ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

EQUIPE TÉCNICA

Ana Cleusa Serra Mesquita
Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: ana.mesquita@ipea.gov.br.

Comissão de Redação
Ana Cleusa Serra Mesquita
Bernardo Abreu de Medeiros
Bruno de Oliveira Cruz
Glauco Avelino Sampaio Oliveira
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Joana Luiza Oliveira Alencar
Jose Aparecido Carlos Ribeiro
Luis Cláudio Kubota
Luiz Carlos Garcia Magalhães
Mauro Oddo Nogueira
Pedro Silva Barros
Salvador Teixeira Werneck Vianna
Vanessa Gapriotti Nadalin

Apoio
Raquel Viana Rocha
Tallita Soares de Andrade
Vitória Aparecida Braga da Silva

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análises situacionais e retrospectivas**: Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ipea, 2025. 8 p. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-suas

Versão atualizada em 16 de abril de 2025.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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.

Este texto técnico foi produzido de forma tempestiva em maio de 2024, em conformidade a demanda da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério de Planejamento e Orçamento. Essa versão é a que resultou do trabalho de síntese feito por um comitê editorial, que reuniu as contribuições de vários temas e produziu o documento *Análise situacional e retrospectiva*, entregue pelo Ipea em 21/6/2024 como insumo para o processo de elaboração da proposta da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-suas

APRESENTAÇÃO

Este relatório institucional faz parte da série *Análises situacionais e retrospectivas,* publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no início de 2025. São textos curtos e de produção expressa que foram elaborados no primeiro semestre de 2024 como insumo para a formulação da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

Na elaboração dessa estratégia, a Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO) buscou, em março de 2024, o apoio do Ipea, pelo conhecimento do seu corpo técnico. Apresentou uma lista de temas diversos, contendo mais de cinquenta tópicos de políticas públicas, programas, públicos-alvo, fenômenos sociais e setores econômicos. De forma a atender à demanda, o Ipea constituiu uma comissão de redação, responsável pela coordenação dos trabalhos, que envolveu a participação de mais de vinte colaboradores na produção de textos-base para cada um dos temas tratados.

Os textos trazem definições do tema, diagnóstico atual e retrospectivo, análise de indicadores, e considerações sobre desafios e oportunidades. Do trabalho entregue pelo Ipea, a Seplan fez uma síntese, selecionando aspectos abordados (Brasil, 2024), e o Ipea produziu essa série de relatórios. Os textos publicados tratam de políticas e temas essenciais para o desenvolvimento econômico e social, incluindo assistência social, saúde, previdência, segurança pública, empreendedorismo, agronegócio, agricultura familiar, indústria, serviços, mineração, inclusão digital, governo digital, transparência e combate à corrupção, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e população em situação de rua.

Esperamos que os conteúdos apresentados ajudem na sua reflexão sobre cada um desses temas.

Boa leitura!

Luciana Mendes Santos Servo
Presidenta do Ipea

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Coordenador-Geral de Planejamento e Articulação Institucional do Ipea

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Análise retrospectiva e situacional**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/eb2050-analise-retrospectiva-e-situacional.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

SINOPSE

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) representa um avanço na afirmação da assistência como direito social e política pública no Brasil. O sistema foi consolidado a partir de 2003, com decisões políticas que priorizaram a construção de arranjos institucionais e capacidades estatais. O Suas organiza-se como um sistema descentralizado e federativo, com responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios. Possui uma rede de mais de 11 mil unidades em 2022, incluindo os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop), que oferecem proteção básica e especial em diversas situações de vulnerabilidades e riscos sociais, como violência, abandono e exclusão. Apesar das conquistas, o Suas enfrenta desafios, como a garantia de financiamento federal regular e suficiente e a demanda por investimentos em qualificação profissional dos seus trabalhadores. Além desses desafios, o texto destaca oportunidades para aprimorar a oferta de proteção social no âmbito do Suas, a partir de uma perspectiva macrossetorial da seguridade social.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social (Suas); assistência social; seguridade social.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Suas representa um notório avanço na afirmação da assistência como direito social e como política pública. Ele é a expressão do esforço de consolidação de uma política nacional sob primazia do poder público, por meio da construção de capacidades estatais e de arranjos institucionais. A construção de um sistema descentralizado, sob coordenação federal, buscou efetivar a responsabilidade pública compartilhada, nos três níveis de governo, de prover um conjunto de ofertas socioassistenciais dirigidas a certas situações de vulnerabilidade e risco. Como resultado, o Suas permitiu a ampliação dos serviços públicos e também o direcionamento de esforços para a regulamentação das entidades privadas da assistência social e sua integração à rede de serviços do sistema.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), de 1993, foram marcos importantes no sentido da responsabilização do Estado como regulador e provedor das ofertas assistenciais, contrapondo-se à tradição da caridade, filantropia e fragmentação de ações, marcantes no campo da assistência social. Apesar da importância dessas normativas, houve poucos avanços na década de 1990 relativamente à consolidação de uma política nacional. As ações e os serviços permaneciam desarticulados e descontínuos, majoritariamente sob responsabilidade das entidades privadas sem fins lucrativos.

A configuração da assistência social como sistema descentralizado, previsto na Loas, ganhou impulso a partir de 2003, com decisões políticas que priorizaram a construção de arranjos institucionais e capacidades estatais para a afirmação da gestão pública compartilhada no nível federativo. Contribui para essa estruturação do Suas a chegada ao governo federal de uma coalizão política comprometida com a perspectiva de responsabilização estatal no campo da assistência. O governo federal privilegiou a construção de capacidades estatais na área da assistência social, sob objetivos e diretrizes enunciados na Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social, em 2005 e 2012 (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

Longe de se restringir somente à proteção aos mais pobres, o Suas organiza-se sob uma perspectiva de proteção mais ampliada. Na proteção social básica, os serviços buscam atuar sobre vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida, de arranjos familiares, da presença de deficiências ou do acesso limitado a direitos e oportunidades. Na proteção especial, os serviços direcionam-se às situações de violência intrafamiliar, abandono e isolamento, além de se voltar aos casos de violação de direitos, materializados em situações de trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua, por exemplo.

Tendo como escopo esse conjunto de vulnerabilidades, potencializadas em contextos marcados pela pobreza, mas não exclusivas dessa condição, estruturou-se uma significativa rede de equipamentos públicos, com capilaridade nacional, orientada pelo princípio da universalidade. A expansão dessas unidades buscou, assim, atuar sobre um conjunto de vulnerabilidades e garantir proteção em face de situações que podem atingir qualquer indivíduo.

O Suas contava em 2022 com 8.557 Cras, 2.845 Creas e 237 Centros Pop, instalados no território nacional. As equipes dessas unidades realizam visitas domiciliares, abordagem social a pessoas em situação de rua, ações de acompanhamento das famílias com registro de situações de violência, abandono, entre outras.[1] No caso dos Cras, importa referir sua importante atuação na operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); nas ações de cadastramento e revisão cadastral; e no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Além dos Cras, Creas e Centros Pop, a rede Suas possui também outros centros de convivência, unidades de acolhimento e Centros-Dia.

Apesar dos ganhos significativos da institucionalização do Suas no sistema de proteção social brasileiro, cabe refletir sobre algumas zonas de restrição e oportunidades. Um primeiro aspecto é a garantia de financiamento federal regular e suficiente ao sistema, um desafio expressivo para sua continuidade e seu fortalecimento institucional. A garantia de repasses federais regulares associados aos serviços (o cofinanciamento) foi um mecanismo fundamental para implantar ofertas nacionais uniformes e para a condução de agendas governamentais prioritárias que demandavam articulação federativa (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Nesse sentido, o desfinanciamento dos serviços socioassistenciais observado desde 2015 combinado com a alocação crescente de recursos à margem da institucionalidade do Suas, por emendas parlamentares, representam ameaças à continuidade das provisões do sistema.

Quanto às oportunidades para o aprimoramento da proteção social no âmbito do Suas, destaca-se a educação permanente dos profissionais como uma ação estratégica. As ações de qualificação profissional dos trabalhadores do Suas podem proporcionar maior qualidade na oferta dos serviços, e deveriam ser priorizadas na gestão da política de assistência.

Ainda vislumbrando oportunidades de aperfeiçoamento da política de assistência, cabe citar a possibilidade de maior qualificação de suas ofertas sob uma perspectiva macrossetorial da seguridade social. Tal abordagem parte do reconhecimento de que a assistência atua sobre situações sociais e públicos também abrangidos por outras políticas da seguridade. Ou seja, as políticas da seguridade social se desenvolvem de maneira interdependente e complementar, apesar das especificidades setoriais. Há impactos recíprocos entre elas, de modo que as ações setoriais tendem a repercutir nas demandas – e nas ofertas – das demais políticas de seguridade social (Jaccoud, 2023).

Nessa perspectiva, para um conjunto de situações, os serviços socioassitenciais incidem em um mesmo público, risco ou vulnerabilidade social que a saúde e/ou a previdência, de modo a ampliar ou reduzir potenciais demandas sobre as demais áreas da seguridade social. Do mesmo modo, provisões (ou ausências) na saúde e na previdência repercutem na demanda pela assistência. Alguns temas exemplificam essas interfaces: a situação de dependência, associada ao envelhecimento ou à deficiência; a (in)segurança alimentar; e a violência intrafamiliar.

Um olhar macrossetorial da seguridade social coloca a necessidade de mapear as interdependências em duas direções: i) identificar ofertas existentes, mas desarticuladas, apon-

1. Indicadores dessas provisões podem ser encontrados no Portal Beneficiômetro da Seguridade Social, do Ipea (disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/beneficiometro) e no portal VIS DATA 3 beta, do MDS (disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php).

tando possíveis aprimoramentos das intervenções existentes; e ii) identificar novas situações interdependentes, porém com ofertas ainda inexistentes (Jaccoud, 2023). Esses dois eixos poderiam orientar a articulação das estratégias e dos instrumentos setoriais com o intuito de alcançar maior efetividade da proteção a determinados públicos e situações de vulnerabilidade social.

É desafiador operacionalizar essa visão macrossetorial na gestão das políticas da seguridade social, mas parecem relevantes os ganhos potenciais em termos de bem-estar, mitigação de eventuais superposições, lacunas ou competições no desempenho das ações governamentais. Desse modo, uma iniciativa promissora é a criação de um espaço formal de articulação das políticas setoriais da seguridade, que favoreça o diálogo e a integração de suas ações e o seu monitoramento. A maior coordenação de temas e estratégias entre as diferentes políticas da seguridade possibilitaria ampliar a efetividade das intervenções setoriais sobre um problema social comum a todas elas.

REFERÊNCIAS

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

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

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. de; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.) **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p.183-213.

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
Nayane Santos Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa 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
Danielle de Oliveira Ayres

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

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ESTRATÉGIA BRASIL 2050
união, desenvolvimento e sustentabilidade

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO