

# ASSISTÊNCIA SOCIAL

**POLÍTICAS SOCIAIS:** acompanhamento e análise



**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**  
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**  
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**  
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**  
Fabiano Mezadre Pompermayer

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**  
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**  
Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**  
Mylena Pinheiro Fiori

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

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

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

**POLÍTICAS SOCIAIS**  
**acompanhamento e análise**  
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**Conselho Editorial**  
Alexandre Arbex Valadares  
Ana Cleusa Serra Mesquita  
Antonio Teixeira Lima Junior  
Edvaldo Batista de Sá  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
Marcelo Galiza Pereira de Souza  
Natália de Oliveira Fontoura  
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez

**Colaboradores**

Ana Cleusa Serra Mesquita  
Andrea Barreto de Paiva  
Antonio Claret Campos Filho  
Elaine Cristina Lício  
Igo Gabriel dos Santos Ribeiro  
Letícia Bartholo de Oliveira e Silva  
Luciana de Barros Jaccoud  
Luana Passos de Souza  
Mayara Gouveia de Castro  
Raissa Menezes de Oliveira

Assistência Social

# ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

## 1 APRESENTAÇÃO

No biênio 2015-2016, alterações no cenário econômico e político nacional, visíveis desde o resultado da última eleição presidencial, mas aprofundadas com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, repercutiram nas políticas sociais. A priorização do ajuste fiscal reposicionou as políticas sociais no discurso e na agenda governamental, a começar pelo seu financiamento, diretamente afetado pela aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) para o país. Não obstante a questão fiscal compareça predominantemente nas justificativas de algumas mudanças propostas pelo governo, percebe-se, de fato, sua estreita conexão com uma nova visão sobre o papel do Estado, esta estruturante nas propostas reformistas. Embora as reformas trabalhista e previdenciária se destaquem no debate público, mudanças intencionadas (ou implementadas) em outras áreas (saúde, educação, desenvolvimento rural, promoção de igualdade racial e de gênero) igualmente ilustram novo contexto das políticas sociais brasileiras.

Para a Política de Assistência Social, os novos rumos da política social têm importância decisiva, tendo em vista que seu público é fortemente dependente de serviços e ofertas públicas. Mais especificamente, convém lembrar que o público da assistência social padece das mais diversas situações de vulnerabilidade, destacando-se a insuficiência de renda, para a qual as (des)proteções previdenciária e trabalhista são determinantes. Com maior restrição da proteção previdenciária e trabalhista daqueles trabalhadores mais precarizados, projeta-se uma ampliação da vulnerabilidade tanto das famílias com idosos quanto daquelas que dependem exclusivamente dos rendimentos do trabalho para a sobrevivência. Espera-se, portanto, impacto expressivo tanto no aumento da demanda por benefícios assistenciais de garantia de renda como sobre todo o conjunto de serviços ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Um período de tão intensas transformações no escopo protetivo da assistência social lança luz sobre o papel das instâncias intergestores e de participação social,

---

1. Os autores agradecem a leitura cuidadosa e os valiosos comentários de Maria Luiza Rizzotti. Todavia, a responsabilidade por eventuais erros ou omissões é exclusivamente dos autores.

considerando o arranjo federativo e participativo no qual se inscreve a Política de Assistência Social. A forma de condução tanto da reforma em programas existentes quanto da nova estratégia voltada à primeira infância sugere ainda um deslocamento da própria institucionalidade que sustenta a Política de Assistência Social no seu arranjo republicano, federativo e participativo.

Se mudanças no conjunto das políticas sociais repercutem sobre a demanda pela proteção socioassistencial, a capacidade de resposta da assistência social também se modifica face a alterações recentes na própria configuração desta política. O novo contexto trouxe também novas regras para os benefícios assistenciais: o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A preocupação com a inclusão de possíveis elegíveis ainda não beneficiados, até então prioritária na gestão desses benefícios, cedeu lugar ao maior rigor na concessão e manutenção destes benefícios, como se depreende das propostas de mudanças e dos discursos oficiais relativos aos dois programas. Tanto as medidas anunciadas quanto aquelas em debate sinalizam uma potencial redução no público beneficiado.

Com relação ao Programa Bolsa Família (PBF), a nova gestão começa a acenar uma inflexão na sua concepção. Medidas administrativas recém-adotadas e as declarações oficiais sugerem um deslocamento da ênfase dada à correção de erros de exclusão (com mobilização da estratégia de busca ativa) para a correção de erros de inclusão (identificação de irregularidades). Além disso, a imperiosidade de portas de saída do programa ganha destaque no discurso e na elaboração de novas estratégias. Embora anteriormente houvesse ações complementares visando à inclusão produtiva ou a melhor inserção laboral dos beneficiários, a nova gestão aponta uma inflexão significativa na concepção do programa, que até então primava pela garantia de renda básica às famílias em situação de pobreza na perspectiva de superação da pobreza intergeracional.

Outro importante componente da Política de Assistência Social no campo da garantia de renda – o BPC – também foi objeto de propostas de mudança. Em 2016, reformas administrativas se somaram a propostas de alterações no benefício no bojo da reforma previdenciária enviada ao Congresso Nacional. A reforma administrativa realizada por meio do Decreto nº 8.805/2016 e da Portaria Interministerial nº 2/2016 ampliou a responsabilização do usuário nos processos administrativos referentes à concessão e manutenção do benefício, bem como anunciou um maior rigor no seu processo de revisão. No mesmo sentido restritivo da reforma administrativa, seguiu a proposta do Executivo de alteração no BPC no âmbito da reforma previdenciária (PEC nº 287/2016). Esta propôs duas alterações no BPC: *i*) aumento para a idade mínima de acesso de 65 anos para 70 anos; e *ii*) desvinculação do valor do benefício assistencial do salário mínimo (SM), de modo a permitir sua futura redução.

No campo dos serviços, o capítulo sinaliza a continuidade das principais ações desenvolvidas na proteção social básica e especial, mas destaca, em particular, o lançamento de um novo programa voltado para a primeira infância: Criança Feliz. Não obstante a complexidade do tema primeira infância, a estratégia está centrada na realização de visitas domiciliares a famílias com crianças na primeira infância em situação de vulnerabilidade social. Desde o seu lançamento, o Criança Feliz suscita incertezas nos principais atores envolvidos na Política de Assistência Social, não só pela sua forma de concepção e lançamento ser estranha à institucionalidade construída nesta política, mas também por sua eventual inadequação em relação aos objetivos protetivos consolidados da área na última década. Considerando a existência de outras ações na política direcionadas ao acompanhamento familiar (por exemplo, Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif), incertezas se colocam sobre a novidade da estratégia e principalmente quanto à sua relação com outros serviços desenvolvidos no Suas.

Por fim, é analisada a execução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no período entre 2014 e 2016, sinalizando que a Política de Assistência Social sofreu perdas importantes, e estas poderão ser ainda maiores diante do novo teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016, como aponta o orçamento de 2017.

Dessa forma, este capítulo busca analisar e refletir sobre essas mudanças e seu significado para a natureza da Política de Assistência Social, bem como sua inserção no sistema de proteção social brasileiro.

## 2 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE AUSTERIDADE FISCAL<sup>2</sup>

Uma das alterações mais significativas para a Política de Assistência Social no último ano foi a promulgação da EC nº 95/2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal no âmbito da União para as próximas duas décadas.<sup>3</sup> A medida limitou os gastos públicos a partir de 2017, fixou limites individualizados para as despesas primárias<sup>4</sup> de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), que vigorará por vinte anos. A partir de 2017, cada um dos limites equivalerá à despesa primária paga<sup>5</sup> em 2016, corrigida

---

2. Esta seção se baseia na nota técnica *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*, elaborada por pesquisadoras do Ipea.

3. A proposta de criação do novo regime fiscal encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional tramitou na Câmara como PEC nº 241 e, no Senado, como PEC nº 55. O texto foi promulgado como EC nº 95 pelo Congresso, em 15 de dezembro de 2016.

4. As despesas primárias do Poder Executivo correspondem aos gastos com previdência social, saúde, educação, assistência social, cultura, saneamento, desenvolvimento agrário, habitação, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros.

5. Incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário.

anualmente pela inflação oficial<sup>6</sup> até 2036. Em suma, sob o Novo Regime Fiscal, os gastos públicos totais da União serão reajustados com base na inflação do ano anterior, o que significa, na prática, o congelamento da despesa primária nos patamares de 2016 pelos próximos vinte anos, com possibilidade de algum tipo de revisão apenas passados dez anos, mediante Lei Complementar.

O NRF vem, portanto, implementar em ritmo acelerado uma agenda de austeridade fiscal visivelmente incompatível com a manutenção do adensamento da proteção socioassistencial galgado na última década. Em uma decisão deliberada de enfrentar os níveis inconcebíveis de pobreza e desigualdade vivenciados no Brasil, presenciou-se, na última década, um crescimento real com gastos na área assistencial de 165% entre 2005 e 2015,<sup>7</sup> refletindo a expansão do número de famílias atendidas pelo PBF,<sup>8</sup> o aumento dos beneficiários do BPC<sup>9</sup> associada à política de valorização do salário mínimo, e à capilaridade alcançada nos últimos anos com os serviços socioassistenciais. Ou seja, o compromisso assumido pelo governo com a Política de Assistência Social propiciou uma trajetória de avanços protetivos, tanto no campo da garantia de renda como na oferta de serviços, com efeitos vultosos na promoção da cidadania inclusiva e na redução da pobreza e desigualdade.<sup>10</sup>

Sob o Novo Regime Fiscal, pelo menos por dez anos, não só será insustentável a manutenção do enfrentamento dos atuais níveis de pobreza e desigualdade como também dificilmente se poderá responder adequadamente às demandas sociais resultantes de possíveis alterações socioeconômicas, como envelhecimento populacional<sup>11</sup> ou aumento das necessidades da população diante de um quadro econômico recessivo prolongado. Assim, o crescimento de determinadas despesas do Poder Executivo acima da inflação, como as previdenciárias,<sup>12</sup> só poderão ocorrer desde que os gastos em outras políticas compensem este crescimento, que terão de ser reajustados a taxas inferiores a da inflação, de forma que o limite seja cumprido. Como as reduções em termos reais não poderão ocorrer nas despesas

6. A PEC nº 55/2016 definiu que, em 2017, os limites deverão corresponder às despesas primárias pagas em 2016 corrigidos em 7,2%. Para os anos seguintes, será utilizada, para a correção do teto, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

7. Informações da despesa liquidada do MDS, extraídas do Siga Brasil.

8. A quantidade de famílias atendidas pelo PBF aumentou de 8,9 milhões em 2005 para 13,9 milhões em 2015.

9. O número de beneficiários do BPC aumentou em 86% entre 2005 e 2015, passando de 2,2 milhões para 4,2 milhões.

10. Rocha (2012) mostra que, de forma conjunta, BPC e PBF contribuíram para 18% da queda do Gini no período 1997-2009. Hoffman (2006) revela que 30% da redução da proporção de pobres (H), 51% da redução do índice de pobreza de Sen e 62% da redução do índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT) estão relacionados com a expansão das transferências entre 2003 e 2004. Hoffman (2013) corrobora, mostrando que o BPC e o PBF contribuíram de 15% a 20% com a redução da desigualdade, de 2001 a 2011, considerando os índices de Gini, de Mehran e de Piesch.

11. De acordo com as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população irá aumentar 10% em vinte anos. Neste mesmo período, a população idosa irá duplicar, saindo de um patamar de 8% da população total para corresponder a 16% da população.

12. As despesas previdenciárias, mesmo com reformas duras, tenderão a elevar sua participação do produto interno bruto (PIB). Isto significaria que as despesas irão crescer acima da inflação.

com saúde e educação,<sup>13</sup> o ajuste das despesas do Poder Executivo, por exemplo, deverá ser realizado em outras áreas, como assistência, cultura, habitação, transporte, desenvolvimento rural, dentre outros.

Além disso, essa proposta retira a decisão alocativa do gasto da esfera da política, “ao estabelecer um indexador econômico que não possui qualquer relação com capacidade de arrecadação (receita) ou com as demandas por bens e serviços públicos (despesa), variáveis centrais da função alocativa de qualquer governo” (Vazquez, 2016, p. 1). Subtrai, portanto, do Poder Executivo, do Congresso e da sociedade a possibilidade de moldar o tamanho do orçamento, impondo um regime de austeridade fiscal para o país por vinte anos, que atravessará diversos mandatos presidenciais e do Congresso.

É importante ressaltar que medidas de austeridade como esta não encontram paralelo com as vigentes em nações desenvolvidas. Segundo o documento *Austeridade e retrocesso* (Fórum 21 *et al.*, 2016, p. 9), “desde 2011, membros da União Europeia estabeleceram um limite de crescimento da despesa associado à taxa de crescimento de longo prazo do PIB, e não em crescimento real nulo”. Este estudo aponta também que na maior parte dos países, a estrutura de prestação de serviços públicos encontra-se bem mais consolidada que a do Brasil, onde as carências sociais são maiores e a infraestrutura para atendê-las mais precárias.

Entendendo o risco que a instituição do NRF representa para a manutenção das políticas públicas, cabe refletir quais constrangimentos serão impostos à área da assistência social. De acordo com Paiva *et al.* (2016), com o teto imposto pelo NRF, estima-se que nas próximas duas décadas a assistência social incorrerá em uma perda orçamentária da ordem de R\$ 868 bilhões. Assim, ao final dos vinte anos, a Política de Assistência Social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais.

É possível traçar hipóteses de como esses constrangimentos afetariam as políticas assistenciais, ou até mesmo as demais políticas. Pensando que a adequação das despesas com políticas assistenciais ao “teto do MDS” se daria apenas no âmbito desta política, pode-se prever a deterioração dos gastos discricionários, como os serviços socioassistenciais, segurança alimentar ou até mesmo o Bolsa Família, em função da pressão ocasionada pelas despesas obrigatórias, como o BPC. Em uma segunda hipótese, a deterioração começaria pelo BPC, mediante reformas que seriam impostas, tais como elevação da idade mínima e desvinculação do valor do benefício em relação ao salário mínimo.

---

13. As despesas com saúde e educação estarão protegidas dessa nova dinâmica de reajuste dos gastos primários, uma vez que seus gastos não poderão ter crescimento abaixo da inflação. A PEC nº 55/2016, apesar de ter desvinculado as aplicações mínimas destas políticas em relação às respectivas receitas vinculadas, manteve o conceito de aplicações mínimas, que agora corresponderão aos gastos de 2017 corrigidos pela inflação.

Segundo Paiva *et al.* (2016),<sup>14</sup> mesmo com uma reforma no BPC,<sup>15</sup> as despesas estimadas para a área assistencial continuariam crescendo acima da inflação, chegando, em 2036, a uma perda de 31% do que seria necessário para manter os gastos com políticas assistenciais nos moldes atuais. Para a autora, seria possível supor que, caso a política assistencial fosse eleita prioridade nos anos vindouros, as perdas antes calculadas implicariam reduções nas demais políticas públicas para que se cumpra o teto da despesa primária. Ou seja, além do retrocesso das políticas assistenciais, poderá ocorrer um acirramento da disputa política por recursos entre as diversas áreas do Poder Executivo.

O contexto permite concluir que prováveis pioras nos indicadores sociais (pobreza, extrema pobreza, desigualdade, desemprego, violência etc.), algo comum em momentos de crise econômica como a que o país enfrenta, provavelmente não encontrarão respostas na Política de Assistência Social. Além disso, a demanda por expansões e consolidação da rede de ofertas dos serviços socioassistenciais será desconsiderada, ainda que se saibam os problemas de estruturação e qualidade do Suas em função de seu subfinanciamento. Ademais, o franco processo de envelhecimento populacional tensionará o Estado na provisão de proteção aos idosos, tanto no campo da garantia de renda, bem como na oferta de serviços de cuidados voltados para este público que hoje é ainda incipiente.

Importante ressaltar o que apontam Orair, Siqueira e Gobetti (2016): os multiplicadores fiscais associados aos investimentos, benefícios sociais e despesas de pessoal são significativos e expressivamente maiores do que a unidade (respectivamente, 1,68; 1,51 e 1,33) durante as recessões, o que revela a importância de manutenção dessas políticas durante as crises.

Os elementos supracitados denotam crenças de que a EC nº 95 ancora-se em uma perspectiva de desenvolvimento que menospreza o papel *proeminente dos investimentos públicos* em educação, saúde, assistência social e cultura no progresso do país, ficando a margem da concepção de despesas sociais como um investimento com potencial de dinamizar a economia e seu próprio financiamento (Paiva *et al.*, 2016).

Cabe mencionar a forte reação de colegiados de gestores municipais das políticas de saúde, educação e assistência frente à agenda de austeridade fiscal, ainda no momento de debates prévio à aprovação da proposta de congelamento dos gastos. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o

14. Slides da apresentação na Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) realizada em Belém, em 22 de novembro de 2016.

15. A reforma considerada nessa simulação foi a elevação da idade mínima para concessão do BPC de 65 para 70 anos a partir de 2018 e a desvinculação do valor do BPC ao SM, passando este a ser reajustado de acordo com a inflação a partir de 2018.



Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) emitiram nota conjunta manifestando-se contrariamente ao projeto (PEC nº 241). As entidades representativas de gestores municipais alegaram que esta mudança causaria impactos negativos para as áreas da educação, saúde e assistência social, principalmente no âmbito municipal em que já faltam recursos. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) também se mostrou contrário à PEC do teto dos gastos, porque segundo sua concepção os impactos serão desastrosos para as políticas de assistência social, saúde, previdência e educação.

As estimativas de impactos do Novo Regime Fiscal para as políticas públicas sinalizam um retrocesso no adensamento da proteção social. Para a assistência social, que não conta com vinculação orçamentária, exceção do BPC devido ao imperativo constitucional, os riscos são de desconstrução do Suas e fragilização no atendimento e escopo galgado pela política na última década. Se o caminho até aqui trilhado possibilitou a concretização da assistência enquanto direito, a guinada de concepção política vivenciada a partir de 2016 pode colocar em xeque a institucionalidade da assistência e os avanços conquistados em termos da promoção da cidadania.

### **3 INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Durante o ano de 2016 foram realizadas significativas alterações na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em maio, com a mudança na condução do governo federal em função do impedimento da presidente Dilma Rousseff, o ministério passou por uma importante modificação em sua estrutura, por meio da Medida Provisória (MP) nº 726. Foram incorporados ao MDS o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e atribuições do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A incorporação do MDS ao INSS decorreu da extinção do Ministério da Previdência Social (MPS), e divisão de suas prerrogativas entre o MDS e o Ministério da Fazenda. Assim, em uma mudança de grande envergadura, a política pública de previdência social passou a estar sob a responsabilidade de duas pastas ministeriais. Para o Ministério da Fazenda, migraram as funções estratégicas e decisórias, vinculadas à formulação e gestão da política (incluindo o Conselho de Recursos da Previdência Social, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, e o Conselho Nacional de Previdência Social), enquanto o MDS ficou responsável pelo INSS, organismo operador dos benefícios previdenciários. A alteração sinaliza para o enfraquecimento da previdência social como política da seguridade social. A integração do INSS ao MDS não parece representar uma suavização desta tendência, mas sim seu aprofundamento. O INSS muito dificilmente poderia ser integrado à estrutura de governança do MDS que, no campo das políticas sociais

brasileiras, representa função de coordenação e implementação das ações referentes ao combate à pobreza e ao enfrentamento de vulnerabilidades sociais.

Da mesma forma que no caso do MPS, a extinção do MDA foi acompanhada de protestos realizados por atores ligados à reforma agrária. Isto provavelmente explica porque alguns dias depois da edição da MP nº 726, o governo federal emitiu o Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, mediante o qual as atribuições relativas ao extinto MDA foram migradas para a Casa Civil da Presidência da República,<sup>16</sup> pasta tradicionalmente avessa a qualquer atribuição de implementação de ações ou políticas públicas.<sup>17</sup> Embora na prática o ministério tenha rapidamente perdido a atribuição em relação à política agrária, esta permaneceu na sua nova denominação no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Posteriormente, o ministério voltou a ser designado como Ministério do Desenvolvimento Social.<sup>18</sup>

Antes mesmo que as alterações iniciais na estrutura ministerial fossem publicadas, seus rumores foram repudiados tanto pelo Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) quanto pelo Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) por ocasião da 147ª reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), realizada em 11 de maio de 2016, um dia antes da edição da MP nº 726/2016. Convém sublinhar que a proposta de alteração não foi recebida com entusiasmo em nenhuma das instâncias deliberativas da política de assistência por sinalizar, em certa medida, uma guinada na prioridade e vigor galgados pela área assistencial.

Em 2016, compareceram também algumas dificuldades institucionais para efetivação do pacto federativo e da participação social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Chamaram a atenção: a instituição do novo plano decenal e o processo deliberativo no âmbito das instâncias federativa e participativa.

O plano decenal da Política de Assistência Social para o período 2016-2026, denominado *Proteção social para todos(as) os(as) brasileiros(as)*, foi aprovado por meio da Resolução CNAS nº 7, de 18 de maio de 2016. Sua finalidade é orientar a ação pública nos três níveis de governo, fixando prioridades comuns, subsidiando os entes federados no processo de elaboração dos seus respectivos planos, além de orientar os pactos de aprimoramento da gestão do Suas. A elaboração do plano decenal foi fruto de discussão realizada em todo o país durante o processo conferencial de 2015, bem como do aprofundamento dos conteúdos em debates realizados com os gestores municipais, do Distrito Federal e estaduais, nos encontros regionais do Congemas, e na 147ª reunião da Comissão Intergestores Tripartite. O plano

16. Sobre esse tema, ver capítulo sobre Desenvolvimento rural desta publicação.

17. A Casa Civil da Presidência da República tem como função o assessoramento ao presidente da República na coordenação das ações de governo.

18. Medida Provisória nº 782, de 31 maio de 2017. Por este motivo, ao longo de todo o restante do capítulo, iremos nos referir a este ministério como MDS.

decenal foi apresentado na 243ª reunião do CNAS, ocorrida em maio de 2016, primeira reunião após o impedimento da presidente Dilma Rousseff. O plano foi aprovado, ainda que o novo ministro tenha, sem sucesso, solicitado o adiamento da sua apreciação, tendo em vista a necessidade de que a nova equipe do governo se apropriasse da discussão prévia. Por se tratar de um plano de Estado, construído paulatinamente e de forma democrática, os conselheiros do CNAS não julgaram procedente o pedido do ministro Osmar Terra, alegando também a possibilidade prevista de revisão do plano. O contexto político incerto e o constrangimento do gasto social federal determinado pelo Novo Regime Fiscal, no entanto, gera preocupações em relação à factibilidade de cumprimento das metas do Plano Decenal da Assistência Social.

O ano de 2016 também foi marcado pela tentativa de enfraquecimento das instâncias deliberativas, com destaque para o processo de pactuação das alterações do regulamento do BPC (Decreto nº 8.805/2016) e da criação do Programa Criança Feliz. Cabe lembrar que, segundo a Norma Operacional Básica (NOB) 2012, os órgãos responsáveis pela efetivação do pacto federativo no Suas são as comissões intergestores – CIT, formada por representantes dos três níveis de governo, e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), integrada por representantes do Estado e respectivos municípios – as quais atuam como instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da política. O Conselho Nacional de Assistência Social e seus equivalentes, no âmbito dos demais entes federativos, funcionam como instâncias colegiadas de deliberação do Suas, compostas por representação paritária do governo e da sociedade civil. A institucionalidade da Política de Assistência Social em nível nacional prevê que sua formulação passe pela pactuação federativa – propiciada pelas comissões intergestores – e por um processo deliberativo imbuído da participação social – via conselhos. Dessa forma, o Suas abriga espaços estratégicos para a construção de uma política pública nacional, espraiada em todas as Unidades da Federação (UFs), em padrões de uniformidade e qualidade similares e progressivamente aperfeiçoados.

A publicação do Decreto nº 8.805,<sup>19</sup> de 7 de julho de 2016, que regulamentou o BPC, ocorreu antes que este fosse discutido pela CIT e pelo CNAS, o que levou ao crescente tensionamento em ambas as instâncias nos últimos meses de 2016. Por essa razão, o Congemas pediu ao MDS, em nota de repúdio,<sup>20</sup> a anulação desse decreto. Diante do impasse, a solução pactuada foi a criação de Câmara Técnica na 149ª reunião da CIT,<sup>21</sup> com a finalidade de propor alterações na redação do decreto do BPC e apoiar uma regulamentação mais consensual. Entretanto,

19. O conteúdo do Decreto nº 8.805/2016 será abordado na seção mais à frente, que trata sobre o BPC.

20. Nota de Repúdio ao Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, assinada pela Diretoria do Congemas, em 11 de julho de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ax8sBm>>.

21. Por meio da Resolução nº 3, de 3 de agosto de 2016.

a redação original do decreto foi mantida. Como não houve espaço para alterações, a CIT solicitou postergação da data de entrada em vigor da normativa para que os municípios se preparassem para as mudanças na operacionalização do BPC, o que tampouco foi acolhido.

A publicação do decreto do BPC sem apreciação prévia das instâncias do Suas também foi rechaçada pelo CNAS, que chegou a publicar a Resolução nº 15, de 23 de agosto de 2016, com o objetivo de “recomendar que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas”. Em outras palavras, a publicação desta resolução significou um clamor pelo respeito ao papel do conselho de assistência social na construção da política. As críticas endereçadas ao decreto acolhiam, além do desrespeito às instâncias de deliberação, preocupações com seu conteúdo, que será tratado na seção 4.2 deste capítulo. Com base nesses elementos, foi solicitado, veementemente, pelos conselheiros do CNAS a revogação do Decreto nº 8.805/2016, para então se construir uma nova regulamentação do BPC de forma democrática e coerente com a institucionalidade operada na Política de Assistência Social. Solicitação desconsiderada pelo governo federal.

Uma vez em vigor o Decreto nº 8.805, em novembro de 2016, os tensionamentos na CIT se mantiveram, nessa feita, em relação à publicação da Portaria Interministerial<sup>22</sup> nº 2, de 7 de novembro de 2016, que regulamentou a forma de requerimento do benefício, critérios de revisão, bem como os procedimentos necessários para a inclusão dos beneficiários BPC no Cadastro Único (CadÚnico). Por ocasião da 151ª reunião da CIT, o Congemas mostrou insatisfação com o lançamento dessa portaria, alegando a continuidade do atropelo das instâncias de deliberação, e desconsideração do governo federal dos questionamentos da CIT frente à temática do BPC.

O BPC não foi o único ponto de confronto nos espaços de construção da política assistencial, em 2016. Outro ponto de tensionamento foi a criação do Programa Criança Feliz.<sup>23</sup> Embora a ideia do programa tenha sido ventilada antes da publicação do decreto que o instituiu – Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, as instâncias de deliberação da política de assistência (CIT e CNAS) receberam com incômodo o programa, dado que sua construção inicial não se deu nesses espaços, sendo sua minuta pensada de forma unilateral pelo governo federal.

Um dos temas discutidos no momento de apresentação da ideia do Criança Feliz foi a pertinência de colocá-lo sob comando da Política de Assistência Social, tendo em vista a dimensão intersetorial das suas ações, que devem ser fortemente

22. Assinada pelos ministros do Desenvolvimento Social; da Fazenda; e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

23. A discussão com mais profundidade em torno desse programa será realizada na seção 4.4 deste capítulo.

articuladas com as políticas de saúde e educação. Tentando suavizar esses questionamentos e outros referentes à postura do governo federal em relação às ações na área da assistência social, foi instituída uma câmara técnica para o Programa Criança Feliz na 149ª reunião da CIT. A proposta elaborada pela câmara técnica, e apresentada na 150ª reunião da CIT, favoreceu amplo debate naquela instância, com destaque para a concepção norteadora do programa, a aparente sobreposição aos serviços já instituídos e tipificados no âmbito da assistência, além do questionamento sobre a origem dos recursos para o novo programa considerando o cenário de restrição fiscal. O debate sinalizava a resistência à pactuação do programa, dada a tentativa de enfraquecimento institucional, as responsabilidades difusas para os entes subnacionais e pouca novidade do programa em relação às ações desenvolvidas no âmbito da assistência social. Mas a pactuação foi concluída, permitindo à CIT influenciar na construção da proposta do programa, que aparentemente seria implementado pelo governo federal mesmo que a CIT adotasse posição contrária.<sup>24</sup> Uma vez pactuado, com resistências, na CIT, o CNAS, por sua vez, publicou *a posteriori* a Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016, que instituiu o Programa Primeira Infância no Suas de modo a acomodar as ações do Criança Feliz na Política de Assistência Social.

Embora os tensionamentos apontados anteriormente tenham representado dificuldades institucionais para efetivação do pacto federativo e da participação social no Suas, o mesmo não pode ser dito em relação à discussão das metas de cofinanciamento dos benefícios eventuais. A CIT, em especial, mostrou-se efetiva enquanto espaço de negociação federativa por ocasião deste acalorado debate, que se deu no contexto de discussão, do Pacto de Aprimoramento dos Estados para 2016-2019. O assunto não conseguiu ser pactuado em 2016 tendo em vista oposição do Congemas quanto à falta de cofinanciamento dos benefícios eventuais por parte dos estados. Para o Congemas, embora seja obrigatório, os estados se absterem de cofinanciar os benefícios eventuais desde o seu estabelecimento na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). O tema voltou à CIT em fevereiro de 2017 quando, finalmente, estados e municípios pactuaram as metas para expansão do cofinanciamento estadual aos benefícios eventuais. Ao final, a meta pactuada foi um pouco mais robusta do que a inicialmente apresentada pelo Fonseas, mas não atendeu às críticas do Congemas sobre o fraco compromisso do Fonseas com o cofinanciamento do Suas. Nessa pactuação, o Congemas ressaltou ainda a desigualdade de tratamento entre estados e municípios no que se refere ao descumprimento das metas. Como para os municípios, o não cumprimento do pacto implica sanções e planos de providências, o Congemas solicitou igualdade no tratamento.

---

24. O Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, foi publicado antes da Pactuação do assunto na CIT, o que ocorreu apenas na 150ª reunião, em 21 de outubro de 2016. Nessa ocasião, foram publicadas duas resoluções sobre o tema: Resolução nº 4, que pactua as ações do Programa Criança Feliz no Suas, e Resolução nº 5, que pactua critérios de partilha para o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no Suas para os exercícios de 2016 e 2017.

Em resposta, observou-se a inclusão no teor da resolução pactuada de que, em caso de descumprimento da meta no prazo previsto, os estados serão objeto de plano de providência e de plano de apoio do governo federal.

Cabe ressaltar que tentativas de enfraquecimento das instâncias de deliberação podem conduzir a uma fragilização da assistência social enquanto política pública provedora de direito, com risco de recuos na construção e consolidação do ainda jovem Suas. Sinalização do enfraquecimento da assistência social enquanto direito ainda pode ser notada na ênfase dada na participação das primeiras damas no lançamento do Criança Feliz. O retorno à mobilização da boa vontade e do voluntarismo, assim como ao discurso da ajuda aos pobres, voltou a emergir e a se apresentar como alternativa à fala da afirmação do direito à assistência.

#### **4 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS: SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E PROGRAMAS**

##### **4.1 Desenvolvimento do Programa Bolsa Família**

Após as inovações implementadas no Programa Bolsa Família no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (2011-2014), o ano de 2015 foi marcado pela manutenção do andamento do programa, mas por uma acalorada discussão na Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados sobre o orçamento que estaria disponível ao Bolsa Família em 2016. Como a proposta orçamentária para 2016 enviada pelo Executivo à Câmara dos Deputados apresentava *deficit* de R\$ 30,5 bilhões, o relator da Comissão de Orçamento propôs diversas vezes, e publicamente, a supressão de R\$ 10 bilhões do orçamento do Bolsa Família. Segundo o relator, o programa teria níveis de desvios e fraudes que possibilitariam esse corte sem prejudicar as famílias que, de fato, teriam direito a ele.

À época, o então MDS apresentou simulação dessa proposta de corte na Comissão de Seguridade Social. Partindo do pressuposto que o corte seria aplicado retirando-se do programa as famílias menos pobres, a simulação identificou que a supressão de R\$ 10 bilhões do orçamento do programa implicaria o desligamento de 6.681.172, das quais 2.518.300 entrariam na extrema pobreza. Cientes dessa informação, a Comissão de Seguridade Social aprovou, por unanimidade, moção de repúdio à proposta do relator do orçamento no dia 2 de dezembro de 2015. Frente à pressão, a proposta de orçamento para 2016 deixou a Comissão de Orçamento com a previsão da totalidade dos recursos necessários à manutenção do Bolsa Família e à aplicação de algum reajuste no valor dos benefícios ao longo de 2016, totalizando R\$ 28,1 bilhões. Desse modo, no PPA 2016-2019, a cobertura do programa manteve a meta de atendimento em 13,8 milhões de famílias.

O ano de 2016 se iniciou com as incertezas políticas decorrentes do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff e com mudanças de enfoque e

prioridades a partir da gestão interina de Michel Temer e de sua confirmação como presidente do Brasil.

No final do período da gestão Dilma, em 5 de maio de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.747, que atribuiu aos ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao MPOG a competência de majorar os valores dos benefícios e os valores referenciais para a caracterização da situação de pobreza ou extrema pobreza referentes ao Programa Bolsa Família. Os valores deveriam ser estabelecidos observando-se os seguintes limites: R\$ 82 e R\$ 164 para as linhas de extrema pobreza e de pobreza, respectivamente; R\$ 82 para o benefício básico; R\$ 38 para o benefício variável (até o limite de R\$ 190 por família) e R\$ 45 para o benefício variável jovem (até R\$ 90 por família). A prática de editar decreto atribuindo competência ministerial para o estabelecimento do reajuste dos benefícios foi inédita na trajetória do Bolsa Família: até então, todos os reajustes ocorridos no Bolsa Família foram estabelecidos diretamente por decreto presidencial. Possivelmente, o ato esteve relacionado à própria instabilidade do contexto e à insegurança de edição de medidas de aumento dos gastos pela presidenta da República – ainda que, como mencionado, o recurso necessário ao reajuste já estivesse disponível ao MDS.

Tendo em vista a abertura do processo de *impeachment* e o afastamento da presidente Dilma, em 12 de maio, o reajuste não foi implementado. Na condição de presidente interino, Michel Temer assinou, em junho de 2016, o Decreto nº 8.794 versando sobre o reajuste do programa, que aplicou um percentual de reajuste de 12,5% – um aumento superior ao autorizado pela presidente Dilma no mês anterior, procurando sinalizar que a área social permaneceria como prioridade.<sup>25</sup>

Os valores que passaram efetivamente a vigorar a partir da folha de julho de 2016 foram: R\$ 85 e R\$ 170 para as linhas de extrema pobreza e de pobreza, respectivamente; R\$ 85 para o benefício básico; R\$ 39 para o benefício variável (até o limite de R\$ 195 por família) e R\$ 46 para o benefício variável jovem (até R\$ 92 por família). Tais benefícios passaram a atingir o máximo de R\$ 372 por família. O valor do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)<sup>26</sup> continuou sendo calculado após a atribuição dos demais benefícios do Bolsa Família para as famílias que não tenham ainda atingido a renda *per capita* definida para a linha de extrema pobreza, de modo a elevar a renda da família até esse patamar mínimo. Com isso, o benefício médio do Bolsa Família elevou-se de R\$ 162,07 para R\$ 182,44.

25. “Na hora do ajuste, de cortar e cortar, a área social está preservada. Tanto que deu aumento de 12,5%. A presidente afastada Dilma, por exemplo, prometeu aumento de 9%, mas não cumpriu”. Disponível em: <<https://goo.gl/JVdMd9>>. Acesso em: 24 out. 2016.

26. Esse benefício é concedido às famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do Bolsa Família, permaneçam em situação de pobreza extrema. O seu valor é calculado para que a renda familiar *per capita* alcance o valor definido para a linha de pobreza extrema.

