ofertaram marginalmente os serviços de proteção social especial, tendo desempenho insuficiente na regionalização de serviços de média e alta complexidade, que permanecem ainda bem mais incipientes se comparados com os serviços no mesmo nível de complexidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

⁶⁰ Enquanto o valor do cofinanciamento federal para as unidades de acolhimento para crianças e adolescentes é de R\$ 500,00 por vaga (Resolução CNAS N° 23, de 27 de setembro de 2013), o governo federal transfere para os municípios em média, R\$ 89,27 por vaga em unidades de acolhimento para pessoas idosas (com base em dados da folha de pagamento referente ao mês de junho de 2022 do então Ministério da Cidadania obtidos via Lei de Acesso à Informação).

O serviço tem entre seus objetivos aproximar pessoas com algum grau de dependência dos atendimentos ofertados pelos CRAS, buscando identificar as potencialidades dessas pessoas usuárias do serviço e oferecer oportunidades para o seu desenvolvimento, assim como contribuir para o aumento da capacidade das famílias e da comunidade em oferecer os apoios necessários para uma vida digna, o que inclui intermediar o acesso à outras políticas públicas que ofereçam alternativas de cuidado. É provável que a baixa adesão dos municípios ao serviço esteja relacionada ao fato de que é a única oferta da proteção social básica que ainda não conta com o cofinanciamento federal. Os recursos da União foram e são um importante incentivo para que as gestões municipais passassem a adotar o modelo proposto nacionalmente para o SUAS e seus serviços. Sem estes recursos, haverá dificuldades em promover a ampliação necessária da oferta frente às novas demandas de proteção social que devem surgir no futuro.

Já o *Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e Idosas* é voltado para pessoas com deficiência e/ou idosas que tenham vivido alguma situação de violência ou violação de direitos e entre seus objetivos estão promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida das pessoas usuárias e suas/seus cuidadoras(es), promover o acesso a direitos, desenvolver ações voltadas para a superação das situações que levaram à violação de direitos. Ele pode ser ofertado tanto por unidades públicas (Centros Dia⁶¹ ou CREAS) como por organizações da sociedade civil (OSCs). As OSCs são as que mais atendem por esse serviço, correspondendo a aproximadamente 87% das pessoas beneficiadas por ele no âmbito do SUAS⁶², seguidas pelos CREAS com 10% e os Centros Dia com 3%.

As OSCs têm um papel fundamental ao complementar e qualificar através da expertise construída há longos anos em que atuam no apoio a pessoas com deficiência e idosas, num contexto em que o SUAS estava sendo criado e seus serviços delineados e continuam sendo estratégicas para garantir que o Estado alcance o público que necessita desse tipo de aporte. Todavia, a concentração da oferta nas OSCs torna a política dependente dessas organizações e do número de vagas que ela destina para pessoas usuárias do SUAS. Também faz com que a execução do serviço seja desigual, na medida em que quase 64% dos atendimentos dessas unidades são realizados no Sudeste, o que por sua vez está relacionado com a trajetória histórica do associativismo filantrópico que por muito tempo foi a principal forma de prover serviços que hoje são ofertados pelo SUAS. Dessa maneira, enquanto no Sudeste existem 1.058 unidades privadas e públicas que ofertam o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e Idosas, a região Nordeste conta apenas com 157 unidades.

Consequentemente, observa-se a necessidade de promover um maior investimento no serviço ofertado nas unidades públicas de maneira a promover uma maior equalização da execução do serviço, aumentando a capacidade de atendimento do SUAS no Norte e Nordeste. A expansão dos Centros Dia também é uma medida chave, particularmente pelo fato de oferecer alternativas de cuidado durante o dia para pessoas com algum tipo de dependência, gerando as condições para que seus familiares e cuidadores conquistem sua própria autonomia. Os Centros Dia são fundamentais para a garantia de renda para muitas

⁶¹ Centros-dia são unidades públicas que oferecem alternativas de cuidado para pessoas idosas e/ou com deficiência que sejam dependentes de cuidados diários. As equipes dessas unidades compartilham com as pessoas que cuidam dessas pessoas, as atividades de cuidado, contribuindo não apenas para o bem-estar das pessoas dependentes, como com as pessoas que ofertam o cuidado nas famílias.

⁶² Dados do Censo SUAS referentes aos atendimentos nos serviços realizados no mês de agosto de 2021 em unidades de CREAS, Centros Dia e OSCs.

famílias monoparentais chefiadas por mulheres, que dependem do cuidado oferecido por essas unidades a seus dependentes, para que possam se dedicar ao trabalho remunerado. Apesar da relevância que tem no empoderamento das famílias, houve pouco investimento na construção desses Centros ao longo desses 18 anos de existência do SUAS: existem apenas 134 unidades em todo o Brasil, segundo o Censo SUAS 2021.

2.2.2. Racionalização do Programa Bolsa Família: em busca da garantia de uma renda básica familiar

No âmbito da política de assistência social, os benefícios socioassistenciais conquistaram espaço importante no sistema de proteção social brasileiro, na forma do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência⁶³, bem como do Programa Bolsa Família (PBF). Adensadas pela experiência do Auxílio Emergencial (AE) na pandemia, tais iniciativas mostraram ao país sua efetividade, seja no caso de quem tenha uma situação que o impeça de exercer atividades laborais; de pessoas que, mesmo exercendo alguma atividade laboral, não consigam obter renda suficiente para satisfazer necessidades básicas; ou de choques/calamidades que desestremem as dinâmicas sociais e econômicas.

Em dezembro de 2021, o direito a uma renda básica familiar alcançou consenso suficiente para ser finalmente inserido no rol dos direitos sociais, na forma do art. 6º, parágrafo único da CF de 1988. Os desafios para que esse direito se torne uma realidade não se limitam à discussão de fontes de financiamento, havendo muito que avançar no desenho dos programas.

Em que pese o fato de ter ampliado o valor do benefício e o número de famílias beneficiárias, o Programa Auxílio Brasil (PAB) e o novo PBF lançado em 2023 não endereçaram problemas estruturais que já vinham limitando a maior efetividade do antigo PBF, quais sejam: a não concessão automática do benefício para quem a ele faça jus e a falta de mecanismos regulares de atualização monetária de seus valores e das linhas de pobreza. Tais indefinições trazem instabilidade para o seu público-alvo, que no caso de recessões e inflação corre o risco de perder seu poder de compra. Trazem também a possibilidade de uso político do programa, permitindo manipulações que gerem longas filas de espera em momentos de menor disponibilidade orçamentária por parte do governante, ou expansões expressivas próximas a períodos eleitorais. Portanto, o primeiro desafio destacado consiste na definição de mecanismos que não dependam da vontade do Chefe do Executivo ou do seu alinhamento político circunstancial com o Congresso Nacional para continuidade do programa, revestindo-o do caráter de política de estado, garantidora do direito à renda⁶⁴.

Outra questão que ainda estava por ser equacionada pelo antigo PBF diz respeito à racionalidade da sua estrutura de benefícios, de modo a simplificar a gestão e o entendimento, por parte do cidadão, das regras e valores a serem recebidos por cada família. O PAB, ao equiparar, em termos do valor do benefício auferido, famílias unipessoais e famílias com muitos membros, reduziu a efetividade do gasto em termos de redução da pobreza e da

63 Independentemente da alcunha “BPC - Pessoa com Deficiência”, o benefício atende a pessoas com funcionalidade reduzida em geral, incluindo pessoas autistas, nos termos da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) elaborada pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

64 Dispositivo que versava sobre essa questão foi incluído em emendas, na Câmara de Deputados, na tramitação da Medida Provisória que instituiu o Auxílio Brasil, mas não foram aprovadas na versão final da lei.

desigualdade, além de criar injustiças. Segundo as regras originais de concessão do PAB, uma família unipessoal recebia exatamente o mesmo valor (R\$ 600) que outra família integrada por uma mãe e quatro crianças, por exemplo. Na medida que o valor *per capita* do benefício para essa família com cinco pessoas é R\$ 120, e considerando que as crianças não devem, obviamente, obter renda via trabalho, a salutar majoração do valor global do benefício veio acompanhada por um desequilíbrio patente na forma de cômputo do benefício para cada unidade familiar. Dados do Ministério da Cidadania sugerem, inclusive, que essa distorção pode ter incentivado o desmembramento de famílias, visto que famílias unipessoais do Cadastro Único passaram de 15,2% (3,1 milhões) em nov/21 para 25,8% (5,3 milhões) em set/22, o que compromete a efetividade dos demais programas que o utilizam para selecionar seus públicos. Por essa razão, ainda na gestão Bolsonaro, deu início a uma averiguação das famílias unipessoais de modo a investigar o fenômeno em dezembro de 2022⁶⁵ e em 2023, já na gestão Lula, foi criado um programa⁶⁶ que tem como um dos seus objetivos realizar a revisão do cadastro das 8,2 milhões de famílias unipessoais presentes no CadÚnico de acordo com dados de março de 2023. O novo desenho do PBF teve como um de seus objetivos recuperar a composição do benefício da principal iniciativa de transferência de renda segundo o número e o perfil dos integrantes da família, de modo a garantir que seu valor *per capita* reflita um montante superior ao definido como renda básica familiar. Ainda resta, contudo, uma análise mais atenta sobre em que medida as novas regras contribuíram ou não para descomplicar a sua oferta.

Argumenta-se também que este valor seja diferenciado para públicos reconhecidamente vulneráveis, como as famílias monoparentais e com crianças. Metade das crianças brasileiras se encontram no terço inferior de renda, o que faz com que um investimento mais direcionado para esse público tenha maior impacto redistributivo (Soares et al, 2021). Uma série de estudos traz propostas com esse viés, com base na constatação de que a primeira infância é a fase da vida cujos investimentos trazem maior potencial de retornos futuros (Soares *et al*, 2019; Paiva *et al*, 2021). Vale dizer que o Bolsa Família avançou apenas parcialmente na racionalização de transferências para esse público, dado o impacto de outras transferências importantes como o salário família, o abono salarial e mesmo a dedução do imposto de renda para dependentes, que privilegiam quintis superiores de renda e consomem parte importante dos recursos públicos. Portanto, outro desafio para as políticas de transferência de renda consiste na redução das iniquidades que hoje são reproduzidas pelas atuais transferências para o público infantil, as quais em 2017 deixavam de fora 17 milhões de crianças (40% delas no quintil inferior de renda), que não recebiam nenhum desses benefícios (Soares et al, 2019).

Embora a renda básica de cidadania conste em nosso ordenamento jurídico há quase duas décadas, na forma da Lei n 10.835/2005, ela ganhou força apenas mais recentemente, como uma das alternativas ao enfrentamento da crise econômica decorrente da pandemia, tanto que se tornou direito constitucional. Sua materialização suscita o desafio de rever e integrar diversas transferências de renda *ad hoc* mobilizadas recentemente (novo auxílio-gás,

⁶⁵ Averiguação Cadastral Unipessoal, disciplinado pela Instrução Normativa Conjunta nº 06/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC, de 20 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes/in-ave-rev/INSTRUONORMATIVACONJUNTAN6_MC_SE_SECADSEDS_SENARCANEUNI.pdf

⁶⁶ Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (Procad-Suas). Os detalhes sobre esse programa serão discutidos em edições posteriores dessa publicação.

auxílio caminhoneiros e taxistas) que fragmentam e desorganizam uma estratégia mais abrangente e equitativa de enfrentamento da pobreza.

Aliada importante das transferências de renda com foco na superação da transmissão intergeracional da pobreza, as condicionalidades devem recuperar seu objetivo de atuar na garantia do acesso a direitos (responsabilização do Estado). No caso do PBF, elas foram formuladas para atuarem como potencializadoras de acumulação de capital humano por parte das famílias pobres via acesso à educação e à saúde, contribuindo para o rompimento da pobreza entre as gerações. Diferentemente de outros países, que adotaram uma perspectiva punitiva para as condicionalidades, no Brasil, destaca-se a perspectiva de reforço do exercício dos direitos dos mais pobres em acessar os serviços de saúde e educação, por meio do acompanhamento da frequência escolar, vacinação e realização do pré-natal. O que permeia essa concepção é a valorização do princípio da equidade em políticas públicas de caráter universal, com a focalização do programa voltada para corrigir distorções e dificuldades de acesso às políticas públicas. Além disso, a oferta de serviços socioassistenciais às famílias para a proteção e promoção dos seus direitos, em especial daquelas com dificuldade de acessar os serviços sociais, torna possível avançar na redução dos riscos e vulnerabilidades e apontar para novas perspectivas de inserção social. Esse desafio em particular, passa também pelo entendimento da relevância do investimento nos serviços socioassistenciais como parte da estratégia de um programa de transferência de renda bem-sucedido.

Com o PAB, houve a ampliação do público para acompanhamento da frequência escolar, sendo incluídas as crianças de 4 e 5 anos e os jovens de 18 a 21 anos, chegando a 21 milhões de crianças e jovens em julho/2022.⁶⁷ Nessa perspectiva de reforço de acesso a direitos, o acompanhamento desses novos públicos tende a aumentar o monitoramento sobre o acesso à pré-escola, bem como a conclusão do ensino médio por parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda. No entanto, persiste o desafio de assegurar a parceria em todos os níveis governamentais das áreas de assistência social, saúde e educação tanto para o acompanhamento como para garantir a oferta e apoio às famílias mais vulneráveis. Nos últimos anos, seja em função da pandemia – período no qual a repercussão do descumprimento de condicionalidades foi suspensa, devido às restrições impostas pelo necessário distanciamento físico (BPS 28 e 29) -, da implantação de novos sistemas de informação – caso do novo Sistema Presença, no Ministério da Educação - ou pela própria desarticulação interna das políticas na retomada pós-pandemia, houve um comprometimento do acompanhamento das condicionalidades e das ações decorrentes desse processo. Evidência disso é a queda substancial nos percentuais de acompanhamento das condicionalidades no pós-pandemia: na educação, caiu de 91% em 2019, para 67% em 2022; e na saúde, caiu de 78% em 2019, para 70% em 2022.⁶⁸ A reativação do papel das condicionalidades passa, portanto, pelo reestabelecimento e consolidação da parceria do Ministério da Cidadania com os Ministérios da Saúde e da Educação de forma a resgatar seu papel estratégico na ruptura do ciclo intergeracional de pobreza das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda.

⁶⁷ Segundo dados do Ministério da Cidadania. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_auxilio_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim_PAB_Informa_876.html.

⁶⁸ Fonte dos dados de 2019 (CGU, 2021). Para 2022, os dados da Educação ([Ministério da Cidadania](#)) e da Saúde (Auxílio Brasil na Saúde - <https://auxiliobrasil.saude.gov.br/>).

Não menos importante que o desenho e as concepções que fundamentam a gestão dos programas de transferência de renda, são as estruturas de governança que dirigem o seu funcionamento. Nesse sentido, para além de retomar a coordenação intersetorial com as políticas sociais, cabe recuperar a participação social e o diálogo federativo para na sua gestão (PAIVA et al, 2022). No campo dos instrumentos que hoje dirigem a implementação dos programas de transferência de renda, destaca-se a necessidade de se fortalecer e aperfeiçoar o Cadastro Único, o apoio à gestão descentralizada (IGD)⁶⁹ e o Sistema de Condicionalidades, essenciais para coordenar a atuação dos gestores estaduais e municipais responsáveis pela sua execução local.

2.2.3. Benefício de Prestação Continuada: as encruzilhadas da gestão eficiente versus o acesso ao direito

Em relação ao BPC, a dificuldade de acesso ao benefício por parte da população vulnerável permanece um dos grandes desafios desta política, destacado em edições anteriores deste periódico (Paiva et al, 2022). Cabe ressaltar, primeiramente, que o aumento da pobreza resultou no crescimento da demanda por estes benefícios. Ademais, a pandemia de COVID-19 foi responsável por grandes períodos de suspensão das perícias médicas e das avaliações sociais (Paiva et al, 2022). A isso se soma um quadro de falta de pessoal do INSS, bem como as dificuldades de acesso ao INSS Digital por um público marcado pela pobreza, pela baixa escolaridade e, amiúde, pela idade avançada, resultando em enormes filas de espera para acessar o benefício. De fato, o tempo médio de espera para concessão do BPC, principalmente o referente a pessoa com deficiência, vem apresentando uma trajetória crescente, especialmente a partir de 2019, aumentando ainda mais em 2020 e 2021. De acordo com os dados informados pela Secretaria de Previdência do então Ministério da Economia (SPREV), enquanto em 2018 o tempo médio de concessão do BPC PcD foi de 144 dias, em 2019 aumentou para 249 dias, em 2020 foi de 369 dias, chegando ao pico de 424 dias em 2021. Ou seja, a população extremamente vulnerável que solicitou o BPC esperou mais de 1 ano para conseguir o benefício. Um desrespeito não só ao cidadão que tem direito, como também ao acordo judicial entre a União, o Ministério da Cidadania, o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a DPU⁷⁰, que estipulou, no caso do BPC, o prazo de 90 dias para concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direito. Em 2023, a demora na concessão do benefício continuou sendo noticiada⁷¹, revelando os percalços existentes na resolução do que hoje pode ser considerado um dos principais desafios da gestão do benefício, principalmente quando se trata da análise dos pedidos do BPC PcD.

Outro fenômeno que chama a atenção a partir de 2021 é o aumento sem precedentes da quantidade de benefícios indeferidos. Ainda segundo dados da SPREV, a média mensal de indeferimentos de BPC entre 2016 e 2020 oscilou em torno de 33 mil. Em 2021 o número chegou à média de 48,7 mil indeferimentos/mês, e, entre janeiro e julho de 2022⁷², a 68 mil

⁶⁹ Em relação aos desafios relacionados ao fortalecimento do CadÚnico e ao apoio à gestão descentralizada, recém-criado PROCAD-SUAS foi criado com objetivo de oferecer respostas a esses desafios.

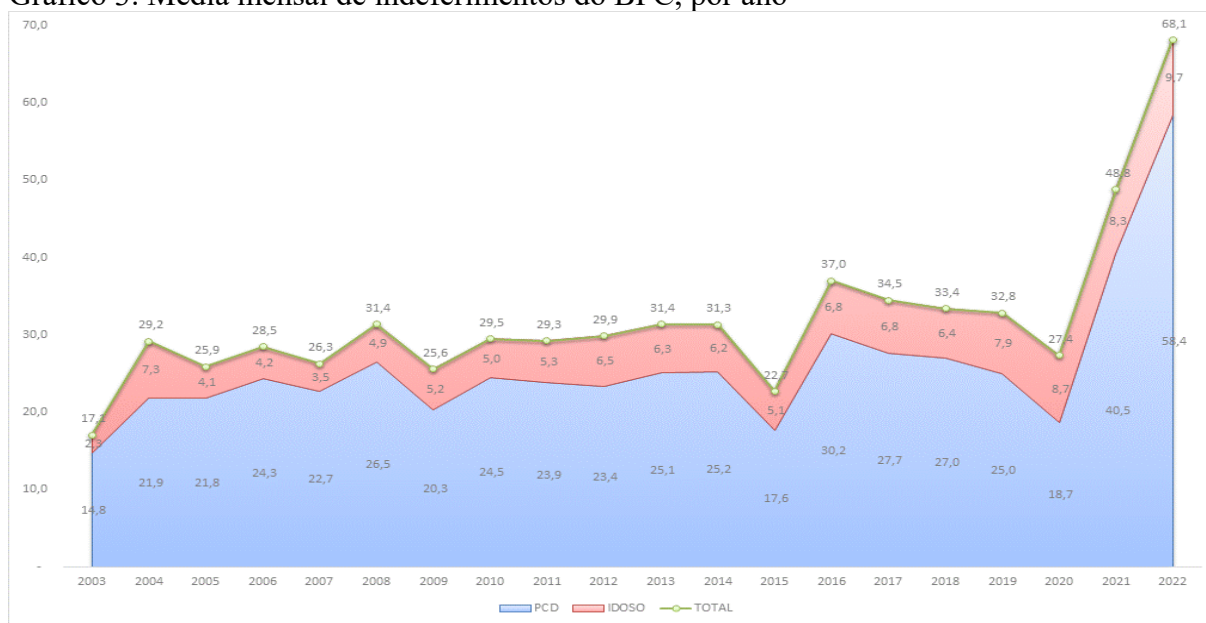
⁷⁰ Termo de acordo homologado pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário no 1.171.152/SC

⁷¹ Dados coletados pelo Portal Metrôpoles através da Lei de Acesso a Informação dão conta de que um a cada 3 pessoas aguardando a análise das solicitações de benefícios geridos pelo INSS são pessoas com deficiência, conformando uma fila de 435 mil pessoas. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/um-a-cada-3-na-fila-do-inss-sao-pessoas-com-deficiencia-de-baixa-renda>

⁷² Últimos dados disponíveis à época de escrita deste texto.

indeferimentos/mês – o que representa um aumento de mais de 100% em comparação com o período 2016-2020. De fato, 84% dos requerimentos foram indeferidos de janeiro a julho de 2022. Vale dizer que a trajetória de explosão do número de indeferimentos está relacionada, em grande parte, ao aumento de indeferimentos dos benefícios destinados às pessoas com deficiência.

Gráfico 3: Média mensal de indeferimentos do BPC, por ano



Fonte: Dados informados pela SPREV através da Lei de Acesso à Informação

Os motivos que levaram ao grande aumento dos indeferimentos devem ser investigados de forma criteriosa, para garantir que não sejam violados os direitos de pessoas elegíveis ao benefício. No entanto, algumas hipóteses podem ser levantadas, entre elas os impactos de novas sistemáticas de avaliação da deficiência adotadas nos últimos anos, assim como o aumento da pobreza e, conseqüentemente, da demanda por benefícios socioassistenciais. No primeiro caso, a partir de 2020, novas sistemáticas de avaliação da deficiência passaram a ser adotadas com o objetivo de dar celeridade ao processo de concessão. Dentre elas estão a flexibilização da ordem em que é feita a perícia médica e a avaliação social, a adoção pelo INSS de videoconferência para a avaliação social, e a aplicação do padrão médio de avaliação social⁷³ para concessão e manutenção do benefício, que tem como objetivo aumentar o grau de automatização da avaliação social. No entanto, se avalia que elas poderiam ter o potencial de gerar novas barreiras de acesso, como discutido por Paiva e Pinheiro (2021) e Paiva *et al* (2022), particularmente a flexibilização da ordem em que é feita a perícia médica e a avaliação social.

⁷³ O padrão médio corresponde a um esforço de automatização da avaliação social em que são definidos parâmetros (“pontos”) para cada uma das características individuais da pessoa que solicita o BPC. Ao preencher esses pontos, o sistema realiza um cálculo que avalia de forma automática se aquela pessoa é elegível ou não ao BPC. Mais detalhes sobre como foram definidos os parâmetros e como os cálculos são realizados, ver Brasil (2021b).

No segundo caso, é possível que o aumento da pobreza possa estar contribuindo para o crescimento da procura pelo BPC por pessoas que não tem o perfil elegível (idosos e PcDs), mas que busca no BPC uma chance de obter renda em contexto de profunda vulnerabilidade econômica. Essa situação, além de contribuir para o alto índice de indeferimentos, também pode afetar o represamento dos benefícios, já que com os gargalos na realização da avaliação biopsicossocial, o aumento da demanda impacta a capacidade de processamento dos pedidos.

De maneira geral, é necessária avaliação criteriosa dos motivos para o aumento recente no volume de indeferimentos para que seja possível checar se as mudanças ocorridas nos últimos anos não têm violado o direito de pessoas elegíveis ao benefício.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política de Assistência Social, no seu papel de garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais, atua com uma população marcada pela vulnerabilidade social, pela escassez de renda e/ou de outros ativos, pela violação de direitos e pela ocorrência de riscos sociais como desemprego, doença, velhice, num contexto social de desigualdades estruturais de renda, raça e gênero. Desde 1993, quando da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, e sobretudo a partir de 2004, quando da aprovação da Política Nacional de Assistência Social, a política vem se consolidando com a estruturação do Sistema Único da Assistência Social e seus serviços continuados, o fortalecimento do Cadastro Único e a crescente relevância das transferências de renda de caráter não contributivo como o BPC e PBF/Auxílio Brasil.

A pobreza e a desigualdade na distribuição de renda foram questões priorizadas até 2014, mas perderam protagonismo a partir da crise política e fiscal de 2015. Com a pandemia de COVID em 2020/21 houve um agravamento da pobreza e os benefícios socioassistenciais ganharam novo destaque. Neste contexto, os desafios que sempre estiveram presentes, considerando as múltiplas dimensões - como o financiamento (sobretudo dos serviços da assistência social) e a implementação, regulação, monitoramento, avaliação e coordenação das distintas ações, serviços e programas - foram temas que ganharam novos matizes, como evidenciado ao longo deste documento.

Para descrever melhor os problemas e desafios da nova gestão da Política de Assistência Social, o texto contextualizou os diversos aspectos que pressionam a área, exigindo respostas novas ou inovadoras para os problemas decorrentes das mudanças demográficas, das mudanças climáticas, da intensificação dos fluxos migratórios, das transformações no mundo do trabalho e das crises socioeconômicas vivenciadas nos últimos anos. Dada a abrangência e a complexidade das questões sociais que permeiam o conjunto de ações da assistência social foram destacadas quatro temáticas de amplo escopo que aparecem como fundamentais na agenda governamental: *(i)* o modelo de assistência social como uma política pública de responsabilidade estatal e como direito de todos sob vulnerabilidade social e; *(ii)* a ampliação das ofertas para além da garantia de renda, trazendo o reordenamento e recursos financeiros regulares para os serviços socioassistenciais, de forma a assegurar a universalidade e acesso de todos que deles necessitarem; *(iii)* a incorporação da diversidade e

da transversalidade entre as políticas, de maneira a materializar ações concretas sob a perspectiva de gênero na política de assistência social, sobretudo nas demandas relacionadas ao cuidado e acolhimento, assim como sob a perspectiva racial e LGBTQIA+ no âmbito do SUAS e (iv) o “Estado de bem-estar digital”, levando em consideração as oportunidades e desafios postos às políticas sociais pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) que vem modificando a relação do estado – sociedade, levando a necessidade de se reorganizar alguns fluxos operacionais e de serviços, sem deixar de lado a transparência dos processos e a existência de excluídos digitais.

A necessidade de aprofundamento dessas temáticas coloca em xeque os tradicionais modelos de proteção social e a ampliação das ofertas da assistência social, se revelando em duas grandes ordens de desafios. O primeiro no âmbito do fortalecimento institucional do SUAS, e o segundo relativo ao adensamento das ofertas de serviços e benefícios.

No âmbito do fortalecimento institucional do SUAS, o financiamento aparece com destaque, dada a redução de 95% no orçamento dos serviços do SUAS no orçamento previsto para 2023. Apesar da ampliação expressiva do orçamento para o PBF, para o adequado funcionamento do sistema é imprescindível a recomposição do orçamento do SUAS na perspectiva de assegurar a continuidade dos serviços ofertados pelos municípios brasileiros. E, como solução definitiva, é necessário transformar o cofinanciamento do SUAS em despesa obrigatória, com a garantia de 1% da RCL sendo utilizada para esse fim.

Outro desafio para a consolidação do SUAS se refere ao reestabelecimento dos mecanismos de participação, sobretudo dos Conselhos e das Conferências, inclusive para fortalecer a coordenação e articulação federativa, na qual o FONSEAS, CONGEMAS, CIT e CIBs apresentam papel fundamental. Nesse sentido faz-se importante resgatar o papel da CIT e das CIBs nos processos decisórios da política, de forma a promover o reengajamento dos entes subnacionais e de suas respectivas redes socioassistenciais na implementação da política. No bojo desse desafio de ampliar a participação, a comunicação com os usuários da política necessita ser incrementada, utilizando tanto formas tradicionais, já presentes no dia a dia dos CRAS e CREAS por exemplo, como tecnologias mais modernas de comunicação.

No que se refere à digitalização da política de assistência social, duas iniciativas merecem especial atenção: o Cadastro Único para Programas Sociais e o Prontuário Eletrônico do SUAS. Em relação ao Cadastro Único, seja por meio da incorporação de apps ou de ampliação da interoperabilidade entre os sistemas governamentais, novos mecanismos de acesso ao Cadastro Único podem ser fortalecidos. E a forma como estes se traduzirão em maior agilidade e rapidez, facilitando ou não a vida dos cidadãos e dos gestores locais, responsáveis pela gestão dos cadastros municipais, depende muito de como forem implementados os múltiplos canais de atendimento ao cidadão, tanto presenciais como digitais. A necessidade de diferentes tipos de canais de atendimento é fundamental dado o hiato digital e existência de excluídos digitais.

Em relação ao prontuário eletrônico, cabe identificar meios de expandir seu uso para outros tipos de atendimentos, para além dos CRAS, CREAS e serviços de acolhimento, assegurando, contudo, sua universalização por parte dos municípios, na perspectiva de gerar dados mais padronizados e confiáveis que possibilitem as atividades de Monitoramento e Avaliação e, conseqüentemente, o aprimoramento dos serviços e de seus resultados.

Na perspectiva de uma abordagem multidimensional tanto da pobreza quanto das vulnerabilidades no âmbito da PNAS, observa-se a dificuldade da área em incorporar aspectos

relativos à diversidade e à transversalidade entre as políticas, com o aprofundamento da discussão sobre as temáticas da desigualdade de gênero e raça e seus efeitos, por exemplo, para a orientação e implementação dos serviços socioassistenciais. Pensar a vulnerabilidade social sob um prisma mais aderente à realidade brasileira requer incorporar a discussão sobre as desigualdades de gênero e raça tanto na provisão dos serviços e programas quanto na capacitação dos trabalhadores do SUAS.

E para um enfrentamento da pobreza que leve em consideração seus determinantes multidimensionais, torna-se fundamental a gestão integrada de benefícios e serviços e o fortalecimento dos mecanismos de referência e contrarreferência no âmbito da assistência social, assim como a coordenação intersetorial junto a outras políticas como saúde e educação. O desafio da coordenação intersetorial e intrapolítica são reais e requerem o desenvolvimento de mecanismos apropriados para enfrentá-los, de forma a agregar os diferentes olhares das políticas e complementar o papel de cada uma no enfrentamento da pobreza e no atendimento mais integral das necessidades de cada cidadão.

Esta compreensão ampliada e multidimensional das vulnerabilidades que afetam os usuários das políticas socioassistenciais implica, cabe destacar, em uma ampliação da capacidade do Estado em coletar sistematicamente, e dar bom uso, a dados relevantes. Para aperfeiçoar continuamente a implementação dos serviços e programas da assistência social, a avaliação e o monitoramento destes deve ser foco constante da gestão. Um dos desafios para isso está na baixa capacidade dos pequenos municípios em implantar e gerir áreas próprias de vigilância socioassistencial; superar esse desafio implicará, entre outras coisas, no direcionamento de recursos do SUAS para este fim.

A qualidade e quantidade dos recursos humanos do SUAS são cruciais para assegurar a continuidade dos serviços socioassistenciais, bem como sua eficácia e se traduzem em importante desafios para o fortalecimento do SUAS. Reduzir a rotatividade e ofertar educação permanente são aspectos conectados e de suma importância para aprimorar os serviços prestados e promover melhores resultados junto à população vulnerável. Além disso, o investimento em educação permanente e em espaços institucionalizados de diálogo entre trabalhadores e gestão também são iniciativas centrais para o aprimoramento das ofertas do SUAS.

No âmbito do grande desafio do adensamento das ofertas, há questões específicas às áreas de serviços e de benefícios. Na esfera dos serviços, apesar da redução das desigualdades regionais na oferta de serviços, persiste a necessidade de incrementar as ofertas de CRAS nas regiões Norte e Nordeste do país e nas áreas metropolitanas, além de investir na interiorização dos serviços de proteção especial, seja criando serviços e/ou unidades regionalizadas, seja em outros formatos – como as de equipes vinculadas à gestão – e que viabilizem a oferta dos serviços em municípios pequenos. No que se refere ao acolhimento institucional em geral, faz-se necessário pensar no reordenamento de serviços, principalmente para idosos, que nunca passaram por um processo desse tipo, de forma a assegurar a qualidade da oferta e a promoção dos direitos desse público. Para os Centros Dia, ressalta-se a importância da expansão dessas unidades, para que deficientes e idosos possam receber atendimentos mais adequados às suas necessidades.

Na esfera dos benefícios socioassistenciais, a racionalização destes benefícios deve buscar a garantia de que uma renda básica familiar seja efetivamente implementada para todos que apresentem vulnerabilidade relacionada a renda. Essa renda básica deve contar com a concessão automática do benefício para os que dela necessitarem e deve ter mecanismos

regulares de atualização monetária de seus valores e das linhas de pobreza de forma a assegurar uma renda regular com poder de compra. Nos últimos anos, a alteração na lógica da estrutura dos benefícios para crianças e jovens pode ter reduzido os impactos das transferências sobre a pobreza. Há que se racionalizar a estrutura de benefícios, de forma a garantir que seu valor per capita reflita um montante superior ao definido como renda básica familiar. Na perspectiva de superação da transmissão intergeracional da pobreza, as condicionalidades devem recuperar seu objetivo de atuar na garantia do acesso a direitos, com a responsabilização do estado para a efetivação dos direitos. A esse respeito, persiste o desafio de assegurar a parceria em todos os níveis governamentais das áreas de assistência social, saúde e educação, tanto para o acompanhamento como para garantir a oferta e apoio às famílias mais vulneráveis.

Em relação ao BPC, permanece como desafio a dificuldade de acesso ao benefício por parte da população vulnerável, tanto pela falta de pessoal do INSS, quanto pela exclusão digital provocada pelo INSS Digital, que geraram filas de espera superiores a 14 meses em 2021.

As agendas que marcam os próximos anos colocam de forma clara os desafios que a política de assistência social deverá enfrentar. Alguns deles já tem sido enfrentados pela nova gestão que assumiu o governo federal em 2023, mas o amplo leque de questões elencadas revelam a necessidade de ter clareza de quais problemas com os quais terão que lidar no curto e no médio prazo para não apenas recompor esse sistema de proteção social frente aos danos sofridos nos últimos anos, mas ir além e aprimorar a oferta de benefícios e serviços socioassistenciais e dar conta de reduzir os vazios de oferta ainda presentes, principalmente em relação aos serviços. E assim seguir na construção de um sistema de proteção social que, mesmo com reveses, tem resistido e se consolidado, em face da sua relevância diante da realidade brasileira marcada por desigualdades e exclusões geradoras de múltiplas dimensões de vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS

ABREU, Laurinda. *O papel das Misericórdias dos 'lugares de além-mar' na formação do Império Português*. História, Ciências, Saúde. Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 591-611, 2001.

ACNUR, Agência das Nações Unidas para Refugiados. Global Trends: Forced displacement in 2021. Copenhagen: ACNUR, 2022. Disponível em: <https://reliefweb.int/attachments/66a09358-2cf3-448c-846a-d29f9f8f768c/62a9d1494.pdf>.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, pp 1-36. 2021.

Almeida, D. R., Vieira, A. K. R., & Kashiwakura, G. T. (2020). Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. *Revista Do Serviço Público*, 71(1). <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3516>

ALMEIDA, Debora; CUNHA, Eleonora. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. In *Critical Policy Studies*. 2016.

AVATO, Johanna; KOETTL, Johannes; SABATES-WHEELER, Rachel. Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants. *World Development*, v. 38, n. 4, p. 455-466, 2010.

AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Pedro. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**. 2017. Texto para Discussão n. 2340. Disponível em: <https://bit.ly/3U8HCot>.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BANCO MUNDIAL. Auxílio Emergencial: Lições da experiência brasileira em resposta à COVID-19. Final Report. Dezembro de 2021.

BARBIERI, A. F. População e mudanças climáticas:(in)sustentabilidades e desafios no caso brasileiro em Andrade, M. V. e Albuquerque, E. M. (editores) *Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões*. Belo Horizonte, Cedeplar, 2018.

BARRETO, Leonardo. "Quanto de quê?: o debate teórico e os estudos de democratização." Dissertação. IPOL/UnB. Brasília, 2006.

BASSI, Liana. (2012). A representação política nos Conselhos de saúde: um estudo sobre processos de autorização, responsividade e “accountability”. dissertação de mestrado profissional apresentada a Universidade estadual de Maringá.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 2020.

BOTH, Lizandra Inês. Política de Assistência Social: conquistas, resistências e mobilização. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís. Disponível em: <https://bit.ly/3T7kvJB>.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Diretrizes para a atuação da política de assistência social em contextos de emergência socioassistencial**. Brasília: Ministério da Cidadania. 2021a. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS_CARTILHA-DIRETRIZES_14.073679.pdf.

BRASIL, Ministério da Cidadania; Ministério do Trabalho e Previdência. Nota Informativa: Metodologia de apuração das despesas médias que podem ser deduzidas da renda familiar para o BPC e definição do padrão médio da avaliação social. Brasília, Ministério da Cidadania/Ministério do Trabalho e Previdência, 2021b. Disponível em:

https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/Nota_informativa_Despesas_medias_BPC_07.12.pdf.

BRONZO C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: Sposati, A. (org). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; 2009. p. 171-201.

CAMPELLO, Tereza (org.). Mais proteção, mais desenvolvimento social. **Cadernos Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. **Série Migrações**. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81rio_Anual_-_Completo.pdf.

CECHINI, S. and others. Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools. ECLAC Books, Nº 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2015.

DIREITO, Denise; KOGA, Natália; LICIO, Elaine. Mudanças de políticas e (des)mobilização de capacidades estatais: o caso do cadastro único. Texto para Discussão n. 2828. IPEA. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2828>

CGU – Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria 830251 – Condicionalidades. (Unidade examinada: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania). Brasília, DF. 2021. <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963078>

CHANCEL, L. PIKETTY, T. SAEZ, E. ZUCMAN, G. World Inequality Report 2022. World Inequality Lab, 2022

COHN, Amélia. *Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais*. Pensamento Brasileiro, 2012.

CORSEUIL, C. H. L., *et al* (2021). Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões: análise do período 2015-2017 e da pandemia de Covid-19. Nota Técnica nº 92, Disoc. Ipea.

COSTA, J. S., BARBOSA, A. L. N. D. H., & HECKSHER, M. (2021). Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19 (No. 2684). Texto para Discussão. Ipea.

DIREITO, Denise. Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018). Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. 2021.

FERRAREZI, Elisabete, Paulo JANNUZZI, e Paula MONTAGNER. "Trajetória e desenvolvimento institucional da SAGI/MDS (2004-2015)." In: SAGI: Informação e

Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social (2016).

FAIST, Thomas et al. Transnational social protection: migrants' strategies and patterns of inequalities. **Population, Space and Place**, v. 21, n. 3, p. 193-202, 2015.

FLEURY, Sonia Maria. "Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social." *Cadernos de Saúde Pública* 1 (1985): 400-417.

GENTILINI, U. **Cash Transfers in Pandemic Times**. World Bank Group. 2022.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P. & CASTELLO, G. 2006. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66,

GUTIERRES, Kellen Alves. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 105, p. 81-114, 2018.

HOFFMANN, R. e Vaz, D. V. Mensurando a desigualdade no Brasil: Evidências a partir da renda e dos gastos das famílias. *RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*. Campinas, SP, v. 3, n. 00, p.e021003. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/rbest/article/view/14841> . Acesso em: 20 jun. 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça - 1995 a 2015 IPEA: Brasília/DF, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf.

_____. Assistência Social. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 28, 2021.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Suplemento de Assistência Social. IBGE, 2009

KINGDON, John W., STANO, Eric. *Agendas, alternatives, and public policies*. Vol. 45. Boston: Little, Brown, 1984.

Licio, E. C., Palotti, P. L. D. M., Meneses, A. D. F. P., & Pontes, P. A. D. M. M. (2021). Governos estaduais na execução das políticas sociais: saindo de cena? *Boletim de Análise Político Institucional (BAPI)*, nº 30. Ipea.

Licio, E. C., Pinheiro, M. B., Natalino, M. A. C., Silva, E. R. A. D., & Amaral, A. D. (2021a). Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades: família acolhedora e repúblicas (2010-2018). Relatório de Pesquisa. Ipea.

Lameiras, M. A. P.; Hecksher, M. Indicadores mensais do mercado de trabalho - junho de 2022. Carta de Conjuntura nº 56. Nota de Conjuntura 10 – 3º Trimestre de 2022. Ipea. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220804_nota10_indicadores_mensais_mercado_trabalho_jun22.pdf

LINDERT, K.; KARIPPACHERIL, T.G.; CAILLAVA, I. R.; KENICHI, N. C., Editors. 2020. Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems. Washington, DC: World Bank. Doi:10.1596/978-1-4648-1577-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

LINDERT, K. et al. Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note & Assessment Tool. Social Protection & Labor. Discussion paper nº 1704, July 2017. World Bank Group.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil (1991-2020). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. Florianópolis: Fepese, 2022. 64 p.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. Familismo direitos e cidadania: contradições da política social. Cortez Editora, 2015.

MOREIRA, Tassiane Antunes; MOSER, Liliane. Família, trabalho do cuidado e uso do tempo: desafios para mulheres de baixa renda. *O Social em Questão*, v. 21, n. 43, p. 67-94, 2019.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. "Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias." In: *Brasil em Desenvolvimento*. Vol. 4. Ipea, 2009

NERI, M. Mapa da Nova Pobreza, Rio de Janeiro, FGV Social, 2022

OSORIO, R. A Desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas. Texto para Discussão 2657. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2021.

Packard, T., Gentilini, U., Grosh, M., O'keefe, P., Robalino, D., & Santos, I. (2019). *Protecting all: Risk sharing for a diverse and diversifying world of work*. World Bank Publications.

PAIVA, A. et al. Assistência Social. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 28, 2021.

_____. Assistência Social. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 29, 2022.

Paiva, L. H., Bartholo, L., De Souza, P. H., & Orair, R. O. A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios. Texto para Discussão nº 2701, IPEA, 2021.

Patrício, Luciano Oliva. "O Programa Bolsa Família tem efeito pró-natalista? Uma análise da fecundidade nos Censos 2000 e 2010 e das perspectivas a partir do Brasil Carinhoso." *Revista Brasileira de Avaliação* 3 (2020): 4-25.

PINHEIRO, Sacha; SANTOS, Marta; CUNHA, Liliana. Digitalização do trabalho no INSS: tensões e estratégias de regulação na implementação do novo modelo de atendimento. *Laboreal*, v. 14, n. Nº2, 2018.

ROSANVALLON, Pierre. A nova questão social: repensando o Estado Providência. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SÁ, Isabel dos Guimarães. *Quando o rico se faz pobre: misericórdias, caridade e poder no império português, 1500-1800*. Lisboa: Comissão Nacional para as comemorações dos descobrimentos portugueses, 1997.

SABATES-WHEELER, Rachel; WAITE, Myrtha. Migration and Social Protection: A concept paper. **Institute of Development Studies, Sussex, December**, v. 1645, p. 1980-2000, 2003.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das Letras, 2018.

SOARES, Sergei Suarez Dillon, BARTHOLO, Letícia, OSÓRIO, Rafael Guerreiro. "Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis." Texto para Discussão 2505. Ipea, 2019.

SOUZA, P. A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, n. 29, 2022.

SOUZA, Pedro HG; HECKSHER, Marcos; OSORIO, Rafael G. Um País na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos. NT/DISOC nº 102 (Publicação Preliminar). 2022.

Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, 13-56. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria. TC 005.586/2017-8. Brasília: TCU, 2018.

TORKASKI, Carolina *et al*, 2022. Igualdade de Gênero. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 29, p. 01-68, 2022.

VAZ, Paulo A. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, n 1, v 1, 2014. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2021/uli72_ctp-miolo-revista-emagis-n18.pdf.

WONG, L.L.R. *et all*. O denominador no desenho das políticas públicas: a população brasileira e suas mudanças demográficas. In: Andrade, M. V. e Albuquerque, E. M. (eds.) Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões. Belo Horizonte, Cedeplar, 2018.

World Bank. 2017. "Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts" (Overview). World Bank, Washington, DC.

3. ANEXO

Quadro A.1: Serviços, benefícios e os respectivos públicos da proteção social básica

Objetivos	Serviços/Benefícios	Público	Equipamento
Prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares	PAIF	Famílias	CRAS
	SCFV	Indivíduos e famílias	
	PSB no domicílio	PCDs e pessoas idosas	
	BPC	PCDs e pessoas idosas	
	Programas de transferência de renda	Famílias	
	CadÚnico	Indivíduos e famílias	
	Benefícios eventuais	Indivíduos e famílias	
	Programa Acessuas Trabalho	Indivíduos	
	Programa Criança Feliz	Gestantes e crianças de 0 a 6 anos	

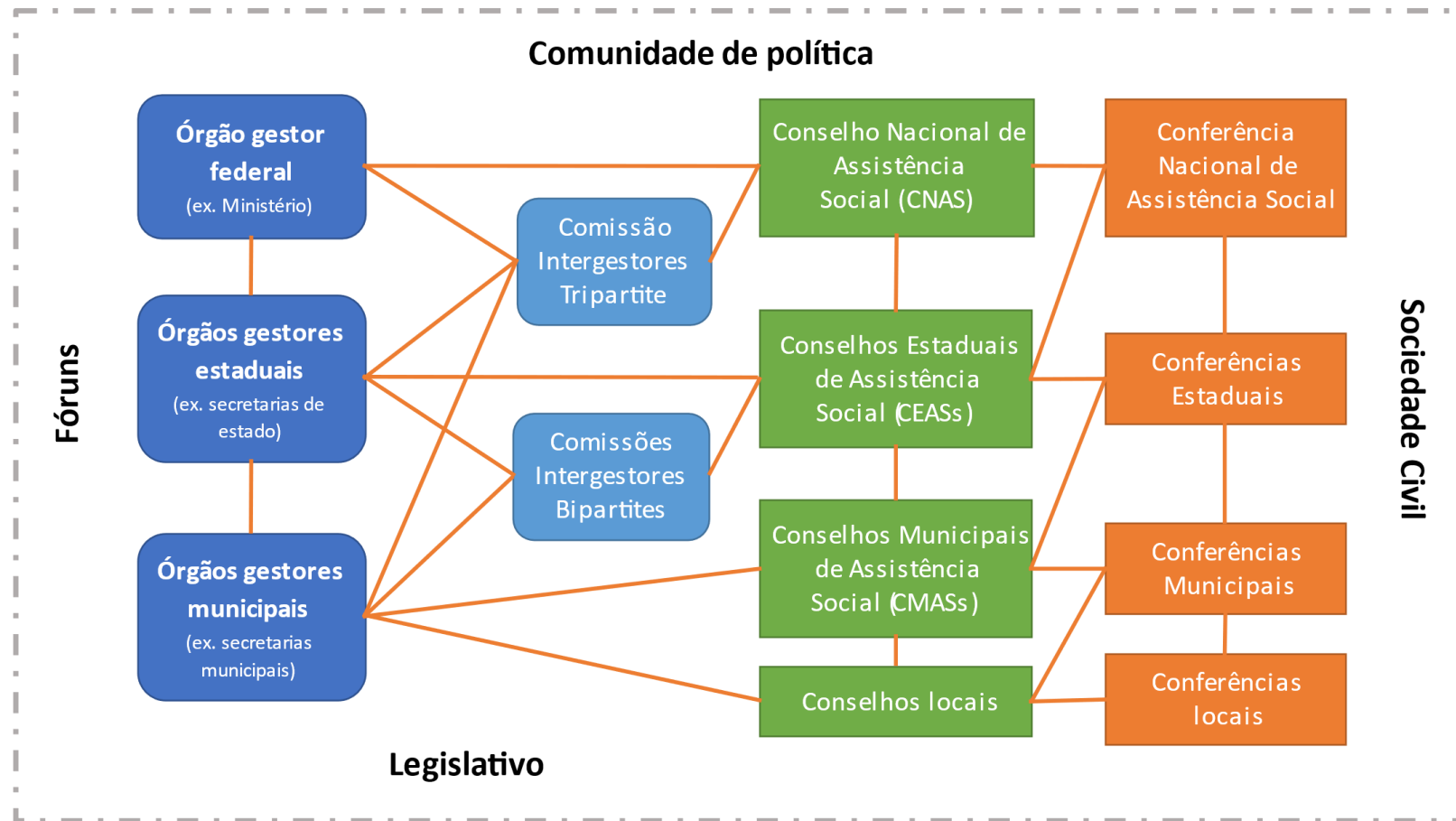
Fonte: elaboração das autoras.

Quadro A.2: Serviços, benefícios e os respectivos públicos e equipamentos da proteção social especial

Objetivos	Serviços/ Benefícios	Público	Equipamentos	
Prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de violências ou violações de direito	PAEFI	Indivíduos e famílias	CREAS	
	Abordagem Social	Pop Rua		
	Serviço de MSE em meio aberto	Adolescentes		
		Benefícios eventuais	Indivíduos e famílias	Centros POP Centro Dia e similares Instituições de Acolhimento
		Serviço Esp. para Pop Rua	Pop Rua	
		Serviço de PSE para PCDs e idosos	PCDs e pessoas idosas	
		Serviços de Acolhimento	Vários	

Fonte: elaboração das autoras.

Figura A: Estrutura de governança do SUAS



Fonte: Adaptado de Almeida e Cunha (2016).