

# ASSISTÊNCIA SOCIAL

**POLÍTICAS SOCIAIS:** acompanhamento e análise

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet



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

#### **Presidenta**

Luciana Mendes Santos Servo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Gaiger Silveira

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Roberto Amitrano

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

Fábio Vêras Soares

#### **Chefe de Gabinete**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

Antonio Lassance

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

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

## **POLÍTICAS SOCIAIS**

### **acompanhamento e análise**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

#### **Conselho Editorial**

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### **Colaboradores**

Assistência Social	Andrea Barreto Paiva
	Marina Brito Pinheiro
	Claudia Baddini Curralero
	Denise Direito
	Elaine Cristina Lício
	Marco Natalino

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.

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

## ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

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 Federal de 1988 (CF/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 sufocado 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 dos últimos anos.

A comunidade de política da assistência social vê na formação do governo federal, em 2023, uma oportunidade para enfrentar uma série de contratempos surgidos ao longo dos últimos anos, buscando caminhos para o aprimoramento e a expansão das ofertas de benefícios e serviços e para o fortalecimento do Suas no sistema de proteção social brasileiro. Este 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 atual.

Para isso, dividimos o texto em duas seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, são discutidas questões e condições observadas na sociedade e que demandam um olhar especial da política de assistência social

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/assistenciasocial>

nos próximos anos, bem como 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 3, uma série de desafios são elencados para o cumprimento dessas agendas, visando à consolidação e ao aperfeiçoamento da política.

Espera-se que este capítulo possa oferecer subsídios para as novas gestões federal e estaduais – que se iniciaram em 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, somando-se a outras produções que já vêm apontando as fragilidades e as soluções possíveis para o desenvolvimento e a consolidação da assistência social como política de Estado e direito de cidadãs e cidadãos brasileiros.

## 2 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 em seu desenho e implementação em países como Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Panamá (Cechini, 2015).

Entretanto, algumas questões recentes têm tornado mais complexa a tarefa de assegurar a proteção social e o bem-estar da sociedade como um todo, o que, de certa forma, acaba pressionando a assistência social a ampliar seu escopo de atuação. Citemos, entre tais questões: i) as mudanças demográficas; ii) as mudanças climáticas; iii) a intensificação dos fluxos migratórios; iv) as mudanças no mundo do trabalho; e v) em nosso país, 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, a maior participação da mulher no mercado de trabalho, o aumento da urbanização e a maior penetração dos meios de comunicação de massa vêm propiciando uma consistente redução das taxas de fecundidade e o aumento da longevidade da população em geral (Wong *et al.*, 2018).<sup>2</sup> De um lado, a partir de 2010, a redução da fecundidade tornou-se um fenômeno generalizado, não havendo mais praticamente diferenças

---

2. Apenas com a pandemia de covid-19, observou-se mais recentemente uma redução da expectativa de vida da população brasileira.

regionais.<sup>3</sup> 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 fechando.<sup>4</sup> O envelhecimento da população amplia as demandas por assistência social com a provisão de diversos serviços<sup>5</sup> – 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 a finalidade de substituição de renda, é significativamente maior que o valor médio pago pelo Programa Bolsa Família (PBF), cuja finalidade é a complementação da renda.

Por seu turno, 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 extremos<sup>6</sup> 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 nos assentamentos informais de baixa renda.<sup>7</sup> 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 habitam territórios afetados por desastres (Brasil, 2021a). Essas ações vão

3. Como descrevem Wong *et al.* (2018, p. 33), 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”. Nos anos 2010, a média de filhos em todas as regiões era próxima a dois filhos. Note-se, ainda, que, contrariando os temores malthusianos de que o PBF 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-se as taxas de natalidade de beneficiárias e não beneficiárias do programa (Patrício, 2020).

4. Em 2021, a parcela de pessoas com 60 anos ou mais era de 31,2 milhões, passando de 11,3%, em 2012, para 14,7% da população. E, segundo Wong (2018), essa parcela representará 25% da população total em 2050.

5. Como pode ser observado na Tipificação de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009), existem serviços que têm como um dos seus principais públicos-alvo pessoas idosas, seja o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, os serviços de acolhimento voltados para idosos, entre outros.

6. 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.

7. Dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2022) 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 a destruição ou danificação de mais de 3 milhões de habitações. 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 Acselrad e Herculano e Pádua (2004).

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 esses momentos de choque.

Outro tema que tem chamado atenção em todo o mundo são os movimentos de deslocamento de pessoas. Apesar de crises migratórias não serem eventos históricos inéditos, a intensidade e a complexidade<sup>8</sup> que elas assumem, em várias partes do mundo, têm 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 e Waite, 2003). As particularidades do problema fazem com que alguns pesquisadores cheguem a abordar o tema em termos de *proteção social transnacional* (Faist *et al.*, 2015), 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 de pessoas migrantes fazem com que estas se sujeitem a riscos e vulnerabilidades específicos, sendo necessário um olhar especial e adaptações nos sistemas de proteção social para que eles possam atender adequadamente a esses públicos (Avato, Koettl e Sabates-Wheeler, 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, venezuelanos.<sup>9</sup> 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

---

8. 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 para 89,3 milhões, entre 1991 e 2021 (ACNUR, 2022).

9. Dados do Ministério da Justiça apontam que houve um crescimento de 24,4% de imigrantes registrados no Brasil entre 2011 e 2021 (Cavalcanti, Oliveira e Silva, 2021), sendo que, até o fim de 2021, havia cerca de 1,3 milhão 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 nas agências governamentais brasileiras.

de serviços de acolhimento específicos para esses grupos e a oferta de benefícios socioassistenciais.<sup>10</sup>

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 também precarização dos vínculos de trabalho. A demanda por maior flexibilidade nas relações de trabalho vem ocorrendo mesmo nos países desenvolvidos, e com mais intensidade naqueles em desenvolvimento, onde a informalidade das ocupações é a regra.<sup>11</sup> Nestes últimos, os sistemas de proteção social não alcançaram escala significativa, oferecendo, dessa forma, pouco (ou nenhum) acesso a políticas como as de seguridade social (Packard *et al.*, 2019). Esta situação se manifestou no Brasil, 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 de 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, 2022).

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 do Tempo de Serviço) ou transferências de renda nos casos de incapacidade laboral. No Brasil, a maior queda de ocupação durante a pandemia foi registrada no setor informal<sup>12</sup> (Corseuil *et al.*, 2021). Grupos mais vulneráveis, como mulheres, negros e jovens – tradicionalmente super-representados na informalidade –, foram os mais atingidos (Costa, Barbosa e Hecksher, 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-pandemia,<sup>13</sup> indicativo da volatilidade dessa forma de ocupação e da consequente demanda por adequações

10. O número de estrangeiros inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), entre 2012 e 2020, passou de cerca de 14 mil para quase 206 mil pessoas (Cavalcanti, Oliveira e Silva, 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.

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

12. 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. Todavia, 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 observado na pandemia de covid-19.

13. A ocupação informal obteve variação interanual de 21,9% dos empregados sem carteira no setor privado em junho de 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.

em nosso sistema de proteção para mitigação das múltiplas vulnerabilidades desse segmento de trabalhadores, apoiando as transições de trabalho e reemprego.

Embora não seja um país pobre, mas sim desigual,<sup>14</sup> o Brasil possui elevada parcela da população muito vulnerável à pobreza. Após a queda sustentada desta, entre 2003 e 2014, observam-se retrocessos, especialmente após a pandemia de covid-19. Segundo Souza, Hecksher e Osorio (2022), desde 2012, quando se iniciou a análise da pobreza com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, ela nunca foi tão expressiva quanto em 2021. Naquele ano, a taxa de pobreza para a linha de pobreza de R\$ 210,00 *per capita* mês chegou a 10,8% e a taxa para a linha de R\$ 105,00 *per capita*/mês a 6%.<sup>15</sup> Esse patamar foi alcançado mesmo considerando os valores recebidos por meio das transferências de renda sociais não contributivas como parte da renda familiar informada na PNAD. Ainda segundo os autores, foi possível observar um aumento de 2,8 pontos percentuais (p.p.) na taxa de pobreza entre 2012 e 2021, estimulada, principalmente, pela piora na distribuição de renda.

Por se voltar a política de assistência social para o atendimento das vulnerabilidades, as mudanças populacionais, climáticas e na estrutura do mercado de trabalho, aliadas à crise/estagnação econômica nos últimos e à desigualdade histórica e persistente, acrescentam tensões e a desafiam ainda mais. É 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 às 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: 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.

---

14. 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 a dos 50% mais pobres. Quanto à distribuição da riqueza, o 1% mais rico detém 48,9% da riqueza, enquanto os 50% mais pobres apenas 0,4% (Chancel *et al.*, 2022).

15. Valores praticados pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), vigentes em dezembro de 2021.



## 2.1 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 efetivadas por entidades privadas, geralmente confessionais, e que, mesmo quando cumpridas 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 entre 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 de 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 identificaram em governos estaduais o interesse político em manter mecanismos paralelos de gestão, com alocação de recursos em ações fora do Suas, pensadas e implementadas ao largo das 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 civil.<sup>16</sup> 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-dama,<sup>17</sup> o que explicita o quanto a superação do legado assistencialista ainda persiste como um desafio à sua consolidação enquanto política capaz de garantir um direito público subjetivo.

16. Para uma análise sobre o papel de regulação do Estado como construção de capacidades no contexto da política de assistência social, ver Bichir e Gutierrez (2019).

17. 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).

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 demandas desses fossem diversas daquelas dos demais cidadãos brasileiros. Cada política social – saúde, educação, habitação etc. – deve possuir mecanismos de inclusão dos mais pobres, tradicionalmente menos assistidos, mesmo pelas políticas universais.<sup>18</sup> De forma conexa, 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 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 necessários para a realização da autonomia do cidadão.

## 2.2 A ampliação das ofertas para além da garantia de renda

Embora a provisão dos serviços tenha caráter universal e deva estar disponível a quem deles necessitar, no Suas eles ostentam um considerável déficit de cobertura em relação aos benefícios que, com o PBF e o BPC, lograram alcançar parte expressiva do seu público-alvo nos últimos vinte anos. Os serviços seguem ainda em processo de reordenamento<sup>19</sup> 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 complexidade (Paiva, A. *et al.*, 2021).<sup>20</sup>

De um lado, muito se tem avançado no reconhecimento do direito a uma renda mínima, sobretudo após o advento da pandemia, quando mais de duzentos países implementaram, em caráter emergencial, programas de transferência de renda para enfrentamento dos efeitos econômicos do flagelo (Gentilini, 2022). 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 à CF/1988 no rol dos direitos sociais em 2021, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 114/2021. De outro lado, observa-se um enfraquecimento da oferta dos serviços socioassistenciais. Evidência disso é o seu crescente desfinanciamento: em 2021, o financiamento chegou a cerca de um

---

18. 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).

19. 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 denominações possíveis, claro. A nova ordenação é representada pelo Suas, incluindo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica (NOB), a tipificação dos serviços e outros regramentos congêneres.

20. Para compreender como os serviços socioassistenciais se organizam por nível de complexidade, ver apêndice A.

terço do que fora em 2014 (Paiva, A. *et al.*, 2022), e, para 2023, sofreu um corte de 95% na Lei Orçamentária Anual (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 a uma parcela significativa daqueles excluídos do sistema previdenciário. Ainda assim, persiste um contingente expressivo de indivíduos vulneráveis à pobreza – em virtude, entre outros fatores, da precariedade da inserção dessas pessoas no mundo do trabalho –, que representam um grande vazio de cobertura de nossas políticas de garantia de renda.

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 fortalecessem 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 de mais difícil estruturação fora dos grandes centros urbanos.

### **2.3 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, é 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*.<sup>21</sup> Esses temas se caracterizam por passar a ação das mais diversas áreas, desde a

---

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

saúde à política fiscal, e alguns deles já tiveram certo 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 a década de 1960, o tema ganhou um renovado protagonismo, devido ao aumento das denúncias de violações de direitos desse grupo, revelando a frágil capacidade do Estado de garantir proteção. Quanto ao segundo, ele se relaciona aos fenômenos recentes de intensificação dos deslocamentos de nacionais de países vizinhos para o Brasil, fugindo de crises econômicas, sociais e políticas.

Entre os temas, é possível que a questão de gênero tenha sido a que mais ganhou atenção das comunidades de política, mesmo que com intensidades muito diferentes. Houve avanços no movimento que pesquisadoras e pesquisadores 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 da Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>22</sup> No plano nacional, avançou-se na criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, com a finalidade de promover a transversalização de gênero nas políticas no âmbito do governo federal.<sup>23</sup> 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, com base no entendimento de que, apesar de as questões de gênero terem se tornado parte da agenda do governo federal, elas pouco se materializaram em ações concretas em determinadas áreas de políticas – incluindo-se 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 socioassistenciais, para que estes 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 o 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),

22. Esse movimento se traduziu, por exemplo, no desenho dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), 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 dezesseis objetivos da Agenda 2030.

23. Um debate mais aprofundado sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas no Brasil pode ser consultado no capítulo 9 – *Igualdade de gênero* – deste boletim.

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 já debatidos no âmbito da gestão da política de assistência social há alguns anos, como a 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 e a valorização de identidades não hegemônicas, como as populações 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 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 acrescentarem à democracia procedimental, baseada apenas no voto, iniciativas da democracia participativa,<sup>24</sup> as decisões governamentais se tornam mais permeáveis e aderentes aos interesses da população.

#### **2.4 Estado informatizado e 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

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".

aspectos a relação Estado-sociedade. Atualmente, utilizam-se soluções informatizadas para intermediar solicitações 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 no setor se beneficiaram da adoção do suporte de computadores e da internet para simplificação ou melhor conhecimento da realidade brasileira. As dimensões dessa digitalização devem ser pensadas a partir de seus múltiplos impactos, considerando-se 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 seguidas de novas formas de concessão, treinamento e 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 aplicativos pode, por exemplo, eliminar a fila física inicial. No entanto, caso não se adêquem 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 (Direito, Koga e Licio, 2022).

Em virtude de esses processos internos serem, 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, em vez de proporcionar agilidade, pode gerar negativas inconsistentes de benefícios.<sup>25</sup> Por se tratar de procedimentos complexos e de baixa transparência, uma das primeiras consequências é a dificuldade da população em compreender exatamente onde está o problema e conseguir atuar para a liberação de benefícios solicitados. Uma das soluções encontradas tem sido a crescente judicialização,<sup>26</sup> principalmente

25. O indeferimento excessivo de requisições de benefícios em função do uso de robôs e algoritmos já foi noticiado de diferentes formas. Ver, por exemplo: <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>.

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

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 se garantir que os benefícios socioassistenciais fossem pagos àqueles que efetivamente tivessem direito. Nesse contexto, é crescente a adoção de rotinas de batimentos contínuos<sup>27</sup> e cada vez mais complexos entre bases de dados administrativas. Essa tem sido prática amplamente adotada tanto para a concessão do BPC quanto do PAB, cuja tônica foi a checagem e a confirmação da situação financeira dos requerentes, dados inicialmente informados no Cadastro Único.<sup>28</sup> No entanto, o uso excessivo e indiscriminado de bases pode acarretar exclusões indevidas de beneficiários, em função da própria inconsistência ou desatualização nas bases de dados selecionadas para se 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 a justificativa de se 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, consiste em compreender e considerar o hiato digital da sociedade brasileira quando se implementam 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 maneira, 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, evitando-se eventuais injustiças e desatendimentos.

---

27. Um exemplo brasileiro foi na adoção do Auxílio Emergencial, em que houve um crescimento de batimentos, de modo a se verificar se os dados informados no Cadastro Único ou no ExtraCad estavam de acordo com os existentes em outras 26 bases administrativas, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged (Banco Mundial, 2021; Paiva, A. *et al.*, 2022).

28. Para mais informações sobre o processo do uso de dados para controle e redução de pagamentos indevidos, ver Paiva, A. *et al.* (2022).

Apesar de desafiantes, os aspectos anteriormente levantados não devem ser considerados impeditivos para a digitalização das políticas sociais, visto que há inegáveis possibilidades no sentido de se dar maior agilidade e ampliar a abrangência no atendimento. Esses são apenas desafios a serem levados em conta nas práticas do atendimento, na prestação de serviços e nos processos de solicitação e implementação de benefícios socioassistenciais, conforme detalhado na seção 3.

### 3 DESAFIOS

A ampliação das vulnerabilidades das mais diversas ordens, em virtude do enfrentamento da crise econômica neste pós-pandemia, suscita novas e velhas agendas – de que são exemplos a digitalização de políticas sociais e o modelo de assistência social, respectivamente –, as quais colocam em xeque os tradicionais modelos de proteção social e pressionam a ampliação das ofertas da assistência social, assim como suas necessidades 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, para o atendimento aos novos públicos e a situações de vulnerabilidade decorrentes do agravamento das condições sociais sinalizadas.

#### 3.1 Fortalecimento institucional do Suas

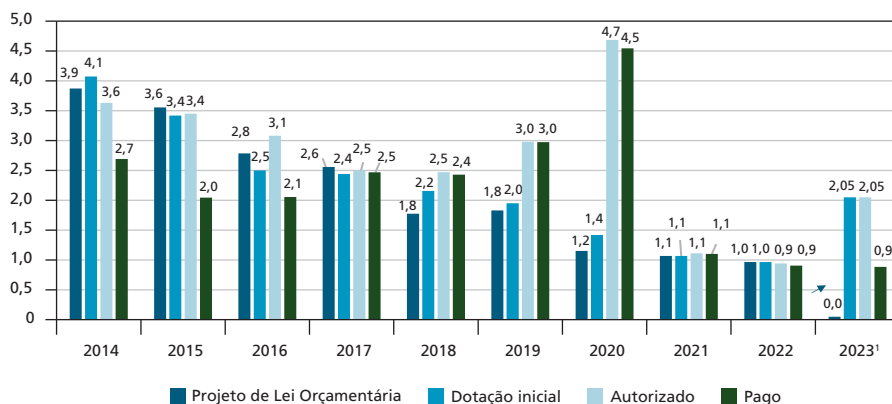
##### 3.1.1 Financiamento federal de serviços e benefícios

O financiamento da política de assistência social continua apresentando gargalos importantes para a operacionalização do Suas. O limite de gastos imposto pela EC nº 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 à qual pertencem 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 1 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 para 2022 – o que já era pouco –, o PLOA apresentado 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 sugerido para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais



pele Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para 2023, que foi de R\$ 2,5 bilhões,<sup>29</sup> percebe-se que o montante proposto não chegou 2% deste valor.

**GRÁFICO 1**  
**Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do Suas (2014-2023)**  
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>.

Elaboração dos autores

Nota: ¹ Volume de recursos autorizados e pagos até 20 de junho de 2023.

Obs.: 1. Valores em reais correntes.

2. Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) entre 2014 e 2017, ações 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018, ações 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) entre 2019 e 2023, ações 219E e 219F; e iv) em 2020, também foi considerada a ação 21CO (apenas referente do programa 5031 – Proteção Social no Suas).

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, por exemplo, a cidade de São Paulo. Nesses, as oscilações na gestão federal dos recursos tendem a ser menos sentidas. 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 Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), e eventualmente podem levar à redução dos atendimentos ou até ao fechamento de unidades. Em outros termos, a política enfrentou recentemente um cenário de abandono.

29. Resolução CNAS nº 78, de 29 de julho de 2022.

Nos últimos anos, a falta de recursos orçamentários na PLOA foi contornada, em parte, ao longo da execução do orçamento, por meio de legislações do Congresso Nacional que suplementaram os recursos necessários para o funcionamento do Suas ou através dos recursos extraordinários no período da pandemia, entre outras soluções (Paiva, A. *et al.*, 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 Suas<sup>30</sup> ampliaram sua participação nos gastos discricionários do sistema de 3% em 2018, para 16% em 2020, incluindo-se nesse montante os gastos extraordinários para enfrentamento da covid-19 (Paiva, A. *et al.*, 2021). Por seu turno, em 2021 e 2022, as emendas parlamentares foram responsáveis, respectivamente, por 16% e 21% destes gastos discricionários.<sup>31</sup> É importante notar que a maior parte desses recursos se originaram das emendas de relator, prática de gestão orçamentária que a mídia denominou “orçamento secreto”, por meio do qual 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 ocorria 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 (Paiva, A. *et al.*, 2020; 2021; 2022). Conforme o gráfico 1, 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, consequentemente, retiraram parcela considerável do orçamento das mãos do órgão gestor da política no nível nacional e do sistema deliberativo que 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 igualmente a população brasileira. O cofinanciamento federal é ferramenta central para a coordenação federativa da política (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020) e, por isso, os entraves na gestão orçamentária da União geraram riscos reais de desarticulação do Suas enquanto sistema nacional.

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

31. De acordo com dados extraídos do Siga Brasil.

Além disso, os repasses federais aos estados e municípios – sob critérios pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – são um mecanismo importante diante das desigualdades regionais resultantes da interação entre a capacidade fiscal do ente federado e a demanda de seus habitantes por proteção social. A crescente preponderância de emendas na composição dos gastos federais levou ao risco de se reproduzirem – ou, em última instância, até mesmo se agravarem – as profundas desigualdades já existentes.

Há, todavia, a expectativa de que alguns dos condicionantes da crise orçamentária e financeira do sistema possam ser amenizados nos próximos anos, dados dois acontecimentos recentes. Um deles é a decisão do Supremo Tribunal Federal (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 LOA. Apesar dessa decisão, têm sido noticiadas 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 maneira como a gestão orçamentária no governo federal se dará no curto prazo.<sup>32</sup> Nesse sentido, é importante atentar para essas dinâmicas políticas e seus efeitos na assistência social.

O outro acontecimento é a volta ao governo federal, em 2023, de atores políticos que estiveram historicamente atrelados à criação do Suas (Gutierrez, 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 seis meses o valor autorizado nos doze meses anteriores do governo Bolsonaro. Além disso, ciente dos desafios de longo prazo para o financiamento sustentável das políticas sociais, o governo Lula também envidou esforços para a revisão do conjunto de regras fiscais estabelecidas pela EC nº 95/2016. O resultado foi a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 93/2023, que cria novas diretrizes para a política fiscal do governo federal.

Não cabe aqui um exame minucioso dos aspectos positivos e negativos do novo regime fiscal aprovado em agosto de 2023, até porque trata-se de um arcabouço complexo, cheio de exceções, gatilhos (travas) que expressam as difíceis negociações entre o Executivo e o Legislativo no tema da austeridade fiscal. Mas, ecoando as

---

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/na-busca-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>.

primeiras análises, cabe destacar seu viés restritivo que não contribui para a retomada do crescimento econômico. Ainda que o novo regime seja melhor do que o teto constitucional de gastos instituído em 2016, pois há uma margem para aumentar o gasto primário real, ele proporcionou uma flexibilidade insuficiente, embora não desprezível (Batista Junior, 2023).

Assim, não é suposto que o novo arcabouço fiscal propiciará as condições para superar as lacunas que ainda se observam na oferta dos serviços socioassistenciais. Mesmo que o montante da recomposição realizada no início do ano se aproxime dos valores praticados antes das crises que afetaram a economia e as políticas públicas no país, trata-se de recursos 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, os quais contam com mecanismos mais sustentáveis de financiamento.

Nesse ponto, vale lembrar a iniciativa de alguns atores políticos, organizações e ativistas da comunidade de política de assistência social em advogar a favor da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 383/2017, de autoria do deputado Danilo Cabral, que recomenda que os gastos relacionados aos serviços socioassistenciais e outras ofertas do Suas sejam transformados em despesa obrigatória, garantindo que 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) 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 levaria os estados a participarem mais ativamente no financiamento do sistema, em um contexto atual em que as gestões estaduais têm um papel tímido na destinação de recursos para os serviços socioassistenciais, para os quais em tese deveriam contribuir. Também evitaria que alterações nos projetos dos grupos políticos na gestão do governo federal colocassem 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 que dê conta dos investimentos necessários para que o Estado seja responsivo não apenas quanto a antigas e perenes questões sociais do nosso país, como também no que concerne a novas facetas das desigualdades e dos riscos e vulnerabilidades vividos pela população, algumas delas apontadas ao longo desta publicação.

### 3.1.2 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 das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

O Brasil se configura por uma bem-sucedida adoção das IPs, considerando-se 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 CNAS e as doze conferências nacionais ocorridas desde 1994<sup>33</sup> 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 9.759, de 11 de abril de 2019, foi a face mais visível e evidente desse processo, ao extinguir conselhos e colegiados que atuavam junto à administração pública federal ou colocar limitações para eles. Por estar previsto em lei específica, o CNAS não foi diretamente atingido, mas teve prejuízos colaterais, como ter que recriar todos os anos comissões de apoio para seu funcionamento, já que elas 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, de conhecimentos específicos que aportam ou mesmo do suporte logístico dos encontros (Avelino, Alencar e Costa, 2017; Almeida, Vieira e Kashiwakura, 2020). A postura menos receptiva em relação às contribuições advindas dos fóruns de participação (Direito, 2021) pode significar uma perda na qualidade do debate, por conseguinte, das decisões e, em última análise, redundar na inadequação ou ineficiência na implementação da política.

A partir da necessária recomposição orçamentária, conforme tratado no subseção 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

33. Apesar de a CF/1988, em seu art. 204, prever os mecanismos de participação, estes foram detalhados e adquiriram corpo e competências mais claras a partir da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Loas). A primeira reunião do CNAS ocorreu em 1994, e a I Conferência Nacional, em 1995.

necessário restabelecer os mecanismos de participação – conselhos e conferências –, bem como os de descentralização decisória, a exemplo da CIT, visto que a atuação desse conjunto é relevante para a articulação e coordenação nacional da política de assistência social (Almeida e 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, 2013; Gurza Lavalle, Houtzager e 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, dos custos ou mesmo do desconhecimento dos mecanismos e das regras de participação, são representados por outros segmentos.<sup>34</sup>

Portanto, é necessário estabelecer mecanismos de estímulo contínuo à participação e articulação desses segmentos, não apenas 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 a plena realização do controle social da política, contribuindo para a compreensão do sistema e o aprendizado de como podem ser demandadas melhorias e avanços no atendimento.

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 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 PBF pelo PAB, não foram discutidas previamente pela CIT. Sem a articulação com os entes subnacionais e a incorporação de suas perspectivas, não são de se estranhar as

---

34. Por exemplo, na assistência social sempre foi comum entidades e organizações da sociedade civil exercerem a representação dos usuários.

inúmeras dificuldades de envolvimento da rede socioassistencial na implementação dessas iniciativas (Paiva, A. *et al.*, 2021; 2022).

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 continuar o inacabado processo de qualificação e expansão das ofertas, que demandam as principais pactuações realizadas até hoje na CIT e delas já foram alvo. Sinal dessa perda de importância está na redução da frequência de suas reuniões e pactuações. Em 2013, em um contexto mais favorável ao cofinanciamento federal e ao debate federativo, foram realizadas 21 pactuações. Em 2021, foram apenas cinco. Quanto às reuniões, se entre 2000 e 2011 se observou uma média de 8,6 encontros ao ano (Palotti e Machado, 2014), em 2021 registrou-se apenas 4 (Paiva, A. *et al.*, 2022).

Como resultado, o cenário, ao fim do governo Bolsonaro, era de enfraquecimento do pacto federativo na gestão do Suas e centralização das decisões pelo 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 a gestão da política, é possível ocorrer o retorno das desigualdades regionais na estruturação das ofertas socioassistenciais no país que havia antes do Suas ou até mesmo se tornarem ainda maiores. Portanto, uma das medidas prioritárias a serem tomadas pela nova gestão federal da política nos próximos anos é a recuperação e o fortalecimento da institucionalidade da CIT e da sua atuação orgânica junto às Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), de maneira a retomar a participação dessa comissão no processo decisório das agendas centrais da assistência social.

Algumas ações já vêm sendo conduzidas com esse objetivo pelo novo governo Lula, as quais 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 se tem ressaltado o papel do CNAS enquanto 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, e 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 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.

### 3.1.3 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: o Cadastro Único e o Prontuário Eletrônico do Suas.<sup>35</sup> O primeiro intermedia a relação do Estado com o cidadão como instrumento central para obtenção de benefícios socioassistenciais. Por seu turno, 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 Proteção e 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 benefícios socioassistenciais, por exemplo, o PBF e o BPC, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o acesso à moradia popular etc.<sup>36</sup> O Cadastro Único possui um histórico de mais de vinte anos,<sup>37</sup> 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 segura de dados, 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 e Lício, 2022).

As inovações tecnológicas também avançaram em múltiplas direções, e é necessário que o Cadastro Único se atualize, sem perder as capacidades adquiridas

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

36. Informações sobre o funcionamento básico do Cadastro Único e os programas que o acessam podem ser consultadas em Direito, Koga e Lício (2016).

37. O Cadastro Único foi instituído pelo Decreto nº 3.877/2001.



ao longo dos anos. A pandemia de covid-19 e a necessidade de instituição de mecanismo que permitisse identificar rapidamente as famílias que entravam em precariedade financeira demonstraram a necessidade de se criar 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 se tenham observado limitações,<sup>38</sup> a experiência abriu caminhos para se pensar no uso de tecnologia em prol do cidadão, como forma de acesso ao benefício. Em consequência, após o lançamento do PAB, essa ferramenta foi incorporada ao aplicativo do Cadastro Único como um cadastro prévio, que permitisse às gestões municipais planejar o atendimento, para complementação do cadastramento das famílias. No entanto, o pré-cadastro cumpriu o papel de mostrar o gargalo no processo de cadastramento. Segundo o então Ministério da Cidadania, em agosto de 2022, eram 470 mil pessoas nessa fila virtual, sendo que o ministério ampliou para 240 dias a possibilidade de atendimento e a 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 forma desigual, considerando-se classe social, região e até mesmo o tipo de equipamentos – computadores e celulares – que a população utiliza. Segundo os dados da Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros (Cetic), mesmo que exista uma tendência de redução de desigualdades, a exclusão digital ainda segue a lógica da pobreza, sendo maior nas classes mais baixas, entre pessoas pretas, nas regiões Norte e Nordeste, e se apresentando mais significativamente no meio rural (Brasil, 2023). Além disso, as pesquisas apontam que a inclusão digital nas classes mais pobres se dá pelo aparelho 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 possuem 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

---

38. 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.

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 ser plenamente cumprida 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 o usuário 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, com 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 ensejaria ganhos de sinergia e de resultados, em comparação 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 Único e/ou para estudos correlatos. Esse processo precisa ser pensado e implementado de forma bastante rigorosa e participativa, a fim de que não haja perdas quanto a 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 aplicativo.

Essa também é uma oportunidade para compatibilização de conceitos com os programas usuários, para que o Cadastro Único 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 deficiência),<sup>39</sup> que é computada para fins de apuração da renda *per capita* familiar no Cadastro Único<sup>40</sup> e dificulta o acesso ao PBF, por exemplo.

Em relação ao Prontuário Eletrônico do Suas, alguns avanços 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

39. É 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.

40. 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.

outros atendimentos de fora, o que inviabiliza o seu acompanhamento e dimensionamento. Mais importante que isso, dados extraídos desse sistema<sup>41</sup> 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 do Suas precisa ser ampliado e seu uso incentivado, a fim de que se consolide como instrumento central na gestão da política, sem que seja um gargalo para o aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação.

Esses sistemas e instrumentos de monitoramento demandam infraestrutura tecnológica robusta e recursos humanos especializados para 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 compõem 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 capaz de oferecer suporte adequado para a ampla utilização dos sistemas de vigilância socioassistencial e gestão da política, são restritas as possibilidades do uso de determinadas TICs no aprimoramento da oferta dos serviços socioassistenciais.

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

A PNAS consolida uma abordagem da proteção social com enfoque nas vulnerabilidades e nos riscos, além do apoio ao desenvolvimento das capacidades de famílias e indivíduos de 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 afetados por essas situações.

A política ressalta a existência de uma série de riscos<sup>42</sup> 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

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

42. Bronzo (2009) destaca que os riscos estão relacionados a uma multiplicidade de situações que podem gerar efeitos negativos na qualidade e nas 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).

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 e Fontoura, 2019), além do foco excessivo da PNAS na família, na qual a matricialidade sociofamiliar é apresentada como um dos pilares (Miotto, Campos e 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, a exemplo das 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 à autonomia impostas por companheiros que limitam o seu acesso a bens e recursos econômicos e educacionais, à 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 do ponto de vista formal, seja na prática cotidiana em unidades socioassistenciais que compõem 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 acaba por impedir que muitas mulheres consigam, de fato, conquistar o seu direito à autodeterminação.<sup>43</sup>

Em relação às pessoas indígenas, um debate duradouro no que concerne à necessidade ou não de contar com serviços ou unidades socioassistenciais específicas para esse público faz 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 caminhe a passos lentos. O Cadastro Único foi pioneiro ao estabelecer protocolos específicos

---

43. Em 2019, último ano em que a PNAD Contínua coletou essa informação, as mulheres dispndiam 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 dispndiam 10,5 horas nas mesmas atividades (dados disponíveis 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, elas não têm acesso a serviços que ofereçam alternativas de cuidados, sejam públicos ou privados (Moreira e Moser, 2019).

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 dez 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,<sup>44</sup> e somente no ano seguinte foi possível aprovar diretrizes nacionais para o atendimento de pessoas LGBTQIA+ no Suas, mesmo sendo esse público um dos prioritários do Paeifi.

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 modo prático, 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 estes poderem de fato incorporar tais temas no cotidiano de trabalho e consigam identificar aspectos de sua atuação que reproduzam desigualdades, em vez de combatê-las.<sup>45</sup>

### 3.1.5 Coordenação intersetorial e intrapolítica

O protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas (Resolução CIT nº 7/2009) define procedimentos para a gestão integrada do BPC, do PBF 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 a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. E, nessa perspectiva, cabe observar que tanto as condicionalidades do PBF 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 às famílias manterem seus filhos na escola, ou aos adultos encontrarem empregos ou meios de geração de renda.

44. 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-antiores/sus-suas-sem-racismo>.

45. 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/>.

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

O desenho dos programas de transferência de renda prevê, no Brasil, o acompanhamento das condicionalidades, na perspectiva de se reforçar o acesso a direitos sociais básicos, como saúde e educação.<sup>46</sup> 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 experiência vivenciada pelas famílias, a transferência de renda não será, possivelmente, suficiente para o seu enfrentamento. As famílias mais pobres têm maiores dificuldades de acesso à educação e, conseqüentemente, a empregos formais, à saúde, a moradias adequadas e ao 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 às vulnerabilidades das famílias – identificadas no Cadastro Único, no Prontuário Eletrônico do Suas e em outros instrumentos da política, na forma de moradias decentes, acesso à universidade e qualificação profissional, esporte, cultura e lazer, por exemplo –, pode 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 a quem possui obstáculos mais significativos para buscar os serviços públicos.

---

46. As condicionalidades do PAB, 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 nacional de vacinação; e o acompanhamento do estado nutricional dos beneficiários de até 7 anos de idade incompletos e pré-natal para as beneficiárias gestantes.

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 ótica de oferta ou facilitação do acesso a outras políticas, em uma visão multidimensional do enfrentamento da pobreza. Os atendimentos que acontecem nos Cras, ainda que não avaliem a necessidade de ingresso no Paif, podem identificar a necessidade da intervenção de outras políticas ou de outras áreas da assistência social, gerando referências dentro da mesma rede socioassistencial e encaminhamentos para outras redes de políticas. No entanto, para que as referências e os encaminhamentos se efetivem em novos acessos às famílias e indivíduos, deve haver um esforço de coordenação, tanto dentro da própria assistência como intersetorial, e, para isso, faz-se necessário o desenvolvimento de mecanismos de gestão – sistemas, protocolos e orçamentários – que facilitem e promovam a articulação e coordenação intra e interpública.

### 3.1.6 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 de 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 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 ministerial,<sup>47</sup> 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, formal ou informalmente, como observado pela pesquisa do Censo Suas 2021.<sup>48</sup>

47. As parcerias intraministeriais também geraram produtos que se tornaram referência em suas áreas de conhecimento, destacando-se a construção conjunta da Sagi com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Censo Cras (posteriormente Censo Suas), em 2007 (Ferrarezi, Jannuzi e Montagner, 2016, p. 27).

48. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

Mesmo com esses avanços, muito ainda necessita ser aprimorado. A política não conta, nas unidades socioassistenciais, com instrumentos amplamente adotados que coletam 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 poderiam 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 Suas 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 foi criado.

Enfim, não só não é possível observar avanços significativos, mas também retrocessos. Tem-se observado, nos últimos anos, a redução do investimento federal em instrumentos e equipes dedicadas às atividades de M&A e vigilância socioassistencial. Os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Suas, o principal instrumento de financiamento federal das atividades de vigilância e M&A, chegaram a ser zerados na LOA de 2020.<sup>49</sup> O baixo aporte federal pode acarretar prejuízos importantes. Municípios menores, por exemplo, que contam com um volume de arrecadação mais baixo e por isso têm 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.

---

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



### 3.1.7 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, consequentemente, para a consolidação do Suas. Os trabalhadores com vínculos permanentes<sup>50</sup> 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 segundo dados Censo Suas realizados entre 2011 e 2021. Nos Creas, a proporção de trabalhadores com vínculo permanente é maior, mas, ainda assim, é de 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 possibilita o aprimoramento através da experiência e de evidências coletadas pelas trabalhadoras e trabalhadores ao longo do seu cotidiano laboral. Por fim, há evidências de situações em que contratações são 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 têm conduzido a gestão de recursos humanos no Suas.<sup>51</sup>

Também porque a precarização dos vínculos trabalhistas na assistência é um obstáculo, a educação permanente continua sendo uma ação estratégica para o Suas. No entanto, a principal iniciativa nacional na área, o CapacitaSuas,<sup>52</sup> 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

50. 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.

51. Como ressalta o TCU (2018), em auditoria realizada em cidades do Centro-Oeste e Nordeste do país, é notório que a gestão de recursos humanos nas administrações municipais e estaduais está longe das diretrizes estabelecidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas). O TCU instou a SNAS a monitorar a contratação de funcionários não apenas fora dos padrões emanados pela NOB-RH/Suas, como em alguns casos violando a legislação trabalhista.

52. 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.

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 estaduais.<sup>53</sup> 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-RH/Suas; 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 Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) foi fundamental para a produção de conhecimento, formação profissional e inovação na área de saúde coletiva. Nesse sentido, cabe refletir sobre a relevância da criação e do 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 organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas e invistam no trabalho conduzido por esses atores estatais e não estatais.

Por fim, convém 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 governo.<sup>54</sup> 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 os 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.

---

53. 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.

54. A NOB-RH/Suas 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.

## 3.2 Adensamento das ofertas

### 3.2.1 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,<sup>55</sup> e as vagas em serviços de acolhimento aumentaram 48% de 2012 a 2021.<sup>56</sup> Além disso, foi possível observar um importante movimento de redução de desigualdades regionais na oferta (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Licio *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 possuírem os maiores contingentes de população economicamente vulnerável no país,<sup>57</sup> 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 analisam 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%).<sup>58</sup> Para garantir que todas as cidades tenham cobertura integral da sua população em situação de pobreza, seria necessário implantar 993 unidades públicas de proteção básica no Nordeste e no Norte.<sup>59</sup> 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 se

55. Dados do Censo Suas apontam que os Cras passaram de 4.049, em 2007, para 8.471, em 2021, saltando de 3.151 municípios para 5.520 com esse tipo de unidade pública. Os Creas evoluíram de 1.200 para 2.782, indo de 1.082 para 2.528, entre 2008 e 2021.

56. Censo Suas 2012-2021.

57. O Nordeste e o Norte concentravam, em dezembro de 2021, 54,1% das famílias com renda mensal familiar *per capita* de até metade do salário mínimo inscritas no Cadastro Único.

58. A cobertura se refere à porcentagem de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo inscritas no Cadastro Único referenciadas pelos Cras (considerando-se os dados do Cadastro Único do mês de dezembro de 2021). O cálculo do número de famílias referenciadas por cada unidade de Cras, por sua vez, se baseia nas diretrizes estabelecidas pela NOB/Suas 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 (por exemplo, municípios com até 20 mil habitantes devem instalar unidades de Cras com capacidade de atendimento de até 2.500 pessoas). Vale mencionar que, em 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 a um número de famílias de baixa renda acima daquelas identificadas no Cadastro Único.

59. Considerando-se uma taxa de cobertura ideal de 100% das famílias inscritas no Cadastro Único com uma renda de até meio salário mínimo, 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 um Cras com capacidade de atendimento de 2.500 famílias, mas que tem 5 mil famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único, deveriam ser instaladas duas unidades, para garantir a cobertura de todas as famílias com essas características existentes no município.

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 contassem com Cras suficientes para dar conta da demanda estimada.

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 de 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 pouco avançou, revelando as dificuldades de se envolver as gestões estaduais na execução da política de assistência social.<sup>60</sup> Algumas alternativas têm sido aventadas nos mais diversos fóruns de debate da comunidade de política, entre as quais duas 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 (por exemplo, ônibus e 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 do acolhimento, para além da redução dos vazios de cobertura dos serviços já implementados, também é fundamental dar continuidade ao processo de reordenamento daqueles destinados a crianças e adolescentes, de maneira a se 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. Em um 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 unidades,<sup>61</sup> frente à perspectiva de uma demanda crescente relacionada à transição

---

60. Estudo de Licio *et al.* (2021b) 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).

61. Enquanto o valor do cofinanciamento federal para as unidades de acolhimento para crianças e adolescentes é de R\$ 500,00 por vaga (Resolução CNAS nº 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 a junho de 2022 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), obtidos via Lei de Acesso à Informação.

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, da falta de insumos, como remédios e fraldas geriátricas, da 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. O serviço tem entre seus objetivos aproximar pessoas com algum grau de dependência e/ou deficiência dos atendimentos ofertados pelos Cras, buscando identificar as potencialidades dessas pessoas e oferecer oportunidades para o seu desenvolvimento, assim como contribuir para o aumento da capacidade das famílias e da comunidade de oferecer os apoios necessários para uma vida digna, o que inclui intermediar o acesso a 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 um importante incentivo para que as gestões municipais passassem a adotar o modelo proposto nacionalmente para o Suas e seus serviços, e continuam a ser. Sem estes recursos, haverá dificuldades em promover a ampliação necessária da oferta frente às novas demandas de proteção social que devem surgir no futuro.

Por sua vez, 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 e desenvolver ações voltadas para a superação das situações que levaram à violação de direitos. Ele pode ser ofertado tanto por unidades públicas (Centros Dia<sup>62</sup> 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 Suas,<sup>63</sup> seguidas pelos Creas, com 10%, e os Centros Dia, com 3%.

---

62. 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 os cuidadores dessas pessoas as atividades de cuidado, contribuindo não apenas para o bem-estar das pessoas dependentes, mas também com aquelas que ofertam o cuidado nas famílias.

63. Dados do Censo Suas referentes aos atendimentos nos serviços realizados no mês de agosto de 2021 em unidades de Creas, Centros Dia e OSCs.

As OSCs têm um papel fundamental ao complementar e qualificar este serviço, através de sua *expertise* construída nos longos anos em que atuam no apoio a pessoas com deficiência (PcDs) e idosas, em um 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 hoje 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.

Conseqüentemente, observa-se a necessidade de promover um maior investimento no serviço ofertado nas unidades públicas, de maneira a se promover uma maior equalização em sua execução, 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 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 têm no empoderamento das famílias, houve pouco investimento na construção desses centros ao longo desses dezoito anos de atuação do Suas: existem apenas 134 unidades em todo o Brasil, segundo o Censo Suas 2021.

### 3.2.2 Racionalização do PBF: 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 BPC para idosos e pessoas com deficiência,<sup>64</sup> bem como do PBF. Adensadas pela experiência do Auxílio Emergencial na pandemia, tais iniciativas mostraram ao país sua efetividade, seja no caso de quem tenha uma situação que o impeça de exercer atividades laborais; seja no caso de pessoas que, mesmo exercendo alguma atividade laboral, não consigam obter renda suficiente para satisfazer necessidades

64. Independentemente da alcinha BPC-pessoa com deficiência, o benefício atende a pessoas com funcionalidade reduzida em geral, incluindo autistas, nos termos da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), elaborada pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

básicas; seja no caso 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/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 terem sido ampliados o valor do benefício e o número de famílias beneficiárias, o 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 geram 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 renda.<sup>65</sup>

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, pelo cidadão, das regras e dos 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 desigualdade, além de criar injustiças. Segundo as regras originais de concessão do PAB, uma família unipessoal recebia exatamente o mesmo valor (R\$ 600,00) 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\$ 120,00, e considerando-se 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 MDS 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 novembro de 2021, para 25,8% (5,3 milhões), em setembro de 2022, o que compromete a efetividade dos

---

65. Dispositivo que versava sobre essa questão foi incluído em emendas, na Câmara de Deputados, na tramitação da medida provisória que instituiu o PAB, mas não foram aprovadas na versão final da lei.

demais programas que o utilizam para selecionar seus públicos. Por essa razão, ainda na gestão Bolsonaro, foi iniciada uma averiguação das famílias unipessoais, de modo a se investigar o fenômeno em dezembro de 2022 e,<sup>66</sup> em 2023, já na gestão Lula, foi criado um programa<sup>67</sup> que tem como um dos seus objetivos realizar a revisão do cadastro das 8,2 milhões de famílias unipessoais presentes no Cadastro Único, 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 esse 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, Bartholo e Osório, 2019). Uma série de estudos traz propostas com esse viés, com base na constatação de que a primeira infância é a fase da vida para a qual os investimentos trazem maior potencial de retornos futuros (Soares, Bartholo e Osório, 2019; Paiva, L. *et al.*, 2021). Vale dizer que o PBF 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 hoje reproduzidas pelas 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, Bartholo e Osório, 2019).

Embora a renda básica de cidadania conste em nosso ordenamento jurídico há quase duas décadas, na forma da Lei nº 10.835/2005, esta 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, auxílio caminhoneiros e taxistas), que fragmentam e desorganizam uma estratégia mais abrangente e equitativa de enfrentamento da pobreza.

66. Averiguação Cadastral Unipessoal, disciplinado pela Instrução Normativa Conjunta/Secad/SE/Seds/Senarc/MC nº 06, de 20 de dezembro de 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes/in-ave-rev/INSTRUONORMATIVACONJUNTAN6\\_MC\\_SE\\_SECADSEDS\\_SENARCANEUNI.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes/in-ave-rev/INSTRUONORMATIVACONJUNTAN6_MC_SE_SECADSEDS_SENARCANEUNI.pdf).

67. O Procad/Suas, os detalhes sobre esse programa serão discutidos em edições posteriores desta publicação.



Aliadas importantes 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, da vacinação e da 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 das 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 de 2022.<sup>68</sup> Nessa perspectiva de reforço de acesso a direitos, o acompanhamento desses novos públicos tende a aumentar o monitoramento do acesso à pré-escola, bem como da conclusão do ensino médio pelos 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 a garantia da oferta e o 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 (Paiva, L. *et al.*, 2021; 2022) –, da implantação de novos sistemas de informação – caso do novo Sistema Presença, no Ministério da Educação (MEC) – ou da 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,

68. Segundo dados do MDS. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_auxilio\\_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim\\_PAB\\_Informa\\_876.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_auxilio_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim_PAB_Informa_876.html).

para 67% em 2022; e na saúde, caiu de 78%, em 2019, para 70% em 2022.<sup>69</sup> A reativação do papel das condicionalidades passa, portanto, pelo restabelecimento e pela consolidação da parceria do MDS com os ministérios da Saúde e da Educação, de forma a ser resgatado seu papel estratégico na ruptura do ciclo intergeracional de pobreza das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda.

Não menos importante que o desenho e as concepções que fundamentam a gestão de tais programas, 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 na sua gestão (Paiva, A. *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,<sup>70</sup> o apoio à gestão descentralizada (IGD) e o sistema de condicionalidades, essenciais para coordenar a atuação dos gestores estaduais e municipais responsáveis pela sua execução local.

### 3.2.3 BPC: as encruzilhadas da gestão eficiente *versus* o acesso ao direito

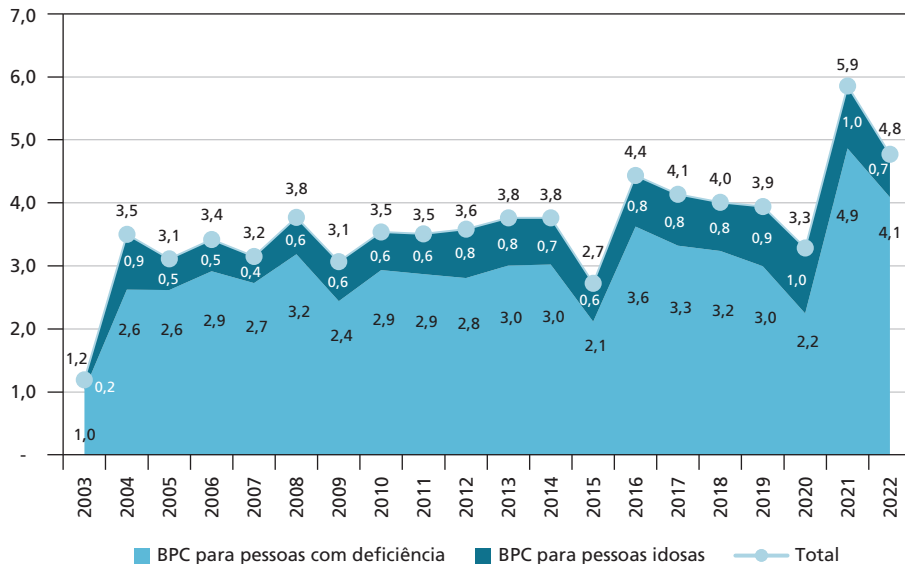
Em relação ao BPC, a dificuldade de acesso ao benefício por parte da população vulnerável permanece um dos grandes desafios, destacado em edições anteriores deste periódico (Paiva, A. *et al.*, 2022). Cabe ressaltar, primeiramente, que o aumento da pobreza resultou no crescimento da demanda por este benefício. Ademais, a pandemia de covid-19 foi responsável por grandes períodos de suspensão das perícias médicas e das avaliações sociais (Paiva, A. *et al.*, 2022). A isso se soma um quadro de falta de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social (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 (Sprev), do então Ministério da Economia, 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 um ano para conseguir o benefício. Um desrespeito não só ao cidadão que tem direito, como também ao acordo judicial entre a União, o antigo Ministério da Cidadania (hoje

69. Fonte dos dados de 2019 (CGU, 2021). Para 2022, os dados da Educação estão disponíveis em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_auxilio\\_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim\\_PAB\\_Informa\\_876.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_auxilio_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim_PAB_Informa_876.html). Já os dados da Saúde (PAB na Saúde) estão disponíveis em: <https://auxiliobrasil.saude.gov.br/>.  
70. Em relação aos desafios concernentes ao fortalecimento do Cadastro Único e ao apoio à gestão descentralizada, foi criado recentemente o Procad/Suas, com o objetivo de qualificar as informações sobre as famílias coletada através desse instrumento.

MDS), o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria-Pública da União (DPU),<sup>71</sup> 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 noticiada,<sup>72</sup> revelando os percalços 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 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 2022,<sup>73</sup> a 68 mil 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 2**  
**Média mensal de indeferimentos do BPC, por ano (2003-2022)**



Fonte: SpreV, por meio da Lei de Acesso à Informação.

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

72. Dados coletados pelo Portal Metrôpoles, através da Lei de Acesso à Informação, dão conta de que um a cada três pessoas aguardando a análise das solicitações de benefícios geridos pelo INSS são PcDs, 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>.

73. Últimos dados disponíveis à época da escrita deste texto.

Os motivos que levaram ao grande aumento dos indeferimentos devem ser criteriosamente investigados, 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. Entre 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 social<sup>74</sup> para concessão e manutenção do benefício, que tem como objetivo aumentar o grau de automatização da avaliação social. No entanto, avalia-se que elas poderiam ter o potencial de gerar novas barreiras de acesso, como discutido por Paiva e Pinheiro (2021) e Paiva, A. *et al* (2022), particularmente a flexibilização da ordem em que são feitas a perícia médica e a avaliação social.

No segundo caso, é possível que o aumento da pobreza possa estar contribuindo para o crescimento da procura pelo BPC por pessoas que não têm o perfil elegível, mas que buscam no BPC a 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 repesamento 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 necessário 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.

#### 4 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, em um contexto social de desigualdades estruturais de renda, raça e gênero. Desde 1993, quando da promulgação da Loas, e sobretudo a partir de 2004, quando da aprovação da PNAS, a política vem se consolidando, com a estruturação do Suas e dos serviços

---

74. 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 automaticamente se aquela pessoa é elegível ou não ao BPC. Para mais detalhes sobre como foram definidos os parâmetros e como os cálculos são realizados, ver Brasil (2021b).

continuados do sistema, o fortalecimento do Cadastro Único e a crescente relevância das transferências de renda de caráter não contributivo, como o BPC e o PBF/PAB.

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-19 em 2020-2021, houve um agravamento da pobreza, e os benefícios socioassistenciais ganharam novo destaque. Nesse contexto, os desafios que sempre estiveram presentes, considerando-se as múltiplas dimensões – como o financiamento (sobretudo dos serviços da assistência social) e a implementação, a regulação, o monitoramento, a avaliação e a coordenação das distintas ações, dos serviços e dos 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 capítulo contextualizou os diversos aspectos que pressionam a área, exigindo respostas novas ou inovadoras para os problemas decorrentes das mudanças demográficas e 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 direito de todos sob vulnerabilidade social; ii) a ampliação das ofertas para além da garantia de renda, trazendo o reordenamento e os recursos financeiros regulares para os serviços socioassistenciais, de forma a ser assegurada a universalidade e o acesso de todos que deles necessitarem; iii) a incorporação da diversidade e da transversalidade entre as políticas, de maneira a se materializarem ações concretas sob a perspectiva de gênero na política de assistência social, sobretudo nas demandas relacionadas ao cuidado e acolhimento, assim como sob as perspectivas racial e LGBTQIA+ no âmbito do Suas; e iv) o “Estado de bem-estar digital”, levando-se em consideração as oportunidades e os desafios postos às políticas sociais pelas TICs que vêm modificando a relação Estado-sociedade, implicando a necessidade de se reorganizarem alguns fluxos operacionais e de serviços, sem se 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 sistema na previsão para 2023. Apesar da ampliação expressiva do orçamento do 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. 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 restabelecimento dos mecanismos de participação, sobretudo dos conselhos e das conferências, inclusive para fortalecimento da coordenação e articulação federativa, na qual o Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social (Fonseas), o Colegiado Nacional de Gestoras/es Municipais de Assistência Social (Congemas), a CIT e o 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 se 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-se 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 e o Prontuário Eletrônico do Suas. Em relação ao Cadastro Único, seja por meio da incorporação de aplicativos, seja através da ampliação da interoperabilidade entre os sistemas governamentais, novos mecanismos de acesso a este 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 quanto digitais. A necessidade de diferentes tipos de canais de atendimento é fundamental, dado o hiato digital e a existência de excluídos digitais.

Em relação ao Prontuário Eletrônico do Suas, 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 nos municípios, na perspectiva de serem gerados 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, assim como o fortalecimento dos mecanismos de referência e contrarreferência no âmbito da assistência social, a par da coordenação intersetorial junto a outras políticas, como saúde e educação. Os desafios da coordenação intersetorial e intrapolítica são reais e requerem o desenvolvimento de mecanismos apropriados para enfrentá-los, agregando os diferentes olhares das políticas e complementando o papel de cada uma no enfrentamento da pobreza e no atendimento mais integral das necessidades dos cidadãos.

Essa compreensão ampliada e multidimensional das vulnerabilidades que afetam os usuários das políticas socioassistenciais implica, cabe destacar, uma ampliação da capacidade do Estado em coletar sistematicamente dados relevantes e lhes dar bom uso. 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, o direcionamento de recursos do Suas para este fim.

A qualidade e a quantidade dos recursos humanos do Suas são cruciais para assegurar a continuidade dos serviços socioassistenciais, bem como sua eficácia, e se traduzem em importantes desafios para o fortalecimento do sistema. Reduzir a rotatividade e ofertar educação permanente são aspectos conectados e de suma importância para aprimorar os serviços prestados e promover melhores resultados para a 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 sua oferta, persiste a necessidade de oferecer mais Cras nas regiões Norte e Nordeste do país e nas áreas metropolitanas. Além disso, convém 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 –, que viabilizem a oferta 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. No que tange aos 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, sua racionalização 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 necessitem e ter mecanismos regulares de atualização monetária de seus valores e das linhas de pobreza, assegurando 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 modo 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 sua efetivação. A esse respeito, persiste o desafio de assegurar a parceria em todos os níveis governamentais das áreas de assistência social, saúde e educação, para o acompanhamento das pessoas e famílias que são atendidas por essas políticas, a garantia da oferta de serviços e benefícios e o 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 catorze meses em 2021.

As agendas que marcam os próximos anos colocam claramente os desafios a que a política de assistência social deverá fazer face. Alguns deles já têm 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 com quais problemas 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. É 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, L. 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 – ALTO COMISSARIADO 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, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALMEIDA, D. R. de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, p. 45-66, 2013.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1-36, 2021.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do *impeachment*. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3516>.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, 2016.

AVATO, J.; KOETTL, J.; SABATES-WHEELER, R. 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, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340). Disponível em: <https://bit.ly/3U8HCot>.

AVRITZER, L. 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**. Dez. 2021.

BARBIERI, A. F. População e mudanças climáticas: (in)sustentabilidades e desafios no caso brasileiro. *In*: ANDRADE, M. V.; ALBUQUERQUE, E. M. (Ed.). **Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2018.

BARRETO, L. **Quanto de quê?** O debate teórico e os estudos de democratização. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? **Cadernos pagu**, 2019.

BASSI, L. **A representação política nos conselhos de saúde:** um estudo sobre processos de autorização, responsividade e “accountability”. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

BATISTA JUNIOR, P. N. Arcabouço fiscal: entre Scylla e Charybdis. **Insight Inteligência**, Ano XXV, n. 101, jul. 2023.

BICHIR, R.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In:* ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. **As políticas da política:** desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. 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, L. I. Política de assistência social: conquistas, resistências e mobilização. *In:* JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís, Maranhão. **Anais...** São Luís: JOINPP, 2019. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_74\\_745c58e5472b5ff.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_74_745c58e5472b5ff.pdf).

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 25 de novembro de 2009. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Diretrizes para a atuação da política de assistência social em contextos de emergência socioassistencial.** Brasília: MC, 2021a. Disponível em: [http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS\\_CARTILHA-DIRETRIZES\\_14.073679.pdf](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: MC; MTP, 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](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/Nota_informativa_Despesas_medias_BPC_07.12.pdf).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **AP&DC e os 30 anos de desastres no Brasil (1991-2020)**. Florianópolis: Fepese; UFSC, 2022. 64 p.

BRASIL. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Comitê Gestor da Internet. **TIC Domicílios 2022**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: NIC.br, 2023. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2022\\_coletiva\\_imprensa.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2022_coletiva_imprensa.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; Unesco, 2009. p. 171-201.

CAMPELLO, T. (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**. Brasília: OBMigra, 2021. (Série Migrações). Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/Relat%C3%B3rio\\_Anual/Relato%CC%81rio\\_Anual\\_-\\_Completo.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81rio_Anual_-_Completo.pdf).

CECHINI, S. *et al.* (Ed.). **Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools**. Santiago: Eclac, 2015.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação nº 830251 (exercício 2020)** – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963078>.

CHANCEL, L. *et al.* **World Inequality Report 2022**. World Inequality Lab, 2022.

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

CORSEUIL, C. H. L. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões: análise do período 2015-2017 e da pandemia de covid-19**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 92).

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. D. H.; HECKSHER, M. **Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da covid-19**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2684).

CURRALERO, C. R. B. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil**: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas São Paulo. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2012.881893>.

DIREITO, D. **Dos ventos favoráveis aos contrários**: atores estatais, percepções e práticas da participação na assistência social (2015 a 2018). 2021. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

DIREITO, D.; KOGA, N.; LICIO, E. **Mudanças de políticas e (des)mobilização de capacidades estatais**: o caso do Cadastro Único. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2828). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2828>.

DUBOIS, V. **Contrôler les assistés**: genèses et usages d'un mot d'ordre. Paris: Raison d'agir, 2021.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. Trajetória e desenvolvimento institucional da Sagi/MDS (2004-2015). *In*: FERRAREZI, E. (Org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016.

FAIST, T. *et al.* Transnational social protection: migrants' strategies and patterns of inequalities. **Population, Space and Place**, v. 21, n. 3, p. 193-202, 2015.

FLEURY, S. M. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 1, n. 4, p. 400-417, 1985.

GENTILINI, U. **Cash transfers in pandemic times**. World Bank Group. 2022.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. 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, 2006.

GUTIERRES, K. A. 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.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Suplemento de Assistência Social)**. IBGE, 2009.

JACCOUD, L. *et al.* Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LICIO, E. C. *et al.* **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades**: família acolhedora e repúblicas (2010-2018). Brasília: Ipea, 2021a. (Relatório Institucional).

LICIO, E. C. *et al.* Governos estaduais na execução das políticas sociais: saindo de cena? **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, 2021b.

LAMEIRAS, M. A. P.; HECKSHER, M. Indicadores mensais do mercado de trabalho – junho de 2022. **Carta de Conjuntura**, n. 56, nota 10, jul.-set. 2022. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220804\\_nota10\\_indicadores\\_mensais\\_mercado\\_trabalho\\_jun22.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220804_nota10_indicadores_mensais_mercado_trabalho_jun22.pdf).

LINDERT, K. *et al.* **Social registries for social assistance and beyond**: a guidance note & assessment tool. World Bank, July 2017. (Discussion Paper Social Protection & Labor, n. 1704).

MESQUITA, A. C.; PAIVA, A. B. de; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. **Familismo, direitos e cidadania**: contradições da política social. Cortez Editora, 2015.

MOREIRA, T. A.; MOSER, L. 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, M. A. C. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. (Série Brasil: o Estado de uma nação).

PACKARD, T. *et al.* **Protecting all**: risk sharing for a diverse and diversifying world of work. World Bank Publications, 2019.

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

PAIVA, A. B. de *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020.

PAIVA, A. B. de. *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

PAIVA, A. B. de. *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

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

PAIVA, L. H. de. *et al.* **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2701).

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, p. 399-441, 2014.

PATRÍCIO, L. O. 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**, v. 3, p. 4-25, 2020.

PINHEIRO, S.; SANTOS, M.; CUNHA, L. Digitalização do trabalho no INSS: tensões e estratégias de regulação na implementação do novo modelo de atendimento. **Laboreal**, v. 14, n. 2, 2018.

SÁ, I. dos G. **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, R.; WAITE, M. Migration and social protection: a concept paper. **Institute of Development Studies, Sussex, December**, v. 1645, p. 1980-2000, 2003.

SOARES, S. S. D.; BARTHOLO, L.; OSÓRIO, R. G. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

SOUZA, P. H. G.; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. **Um país na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos.** Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica Disoc – Publicação Preliminar, n. 102).

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: MDS; Unesco, 2009. p. 13-56.

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

TOKARSKI, C. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 1-68, 2022.

VAZ, P. A. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, v. 17, n. 118, 2021. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2021/uli72\\_ctp-miolo-revista-emagis-n18.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2021/uli72_ctp-miolo-revista-emagis-n18.pdf).

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

WORLD BANK. **Forcibly displaced**: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts (overview). Washington: World Bank, 2017.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOFFMANN, R.; VAZ, D. V. Mensurando a desigualdade no Brasil: evidências a partir da renda e dos gastos das famílias. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho (RBEST)**. Campinas, v. 3, e021003, 2021. 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**. Brasília, Ipea, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306\\_retrato\\_das\\_desigualdades\\_de\\_genero\\_raca.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf).

KINGDON, J. W.; STANO, E. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984. v. 45.

LINDERT, K. *et al.* (Ed.). **Sourcebook on the foundations of social protection delivery systems**. Washington: World Bank, 2020.

NERI, M. **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022.

OSORIO, R. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2657).

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado providência. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

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

## APÊNDICE A

### 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	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	Famílias	Centro de Referência de Assistência Social (Cras)
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Indivíduos e famílias	
	Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (PSB no Domicílio)	Pessoas com deficiência (PcDs) e pessoas idosas	
	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	PcDs e pessoas idosas	
	Programas de transferência de renda	Famílias	
	Benefícios eventuais	Indivíduos e famílias	
	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)	Indivíduos	
	Programa Criança Feliz (PCF)	Gestantes e crianças de 0 a 6 anos	

Elaboração dos autores.

### QUADRO A.2

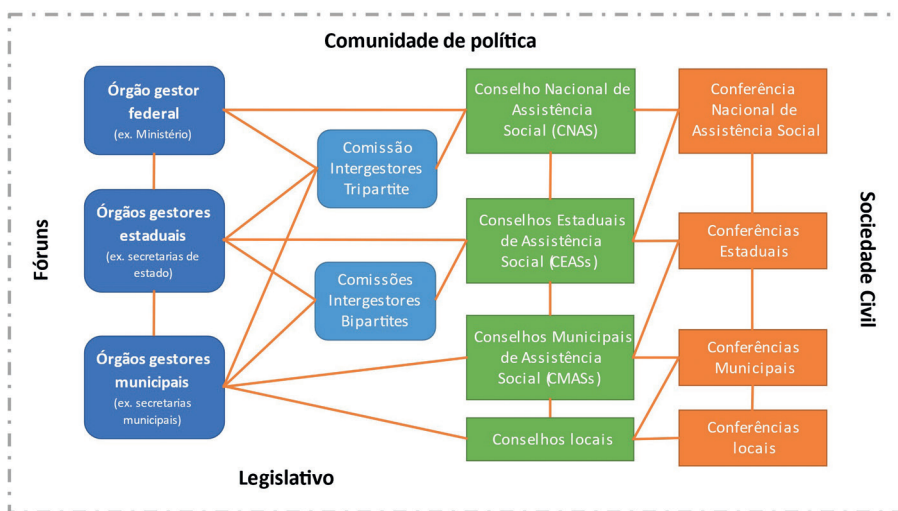
#### Serviços, benefícios e os respectivos públicos e equipamentos da proteção social especial

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	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)	Indivíduos e famílias	Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)
	Abordagem Social	População em situação de rua	
	Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	Adolescentes	
	Benefícios eventuais	Indivíduos e famílias	
	Serviço Especializado para População em Situação de Rua	População em situação de rua	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)
	Serviço de proteção social especial para PcDs e idosos	PcDs e pessoas idosas	Centro Dia e similares
	Serviços de acolhimento	Vários	Instituições de acolhimento

Elaboração dos autores.



FIGURA A.1  
Estrutura de governança do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: Almeida e Cunha (2016).

Elaboração dos autores.

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

## REFERÊNCIA

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, 2016.



# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

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

### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF



### **Missão do Ipea**

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

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO