ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

3188 Rio de Janeiro, fevereiro de 2026

SUMÁRIO EXECUTIVO

PROTEÇÃO SOCIAL A VULNERABILIDADES TEMPORÁRIAS E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUESTÕES DE COBERTURA E FINANCIAMENTO

Marco Natalino
Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).
E-mail: marco.natalino@ipea.gov.br.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3188-port.

Os Benefícios Eventuais (BEs) são um conjunto de provisões assistenciais e não contributivas ofertadas pelo setor público a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social temporária. Eles podem ser motivados por insegurança alimentar, nascimento, morte e calamidades públicas, entre outras razões. A pesquisa indaga por que, quase três décadas após sua promulgação na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), eles ainda enfrentam graves problemas de cobertura e de operacionalização, contrastando com a consolidação observada em políticas como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A literatura sobre BEs privilegia os problemas de implementação e permite, no conjunto, identificar esses problemas. Mas foi necessária uma análise comparada da trajetória e da realidade atual desses benefícios para que se pudesse propor um diagnóstico. A análise envolveu i) revisar a trajetória de formulação e implantação dos BEs e as transformações de seu arcabouço institucional; ii) melhor caracterizá-los conceitualmente e institucionalmente; iii) contrastar seus grandes números com os do PBF e do BPC; iv) estimar, ainda que com grande margem de erro, a sua demanda reprimida; e v) reconectar sua trajetória divergente com as dificuldades primeiras do processo de descentralização política brasileiro, comparando aspectos do seu desenho com o de políticas similares e identificando diferenças com repercussões significativas em termo de efetividade.

Sobre a trajetória da política, destaca-se a fortuidade do acordo selado para a aprovação da Loas, em que o BPC seria financiado pela União e os BEs por estados e municípios. Essa divisão ocorreu antes da queda drástica na capacidade de gastos discricionários dos entes subnacionais no final dos anos 1990, o que restringiu severamente o financiamento e a regularidade dos BEs. Um dos efeitos é que benefícios congêneres financiados pela União não são reconhecidos formalmente como eventuais, como ocorreu no caso emblemático do Auxílio Emergencial durante a pandemia de covid-19, contabilizado como BE pelo Tesouro, mas não regulado como tal.

Conceitualmente, os BEs deveriam ocupar papel central na proteção social contra vulnerabilidades temporárias. Contudo, o pouco conhecimento dessa política pela população, aliado à opacidade e diversidade federativa nas regras de elegibilidade cria um contexto de implementação adverso, favorecendo a manutenção de um modelo de "cidadania invertida", em que a assistência se confunde com favor e não se consolida como direito.

Em termos empíricos, os dados apontam forte expansão recente. Mesmo se desconsiderando o pico de benefícios concedidos nos primeiros meses da pandemia de covid-19, o número médio mensal de BEs concedidos pelos centros de referência de assistência social (CRAS) saltou de 256 mil (fevereiro de 2018 a fevereiro de 2020) para 712 mil (fevereiro de 2021 a fevereiro de 2023), um aumento de 178%. Houve também maior diversidade de auxílios, especialmente alimentares e de aluguel. Ou seja, o patamar elevado se manteve após 2020, sugerindo não apenas aumento conjuntural da demanda mas também ganho estrutural de capacidade estatal local.

Apesar desse crescimento, a magnitude dos BEs permanece muito aquém das demais políticas assistenciais. Em janeiro de 2023, o volume de BEs concedidos foi dez vezes menor que o BPC e 42 vezes menor que o PBF. Em termos de gasto social, a disparidade é ainda maior: em 2019, os BEs somaram R$ 669 milhões, contra R$ 31 bilhões do PBF e R$ 55 bilhões do BPC. Em 2022, a diferença chegou a mais de 120 vezes. Essa análise de magnitude, porém, embora ilustrativa, não permite precisar o grau de descobertura e subfinanciamento.

Para dimensionar o *déficit*, o estudo apresenta estimativas inéditas da demanda reprimida. Considerando apenas quatro contingências – nascimento, morte, insegurança alimentar grave e ausência de moradia – temos uma demanda estimada em 2022-2023 de cerca de 18 milhões de benefícios, a um custo de R$ 13,6 bilhões. Os dados disponíveis indicam, por sua vez, uma média de 8 milhões de BEs concedidos anualmente no período, e uma despesa média por estados e municípios de R$ 801,5 milhões. Como esses 8 milhões se referem a todos os benefícios concedidos, ainda que tenhamos um problema de subnotificação – dos quantitativos ofertados, pela ausência de dados de BEs concedidos pelas secretarias municipais de assistência, e dos recursos investidos, por erros de classificação nas secretarias municipais de fazenda –, resta claro que a oferta é muito inferior à demanda.

Outro achado central é a desigualdade federativa. Municípios mais pobres, onde a demanda é maior, tendem a, tudo o mais constante, conceder menos BEs, enquanto localidades mais ricas, com menor demanda, mas maior capacidade fiscal, oferecem mais. Na ausência de mecanismos de solidariedade federativa na redução dessas desigualdades, o resultado é um padrão regressivo: quem mais precisa tem menos chance de receber.

A pesquisa também aponta que a ampliação da oferta durante a pandemia se deveu ao agravamento da demanda, mas também ao fortalecimento de capacidades institucionais locais, como redes de distribuição, sistemas de registro e parcerias com a sociedade civil. Esse legado pode sustentar um novo patamar de provisão, ainda que o financiamento permaneça incerto. Adicionalmente, as projeções de mudanças climáticas indicam que eventos extremos – enchentes, estiagens, incêndios – tendem a ocorrer com mais frequência e intensidade, elevando a necessidade de respostas emergenciais e, portanto, de BEs.

Ao final, o diagnóstico é que os BEs permanecem, em larga medida, à margem dos avanços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): não se beneficiaram da indução federal que consolidou outros serviços e benefícios; e sofrem com subfinanciamento crônico, opacidade e desigualdade de acesso. A superação desses entraves exige: i) revisão da vedação legal ao financiamento federal, criando mecanismos de cofinanciamento fundo a fundo; ii) tipificação nacional mínima, garantindo clareza e transparência; iii) maior integração com serviços e benefícios já existentes; e iv) fortalecimento da coordenação federativa e do controle social.

Em síntese, os BEs são uma provisão certa para enfrentar eventos incertos, mas sua concretização como direito social segue incompleta. Reconhecer sua centralidade na proteção contra vulnerabilidades temporárias e conectá-los aos mecanismos de solidariedade federativa é condição indispensável para enfrentar choques econômicos, sociais e ambientais que afetam de forma aguda a população mais pobre do Brasil.