A nova gestão do MDS, iniciada em 12 de maio, adotou forte ênfase na identificação de irregularidades, afirmando a necessidade de maior eficiência para que o Programa Bolsa Família atenda “realmente a quem precisa”, segundo entrevistas do ministro Osmar Terra. Em junho de 2016, com a Portaria MDS nº 68, foi criado o Grupo de Trabalho Interinstitucional, com o objetivo de sugerir melhorias nas rotinas de verificação de inconsistências das bases de dados do MDS. Basicamente, o grupo se dedicou a ampliar e acelerar procedimentos de cruzamentos do Cadastro Único e da folha de pagamentos do Bolsa Família com outros registros administrativos do governo federal, com o objetivo de avaliar incorreções nas informações declaradas ao Cadastro Único. Em consequência do trabalho desse grupo, uma série desses cruzamentos de verificação de inconsistências no Cadastro Único, prevista para ocorrer em 2017, foi antecipada para 2016, assim como foi implementado o batimento prévio à habilitação de novos beneficiários, isto é, antes da entrada no programa.

O aprimoramento da rotina de batimentos das bases do MDS com outros registros administrativos para a qualificação dos cadastros do MDS e, em especial, do Cadastro Único e da folha de pagamentos do Bolsa Família, fez parte de um esforço continuado de qualificação da gestão federal, que se iniciou em 2005 e foi anualmente aprimorado, em termos das bases de dados usadas para avaliação do Cadastro Único, da metodologia de batimento e das implicações para a manutenção dos benefícios das famílias. Cumpre, no entanto, que esse esforço seja responsável no sentido de identificar quais registros administrativos têm, de fato, qualidade para melhorar o Cadastro Único. A ausência da verificação prévia da consistência dos dados do registro administrativo usado como parâmetro para qualificação do Cadastro Único pode levar a conclusões precipitadas, desgastes na imagem do Bolsa Família e prejuízos para seus beneficiários.

Nesse sentido, interessante notar que o discurso sobre a qualidade do Cadastro Único feito pela gestão atual parece questionar constantemente as potencialidades do instrumento, ainda que, conforme estudos como o de Barros *et al.* (2010), o nível de focalização do Bolsa Família esteja próximo ou melhor que os de programas de mesma natureza em outros países da América Latina. Como exemplo, a divulgação conjunta dos ministros Osmar Terra (MDS) e Gilmar Mendes (Tribunal Superior Eleitoral – TSE) sobre a informação de que 16 mil beneficiários teriam doado R\$ 16 milhões a campanhas eleitorais municipais foi feita em tom de “escândalo” de irregularidade no PBF, vocalizado mesmo antes de considerar a hipótese de erros de registro da base de doações eleitorais.<sup>27, 28</sup>

27. A esse respeito, o título da matéria é bem sugestivo. Disponível em: <<https://goo.gl/LZjyTw>>. Acesso em: 24 out. 2016.

28. Um caso emblemático ocorrido após essa divulgação preliminar foi o da candidata à vereadora Maria Geni do Nascimento, do município de Santa Cruz da Baixa Verde (PE). O TSE divulgou, com ampla repercussão da mídia, que a candidata, beneficiária do Bolsa Família, havia recebido mais de R\$ 75 milhões para sua campanha – o que logo se constatou ser erro não checado antes da divulgação à imprensa.



Em 3 de novembro 2016, o MDS divulgou nota afirmando que 13 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família teriam os benefícios bloqueados no mês de novembro, pois foram identificadas com doações eleitorais com valores incompatíveis com o rendimento declarado no Cadastro Único. As famílias tinham seis meses para comparecer à gestão municipal, munidas do comprovante de doação eleitoral, e contestar a informação. Caso a informação não fosse contestada ou a família não comparecesse, o benefício seria cancelado. A própria matéria divulgada no sítio eletrônico do ministério ponderava que havia indícios de que as pessoas beneficiárias identificadas como doadoras de campanhas eleitorais estivessem sendo vítimas do uso inapropriado do seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) por terceiros. Diante dessa suspeita, não é possível deixar de notar estranheza no fato de serem os beneficiários, e não os recebedores da doação, as pessoas chamadas a apresentarem seus comprovantes de doação, ainda que esses beneficiários tenham o pagamento bloqueado imediatamente, sem comunicação prévia.

Outro ponto reiteradamente mencionado no discurso recente do MDS é a necessidade de “oportunizar” a saída do programa. “As pessoas têm que ter renda e não pode ser objetivo de vida viver só do Bolsa Família e o que está acontecendo é isso”, afirmou o ministro em seu discurso de posse. Com esse objetivo, surge a proposta de estabelecer um “prêmio em dinheiro entregue pelo presidente da República” aos prefeitos que aumentarem o número de beneficiários “emancipados” do programa como resultado de estratégias de geração de emprego e renda e de microempreendedorismo.<sup>29</sup> A ideia é reafirmada em artigo comemorativo do XIII Aniversário do Bolsa Família: “com premiação dos prefeitos que mais ajudarem a dar autonomia de renda às famílias de seu município”.<sup>30</sup>

As declarações da nova gestão apontam uma inflexão significativa na concepção do programa. O Bolsa Família foi implementado como uma estratégia de garantia de renda básica às famílias em situação de pobreza, permitindo maior segurança para o desenvolvimento social de seus membros, em uma perspectiva de superação da pobreza intergeracional. Os posicionamentos recentes, por sua vez, apontam para focalização e regras de permanência mais restritivas. Um sinal nesse sentido é a inversão da ênfase dada à correção de erros de exclusão (por meio da estratégia de busca ativa) para a correção de erros de inclusão (identificação de irregularidades, combate a fraudes).

Tanto o debate sobre redução do orçamento em quase um terço, ocorrido em 2015, quanto os posicionamentos expostos pelo ministro em 2016 apontam a necessidade clara de que os critérios para a fixação do público-alvo do programa, tal como a periodicidade e os critérios de reajuste das linhas de elegibilidade e

29. Zero Hora, 30 de junho de 2016.

30. Correio Braziliense, 25 de outubro de 2016.

dos valores dos benefícios sejam estabelecidos em lei, sem diminuição de pessoas atendidas pelo Bolsa Família no momento atual.<sup>31</sup> Isso reduziria a discricionariedade do Executivo federal, forneceria mais estabilidade ao programa e ampliaria a segurança da população beneficiária, que poderia passar a perceber o benefício mais como um componente constitutivo da proteção social do Estado brasileiro, do que um recurso cuja manutenção está vinculada à vontade do governo vigente.

A importância de manter o permanente processo de aprimoramento e fortalecimento do programa se dá tanto pelos significativos resultados apresentados para a redução da desigualdade e da pobreza, quanto para fazer frente aos desafios da atual situação econômica brasileira. Nesse contexto, cabe observar os próximos desdobramentos, em particular a iminente publicação de novo decreto regulamentador do programa – em fase de aprovação e publicação pela Casa Civil. Outro ponto de especial atenção refere-se aos possíveis efeitos da EC nº 95/2016 que limita os gastos públicos por vinte anos sobre a disponibilidade de recursos para financiar o programa, como problematizado anteriormente neste texto.

#### 4.2 Perspectivas de mudanças para o Benefício de Prestação Continuada<sup>32</sup>

Nos últimos dois anos, o BPC tem sido objeto de amplas propostas de mudança, algumas já concretizadas, outras ainda em discussão. Na esfera administrativa, mudanças foram introduzidas por meio do Decreto nº 8.805/2016,<sup>33</sup> da Portaria Interministerial nº 2/2016 e da Portaria Conjunta nº 1/2017. Adicionalmente, a proposta de reforma da previdência encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional em fins de 2016 também incluiu alterações na configuração do benefício.<sup>34</sup> Esta seção tem como objetivo apresentar e discutir essas novidades e seus possíveis impactos sobre a proteção efetivada pelo BPC.

31. No período de fechamento deste texto, mais uma ocorrência reforçou o argumento citado anteriormente. Tratou-se da tentativa do MDS de reduzir, em praticamente 1 milhão, o número de famílias atendidas pelo PBF na folha de pagamento de julho de 2017: <<https://goo.gl/gUJb5g>>. Muito possivelmente pela má repercussão midiática do fato, o MDS voltou atrás com a decisão no mês subsequente: <<https://goo.gl/qA2qHr>>. No fechamento desta edição, em setembro de 2017, a folha de pagamento do PBF contava com 13,495 milhões de famílias.

32. Esta seção se baseia em dois textos elaborados por pesquisadores do Ipea sobre o tema do BPC: a Nota Técnica nº 31/2016, Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC, e o Texto para Discussão nº 2301/2017, O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate.

33. Vale lembrar que a forma como foi “pactuada” a regulamentação do BPC nas instâncias deliberativas do Suas foi tratada na seção 3 deste capítulo, que abordou a institucionalidade da Política de Assistência Social.

34. Em novembro de 2017, após a conclusão deste texto, foi apresentada uma Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287/2016, que trata da Reforma da Previdência. A emenda é resultado de uma aglutinação entre o texto original, o substitutivo adotado pela Comissão Especial e algumas emendas. Com essa emenda aglutinativa, foram suprimidas as alterações propostas para o art. 203 que trata do BPC. Isto, no entanto, não invalida a discussão aqui apresentada, tendo em vista que o novo texto da reforma ainda não foi apreciado pelo plenário da Câmara e, quando isto ocorrer, alterações anteriormente sinalizadas para o BPC poderão ser retomadas.

#### 4.2.1 Reforma administrativa do BPC

Em linhas gerais, as mudanças administrativas realizadas pelo MDS sinalizaram maior rigor na concessão e manutenção do benefício. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, estabeleceu como requisito para a concessão, a manutenção e a revisão do BPC, a inscrição no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, e sua atualização a cada dois anos. Para os atuais beneficiários ainda não cadastrados, estabeleceu-se prazo para inscrição,<sup>35</sup> sob pena de suspensão do benefício.

A inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único não é uma novidade da gestão. Desde 2011, o MDS vinha realizando o cadastramento dos beneficiários do BPC no CadÚnico, mas em 2016, apenas 36,7% dos beneficiários do BPC estavam no cadastro. A novidade em 2016 foi a exigência do cadastramento como condição para o acesso e a manutenção do benefício, ampliando assim a responsabilização do usuário diante dos processos de concessão e manutenção do BPC. Se por um lado essa estratégia pode acelerar o processo de cadastramento, por outro, cabe pontuar algumas preocupações que suscitam. Uma delas é a possível imposição de dificuldades e ônus elevados às pessoas e famílias em situação de grande vulnerabilidade, como se caracteriza o público do BPC. Não raras vezes são pessoas com limitações de mobilidade impostas pela idade avançada ou por uma deficiência física ou mental, conjugada à vivência em famílias com baixíssima renda. Tal condição deve ser considerada ainda que a norma preveja a possibilidade do cadastramento ser realizado pelo responsável familiar.<sup>36</sup> Ademais, do lado da gestão, deve-se avaliar em que medida há condições adequadas para que os beneficiários cumpram o novo requisito. A exigência de cadastramento pressupõe uma eficiência das estruturas operacionais da política nem sempre existente. Portanto, cabe avaliar a (in)existência de condições operacionais e logísticas adequadas para o processo de cadastramento no prazo estabelecido. Tais questões sugerem cautela na responsabilização do usuário diante dos procedimentos exigidos para acesso e manutenção do BPC, sob pena deste ser prejudicado por ineficiências nas estruturas operacionais da política e/ou pela sua situação de vulnerabilidade. Neste caso, ao invés de corrigir situações de exclusão, a atuação pública estaria reforçando-as e, inclusive, gerando novas situações passíveis de judicialização – fenômeno intensificado na história recente do BPC.

Além da exigência de cadastramento/atualização no CadÚnico para requerimento e manutenção do benefício, o Decreto nº 8.805/2016 também anunciou nova

35. Inicialmente, o MDS fixou os seguintes prazos: os idosos beneficiários deveriam se cadastrar até 31 de dezembro de 2017; para as pessoas com deficiência, o prazo era 2018 (Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016). Por meio da Portaria Interministerial nº 5/2017, de 22 de dezembro de 2017, o MDS prorrogou o prazo para a inscrição dos idosos beneficiários para dezembro de 2018.

36. Segundo a Portaria Conjunta nº 1/2017, o responsável familiar presta as informações ao CadÚnico. Mas o requerente deverá ratificar as informações por meio de assinatura, o que também pode ser feito por procurador, tutor ou curador na forma da lei.

conduta no processamento desses pedidos no interior da burocracia. As informações de renda familiar *per capita*, antes captadas pelo formulário de Declaração da Composição da Renda Familiar e comprovadas pela apresentação dos documentos pertinentes,<sup>37</sup> agora serão captadas do CadÚnico<sup>38</sup> e confrontadas pelo INSS com as bases cadastrais disponíveis na administração pública. Havendo divergências, prevalecerão as informações que indiquem maior renda.

O cotejamento entre informações do CadÚnico e das bases de dados da administração pública (estas não discriminadas) pressupõe que todo e qualquer registro público é necessariamente mais confiável do que a informação declarada pelo solicitante. Mas quando se realizam ações de monitoramento e controle com cotejamento de bases, há que se conhecer previamente a qualidade de cada uma das bases, notadamente quanto à fidedignidade de determinadas informações. Nesse particular, as bases previdenciárias e assistenciais guardam uma qualidade bem superior em relação àquelas de atualização menos contínua e com menor grau de monitoramento e controle. Ou seja, para evitar indeferimentos ou cancelamentos injustificados de benefícios, é prudente considerar nesses batimentos as defasagens temporais e o grau de atualização e de controle dos registros públicos utilizados.

Ademais, convém lembrar a importância de considerar a volatilidade de renda das famílias mais pobres, conforme demonstrado por alguns estudos.<sup>39</sup> Nesse ponto, o anúncio da “confrontação *contínua*” pelo INSS das informações do CadÚnico com as bases de dados disponíveis na administração pública como procedimento da revisão do benefício, traz uma incerteza quanto ao prazo mínimo de manutenção do benefício, uma vez que a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) prevê a revisão somente a cada dois anos. A título de ilustração, a gestão do Bolsa Família deu um bom exemplo de como lidar com a alta volatilidade de renda das famílias mais pobres ao instituir em 2009 uma “regra de permanência” que assegurou a continuidade do recebimento dos benefícios às famílias por cerca de dois anos, mesmo na hipótese da renda *per capita* da família suplantarem a renda de elegibilidade até o limite de meio salário mínimo.

Por fim, cabe comentar uma das alterações mais significativas no que tange à operacionalização do critério de renda tanto para os novos requerimentos quanto no processo de revisão do BPC. O decreto afirmou que “na hipótese de ser verificado que a renda familiar mensal *per capita* não atende aos requisitos de concessão do benefício, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, sendo desnecessária a avaliação da deficiência” (art. 15, § 5º). Na mesma direção, a portaria interministerial

37. Carteira de Trabalho e previdência social com as devidas atualizações, contracheque, Guia da Previdência Social.

38. Distintos conceitos de família regem o BPC e o PBF, programa para o qual foi estruturado o CadÚnico. Tentando lidar com esse fato, a Portaria conjunta nº 1/2017 prevê, se necessário, a coleta de informações adicionais, em formulário adicional do Cadastro, para a caracterização da família do requerente do BPC e cálculo da sua renda familiar *per capita*.

39. Ver Soares (2009).

também dispensou a reavaliação médica e social no processo de revisão do benefício quando o cruzamento de informações de renda já revelar uma superação do critério monetário de pobreza para acesso ao BPC. Nestes casos, a norma determina a imediata suspensão ou cessação do benefício.

À primeira vista, a dispensa das avaliações pode parecer um aperfeiçoamento da gestão por não realizar perícias desnecessárias, dado o não preenchimento do requisito de renda pelo requerente. No entanto, essa percepção se enfraquece quando se recorda o contexto que recepciona as novas normativas. Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a insuficiência do critério de renda para a aferição da condição de miserabilidade do requerente do BPC. Assim, o tribunal reconheceu a não exclusividade do critério de renda e a necessidade de considerar outros elementos para aferir a condição social dos requerentes – como haviam feito os juizados especiais nos últimos anos.<sup>40</sup> Apesar de reconhecer a insuficiência do critério de renda para aferir a vulnerabilidade dos demandantes do BPC, o STF não declarou sua nulidade; a regra segue vigente até a aprovação de nova legislação.<sup>41</sup> A decisão do STF sinalizou a necessidade de alterações nos atos normativos referentes ao BPC (alteração na Loas e no Decreto nº 6.214/2007, e elaboração de portaria que disponha sobre o instrumento para a análise dos fatores indicativos da vulnerabilidade social dos requerentes do BPC). Portanto, desde 2013, quando o STF sinalizou uma reforma para o BPC, aguardava-se uma normativa que respondesse à demanda daquela suprema corte. No entanto, esta não foi respondida pelas iniciativas mais recentes de alteração no regulamento do BPC: o Decreto nº 8.805/2016 e suas subsequentes portarias.

Em atenção à decisão da corte suprema, em 2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>42</sup> alterou a Loas, afirmando que “poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, *conforme regulamento*” (grifo nosso).<sup>43</sup> Com isso, reorganizou-se o ordenamento legal do BPC, abrindo espaço para o estabelecimento de critérios complementares à renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo que possam ser mais transparentes, de aplicação equitativa a todos os requerentes, sem necessidade de recurso ao Judiciário. Contudo, a aplicabilidade de tal regramento depende de regulamentação específica. Enquanto tais normativas não vierem, a decisão da suprema corte confere aos juízes a legitimidade de continuar julgando as ações relacionadas ao BPC considerando outros parâmetros além da renda na avaliação da situação de pobreza do requerente.

40. Tal decisão resultou do julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 567.985 e 580.963. Para mais detalhes, ver edição nº 22 deste periódico.

41. O STF não sinalizou qualquer critério específico a ser adotado, cabendo aos poderes Executivo e Legislativo a iniciativa de propor nova regulamentação sobre a matéria.

42. Lei nº 13.146/2015.

43. Lei nº 8.742/1993, art. 20, § 11.

Contrariando as expectativas, as novas normativas publicadas pelo MDS reafirmaram a suficiência do critério de renda estabelecido na Loas. Assim, as novas normativas não enfrentaram o debate sobre como tratar a população pobre que teria renda acima do limite de um quarto de SM, mas vive em situações de vulnerabilidade consideradas graves. Assim mantém sem solução, um ano após a alteração da Loas pela Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a questão da judicialização. Ao contrário, o estreitamento do processo de revisão do benefício sugere a ampliação do risco de judicialização. Sem regulamentação do critério complementar à renda *per capita*, o Executivo reforça a atuação do Poder Judiciário pautada na jurisprudência com base em análise de diferentes fatores a critério de cada juiz. Em 2015, 18,66% dos benefícios concedidos foram pela via judicial (Brasil, 2016e).

Em face da indefinição pelo Executivo da regra de flexibilização de acesso ao BPC para os demandantes com renda igual ou superior a um quarto do SM, o Judiciário tomou a iniciativa de parametrização, como se depreende do acórdão, de 27 de janeiro de 2016, do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª região (Brasil, 2016a). Baseando-se na decisão já citada do STF, assim como no Estatuto da Pessoa com Deficiência, aquela corte determinou ao INSS que seja deduzido do cálculo da renda familiar “as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde”, comprovadamente requeridos e negados pelo Estado. Esta decisão tem abrangência nacional e impõe nova orientação para atuação do INSS.

Contudo, a incerteza jurídica não foi superada uma vez que outros critérios podem ser acolhidos pelos diferentes juizados na apreciação dos pleitos referentes ao BPC. Assim, permanecem dificuldades à administração pública com impactos crescentes sobre o orçamento público. A flexibilização do parâmetro de um quarto de SM, sem parametrização definitiva, retira do gestor a possibilidade de construção de cenários para a política – demanda e financiamento. Os critérios, demográfico (idade) e morbidade (deficiência) são objetivos<sup>44</sup> e, quando associados a um parâmetro objetivo para a pobreza ou vulnerabilidade, permitem a construção de cenários futuros.

Cabe lembrar ainda que a ausência de regra definitiva amplia a iniquidade no acesso ao direito, na medida em que sua efetivação passa a depender tanto da capacidade do requerente acessar a justiça quanto do entendimento particular de cada juiz ou corte acerca das situações a serem consideradas na flexibilização do critério de renda para o acesso ao benefício.<sup>45</sup> O momento atual exige, assim, uma

44. Evidentemente que a morbidade tem uma dinâmica que não pode ser totalmente antecipada, inclusive pelo componente histórico cultural presente. Isso é claro nas alterações recentes do conceito de deficiência. No que concerne à idade, deve-se, também, lembrar que o critério pode se modificar. O que ocorreu até o momento foi uma redução, mas é de se esperar que no futuro a idade seja majorada.

45. Para uma discussão mais detalhada das dificuldades geradas à gestão do BPC pelo ativismo judicial, ver Venturini (2016).

avaliação e deliberação normativa acerca das condições de concessão do BPC e das possibilidades de sua flexibilização para casos e condições sociais particulares, sob pena de ampliação da judicialização e conseqüentemente da iniquidade no acesso e da fragilização do planejamento e da gestão do programa.

#### 4.2.2 BPC na proposta de reforma da Previdência

Paralelamente à reforma na esfera administrativa, o governo buscou mudanças nas regras do BPC via Legislativo, por meio da proposta de reforma da previdência enviada ao Congresso Nacional em dezembro de 2016, em que recebeu o número PEC nº 287/2016 ao iniciar a sua tramitação na Câmara dos Deputados. A inclusão do BPC na reforma proposta foi justificada, na exposição de motivos da PEC, pelo fato de que as regras atuais do BPC promoveriam “incentivos inadequados” para uma “migração” do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social. Esses incentivos consistiriam tanto na igualdade entre a idade mínima para acesso ao BPC e à aposentadoria por idade (no caso dos homens) quanto na igualdade entre o valor do BPC e o do piso do benefício previdenciário. Visando corrigir estas supostas distorções, a PEC nº 287/2016 propôs duas alterações no BPC: *i*) elevação na idade mínima de acesso, de 65 para 70 anos; e *ii*) desvinculação do valor do benefício do salário mínimo.

Em sua tramitação no Congresso Nacional, a PEC nº 287/2016 foi examinada em Comissão Especial da Câmara dos Deputados que, em 4 de maio de 2017, aprovou relatório oferecendo nova redação àquelas propostas: *i*) aumento para a idade mínima de acesso de 65 anos para 68 anos, reafirmando assim a necessidade de uma idade mais elevada para o benefício assistencial e também com impacto direto nas condições de acesso do público idoso; e *ii*) extinção do BPC e sua substituição por duas rendas diferenciadas, uma para idosos e outra para pessoa com deficiência, ambas no valor de um salário mínimo, mas cujas regras de acesso e manutenção seriam posteriormente reguladas em lei. Quanto ao fato da redação substitutiva manter o valor do benefício em um salário mínimo, cabe lembrar que esta proposta ainda será avaliada pelo plenário da Câmara dos Deputados e posteriormente tramitará no Senado Federal, onde a proposta original do governo de desvinculação poderá ser retomada. Por sua vez, a redação aprovada pela Comissão Especial propôs a extinção do BPC e sua substituição por dois diferentes benefícios: *i*) a transferência de renda mensal, no valor de 1 SM, à pessoa com deficiência, quando a renda mensal familiar integral *per capita* for inferior ao limite estabelecido em lei; e *ii*) a transferência de renda mensal, no valor de 1 SM, ao idoso com idade igual ou superior a 68 anos, quando a renda mensal familiar integral *per capita* for inferior ao limite estabelecido em lei. Nesta alternativa, o critério de acesso aos novos benefícios fica pendente de regulamentação futura, abrindo a perspectiva de uma diferenciação no tratamento dos dois públicos e de

enrijecimento das regras de entrada. Contudo, também neste caso, a tramitação da PEC no Congresso Nacional pode ainda reservar surpresas, como a manutenção da vinculação ao SM para a transferência de renda à pessoa com deficiência, e sua desvinculação para os idosos.

Vale lembrar que as justificativas ora apresentadas para as mudanças propostas são antigas, presentes nos debates do Fórum da Previdência<sup>46</sup> de 2006/2007. Naquela ocasião, falava-se em eliminar a suposta injustiça entre contribuintes *versus* não contribuintes, que recebem o mesmo valor do benefício; evitar o desestímulo à contribuição previdenciária durante a idade ativa; e reduzir a pressão financeira ocasionada pelo aumento da expectativa de sobrevida.

O suposto desestímulo à filiação previdenciária no presente é um dos argumentos que retorna para justificar a atual proposta de alterações no BPC. A esse respeito, cabe destacar as diferenças expressivas entre a proteção previdenciária e aquela proporcionada pelo BPC. Este benefício é pago aos idosos em situação de extrema pobreza e reconhecidamente incapazes de trabalhar pela idade avançada. Por sua vez, a proteção previdenciária, embora também dirigida à velhice, não se restringe a ela. A Previdência Social garante proteção diante de um largo espectro de riscos inclusive durante a vida economicamente ativa dos trabalhadores, tais como doença, invalidez e maternidade; bem como alcança também sua família, gerando pensões e auxílio reclusão, em caso de morte ou prisão do beneficiário. Ademais, ao contrário do BPC, o benefício previdenciário aos idosos paga 13º salário. Logo, não parece racional que o trabalhador recuse a contribuição e a proteção previdenciária para si e sua família ao longo de toda a sua vida laboral (e ao final desta) pela possibilidade de estar protegido somente na velhice por um benefício assistencial. Até porque o acesso futuro ao BPC não é uma certeza, mas uma possibilidade, cuja efetivação depende de um nível de renda familiar em patamares de miserabilidade: renda familiar *per capita* menor que um quarto de salário mínimo.

Adicionalmente, se é verdade que trabalhadores de baixa renda não cobertos pela previdência são potenciais demandantes do BPC, não há evidências de que sua desfiliação previdenciária seja resultado de uma escolha. Ao contrário, diversos estudos sugerem que tal condição reflete, sobretudo, as precárias condições de inserção laboral desses trabalhadores. O estudo de Leichsenring (2010) mostra a dificuldade de acesso e permanência de trabalhadores pobres no mercado formal de trabalho. Por sua vez, Guimarães, Constanzi e Ansiliero (2013) mostram como parcela expressiva dos trabalhadores desprotegidos (não contribuintes) possui renda domiciliar *per capita* insuficiente para vincular-se às políticas contributivas

---

46. Para mais detalhes sobre a discussão do BPC no Fórum da Previdência de 2006/2007, consultar edição nº 16 deste periódico.



da Previdência Social,<sup>47</sup> mesmo contanto com subsídios governamentais. Portanto, os principais determinantes da baixa cobertura previdenciária estão sobretudo nas características do mercado de trabalho: no baixo rendimento, na informalidade e na alta rotatividade marcantes em algumas atividades.

Ao contrário de operar como desincentivo, a igualdade entre o piso dos benefícios previdenciários e o BPC (não contributivo) materializa importante princípio da solidariedade social que organiza a seguridade social brasileira com relevante impacto no nível de proteção social alcançado. A igualdade de valores do piso dos benefícios da seguridade (1 salário mínimo) se justifica pelo risco social comum que visa proteger: a incapacidade de obter renda pelo trabalho; logo seu valor corresponde ao próprio piso constitucionalmente garantido aos trabalhadores para o atendimento das suas necessidades básicas: 1 SM. Com o BPC não poderia ser diferente, pois garante uma renda para um público reconhecidamente incapaz de garantir sua própria sobrevivência por meio do trabalho remunerado. Portanto, o valor do piso dos benefícios da seguridade não se relaciona com o esforço contributivo, e sim com a finalidade da proteção. Ainda que por sua natureza protetiva não haja vinculação do BPC ao princípio contributivo, convém lembrar que boa parte dos seus beneficiários idosos possui alguma trajetória contributiva passada, apesar de insuficiente para garantir o acesso ao benefício contributivo.<sup>48</sup>

Se por um lado, não há evidências do efeito do BPC sobre a filiação previdenciária dos trabalhadores,<sup>49</sup> por outro, é farta a literatura que destaca a importância do benefício na redução da pobreza e da desigualdade.<sup>50</sup> A implementação do benefício, nas últimas décadas, tem aportado expressiva contribuição para o enfrentamento da pobreza e para a redução das desigualdades e tais impactos decorrem principalmente de duas características: *i*) o BPC efetivamente alcança os estratos mais pobres da população (boa focalização); e *ii*) o valor de 1 SM é suficiente para retirar da indigência e da pobreza a grande maioria dos beneficiários (Soares *et al.*, 2006; Soares, Ribas e Soares, 2009; Medeiros, Melchior e Granja, 2009). Cabe enfatizar a contribuição particularmente importante do BPC no aumento do grau de proteção social aos idosos no país. Ao lado do RGPS e da Previdência Rural, o benefício concorreu para que a pobreza e a indigência entre esta população se

47. Corroborando essa realidade, estudo previdenciário mostra que, em 2014, 43,1% dos trabalhadores socialmente desprotegidos (sem filiação previdenciária), possuía rendimento inferior ao valor do salário mínimo, o que sugere sua fraca capacidade contributiva (Brasil, 2015g).

48. Estudo de Mostafa e Theodoro (2017) fornece uma boa aproximação dessa situação ao demonstrar que há um conjunto expressivo de trabalhadores, especialmente mulheres, de menor renda e menor escolaridade, cuja precária inserção laboral dificulta a aquisição do tempo mínimo requerido para alcançar a aposentadoria de natureza contributiva.

49. E nesse sentido, pode-se recordar o expressivo aumento da cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) em cerca de 12 pontos percentuais (p.p.) – de 52% para 63,9% – entre 2003 e 2012, explicado por determinantes do mercado de trabalho (ver capítulo sobre Previdência desta publicação).

50. Um amplo conjunto de estudos vem se debruçando sobre o impacto distributivo das transferências governamentais. Pode-se citar, entre outros, Textos para Discussão do Ipea nºs 1228; 1396; 1424, 1647 e o Comunicado Ipea nº 159. Todos estes estudos estão disponíveis em: <www.ipea.gov.br>.

tornassem um fenômeno quase residual. Em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com uma renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo e 8,7% viviam com uma renda *per capita* de até meio salário mínimo.

A importância do valor do benefício para a efetividade do BPC na proteção dos idosos e das pessoas com deficiência (PcD), diante da pobreza, ficou demonstrada inclusive por pesquisa realizada entre os beneficiários. Em média, a renda proveniente do BPC representa 79% do orçamento dessas famílias e, em 47% dos casos, ela é a única renda da família (Brasil, 2010). Esses dados sugerem a relevância da renda proveniente do BPC no orçamento familiar dos idosos e das PcD beneficiários e, portanto, a iminência de seu retorno à miséria diante da proposta de redução do valor do benefício.

A garantia de 1 SM aos beneficiários do BPC é ainda mais relevante por causa da situação específica de vulnerabilidade dos idosos e das PcD. O envelhecimento e a deficiência têm implicações para a autonomia, conduzindo a situações de dependência de diversos graus, com consequências para o indivíduo e sua família. Nestas, é comum a redução da oferta de trabalho, pois as demandas de cuidado do idoso ou da PcD podem retirar um adulto economicamente ativo do mercado de trabalho, notadamente as mulheres. Há ainda o impacto sobre os gastos familiares das demandas específicas associadas ao envelhecimento ou ao tipo da deficiência, cuja magnitude dependerá da oferta pública de serviços, cuidados e medicamentos a essa população. Logo, preocupa a proposta de desvinculação do BPC ao salário mínimo.<sup>51</sup>

A proposta de elevação da idade mínima de acesso é igualmente preocupante. Ainda que o texto substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados proponha elevação menos acentuada na idade de acesso (aumento de 65 para 68 anos), o potencial de exclusão não deve ser negligenciado, sobretudo em um cenário em que o acesso ao benefício previdenciário deve se restringir, como efeito do aumento do tempo mínimo de contribuição para 25 anos.<sup>52</sup> A proposta de elevar a idade de acesso se justifica pela pressão associada ao aumento da expectativa de sobrevida e seus efeitos orçamentários. De fato, as projeções demográficas vêm mostrando um aumento da expectativa de vida média da população geral. Entretanto, as condições socioeconômicas podem influenciar as expectativas de sobrevida da população. Ainda que as taxas de expectativa de vida não sejam calculadas levando em conta esses elementos, a diferença regional entre as taxas oficialmente divulgadas, sugerem a influência das condições socioeconômicas no tempo de sobrevida da população. No caso do público do BPC, que apresenta

51. Apesar do substitutivo do relator da reforma ter alterado esse ponto, a versão proposta pelo Executivo continua sendo referência para a análise, visto que somente ao final da tramitação da matéria nas duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) definirá os contornos definitivos da reforma da Previdência Social e do BPC.

52. Ver estudo de Mostafa e Theodoro (2017) sobre os impactos da reforma da previdência no contexto urbano.

características de extrema vulnerabilidade social, a expectativa de sobrevida tende a ser bem menor que a da população em geral, conforme sugere, de forma aproximada, um exercício elaborado a partir de informações de registros administrativos. Segundo dados do Anuário Estatístico de Previdência Social (Aeps), referentes ao ano de 2014, a idade média de concessão<sup>53</sup> do benefício ao idoso foi de 66,5 anos e a concessão do benefício durou, em média, 7,9 anos. Uma vez que a principal razão para a cessação do BPC Idoso naquele ano (84%) foi devido à morte do beneficiário, esses dados fornecem uma aproximação da taxa de sobrevida desses beneficiários aos 66,5 anos. Enquanto a expectativa de sobrevida da população aos 66 anos estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de 17,6 anos, os dados administrativos da Previdência indicam que os beneficiários do BPC recebem o benefício, em média, durante apenas 7,9 anos.<sup>54</sup> Não parece razoável, portanto, que, ao propor a elevação da idade mínima do BPC, a reforma apresentada considere apenas a expectativa de sobrevida dos idosos de forma geral, sem ponderar seu valor relativamente menor entre os mais pobres, em decorrência das suas condições socioeconômicas.

Uma possível reforma com base em informações generalizadas sobre a expectativa de sobrevida dos idosos poderá reduzir indevidamente a cobertura, comprometendo o nível alcançado de proteção aos idosos. Em 2015, do 1,9 milhão de beneficiários idosos, 27% tinham idade entre 65 e 69 anos (Brasil, 2016c). Portanto, se a idade mínima de elegibilidade fosse 70 anos em 2015, 520 mil idosos não seriam beneficiários do BPC e estariam provavelmente em situação de miséria.

Em abril de 2017, foi publicado um texto para discussão com as estimativas<sup>55</sup> do impacto dessa mudança da idade mínima de 65 para 70 anos, conforme proposta original do Executivo, ao longo do tempo (Jaccoud, Mesquita e Paiva, 2017). Entre 2026 e 2036,<sup>56</sup> considerando apenas as mudanças demográficas, em média, 28% da quantidade de beneficiários projetada para receber BPC Idoso, observando as regras atuais, estaria desprotegida por ter idade entre 65 e 69 anos. Isso significa que, em 2036, 1,1 milhão de idosos entre 65 e 69 anos estariam excluídos desse importante mecanismo de proteção contra a extrema vulnerabilidade social.

---

53. Esse percentual corresponde ao valor médio observado da concessão de BPC idoso entre 2011 e 2014, na faixa etária de 65 a 69 anos.

54. Cabe ressaltar que essa comparação foi feita com caráter ilustrativo, uma vez que não há informação oficial sobre a expectativa de sobrevida de beneficiários do BPC.

55. Tais estimativas assumiram que a reforma entrará em vigor a partir de 2018 e considera a regra de transição apresentada no art. 19 da PEC nº 287, na qual a idade para acesso ao BPC terá incremento gradual de um ano a cada dois anos, até alcançar a idade de 70 anos. Portanto, assumindo que a reforma entre em vigor a partir de 2018, a idade mínima neste ano seria de 66 anos, aumentando gradualmente até atingir 70 anos em 2026.

56. Optou-se por selecionar o período a partir de 2026 porque é quando, de fato, a idade mínima passa a ser de 70 anos. Ou seja, há uma estabilização da idade mínima em 70 anos, e conseqüentemente, é quando se observa uma estabilidade na parcela de beneficiários que serão desconsiderados no sistema de proteção social em relação ao projetado com as normas atuais (65 anos).

Além de deixar uma parcela da população idosa desprotegida, a proposta de elevação da idade de acesso ao BPC deve ser ponderada diante das reconhecidas dificuldades de inserção dos idosos no mercado de trabalho. Para os trabalhadores menos qualificados, potencialmente beneficiários do BPC, tal dificuldade é ainda mais acentuada dada sua inserção em atividades que exigem muito esforço físico para um idoso, como aquelas tipicamente desempenhadas por trabalhadores pobres no país (construção civil, limpeza e manutenção, e outras).

Em suma, partindo de pressupostos equivocados, a atual proposta de reforma sinaliza o risco de enfraquecer um dos principais pilares da seguridade social: o BPC. Este importante mecanismo protetivo em relação aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de miséria proporcionou impacto inegável na melhoria do bem-estar desses dois grupos particularmente vulneráveis e contribuiu expressivamente para redução da miséria e da desigualdade no país nas últimas décadas. Contudo, a proposta de reforma ameaça essa importante conquista social, tanto por meio da desvinculação do BPC do salário mínimo quanto por meio da restrição do acesso, decorrente da elevação da idade para o público idoso. As alterações propostas ignoram a importância do BPC vinculado ao salário mínimo e a reconhecida progressividade dessa transferência para a redução da desigualdade e da pobreza, conforme demonstrado por diversos estudos. Caso aprovada, a PEC nº 287/2016 irá repercutir negativamente nas condições de vida da população beneficiada, assim como nos indicadores de pobreza e de desigualdade do país.

### 4.3 CadÚnico: alterações recentes e perspectivas

O Cadastro Único é amplamente reconhecido pelo suporte à expansão e gestão do Programa Bolsa Família. No entanto, nos últimos anos, observa-se sua crescente utilização por outras iniciativas em nível federal, chegando a 38 programas<sup>57</sup> usuários em 2016. Boa parte destes programas (28)<sup>58</sup> utiliza o Cadastro Único para selecionar beneficiários de baixa renda nas mais diversas áreas – transferência de renda, habitação, desconto/isenção de taxas, assistência técnica rural – enquanto os demais programas<sup>59</sup> o empregam para fins de monitoramento e acompanhamento de resultados e ações.

57. Para uma lista completa dos programas usuários do Cadastro Único, ver Direito *et al.* (2016).

58. Os mais importantes em termos de número de beneficiários são: Programa Bolsa Família, Lei nº 10.836/2003; Segurado Facultativo de Baixa Renda, Lei nº 12.470/2011; Isenção de Taxas para Concursos Públicos, Decreto nº 6.593/2008; Tarifa Social de Energia Elétrica, Lei nº 12.212/2010; Programa Minha Casa Minha Vida, Lei Federal nº 11.977/2009; Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS nº 109/2009; Programa Nacional de Reforma Agrária, Portaria MDA nº 6/2013; Programa Mais Educação, Decreto nº 7.083/2010; Sistema de Seleção Unificada (Sisu), Lei nº 12.711/2012; Identidade Jovem, Lei nº 12.852/2013; Distribuição de conversores para TV Digital, Decreto nº 5.820/2006. O Benefício de Prestação Continuada é o mais recente deste rol, conforme Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016.

59. Principais programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento: Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), Lei nº 11.326/2006; Microempreendedor Individual (MEI), Lei Complementar nº 128/2008; Lei nº 11.110/2005; Programa Luz para Todos, Decreto nº 7.520/2011; Programa Brasil Quilombola, Decreto nº 6.872/2009; Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência Secretaria de Direitos Humanos, Lei nº 13.146/2015.

Vale destacar que o art. 2º do Decreto nº 6.135/2007 previu a integração de programas sociais como função do Cadastro Único. Mas para que se pudesse alcançar esse fim, foram necessários dois passos essenciais, diretamente associados ao processo de consolidação do Bolsa Família.

O primeiro diz respeito à sua qualificação em termos de gestão, com a adoção de ações de revisão e padronização de conceitos e do formulário, capacitação de seus operadores, checagens periódicas de inconsistências internas e com outros registros administrativos do governo federal, acesso em tempo real pela internet – materializadas na versão 7 do seu sistema de informação, disponível a partir de 2010. Outro passo foi a formulação de uma política que buscasse ações específicas para a população de baixa renda – além da transferência monetária – concretizada em 2011 por meio do Plano Brasil sem Miséria (BSM), que adotou o Cadastro Único para planejamento de suas ações e como fonte de identificação do seu público-alvo.

Nesse sentido, cabe registrar que, no bojo das ações de busca ativa do BSM para inclusão da população em extrema pobreza, a mobilização de programas em torno do Cadastro Único resultou na identificação de famílias de dezessete grupos populacionais tradicionais e específicos, como os indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua e catadores de material reciclável, os quais “vivenciam características distintas de desproteção e exclusão, as quais requerem também um olhar mais atento do poder público” (Brasil, 2014c, p. 12). A partir de um processo de cadastramento diferenciado, o total de famílias identificadas como pertencentes a esses grupos, considerados prioritários para diversos programas usuários, saltou da ordem de 110 mil em 2010 para 1,9 milhão de famílias em 2015 (Brasil, 2014c).

Sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a qualidade dos dados do Cadastro Único, cabe ressaltar o recente reconhecimento da ocupação de entrevistador social pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) gerida pelo Ministério do Trabalho (MTB). Em todo o Brasil, mais de 30 mil pessoas desempenham atividades que se encaixam no perfil de entrevistador social – elas são responsáveis por uma média mensal de 1,4 milhão de atualizações ou inclusões de famílias no Sistema do Cadastro Único. Esse grupo sempre foi identificado sob as mais diversas ocupações, tais como auxiliares administrativos e operacionais, digitadores, cadastradores, entre outras. O reconhecimento pela CBO em 2016 permite ao governo federal obter mais informações sobre os profissionais dedicados a essa função, podendo localizá-los nos registros públicos de emprego – Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) –, identificar melhor seus vínculos trabalhistas, períodos de trabalho e remuneração. Essas informações são relevantes para traçar um perfil mais preciso dos entrevistadores e assim delinear ações de combate à precarização e à alta rotatividade. Permite ainda maior qualificação desses profissionais, seja porque

a contratação de um profissional identificado como entrevistador social na CBO requer que este tenha frequentado cursos de capacitação específicos, ofertados pelo MDS, seja porque inspira o desenho de outros cursos técnicos a quais os entrevistadores sociais tenham acesso.

O aprimoramento do Cadastro Único tem atraído muitos programas voltados para o público de baixa renda, interessados em utilizar tanto a sua rede descentralizada de cadastramento e atendimento ao cidadão – presente em todos os estados e em 5.569 municípios e no Distrito Federal – quanto ao conjunto das informações de identificação e perfil socioeconômico das 27 milhões famílias de baixa renda cadastradas, as quais são atualizadas e checadas periodicamente. Dessa forma, a ampliação da sua interação com programas de diferentes políticas sociais suscita algumas perspectivas de análise e acompanhamento em relação às possibilidades de integração das políticas sociais de combate à pobreza.

Sob o aspecto da gestão despontam algumas demandas de aprimoramento para dar conta do uso coletivo de uma mesma ferramenta. Nesse sentido, o MDS tem buscado conferir maior institucionalidade a essas relações. Uma das possibilidades em análise seria a formalização de um termo de adesão à *Rede de programas usuários do Cadastro Único*,<sup>60</sup> o qual estejam expressos diversos compromissos relativos à uniformização de conceitos básicos usados pelo CadÚnico e pelos programas usuários; disponibilização de ferramentas eletrônicas descentralizadas de acesso aos dados das pessoas e famílias cadastradas; implementação de mecanismos de controle e sigilo da informação; capacitação da rede de cadastramento nos municípios para prestar informações ao cidadão acerca dos programas usuários etc.

Outra linha de análise diz respeito ao possível impacto da agenda dos programas usuários no Sistema de Proteção Social. Com o fim da vigência do BSM em 2014, e com as ações de ajuste fiscal em andamento no governo federal desde 2015, a tendência é de que boa parte desses programas focalizados, em especial aqueles que utilizam o Cadastro Único para seleção de beneficiários, se desmobilizem devido à falta de orçamento.

Ao mesmo tempo, é possível verificar o interesse de outros programas em usar o Cadastro Único tendo em vista a necessidade do controle de quem está sendo beneficiado pelas políticas sociais. Essa nova busca pelo CadÚnico segue a tônica de conferir maior acuidade às informações prestadas pelos cadastrados, em especial em relação à renda, visando reduzir erros de inclusões. Nesse sentido, registra-se que o MDS ampliou o cruzamento de dados do Cadastro Único com uma grande

---

60. Esse é o termo que está sendo utilizado para se referir ao conjunto de programas usuários do Cadastro Único na minuta do decreto, em discussão, que deve alterar o seu atual regulamento (Decreto nº 6.135/2007).

quantidade de registros administrativos do governo federal<sup>61</sup> para verificar se as pessoas inscritas se enquadram nas regras do Bolsa Família e demais programas usuários. Desde 2014, a Tarifa Social de Energia tem empreendido um forte processo de revisão cadastral no sentido de ajustar eventuais erros de inclusão, tal como o Bolsa Família. O caso do BPC também é um exemplo importante dessa nova tendência. Desde 2010 o programa recomenda o cadastramento dos seus beneficiários e suas famílias com a finalidade de ampliar o acesso a serviços e bens oferecidos pelos programas usuários do Cadastro Único (conforme Portaria GM/MDS nº 706, de 17 de setembro de 2010). Mas essa era apenas uma recomendação, sem caráter mandatório. O Decreto nº 8.805/2016 tornou obrigatório o cadastramento como critério de elegibilidade e permanência do recebimento do benefício, com vistas a minimizar erros de inclusão de beneficiários.

Assim, parece estar em mobilização um conjunto de programas usuários preocupados em se ajustar aos cortes orçamentários. Registrou-se na edição anterior a preocupação quanto à ampliação do uso do Cadastro Único por outros programas e o risco de que o crescimento das ações de enfrentamento da pobreza enfraqueça a institucionalidade das políticas sociais universais. Hoje, esse risco se amplia diante de medidas restritivas como o teto de gastos do governo federal (EC nº 95/2016), que praticamente inviabilizam, do ponto de vista fiscal, a oferta dos direitos sociais em bases universais.

Cabe continuar observando quais programas permanecem utilizando o Cadastro Único – se são programas focalizados ou se representam fragmentação e reducionismo da oferta de políticas sociais universais – e em que condições o utilizam – se condicionam o acesso às garantias sociais ou se funcionam como base de identificação de públicos preferenciais de ações focalizadas orientadas pela lógica da equidade.

#### **4.4 Programa Criança Feliz e sua interação com o Suas**

O acompanhamento familiar consiste na principal atividade dentre os serviços da proteção social básica do Suas, cujas ações se desenvolvem por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias, obrigatório em todos os Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Embora não tenha sido observada nenhuma modificação substantiva no Paif no período analisado por esse boletim, houve o lançamento de um novo programa, o Criança Feliz, cuja agenda está próxima do Paif, partilhando o objetivo de fortalecer vínculos entre as famílias atendidas. Por ser uma das novas ações anunciadas no governo federal para promover o desenvolvimento

---

61. Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho, Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo INSS, Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), de servidores públicos do governo federal; Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

humano, o novo programa tem ganhado centralidade nas discussões referentes aos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, ele será objeto de análise desta subseção.

O programa foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e tem como objetivo promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância. O programa é coordenado pelo MDS e pretende articular ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes (Brasil, 2016l). Por se tratar de uma ação voltada ao “apoio às famílias para o exercício das funções de proteção, cuidado e educação das crianças na primeira infância” (Brasil, 2016l, p. 6), o Criança Feliz é dirigido para famílias com gestantes e crianças de até 6 anos, com priorização daquelas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com o *Caderno de Implantação das Visitas Domiciliares do Programa Criança Feliz*, divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social em abril de 2017, o Programa Criança Feliz tem por eixo central as visitas domiciliares. A proposta é utilizar-se do acompanhamento familiar para fortalecer os vínculos da família, estimular o desenvolvimento infantil e identificar situações de vulnerabilidade social que possam comprometer o desenvolvimento das crianças, inclusive prevenindo maus-tratos e outros tipos de violência.<sup>62</sup>

O processo decisório do novo programa, como citado na seção 3 deste capítulo, foi objeto de dissenso, com críticas sobre o tratamento conferido aos espaços de deliberação da política de assistência (CIT e CNAS). O Decreto nº 8.869 foi publicado sem ter sido debatido na CIT ou no CNAS, causando desconforto entre os gestores estaduais e municipais, os profissionais do Suas e membros do CNAS. Mesmo assim, após a promulgação do decreto, um esforço foi feito por estas instâncias, permitindo que o Criança Feliz fosse pactuado pela CIT e aprovado pelo CNAS, resultando no Primeira Infância no Suas.<sup>63</sup> Buscou-se acomodar as ações do programa, buscando as convergências com as atividades desenvolvidas no âmbito da assistência social e voltadas para o acompanhamento das famílias.

Apesar dos esforços de alinhamento do Programa Criança Feliz às ações da política de assistência, vários aspectos do programa preocupam os gestores e profissionais da Política de Assistência Social. Um primeiro elemento de preocupação expressou-se ainda no momento do lançamento, devido à ênfase dada na participação das primeiras-damas na promoção do programa, e o beneplácito com o discurso da boa vontade, da ajuda aos pobres e do voluntarismo. Nesse sentido, a presença da primeira dama Marcela Temer no papel de embaixadora do programa multiplicou as preocupações dos gestores e profissionais da assistência social por fortalecer a figura da primeira-dama como legatária da assistência aos mais pobres, em um

62. Para mais informações, ver *site* do Ministério do Desenvolvimento Social: <<https://goo.gl/yTp8EW>>.

63. Por meio da Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016.



momento histórico em que a assistência social adquiriu o *status* de direito social e saiu da esfera da benemerência. Apreensões similares acompanharam o lançamento do Programa Nacional do Voluntariado,<sup>64</sup> em agosto de 2017, cujo objetivo é incentivar o engajamento social em atividades voluntárias e o desenvolvimento da educação para a cidadania.

Um segundo aspecto que vem sendo discutido é o que se refere à intersectorialidade do programa junto às políticas de educação e de saúde. Não obstante essa configuração intersectorial estar prevista,<sup>65</sup> os documentos oficiais sobre o programa ainda não explicitaram as atribuições de demais áreas além da assistência social. Também não há informações sobre a institucionalidade de coordenação federal do programa e sobre a integração com o Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). A complexidade da agenda do Criança Feliz e do atendimento integral na primeira infância e suas necessárias articulações intersectoriais e inter-federativas exige esforços e compromissos em vários campos da política social. Os dados fornecidos pelo caderno de Resultados do Brasil sem Miséria (2011-2014) na área de educação infantil fornecem uma aproximação do tamanho do desafio. Segundo o documento, embora o número de crianças de 0 a 48 meses matriculadas em creches e beneficiárias do PBF tenha aumentado entre 2011 e 2014 (142,6%), o percentual de crianças de baixa renda com acesso a esse serviço ainda é muito pequeno, correspondendo em 2014 a 19,6% (Brasil, 2015e).

O novo teto de gastos pode ser mais um obstáculo para a concretização da necessária intersectorialidade. Na ausência de perspectivas para a ampliação do acesso aos serviços existentes no âmbito da educação e saúde – em decorrência da EC nº 95/2016, e que são importantes para o funcionamento do Criança Feliz, é provável que o referido programa acabe se detendo ao campo do acompanhamento familiar. Cabe observar que já foi iniciado o suporte técnico para a operacionalização do programa nos territórios por meio de capacitação dos gestores municipais em todo o território nacional, responsáveis pela gestão do programa e pela contratação dos visitantes, que receberão salário de R\$ 1.650.<sup>66</sup>

Mas mesmo no âmbito restrito da assistência social, algumas questões têm mobilizado preocupações. As atividades do Criança Feliz serão referenciadas ao Cras, devendo atuar de forma articulada com os demais serviços assistenciais,

64. Programa lançado pelo governo federal com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e que prevê parcerias entre o poder público, empresas e sociedade civil. Para se inscrever, os interessados devem se candidatar no Portal do Voluntariado (<<https://goo.gl/WpGXnD>>) e se inserir nos projetos e nas ações disponíveis. O Decreto nº 9.149/2017, que o instituiu, prevê um prêmio anual para as empresas e os cidadãos que desenvolverem atividades voluntárias de relevante interesse social e permite levar em conta as horas de trabalho voluntário dispensadas como critério de desempate em concursos públicos ou em processos internos de promoção na administração pública.

65. Dentre os documentos oficiais estão o Manual do Criança Feliz intitulado Programa Criança Feliz: a intersectorialidade na visita domiciliar; e o Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016.

66. Informações colhidas da fala do ministro Osmar Terra durante o lançamento do Programa Criança Feliz no Rio de Janeiro em cerimônia no Palácio Guanabara, sede do governo estadual. Para mais informações, ver: <<https://goo.gl/EXNSZ1>>.

a fim de atender as famílias de forma integral em suas demandas. Cabe frisar que o equipamento público que ofertará ações da Primeira Infância no Suas apresenta grande capilaridade territorial compondo uma rede, em 2015, de 8.155 unidades, em 5.503 municípios. Entretanto, a despeito da consolidação da política de assistência no território nacional via os equipamentos públicos – Cras e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) –, essas unidades enfrentam ainda francos desafios de estruturação para o desenvolvimento de suas atividades, tornando imperiosa a manutenção de aportes orçamentários, em especial frente à agenda da primeira infância e a nova normativa do BPC,<sup>67</sup> objetivo constrangido pelo cenário de restrição fiscal que se apresenta para os próximos anos.

A despeito do novo teto de gasto imposto pelo Novo Regime Fiscal,<sup>68</sup> a agenda do governo federal tem priorizado as ações do Criança Feliz, mesmo que implique descontinuidade dos aportes orçamentários referentes aos demais serviços da proteção social. A seção 4.6 deste capítulo aponta que os serviços da proteção social (básica e especial), juntamente com o IGD-Suas, deixaram de receber R\$ 468 milhões em 2017<sup>69</sup> em relação ao ano anterior, enquanto o novo programa criado pelo ministro em 2017 recebeu R\$ 314 milhões de recursos. Ou seja, houve uma redução de 19% dos recursos destinados aos serviços de proteção social do Suas. Nesse sentido, na ausência da expansão de recursos que cofinanciam os serviços de proteção básica e especial, corre-se o risco de aumentar a responsabilidade dos municípios no financiamento do sistema.

Por fim, outro elemento importante que deve ser problematizado em relação à implementação do Criança Feliz refere-se às metodologias de condução das visitas domiciliares. Três pontos merecem destaque. O primeiro diz respeito ao fato de o acompanhamento prioritário de famílias do PBF e BPC pela assistência não constituir uma novidade no Suas. Metas estipuladas no pacto de aprimoramento da gestão já estabelecem para os municípios a priorização deste público nos serviços de acompanhamento familiar. No Paif, as visitas domiciliares compõem um dos instrumentais utilizados no acolhimento das famílias em situação de vulnerabilidade e tem por finalidade a aproximação dessas famílias à rede de proteção social. Após a recepção no Cras e a entrevista qualificada, a visita domiciliar é o principal instrumento para a identificação de vulnerabilidades e de violações de direitos das

---

67. Vale lembrar que a qualidade da oferta socioprotetiva está diretamente relacionada à estruturação do equipamento (Cras) e aos seus recursos humanos. Nesse sentido, a despeito da melhoria dos indicadores de desenvolvimento dos Cras nos últimos anos, ainda existem avultadas lacunas. Segundo dados do MDS (Brasil, 2015f), pouco mais de um terço dos Cras não atingem sequer um “nível de desenvolvimento aceitável”, e nesse quantitativo 26% apresentam um nível de desenvolvimento bastante baixo. No quesito recursos humanos, 65,4% dos Cras cumprem as exigências mínimas referentes às equipes de referências das unidades. Os dados revelam a necessidade de mobilizar esforços e recursos para ampliar a qualidade das ofertas e a rede assistencial, objetivo constrangido pelo cenário de restrição fiscal que se apresenta para os próximos anos.

68. Ver seção 2 deste capítulo.

69. Comparação entre dotação autorizada de 2017 e despesa executada em 2016.

(ou nas) famílias atendidas pelos centros de referência. Por sua vez, no Programa Criança Feliz, as visitas domiciliares são vistas como opção metodológica de atendimento sistemático à família e voltado para “apoiar o desenvolvimento integral da criança desde a gestação a partir do diálogo com a família no seu domicílio, lugar da convivência e do aprendizado cotidiano entre pais e seus filhos/adulto-criança” (Brasil, 2017b, p. 9). Observa-se, assim, que as visitas domiciliares do Criança Feliz diferem, em objetivos e sistemática, das visitas realizadas pela equipe do Paif, não havendo ainda clareza sobre as formas de integrá-las, de forma que as famílias obtenham um suporte coerente e complementar.

O segundo diz respeito aos procedimentos a serem adotados pelas equipes do Cras para a realização das visitas domiciliares. Tendo por base a metodologia dos Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC),<sup>70</sup> cedida ao Brasil pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), os procedimentos buscam valorizar a participação e o saber das famílias e estimular as interações família/cuidador da criança a partir de atividades desenvolvidas no espaço do domicílio familiar, sob a orientação e facilitação de profissionais capacitados. Todavia, caso as ações se fixem apenas na orientação e na mudança de comportamento das famílias, a equipe, ao invés de garantir direitos, poderá acabar culpabilizando as famílias que não conseguirem superar as dificuldades no âmbito intrafamiliar.

O terceiro diz respeito a capacitação dos profissionais que irão realizar as visitas domiciliares. Denominados de visitadores, estes profissionais serão contratados e capacitados pelos municípios que aderirem ao Criança Feliz. Desta forma, é importante que a intervenção por parte desses profissionais esteja bem orientada tecnicamente a fim de evitar um olhar fragmentado sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias atendidas e não transferir para elas as alternativas e responsabilidades de superação de suas dificuldades em um contexto em que são vislumbradas piores nos indicadores sociais (violência, desemprego, extrema pobreza etc.). E para isto, é necessário que as equipes contem com uma retaguarda de ofertas e serviços.

#### **4.5 Proteção Social Especial (PSE): desafios para a expansão**

A universalização dos serviços e equipamentos do Sistema Único de Assistência Social é ainda um dos maiores desafios da Política Nacional de Assistência Social. Para ampliar a cobertura dos serviços assistenciais em todo o país, em 2013, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, por meio da Resolução nº 18/2013, as prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Suas, para o quadriênio 2014-2017. As principais metas pactuadas pela CIT que dizem

---

70. Essa metodologia consta no caderno de implementação das visitas domiciliares do Programa Criança Feliz, intitulado *A implementação das visitas domiciliares do Programa Criança Feliz nos territórios*.

respeito à proteção especial são aquelas relativas à expansão dos equipamentos Creas, Centros POP, e da oferta, por meio dos Creas e dos serviços de alta e média complexidade voltados para o acolhimento institucional de crianças e idosos. Entretanto, o Novo Regime Fiscal se configura, atualmente, no principal empecilho para a universalização desta política.

#### 4.5.1 Cobertura dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social vem ampliando a rede de equipamentos e serviços desde a sua criação, em 2004. Contudo, a ampliação da cobertura dos Cras é mais notória quando comparada com a distribuição dos Creas pelos territórios de todo o país. A evolução da ampliação das unidades de atendimento especializado tem sido gradativa, embora menos expressiva, conforme é possível observar nos dados apresentados pelo Censo Suas. Isso se deve ao fato de no início da implementação do Suas, a prioridade ter sido a implantação dos serviços e equipamentos da proteção social básica, visando fortalecer ações de prevenção no âmbito da assistência social. De acordo com o Censo Suas 2016, nesse mesmo ano, havia 8.240 Cras em funcionamento, enquanto os Creas totalizavam, em 2015, 2.435 unidades, e, em 2016, 2.521 (Brasil, 2015b; 2016p). Apesar dos incentivos para a expansão dos Creas, a implementação de novos equipamentos tem ficado aquém das médias<sup>71</sup> anuais estimadas para o cumprimento das metas estabelecidas em 2013, conforme apresentado na tabela 1.

TABELA 1  
Especificação das metas por porte de município (2014-2017)

Metas estabelecidas	Porte I	Porte II	Médio porte	Grande porte	Metrópole
Quantidade de Creas em 2016	695	980	331	382	133
Quantidade de Creas em 2015	624	978	329	376	128
Metas de expansão de Creas entre 2014 e 2017	*	164	13	37	100
Meta média de expansão anual dos Creas entre 2014 e 2017	*	41	3,2	9,2	25
Expansão entre 2013 e 2014	44	51	3	12	10
Expansão entre 2014 e 2015	29	25	0	5	4

Fontes: Resolução nº 14/2013 do CNAS (Brasil, 2013a) e Censo Suas (Brasil, 2015a; 2015b; 2016p).  
Elaboração: Disoc/lpea.

Em relação às metas estipuladas em 2013, na proteção especial, uma das prioridades é a expansão dos Creas nas metrópoles e nos municípios de pequeno porte.<sup>72</sup> No entanto, entre 2015 e 2016, houve um aumento muito tímido na quantidade desses equipamentos, comprometendo o alcance das metas.<sup>72</sup>

71. A média é obtida dividindo a meta do quadriênio (2014-2017) pela quantidade de anos.

72. A respeito dos municípios de Porte 1, não foram estabelecidas metas de expansão.

Os Centros POP, equipamentos destinados ao atendimento específico de pessoas em situação de rua, apesar de terem aumentado em vinte unidades em 2015 em relação ao ano anterior, passando de 215 para 235 equipamentos, em 2016, apresentaram uma redução de cinco equipamentos, tendo sido declarados no Censo Suas 2016 apenas 230. Ou seja, este equipamento, que vinha apresentando uma trajetória de expansão nos últimos anos,<sup>73</sup> apresentou uma queda no número de equipamentos justamente em um momento de crise econômica, no qual aumenta a possibilidade de incremento do contingente de população em situação de rua.

Portanto, apesar de ter ocorrido um crescimento gradativo da expansão da rede de serviços e equipamentos do Suas desde a promulgação da PNAS, em 2016, é possível observar uma interrupção na linha que se mostrava crescente nos anos anteriores, ainda que em ritmo reduzido, crescendo abaixo das metas estabelecidas para o quadriênio 2014-2017. Tal fato pode ter relação com uma série de eventos, em especial o quadro econômico recessivo que sinalizou queda de 1%, em termos reais – quando comparado ao ano anterior (2015) – na dotação autorizada para a cobertura dos gastos no âmbito do MDS.<sup>74</sup> Esse cenário pode ser agravado diante da aprovação do Novo Regime Fiscal que estabelece um ajuste fiscal de longo prazo, determinando o congelamento das despesas primárias da União nos patamares de 2016, o que poderá ocasionar uma perda em valores reais, nos próximos vinte anos, da ordem de R\$ 868 bilhões, conforme mencionado na seção 2 deste capítulo. Medida que levará ao encolhimento da cobertura e à redução da efetividade da Política de Assistência Social.<sup>75</sup>

#### 4.5.2 Serviços de acolhimento da PSE

Os serviços de acolhimento são medidas de alta complexidade que visam garantir proteção integral a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio de serviços que garantam o acolhimento individualizado,<sup>76</sup> o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitário e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas.

De acordo com os dados do Censo Suas 2016, do total de 125.423 pessoas acolhidas nesse mesmo ano, aproximadamente 26% (32.852) eram crianças e adolescentes (até 21 anos) e 48% (60.648) eram pessoas idosas na faixa de 60 anos ou mais<sup>77</sup> (tabela 2).

73. Esse crescimento foi menor quando comparado aos anos anteriores, que apresentaram aumento bastante significativo: 15 entre 2011 e 2012 (variação de 16,7%); 26 entre 2012 e 2013 (variação de 24,8%); e 84 entre 2013 e 2014 (variação de 64,1%).

74. Ver nota técnica do Ipea *O novo regime fiscal e suas implicações para a Política Nacional de Assistência Social no Brasil* (Paiva *et al.*, 2016).

75. Estudo realizado por pesquisadoras da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, baseado em análises projetivas de dois cenários, sendo um referente ao financiamento atual da Política Nacional de Assistência Social (cenário base), e outro de acordo com a alteração proposta (cenário NRF) para o período 2017-2036 (Paiva *et al.*, 2016).

76. Artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), inciso V, incluído pela Lei nº 12.010, de 2009.

77. Utilizou-se o termo “aproximadamente” porque a tabela indica o público *principal* que foi atendido naquela instituição. Ou seja, apesar de o público principal atendido ser criança e adolescente, por exemplo, pode ser que haja algum idoso atendido naquele ambiente.

Em relação às unidades, a maior parte delas atenderam, principalmente, crianças e adolescentes (52%), seguida por aquelas que atenderam, principalmente, pessoas idosas (29%). Ou seja, embora grande parte das unidades de acolhimento tenham como público principal as crianças e adolescentes, o maior contingente de pessoas acolhidas é o de pessoas idosas, o que pode ter relação com a capacidade estrutural dessas unidades, somado às orientações técnicas para cada um dos serviços.<sup>78</sup>

**TABELA 2**  
**Número de unidades e total de pessoas acolhidas por tipo de público atendido (2016)**

Público atendido	Total de unidades		Total de pessoas acolhidas	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Crianças e adolescentes	2.998	52	32.852	26
Jovens egressos de serviços de acolhimento	27	0	204	0
Exclusivamente crianças/adolescentes com deficiência	35	1	808	1
Exclusivamente adultos com deficiência	258	4	4.688	4
Adultos e famílias	705	12	25.512	20
Mulheres em situação de violência	91	2	711	1
Pessoas idosas	1.667	29	60.648	48
<b>Total</b>	<b>5.781</b>	<b>100</b>	<b>125.423</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo Suas 2016 (Brasil, 2016p).

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: Questionário respondido entre outubro e dezembro de 2016.

Para crianças e adolescentes, há uma série de orientações<sup>79</sup> e parâmetros que visam adequar o atendimento aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, como a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, a excepcionalidade e a provisoriabilidade da medida de afastamento das crianças e dos adolescentes de suas famílias, conforme analisado em publicações anteriores a este periódico.

78. No caso de crianças e adolescentes, as unidades podem ser de tipo residencial ou institucional, sendo a primeira capaz de acolher até dez pessoas e a segunda capaz de abrigar grupos de vinte. No caso de idosos, as unidades seguem o mesmo padrão, podendo ser residencial ou institucional, porém, não há indicação de capacidade máxima para o acolhimento nas unidades de tipo institucional, sendo recomendado até quatro idosos por quarto.

79. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um limite de dois anos para a permanência nos programas de acolhimento institucional. Além disso, afirmou princípios que devem ser seguidos pelas entidades que oferecem o acolhimento familiar ou institucional, como: a preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, apenas quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; o atendimento personalizado e em pequenos grupos e o desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; o não desmembramento de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; a participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; a participação de pessoas da comunidade no processo educativo. Posteriormente, esses princípios foram mais bem especificados no documento Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

A respeito da excepcionalidade e provisoriedade da medida de afastamento, observa-se um elevado índice de retorno de crianças e adolescentes para a família de origem. Segundo os dados do Censo Suas de 2016, 19.631 crianças e adolescentes retornaram as suas famílias de origem ao longo de 2016, o que corresponde a 59% do total de crianças e adolescentes acolhidos em 2015.<sup>80</sup> Além disso, outras 5.255, ou seja, 16% do total, foram encaminhados a famílias substitutas mediante reintegração e 4.593 (14%) foram encaminhados a famílias substitutas mediante adoção.<sup>81</sup> Isso significa que cerca de 89% das crianças e dos adolescentes dos serviços de acolhimento tiveram seus direitos à convivência familiar e comunitária restituídos, quer seja pelo retorno à família de origem, seja pelo encaminhamento à família substituta por meio do mecanismo de adoção. No entanto, se faz necessário ampliar o acesso a serviços de fortalecimento de vínculos e de benefícios sociais para que as famílias consigam superar as condições de vulnerabilidade e reduzir os riscos de retorno dessas crianças e adolescentes à situação de acolhimento institucional.

Dentre as metas pactuadas para a gestão municipal em 2013, está o reordenamento de 100% das entidades socioassistenciais. Esse reordenamento prevê uma série de adequações para o acolhimento de crianças e adolescentes. Entre essas, destacam-se a não separação de grupos de irmão e a não especialização das instituições por sexo ou faixa de idade muito restrita, que podem criar dificuldade para acolher grupos familiares. Entretanto, segundo o Censo Suas 2016, das 2.998 unidades de acolhimento de crianças e adolescentes, 13,5% (406) ainda possuem critérios de sexo para admissão e 50,8% (1.481) possuem algum critério de idade para admissão, o que dificulta a adequação ao princípio de coeducação previsto no ECA.

Entre as inadequações mais preocupantes estão as entidades que nunca acolhem grupos de irmãos ou com vínculos de parentesco, cerca de 5% (152) das entidades. Além disso, ainda existe um grupo de 72 (4,2%) entidades de acolhimento que não permitem visitas, o que não contribui para o fortalecimento de vínculos da criança com pessoas de sua família extensiva. Sobre o tempo de permanência nas instituições, das 33.137 crianças e adolescentes acolhidos em 2015, 23,3% (7.714) estavam há mais de dois anos na entidade e 1,2% (399) não tinham informação sobre o tempo, apesar de a legislação estabelecer o máximo de dois anos para a institucionalização. Dessa forma, os dados indicam que, apesar dos importantes avanços no

80. De acordo com o Censo Suas 2015, cujo questionário foi respondido pelas unidades de acolhimento entre outubro e dezembro do mesmo ano, existiam 33.187 crianças e adolescentes acolhidos naquele momento.

81. Conforme disposto no ECA, a colocação em família substituta deverá ocorrer mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou do adolescente, nos termos da Lei nº 8.089. Em relação à adoção, trata-se de medida excepcional e irrevogável, segundo o art. 39 da referida lei, e deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou do adolescente na família natural ou extensa, esta última entendida para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (Brasil, 1990).

acolhimento das crianças e dos adolescentes em situação de vínculos familiares fragilizados, existem ainda situações graves de descumprimento dos princípios do ECA, e que ferem os direitos das crianças e dos adolescentes. As dificuldades de adequação e melhoria dos serviços de acolhimento são diversas e complexas, pois estão ligadas tanto a questões do escasso financiamento governamental das instituições de acolhimento quanto a questões culturais e históricas<sup>82</sup> que perpassam a relação entre as entidades privadas e o Estado brasileiro.

No caso do acolhimento voltado para idosos e pessoas com deficiência, há a preocupação de integrar com o Benefício de Prestação Continuada. Do total de idosos acolhidos, 20 mil (33%) eram beneficiários do BPC e, entre as pessoas acolhidas que apresentavam algum tipo de deficiência mental, física ou sensorial, 12.852 (43%) recebiam o BPC. Os dados indicam, dessa forma, a necessidade de ampliar a busca ativa para identificar se os idosos e as pessoas com deficiência em situação de acolhimento são também beneficiários potenciais do BPC.

Entretanto, a atual conjuntura fiscal, na qual existe um teto de gastos estipulado para as despesas primárias<sup>83</sup> do governo federal para os próximos vinte anos, não favorece as ações governamentais voltadas à garantia e expansão de direitos.

#### 4.5.3 Entidades socioassistenciais e o Programa Aprimora-Rede

Para garantir a qualidade da oferta, o Conselho Nacional de Assistência Social publicou, em 2014, a Resolução nº 4,<sup>84</sup> que instituiu o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do Suas (Aprimora Rede). O Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (Cneas) deve contribuir para a qualificação da oferta de programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, ofertados por estas entidades nos estados e municípios, além de utilizar as informações para subsidiar estratégias de gestão do Suas e melhorar a relação entre o público e o privado no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

O Aprimora-Rede, além de garantir a qualificação, deve monitorar a rede de serviços ofertados por entidades socioassistenciais nos estados e municípios, utilizando as informações para subsidiar estratégias de gestão do Suas e melhorar a relação entre o público e o privado no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

82. A relação histórica das entidades privadas com as políticas públicas no Brasil é marcada fortemente pela visão filantrópica, que dificulta sua adequação aos novos paradigmas da Política Nacional de Assistência Social (Sposati, 2001).

83. A despesa primária da União corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras.

84. Resolução nº 4, de 11 de fevereiro de 2014. Institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do Suas – aprimora a rede e aprova os critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do Suas (Brasil, 2014a).



Os dados parciais da base atual do Cneas de 2015<sup>85</sup> indicam que existem 18.651 entidades socioassistenciais em 2.627 municípios brasileiros. Desse total, menos da metade (43,6%) ou 8.149 concluíram o preenchimento do cadastro. As entidades socioassistenciais, de acordo com os dados preliminares da base de cadastro, encontram-se predominantemente no Sudeste, 52% (9.771), seguido da região Sul com 19,3% (3.616), região Nordeste com 17,9% (3.345), Centro-Oeste com 6,3% (1.188) e região Norte com 3,9% (731).

A região Sudeste contém o maior número de entidades cadastradas, das quais metade concluiu o cadastramento (49,9%), 4.889; enquanto a região Sul está com 52,8% do cadastramento concluído, 1.705; Nordeste com 75%, 854; Centro-Oeste com 58%, 468; e região Norte com 67,7%, 236 (Brasil, 2014b). As ofertas que predominam entre as entidades que finalizaram o cadastramento são de: *i*) serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), 33,3% (3.803); *ii*) ações de assessoramento, defesa e garantia de direitos, 24,7% (2.825); e *iii*) serviço de acolhimento institucional, 13,8% (1.582), entre outros serviços.

Embora tenha havido avanços em relação ao monitoramento da oferta e execução de serviços, programas e benefícios socioassistenciais pela rede privada do Suas, ainda é significativo o desafio de conhecer a participação das organizações não governamentais (ONGs) na Política de Assistência Social. Dele depende a formulação de estratégias nacionais para o aprimoramento dos serviços.

#### 4.6 Financiamento da política de assistência: análise da execução orçamentária entre 2014 e 2016

Esta seção destina-se à análise da execução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social, no período de 2014 a 2016,<sup>86</sup> tendo como foco a Política de Assistência Social e de redução de pobreza. A tabela 3 mostra como é constituído o orçamento do MDS, sendo os programas temáticos responsáveis por financiar as políticas de assistência social, de segurança alimentar, bem como as de inclusão produtiva. Vale dizer que, em comum, estas políticas têm como objetivo a redução das vulnerabilidades sociais.

Ainda que o objeto de análise desta seção seja a execução de programas orçamentários referentes à *Política de Assistência Social e de redução de pobreza*, ou seja, referentes à consolidação do Sistema Único de Assistência Social (programa 2037 do orçamento) e ao Programa Bolsa Família (programa 2019 do orçamento), que serão detalhados mais adiante, é importante mostrar a trajetória descendente de recursos referentes a outros

85. Apresentados no 18º Encontro Nacional do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

86. Na edição anterior deste periódico, o período abordado compreendeu de 2011 a 2014, tendo como foco o Plano Brasil Sem Miséria.

programas importantes para a mitigação das vulnerabilidades sociais, no período de 2014 a 2016, que estavam sob a gestão do MDS. É o caso da redução expressiva de recursos da política de segurança alimentar e da ação referente à educação básica (recursos para as creches – Brasil Carinhoso) sob gestão do MDS, classificadas no orçamento como despesas discricionárias, cujos recursos executados apresentaram, respectivamente, queda de 68% e de 85% entre 2014 e 2016, em termos reais.<sup>87</sup>

A tabela 3 mostra que do total de R\$ 80,8 bilhões executado pelo MDS em 2016, 97,8% referem-se à Política de Assistência Social e de redução da pobreza, sendo 62,6% referente à consolidação do Suas e 34,7% da inclusão social por meio do Bolsa Família, Cadastro Único e articulação de políticas.<sup>88</sup> A análise desta tabela demonstra que o orçamento do MDS de 2016 não conseguiu sequer recuperar, em termos reais, os valores executados em 2014, perdendo recursos da ordem de R\$ 3,1 bilhões em relação ao valor executado naquele ano. A explicação está, principalmente, na queda de recursos (em termos reais) do Programa Bolsa Família (R\$ 3,6 bilhões), bem como dos recursos da segurança alimentar (R\$ 1,4 bilhão) e educação de qualidade (R\$ 818 milhões), conforme mencionados anteriormente.

A tabela 3 também apresenta o comportamento das ações destinadas à consolidação do Suas e à redução da pobreza (PBF) ao longo de 2014 e 2016. A trajetória de queda do PBF que sai de R\$ 31,7 bilhões em 2014 para R\$ 28 bilhões em 2016, em termos reais, é explicado, principalmente, pela queda no recurso de transferência de renda, que tem dois motivos centrais: *i*) a redução da quantidade de famílias beneficiadas no final de 2016, devido à operação pente fino;<sup>89</sup> e *ii*) a ausência de reajuste do valor do benefício em 2015, que só ocorreu em junho de 2016, conforme relatado na seção referente ao Bolsa Família.

87. O Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional executou em 2014 R\$ 2,2 bilhões (em R\$ de 2016), caindo para R\$ 698 milhões em 2014, implicando redução de recursos destinados à construção de cisternas, ao programa de aquisição de alimentos e à inclusão produtiva. O Programa Educação de Qualidade para Todos do MDS faz parte da ação Brasil Carinhoso, que incentiva a matrícula de crianças de 0 a 48 meses, cuja família é beneficiária do Bolsa Família, em creches, e repassa aos municípios recursos por vaga preenchida. Em 2016, foram executados R\$ 140 milhões neste programa, que representou uma redução de R\$ 818 milhões de recursos em relação a 2014, em termos reais.

88. Esses programas serão detalhados na tabela 4.

89. Em dezembro de 2014, o PBF beneficiou 14 milhões de famílias, em dezembro de 2015, 13,9 milhões, e a partir de novembro de 2016, o número de famílias caiu para o patamar de 13,5 milhões, deixando de alcançar a meta estabelecida no PPA 2016-2019, estabelecida em 13,8 milhões de famílias.

**TABELA 3**  
**Despesa executada pelo MDS em programas e ações relacionados estritamente à**  
**Política de Assistência Social (2014-2016)**  
 (Em R\$ de 2016, deflacionados pelo IPCA médio)

Programas do MDS <sup>3</sup>	2014	2015	2016	Variação (%) 2015/2014	Variação (%) 2016/2015
2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	47.813.202.675,91	48.086.890.275,99	50.584.100.814,10	0,6	5,2
2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	31.678.539.147,72	29.880.706.532,30	28.062.818.097,77	-5,7	-6,1
Programas temáticos					
2069 – Segurança alimentar e nutricional	2.165.847.942,14	966.646.904,18	693.028.031,76	-55,4	-28,3
2030 – Educação básica (2014 e 2015)/ 2080 - educação de qualidade para todos (2016)	958.029.430,34	455.507.638,17	140.006.248,93	-52,5	-69,3
2012 – Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar <sup>1</sup>	–	–	68.877.048,84		
2062 – Promoção dos direitos de crianças e adolescentes <sup>2</sup>	7.539.879,74	5.726.279,12		-24,1	-100,0
Programa de gestão					
2122 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	270.443.566,79	231.710.140,12	203.157.262,17	-14,3	-12,3
Operações especiais					
0089 – Previdência de inativos e pensionistas da União	–	–	183.000,00		
0901 – Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	1.006.310.369,19	956.503.781,74	1.032.407.192,33	-4,9	7,9
0909 - Operações especiais: outros encargos especiais	122.316,03	133.229,18	131.322,38	8,9	-1,4
<b>Total</b>	<b>83.900.035.327,85</b>	<b>80.583.824.780,78</b>	<b>80.784.709.018,28</b>	<b>-4,0</b>	<b>0,2</b>

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Em 2014, foram consideradas as ações 0561 – RMV Idoso + 0573 – BPC Idoso. A partir de 2015, estas ações se transformaram na ação 00H5 – BPC + RMV Idoso.

<sup>2</sup> Em 2014, foram consideradas as ações 0565 – RMV PcD + 0575 – BPC PcD. A partir de 2015, estas ações se transformaram na ação 00IN – BPC + RMV PcD.

<sup>3</sup> De acordo com o Manual Técnico do Orçamento de 2016, o PPA de 2016-2019 irá contemplar os programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, sendo o primeiro referente ação governamental referente a entrega de bens e serviços à sociedade e o segundo referente as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Todavia, na LOA, há alguns programas que não constam no PPA, que são os programas compostos exclusivamente por operações especiais.

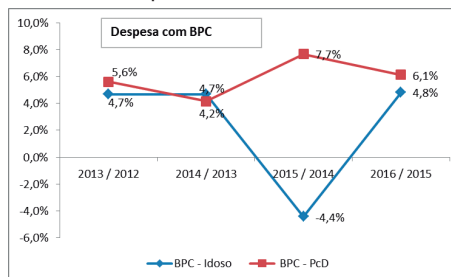
Em relação ao Sistema Único de Assistência Social, chamam atenção dois fatores: *i)* o crescimento tímido dos recursos destinados ao BPC Idoso; e *ii)* a redução, em termos reais, do financiamento dos serviços de proteção social. A análise da evolução da quantidade de benefícios ativos no período de 2011 a 2016 do Boletim BPC MDS, mostra que 2015 foi o ano com menor taxa de crescimento, tanto do BPC PcD quanto do BPC Idoso, provavelmente em decorrência da greve do INSS que ocorreu nesse ano. Entretanto, em termos orçamentários, observou-se um comportamento no montante destinado ao BPC Idoso e BPC PcD bem distintos entre si: enquanto os recursos destinados ao BPC Idoso apresentaram uma queda de 4,4% em 2015 em relação a 2014, os recursos do BPC PcD apresentaram uma taxa de crescimento expressiva nesse mesmo ano, a maior observada nesse período. Uma possível explicação seria o pagamento de valores retroativos via ações civis públicas e judicializações nesse ano para beneficiários do BPC PcD.

### GRÁFICO 1

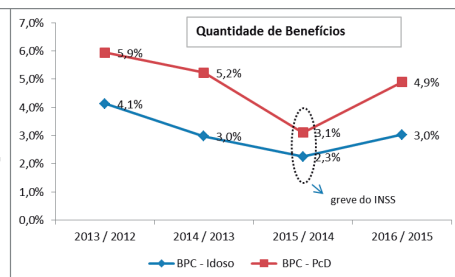
#### Evolução da taxa de crescimento anual da despesa (em termos reais) e quantidade de BPC ativos, por tipo de público do BPC (2012-2016)

(Em %)

##### 1A – Despesa com BPC



##### 1B – Quantidade de benefícios



Fontes: Siga Brasil e Boletim Estatístico do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

Elaboração: Disoc/lpea.

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

Em relação à redução do financiamento dos serviços de proteção social básica, cabe ressaltar que os recursos destinados aos Cras em 2016 foram inferiores, em termos reais, aos recursos destinados a esta mesma ação em 2013, tendo superado os recursos de 2012 em apenas 6%. A mesma situação de redução de despesa aconteceu com os serviços de proteção especial, tal como sinalizado na seção sobre este assunto: os recursos aplicados em 2016 são um pouco inferiores aos de 2013 (tabela 4). Ou seja, as despesas discricionárias referentes ao Suas, que considera as ações referentes à prestação de serviços da proteção básica e especial, dentre outros, e exclui a despesa com o BPC, apresentaram uma redução de quase 20% em 2016 em relação a 2014, quando analisamos a despesa executada.

TABELA 4  
**Evolução da despesa executada com serviços de proteção social básica e especial (2011-2016)**  
 (Em R\$, deflacionados pelo IPCA médio)

Ano	Serviços PSB	Serviços PSE
2011	1.282,37	506,23
2012	1.414,14	640,65
2013	1.638,36	786,01
2014	1.805,13	855,89
2015	1.579,65	791,61
2016	1.499,08	767,47

Fonte: Siga Brasil.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Portanto, se no período mencionado (2014-2016) já era preocupante o cenário que se desenhava diante da crise econômica em relação ao financiamento das políticas de proteção social no âmbito do MDS, com o advento do Novo Regime Fiscal, esta situação tende a se agravar e a se consolidar. A análise dos recursos da dotação autorizada de 2017,<sup>90</sup> registrados na tabela 5, aponta para um desfinanciamento, agora em termos correntes, das despesas destinadas a financiar os Cras e os Creas, por exemplo: a dotação autorizada para os serviços de proteção social básico (ação 2A60) em 2017 foi de R\$ 1,272 bilhão, contra a execução de R\$ 1,499 bilhão em 2016; e a proteção social especial apresentou como dotação autorizada em 2017 R\$ 650 milhões, ao invés de R\$ 833 milhões executados em 2016 (tabela 3).

TABELA 5  
**Despesa executada (2016) e dotação autorizada (2017) pelo MDS em programas e ações relacionados estritamente à Política de Assistência Social (2016-2017)**  
 (Em R\$ correntes)

Programas e ações	Despesa executada (2016)	Dotação autorizada (2017)
1) Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	50.584.100.814,10	52.339.487.771,00
Proteção Social Básica	49.574.011.053,97	51.252.370.617,00
BPC Idoso (ação 00H5)	21.040.401.864,58	21.701.688.907,00
BPC PcD (ação 00IN)	26.929.980.488,53	28.171.866.365,00
Serviços de Proteção Social Básica (ação 2A60)	1.499.082.593,00	1.272.023.105,00
Estruturação da rede de serviços PSB (ação 2B30)	50.070.958,64	45.206.216,00
Ações complementares – Acessuas (ação 20V5)	–	4.894.438,00
Processamento de dados BPC – Dataprev (ação 2583)	47.640.854,00	49.378.825,00
Avaliação e operacionalização BPC (ação 2589)	6.834.295,22	7.312.761,00

(Continua)

90. O fechamento deste texto ocorreu em outubro de 2017, portanto o valor autorizado ora apresentado, extraído no dia 24 de outubro de 2017, poderá apresentar certas diferenças em relação ao valor autorizado para 2017, quando do fechamento do ano.

(Continuação)

Programas e ações	Despesa executada (2016)	Dotação autorizada (2017)
Proteção Social Especial	833.380.796,00	650.935.916,00
Serviços de PSE de média complexidade (ação 2A65)	488.842.102,00	376.022.448,00
Serviços de PSE de alta complexidade (ação 2A69)	278.625.423,00	209.357.047,00
Estruturação da rede de serviços PSE (ação 2B31)	65.913.271,00	65.556.421,00
Funcionamento dos conselhos de assistência social (ação 8249)	2.012.440,35	6.852.214,00
IGD-Suas (ação 8893)	170.000.873,78	111.323.913,00
Aepeti (ação 8662)	4.695.650,00	3.604.993,00
Desenvolvimento na primeira infância – Criança Feliz (ação 217M)		314.400.118,00
Despesas obrigatórias Suas (BPC)	47.970.382.353,11	49.873.555.272,00
Despesas discricionárias Suas (Total Suas – BPC)	2.613.718.460,99	2.465.932.499,00
2) Bolsa Família	28.062.818.097,77	29.815.065.509,00
Transferência de renda (ação 8442)	27.491.590.000,00	29.272.690.000,00
IGD-Bolsa (ação 8446)	455.000.000,00	473.000.000,00
Cadastro Único (ação 6414)	19.394.707,77	19.160.354,00
Disseminação de informações do cadastro e BF (ação 20IT)	14.633.390,00	10.215.155,00
Aquisição de insumos para prevenção e proteção (ação 216k)	82.200.000,00	
Promoção da inclusão prod. de famílias sit. pobreza (ação 20GG)		40.000.000,00

Fonte: Siga Brasil.

Obs.: Dotação autorizada de 2017: extraído em 24 out. 2017.

Chama atenção, na tabela 5, o valor aportado para o novo programa criado pelo ministro Osmar Terra, o Criança Feliz, no valor de R\$ 314 milhões em 2017. Este programa, que foi detalhado na seção 4.4 deste capítulo, parece ter sido criado com recursos que no ano anterior financiavam os demais serviços da proteção social. Assim, se considerarmos os recursos dos serviços de proteção social básica e especial (ação 2A60, 2A65 e 2A69) e o IGD Suas (ação 8893), percebe-se um deslocamento de recursos aportados nestas ações para o Programa Criança Feliz, tendo o conjunto das primeiras ações perdido R\$ 468 milhões em 2017 em relação a 2016. Ou seja, o Criança Feliz, se não for acomodado de forma integrada com as demais ações da proteção social, tem potencial para desestruturar a consolidação e expansão dos serviços existentes, uma vez que disputa recursos com estes, podendo ser tão prejudicial quanto a restrição de recursos imposto pelo NRE. Além disso, não se pode deixar de observar que ao mesmo tempo em que este programa ganha força na política de assistência,<sup>91</sup> reforçando a importância do papel de cuidado em casa que recai principalmente sobre as mulheres, os recursos do MDS referentes às creches do Brasil Carinhoso vão diminuindo, o que dificulta ainda mais a inserção deste(a) cuidador(a) no mercado de trabalho.

91. Não só por ser “marca de governo” como pelo aumento expressivo de recursos deste programa previsto na Ploa 2018, que será abordada na próxima edição deste periódico.

Esses dados apontam para uma possível desestruturação dos serviços de proteção social que conjugada aos cenários de corte de famílias do Programa Bolsa Família, vistos ao longo de 2017, tenderá a aumentar a vulnerabilidade dos usuários e beneficiários do Suas. Ou seja, os pontos apresentados evidenciam a primeira hipótese apresentada por Paiva *et al.* (2016),<sup>92</sup> de que os possíveis constrangimentos provocados pelo NRF afetariam as despesas discricionárias do MDS, como os serviços socioassistenciais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2016, após o processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, transformações no cenário político indicavam mudanças de prioridades da gestão Michel Temer, com importante repercussão para o sistema de proteção social brasileiro. O ajuste fiscal, embora presente na agenda da gestão Dilma, ganha maior intensidade, culminando na aprovação de um Novo Regime Fiscal para os próximos vinte anos. Este novo regime atinge diretamente o financiamento das políticas sociais, abrindo caminho para uma série de reformas.

Nesse contexto, a Política de Assistência Social também passa por significativas alterações. Estas ocorreram sobretudo no campo dos benefícios assistenciais, responsáveis pela maior parte do orçamento da área e, particularmente, no caso do PBF, alvo de crescentes questionamentos por parte de alguns segmentos da sociedade. Ilustram o novo contexto, o endurecimento de regras de acesso, a intensificação de ações fiscalizatórias na esfera administrativa dos benefícios e, no caso específico do BPC, a proposição de elevação da idade de acesso e redução do valor do benefício.

Em que pese à clara associação entre as mudanças propostas e o objetivo de contenção de gastos na área social, a austeridade fiscal não é o único determinante dos novos rumos impingidos aos benefícios assistenciais, uma vez que outros argumentos comparecem nos discursos oficiais. Suspeitas morais sobre os beneficiários também parecem conduzir as mudanças pautadas por crescente preocupação com recebimentos indevidos, desvios e fraudes e sua repercussão na gestão dos benefícios que, no caso do BPC, conduziu a adoção de procedimento questionável de averiguação.

Mesmo entre os beneficiários “merecedores”, prevalece a ideia de proteção pública restrita, perceptível tanto na proposta de redução do valor do BPC quanto no discurso do MDS sobre a necessidade de “oportunizar” a saída do Programa Bolsa Família. Particularmente com relação ao PBF, a nova gestão aponta uma inflexão significativa na concepção do programa, que tem priorizado a correção de erros de inclusão (identificação de irregularidades, combate a fraudes) ao invés da correção dos erros de

---

92. Mencionado na seção 2 deste capítulo.

exclusão (por meio da estratégia de busca ativa). Assim, além dos declarados objetivos fiscais, uma interpretação reducionista sobre o papel do Estado na proteção social diante dos contextos de vulnerabilidade e pobreza também parecem conduzir as alterações efetivadas na esfera administrativa ou propostas ao Legislativo.

Nesse contexto de restrição da proteção social pública em face da vulnerabilidade social, o lançamento de um novo programa (Criança Feliz) focado na visitação de famílias de baixa renda suscita dúvidas sobre sua efetiva eficiência. Em um contexto de diminuição da responsabilização pública e estatal frente às situações de vulnerabilidade social, tais iniciativas tendem a focar em aspectos comportamentais e na maior responsabilização da família. Esta expectativa se reforça com a imperiosidade da busca por portas de saída para beneficiários do PBF e com a fragilização de outras políticas sociais, sinalizadas com o desfinanciamento.

Por fim, é importante lembrar os possíveis impactos da reforma previdenciária sobre a Política de Assistência Social. Caso aprovada, a PEC nº 287/2016 promoverá o endurecimento das regras para acesso aos benefícios previdenciários, bem como para acesso ao BPC. Por causa das características do mercado de trabalho brasileiro, espera-se como resultado um aumento da desproteção, com empobrecimento da população idosa e uma ampliação da vulnerabilidade das famílias com idosos. Tal contexto impactará tanto a demanda por benefícios assistenciais quanto o conjunto de serviços ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P. *et al.* A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: MODESTO, L.; ABRAHÃO, J. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/pH8kQp>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: <<https://goo.gl/qriQvA>>.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: MDS/Conanda, 2009.



\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**: versão atualizada e revisada 2006-2010. Brasília, 2010. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 13).

\_\_\_\_\_. Resolução nº 14, de 11 de junho de 2013. Dispõe sobre a Expansão Qualificada do exercício de 2013 do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi, ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas. Brasília: CNAS, 11 jun. 2013a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – Suas, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília: CNAS, 15 jul. 2013b.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: diretrizes e eixos operativos para o Sinase. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013c.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4, de 11 de fevereiro de 2014. Institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do Suas – Aprimora Rede e aprova os critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS. Brasília: CNAS, 11 fev. 2014a.

\_\_\_\_\_. **O Suas e as parcerias com organizações da sociedade civil para a prestação de serviços socioassistenciais**. Avanços e desafios relacionados à implementação da Lei nº 13.019/2014. Brasília: Departamento da rede socioassistencial privada do Suas; Secretaria Nacional da Assistência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 28 nov. 2014b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Cadastramento diferenciado**: diversidade no Cadastro Único – respeitar e incluir. Brasília: MDS, dez. 2014c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo Suas, 2014**. Brasília: SNAS/MDS, 2015a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo Suas, 2015**. Brasília: SNAS/MDS, 2015b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República, 6 jul. 2015c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social**. Brasília: SNAS/MDS, dez. 2015d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Resultados do Programa Brasil sem Miséria 2011-2014**. Brasília: SNAS/MDS, jan. 2015e. Disponível em: <<https://goo.gl/QMbQsH>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Boletim da Vigilância Socioassistencial n. 3**. Brasília, jul. 2015f.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza. Nota técnica Resultado do RGPS de outubro/2015. **Informe de Previdência Social**, v. 27, n. 11, nov. 2015g.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Ação Civil Pública. Relator: Vânia Hack de Almeida. Apelação/Reexame Necessário nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS, Extrato de Ata da Sessão de 27 jan. 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/SX8Eff>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.726/2016, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília: Presidência da República, 27 abr. 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Boletim BPC 2015**. Brasília: MDS, abr. 2016c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.747, de 5 de maio de 2016. Atribui aos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão a competência de majorar os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza, de que tratam o § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Brasília: Presidência da República, 5 maio 2016d.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 11 maio 2016e.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 7, de 18 de maio de 2016. Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Brasília: CNAS, 18 maio 2016f.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 27 maio 2016g.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 68, de 22 de junho de 2016. Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional, com a finalidade de sugerir o aperfeiçoamento de rotinas de

verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do MDSA, e dá outras providências. Brasília: MDSA, 22 jun. 2016h.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 29 jun. 2016i.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Brasília: Presidência da República, 7 jul. 2016j.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 15, de 23 de agosto de 2016. Recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas. Brasília: CNAS, 23 ago. 2016k.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília: Presidência da República, 5 out. 2016l.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4, de 21 de outubro de 2016. Pactua as ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social – Suas, a ser instituído nos termos do § 1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: MDS, 21 out. 2016m.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 5, de 21 de outubro de 2016. Pactua critérios de partilha para o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social para os exercícios de 2016 e 2017. Brasília: MDS, 21 out. 2016n.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 5 de dezembro de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, 5 dez. 2016o.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo Suas**, 2016. Brasília: SNAS/MDS, 2016p.

\_\_\_\_\_. **A participação do Suas no Programa Criança Feliz**. Brasília: MDS, fev. 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/uNnXny>>.

\_\_\_\_\_. **A implementação das visitas domiciliares do Programa Criança Feliz nos Territórios**. Brasília: MDS, abr. 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/nb2Jds>>. Acesso em: 10 out. 2017.

DIREITO, D. *et al.* **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. Brasília: International Policy Centre, jul. 2016. (Working Paper, n. 145).

FÓRUM 21 *et al.* **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/wTNPpw>>.

GUIMARÃES, L. J. R.; COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

HOFFMAN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

\_\_\_\_\_. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 207-216.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim de Políticas Públicas, n. 23). Disponível em: <<https://goo.gl/Z4SYYB>>.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. **O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência**: contribuições para o debate. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2301). Disponível em: <<https://goo.gl/Ea6J6d>>.

LEICHSENDRING, A. R. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

MEDEIROS, M.; MELCHIOR, S. N.; GRANJA, H. F. **A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1416).

MESQUITA, A. C.; SILVA, E. R.; PASSOS, L. Assistência social e direito à cidade. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MOSTAFA, J.; THEODORO, M. **(Des)proteção social**: impactos da reforma da previdência no contexto urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2017. (Boletim Legislativo, n. 65). Disponível em: <<https://goo.gl/rXGSpi>>.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *In*: PRÊMIO TESOURO NACIONAL, 21., 2016, Brasília, 2016. **Anais...** Brasília: Auditório do Ministério da Fazenda, 24 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/yuiE3E>>.

PAIVA, A. B. *et al.* **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil.** Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27/2016). Disponível em: <<https://goo.gl/j4KEZV>>.

ROCHA, S. O declínio sustentado da desigualdade de renda no Brasil (1997-2009). **Revista Economia**, v. 13, n. 3a, p. 629-645, set./dez., 2012.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC.** Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 31/2016). Disponível em: <<https://goo.gl/66Y2eW>>.

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família.** Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1459).

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

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

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Serviço social e sociedade: assistência e proteção social**, São Paulo, Ano XXII, n. 68, p. 54-82, 2001.

VAZQUEZ, D. A. O Plano Temer/Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC nº 241. **Plataforma Política Social**, 18 jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/2QqxN2>>.

VENTURINI, A. M. **A remodelação da política social do benefício de prestação continuada pelo judiciário.** Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração Fazendária, Ipea, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERZINS, M. A. V.; GIACOMIN, K. C.; CAMARANO, A. A. A assistência social na política nacional do idoso. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política nacional do idoso: velhas e novas questões.** Brasília: Ipea, 2016.

COSTA, A. P. M. Projeto pensando o direito – relação entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social – Suas. *In*: OLIVINDO, K. A. F.; ALVES, S. M. C.; ALBUQUERQUE, S. A. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília: Fiocruz; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. p. 139-148.

### SITES

Adjoribr.com.br: <<https://goo.gl/tDDiQk>>.  
Brasil.elpais.com: <<https://goo.gl/Shov1m>>.  
Brasil.gov.br: <<https://goo.gl/EU3R2m>>.  
Camara.leg.br: <<https://goo.gl/vfYTLZ>>.  
Estadao.com.br: <<https://goo.gl/cxv4SC>>.  
Estadao.com.br: <<https://goo.gl/CJC5tz>>.  
Estadao.com.br: <<https://goo.gl/tzEXZd>>.  
Gauchazh.clicrbs.com.br: <<https://goo.gl/2VvU23>>.  
Globo.com: <<https://goo.gl/zH6hnL>>.  
Globo.com: <<https://goo.gl/wX1FNx>>.  
Istoe.com.br: <<https://goo.gl/cVF4Kj>>.  
Jornalgrandebahia.com.br: <<https://goo.gl/6GEQa2>>.  
Jovempan.uol.com.br: <<https://goo.gl/yXD1X3>>.  
Mds.gov.br: <<https://goo.gl/ozWsgz>>.  
Planalto.gov.br: <<https://goo.gl/m5nTxD>>.  
Portalodia.com: <<https://goo.gl/sXEcLs>>.  
Veja.abril.com.br: <<https://goo.gl/5T1vRf>>.

## NOTAS METODOLÓGICAS

As definições e abordagens metodológicas necessárias à compreensão das tabelas apresentadas no Anexo Estatístico são descritas a seguir.

Renda Mensal Vitalícia (RMV): benefício monetário mensal, criado em 1974, destinado a idosos de 70 anos de idade ou mais e a inválidos. Os candidatos ao benefício teriam de comprovar não poder prover seu próprio sustento. Outra condição para concessão era que os candidatos tivessem realizado pelo menos doze contribuições mensais à Previdência Social em algum momento da sua trajetória. Dessa forma, o benefício excluía portadores de deficiência congênita e pessoas de trajetória laboral informal. O valor do benefício era de 1/2 salário mínimo (SM) antes da Constituição de 1988, subindo a 1 SM a partir de então. Em fins de 1995, esgotou-se o prazo para novas solicitações de RMV.

Benefício de prestação continuada (BPC): benefício concedido a partir de 1996 em substituição à Renda Mensal Vitalícia. Consiste da garantia de 1 SM mensal para idosos de 65 anos de idade ou mais, e para pessoas portadoras de deficiência, cujas famílias possuíssem renda *per capita* no máximo igual a 1/4 do SM vigente. O primeiro limite de idade para acesso ao BPC foi fixado em 70 anos. Em 1998, ele foi reduzido para 67 anos e, com o advento do Estatuto do Idoso, em 2003, este limite foi novamente alterado, então para 65 anos. O benefício não requer contribuição prévia. Seu pagamento é efetuado por meio da rede da Previdência Social. A gestão do programa, no entanto, é da Assistência Social.

Serviços Assistenciais Continuados (SACs): até 2004, os SACs eram atividades de amparo continuadas à infância e à adolescência, bem como a pessoas portadoras de deficiência e a idosos – 60 anos ou mais – em situação de vulnerabilidade e risco. Após a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), estes serviços passaram a fazer parte da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial – de média e alta complexidade – que integram o Sistema Único de Assistência Social. Correspondem a diversas modalidades de atendimento, que vão desde acolhimento integral – como no caso de asilos e orfanatos – até atividades de apoio à integração dos beneficiários na sociedade. O governo federal participa do financiamento destas atividades, havendo a necessidade de contrapartidas dos estados e municípios. As ações são executadas comumente por meio de parcerias, seja por organizações governamentais, seja por não governamentais.

Projetos de enfrentamento da pobreza: são ações com o caráter de investimento econômico e social nos grupos vulneráveis, que lhes permitem acumular recursos monetários e não monetários suficientes para elevação do seu padrão de vida, por exemplo, programas de apoio a atividades produtivas.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti): lançado em 1996, pelo governo federal, o Peti foi integrado ao Programa Bolsa Família em 2006

e visa combater o trabalho infantil no país. O programa oferece uma transferência mensal em dinheiro (bolsa) às famílias com crianças de 7 a 14 anos de idade em situação de trabalho, desde que elas frequentem a escola e participem das atividades socioeducativas oferecidas fora da sala de aula (jornada ampliada).

Proporção da população dentro dos critérios de renda fixados para acesso aos serviços da assistência social: porcentagem de pessoas com 6 anos de idade ou menos, bem como de 7 a 14 anos, de 15 a 17 anos, de 15 a 24 anos, idosos com 60 a 64 anos e 65 anos ou mais, em situação de carência – renda domiciliar *per capita* inferior a 1/4 e a 1/2 SM –, por cor/raça, grandes regiões e total nacional.

Utilizou-se renda domiciliar *per capita* em lugar de renda familiar *per capita*. O domicílio enquanto unidade de referência e análise, conforme as pesquisas mencionadas, permite captar de forma mais transparente os processos de repartição da renda entre pessoas.

A tabela 5.2 foi elaborada apresentando a população com renda domiciliar *per capita* (RDPC) abaixo de 1/4 e 1/2 SM. O valor de 1/4 SM está previsto na Loas como critério de acesso aos BPCs, nas suas variantes BPC-Idoso e BPC-Pessoa com Deficiência. O valor de 1/2 SM tem se consolidado como referência nos programas de assistência social ao longo do tempo: foi adotado como critério de acesso para os primeiros programas de transferência de renda (Peti, Projeto Agente Jovem, Auxílio-Gás) e é a linha de corte observada pelo Cadastro Único. Este instrumento coleta dados e informações sociais, e cadastra as famílias com renda mensal *per capita* de até 1/2 SM, com o objetivo de analisar suas principais necessidades e direcioná-las ao acesso às políticas sociais a que têm direito.

Nota-se que os dados apresentados nessa tabela não podem ser interpretados como base para estimativa da população demandante. Isto porque, entre outras razões, a renda domiciliar *per capita* ali estimada para população de 65 anos ou mais depende da composição da família. Dessa forma, famílias com membros idosos beneficiários do BPC ou mesmo da Previdência Social podem estar computadas na faixa de renda inferior a 1/4 SM, em função dos respectivos tamanhos e rendas existentes.

As tabelas 5.3 e 5.4 referem-se ao trabalho infantil e juvenil e detalham a condição de atividade deste grupo: só trabalha, só estuda, trabalha e estuda, ou não exerce nenhuma atividade, combinada com a variável classe de rendimento médio mensal familiar *per capita* em SMs (tabela 5.3), com a variável faixa etária (tabela 5.4). O trabalho infantil e juvenil está contemplado ainda com mais uma tabela (5.5), que traz a distribuição percentual de ocupados com idade entre 10 e 17 anos por faixa de horas semanais trabalhadas.

A tabela 5.6 refere-se à taxa de escolarização das crianças de 0 a 6 anos de idade segundo classes de rendimento mensal familiar *per capita* em SM, e cor/raça, tendo como base os microdados da PNAD/IBGE.



**TABELAS<sup>1</sup>**

- 5.1 Número de benefícios continuados de Assistência Social (BPC e RMV) emitidos em dezembro, segundo espécie do benefício - Brasil e grandes regiões - 1995 a 2015
- 5.2 População dentro dos critérios de renda fixados para acesso aos serviços da Assistência Social, com Renda Domiciliar Per Capita (RDPC) menor ou igual 1/4 e 1/2 salário mínimo, segundo faixas etárias selecionadas e raça ou cor - Brasil e grandes regiões - 1992 a 2015
- 5.3 Trabalho infantil e juvenil - Proporção de pessoas entre 10 e 17 anos de idade por condição de atividade, segundo classes de rendimento médio mensal domiciliar per capita em salário mínimo e raça ou cor - Brasil e grandes regiões - 1992 a 2015
- 5.4 Trabalho infantil e juvenil - Proporção de pessoas entre 10 e 17 anos de idade por condição de atividade, segundo faixas etárias e raça ou cor - Brasil e grandes regiões - 1992 a 2015
- 5.5 Trabalho infantil e juvenil - Distribuição percentual de ocupados com idade entre 10 e 17 anos por faixa de horas trabalhadas semanais, segundo faixa etária e raça ou cor - Brasil e grandes regiões - 1992 a 2015
- 5.6 Taxa de escolarização líquida de crianças de 0 a 6 anos de idade, por grupos de idade, segundo classes de rendimento médio mensal familiar per capita em salário mínimo e raça ou cor - Brasil e grandes regiões - 1992 a 2015

---

1. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31656&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31656&Itemid=9)>.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## Assessoria de Imprensa e Comunicação

### EDITORIAL

#### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

#### Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

#### Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

#### Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

#### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **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,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO