

ASSISTÊNCIA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



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

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

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

URL: <https://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 e Orçamento.

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

Eduardo Luiz Zen (editor)

José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)

Ana Cleusa Serra Mesquita

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Assistência social	Ana Cleusa Serra Mesquita
	Marco Antonio Natalino
	Marina Brito Pinheiro
	Pedro H. Guimarães Ferreira de Souza

Pareceristas convidados

Felipe Pateo

Elaine de Melo Xavier

Luciana Dias de Lima

Mariella Pitombo Vieira

Bianca Coelho Moura

Luciana Jaccoud

Tatiane Britto

Mário Lucio de Avila

Marcio Nuno Rabat

ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo versa sobre a política de assistência social com ênfase nos anos de 2022 e 2023. O texto aborda novas legislações aprovadas pelo Congresso, bem como a execução da política pelo governo federal e as primeiras iniciativas da nova gestão empossada em janeiro de 2023. Portanto, ao mesmo tempo que apresenta continuidades relacionadas ao ciclo político que se encerrou em 2022, trata também sobre algumas alterações decorrentes da mudança de governo. Entre as iniciativas da nova gestão na assistência social que serão detalhadas, destaca-se a recriação do Programa Bolsa Família (PBF), com benefícios mais generosos, em particular para crianças até 7 anos de idade. A priorização ao tema da população de rua também ficou evidenciada com o lançamento do Plano Ruas Visíveis, embora neste caso a atuação do Judiciário tenha sido relevante para pautar a questão na agenda política.

A nova gestão apontou não apenas para temáticas relevantes no campo da proteção social, mas também para o aperfeiçoamento de instrumentos e estratégias no sentido de efetivar as seguranças afiançadas pela política de assistência social. Destaca-se nesse sentido a iniciativa de aprimoramento do Cadastro Único (Programa Emergencial de Fortalecimento do Atendimento do Cadastro Único – Procad-Suas). Outra iniciativa, mais controversa, é a aproximação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) com igrejas evangélicas como estratégia governamental para promover acesso às proteções socioassistenciais por parte dos grupos mais vulneráveis.

Em termos das ofertas que compõem o campo da política de assistência social, este capítulo destaca tanto debates quanto inovações institucionais. A controvérsia em torno da questão do uso problemático de drogas e qual campo institucional de política pública caberia atuar na situação de dependência é abordada em torno do tema das comunidades terapêuticas e seu enquadramento como entidades de caráter socioassistencial. Por sua vez, inovações institucionais parecem apontar para uma perspectiva macrossetorial promissora, que considera as interfaces da assistência

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps31/assistenciasocial>

social com outras políticas da seguridade social, haja vista as complementaridades sobre públicos e resultados. Nesse sentido, este capítulo destaca a aprovação de legislações que instituíram benefícios assistenciais para efetivar a proteção às mulheres vítimas de violência e suas famílias, bem como estratégias e ofertas setoriais.

A questão do financiamento, porém, permanece como entrave significativo à política de assistência social. Tal como em anos anteriores, em 2023, mantiveram-se restrições ao financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e a forte participação das emendas parlamentares na definição do orçamento da área. No centro do debate do financiamento, está a permanência da austeridade fiscal como concepção forte, não obstante a substituição do regime fiscal conhecido por “teto de gastos” pelo novo arcabouço fiscal² em 2023 tenha trazido alguma melhora em termos de espaço fiscal para o governo. Além da restrição fiscal, que impõe limites à intervenção do Estado na proteção social, o novo padrão de alocação de recursos federais com proeminência do Legislativo (emendas parlamentares) coloca desafios ao Suas.

2 PANORAMA DA POLÍTICA

Uma das premissas dos principais modelos de análise de políticas públicas existentes é a de que não é possível compreender adequadamente os processos de formulação e implementação de políticas públicas sem levar em conta o contexto político-institucional em que essas políticas estão sendo criadas, implementadas e revisadas (Souza, 2006). Seguindo então essas abordagens, considerou-se relevante analisar e discutir algumas características que marcaram a *polity* nos últimos dois anos e suas implicações na política de assistência social. Desse modo, esta seção abordará as principais iniciativas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário entre 2022 e 2023 com repercussão sobre a política em tela.

2.1 A nova gestão federal da política de assistência social: reorganização institucional e objetivos programáticos

Com a mudança na configuração do Poder Executivo em 2023, as primeiras decisões governamentais da nova gestão sinalizam alguns aspectos sobre o lugar da política de assistência social na agenda governamental. Em termos organizacionais, decidiu-se pela reedição do Ministério do Desenvolvimento Social, agora Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, responsável pela política de assistência social e de segurança alimentar, sugerindo uma densidade institucional dessas temáticas. Nesta pasta, vinculada à Secretaria Executiva, foram também mantidas ações relacionadas à Política Nacional sobre

2. O teto de gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, foi substituído por um novo regime instituído na Lei Complementar (LC) nº 200/2023.

Drogas (PNAD), a despeito da recomendação do grupo de transição de retornar para a pasta da saúde.³ Esta decisão coloca o desafio de limitar a participação das comunidades terapêuticas no Suas, levando-se em conta a demanda crescente de essas entidades serem contempladas na política de assistência social. O reconhecimento como entidades socioassistenciais colocaria estas comunidades na disputa pelos já escassos recursos federais destinados ao cofinanciamento dos serviços do Suas.

Importa ressaltar ainda a revalorização dos espaços de participação e pactuação interfederativa da assistência social a partir de 2023. Destaca-se nesse sentido o apoio do governo federal à realização da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2023, bem como a retomada de diálogos qualificados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).⁴

Em termos programáticos, algumas diretrizes do novo governo visibilizam-se com o anúncio de novos planos e protocolos, abordados na próxima subseção.

2.1.1 Plano Ruas Visíveis

Em dezembro de 2023, o governo federal lançou o Plano Ruas Visíveis, voltado à população em situação de rua. Esse lançamento foi a culminação de um processo que se inicia com a elevação, no início do mesmo ano, da então Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua ao *status* de diretoria no âmbito do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), e que teve como importante variável de contexto a medida cautelar à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em julho (subseção 2.2.3). Com orçamento inicial de R\$ 982 milhões a ser aplicado até 2026, o plano prevê ações organizadas em sete eixos: i) assistência social e segurança alimentar; ii) saúde; iii) violência institucional; iv) cidadania, educação e cultura; v) habitação; vi) trabalho e renda; e vii) produção e gestão de dados.

As 99 ações que compõem o plano, que é coordenado pelo MDHC,⁵ abordam os principais aspectos a serem considerados para uma política nacional abrangente.

3. As atividades relacionadas ao tratamento e cuidado de pessoas dependentes de drogas eram coordenadas em âmbito federal pelo Ministério da Saúde (MS) até 2016. Ao assumir o MDS naquele ano, o ministro Osmar Terra articulou para a transferência dessas ações para o órgão sob sua responsabilidade. Apesar de a política de assistência social poder contribuir com as ações de reinserção social de pessoas com dependência, não faz parte do escopo da política o tratamento, o cuidado e a reinserção desse público. Como será discutido à frente, as tentativas de aproximação de ações da PNAD com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) são criticadas tanto na área da assistência social quanto na saúde. A decisão pela troca de ministérios do então ministro Osmar Terra estaria ligada à sua própria trajetória política, visto que ele foi o autor do projeto de lei que deu origem à Nova Lei de Drogas (Lei nº 13.840/2019).

4. As dificuldades que tais espaços enfrentaram nos últimos anos foi tratada em edições anteriores deste periódico.

5. Mais informações em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf/@@download/file.

Elas estão agregadas em um desenho intersetorial e articulado, de caráter estratégico, com acompanhamento e monitoramento pelo centro de governo. O plano sinaliza mais prioridade dada à pauta pela nova gestão, bem como o entendimento de sua transversalidade. O investimento proposto, no entanto, é insuficiente, fato ressaltado por todos os especialistas consultados e, também, por diversos membros do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), que não aprovou o plano de imediato e pediu mais tempo para se pronunciar. Nesse sentido, o governo tem dado ênfase ao caráter inicial dos valores propostos, e que poderão ser suplementados. A suplementação dependeria, em boa medida, de avanços regulatórios – particularmente no eixo habitação, alvo das maiores críticas ao plano. Com orçamento de apenas R\$ 3,75 milhões, três das seis ações previstas nesse eixo se referem a alterações normativas, entre as quais se destaca a regulamentação da estratégia de locação social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Assim, espera-se que, uma vez regulamentada a locação social,⁶ seja realizado um planejamento orçamentário suplementar.

Quanto às ações do plano sob responsabilidade do MDS, elas estão centradas no eixo “assistência social e segurança alimentar”. No campo dos serviços socioassistenciais, as medidas previstas no plano estão “direcionadas à ampliação e ao fortalecimento” dos serviços existentes (abordagem social, de acolhimento institucional e atendimento especializado a pessoas em situação de rua), indicando que eles serão “mantidos, complementados e aprimorados” (Brasil, s.d., p. 31-32). Ressalta-se no Plano Ruas Visíveis, também, a priorização das pessoas em situação de rua prevista em outro plano governamental (Brasil sem Fome), o apoio a cozinhas solidárias, assim como a retomada de ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), com prioridade para o trabalho infantil na rua. No que se refere à garantia de renda, por sua vez, o plano focaliza nas novas atividades. Há, por exemplo, uma ação voltada ao fortalecimento do registro da população em situação de rua no Cadastro Único via Procad-Suas, abordado adiante, o que deve reduzir a exclusão desse público de programas sociais do governo federal tais como o PBF.

6. A população em situação de rua é um dos públicos prioritários para oferta subsidiada de unidades habitacionais, conforme o art. 8º da Lei nº 14.620/2023, lei esta que dispõe sobre o MCMV. Está em elaboração, pelo Ministério das Cidades (MCid), uma portaria de normatização que tratará da seleção de pessoas em situação de rua para o programa. Um aspecto a definir são os percentuais mínimos de atendimento, referentes ao número total de unidades habitacionais de cada empreendimento. A Política Nacional de Habitação (PNH) já contém cotas para pessoas com deficiência (PcDs) e para idosos. Para as pessoas em situação de rua, aventa-se uma cota de 3% das unidades habitacionais de cada empreendimento habitacional. Essa definição também deverá levar em conta as especificidades dos agentes organizadores dos empreendimentos e as fontes de recursos. Considerando os fundos mobilizados pelo MCMV para o atendimento dos públicos urbanos de mais baixa renda, a chamada Faixa 1, destacam-se o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Note-se que no FAR, principal fonte de financiamento, geralmente, a propriedade das unidades produzidas é transferida aos beneficiários. Avalia-se que o FNHIS, por sua vez, seria um modelo mais aderente a empreendimentos de locação social. Isso porque já faz parte de suas normas a possibilidade de transferir a propriedade para os municípios, que ficariam responsáveis pela seleção dos beneficiários e gestão dos projetos de locação (Brasil, 2024b).

Mas o custeio dos benefícios em si – cujo montante deve superar R\$ 6 bilhões apenas para este segmento no quadriênio 2023-2026 – não faz parte do plano.

Ainda que fosse desejável incluir uma menção mais direta à escala de valores monetários envolvidos na outorga do benefício a pessoas em situação de rua, sua ausência neste documento não é um problema caso os recursos sejam previstos nas peças orçamentárias. No atual estágio de construção da política pública, mais importante que discutir o que deve entrar ou não nesta ou naquela planilha de planejamento de despesas é criar as condições institucionais necessárias à execução de políticas eficazes num contexto em que estas inexistem ou são precariamente regulamentadas. Merece destaque nesse tópico, novamente, a regulamentação da estratégia de locação social do MCMV como condição necessária à execução de uma política nacional para a população em situação de rua que seja mais abrangente e aderente às necessidades deste segmento.

2.1.2 Protocolo entre o MDS e as igrejas

Outra iniciativa anunciada pela nova gestão à frente do MDS é o estabelecimento de “parcerias” com igrejas, com o objetivo de “estabelecer mecanismos de cooperação para promover a inclusão socioeconômica de pessoas inscritas no Cadastro Único” (Brasil, 2023a). A iniciativa começou com a assinatura de um protocolo de intenções entre o ministério e 24 segmentos de igrejas evangélicas em novembro de 2024. Na justificativa da aproximação com lideranças evangélicas como estratégias para alcançar o público vulnerável, o ministro declarou:

teremos condição de uma busca por meio dessa rede capilarizada, onde todas essas lideranças que estão onde normalmente o Estado não chega, de alcançar essas pessoas, dar as mãos, orientar para comparecer a um Centro de Referência da Assistência Social ou inscrever em um dos programas de habitação, ter parcerias com as cozinhas solidárias e outros programas (Brasil, 2024a).

O governo federal pretende assim aproveitar a capilaridade das igrejas para alcançar pessoas em situações de pobreza e vulnerabilidade e, então, promover seu encaminhamento aos serviços e programas sociais (Centro de Referência de Assistência Social – Cras, PBF, MCMV, benefícios previdenciários etc.). O protocolo prevê a capacitação de membros da igreja para atuarem como orientadores e o repasse de recursos públicos às instituições religiosas, ainda segundo informações do *site* do MDS (Brasil, 2023b). Durante evento que firmou compromisso com entidades religiosas, o secretário de Inclusão Socioeconômica Nacional do MDS destacou a importância de capacitar os pastores para que eles identifiquem o público-alvo dos programas de qualificação profissional (Brasil, 2024c).

Essa aproximação com entidades religiosas para a promoção de direitos sociais suscita a necessidade de reflexão à luz dos princípios do Estado e da política de assistência social. A incompatibilidade com o princípio de laicidade do Estado

brasileiro parece claro. A escolha de certos segmentos religiosos para atuarem como parceiros do Estado, em detrimento de outros igualmente presentes no território nacional, tal como religiões de matriz africana, ou mesmo igrejas neopentecostais, que foram preteridas no acordo, opera de forma parcial em favor de algumas matrizes religiosas, o que é incompatível com a ideia de Estado laico, como críticos já apontaram.⁷

Há também de se considerarem os potenciais efeitos em contexto democrático, ou seja, o risco de incentivo ao clientelismo associado à medida. Nas últimas décadas, assistiu-se ao crescimento da participação de líderes religiosos na esfera da política, evidenciada, por exemplo, na formação de bancadas evangélicas no Poder Legislativo municipal, estadual e federal. Se igrejas vão ganhar protagonismo na implementação de programas sociais, a pessoa beneficiária pode ser induzida a pensar que seu acesso às prestações sociais decorreu da intervenção do líder religioso, e não por direito de cidadania, operacionalizado a partir de critérios definidos em bases democráticas e republicanas. Vislumbra-se, portanto, incentivos inadequados às práticas clientelistas, ainda que a medida não tenha sido desenhada com essa intenção. O campo da assistência social tradicionalmente envolveu práticas clientelistas, contra as quais se dirigem os esforços de construção institucional de uma política de Estado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), intensificados com a construção do Suas.

Diante dos riscos que acompanham a medida, convém lembrar de estratégias bem-sucedidas anteriormente empreendidas pelo governo federal com o intuito de promover e fortalecer o acesso das populações mais pobres às políticas e aos direitos sociais, ocorridas no âmbito do Plano Brasil sem Miséria – BSM (Fonseca, Jaccoud e Karam, 2018). Naquela estratégia, buscaram-se mecanismos no âmbito das políticas públicas, não apenas aproveitando institucionalidades já desenvolvidas, mas também potencializando o fortalecimento de novos instrumentos. Priorizou-se o fortalecimento de equipes volantes e ações de busca ativa nos territórios e, concomitantemente, buscaram-se parcerias com outras políticas públicas com grande capilaridade no território (saúde e educação).

2.2 A política de assistência social e a atuação do Legislativo

No âmbito do Legislativo, tem se observado o poder cada vez maior dos parlamentares e suas lideranças no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), por meio das emendas. A CF/1988 previu a participação do Congresso no processo orçamentário, nomeadamente na elaboração do Plano Plurianual (PPA), das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual, entre outros assuntos. Observa-se, todavia, uma mudança significativa no caráter dessa participação a

7. Uma das críticas encontra-se em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/636480-evangelicos-o-alerta-de-lusmarina-a-lula>.

partir de 2013, quando o Congresso toma sucessivas medidas que visavam alterar as regras relativas à execução das emendas parlamentares, tornando-as obrigatórias. Como apontam Piola e Vieira (2019), até 2013, as emendas tinham caráter apenas autorizativo, cabendo ao Executivo decidir pela liberação de recursos para serem destinados de acordo com as propostas parlamentares. A partir daquele ano, no entanto, passos foram dados em direção ao que foi chamado de orçamento impositivo, tendo como um dos marcos desse processo a aprovação da EC nº 86/2015. Com isso a discricionariedade do Poder Executivo em relação às emendas reduziu consideravelmente, já que as emendas parlamentares individuais passaram a ser de execução compulsória. A impositividade dessas emendas posteriormente alcançou também as emendas de bancada, por força das LDOs a partir de 2016. Com a EC nº 100/2019, a impositividade alcançou definitivamente as emendas de bancada, e estas passaram a ter poder de determinar os gastos públicos em um limite de até 1% da receita corrente líquida. Este limite foi recentemente elevado para 2% pela EC nº 126/2022.

Os efeitos da mudança na balança de poder entre Executivo e Legislativo na construção do orçamento federal têm sido sentidos nas políticas públicas. A participação crescente das emendas parlamentares se notabilizou no gasto federal em saúde e na assistência social, conforme será abordado na seção dedicada ao financiamento da política de assistência. A proeminência desse expediente na definição do orçamento federal tem suscitado preocupações quanto à alocação dos recursos públicos (Piola e Vieira, 2024). Estudo realizado por consultores de orçamento da Câmara dos Deputados (Brasil, 2023e) apontou distorções causadas pela falta de critérios objetivos na distribuição de recursos de emendas. Destacou-se que a não observância de critérios socioeconômicos na transferência dos recursos a estados e municípios feitos por emendas pode, por exemplo, comprometer o recebimento de recursos por parte de municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas que são politicamente menos relevantes em termos de votos.

A disputa entre Executivo e Legislativo em torno da alocação do orçamento explicitou-se com o único veto proposto pelo presidente da República ao sancionar a LOA para 2024. O presidente Lula vetou R\$ 5,6 bilhões dos R\$ 16,6 bilhões previstos no orçamento destinado às emendas de comissão (Brasil, 2024d). Os outros tipos de emendas parlamentares (as individuais e as de bancada) não sofreram modificação de valores.

Para além do processo orçamentário, o Legislativo tem tratado das ofertas da assistência social, por meio da aprovação de novas legislações. Destacam-se, entre elas, as Leis nºs 14.717/2023 e 14.674/2023, voltadas para o aprimoramento do arcabouço de proteção às mulheres vítimas de violência e suas famílias. A primeira diz respeito à instituição de uma pensão especial para crianças menores de 18

anos órfãs em razão de crime de feminicídio e em situação de vulnerabilidade. A caracterização da vulnerabilidade adotada se assemelha à do Benefício de Prestação Continuada (BPC), já que define que serão elegíveis famílias com renda familiar igual ou inferior a um quarto de salário mínimo (SM). A lei será alvo de regulamentação pelo MDS e deve ser operacionalizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS),⁸ tal como o BPC, mas ainda não há informações sobre como se dará o desenho da oferta do benefício. Sobre o financiamento, a lei definiu como despesas a serem classificadas na função assistência social e as condicionou à existência de recursos orçamentários.

Em termos do arranjo de proteção social, a inovação – a criação de uma pensão especial para órfãos de feminicídio em situação de vulnerabilidade – mostra a assistência social atuando sobre um risco clássico da Previdência: o amparo a dependentes via pensão por morte. Se, por um lado, isto sugere limites da política de previdência social em áreas que lhe seriam próprias, relacionados à informalidade no mercado de trabalho, por outro, sugere a interdependência entre os campos setoriais da seguridade social. Desse modo, o novo instrumento protetivo seria não só coerente, mas oportuno numa abordagem macrossetorial da seguridade social brasileira (Jaccoud, 2023a; 2023b).

A segunda legislação voltada para mulheres vítimas de violência prevê a concessão de auxílio-aluguel por até seis meses a mulheres em situação de vulnerabilidade. Em seu art. 2º, a norma define que as despesas com o pagamento do auxílio poderão ser custeadas com recursos de dotações orçamentárias do Suas destinados aos benefícios eventuais e financiados por estados e municípios, tal como definido pelo pacto federativo do Suas. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) está a cargo da regulamentação da legislação, levando-se em conta o enquadramento desse auxílio no escopo dos benefícios eventuais.⁹

Um dos pontos mais desafiadores da implementação desse benefício se refere à previsão de que a concessão deva ser de responsabilidade do Poder Judiciário, na figura do juiz responsável pelo caso. Representantes das gestões estaduais e municipais de assistência social temem encontrar dificuldade em planejar e organizar as ofertas de benefícios eventuais num contexto em que a decisão pela concessão será feita por outro poder que não os Executivos no nível subnacional (como ocorre com os outros benefícios eventuais). Além disso, ainda é incerto como será caracterizada a situação de vulnerabilidade, sendo que o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

8. De acordo com manifestação do INSS, disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/filhos-de-vitimas-de-femicidio-terao-direito-a-pensao-especial>.

9. O novo auxílio se enquadra sem dificuldade como benefício eventual, mais especificamente por vulnerabilidade temporária, nos termos do Decreto nº 6.307/2007, art. 7º, parágrafo único, itens I-C (da falta de domicílio) e III (da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida).

teria considerado frágil a ausência de menções a parâmetros mínimos na legislação (21ª Reunião..., 2023). Caso não seja possível estabelecer padrões nacionais para a oferta, juízes e juízas terão autonomia para decidir quais as situações considerarão elegíveis. Se, de um lado, a lei é uma conquista do ponto de vista da proteção oferecida pelo Estado a mulheres vítimas de violência doméstica, de outro, uma adequada implementação dependerá de uma intensa articulação entre os órgãos gestores da política em todos os níveis e o Poder Judiciário.

Outra legislação digna de nota é a LC nº 187/2021, pauta de diversas reuniões plenárias do CNAS e da CIT entre 2022 e 2023, regulamentada pelo Decreto nº 11.791/2023. A lei regulamenta a imunidade de contribuições à seguridade social de entidades beneficentes na área de assistência social, prevista na CF/1988. A partir dos anos 2000, tal imunidade fiscal passou a ser garantida pela Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas),¹⁰ no entanto, a identificação de lacunas na legislação vigente até então levou à necessidade da edição de uma lei complementar.¹¹

A despeito da relevância da nova lei para a resolução dos imbróglis jurídicos envolvidos na concessão das isenções, houve acalorado debate no interior da comunidade epistêmica¹² da assistência social devido à inclusão das comunidades terapêuticas no rol de entidades que poderiam pleitear o Cebas. Em reuniões do CNAS, representantes da sociedade civil vocalizaram o receio de que, com o reconhecimento da elegibilidade ao Cebas, as comunidades terapêuticas optassem por buscar a certificação vinculada à política de assistência social, algo que geralmente só ocorre caso a entidade tenha a oferta de serviços socioassistenciais como atuação predominante.

Ao acompanhar o debate sobre o tema nas reuniões do CNAS, foi possível identificar pelo menos três argumentos contrários à participação das comunidades terapêuticas no Suas que justificariam os receios em torno dos efeitos negativos da permissão de certificação dessas organizações. O primeiro, e mais comumente mencionado nas reuniões do CNAS, é o de que os atendimentos propostos por elas não são contemplados no escopo de atuação da política de assistência social, tal como proposto nas normativas vigentes, desde a CF/1988 até a tipificação dos serviços socioassistenciais. O atendimento de pessoas usuárias de drogas se trataria

10. O certificado Cebas assegura a isenção do recolhimento de contribuições sociais a organizações da sociedade civil (OSCs) que atuem nas áreas da saúde, assistência social e educação.

11. Não cabe aqui um debate aprofundado sobre os conflitos jurídicos relacionados ao tema, mas parte relevante deles estava ligada à cobrança de alguns entes de contrapartidas das organizações para a concessão das isenções sobre as quais versa a CF/1988. Em 2019, o STF, em julgamento relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2.028 e correlatas, indicou que os questionamentos levados à justiça em relação ao tema só seriam dirimidos com a edição de uma lei complementar.

12. Utiliza-se aqui o conceito de comunidade epistêmica tal como proposto por Haas (1992): redes de pessoas envolvidas na discussão sobre determinados temas e problemas, buscando soluções e propondo para o Estado ações e políticas. São pessoas com as mais diversas formações e vinculação institucional (estatal ou não estatal), mas que compartilham um conjunto de princípios e crenças que os levam a atuar coletiva ou individualmente no debate e na busca de soluções para problemas, assim como propostas de políticas públicas.

de uma oferta típica da política de saúde, acolhidas pelas unidades específicas para o atendimento desse público, os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps-AD). Outro argumento – estratégico, mas menos mencionado em reuniões públicas – é o de que ao se inserirem no Suas as comunidades terapêuticas disputariam recursos com as OSCs e unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais tipificados e alinhados com as diretrizes da PNAS. Por fim, também são mencionadas as polêmicas e denúncias de violação de direitos nas comunidades terapêuticas, que leva não apenas ao questionamento da inclusão dessas organizações no Suas como de todo o modelo de atendimento ofertado por elas. Esses receios encontram eco também na comunidade epistêmica da política de saúde, resultando numa recomendação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) de que o novo departamento criado na estrutura do MDS em 2023 fosse extinto, já que existem alternativas de atendimento de pessoas com esse tipo de transtorno de saúde mental no Sistema Único de Saúde (SUS) em linha com recomendações internacionais e que as reiteradas denúncias de violações de direitos que ocorrem nessas organizações demonstram o caráter problemático do tratamento oferecido por elas (CNS, 2023).

Esses debates resultaram na publicação de um parecer do CNAS em 2022, no qual o conselho reforça o posicionamento de que os atendimentos predominantes das comunidades terapêuticas não se trata de ofertas socioassistenciais, por isso essas entidades não devem ser registradas no Cebas como instituição vinculada à assistência social. Ainda assim, o CNAS seguiu recebendo comunicações de representantes de conselhos municipais de assistência social relatando a pressão dessas entidades por sua inscrição como organizações ligadas à política de assistência no nível local, com o interesse de, ao serem reconhecidas, se tornarem elegíveis não apenas à isenção de contribuições sociais, como também ao repasse de recursos advindos dos fundos de assistência social dos municípios.

Os debates em torno das comunidades terapêuticas indicam a necessidade de se aprofundar diagnósticos e estudos a respeito dos públicos e das situações sociais sobre as quais incidem responsabilidades protetivas de mais de uma política da seguridade social. Enquadrados por uma perspectiva macrossetorial da seguridade (Jaccoud, 2023a; 2023b), tais estudos podem favorecer uma abordagem mais integrada das políticas de assistência e saúde e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento de estratégias e instrumentos mais efetivos perante certos problemas sociais.

2.3 A atuação do Judiciário na garantia dos direitos da população em situação de rua

O Judiciário tem sido um ator importante na regulação das políticas sociais. Um exemplo saliente é a parcela expressiva de concessões do BPC por via judicial, fato apontado no número anterior deste boletim (Paiva *et al.*, 2023). Nesse bojo,

destaca-se, no período mais recente, a atuação do STF, que, em julho de 2023, emitiu uma medida cautelar em resposta à ADPF nº 976/2023, impetrada em maio de 2022 pela Rede Sustentabilidade (Rede) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Cabe lembrar que a arguição é feita ao Judiciário, mas quem estaria descumprindo o preceito fundamental é o Poder Executivo, nas três esferas. A arguição, apresentada em um momento de crescimento acelerado no número de óbitos por covid-19 e de frio intenso, sustentava um “estado de coisas inconstitucional” para com as “condições desumanas de vida” da população em situação de rua, o que caracterizaria lesão aos direitos fundamentais à saúde, à vida, à igualdade da pessoa humana e à moradia. Sustentava, ainda, que tal estado de coisas decorria de uma “flagrante negligência” por parte do Estado, em particular dos poderes Executivos, em fixar “efetivas políticas públicas que protejam minimamente populações extremamente vulneráveis”, apontando, entre outros fatores, a inadequação e a insuficiência dos locais temporários para abrigar essa população (STF, 2022, p. 19). A resposta inicial do governo federal, ainda em 2022, expressou forte discordância com relação à necessidade de o ente adotar ações adicionais para além das medidas em andamento e argumentando se tratar de um tema “da assistência social” (e não, portanto, transversal) e sob responsabilidade principal dos entes subnacionais. Criticou, ainda, o uso da categoria de “estado de coisas inconstitucional”, que feriria a “tradição constitucional” brasileira.¹³

A nova gestão federal, que se iniciou em 2023, apresentou postura divergente da anterior, tanto em termos de entendimento sobre a natureza transversal do problema a ser enfrentado quanto da prioridade dada ao tema na agenda política. Não houve crítica do novo governo à medida cautelar emitida, amplamente favorável ao pleito dos demandantes. Além disso, o lançamento do Plano Ruas Visíveis (subseção 2.1.1) atrela-se à medida cautelar, que determinou, como primeiro item, a formulação pelo Executivo federal de uma “Plano de Ação e Monitoramento” para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), criada em 2009. Para o alcance desse objetivo, determinou-se também a necessidade de elaboração de um diagnóstico atual da situação, de instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua e de mecanismos para mapear essa população nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A esse respeito, foi criado um grupo de trabalho específico, com representantes do MDS, do MDHC, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do IBGE e do Fundo de População

13. O parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) invoca o argumento originalista de que não era a intenção dos legisladores em 1988 utilizar o instrumento jurídico da ADPF de forma tão ampla. Criticou, para tanto, decisões anteriores do STF que adotaram tal doutrina e argumentou que, se fosse assim, poderia se acabar declarando inconstitucional o estado de coisas da desigualdade social no Brasil (AGU, 2022).

das Nações Unidas (UNFPA) para tratar do tema, que consta, também, como um dos eixos do Plano Ruas Visíveis.¹⁴

Ademais, a cautelar determina o cumprimento da PNPR por estados e municípios, proibindo o recolhimento forçado de bens e pertences por agentes públicos, bem como o transporte compulsório de pessoas em situação de rua, o emprego de técnicas de arquitetura hostil e o levantamento de barreiras de acesso dessa população aos serviços públicos. Determinou, ainda, a necessidade de aviso prévio para atividades de zeladoria urbana, “permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e haja a limpeza sem conflitos”; a inspeção periódica de centros de acolhimento para garantir a salubridade e segurança dos espaços; a realização de mutirões para regularização de documentos e inscrição em cadastros governamentais; a formulação de um protocolo intersetorial para o atendimento na rede de saúde pública; e a disponibilização de alertas meteorológicos para prever ondas de frio e prevenir seus impactos sobre a população em situação de rua (Brasil, s.d.).

3 ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DE POLÍTICAS

As principais ofertas da política de assistência social são analisadas nesta seção com o objetivo de informar reordenamentos promovidos pela nova gestão empossada em 2023, bem como fornecer um panorama da cobertura e recursos orçamentários envolvidos. No campo da garantia de renda, destaca-se a recriação do PBF em 2023 e a tendência recente de expansão do BPC. No escopo dos serviços, discute-se o reordenamento do Programa Criança Feliz (PCF), que foi integrado à oferta do Serviço de Proteção Básica no Domicílio, e o fortalecimento e aperfeiçoamento do Serviço de Situações de Calamidades Públicas e Emergências no Suas. Para apoiar a execução tanto dos benefícios quanto dos serviços socioassistenciais, destaca-se o esforço de aperfeiçoamento do Cadastro Único para corrigir distorções incentivadas pelas regras dos benefícios que substituíram o PBF – iniciativa designada por Procad-Suas. Por fim, aborda-se o orçamento federal da política, sob a austeridade e mais participação das emendas parlamentares na alocação de despesas.

3.1 O novo PBF

Criada em 2003, a primeira iteração do Bolsa Família ficou marcada por notável continuidade institucional, com reformas incrementais concentradas na década inicial de implementação do programa. Em contraste, o período da pandemia ocasionada pela covid-19 trouxe inédita instabilidade institucional, primeiro com a coexistência do PBF com as diferentes versões dos auxílios emergenciais e,

14. Ver Decreto nº 11.818/2023. Note-se, ainda, que o referido grupo de trabalho, embora formalizado em dezembro, começou a se reunir em maio de 2023 – antes, portanto, da decisão do STF.

posteriormente, com sua substituição pelo Auxílio Brasil, no fim de 2021. Esse novo programa passou por reformas significativas já em 2022, com a criação e elevação temporária do benefício mínimo por família de R\$ 400,00 para R\$ 600,00, mas acabou extinto em março de 2023, com a edição da medida provisória que recriou o PBF em novos moldes.¹⁵

Conforme a exposição de motivos da Medida Provisória (MP) nº 1.164/2023, a recriação do PBF teve como objetivos corrigir distorções de gestão e de operação e reduzir as incertezas associadas aos benefícios do Auxílio Brasil, além de recuperar a fórmula de cálculo de benefícios a partir da composição familiar e reforçar a focalização do programa nas crianças de 0 a 6 anos de idade. A MP também propôs o fim da concessão de empréstimos por crédito consignado para benefícios do Auxílio Brasil, PBF e do BPC. Em junho de 2023, a MP foi convertida na Lei nº 14.601, que tornou permanente a nova iteração do PBF.

O quadro 1 contrasta as principais características do novo PBF com as do Auxílio Brasil. Apesar das diversas mudanças legislativas entre 2021 e 2023 – apresentadas no quadro 1, na prática, há razoável continuidade entre os programas. No curto prazo, a principal inovação do novo PBF é a maior generosidade nos benefícios. O piso de R\$ 600,00 por família se tornou permanente, mas agora passa a ser calculado *antes* da inclusão dos benefícios variáveis individuais. Esses benefícios, por sua vez, ficaram mais abrangentes e mais generosos, em particular para crianças até 7 anos de idade. Por exemplo, uma família extremamente pobre, composta por uma mãe e filhos de 2, 5 e 8 anos, receberia o piso de R\$ 600,00 caso entrasse no Auxílio Brasil, valor que subiria para R\$ 950,00 com o novo PBF.

15. As mudanças, sejam institucionais, sejam orçamentárias, no PBF nos últimos anos, assim como os auxílios emergenciais criados e a implementação do Programa Auxílio Brasil (PAB) foram abordados de forma mais detida nos capítulos sobre assistência social nas edições 29 e 30 deste boletim (Paiva *et al.*, 2021; 2023).

QUADRO 1 Comparação entre o PAB¹ e o novo PBF

PAB	Novo PBF
Legislação	
MP nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284/2021 MP nº 1.076/2021, convertida na Lei nº 14.342/2022 EC nº 123/2022	MP nº 1.164/2023, convertida na Lei nº 14.601/2023
Critérios de elegibilidade	
Famílias extremamente pobres (renda familiar <i>per capita</i> de até R\$ 105,00 por mês). Famílias pobres (renda familiar <i>per capita</i> entre R\$ 105,00 e R\$ 210,00 por mês) com gestantes, nutrizes e/ou jovens com até 21 anos incompletos.	Famílias pobres (renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 218,00 por mês).
Modo de acesso	
Inscrição no Cadastro Único	Inscrição no Cadastro Único
Critérios de permanência	
Famílias beneficiárias cuja renda ultrapassar os limites de elegibilidade são mantidas no programa por até 24 meses, sem redução de benefícios, desde que a renda familiar <i>per capita</i> permaneça abaixo de R\$ 525,00 (2,5 vezes o valor da linha de pobreza).	Famílias beneficiárias cuja renda ultrapassar o limite de elegibilidade são mantidas no programa por até 24 meses, com redução de 50% no valor dos benefícios, desde que a renda familiar <i>per capita</i> permaneça abaixo de 0,5 SM (R\$ 660,00 em 2023).
Benefícios monetários ¹	
Benefício Primeira Infância: R\$ 130,00 mensais por criança entre 0 e 36 meses incompletos, sem limite por família. Benefício Composição Familiar: R\$ 65,00 mensais por gestante, nutriz e/ou jovens entre 3 e 21 anos incompletos, sem limite por família. Benefício de Superação da Extrema Pobreza: equivalente ao hiato de extrema pobreza para famílias cuja renda <i>per capita</i> após os demais benefícios permaneça abaixo de R\$ 105,00. Benefício Compensatório de Transição: concedido às famílias do antigo PBF que tiveram redução no valor total dos benefícios após o Auxílio Brasil, com valor igual à diferença entre ambos. Benefício extraordinário: complemento para que a soma de todos os benefícios alcance o mínimo de R\$ 600,00 por família. ²	Benefício de Renda de Cidadania: R\$ 142,00 mensais <i>per capita</i> . Benefício Primeira Infância: R\$ 150,00 mensais por criança entre 0 e 7 anos incompletos, sem limite por família. Benefício Variável Familiar: R\$ 50,00 mensais por gestante, nutriz e/ou jovens entre 7 e 18 anos incompletos, sem limite por família. Benefícios complementares Benefício Extraordinário de Transição: concedido às famílias do Auxílio Brasil que tiveram redução no valor total dos benefícios após o PBF, com valor igual à diferença entre ambos. Benefício Complementar: complemento para que a soma dos Benefícios de Renda de Cidadania alcance o mínimo de R\$ 600,00 por família.
Reajustes de benefícios	
Sem previsão legal, decisão discricionária.	Valores podem ser corrigidos em intervalos de, no máximo, dois anos, sendo vedada sua redução.
Condicionalidades	
Educação Frequência escolar mínima de 70% para estudantes de 4 e 5 anos e de 75% para estudantes entre 6 e 21 anos incompletos que não tiverem concluído a educação básica. Saúde Cumprimento do calendário vacinal e acompanhamento do estado nutricional para crianças de até 7 anos. Cumprimento do pré-natal para gestantes.	Educação Frequência escolar mínima de 60% para estudantes de 4 a 6 anos incompletos e de 75% para estudantes entre 6 e 18 anos incompletos que não tenham concluído a educação básica. Saúde Cumprimento do calendário vacinal e acompanhamento do estado nutricional para crianças de até 7 anos. Cumprimento do pré-natal para gestantes.

Fontes: Bartholo, Paiva e Souza (2023) e respectiva legislação dos programas.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A legislação inicial do Auxílio Brasil também instituiu incentivos e auxílios adicionais, como o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior, o Auxílio Criança Cidadã, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Até onde foi possível apurar, o Auxílio Criança Cidadã e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana jamais foram regulamentados, por isso não foram implementados. Os outros três incentivos atingiram um público irrisório: em dezembro de 2021, o Auxílio Esporte Escolar e a Bolsa de Iniciação Científica Júnior beneficiaram, respectivamente, 1.404 e 2.392 estudantes, enquanto o Auxílio Inclusão Produtiva Rural atingiu o pico de 7.341 benefícios em dezembro de 2022. O novo PBF eliminou esses auxílios. Dados disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

² O benefício extraordinário do PAB foi criado em dezembro de 2021 pela MP nº 1.076 com valor de R\$ 400,00 e duração prevista entre janeiro e dezembro de 2022. A EC nº 123, de julho de 2022, elevou o piso de benefícios para R\$ 600,00, mantendo o prazo de encerramento em dezembro de 2022. Em 1º de janeiro de 2023, o novo governo Lula editou a MP nº 1.155, que prorrogou a vigência do piso de R\$ 600,00 até que novo programa viesse a substituir o Auxílio Brasil, o que ocorreu com a recriação do PBF pela MP nº 1.164, em março de 2023.

A nova legislação também racionalizou e simplificou os critérios de elegibilidade e a cesta de benefícios, passos importantes para dar mais transparência ao programa e facilitar a comunicação com os beneficiários, tendo em vista o excesso de alterações *ad hoc* feitas no Auxílio Brasil durante seu curto período de vigência.

A tabela 1 compara os grandes números dos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família, mostrando as consequências dessas inovações. A elevação do orçamento é o que mais chama atenção, especialmente se considerarmos os valores efetivamente desembolsados, que cresceram 53%. No entanto, essa comparação é imperfeita, porque o Auxílio Brasil se expandiu ao longo de 2022 e o PBF só entrou em vigor em março de 2023. Por isso, a tabela também reporta o orçamento anualizado de cada programa: o Auxílio Brasil desembolsaria R\$ 154 bilhões se fosse mantido ao longo de um ano com o mesmo gasto médio registrado entre setembro e dezembro de 2022, enquanto o montante anualizado do PBF chegaria próximo a R\$ 172 bilhões – valor 12% maior.

A expansão orçamentária do PBF não se traduziu em aumento de cobertura, sendo inteiramente revertida em benefícios mais generosos. O número de famílias beneficiárias – mas não o de pessoas – até declinou levemente em função das ações de averiguação das informações cadastrais relativas à renda e à composição familiar,¹⁶ enquanto o benefício médio subiu 12%, ultrapassando R\$ 680,00 mensais por família.

TABELA 1
Comparação entre orçamento, cobertura e benefícios médios do PAB e do novo PBF (2022-2023)

	PAB	Novo PBF
Orçamento		
Anual (R\$ 1 bilhão) ¹	93,70	143,10
Anualizado (R\$ 1 bilhão)	154,00	171,80
Anualizado/PIB (%) ²	0,93	1,61
Cobertura (1 milhão)		
Famílias	21,90	21,10
Pessoas	55,70	55,70
Benefícios (R\$)		
Benefício médio por família	607,00	681,00

Fontes: Portal Visdata, disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>; e Contas Nacionais Trimestrais, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html>.

Notas: ¹ O orçamento anual diz respeito aos desembolsos efetivamente realizados pelo Auxílio Brasil em 2022 e pelo Bolsa Família entre março e dezembro de 2023.

² O denominador para o percentual do PIB tomou como referência o PIB nominal, estimado em R\$ 10,7 trilhões para 2023. Para cobertura e benefícios, os números do Auxílio Brasil referem-se a fevereiro de 2023, enquanto os do PBF são de dezembro de 2023.

Obs.: PIB – Produto interno bruto.

16. Essas atividades de averiguação cadastral foram conduzidas principalmente no âmbito do Programa Procad-Suas, que será discutido na subseção seguinte.

Para além de benefícios mais generosos, as maiores diferenças do PBF em relação ao Auxílio Brasil devem se manifestar somente no longo prazo, caso o modelo atual seja mantido. Como preconizado pela exposição de motivos da MP nº 1.164/2023, o novo PBF lança as bases para que, no futuro, os benefícios sigam a composição familiar, com pagamento de valores *per capita*, afastando-se do modelo de benefícios de valor fixo (o piso de R\$ 600,00) para a maior parte das famílias beneficiárias. Do ponto de vista técnico, essa seria uma mudança na direção correta, pois o pagamento de benefícios fixos para famílias com tamanhos diferentes é ineficiente e gera desigualdades horizontais e incentivos perversos para o desmembramento artificial de famílias na hora do cadastramento, como será abordado na subseção seguinte.

Infelizmente, todavia, nem todas as limitações do Auxílio Brasil ou da primeira versão do PBF foram superadas. Há pelo menos duas lacunas na legislação que, no longo prazo, podem comprometer também o novo PBF devido à tendência de redução ou congelamento do orçamento em períodos de crise econômica. A primeira limitação diz respeito ao reajuste da linha de elegibilidade e dos benefícios: a Lei nº 14.601/2023 diz que esses parâmetros “poderão ser corrigidos a cada intervalo de, no máximo, 24 (vinte e quatro) meses, na forma estabelecida em regulamento, vedada sua redução” (art. 7º, § 4º), ou seja, não determina uma frequência de reajuste (anual, semestral ou qualquer outra), tampouco impõe a obrigatoriedade de tal reajuste garantir a reposição inflacionária nos parâmetros do programa (linha de elegibilidade e valor dos benefícios). No curto prazo, isso não é um problema, pois os parâmetros acabaram de ser atualizados. No longo prazo, contudo, há o risco de o novo PBF seguir a trajetória pró-cíclica da sua primeira iteração, com reajustes generosos em anos de bonança e perdas reais significativas justamente em anos de recessão e de aumento da pobreza (Souza e Bruce, 2022).

A segunda lacuna se refere à chamada “fila de espera”: assim como no antigo PBF, a concessão de benefícios a famílias habilitadas continua contingente à disponibilidade orçamentária. Em outras palavras, receber o novo PBF não é um direito das famílias pobres, existindo a possibilidade de filas de espera se a demanda pelo programa ultrapassar os recursos alocados para ele. No passado, devido ao congelamento do orçamento em valores nominais, a fila atingiu picos acima de 1,5 milhão de famílias em dois momentos: em meados de 2015 e na virada de 2019 para 2020 (Souza e Bruce, 2022). Sem nenhum mecanismo legal para disciplinar o tempo máximo de espera por benefícios, é provável que esse cenário volte a se repetir no futuro.

3.2 Procad-Suas: uma estratégia para a qualificação e ampliação do acesso ao Cadastro Único

O Cadastro Único é um importante instrumento na identificação e caracterização das famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica usado para seleção de beneficiários de vários programas sociais, destacando-se o Bolsa Família. Contudo,

a qualidade desse instrumento foi posta em causa após a detecção de distorções resultantes dos estímulos gerados pelo modelo de benefícios de valor fixo adotada pelo PAB, detalhado anteriormente e abordado na última edição deste boletim. Como discutido por Paiva *et al.* (2023), a estrutura do PAB pode ter incentivado o desmembramento de famílias cadastradas, levando ao aumento do número de famílias unipessoais. Análises realizadas pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) apontam que, entre dezembro de 2020 e dezembro de 2022, houve um aumento de 104% no número de famílias unipessoais no Cadastro Único e de 224% no grupo de famílias beneficiárias do PBF no mesmo período (Brasil, 2023c). Tais distorções comprometeram o potencial do Cadastro Único como fonte de informação na operacionalização de programas e serviços sociais.

Para lidar com esse desafio, a nova gestão do MDS apresentou, ainda em fevereiro de 2023, a proposta de criação de um programa emergencial para qualificar os dados do Cadastro Único, através de um amplo esforço de regularização e atualização do cadastro de famílias unipessoais. Pactuado na CIT e aprovado pelo CNAS, o Procad-Suas teve entre seus objetivos: i) o fortalecimento da capacidade institucional dos entes federados para o atendimento ao público do Cadastro Único, diminuindo a sobrecarga que ações de cadastramento geram nas demais atividades dos Cras; ii) o estímulo à atualização e regularização dos registros de famílias unipessoais; e iii) a promoção da inclusão e da atualização cadastral das famílias mais vulneráveis por meio de ações de busca ativa, principalmente aquelas pertencentes aos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs)¹⁷ e pessoas idosas e/ou com deficiência.¹⁸

Para a execução do programa, inicialmente com vigência até dezembro de 2024, o governo federal disponibilizou R\$ 199,5 milhões aos municípios e ao Distrito Federal e 9,5 milhões aos estados. A partilha desses recursos entre os entes subnacionais seguiu os seguintes critérios: i) um piso mínimo de R\$ 12 mil para municípios e R\$ 100 mil para estados; ii) a proporção de quantidade de cadastros unipessoais a serem revisados em 2023; e iii) recurso adicional para municípios situados na Amazônia Legal ou com grandes áreas rurais. As transferências federais visavam custear a contratação de pessoal, bens e serviços necessários para incrementar a capacidade institucional dos entes para o atendimento do público-alvo nos equipamentos socioassistenciais e nos postos de atendimento do Cadastro Único.

Observa-se, porém, uma baixa utilização dos recursos pelos entes subnacionais. Apenas nove estados utilizaram os recursos enviados (concentrados no Nordeste e no Norte do país), correspondendo a 33% do total. Quanto aos municípios, apenas

17. Em especial a população em situação de rua, os povos indígenas e as crianças em situação de trabalho infantil.

18. Inseridas no escopo dos públicos prioritários por solicitação do CNAS, lembrando que o Cadastro Único se tornou um dos requisitos para acesso ao BPC.

37% deles realizaram gastos com a verba transferida. Até novembro de 2023, havia um saldo de cerca de R\$ 156,1 milhões nas contas municipais do Procad-Suas, quase 82% do valor repassado pela União (323ª Reunião..., 2023).

A baixa execução dos recursos aponta para inúmeros desafios relacionados às condições existentes para a implementação local do programa, principalmente no caso dos municípios. Em debates realizados tanto na CIT (21ª Reunião..., 2023) quanto no CNAS (323ª Reunião..., 2023), questões como a dificuldade dos municípios e estados em planejar e organizar atividades foi o ponto mais mencionado por representantes das esferas subnacionais. Outros entraves citados foram a ausência de capacitação ou de tempo para capacitar as equipes e até mesmo a resistência das famílias em comparecer às unidades socioassistenciais e aos postos de cadastramento, tornando o processo de averiguação e atualização cadastral mais lento do que o esperado. Da sua parte, representantes do governo federal argumentaram que têm envidado esforços para realizar capacitações que podem contribuir para reduzir obstáculos na gestão do programa, bem como reportaram que elaboraram e divulgaram documentos padrões que poderiam ser utilizados pelas gestões estaduais e municipais como modelo para o desenvolvimento dos projetos e planejamentos municipais.¹⁹

Representantes da sociedade civil no CNAS também avaliaram existir outras adversidades na execução do Procad-Suas, tais como a ausência dos conselhos municipais no debate sobre a produção dos projetos e o planejamento da execução dos recursos recebidos, apesar de as orientações nacionais do programa preconizarem o envolvimento das instâncias de participação nos níveis estadual e municipal. Isso afeta a capacidade de os conselhos – já particularmente frágeis em alguns contextos municipais – exercerem seu papel de controle social sobre o uso dos recursos (323ª Reunião..., 2023). A representação da sociedade civil no CNAS também relatou que a aposta governamental de expansão das equipes responsáveis pelos atendimentos relacionados ao Cadastro Único não impediu o impacto negativo na execução dos serviços socioassistenciais. Como não ocorreu expansão das equipes voltadas ao Cadastro Único, houve sobrecarga das equipes de referência do Suas com atividades de cadastramento e atualização cadastral do Procad (323ª Reunião..., 2023). A dificuldade em arremeter novos funcionários é citada por gestoras e gestores em reuniões da CIT, corroborando a visão da sociedade civil de que o necessário reforço das equipes não ocorreu. Dados sobre atendimentos analisados na subseção 3.4 mostram que houve significativa expansão do número de pessoas que receberam atendimento individual nos Cras e que resultaram no encaminhamento para a atualização cadastral em 2023 (gráfico 4), enquanto outros

19. Para aderir ao programa, os entes devem elaborar um projeto executivo detalhando como o Procad-Suas será ofertado regional e localmente, assim como devem elaborar o planejamento da execução dos recursos, de maneira a estarem habilitados para receber os recursos transferidos pelo governo federal.

serviços, como o Paif e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos, tiveram redução no número de atendimentos no mesmo período.²⁰

Apesar dos esforços envidados pelos municípios em 2023, dos 8.219.835 de cadastros unipessoais identificados pela Sagicad em março como elegíveis a ações de averiguação e regularização cadastral, apenas 45,87% foram alcançados para atualização cadastral no âmbito do Procad-Suas até novembro daquele ano. Esses resultados levaram o governo federal a propor uma nova visão sobre o programa, abandonando uma perspectiva emergencial em prol da sua continuidade no médio prazo. Isso resultou numa nova pactuação na CIT e resolução no CNAS estendendo o período de vigência do programa até o fim de 2026.

A repactuação do programa ensejou também alguns outros ajustes. Entre eles, se destacam a ênfase nos atendimentos domiciliares, sendo que os novos critérios de partilha pactuados passam a computar como métrica para os repasses, o número de atendimentos domiciliares realizados de cadastros que requeiram a verificação em domicílio. Também foi incluído como eixo de atuação o que se chamou de “comunicação cidadã”, possivelmente visando atuar nas resistências e dúvidas da população em torno das averiguações e atualizações cadastrais. Por fim, ressalta-se a busca por inserir os conselhos de maneira formal nas novas normativas do programa.

3.3 BPC: mudanças institucionais e cobertura

O BPC garante 1 SM mensal aos idosos e às PcDs comprovadamente em situação de extrema pobreza. O aumento recentemente observado no número de beneficiários despertou atenção do governo federal e movimentou o debate público sobre as razões do rápido crescimento de concessões. É importante que a análise dessa questão não se restrinja ao BPC, mas considere suas interfaces com a política de previdência, isto é, empregue uma abordagem macrossetorial da seguridade social (Jaccoud, 2023a; 2023b). Em favor deste argumento, cabe citar o indicativo de queda na proteção previdenciária da população brasileira ocupada com idade entre 16 e 59 anos, entre 2016 e 2022, com penalização maior das mulheres negras nesta estatística de desproteção (Ipea, 2024).

A despeito da reconhecida vantagem de uma abordagem macrossetorial, o escopo limitado deste capítulo leva a uma análise concentrada no BPC, nos dados de concessão e cessação, e nas mudanças no desenho e operacionalização do programa. Estas podem ajudar a compreender tendências recentes do programa, inclusive numa perspectiva macrossetorial.

20. Vale lembrar também, que o envolvimento das equipes dos serviços em ações que podem ser lidas por pessoas usuárias dos benefícios como “fiscalizatórias” pode atrapalhar o andamento das atividades de alguns dos serviços na medida em que afetam as relações de confiança estabelecidas entre equipe de referência e pessoas usuárias, fragilizando vínculos essenciais para uma efetiva atuação das equipes em atividades como o acompanhamento realizado pelo Paif e pelo Paefi, além de prejudicar a capacidade do Cras de promover a segurança de acolhida, uma das proteções afiançadas pela política de assistência social.

Ao analisar os dados referentes às novas concessões administrativas do BPC a cada ano (gráfico 1), notam-se duas coisas. Primeiro, o impacto diferenciado de inovações na operacionalização do benefício e da pandemia sobre o ritmo de novas concessões entre os dois públicos-alvo do programa. As mudanças na implementação do BPC ocorridas entre 2016 e 2019 (exigência de inscrição no Cadastro Único e a implementação do INSS Digital)²¹ impactaram diferentemente as novas concessões para idosos e PcDs. Se é verdade que nos anos iniciais dessas transformações (2016-2018) as novas concessões diminuíram para os dois grupos, a partir de 2019, já se nota a retomada de uma tendência expansiva da concessão para idosos. O impacto da pandemia (2020) também foi diferente, afetou muito mais as concessões para PcDs do que para idosos, visto que esta até apresentou leve incremento. Esta diferença sugere maior desafio no processo de transformação digital do INSS relativo ao processamento do pedido de BPC PcD, pois este exige a avaliação médica e da assistência social, o que limitou o atendimento digital neste caso. De todo modo, essa análise deve considerar também o volume de requerimentos, e não apenas os dados sobre novas concessões. Nesse sentido, cabe lembrar o acúmulo de requerimentos no INSS a partir de 2019, o qual desencadeou uma crise e a mudança no comando do instituto.²² O atraso na análise dos requerimentos e na realização de perícias foi um dos gargalos para o acesso ao BPC, em parte devido à forte redução no número de servidores do INSS²³ e, depois, aos impactos da pandemia sobre a realização das perícias médicas e avaliações sociais (Paiva e Pinheiro, 2021).

Diante da demora do INSS no exame de solicitações de benefícios previdenciários e assistenciais, cabe lembrar a importante atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público, notadamente através de ação civil pública, o que culminou no acordo homologado em 2021 no STF entre esses órgãos do sistema de justiça e entes da União – INSS, Previdência Social (STF, 2021). O acordo definiu prazos máximos para o INSS responder aos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais. Para fins de acompanhamento e controle dos prazos acordados, o referido instrumento determinou a instituição de um comitê executivo formado por representantes do INSS, do Ministério Público Federal (MPF), da Defensoria Pública da União (DPU), do Ministério da Previdência Social (MPS) e da AGU. Por fim, cabe destacar a realização de um concurso público para o INSS em 2023 visando à recomposição do quadro de funcionários do instituto (INSS, 2023).

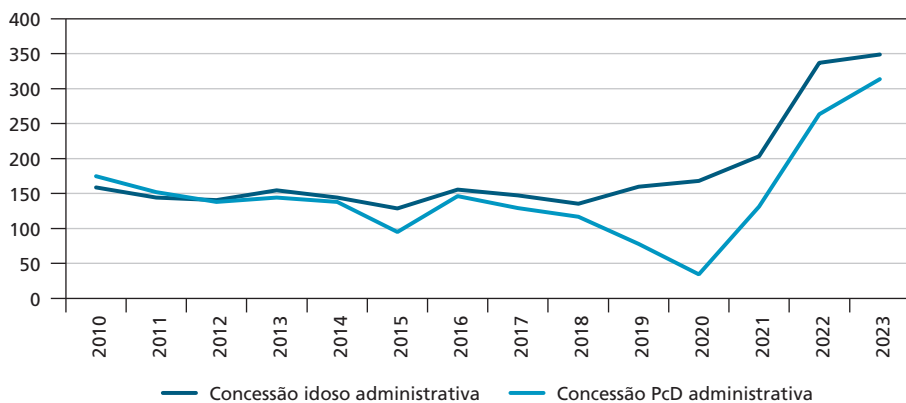
21. O tema da transformação digital do INSS e seus impactos no BPC foram analisados por Paiva e Pinheiro (2021).

22. O tema foi abordado em edições anteriores deste periódico (Ipea, 2021; 2022). A crise, que resultou na substituição do presidente do INSS, foi amplamente noticiada na imprensa (por exemplo: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/27/tempo-medio-de-espera-para-se-obter-beneficio-em-2019-e-o-maior-em-5-anos-informa-inss-ao-tcu.ghtml>; ou, ainda: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/29/em-meio-a-fila-de-pedidos-presidente-do-inss-deixa-o-cargo.ghtml>).

23. O INSS perdeu 4.645 servidores em 2019, conforme informado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) em: <https://www.anfip.org.br/geral/governo-registra-em-2019-maior-reducao-no-numero-de-servidores-na-ativa-em-20-anos/>.

O segundo aspecto a observar relativamente às concessões administrativas do BPC é sua expressiva aceleração a partir de 2021. Esta forte expansão merece estudos mais detalhados e provavelmente é resultado de uma combinação de fatores. Em parte, pode estar refletindo o destravamento na análise dos pedidos, anteriormente mencionada, após a adoção de medidas de gestão e o esforço em observar o cumprimento dos prazos do acordo homologado no STF. Porém, deve-se considerar ainda que a expansão seja em parte resultado da mudança na forma de cálculo da renda familiar *per capita* dos requerentes ao benefício ocorrida em 2020 (Lei nº 13.982/2020). A nova regra permite descontar da renda familiar o valor proveniente de benefícios de natureza previdenciária ou assistencial de até 1 SM. Assim, a nova regra não apenas estende às PcDs um tratamento já em vigor para os idosos desde o Estatuto do Idoso de 2003 como amplia seu escopo, pois até então a dedução contemplava apenas outro BPC (concedido à pessoa idosa); agora permite desconto de qualquer benefício assistencial ou previdenciário de até 1 SM. A mudança veio adequar a legislação ao entendimento já praticado pelos tribunais (Bartholo *et al.*, 2020), e assinala a estabilidade institucional do BPC como instrumento da seguridade social (Mesquita, 2024).

GRÁFICO 1
Novas concessões administrativas de BPC, por ano (2010-2023)
(Em 1 mil)



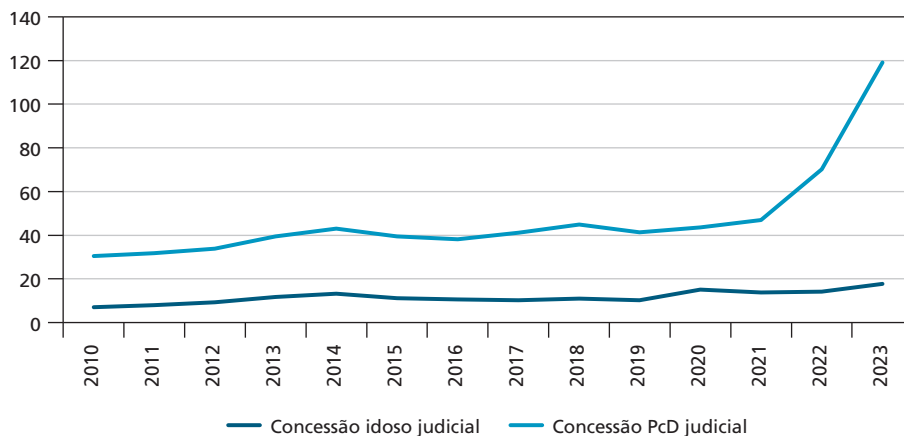
Fonte: Base Mantidos (MDS). Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

As concessões judiciais também aumentaram, principalmente para PcDs. Convém notar que as concessões pela via judicial aceleraram a partir de 2022, ou seja, na sequência da forte queda das concessões administrativas para esse grupo entre 2017 e 2020. Todavia, as concessões na via judicial expressam um volume muito menor, pois mesmo no seu maior pico, em 2023, representaram 17% do total de concessões. Portanto, são as concessões administrativas o principal determinante no aumento do estoque de beneficiários, que em dezembro de 2023 totalizava 5,752 milhões de beneficiários (3,155 milhões de PcDs e 2,597 idosos), conforme informações do MDS.

GRÁFICO 2

Novas concessões judiciais de BPC, por ano (2010-2023)

(Em 1 mil)



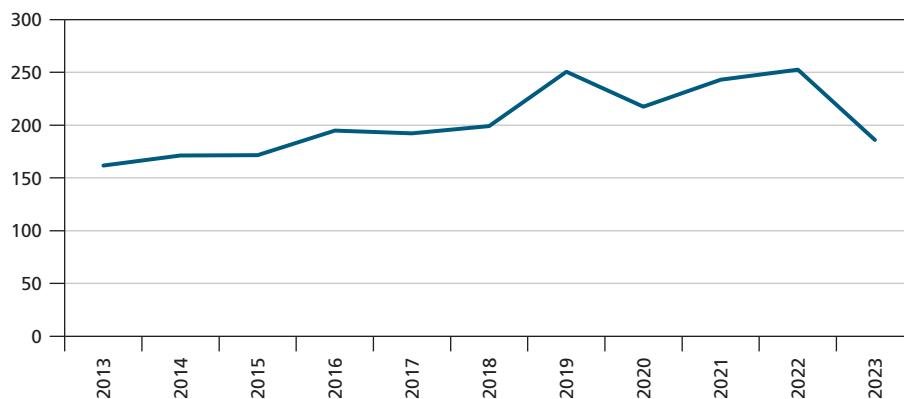
Fonte: Base Mantidos (MDS). Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

Outra variável relevante para o total de beneficiários do BPC é a cessação do benefício. Além do óbito do beneficiário, a cessação pode estar relacionada à revisão do BPC, prevista na legislação para acontecer a cada dois anos, a fim de conferir a permanência das condições de elegibilidade. As cessações do benefício cresceram a partir de 2016 e chegaram a atingir níveis inéditos em 2019 e 2022 (cerca de 250 mil por ano), mas recuaram expressivamente em 2023.

GRÁFICO 3

Benefícios cessados (2013-2023)

(Em 1 mil)



Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suiube).

Por fim, cabe mencionar o início da implementação do auxílio-inclusão às PcDs (moderada ou grave) em 2021. O auxílio estava previsto desde 2015 no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão), mas foi regulamentado somente pela Lei nº 14.176/2021. Este auxílio destina-se ao indivíduo com deficiência moderada ou grave, que receba ou tenha recebido nos últimos cinco anos o BPC e deixaram de fazer jus ao BPC em virtude do início de atividade remunerada de até 2 SMs, que o enquadre como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou filiado ao regime próprio de previdência social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Trata-se, portanto de um incentivo à participação de beneficiários do BPC (PcDs) no mercado de trabalho, ao garantir-lhes um benefício assistencial de menor valor (metade do valor do BPC) e passível de acumulação com rendimentos auferidos no mercado formal de trabalho (remuneração limitada a 2 SMs).

3.4 Desempenho e aperfeiçoamentos recentes dos serviços socioassistenciais

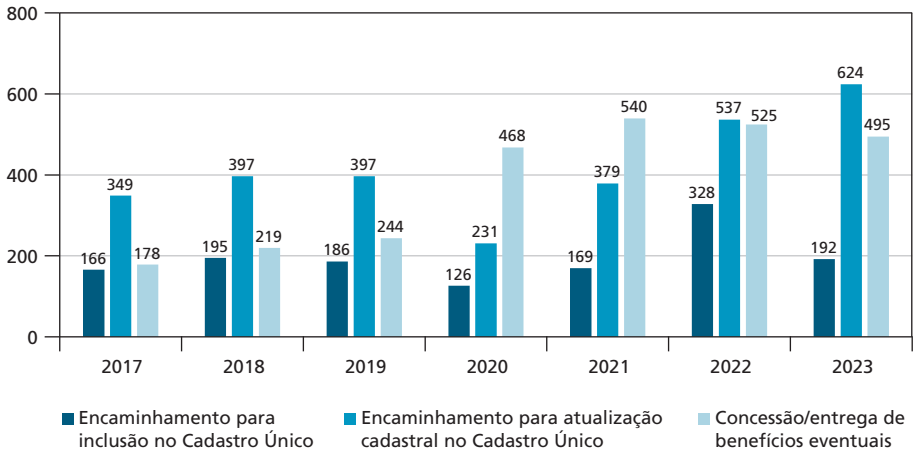
Ao longo de 2022 e do primeiro semestre de 2023, os serviços socioassistenciais e as equipes dos Cras, dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e dos Centros Pop continuaram sendo intensamente demandados pela população, mesmo com o arrefecimento da crise resultante da pandemia provocada pela covid-19. Isso pode ser observado na manutenção da tendência de aumento do número de atendimentos individualizados nos Cras ou do atendimento a populações em situação de rua pelo serviço de abordagem nos Creas e Centros Pop. Ao mesmo tempo, algumas tendências relacionadas à contração no volume de atendimentos como os do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) se mantiveram.²⁴

Na proteção básica, em 2023, foi realizada uma média mensal de 3,5 milhões de atendimentos individualizados nos Cras, o que corresponde a quase o dobro do mesmo indicador em 2017 (1,8 milhão). Entre esses atendimentos, destacam-se aqueles voltados para a inclusão ou atualização cadastral no Cadastro Único, assim como os voltados para a concessão e/ou entrega de benefícios eventuais (gráfico 4). Se, durante a pandemia, o aumento da procura dos Cras foi puxado pela busca dos benefícios eventuais, em 2022 e 2023, foi a atualização do Cadastro Único que impulsionou os atendimentos individualizados, possivelmente um efeito do Procad-Suas, já discutido. No caso dos benefícios eventuais, chama atenção o fato de que, mesmo com o fim da pandemia, a procura por esse tipo de proteção social permanece superior ao observado antes dela, o que pode ser reflexo do aumento da pobreza no pós-pandemia.

24. Um quadro síntese com todos os serviços socioassistenciais ofertados no Suas pode ser encontrado no anexo A deste capítulo.

GRÁFICO 4

Média mensal de atendimentos individualizados no Cras, por tipo de atendimento realizado (2017-2023)
(Em 1 mil)



Fonte: RMA (2017-2023). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

Com relação a outros atendimentos realizados pelo Cras, os dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA)²⁵ indicam continuidade da tendência declinante iniciada com a pandemia. A média de pessoas e famílias em acompanhamento pelo Paif segue caindo, acumulando uma queda de aproximadamente -16,1% entre 2017 e 2023. No mesmo período, houve uma redução de -5,3% na média mensal de pessoas participando dos grupos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). A redução pode estar relacionada ao caráter coletivo de seus atendimentos. De fato, antes da crise sanitária, o SCFV registrava expansão, ainda que modesta, nos atendimentos (+4,8% em 2017 e +3,7% em 2018). Contudo, superada a pandemia, não houve recuperação dos patamares de atendimento em 2023. Esses dados sugerem dificuldade na retomada da realização desses serviços em 2023, o que pode estar relacionado à dificuldade das equipes dos Cras de conciliação destes com as atividades de atualização do Cadastro Único decorrentes do Procad, conforme discutido nas reuniões da CIT e do CNAS.

Na proteção especial, o Paefi também tem seguido a tendência ascendente observada em boletins anteriores: a média de famílias ou indivíduos em acompanhamento aumentou cerca de 16,4% entre 2017 e 2023. Esse crescimento pode significar uma expansão do serviço de maneira geral, ou, possivelmente, o aumento

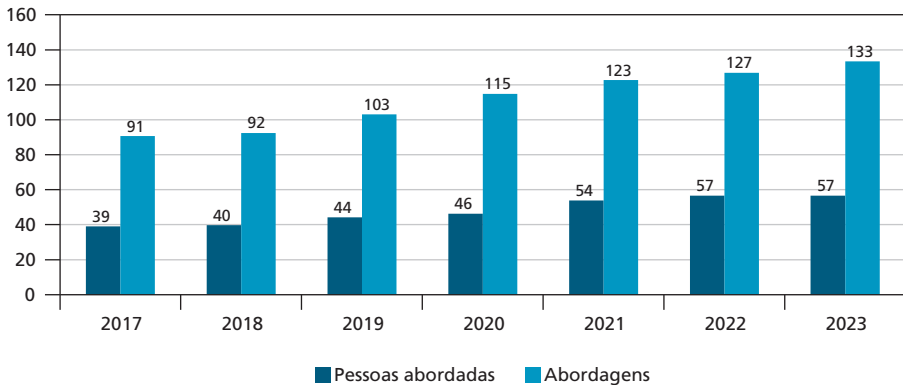
25. Disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

de demandas por esse serviço.²⁶ Ao longo da pandemia, como discutido por Paiva *et al.* (2021), foi identificada a intensificação de ocorrências de violência e violações de direitos nos contextos domésticos. Nesse período, no entanto, houve uma redução nos atendimentos. Se, em 2019, havia uma média aproximada de 273 mil pessoas ou famílias acompanhadas por mês no país, em 2021 esse número caiu para aproximadamente 266 mil. Com o arrefecimento da crise sanitária e a retomada completa das atividades presenciais em 2022, esse número saltou para 281 mil, e em 2023 foi para 292 mil, superando o período pré-pandemia. Esse quadro pode estar relacionado às dificuldades de manutenção dos atendimentos no período de maior intensidade das medidas de isolamento social, a despeito do aumento da demanda, indicando os limites da política de assistência social em oferecer proteção nesse período. Nesse sentido, com a retomada da execução dos serviços em seus moldes originais (sem as medidas de distanciamento social), as novas demandas por proteção surgidas na pandemia passaram a ser absorvidas ao longo de 2022 e 2023, culminando no maior número de pessoas e famílias em acompanhamento desde o início da coleta dessas informações pelo RMA, em 2012. Entre os novos casos inseridos em acompanhamento, as situações com maior ampliação no número de pessoas atendidas desde 2019 – um ano antes da pandemia – até 2023 foi a de mulheres vítimas de violência (+35,9%).

No período analisado, também volta a se destacar o contínuo alargamento dos atendimentos voltados para a população em situação de rua, assim como do número de pessoas atendidas (gráfico 5). Essa gradativa expansão da oferta mais uma vez parece se alinhar com a demanda, evidenciada no crescimento dessa população, como destacado por Natalino (2023). De 39 mil pessoas abordadas em média, por mês, em 2017, o serviço passou a abordar em média 58 mil em 2023, representando um aumento de 48%. Já o número de abordagens saiu de 91 mil para 132 mil em média, por mês, no mesmo intervalo, um volume 46% maior. Ainda assim, tendo como parâmetro da demanda os dados do Cadastro Único, a ampliação dos atendimentos não consegue dar conta do tamanho das desproteções e vulnerabilidades vividas por essa população, como os dados elaborados por Pinheiro *et al.* (2023) indicam: se, em 2018, o volume de pessoas abordadas correspondia a 25,1% da população em situação de rua inscrita no Cadastro Único, em 2022 era 27,3%. Isso num contexto em que o número de pessoas inscritas nessa situação foi de aproximadamente 138 mil para 198 mil.

26. Trabalhos como o de D'Albuquerque e Sátyro (2020) corroboram a hipótese de que o volume e os tipos de atendimento ofertados no Suas estão relacionados às demandas existentes nos territórios onde os serviços são ofertados.

GRÁFICO 5
Média mensal de pessoas e atendimentos realizados pelo serviço de abordagem
(2017-2023)
 (Em 1 mil)



Fonte: RMA (2017-2023). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.
 Obs.: Os dados de 2023 se referem aos meses de janeiro a junho, dada a disponibilidade das informações.

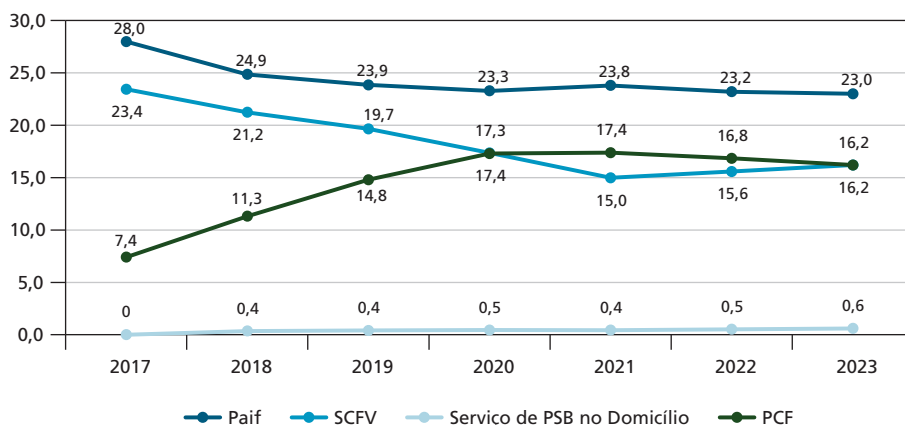
3.4.1 O reordenamento do PCF

Sem dúvida, o reordenamento do PCF, proposto pela nova gestão da política, é uma das principais novidades relacionadas à gestão dos serviços socioassistenciais no período analisado. Isso se deve não só à relevância que esse programa assumiu dentro da rede socioassistencial desde que foi criado, como também pelo fato de que a proposta de reordenamento aprovada tanto pelo CNAS quanto pela CIT em 2023 tem como principal objetivo incorporar as ações do programa ao serviço de Proteção Social Básica no Domicílio (PSB no Domicílio). A implementação dessa proposta implicará a primeira atualização da tipificação dos serviços socioassistenciais desde que foi criada, há mais de dez anos, já que se pretende realizar a incorporação do perfil de pessoas atendidas pelo PCF como parte do público-alvo do PSB no Domicílio, que hoje é destinado às pessoas idosas e/ou com deficiência.

O PCF foi alvo de polêmicas desde sua criação, em 2016, sendo rechaçado por parcela relevante da comunidade de política da assistência social, como relatado em edições anteriores deste periódico. Chegou a ser objeto de deliberação na 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, que instava a desvinculação do programa ao Suas e a devolução dos recursos utilizados para a implementação de suas ações ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Conforme discutido por Mesquita *et al.* (2019), na edição nº 26 deste boletim, os argumentos apresentados nessa conferência para a rejeição do programa se relacionavam à disputa de recursos com os serviços socioassistenciais no contexto do teto de gastos e à crença de que o programa tinha mais afinidade com a política de saúde, entre outros.

As reticências ao programa não o impediram de ser executado e expandido, de modo que conquistou espaço relevante no âmbito da política, mesmo tendo sido criado fora do seu arcabouço de governança. Segundo dados do Censo Suas, o programa estava presente em 46,3% dos Cras em 2023, e cerca de 16,2% das pessoas que trabalhavam nessas unidades naquele ano tinha como atividade principal o PCF. Como indicado no gráfico 6, entre os serviços e programas executados nos Cras, a porcentagem de profissionais alocados no PCF chegou a ser maior do que no SCFV.²⁷

GRÁFICO 6
Profissionais que atuam nos Cras, por tipo de atividade principal que executam (2017-2022)
(Em %)



Fonte: Censo Suas (2018-2022). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

Os conflitos em torno do PCF influenciaram a decisão pela extinção do programa e da secretaria a qual ele esteve vinculado. Contudo, o reordenamento e a sua consequente incorporação ao Suas parecem refletir o espaço consolidado no âmbito das ofertas socioassistenciais. O volume de famílias atendidas (mais de 1 milhão em 2022) e profissionais envolvidos (em torno de 32,5 mil em 2022) está longe de ser marginal. Como mencionado na CIT (Reunião..., 2023), desde 2022 havia um conjunto de compromissos firmados entre governo federal, estados e municípios (por exemplo, em relação a restos a pagar de anos anteriores), e entre os entes subnacionais e as equipes técnicas com contratos ativos, além, é claro, do

27. Nesse caso o indicador se baseia em uma das informações coletadas pelo Censo Suas dos Cras, no qual se pergunta qual a principal atividade exercida por cada profissional que atua na unidade respondente do questionário da pesquisa. Vale destacar que as diretrizes para a formação das equipes dos serviços socioassistenciais levam em consideração a formação de nível superior em áreas como a assistência social e psicologia, enquanto as equipes do PCF contam com dois perfis, sendo um de nível superior (supervisores) e outro de nível médio (visitadores), sendo as pessoas visitadoras o maior contingente de trabalhadores do programa. Vale destacar também que parcela significativa dos SCFVs são executados em unidades específicas, os centros de convivência. Segundo o Censo Suas 2022, existiam naquele ano no Brasil 8.577 Cras, onde trabalhavam 115.149 pessoas; e 7.837 centros de convivência, onde trabalhavam 66.577 pessoas.

grande contingente de pessoas e famílias que se encontravam em acompanhamento pelo programa. Destaca-se também o argumento pela necessidade de ofertas voltadas para a primeira infância, não apenas à luz do Marco Legal da Primeira Infância,²⁸ como pelas próprias demandas de proteção social no âmbito da assistência social, que se descortinaram com a atuação do PCF nos territórios atendidos pelos Cras.

Conseqüentemente, a solução proposta pelo governo federal para evitar a interrupção completa dos atendimentos a esse público foi a incorporação das ações ao serviço de PSB no Domicílio. Esse serviço enfrentou dificuldades para se estabelecer ao longo desses anos, principalmente por ausência de cofinanciamento federal. Em 2022 era ofertado por 27,3% dos Cras²⁹ e apenas 0,5% das pessoas que trabalham nessas unidades tinham esse serviço como atividade principal. Se o PCF atendeu uma média aproximada de 489 mil pessoas por mês em 2022,³⁰ o PSB no Domicílio atendeu apenas 85,3 mil em um mês.³¹ Nesse sentido, o reordenamento e a adaptação do PCF ao PSB no Domicílio podem ser uma oportunidade de fortalecimento do serviço, não apenas do ponto de vista financeiro com o estabelecimento do cofinanciamento federal a partir dos recursos que vinham sendo destinados ao PCF, como também para o aprimoramento das ações, com o investimento na produção de novas orientações técnicas e de metodologias de atendimento. Também pode ser uma oportunidade para qualificar o atendimento à primeira infância e às necessidades específicas de proteção social nesse ciclo de vida em outros serviços, principalmente o Paif e o SCFV. A viabilidade dessas potencialidades, no entanto, dependerá de como se dará essa incorporação na prática, se será possível garantir recursos orçamentários para essas ações nos próximos anos e como serão negociados os parâmetros do cofinanciamento.

Por fim, cabe observar a relevância do tema da primeira infância na política de assistência, tanto pela consolidação institucional do PCF dentro do Suas quanto pelos direcionamentos no eixo da transferência de renda. Como visto anteriormente, a recriação do Bolsa Família buscou reforçar a focalização do programa nas crianças de 0 a 6 anos de idade.

3.4.2 O fortalecimento institucional do serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências

Entre as áreas afetadas pela reorganização da administração federal promovida no início de 2023, merece destaque a criação da Coordenação-Geral do Serviço de Situações de Calamidades Públicas e Emergências no Suas. A nova estrutura sinaliza

28. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

29. Dados do Censo Suas 2022.

30. Dados disponíveis em: <https://bit.ly/3GkagxD>.

31. A única informação disponível hoje sobre o número de atendimentos desse serviço é coletada pelo Censo Suas, que pergunta apenas quantas pessoas foram atendidas no mês de agosto.

a intenção do Executivo em dar prioridade ao tema no âmbito da assistência social, e se notabiliza por ser resultado tanto de acontecimentos históricos recentes quanto de prognósticos relativos a maior frequência e intensidade de emergências e calamidades no futuro. Nesse cenário, o fortalecimento da capacidade coordenativa da SNAS no âmbito do Suas é salutar. Mas o sucesso dos esforços do governo federal de garantir proteção social às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade causada por emergências e calamidades dependerá do enfrentamento de alguns desafios.

As calamidades e emergências entraram com grande força nas agendas dos governos a partir de março de 2020, com a chegada da pandemia ocasionada pela covid-19. Desde então, as normativas vigentes – datadas do período 2009-2013, também motivadas em grande medida pela ocorrência de desastres que demandaram atenção do poder público (Freire, 2014) – foram revisadas e ampliadas. Destaca-se o reconhecimento da assistência social como serviço essencial, que não deve ser interrompido em caso de calamidades, e a publicação das diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial. Com base neste último documento, podemos sintetizar a política pública para situação de emergências e calamidades como composta por ações socioassistenciais organizadas em três fases e seis eixos estratégicos. As fases são: pré-emergencial (prevenção, mitigação e prevenção); emergencial (resposta); e pós-emergencial (recuperação). Já os eixos estratégicos se dividem entre três eixos de gestão – legislação, administração e orçamento; vigilância socioassistencial; e articulação/intersetorialidade – e três de atuação: acolhimento; oferta de benefícios; e atendimento socioassistencial.

Quanto aos desafios, é cada vez mais urgente que os governos considerem como o aquecimento global amplia a frequência e a severidade de desastres ambientais, tais como secas, enchentes, epidemias e incêndios, ao mesmo tempo que reduz o tempo necessário à recuperação dos ecossistemas impactados. Tal processo gerará, conforme o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC, em inglês), um aumento da insegurança alimentar, da desigualdade nutricional e da desnutrição propriamente dita, bem como de outros fatores, tais como os desalojamentos e as migrações, todos eles incidindo na formação de novas “armadilhas da pobreza” (Nações Unidas, 2022, p. 56-60). Em suma, para dar conta do agravamento dos riscos gerados pelas mudanças no meio ambiente, será necessário ampliar a capacidade dos sistemas de proteção social de prestarem auxílio em casos de emergência e calamidades.

Um desafio importante se refere à capacidade institucional do Suas em ofertar proteção de forma tempestiva. Em casos emergenciais não se pode atuar seguindo o protocolo padrão para que sejam outorgados ao cidadão serviços e benefícios. Desde a pandemia, é facultada, nesses casos, a possibilidade de inscrição remota no Cadastro Único, o que agiliza o trabalho de identificação das demandas protetivas

urgentes.³² A manutenção dessa possibilidade em casos excepcionais é um legado positivo. Mas no que tange aos benefícios, nota-se que BPC e PBF operam sob a lógica de ofertas continuadas, e envolvem um período de processamento incompatível com a situação emergencial. Já os benefícios eventuais, por sua vez, têm como diretriz constituir uma “provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos” (Brasil, 2007, art. 2º, II). Assim, é importante que os benefícios eventuais para situações de calamidade, previstos no art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), estejam devidamente regulamentados e dotados dos recursos humanos e financeiros necessários.

Sobre os recursos financeiros, é importante destacar o caráter institucional *sui generis* dos benefícios eventuais. Ao contrário dos serviços socioassistenciais tipificados, do PBF e do BPC, que observaram um grande aumento na capacidade de oferta e nos montantes investidos ao longo das últimas décadas, a Loas veda o financiamento direto, mesmo que parcial, dos benefícios eventuais por meio de recursos federais. Apenas estados e municípios podem financiá-los. E, de resto, é comum no campo da assistência social como um todo (Licio *et al.*, 2021) os estados tenderem a se ausentar de suas responsabilidades para com os benefícios eventuais; assim, são os municípios que pagam a maior parte da conta (Natalino e Pinheiro, 2020; STN, 2023). Isso gera um grave problema de solidariedade federativa no arranjo institucional dos benefícios eventuais. Não é justo nem eficaz sobrecarregar as capacidades financeiras e administrativas dos municípios com o pagamento de benefícios eventuais exatamente quando esses entes são acometidos por uma calamidade pública.

Outro desafio colocado pela pauta é o fato de as emergências demandarem uma disponibilidade de recursos humanos para a acolhida das famílias afetadas e para a escuta e o registro das demandas sociais, que são, em termos relativos ou *per capita*, maiores que aquela destinada para atividades rotineiras, as quais podem ser agendadas de forma a melhor organizar a “fila” de demandantes. Assim, é particularmente preocupante que a resposta federal à pandemia causada pela covid-19 tenha deixado um quadro de sucateamento do próprio Cadastro Único e da vigilância socioassistencial como um todo. Isso foi consequência do

32. Uma questão correlata é como assistir pessoas atingidas por calamidades cuja faixa de renda esteja acima da faixa definida para o Cadastro Único. As enchentes no Rio Grande do Sul entre o fim de abril e o início de maio de 2024, que afetaram cerca de 4,1 milhões de pessoas, trouxeram essa questão à tona. Uma parcela das pessoas com renda mais alta pode ter tido sua renda reduzida a zero ou a quase isso, entrando, portanto, no público do Cadastro Único. Mas outras pessoas permaneceram com uma fonte de renda regular, ainda que tenham sido duramente atingidas (perdendo suas casas, por exemplo), gerando um potencial vazio de assistência. O que se observou nesse caso, na prática, foi a conjugação de programas sociais emergenciais focalizados (Volta por Cima e SOS Rio Grande do Sul) e um programa de cunho mais universalista (Auxílio Reconstrução). No caso desse último, embora as famílias não precisassem estar inscritas no Cadastro Único, ele é “uma base de dados importante que pode ser utilizada pelos municípios para identificar as famílias” (Sambiasi e Mendonça, 2024). Essa experiência sugere que o Cadastro Único deve ser visto como um instrumento fundamental, mas não necessariamente suficiente, para o acesso a programas sociais em situações de calamidade.

contingenciamento de recursos da União a estados e municípios voltados para este fim, como já discutido em edições anteriores deste boletim (Paiva *et al.*, 2021). Como consequência, 2023 se iniciou com um legado de “profunda desinformação e drástico subfinanciamento do Suas” (Bartholo, 2024). Não por acaso, o Procad-Suas, anteriormente abordado, é intitulado Programa de Fortalecimento *Emergencial* do Atendimento do Cadastro Único no Âmbito do Suas. Nessa seara, o desafio posto é avançar de uma reconstrução da capacidade e da qualidade operacional em direção a uma majoração dessa capacidade, de forma a alcançar as famílias e os indivíduos vulnerabilizados por calamidades com tempestividade, seguindo o mote da oferta de provisões certas para enfrentar eventos incertos.

Os fenômenos de mudanças climáticas trazem um aumento da imprevisibilidade de quando e como seus impactos serão sentidos. Regiões propícias ao cultivo de determinado alimento poderão deixar de sê-las; áreas habitacionais de ocupação consolidada poderão se tornar áreas de risco ou até mesmo áreas submersas etc. Isso demanda um aumento das capacidades de prevenção. Tal aumento deve se dar de forma articulada entre os três níveis da Federação, e, em alguns casos, em articulação com outros estados nacionais, por dois motivos principais: i) os impactos podem atingir territórios de múltiplas jurisdições; e ii) é muito ineficiente, se não mesmo inexistente, que os quase 5,6 mil entes federados elaborem, de forma independente e descoordenada, planos de ação próprios e restritos às suas próprias capacidades institucionais. De fato, como deixou claro a experiência da pandemia, a ação pública deve ser pensada a partir da realidade de um mundo social marcado pela interdependência entre os indivíduos e entre os entes federados.³³ Pelos mesmos motivos, as ações devem se dar de forma intersetorial, com a assistência social atuando conjuntamente – mas sem perder sua identidade e suas responsabilidades próprias, reafirmadas nas diretrizes nacionais – com as pastas de Defesa Civil, Saúde, Agricultura, entre outras. E se faz necessário também ampliar a capacidade de atuação conjunta com organizações da sociedade civil, tanto para gerar sinergia e coordenação entre as ações públicas e privadas de atendimento quanto para a ampliação da capacidade de vigilância, gerando melhor captação da demanda por assistência – evitando assim, ao máximo, tanto a duplicação ineficiente de esforços para públicos mais “visíveis” quanto os vazios de assistência para aqueles mais invisibilizados, como os habitantes de áreas remotas.

3.5 Financiamento

No que se refere ao financiamento da política de assistência social no período analisado neste boletim (2022-2023), nota-se mais continuidade do que mudanças. Como observado desde o início da pandemia ocasionada pela covid-19, manteve-se a

33. Jaccoud (2023a; 2023b); ver também Swaan (1988).

ampliação do orçamento para transferências focalizadas, não obstante a instabilidade institucional quanto ao desenho dos programas, como já mencionado. Do mesmo modo, manteve-se a expansão do orçamento destinado ao BPC, despesa obrigatória, em correspondência à expansão de novas concessões a partir de 2021. Por sua vez, as ações e os serviços do Suas, de caráter discricionário, também registraram um gasto maior, tanto em 2022 quanto em 2023, concomitantemente a maior participação de emendas parlamentares, como vem sendo observado em edições anteriores deste periódico.

TABELA 2
Execução orçamentária da política de assistência social (2021-2023)
(Em R\$)¹

Finalidade do gasto	Valor pago (2021)	Valor pago (2022)	Valor empenhado (2023)	Valor pago (2023)
Benefícios	177.850.338.629	195.678.497.988	256.601.783.312	251.817.272.395
BPC à pessoa idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por idade	31.950.170.975	34.404.171.856	39.984.842.905	38.003.928.695
BPC à PcD e da RMV por invalidez	40.784.887.634	43.052.502.374	50.314.396.182	47.525.372.245
Auxílio-Inclusão às PcDs (Lei nº 14.176/2021)	-	649.676	16.697.080	2.124.311
PBF	18.393.895.061	-	70.851.380.836	70.851.380.836
Benefícios e auxílios do PAB (Lei nº 14.284/2021)	10.509.926.669	118.221.174.082	95.434.466.309	95.434.466.309
Auxílio Emergencial 2021 (covid-19)	68.186.538.068	-	-	-
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – covid-19	8.024.920.222	-	-	-
Gestão dos benefícios	1.110.363.915	544.157.250	1.002.849.470	738.144.018
Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil – IGD-PAB	-	459.278.856	234.821.000	234.251.826
Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família e do Cadastro Único – IGD	518.624.252	-	544.321.000	390.461.383
Cadastro Único	4.348.301	16.715.033	108.849.152	53.057.674
Gestão, administração e operacionalização do PBF	1.906.163	-	39.268.530	1.909.375
Processamento de dados do BPC e da RMV	45.801.664	38.281.396	42.439.789	30.284.916
Avaliação e operacionalização do BPC e manutenção da RMV	5.717.580	4.109.809	5.397.430	5.162.631
Operacionalização do Auxílio Emergencial	533.965.955	-	4.462.570	2.071.571
Gestão, administração e operacionalização do PAB	-	22.641.219	23.290.000	20.944.642
Aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão (PAB)	-	3.130.935	-	-
Operacionalização do Auxílio-Inclusão às PcDs	-	-	-	-
Serviços	1.380.568.790	2.470.669.356	4.695.383.318	3.893.359.428
Ações de proteção social básica	766.122.184	607.908.712	1.468.528.498	1.460.425.020
Ações de proteção social especial	384.654.878	339.421.033	763.640.930	665.880.082
Estruturação da rede de serviços do Suas	169.475.963	1.466.584.002	2.453.725.617	1.762.724.672
Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território (IGD-Suas)	60.315.766	56.755.610	9.488.273	4.329.654

(Continua)

(Continuação)

Finalidade do gasto	Valor pago (2021)	Valor pago (2022)	Valor empenhado (2023)	Valor pago (2023)
Programas	337.420.534	390.239.486	441.601.297	318.987.825
Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz	334.323.187	384.069.318	430.501.500	312.685.417
Promoção da Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Pobreza	3.097.347	6.170.168	11.099.797	6.302.409
Outros	-	-	-	-
Redução da demanda de drogas	142.816.373	180.436.195	246.017.837	174.160.448
Funcionamento dos conselhos de assistência social	522.242	1.363.434	15.744.903	6.473.668
Total	180.822.030.483	199.265.363.709	263.003.380.137	256.948.397.783

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>.
Nota: ¹ Em R\$ de dezembro de 2023.

Para analisar a execução orçamentária de 2023, é necessário enquadrá-la no contexto de austeridade, cuja influência não desapareceu com o início do novo ciclo político em 2023. Nesse sentido, cabe lembrar a importância da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2022 (PEC da Transição), aprovada pelo Congresso em dezembro de 2022, que permitiu ao novo governo aumentar em R\$ 145 bilhões o teto de gastos no orçamento de 2023 (Brasil, 2022). Essa PEC foi fundamental para garantir recursos à política de assistência social, necessários para custear o novo Bolsa Família e as ações e os serviços do Suas. A maior margem orçamentária obtida com a PEC permitiu ampliar os escassos recursos inicialmente previstos na LOA 2022 para o cofinanciamento dos serviços do Suas em 2023: R\$ 48 milhões. Este valor apresentava uma redução de 95% em relação ao ano anterior (2022), que por sua vez já era um patamar bastante baixo (R\$ 967 milhões) comparativamente aos anos anteriores (Ipea, 2023).

A folga orçamentária proporcionada pela PEC da Transição permitiu ampliar os recursos para o Suas, nomeadamente para o cofinanciamento federal aos serviços, via repasses regulares automáticos do FNAS a estados e municípios. Em 2023, o valor repassado pelo governo federal a municípios, estados e ao Distrito Federal totalizou R\$ 3,893 bilhões (valor pago conforme tabela 2) – montante superior ao sugerido para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais pelo CNAS para aquele ano (R\$ 2,5 bilhões).³⁴ Além do maior volume repassado (comparativamente a 2022), houve, segundo o FNAS, um caráter mais regular das transferências destinadas ao cofinanciamento de serviços da proteção social básica e especial: “primeira vez que o pagamento do cofinanciamento referente ao mês de dezembro ocorre de ser de fato creditado em dezembro” (Brasil, 2023d, p. 1).

Apesar disso, dado o caráter excepcional da PEC, permanece a incerteza sobre a reversão daquela que tem sido a dinâmica do financiamento do Suas num contexto

34. Resolução CNAS/MC nº 78, de 29 de julho de 2022.

de austeridade. O desafio para manter o financiamento do sistema teve início em 2014 e intensificou-se após a adoção de um novo regime fiscal (EC nº 95/2016) que apresentou a contenção do gasto público como principal resposta à crise econômica. Conforme relatado em edições anteriores deste periódico, diante dos limites impostos às despesas primárias, diminuíram os recursos federais para cofinanciar o Suas, e seu repasse tornou-se mais irregular (Paiva *et al.*, 2021), à exceção do ano de 2020, quando a abertura de créditos extraordinários, justificados pela pandemia provocada pela covid-19, ampliou o orçamento disponível. O novo arcabouço fiscal instituído em 2023 trouxe alguma melhora em termos de espaço fiscal para o governo, contudo discursos da área econômica não permitem antever um quadro de bonança fiscal.

Outro aspecto a ser destacado em relação ao financiamento da política de assistência social é o maior poder do Congresso na alocação de recursos via emenda parlamentares. A tabela 3 ajuda a entender essa nova dinâmica no padrão de financiamento federal dos serviços socioassistenciais ao considerar as etapas do processo orçamentário. Em 2022, manteve-se a tendência decrescente quanto à previsão inicial de recursos para o Suas no Projeto de Lei Orçamentária (Ploa) enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2021. No Ploa, o Executivo indicou apenas R\$ 967 milhões para o custeio das ações e dos serviços do Suas. Na LOA 2022, aprovada pelo Congresso, os parlamentares alocaram mais R\$ 1,5 bilhão na ação orçamentária de estruturação da rede de serviços do Suas, criada para acomodar as emendas. Desse modo, 66% do valor total empenhado nos serviços socioassistenciais em 2022 foi proveniente de emendas. Em função das emendas parlamentares, o gasto em serviços em 2022 cresceu em relação ao ano anterior, como mostra a tabela 3, mas o montante (R\$ 2,470 bilhões, em valores nominais) ficou aquém do orçamento indicado pelo CNAS (R\$ 2,630 bilhões) como mínimo necessário para a manutenção dos serviços socioassistenciais naquele ano.³⁵

TABELA 3
Execução orçamentária em ações e serviços do Suas (2022)

Ações	Ploa	Dotação inicial (LOA)	Dotação autorizada	Valor empenhado	Valor pago	Valor empenhado (%)
Ações de proteção social básica	638.552.040	638.552.040	613.138.918	613.138.918	581.210.625	22
Ações de proteção social especial	327.000.000	327.000.000	329.422.918	329.422.917	324.514.371	12
Estruturação da rede de serviços do Suas	1.720.000	1.552.019.597	1.807.892.983	1.805.876.608	1.402.174.689	66
Total	967.272.040	2.517.571.637	2.750.454.819	2.748.438.443	2.307.899.685	100

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores em R\$ correntes.

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

A mesma dinâmica orçamentária repetiu-se em 2023. O valor das emendas incluídas na LOA daquele ano – na ação orçamentária Estruturação da Rede de Serviços do Suas – representou quase a metade (48%) do valor total empenhado em ações e serviços da assistência social (tabela 4). Embora um pouco menor do que a participação verificada na execução do orçamento 2022, ainda é bastante expressiva a participação dos parlamentares na alocação dos recursos federais para serviços socioassistenciais em 2023.

TABELA 4
Execução orçamentária em ações e serviços do Suas (2023)

Ações	Ploa	Dotação inicial (LOA)	Dotação autorizada	Valor empenhado	Valor pago	Valor empenhado (%)
Criança Feliz	225.501.500	276.424.082	430.601.500	430.501.500	312.685.417	8
Ações de proteção social básica	31.927.602	1.232.277.602	1.468.528.498	1.468.528.498	1.460.425.020	29
Ações de proteção social especial	16.350.000	816.600.000	763.890.930	763.640.930	665.880.082	15
Estruturação da rede de serviços do Suas	50.000	2.561.376.484	2.529.370.767	2.453.725.617	1.762.724.672	48
Total	273.829.102	4.886.678.168	5.192.391.695	5.116.396.545	4.201.715.191	100

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ correntes.

2. Em 2023, o PCF estava em transição para incorporação aos serviços da proteção social básica.

A crescente alocação de recursos federais na assistência social por meio de emendas vem sendo observada desde 2019 (Paiva *et al.*, 2021) indicando assim uma possível mudança nas relações entre Executivo e Legislativo na definição do orçamento e um novo aspecto do financiamento da política de assistência social sob contexto de austeridade fiscal.

Cabe refletir então sobre possíveis efeitos para o Suas decorrentes da nova sistemática na definição dos seus recursos, mas antes importa resgatar brevemente algumas características essenciais do modelo de financiamento do sistema que permitiram sua institucionalização. No desenho institucional do Suas, o cofinanciamento cumpriu um papel fundamental para institucionalizar um sistema descentralizado, sob coordenação federal, com capilaridade em termos de ações e serviços em escala nacional, segundo princípios e diretrizes comuns (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). A alteração no padrão do gasto federal, que então priorizou o repasse de recursos regulares aos entes subnacionais (o cofinanciamento) sob critérios nacionalmente pactuados, operou como importante incentivo para a adesão de estados e (sobretudo) municípios ao sistema, ou seja, para a institucionalização de uma política nacional de assistência social (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Esse modelo parece desestabilizado no novo contexto de austeridade e de maior poder do Congresso na definição do orçamento. Primeiro porque o caráter temporário e esporádico dos recursos aportados via emendas não garante o cofinanciamento federal regular dos serviços instalados, como previsto no pacto federativo do Suas. Um segundo aspecto sobre o qual refletir é quanto à eficiência e à efetividade do gasto público federal fundado na alocação por emendas parlamentares com relação ao arranjo institucional antes predominante, que envolve o órgão gestor da política, a instância de pactuação interfederativa (a CIT) e o espaço de participação e controle social da política (o CNAS). As emendas, à medida que alocam recursos conforme interesses de reprodução de base política, enfraquecem o arranjo de financiamento do Suas, pautado em critérios de partilha e de repasse de recursos deliberados e pactuados no CNAS e na CIT. Ao contornar este arranjo institucional, as emendas parlamentares operam uma alocação de recursos que desconsidera o planejamento territorial na organização da oferta de serviços, diagnósticos de lacunas de oferta e variações regionais nos custos dos serviços; portanto, possivelmente as emendas efetuam um gasto menos eficiente e efetivo.

Para além da menor eficiência e efetividade do gasto público associado ao crescimento das emendas, cabe refletir sobre os impactos para a democracia decorrentes da menor capacidade de executar políticas públicas num contexto em que austeridade se combina com menor poder do Executivo na alocação de recursos públicos. Trata-se de uma configuração que compromete a implementação de programas políticos para os quais o governo foi eleito. As repercussões sobre as instituições democráticas certamente merecem estudos mais aprofundados.

Por fim, cabe mencionar a permanência do cenário de austeridade e suas perspectivas para o financiamento do Suas. As negociações do governo empossado em 2023 com o Congresso para revisão do arcabouço fiscal não amenizaram a força da austeridade como princípio norteador das decisões de governo.³⁶ De modo que o contexto é bastante adverso ao andamento da PEC nº 383/2017, proposta que altera a CF/1988 para garantir recursos mínimos para o financiamento do Suas. A proposta prevê 1% da receita corrente líquida dos orçamentos federal, estaduais e municipais para a assistência social. Diante da renovação do compromisso com a austeridade, mediante a aprovação do novo arcabouço fiscal, possivelmente há resistências dentro do próprio governo ao avanço dessa proposta,³⁷ que já se encontra pronta para votação pelo plenário da Câmara desde abril de 2022.

36. O novo arcabouço fiscal brasileiro (LC nº 200/2023) substituiu o antigo teto de gastos como a âncora fiscal nas contas públicas da União. Um resumo das novas regras fiscais estão disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/31/novo-arcabouco-fiscal-entra-em-vigencia-no-brasil>.

37. Mais detalhes sobre o PL e a mobilização política para sua aprovação podem ser encontrados em: <https://www.blogcnas.com/post/frente-parlamentar-vai-lutar-pela-garantia-de-recursos-m%C3%ADnimos-para-a-assist%C3%A2ncia-social>.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da política de assistência social, com ênfase nos anos de 2022 e 2023, permitiu identificar a agenda do novo governo relacionada a este tema, bem como influências de outros atores sobre os rumos da política em tela. Desse modo, foi possível notar algumas mudanças e continuidades, assim como seus principais agentes.

Por um lado, a institucionalidade da política de assistência social foi reforçada com a recriação do MDS e principalmente pela sinalização na agenda governamental quanto aos temas da proteção social envolvidos naquela política. São evidências nesse sentido a recriação do PBF, o lançamento do Plano Ruas Visíveis, direcionado à população em situação de rua, e a mobilização de esforços para dotar o Suas de capacidade institucional diante das novas demandas da emergência climática. Particularmente no caso da iniciativa do Executivo dirigida à população de rua, nota-se uma influência do Poder Judiciário, mediante demanda da sociedade civil organizada. Por outro lado, o anúncio da nova estratégia envolvendo igrejas evangélicas na execução da política de assistência social sugere uma fragilização da sua institucionalidade. Nas últimas décadas, o desenvolvimento dessa política buscou justamente superar o legado da assistência como prática de caridade, filantropia, com forte atuação de instituições religiosas, afirmando-a como direito assegurado pelo Estado.

Com relação ao conteúdo da política de assistência, ao mesmo tempo que inovações institucionais apontam para uma promissora perspectiva macrossetorial da seguridade, como parece ser o caso da recém-instituída pensão especial para órfãos devido à ocorrência de feminicídio, outros temas parecem exigir tratamento semelhante. Este é o caso do debate sobre as CTs, o qual visibiliza uma situação social que requer a atuação integrada de mais de uma política da seguridade social. A articulação das ofertas de assistência e saúde dirigidas às pessoas que fazem uso problemático de drogas parece tão promissora quanto desafiadora.

Por fim, este capítulo abordou os desafios no campo do financiamento no contexto de permanência da austeridade fiscal como concepção hegemônica e de maior poder do Legislativo na definição do orçamento. Esse contexto impõe mais desafios à realização de objetivos prioritários da agenda governamental no que tange à política de assistência social. Porém, a crescente participação dos parlamentares na alocação de recursos federais na área não só constribe à realização dos objetivos daquela agenda como fragiliza a institucionalidade do Suas.

REFERÊNCIAS

21ª REUNIÃO ordinária da comissão intergestores tripartite do Suas. Brasília: CNAS, 31 out. 2023. 1 vídeo (9h 5min 9s). Publicado pelo Canal SNAS/Rede Suas. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-x8NBV_BOi8. Acesso em: 29 out. 2024.

323ª REUNIÃO ordinária do Cnas. Brasília: CNAS, 10 nov. 2023. 1 vídeo (4h 22min 15s). Publicado pelo canal Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NjJmyPePbeI&t=3677s>. Acesso em: 29 out. 2024.

AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Resposta à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976 – nº 50604/2022**. Brasília: STF, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>.

BARTHOLO, L. Cadastro Único: dois ditados e o nome das coisas. **Nexo Jornal**, 28 jan. 2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/o-cadastro-unico-dois-ditados-e-o-nome-das-coisas>.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72).

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis**. Brasília: MDHC, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>.

BRASIL. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, 17 dez. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Ministro Wellington Dias firma parceria com segmento evangélico para promover inclusão social e combater a fome**. Brasília: MDS, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministro-wellington-dias-firma-parceria-com-segmento-evangelico-para-promover-inclusao-social-e-combater-a-fome>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MDS participa de reunião com lideranças evangélicas para ampliar acesso a programas sociais do governo federal**. Brasília: MDS, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-participa-de-reuniao-com-liderancas-evangelicas-para-ampliar-acesso-a-programas-sociais-do-governo-federal>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Diagnóstico e Programa Emergencial de Fortalecimento do Atendimento do Cadastro Único no Suas (Procad-Suas/2023)**. Brasília: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2023c. (Reunião Extraordinária da Comissão Intergestores Tripartite). Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/SNAS/CIT/Reuniao_Extraordinaria_01_\(07.02.2023\)/Apresentacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/SNAS/CIT/Reuniao_Extraordinaria_01_(07.02.2023)/Apresentacao.pdf). Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à fome. **Informe de transferência de cofinanciamento federal n. 10**. Brasília: FNAS, 2023d. Disponível em: <https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Informe-de-Pagamentos-de-Cofinanciamento-Federal-10.pdf>.

BRASIL. Senado Federal. Estudo aponta que emendas de bancada se transformaram em individuais. **Senado Notícias**, Brasília, 2023e. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/15/estudo-aponta-que-emendas-debancada-se-transformaram-em-individuais>. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MDS, município de Belford Roxo (RJ) e lideranças religiosas assinam acordo para inclusão socioeconômica de inscritos no CadÚnico**. Brasília: MDS, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-municipio-de-belford-roxo-e-liderancas-religiosas-assinam-acordo-para-promover-a-inclusao-socioeconomica-de-inscritos-no-cadunico>. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Estratégias e instrumentos para diagnóstico permanente da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: MDHC, 2024b. (Apresentado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI instituído pelo Decreto nº 11.818, de 11 de dezembro de 2023, no âmbito do MDHC, para avaliar e propor metodologias para a produção de informações sobre População em Situação de Rua).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MDS e entidades religiosas do Rio firmam parceria para qualificar e inserir no mercado de trabalho pessoas do CadÚnico**. Brasília: MDS, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/parceria-entre-mds-e-entidades-religiosas-do-rio-vai-qualificar-pessoas-no-cadunico>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Orçamento de 2024 é sancionado com veto a R\$ 5,6 bilhões em emendas parlamentares. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 2024d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1033119-orcamento-de-2024-e-sancionado-com-veto-a-r-56-bilhoes-em-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Recomendação nº 001, de 26 de janeiro de 2023**. Recomenda medida contrária à criação do departamento de apoio a comunidades terapêuticas no âmbito do ministério do desenvolvimento, assistência social, família e combate à fome, entre outras providências. Brasília: CNS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/recomendacoes/2023/recomendacao-no-001.pdf/view>. Acesso em: 29 out. 2024.

D'ALBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 26, p. 246-282, 2020.

FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. **Caderno de Pesquisa NEPP: proteção social e transferência de renda**, n. 86, 2018.

FREIRE, A. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do governo federal na gestão de riscos de desastres**. 137 f. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2014.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **INSS desmente informação falsa e republica edital com nome de candidatos para curso de formação**. Brasília: INSS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/inss-publica-edital-com-nome-de-candidatos-para-curso-de-formacao>. Acesso em: 29 out. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>. Acesso em: 22 out. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11537>. Acesso em: 22 out. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Ipea, n. 30, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/83/BPS_30_Book.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das Desigualdades**: 21,2% das mulheres negras ocupadas não conseguem contribuir para a Previdência. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15264-retrato-das-desigualdades-21-2-das-mulheres-negras-ocupadas-nao-conseguem-contribuir-para-a-previdencia>. Acesso em: 29 out. 2024.

JACCOUD, L. **Bases institucionais e interfaces na seguridade social brasileira**: uma análise macrossetorial. Rio de Janeiro: Ipea, 2023a. (Texto para Discussão, n. 2921).

JACCOUD, L. **Seguridade social**: por uma análise macrossetorial. Rio de Janeiro: Ipea, 2023b. (Texto para Discussão, n. 2919).

JACCOUD, L; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 37-53, 2017.

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

MESQUITA, A. C. S. **A continuidade institucional do benefício de prestação continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2024. (Texto para Discussão, n. 2975).

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

MESQUITA, A. *et al.* Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 26, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Climate change 2022**: impacts, adaptation and vulnerability. Technical report. Sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change – working group II. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2023. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/climate-change-2022-impacts-adaptation-and-vulnerability/technical-summary/124D9019DECBF96BDB2979ABF494644D>. Acesso em: 23 out. 2024.

NATALINO, M. A. C. **A população em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2944).

NATALINO, M. A. C.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas de auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 67).

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

PAIVA, A. *et al.* Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Ipea, n. 29, 2021.

PAIVA, A. *et al.* Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Ipea, n. 30, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/83/BPS_30_Book.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

PINHEIRO, M. B. *et al.* **Beneficiômetro da Seguridade Social**: uma introdução aos benefícios ofertados pela política de assistência social. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. 74 p. (Texto para Discussão, n. 2940). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12480/10/TD_2940_web.pdf.

PINHEIRO, M. B.; DIREITO, D. do C. **O sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2910).

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9354>.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil**: um retrato das desigualdades regionais do período 2010-2022. Brasília: Ipea, jun. 2024. 55 p. (Texto para Discussão, n. 3010). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14118>.

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CIT – COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE DO SUAS. [S. l.: s. n.], 7 fev. 2023. 1 vídeo (6 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal SNAS | Rede Suas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b23QekliGWg&t=1533s>. Acesso em: 29 out. 2024.

SAMBIASE, A. G. F.; MENDONÇA, L. M. S. Força-tarefa do Cadastro Único no RS: uma realização interfederativa. 6 out. 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/290>.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45 2006, jul.-dez. 2006.

SOUZA, P. H. G. F.; BRUCE, R. **Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2813).

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acordo – RE 1171152**. Brasília: STF, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5573573>. Acesso em: 29 out. 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Petição Inicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976 – nº 377777/2022**. Brasília: STF, 22 maio 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balanco do Setor Público Nacional – ano-base 2022**. Brasília: STN, 2023.

SWAAN, A. de. **Care of the state**: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era. Cambridge, UK: Polity Press, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Suas e Programa Criança Feliz**: atuação integrada. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Interacao_Suas_CF.pdf.

BRASIL. **Diretrizes para a atuação da política de assistência social em contextos de emergência socioassistencial**. Brasília: SNAS, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Assistência social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10133/1/Pol%c3%adticas_Sociais_n26.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

MAIA, L. O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. *In*: GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 100-122.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>.

ANEXO A

QUADRO A.1

Serviços socioassistenciais ofertados no Suas

Proteção social básica		Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência (PcDs) e idosas
Proteção social especial	Média complexidade	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (Paefi) Serviço especializado em abordagem social Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSCs) Serviço de proteção social especial para PcDs, idosas e suas famílias Serviço especializado para pessoas em situação de rua
	Alta complexidade	Serviço de acolhimento institucional Serviço de acolhimento em república Serviço de acolhimento em família acolhedora Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

Fonte: Brasil (2014).

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Tipificação dos serviços socioassistenciais**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Fernanda Gomes Teixeira de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Souza Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO