TEXTO PARA DISCUSSÃO

3188

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

MARCO NATALINO

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3188

Rio de Janeiro, fevereiro de 2026

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

MARCO NATALINO[1]

1. 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.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **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
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais
KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete
SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2026

Natalino, Marco
Proteção social a vulnerabilidades temporárias e os benefícios eventuais da assistência social : questões de cobertura e financiamento / Marco Natalino. – Rio de Janeiro: Ipea, 2026.
65 p. : gráf. – (Texto para Discussão ; n. 3188).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Benefícios Eventuais (BEs). 2. Financiamento da Assitência Social. 3. Proteção Social. 4. Proteção Social. 5. Federalismo. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 361.00981

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

Como citar:
NATALINO, Marco. **Proteção social a vulnerabilidades temporárias e os benefícios eventuais da assistência social**: Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2026. 65 p. (Texto para Discussão, n. 3188). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3188-port.

JEL: I38.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.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.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 MÉTODO E FONTES DE INFORMAÇÃO..... 10

3 TRAJETÓRIA E CARACTERIZAÇÃO 13

3.1 Breve trajetória da política pública (1993-2023)..... 13

4 OS BES EM GRANDES NÚMEROS: QUESTÕES DE ACESSO E FINANCIAMENTO 25

4.1 Evolução da oferta de BEs (2011-2022)..... 25

4.2 O impacto da pandemia de covid-19..... 27

4.3 Breve comparativo da oferta e gasto com BEs e outros benefícios assistenciais 29

4.4 Demanda por BEs 32

5 CONDICIONANTES DA DIVERGÊNCIA DE TRAJETÓRIA DOS BES 35

5.1 Descentralização, políticas sociais e solidariedade federativa: um caso divergente..... 36

5.2 Desigualdade federativa na oferta e na demanda por BEs..... 39

5.3 Descentralização por ausências, conflito distributivo e dependência da trajetória 41

6 CONCLUSÕES..... 53

REFERÊNCIAS..... 56

APÊNDICE A..... 63

SINOPSE

O estudo foca os Benefícios Eventuais, um conjunto de ofertas assistenciais e não contributivas do setor público a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social temporária, que podem ser motivadas por situações de insegurança alimentar, nascimento, morte e calamidade pública, entre outras razões. A principal questão de pesquisa é porque, quase trinta anos após sua promulgação, eles ainda enfrentam problemas graves de cobertura do público-alvo e de operacionalização, o que contrasta com o observado em outros benefícios como os do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. A literatura sobre benefícios eventuais 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 Benefícios Eventuais e as transformações de seu arcabouço institucional; ii) melhor caracterizá-los conceitualmente e institucionalmente; iii) contrastar seus grandes números com os do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada; 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. A principal conclusão da pesquisa é que parte dos problemas de implementação da política observados são, na verdade, decorrência de problemas no seu desenho. O principal deles é a vedação legal ao financiamento ou cofinanciamento de benefícios eventuais pelo governo federal, regra algo *sui generis* no arcabouço da seguridade social. O segundo problema é a ausência de clareza, transparência e equidade federativa em sua oferta pelo poder público. A solução, a se guiar pelo exemplo das outras ofertas socioassistenciais já aludidas, passa pela conexão entre financiamento federal e algum tipo de tipificação nacional.

Palavras-chave: benefícios eventuais (BEs); financiamento da assistência social; proteção social; vulnerabilidades temporárias; federalismo.

ABSTRACT

The study focuses on a set of non-contributory social assistance provisions from the public sector to individuals and families experiencing temporary social vulnerability called “Benefícios Eventuais” (Temporary Benefits – TBs) that are motivated by episodes of food insecurity, the birth and the death of a family member and public emergencies among other reasons. The main research question is why, almost thirty years after their enactment, they still face serious issues regarding target coverage and operational difficulties, contrasting with what is observed in other benefits like the Bolsa Família Program and the Continuous Benefit Provision for the elderly and people with disabilities. The literature on TBs focuses on implementation issues, which allows the identification of these problems. However, a comparative analysis of the trajectory and current reality of these benefits was necessary to propose a diagnosis.

The analysis involved i) reviewing the formulation and implementation trajectory of TBs and the transformations of their institutional framework; ii) better conceptualizing and characterizing them institutionally; iii) contrasting their major figures with those of the Bolsa Família Program and the Continuous Benefit Provision; iv) estimating, albeit with a large margin of error, their suppressed demand; and v) reconnecting their divergent trajectory with the initial difficulties of the Brazilian political decentralization process, comparing aspects of their design with similar policies and identifying differences with significant repercussions in terms of effectiveness. The main conclusion of the research is that some of the observed policy implementation problems are a result of policy design issues. The main one is the legal prohibition on federal government financing or co-financing of TBs, a somewhat unique rule in the Brazilian social security institutional framework. The second issue is the lack of clarity, transparency, and federative equity in their provision by the public authorities. The solution, following the example of other social assistance provisions mentioned earlier, involves a connection between federal financing and some type of national regulation and typification.

Keywords: temporary benefits; social assistance financing; social protection; temporary vulnerabilities; federalism.

1 INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo são os Benefícios Eventuais (BEs) da Assistência Social. O texto trata das dificuldades enfrentadas, há quase três décadas, para a efetivação desses benefícios como política pública prestada de forma adequada à população. Os BEs são transferências do setor público para pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social temporária, que podem ser ofertados em espécie (transferência de renda) ou diretamente em bens. O recebimento é motivado por episódios específicos, e a concessão pelo poder público é sempre temporalmente limitada. São provisões assistenciais, não contributivas, e que devem ser concedidas, em princípio, a todos que delas necessitarem, como um direito de cidadania.

Entre os tipos mais comuns de BEs estão os auxílios motivados por nascimento, morte, episódios de insegurança alimentar e desabrigo circunstancial. Documentação civil básica, bem como a necessidade excepcional de transporte também podem ser ofertados sob essa denominação. Incluem-se ainda entre os BEs aqueles motivados por desastres, emergências e calamidades, o que pode resultar na oferta de vários dos auxílios já listados e ainda outros, a depender da natureza do fenômeno – como, por exemplo, *kits* de higiene e proteção pessoal em caso de risco epidemiológico.

O choque socioeconômico causado pela pandemia de covid-19 recolocou em pauta a proteção social em casos de vulnerabilidade temporária. Desde então, episódios de secas e enchentes severas demandaram um conjunto de ações públicas, entre as quais os benefícios assistenciais ocupam lugar de grande destaque. A intensificação dos riscos ambientais causados pela ação humana demanda que essa questão seja colocada como prioridade de qualquer projeto de futuro que busque incorporar de forma planejada esses novos riscos ao rol de políticas de Estado.

O Brasil possui uma série de benefícios previdenciários para a proteção de vulnerabilidades temporárias causados por doenças, acidentes de trabalho, desemprego, entre outros. Para parcela mais pobre da população brasileira, excluída do mercado de trabalho formal, no entanto, os BEs representam uma rede de proteção crucial. O número de BEs concedidos pelos centros de referência da assistência social (CRAS) cresceu de forma exponencial durante a pandemia: de pouco mais de 250 mil benefícios mensais em janeiro de 2020 para mais de 1 milhão em julho do mesmo ano. Esse salto exemplifica o papel fundamental que desempenham no sistema de proteção social, aliviando choques econômicos, sociais, sanitários e ambientais na vida de pessoas vulneráveis à pobreza e extrema pobreza. E, note-se, esse aumento ocorreu em paralelo ao Auxílio Emergencial.

Em síntese, os BEs buscam ser uma "provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos".[1] Entretanto, considerando a natureza episódica das contingências que motivam a outorga de BEs, como constata Bovolenta (2018, p. 2), "os dados [...] mostram uma provisão incerta, pontual e imprecisa". Ou seja, trinta anos após serem proclamados como direito social pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), os BEs seguem sendo implementados de forma inadequada e insuficiente, deixando largas parcelas da população sem acesso à proteção social em caso de infortúnios episódicos. Há uma grande distância entre "o dito e o feito", isto é, entre o direito proclamado e as práticas reais de implementação da política pública.

Os BEs seguem marcados pelo legado histórico da assistência social. Nesse modelo, a oferta de benefícios aos pobres é entendida como benesse ou favor e não como direito reivindicável. Esse padrão expressa uma cisão entre a "cidadania regulada" – baseada no vínculo formal de trabalho e no seguro social contributivo, que garante direitos sociais – e a "cidadania invertida", em que

> [...] o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não cidadão, tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais (Fleury, 1985, p. 401).

Nesse modelo, a concessão ocorre como ação facultativa de governo, sem critérios claros e sem base mínima de financiamento. Este estudo busca, por meio da análise avaliativa de um conjunto de características do desenho da política e de suas formas de implementação, explicar a trajetória divergente dos BEs em relação a outros benefícios.

O que significa essa trajetória divergente? Estudos dos últimos quinze anos destacam avanços no grau de institucionalização, medidos principalmente pelo aumento de leis, decretos, resoluções, decisões de conselho e outras normativas municipais, estaduais e federais que regulam a oferta (Gomes, 2016a; Bovolenta, 2016). Essa mudança foi induzida nacionalmente pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 212/2006 e pelo Decreto nº 6.307/2007. Ainda assim, a literatura especializada mantém um diagnóstico consensual: os BEs sofrem com graves problemas de cobertura e de regularidade temporal na oferta. Entre os problemas estão:

1. Tal diretriz encontra-se inscrita, *ipsis literis,* no Decreto nº 6.307/2007, de regulamentação dos BEs (Brasil, 2007), sendo citada com frequência pela literatura sobre o tema (Barroso, 2019, p. 111; Pereira, 2010, p. 16; Gomes, 2016a, p. 4; Brasil, 2018, p. 69).

i) são pouco conhecidos pela população que deles necessita; ii) são ofertados em quantidade muito inferior à demanda; iii) não possuem fontes regulares de financiamento; iv) são concedidos a partir de critérios de elegibilidade muito diferentes entre municípios; v) são operacionalizados, por vezes, de forma discricionária e pouco transparente, reproduzindo padrões clientelistas.

É também consensual que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) – apesar de suas diferenças e de alguns problemas de desenho e implementação nessas políticas – se consolidaram nas últimas décadas. Essa consolidação se manifesta tanto na proliferação e no aprimoramento de normas de operacionalização e elegibilidade quanto no aumento expressivo no número de beneficiários e na quantidade de recursos investidos por um e por outro. No exercício de 2019, último ano antes da pandemia, o gasto social com o PBF foi de R$ 31 bilhões e com o BPC, de R$ 55 bilhões. O gasto social com BEs, por sua vez, segundo dados do Tesouro Nacional, foi de R$ 669 milhões (Brasil, 2020).[2]

Resta em aberto um melhor entendimento de quais seriam os aspectos e/ou mecanismos de funcionamento dos BEs que explicam essa divergência de trajetória caracterizada por uma relativa estabilidade para com o passado em um contexto de política pública marcada por mudanças profundas. Buscou-se, neste estudo, aprimorar o diagnóstico das razões estruturais do relativo insucesso dos BEs em se consolidarem como política pública de assistência social "moderna" – isto é, ofertada de forma regular, a partir de critérios impessoais, e em conformidade com os princípios legais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e consolidados na Loas e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O ponto de maior ênfase, e hipótese inicial que motivou a realização desta pesquisa, é que os problemas de implementação estão ligados a um problema específico no desenho da política. Os BEs são financiados em grande parte com recursos municipais, cabendo aos estados papel suplementar. A União não contribui para seu financiamento e exerce papel mínimo na gestão. A vedação legal ao financiamento ou cofinanciamento de BEs pelo governo federal se conecta a uma série de desafios e entraves que também distinguem os BEs de outras políticas de assistência social. Essa configuração federativa ajuda a explicar a baixa cobertura desde a Loas de 1993, em contraste com o desempenho do BPC, do PBF e dos serviços socioassistenciais tipificados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/; e https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/BEPS-anteriores.

Durante o processo de investigação foram identificadas algumas questões inter-relacionadas de particular relevância, às quais este texto para discussão busca também responder. Após a apresentação dos métodos e procedimentos de pesquisa na seção 2, a seção 3 apresenta alguns elementos cruciais da trajetória dos BEs, desde sua formulação em 1993 até o presente, detalhando seus principais componentes e discutindo o caso especial do Auxílio Emergencial. A seção se encerra com uma caracterização dos BEs e das vulnerabilidades por eles cobertas. Isso porque o grau de imprecisão conceitual e operacional sobre o que são esses benefícios e a que eles se destinam é um problema central dessa política pública, de modo que um melhor entendimento de suas regras e finalidades se faz necessário inclusive para o melhor entendimento de suas eventuais falhas. A caracterização proposta é condizente tanto com o arcabouço normativo da seguridade social, do SUAS e dos BEs em particular quanto com uma compreensão conceitual mais ampla sobre vulnerabilidade e proteção social.

A seção 4 apresenta os BEs em grandes números, focando o acesso a esses benefícios em comparação com políticas similares. Apresenta-se e discute-se a forte descontinuidade no padrão de oferta de BEs antes e depois da pandemia, sugerindo algumas hipóteses explicativas. A seção se encerra com uma estimativa inicial da demanda por esses benefícios, tópico até então não abordado na literatura. A seção 5 retoma a trajetória histórico-institucional à luz dos números apresentados, mostrando evidências sobre a desigualdade federativa na oferta e na demanda por BEs, conectando essas evidências ao desenho da política e destacando condicionantes estruturais dessa divergência de trajetória. Ao longo do texto, comparam-se os BEs a outras políticas sociais; ao final dessa seção, faz-se uma análise mais detalhada do federalismo *sui generis* dos BEs à luz dos avanços e desafios do SUAS. Por fim, na seção 6 são apresentadas as conclusões da pesquisa.

2 MÉTODO E FONTES DE INFORMAÇÃO

A pesquisa envolveu revisão da literatura especializada e análise de bases de dados públicas. As fontes bibliográficas foram organizadas no *software* de análise qualitativa ATLAS.ti, que permite vincular categorias de análise a trechos de texto por meio de *tags*. Primeiro foram separadas as fontes já conhecidas do pesquisador: o número especial do *Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* sobre BEs (Brasil, 2010), o trabalho de Ana Lígia Gomes encomendado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (Gomes, 2016a, 2016b), a publicação *Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS* (Brasil, 2018) e as

principais normativas da área – Loas, Resolução CNAS nº 212/2006 (CNAS, 2006) e Decreto nº 6.307/2007 (Brasil, 2007).

Em seguida foi realizado um levantamento sistemático da literatura sobre BEs e temas correlatos. O levantamento sistemático buscou, por meio da busca da palavra-chave benefícios eventuais no *google scholar*, localizar as principais publicações sobre o assunto. O tema foi objeto de pouquíssimos estudos antes de 2006. Entre 2006 e 2010, em conjunção com a ação normativa federal, foram publicadas análises e reflexões abrangentes, inclusive por algumas pesquisadoras e pesquisadores centrais no campo de assistência social. A partir da pandemia surgiu uma nova leva de pesquisas empíricas, em geral estudos de caso motivados pelo aumento da demanda por benefícios assistenciais durante o período.

O *corpus* bibliográfico incluiu 215 documentos. Foram sistematicamente analisadas 42 publicações científicas sobre BEs e 15 sobre federalismo, financiamento e assistência social. Durante a leitura, guiada pelos objetivos da pesquisa, foram criados 74 códigos analíticos para marcar trechos dos documentos. As categorias mais frequentes foram: federalismo – gestão e regulação dos BEs (100 *tags*); legado histórico nas práticas de concessão dos BEs (69 *tags*); clientelismo e assistência social (56 *tags*); critérios de concessão (52 *tags*); e morosidade na regulação e implantação dos BEs (47 *tags*). No total, foram marcados 1.204 trechos.

Além desse *corpus,* foi feito um levantamento sobre a discussão de BEs em 108 reuniões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da Assistência Social e 41 reuniões do CNAS. Entre 1999 e 2015, o tema foi abordado em dezoito reuniões da CIT. A análise permitiu comparar e contrastar como o tópico é abordado na literatura e em órgãos colegiados.

A abordagem analítica se baseia nos conceitos e teorias acerca do legado histórico assistencialista que marca a concessão dos BEs e sobre a descontinuidade representada pela CF/1988, pela Loas e pela institucionalização do SUAS. A análise conjugou estudos sobre os BEs e a assistência social com pesquisas mais abrangentes sobre federalismo, financiamento público, políticas sociais e dependência da trajetória em políticas públicas. O artigo *Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil* (Soares e Cunha, 2016), em particular, ancora parte importante da discussão realizada na seção 5.

As bases de dados, por sua vez, foram quase sempre consultadas diretamente para a seleção de questões de interesse e a extração de estatísticas. Evitou-se o recurso a tabulações de outros estudos. A principal exceção foi o levantamento nacional sobre os BEs, realizado em 2009 pelo MDS e pelo CNAS. Como não foi possível acessar a base original, recorreu-se às tabulações publicadas no *Caderno de Estudos* (Brasil, 2010), que segue sendo a principal compilação de estudos e reflexões sobre o tema. Outras exceções, mais pontuais, foram os dados primários apresentados no âmbito de estudos de caso que foram incluídos na revisão da literatura, entre os quais se destaca o estudo sistemático e comparado de onze municípios, realizado por Gomes (2016b) e a produção de Bovolenta (2010, 2013, 2016, 2017 e 2018).

As fontes de informação utilizadas apresentam alguns problemas e limitações não previstas inicialmente. Esses problemas serão discutidos nos resultados e, quando relevante, retomados nas conclusões. As principais bases de dados diretamente consultadas foram os que seguem.

1) Censo SUAS: levantamento anual e análise das questões referentes aos BEs entre 2010 e 2020 nos questionários respondidos por secretarias, fundos de assistência social (municipais e estaduais) e CRAS. Destacam-se as questões referentes às formas de concessão por tipo de benefício, mudanças nas atividades realizadas em decorrência da pandemia e recursos próprios usados para o pagamento de benefícios em geral.

2) Registro Mensal de Atendimento (RMA): painel de dados mensais, por CRAS, do total de auxílios-natalidade, auxílios-funeral e outros auxílios concedidos, entre janeiro de 2017 e dezembro de 2021.

3) Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi): o módulo Finanças do Brasil (Finbra) consolida dados fiscais de estados e municípios brasileiros. As categorias contábeis utilizadas para a agregação das finanças públicas estaduais e municipais são, em geral, inadequadas ao estudo do financiamento da assistência social, pois se baseiam em classificações orçamentárias antigas e que não refletem a forma de organização da área no âmbito do SUAS. Porém, como os BEs mantêm esse caráter "legado", seus principais tipos aparecem nessas bases, permitindo dimensionamento estadual e municipal (guardados erros de classificação). A rubrica usada é: variações patrimoniais na Declaração de Contas Anuais (DCA) – anexo I-HI. Os dados nacionais para estados e municípios, desde 2013, são apresentados no *Balanço do Setor Público Nacional*, publicado pelo Tesouro Nacional.

4) Vis Data: plataforma do MDS com indicadores das políticas de desenvolvimento social e seus públicos, especialmente os conectados ao Cadastro Único, como o Bolsa Família.

5) Boletins estatísticos da Previdência Social: produzidos pelo Ministério da Previdência Social (MPS), trazem dados previdenciários e sobre o BPC.

3 TRAJETÓRIA E CARACTERIZAÇÃO

Como aludido na introdução, os BEs carecem de uma melhor conceituação e apresentam desenho e trajetória institucionais divergentes de políticas similares. Nesta seção descreve-se e analisa-se essa trajetória, destacando formulação, desenho institucional, debates sobre implementação e mudanças normativas ao longo de três décadas. Em seguida, examinam-se os tipos mais importantes de BEs, discute-se o Auxílio Emergencial e encerra com uma caracterização dos BEs como instrumento de proteção social para vulnerabilidades temporárias, conectando-o à seguridade social e à discussão conceitual de proteção social.

3.1 Breve trajetória da política pública (1993-2023)

Os BEs tal qual existem hoje resultam do processo de regulamentação da seguridade social previsto na CF/1988.[3] Após a aprovação das leis orgânicas da saúde (Lei nº 8.080 e Lei nº 8.142, ambas de 1990) e da previdência (Lei nº 8.212 e Lei nº 8.213/91, ambas de 1991), a Loas foi sancionada em dezembro de 1993. Durante a sua formulação, os serviços socioassistenciais e o BPC receberam atenção destacada. Os BEs, porém, tiveram menor relevância. Analisando propostas de três atores-chave, observa-se que o pré-projeto da Legião Brasileira de Assistência (LBA) não previa BEs específicos. O MPS propôs auxílios em situações de emergência, vulnerabilidade temporária e morte. Já o grupo de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Universidade de Brasília (UnB) citava BEs, mas sem detalhá-los (Margarites, 2019, p. 226-227).

O texto aprovado da Loas definiu os BEs como "aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo" (Brasil, 1993). Previu, ainda, a possibilidade de

3. Ver Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, (Brasil, [2024], artigo 59).

criação de outros BEs voltados a situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.[4]

O governo federal ficou fora do financiamento dos BEs desde o início. Isso decorreu de um acordo político no Congresso Nacional para repartir responsabilidades: à União caberia financiar o BPC, enquanto estados e municípios ficariam com os BEs. Esse acordo, "costurado" na aprovação da Loas, ocorreu antes das reformas fiscais que, nos anos seguintes, reduziram fortemente a capacidade de estados e municípios. Temos, assim, um caso de dependência de trajetória no desenho da política pública. Essa dependência restringiu o financiamento e o papel de coordenação federativa da União, e se tornou, com o tempo, mais severa do que o previsto pelos legisladores.

O tema não deixou de ser debatido desde então. Em 1997, os BEs foram o principal ponto da 42ª reunião do Conselho Nacional de Assistência Social, na qual a discussão foi dominada pela questão do financiamento, em especial da possibilidade de aporte federal. Nesse sentido, o presidente do Conselho questionou se estados e municípios estariam dispostos a arcar com um benefício desse tipo na situação de grande penúria em que se encontram (Brasil, 1997, p. 7-8). O CNAS, entendendo não ter competência para regulamentar esse aspecto, adiou a discussão para um momento futuro.

A partir de 2006, os BEs receberam mais atenção no âmbito federal. Na 62ª reunião da CIT, realizada em junho daquele ano, foi lembrado que a regulamentação nacional de critérios e prazos para a concessão de BEs – já discutida na CIT em 1999 e 2003 – não havia avançado, e informou-se que uma minuta de portaria estava em consulta jurídica. Debateram-se resultados de pesquisa nacional de 2004, com seiscentos municípios, que revelava grande diversidade de implementação: quase duzentos tipos de benefícios foram listados, muitos ligados a outras políticas, como de saúde e de educação. Ressaltou-se que os BEs carregavam o estigma do assistencialismo de forma mais pungente que qualquer outra oferta da assistência social. Na ocasião, foi apresentada nova minuta de portaria, que serviu de base para a Resolução CNAS nº 212/2006 e o Decreto nº 6.307/2007.[5]

4. A Loas original (Brasil, 1993) previa ainda a "possibilidade" de um benefício subsidiário, no valor de até um quarto do salário mínimo, para cada criança de até 6 anos com renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. A previsão é muito similar ao atual Benefício Primeira Infância do PBF. Originalmente, esse benefício foi pensado como uma prestação continuada, antes que o Congresso Nacional alterasse a proposta (Brasil, 1997, p. 16). A redação final não apenas o classificou como eventual como também retirou da Loas a ideia de se tratar de um direito social reivindicável, dizendo apenas que o CNAS "poderá propor" a instituição desse benefício.

5. Como os principais pontos abordados na portaria são repetidos no decreto, optou-se por focar essa segunda normativa.

Após quase quinze anos de relativa inércia, o Decreto nº 6.307/2007 regulamentou os BEs, detalhando suas características e diretrizes. Desde então, normas federais preveem a concessão de BEs para: nascimento; morte; calamidade; falta de meios para suprir necessidades alimentares; falta de documentação; e falta de domicílio – incluindo abandono, violência ou ameaça à vida. Há ainda uma previsão genérica para outras situações.

Em 2011, a Lei nº 12.435/2011, chamada Lei do SUAS, alterou a Loas, adequando-a à nova organização do sistema e incorporando orientações do decreto promulgado em 2007. Entre as mudanças, destaca-se a promoção dos benefícios por vulnerabilidade temporária e calamidade pública, outrora *facultativos* (Pereira, 2010, p. 11-12), ao mesmo *status* legal *compulsório* dos auxílios por nascimento e por morte. Já o critério de elegibilidade, antes definido pela Loas como renda familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo (como no caso do BPC), foi retirado, passando a ser estabelecido por cada ente subnacional, em consonância com a PNAS.[6]

Outra mudança importante se refere aos valores e formas de concessão. A Loas original previa que eles seriam regulamentados pelos conselhos de assistência social dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, seguindo critérios e prazos definidos pelo CNAS. A nova regra estabelece que estados, municípios e o Distrito Federal definam a concessão e o valor dos benefícios, prevendo-os nas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos regulamentados pelos respectivos conselhos de assistência social.

3.1.1 Os BEs previstos na Loas e o caso do Auxílio Emergencial

O auxílio natalidade e o auxílio funeral foram benefícios previdenciários previstos desde os anos de 1930 até a promulgação da Loas.[7] Em 1991, a Lei Orgânica da Previdência Social definiu que ambos os benefícios seriam pagos apenas aos segurados de baixa renda, e somente "até que entre em vigor lei que disponha sobre os benefícios e serviços da Assistência Social" (Brasil, 1991), isto é, a Loas. Antes de se tornarem benefícios previdenciários, ambos os auxílios remetiam a um legado histórico de ofertas públicas e privadas marcadas pela lógica da caridade e do voluntarismo, bem como pela ausência de um estatuto de cidadania próprio.

6. Decreto nº 6.307/2007, art. 2º, IV.
7. Para mais detalhes, ver Bovolenta (2016).

Tal legado é ainda mais presente no caso dos BEs intocados pelos institutos e caixas de aposentadoria e pensão. O benefício eventual mais comum é resultante de situações de insegurança alimentar, e o tipo de oferta mais frequente é a cesta básica – oferta essa em que o legado caritativo e voluntarista é bastante saliente. *Pari passu* a instituição dos BEs pela Loas em 1993, o tema da fome entra com grande força na agenda pública. No mesmo ano foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), enquanto o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida ganhava escala.

Pesquisa realiza pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) em dezembro de 1993 revelou que 21 milhões de pessoas haviam doado alimentos e roupas à campanha. Entre janeiro de 1993 e janeiro de 1994 foram distribuídas quase 8 mil toneladas de alimentos e 430 mil cestas básicas, atendendo a 4 milhões de famílias (Demo e Oliveira, 1995, p.74). Com a implantação do programa Fome Zero e do PBF em 2003, inspirado por boas experiências locais ao longo da década de 1990, o tópico se consolidou como política pública também de responsabilidade do governo federal.

Desde então, a cobertura dos benefícios contidos no PBF evolui de maneira paralela aos BEs, e por vezes sobrepondo-os. O público dos benefícios variáveis à gestante e à nutriz (BVG e BVN) se sobrepõe ao do BEs por nascimento (antigo auxílio natalidade), mas suas intenções são um pouco diferentes. O BE, por nascimento, busca atender a necessidades amplas derivadas do evento em si, inclusive em situações de natimortalidade ou morte da mãe. O BVG e BVN guardam maior relação com necessidades de nutrição e saúde, sendo a oferta dos benefícios condicionada à realização de exames pré-natais e ao acompanhamento do peso e da altura do bebê por equipe da saúde pública. Mais recentemente, o Benefício da Primeira Infância (BPI), que é parte do PBF, passou a atender ao mesmo público do benefício subsidiário previsto na Loas original como oferta facultativa dos estados e municípios.

Ao garantir uma renda no presente e no futuro, o PBF reduz fortemente a insegurança alimentar, no que é auxiliado por outras iniciativas, como o Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ainda assim, mesmo em contextos econômicos favoráveis e com baixa incidência de pobreza extrema, uma parcela da população estará em situação temporária de insegurança alimentar grave (IA grave). Pessoas endividadas, desempregadas e com trabalho informal são mais propensas à insegurança alimentar. (Rede Penssan, 2022).

As emergências e calamidades públicas têm, por sua própria natureza um volume de demanda irregular. Em 2009 foi tipificado o serviço do SUAS voltado à Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) data de 2012. Tais marcos foram atualizados em decorrência da pandemia de covid-19, dando origem a uma norma específica do então Ministério da Cidadania, a Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020.

Também no início da pandemia, a equipe da Secretaria Nacional de Assistência Social buscou averiguar, junto à assessoria jurídica do então Ministério da Cidadania, a possibilidade de serem realizados repasses federais para os fundos municipais de assistência social destinados ao pagamento de BEs. A resposta foi negativa. De fato, a pandemia explicitou como o desenho de política *sui generis* dos BEs são um entrave à sua implementação efetiva, e trouxe à baila, também, uma nova política pública de grande relevância: o Auxílio Emergencial.

No discurso governamental o Auxílio Emergencial não guardou qualquer relação com os BEs. Isso não impediu, entretanto, que, contraditoriamente ao discurso, o Auxílio Emergencial tenha sido classificado como um Benefício Eventual pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, em seu Balanço do Setor Público Nacional. A tabela 1 apresenta o gasto com BEs entre 2017 e 2022, por ente federado. Vê-se que, ao longo dos anos, são os municípios, e não os estados, que arcam com a maior parte do gasto. Já a União passa da não participação para um patamar de gasto 388 vezes maior que estados e municípios somados no ano de 2020.

TABELA 1
Gasto com BEs por ente federado (2016-2023)
(Em R$ milhões)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Municípios	525	580	613	609	1.102	874	636	784
Estados	85	69	67	50	465	79	14	20
União	65	-	-	10	326.037	68.287	8.164	277

Fonte: Brasil (2025).

Essa contradição entre discurso político e prática contábil não é apenas uma tecnicalidade. Ela sinaliza um problema de fundo, que é a falta de clareza sobre o que são os BEs da assistência social e o que os distingue de outras políticas públicas. Isso será discutido na próxima subseção. Merece menção desde já, no entanto, o fato de a relação íntima entre o Auxílio Emergencial e o BEs não ter passado despercebida pelo Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 1.777/2020, apresentado apenas sete dias após a entrada em vigor do Auxílio Emergencial via Lei nº 13.982/2020, propôs a vinculação formal desse auxílio à PNAS, caracterizando-o como um benefício eventual, nos termos da Loas. Vale ressaltar, a esse respeito, que o Auxílio Emergencial foi operacionalizado, em boa medida, à revelia dos canais de pactuação federativa e controle social previstos na PNAS, tendo estados e municípios assumido um papel reduzido em sua implementação. Assim, resta afastada a ideia de que se trata de um problema de natureza puramente "técnica". O que está em jogo é a própria definição do que compõe a assistência social como política pública, e de como seus componentes se relacionam com o sistema como um todo.

Na prática, algo muito similar a um benefício eventual voltado a situação de calamidade pública foi criado, financiado e implementado pelo governo federal. Apenas não se permitiu que ele fosse devidamente nomeado como tal, dada a vedação legal ao financiamento desses benefícios pela União.

Em suma, considerando o período 1993-2023 como um todo, as restrições ao envolvimento da União somaram-se à relativa desatenção aos BEs para gerar um descompasso entre tal benefício e outras ofertas assistenciais. O BPC se consolidou, ampliando sua cobertura da população-alvo e, *pari passu,* os montantes investidos nessa modalidade protetiva. As transferências condicionadas de renda, por sua vez, passaram de experiências locais à política federal, se consolidaram em um único programa e expandiram imensamente seu público. Os serviços assistenciais, ainda que mais vagarosamente e com menos envolvimento federal, também se expandiram significativamente. Já os BEs seguiram, em comparação, relativamente estagnados.

3.1.2 Os BEs como proteção social para vulnerabilidades temporárias

Os BEs ainda carecem de uma definição conceitual mais acurada acerca do que são e a que se destinam. A imprecisão é, em parte, resultado do baixo grau de especificação dos componentes de cada benefício e dos seus critérios de concessão por parte do poder público, bem como da forma pulverizada e fragmentada como tais especificações e critérios são normatizados. Há, potencialmente, um número de regras igual ao

número de benefícios diferentes multiplicado pelo número de Unidades da Federação (UFs) e municípios. Esse cenário prejudica o entendimento do que são esses benefícios pela população, sendo favorável à manutenção de um modelo de política social que o SUAS busca superar, marcado pela falta de regularidade temporal das ofertas e pelo assistencialismo. É o que aponta Barroso (2019, p. 114).

> Embora tenham sido demarcados no escopo dos direitos sociais e responsabilidades do Estado, os Benefícios Eventuais não ganharam uma definição clara e específica nas regulamentações da assistência social. É possível apreender suas características, funções e até mesmo saber em que não se aplicam e o que não pode ser um benefício eventual, mas falta ainda uma definição sobre a sua identidade e natureza. Ou seja, estão nominados, mas não conceituados, sabe-se como se chamam, mas não o que são.

Associada à fragmentação e imprecisão está a falta de clareza operacional sobre critérios e meios de concessão. Isso limita o planejamento orçamentário, a capacidade de exercício do controle social e o grau de exigibilidade do direito (Barroso, 2019; Bovolenta, 2016; Paula, 2010; Pereira, 2010; Freitas e Marco, 2010).[8] Ademais, tal fragmentação possui uma afinidade eletiva com um estilo de implementação igualmente "frouxo", isto é, altamente discricionário, a depender do interesse do governo de ocasião, de suas "folgas" orçamentárias e, com frequência, de seus interesses de formação e manutenção de clientelas políticas (Paula, 2010; Bovolenta, 2013; 2016).

O quadro 1 apresenta quais são as contingências cuja proteção é prevista na Loas (em sua redação atual) e como cada uma dessas contingências é detalhada no Decreto nº 6.307/2007. Em síntese, as situações em que a outorga de BEs é prevista em norma federal são: nascimento; morte; calamidade; falta de meios para suprir as necessidades por alimentação; falta de documentação; e falta de domicílio – incluindo, neste último caso, mas não somente, eventos familiares de abandono, violência e/ou ameaça à vida. Há, ainda, uma previsão genérica de oferta de BEs para outras situações.

8. A esse respeito, a elaboração e publicação das *Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS* (Brasil, 2018) pela Secretaria Nacional de Assistência Social representa um marco importante. O documento oferece subsídios à qualificação do trabalho socioassistencial nos municípios, servindo como referência detalhada e didática para os municípios qualificarem as suas ofertas ao público. O documento inclui orientações sobre a gestão integrada no âmbito do SUAS, coleta de informações, instrumentos de planejamento territorial, financiamento, orçamento, licitações, equipe responsável, modos e locais de oferta, instrumentos de registro e ações emergenciais.

QUADRO 1
Caracterização dos BEs previstos em norma federal

Contingência prevista na Loas	Especificação da proteção ofertada (Decreto nº 6.307/2007)
Natalidade	Necessidades do nascituro.
	Apoio à mãe nos casos de natimortalidade ou morte do recém-nascido.
	Necessidades da família em caso de morte da mãe.
Morte	Despesas de urna funerária, velório e sepultamento.
	Necessidades urgentes da família advindas da morte de um de seus provedores ou membros.
	Ressarcimento no caso de ausência do BE quando este se fez necessário.
Calamidade pública	Situações anormais, causando sérios danos à comunidade afetada, advindas de: baixas ou altas temperaturas/inversão térmica; tempestades; enchentes; desabamentos; incêndios; e epidemias.
Outras vulnerabilidades temporárias	Falta de meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e sua família, principalmente a de alimentação.
	Falta de documentação.
	Falta de domicílio.
	Situação de abandono ou impossibilidade de garantir abrigo aos filhos.
	Perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;
	Outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Elaboração do autor.

A lista não é exaustiva, sendo facultado aos entes subnacionais prever outras contingências em legislação própria. Embora essa flexibilidade seja objeto de elogios por sua capacidade de customizar as ofertas às necessidades e características de cada localidade (Sposati, 2015), a análise exploratória de dezenas de normas subnacionais sugere, na prática, que essas regulamentações são muito similares ao disposto pela União, por vezes repetindo *ipsis literis* trechos da Loas e do Decreto nº 6.307/2007. Considerando que a maioria dessas regras locais foi criada após o esforço federal de regulamentação entre 2006-2009 e como decorrência desse esforço (Bovolenta, 2016; Gomes, 2016a), tem-se um tipo de política pública implementada por emulação (Arretche e Marques, 2020).

Ainda no tópico da caracterização, o box 1 sistematiza quatro atributos essenciais dessa classe de benefícios: a natureza pública da oferta, a vinculação orgânica com o SUAS, seu caráter temporal limitado e os tipos de vulnerabilidades protegidas.

BOX 1
Características essenciais dos BEs

Natureza pública: trata-se de uma política pública instituída em lei e que garante um conjunto de direitos de cidadania. Não deve ser confundida com caridade ou filantropia.
Área de política: é parte integrante do SUAS, isto é, não é uma provisão sob competência de outras políticas públicas como previdência, saúde, educação, integração nacional etc.
Caráter temporário: é um benefício provisório, que oferta proteção social suplementar por tempo determinado e em resposta a evento específico.
Vulnerabilidades protegidas: o benefício é prestado em situações de vulnerabilidade temporária, como aquelas em virtude de nascimento, morte, ou advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, incluindo aqueles decorrentes de desastres e calamidades públicas.

Elaboração do autor.

A natureza pública dos BEs não é trivial, pois remete à um processo de transformação da assistência social no Brasil que ainda se encontra em curso. Nosso longo histórico de prestação assistencial, que tem início por meio das santas casas de misericórdia, e se prolonga no século XX por meio da LBA, é marcado pelo caráter híbrido de suas instituições, que, mesmo quando públicas,[9] ao mesmo tempo, dependiam, ao menos parcialmente, de contribuições voluntárias de particulares.

Ainda se observa no presente esse *modus operandi* híbrido, voluntarista, em que as ofertas prestadas à população são entendidas como um "favor", feitas sem regularidade ou critérios claros. E em nenhuma área da assistência social pós-1988 tal legado se faz tão manifesto como nos BEs. O levantamento nacional sobre os BEs apontou que, para 54% dos dirigentes municipais de assistência social, uma das dificuldades na concessão de benefícios assistenciais era que "é difícil romper com antigas práticas" (Brasil, 2010, p. 36). A literatura especializada, por sua vez, é consensual sobre o fato do legado histórico assistencialista e o clientelismo ainda marcar a oferta de BEs no presente.[10] Não por acaso uma série de normas faz questão de ressaltar o caráter público da oferta – incluindo a portaria publicada pelo MDS em resposta à pandemia, que contém um quadro especificamente para distinguir entre benefício eventual e caridade.

9. Note-se que as misericórdias, embora hoje se constituam como organizações privadas, foram criadas pela então rainha de Portugal em 1498, sendo inseparáveis do projeto colonial português (Franco, 2014).

10. Por exemplo: Pereira (2010, p. 20); Paula (2010, p. 63-64); Bovolenta (2010, p. 26; 37; 43-44; 125), (2013), (2016, p. 130; 136-137; 176), (2017, p. 103); Gomes (2016a, p. 4); (Gomes, 2016b); Santos (2015 p. 21; 37-39); Soares (2016, p. 51; 75); Nanini (2020, p. 9); Mendonça (2015, p. 80; 137); Santos (2020); Soares e Gonçalves (2016, p. 692); Silva (2015, p. 45).

O caráter temporário é um elemento-chave dos BEs. A assistência social distingue entre duas classes de benefício, eventual e continuado, que, por vezes, na previdência social, são referidos como permanente e temporário. Não apenas o BPC mas também as aposentadorias e pensões são benefícios continuados. Já BEs ou temporários são motivados por episódios (eventos). O seguro-desemprego, o auxílio-doença e o auxílio-maternidade são benefícios de tipo eventual. As ofertas do programa Farmácia Popular, por sua vez, podem ser de uso contínuo ou eventual.

O quadro 2 ressalta duas características dos BEs *vis a vis* outros benefícios da seguridade social, apresentando exemplos de benefícios episódicos e continuados da assistência social, da previdência social e da saúde.

QUADRO 2
Tipos de benefícios da seguridade social, por área e caráter temporal, exemplificativo

Área de política	Benefícios continuados	Benefícios temporários
Previdência Social	Aposentadorias Pensões	Seguro-desemprego Auxílio-doença Licença Maternidade
Assistência social	BPC PBF	BEs Auxílio Emergencial
Saúde	Farmácia popular (contínuo)	Farmácia popular (episódico) Órteses, próteses

Elaboração do autor.

Analisemos o arcabouço normativo e o pacto federativo dos benefícios listados. Todos esses benefícios, exceto por um, são regulamentados, em seus aspectos mais importantes, pelo ente federado que o proclama como lei. Riscos sociais cobertos, valores dos benefícios, critérios de elegibilidade, formas de acesso e fontes de financiamento são definidos pela União caso o benefício conste em lei federal, pelo estado no caso de lei estadual e pelo município em caso de lei municipal. A exceção são os BEs, proclamados pela Loas com direito social de alcance nacional e, simultaneamente, de responsabilidade dos estados e municípios.

No quadro dois, observando duas características – caráter temporal e área de política – fica mais claro como os BEs ocupam lugar estratégico no campo da proteção social. A saúde, além de órteses e próteses, oferta medicamentos que, a depender da natureza da doença – isto é da vulnerabilidade protegida –, podem ser

continuados ou temporários. A previdência social, por sua vez, desde seus primórdios, busca cobrir vulnerabilidades temporárias, inclusive aquelas decorrentes da própria dinâmica de produção econômica, como os acidentes de trabalho e o desemprego. Os BEs deveriam, em tese, ofertar proteção frente a uma série de riscos. No entanto, considerando os problemas de subfinanciamento e as barreiras de acesso, na prática, eles não cumprem esse papel com a frequência necessária. Disso resulta uma demanda reprimida por proteção social contra vulnerabilidades temporárias entre a população não coberta pela previdência social.

As quatro contingências listadas na Loas – nascimento, morte, calamidades e vulnerabilidades temporárias – se referem a princípios de classificação distintos e que, efetivamente, se sobrepõem. No texto original da Loas, cabe sublinhar que calamidades públicas eram definidas como uma espécie de vulnerabilidade temporária.

> Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e *nos casos de calamidade pública* (Brasil, 1993, art. 22, § 2º, grifo nosso).

Também não há motivo para ignorarmos o fato de situações de nascimento e morte serem geradoras de vulnerabilidades temporárias. A própria definição legal dos BEs voltados para nascimento e morte elenca as vulnerabilidades a serem protegidas. Na literatura econômica sobre a pobreza, nascimento e morte são comumente entendidos, junto com situações de quebras de safra, de desemprego, a desnutrição etc., como choques econômicos geradores de "armadilhas" – as quais, por sua vez, geram efeitos deletérios de longo prazo para as famílias e os indivíduos, quando não protegidos por alguma rede de proteção social (Barrett, Carter e Chavas, 2019).

Esse entendimento do que são os BEs, condizente com o texto original da Loas, também concorda com a percepção de conselheiros nacionais de assistência social expressa durante a 42ª reunião do CNAS. Para Vandevaldo Nogueira (Brasil, 1997, p. 4), "esse benefício é destinado ao atendimento das necessidades advindas de situações de vulnerabilidade social temporária". Ana Lígia Gomes (Brasil, 1997, p. 9-10), por sua vez, entende que "os benefícios eventuais, como diz a própria palavra, seriam destinados ao atendimento de certas pessoas que passam por situações de vulnerabilidade" e discute se, à época, haveria "uma perspectiva de algum tipo de avanço ou de melhoria nessa proteção a essas pessoas que passam por contingências de vulnerabilidade".

Ana Lígia Gomes voltaria ao tema em uma pesquisa de fôlego encomendada pelo MDS, afirmando que o que difere os BEs das demais ofertas da assistência social "[...] é a sua forma, finalidade, característica e natureza que vai acorrer numa eventualidade, temporária e emergencial" (Gomes, 2016b, p. 21-22). Esse estudo, por sua vez, serviu como principal fonte para a elaboração das *Orientações Técnicas Sobre Benefícios Eventuais no SUAS* pelo MDS, em que os BEs são definidos como "oferta de natureza temporária para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade" decorrentes ou agravadas por eventos inesperados e repentinos (contingências) que causam danos, perdas e riscos (Brasil, 2018, p. 20-21).

Conceitualmente, a vulnerabilidade temporária abarca todos os BEs. Situações de calamidade pública, assim como nascimentos e mortes, são eventos capazes de gerar, ou intensificar, situações de vulnerabilidade para famílias e indivíduos. Dessa forma, entendemos que aquele grupo de BEs reunidos sob o guarda-chuva da vulnerabilidade temporária na Loas são mais bem compreendidos como BEs para outras vulnerabilidades temporárias.

Para além de destacar o fato dos demais BEs também terem por objetivo fornecer proteção social em situações de vulnerabilidade temporária, a adição do termo *outras* sublinha o caráter extremamente diverso das vulnerabilidades agrupadas sob essa classificação. Na próxima seção iremos discutir essa diversidade, com base nos dados reportados pelos CRAS. Discutiremos também, a variedade de situações que motivam a outorga de BEs pelos CRAS em caso de calamidades públicas. Como restará claro, em ambos os casos, as vulnerabilidades protegidas são frequentemente as mesmas.

Em síntese, assim como os BEs em situação de morte, nascimento e calamidade pública, todas as demais contingências previstas também se referem a situações de vulnerabilidade temporária. A vulnerabilidade se caracteriza pelo advento de riscos (ameaça de sérios padecimentos), perdas (perda de bens e de segurança material) e danos (agravos sociais e ofensa) à integridade pessoal e familiar.[11] A compreensão do que são essas vulnerabilidades temporárias e porque cabe à política pública ofertar proteção social nesses casos é fundamental para a compreensão dos BEs – e, consequentemente, fundamental para a compreensão do quão grave é o fato desse importante componente do sistema de seguridade social brasileiro se encontrar em estado de contínuo subfinanciamento, com consequências negativas para a população.

11. Decreto nº 6.307/2007, art.7º.

4 OS BES EM GRANDES NÚMEROS: QUESTÕES DE ACESSO E FINANCIAMENTO

Esta seção analisa e discute a evolução no número de BEs concedidos e a descontinuidade nesses números provocada pela pandemia. Em seguida, comparamos os números de benefícios concedidos e de recursos investidos com aqueles do BPC e do PBF. Por fim, apresentaremos uma primeira estimativa da demanda por BEs.

4.1 Evolução da oferta de BEs (2011-2022)

A tabela 2 apresenta a proporção de municípios que concederam BEs entre 2011 e 2022. Embora todos os tipos de benefícios tenham observado crescimento, seus pontos de partida e de chegada são diferentes. Auxílios por morte e por situação de vulnerabilidade temporária já partiram de um patamar alto (90%) e chegaram a uma quase universalização mesmo antes da pandemia. Os auxílios por natalidade e calamidade pública eram menos comuns e seguem com taxas de cobertura inferiores, mas observaram o maior crescimento em pontos percentuais (p.p.). No caso do benefício por calamidade pública, ao menos, o crescimento de 10 p.p. da cobertura entre 2019 e 2022 aponta a importância das respostas municipais à pandemia, o que será discutido adiante.

TABELA 2
Proporção de municípios que concedem BEs por tipo
(Em %)

Benefício	2011	2015	2018	2019	2020	2021	2022
Auxílio por morte	90	97	97	97	97	98	98
Auxílio por natalidade	56	72	80	81	82	85	87
Calamidade pública	68	73	78	81	87	90	91
Situações de vulnerabilidade temporária	90	93	95	96	96	98	98

Fonte: Censo SUAS. Disponível em: https:// aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.
Elaboração do autor.

Infelizmente não é possível desagregar quais são as vulnerabilidades protegidas pelos municípios para além desses quatro tipos básicos. Apenas para 2011 existe algum detalhamento desse grupo relacionado às secretarias municipais – algo que certamente mereceria ser retomado em edição futura do Censo SUAS. A presença das cestas básicas (85%) e de suplementos nutricionais (leite/dietas especiais, 42%), segunda via de documentos (70%), passagens (66%), vestuário/roupa de cama (59%), construção (41%) e aluguel (35%) eram os BEs mais frequentes à época. Também se

destaca a continuidade de ofertas que deveriam ser da saúde, como fraldas geriátricas (36%), órteses e próteses (27%) e medicamentos (24%).

Mas há dados detalhados para os CRAS, que são a principal unidade de concessão dos BEs. Conforme o Censo SUAS 2022, 91% desses centros concedem outros benefícios por vulnerabilidade temporária. A taxa de concessão nas sedes das secretarias municipais de assistência social é de 63%. A tabela 3 apresenta o que de fato foi ofertado pelos CRAS a título de vulnerabilidades temporárias em 2018, 2020 e 2022. Observa-se a ubiquidade das cestas básicas e similares durante o auge da pandemia: 97% dos CRAS ofertaram esse tipo de benefício em 2020, contra 82% em 2018 e 91% em 2022. Auxílios para retirada de documentação, para transporte e para o pagamento de aluguel também foram frequentemente ofertados.

TABELA 3
Percentual de CRAS que ofertaram BEs em situação de vulnerabilidade temporária, por tipo de oferta
(Em %)

Vulnerabilidade temporária	Ano		
	2018	2020	2022
Alimentação (cesta básica e outros)	82	97	91
Documentação (auxílio/isenção)	54	61	58
Deslocamento/passagens	51	59	57
Pagamento de aluguel/aluguel social	42	51	52
Roupas	17	22	22
Contas de água e luz (pagamento/isenção)	14	19	20
Material de construção	17	20	17
Auxílio gás	10	14	16
Outros	11	10	10

Fonte: Censo SUAS. Disponível em: https:// aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.
Elaboração do autor.

Guardadas as diferenças, caso a caso, vemos um aumento muito significativo na prevalência dos mais variados tipos de benefício entre 2018 e 2020. Ao incluirmos 2022 na análise, porém, o que se observa não é um retorno ao patamar pré-pandemia, mas sim uma quase manutenção do nível atingido em 2020. Uma conta simples permite ilustrar essa conclusão: considerando as nove categorias citadas na tabela 3, para 2018 temos que, em média, 33,1% dos CRAS ofertavam cada tipo de benefício. Em 2020, 39,2%; e em 2022, 38,1%.

4.2 O impacto da pandemia de covid-19

A pandemia resultou em um aumento expressivo no rol de BEs concedidos em situações de calamidade, no número absoluto de benefícios concedidos e no montante de recursos alocados para tanto. Em 2020, 89% dos municípios concederam BEs em decorrência direta da pandemia de covid-19. Esse número chegou a 97% em 2022, segundo o Censo SUAS. Nesse mesmo ano, mais de três quartos dos municípios se responsabilizaram pela organização e/ou distribuição de doações privadas, e 13,6% coordenaram a ação de voluntários.

A tabela 4 apresenta a frequência de uma série de BEs concedidos pelos CRAS em situação de calamidade pública. Merece destaque o aumento expressivo na oferta de benefícios alimentares, bem como de itens de limpeza e higiene, entre 2017 e 2020.

TABELA 4
Percentual de CRAS que ofertaram BEs em situação de calamidade pública, por tipo de oferta

	Calamidade pública		
	2017	2020	2022
Alimentação (cesta básica e outros)	48	71	73
Pagamento de aluguel	-	42	49
Documentação (auxílio/isenção)	-	45	48
Material de limpeza e higiene	25	45	45
Deslocamento/passagens	-	40	43
Roupas de cama	30	34	41
Colchões/colchonetes	29	31	37
Roupas	23	24	29
Água	18	17	23
Material de construção	-	19	20
Contas de água e luz (pagamento/isenção)	-	14	16
Auxílio gás	-	11	14
Outros	12	7	6

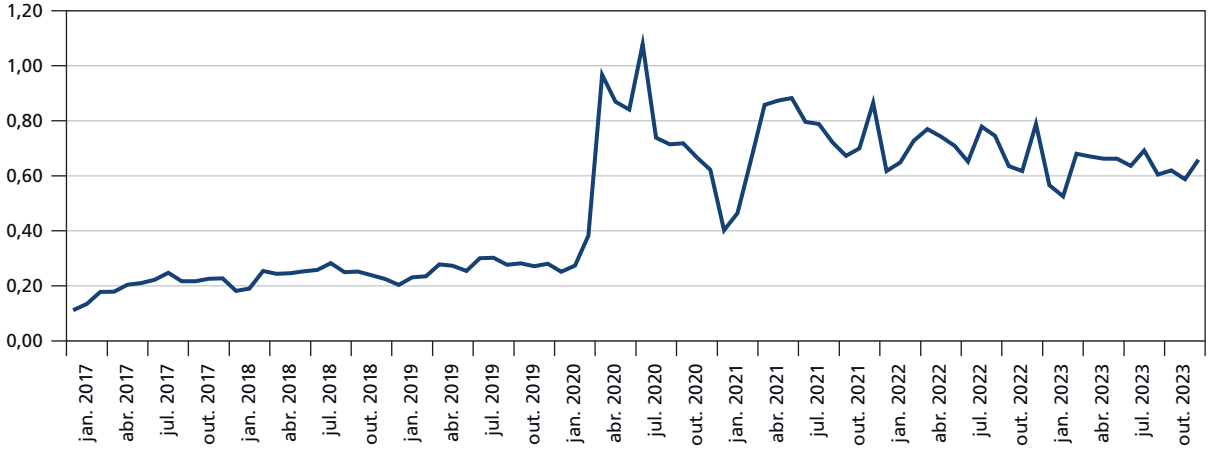
Fonte: Censo SUAS. Disponível em: https:// aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.
Elaboração do autor.

Os BEs voltados para calamidades aumentaram sua prevalência significativamente no primeiro ano da pandemia. Ao contrário do caso anterior, ao compararmos 2020 e 2022 o que vemos não é uma leve queda nessa prevalência, mas uma continuidade do crescimento. Seguindo a mesma métrica, considerando as sete categorias da tabela 4

com dados para todos os anos, incluindo outros, para 2017 temos que, em média, 26,4% dos CRAS ofertavam cada tipo de benefício. Em 2020, foram 32,7%; e em 2022, 36,3%.

Esses dados fornecem um panorama do fenômeno. Tanto os dados gerais, municipais, quanto aqueles mais detalhados, desagregados por CRAS, são, contudo, indicadores de cobertura territorial, e não de cobertura populacional. Para nos aproximarmos de uma análise de cobertura populacional, o melhor indicador disponível é o número benefícios concedidos. Infelizmente, também não temos dados desse tipo em nível municipal; apenas para os CRAS. A evolução no número de BEs outorgados por esses equipamentos da proteção social básica (gráfico 1) demonstra não apenas um aumento estrondoso no número de BEs concedidos nos primeiros meses da pandemia mas também uma descontinuidade entre os períodos pré e pós-pandemia.

GRÁFICO 1
Número de BEs ofertados nos CRAS por mês
(Em milhões)



Fonte: Censo SUAS. Disponível em: https:// aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.
Obs.: Foram utilizados os dados originais do RMA. Utilizar a filtragem de *outliers* realizada pelos gestores do sistema geraria, nesse caso específico, uma subestimação da descontinuidade causada pela pandemia de covid-19, que elevou o padrão de oferta de BEs para um patamar inédito.

Apesar de uma brusca queda no volume de ofertas entre julho de 2020 e janeiro de 2021, esse volume voltou a crescer no período subsequente, apresentando o que parece ser um novo patamar de equilíbrio. Foram entregues mensalmente, em média, 256 mil BEs entre fevereiro de 2018 e fevereiro de 2020. Entre fevereiro de 2021 e fevereiro de 2023, por sua vez, a média foi de 712 mil, o que representa um aumento de 178% entre os dois períodos comparados. O mesmo patamar se observa

Outra forma de apreender essa mudança quantitativa é por meio dos coeficientes de correlação (r) e determinação (r^2) de Pearson. A correlação entre a variável *tempo* (mês) e o número de benefícios concedidos entre 2017 e 2023 é de 0,8 (ou 80%), do que resulta um r^2 de 0,64. A correlação é alta, e poderia ser ainda maior se, em vez de um modelo linear simples, considerássemos também a descontinuidade na trajetória em março de 2020 e o efeito das idas e vindas do Auxílio Emergencial ao longo do período subsequente sobre as taxas de pobreza e, por aproximação, de demanda por BEs.

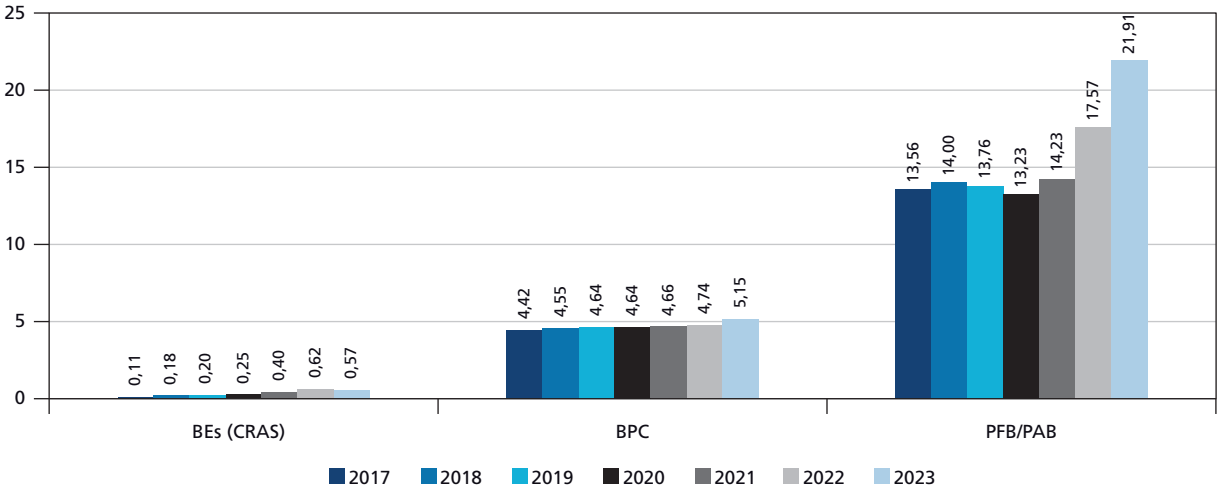
Não é o objetivo deste texto explorar em profundidade as causas desse aumento, que mereceria um estudo específico. Podemos, no entanto, formular, desde já, duas hipóteses. A primeira é que o agravamento da questão social, que se revela na elevação das taxas de pobreza e de insegurança alimentar, é responsável pelo aumento. Essa hipótese, de aumento da demanda, não parece explicar a manutenção de um alto patamar em 2023, mas não se pode descartar a possibilidade de que esse patamar caia em anos vindouros à medida que o cenário socioeconômico melhore. A segunda hipótese é que o choque provocado pela pandemia gerou uma mudança institucional profunda, ampliando as capacidades estatais locais, mudança que permaneceria no presente como legado das respostas públicas adotadas à época. Para o caso dos benefícios concedidos por calamidades públicas, ao menos, essa hipótese parece bastante provável.

Em suma, a primeira hipótese sugere que o novo patamar não deveria permanecer em caso de melhora do cenário socioeconômico. Já a segunda hipótese sugere que o legado da pandemia envolveu um aumento substancial nas capacidades estatais dos entes responsáveis pela gestão desses benefícios. Sendo assim, mesmo com uma melhoria do cenário socioeconômico, o hipotético novo ponto de equilíbrio veio para ficar. Obviamente, as duas hipóteses não são exclusivas. O cenário futuro mais desejável comportaria, simultaneamente, uma outorga de BEs – que, na média, é maior que no período anterior, devido à ampliação da capacidade estatal, mas também sensível às alterações no contingente de pessoas que deles necessitam.

4.3 Breve comparativo da oferta e gasto com BEs e outros benefícios assistenciais

O gráfico 2 apresenta o número de benefícios assistenciais concedidos por tipo, nos meses de janeiro, entre 2017 e 2023. Apesar do crescimento desde o início da pandemia, os BEs ainda são uma parcela muito pequena do conjunto de benefícios assistenciais ofertados quando comparado ao BPC e ao PBF.

GRÁFICO 2
Benefícios assistenciais concedidos para o mês de janeiro de 2017 a 2023, por tipo
(Em milhões)



Fonte: Brasil (2024b; 2024c; 2024d).

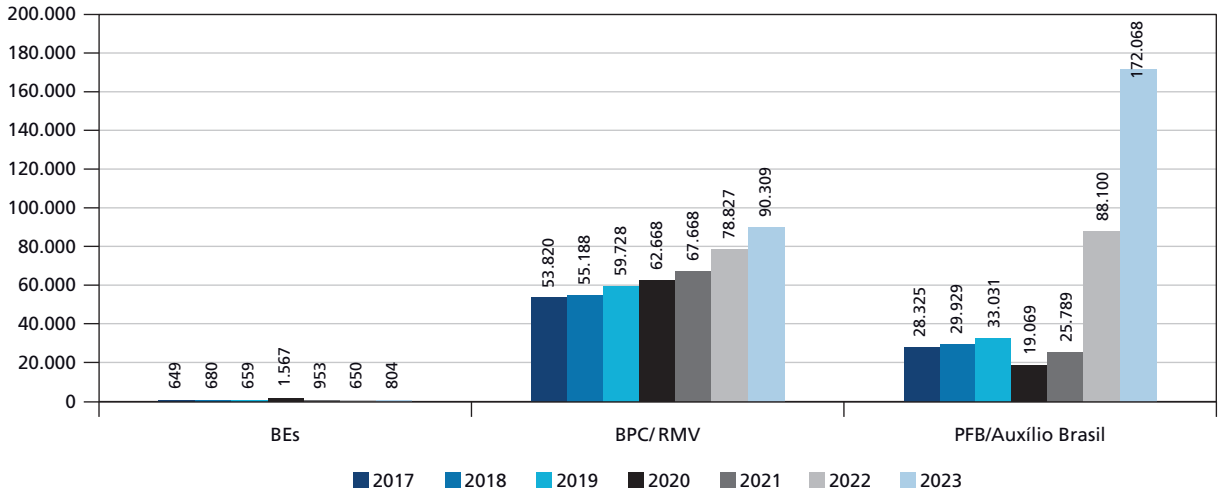
Para o PBF/Auxílio Brasil, o número corresponde à quantidade de famílias beneficiárias[12] e, para os BEs, o número corresponde apenas aos benefícios concedidos pelos CRAS. Ainda que nem todos os BEs estejam computados no gráfico, e sim apenas os concedidos nos CRAS, a predominância desse equipamento na concessão de BEs, somada à grandeza da distância para os números do BPC e do PBF, nos permite observar a discrepância dos BEs *vis-à-vis* outros benefícios assistenciais, mesmo na ausência de números mais precisos. Em janeiro de 2023 o volume de BEs concedidos nos CRAS foi dez vezes menor que o de BPC; e 42 vezes menor que o número de famílias beneficiadas pelo PBF. Em janeiro de 2020, a diferença era de 18 vezes (BPC) e 53 vezes (PBF).

A disparidade em termos de benefícios concedidos se reflete também em termos de gasto social. O gráfico 3 apresenta a despesa com benefícios assistenciais concedidos entre 2017 e 2023, por tipo. Para os BEs, foram considerados os gastos informados pelos estados e municípios ao Tesouro Nacional (Brasil, 2025). Os dados do Tesouro sobre gastos federais agregam BPC e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), mas a RMV corresponde a menos de 2% do montante (Brasil, 2024e) e não altera a análise.

12. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bgmxl05Kv2rmg2a19ZW51ZmymaX6JaV2JlmCbb2CNrMmlsKyamembs61ojMfGpt2slLysiJqdtKiftJ%2BuuqqSkpyZy6mmwraIp7G1WKvtnbKtp4%2B9wGTJrZjQ7ryVm3pwoNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwv6uRvMCjzKOS.

São agregados também os gastos com o PBF e o Auxílio Brasil. A aparente queda neste último grupo de benefícios em 2020 e 2021 é resultado do Auxílio Emergencial.

GRÁFICO 3
Gasto com benefícios assistenciais entre 2017 e 2023, por tipo de benefício
(Em R$ milhões)[1]



Fonte: Brasil (2024c; 2024e, 2025).
Nota: [1] Valores correntes.
Obs.: O valores para BEs se referem apenas aos gastos de estados e municípios.

A despesa com BEs em 2019 foi cinquenta vezes menor que a com o PBF, e noventa vezes menor que com o BPC/RMV. Em 2022, a diferença de gasto chegou a 121 vezes (BPC/RMV) e 136 vezes (Auxílio Brasil). É importante ressaltar, entretanto, que há um problema de subnotificação dos dados de estados e municípios no Finbra, e esse problema é tanto maior quanto mais recentes forem os dados. Infelizmente não existe outra fonte de dados comparável que separe os BEs de outros benefícios. Assim, novamente, nem todos os BEs estão computados no gráfico. O problema, nesse caso, não é a fonte da informação, pois são os municípios que informam o dado ao Tesouro, mas sim a aparente subnotificação dos mesmos quando comparados ao gasto com BEs e programas de transferência de renda reportados pelos fundos municipais de assistência social (FMAS) via Censo SUAS. Como não é possível separar programas de transferência de renda e BEs no Censo Suas, optou-se por utilizar os dados oficiais tais como divulgados pelo Balanço do Setor Público Nacional.

Estudos futuros poderiam buscar formas de agregação dos dados do Censo Suas em conjunção com os dados de programas de transferência de renda presentes no

Finbra e as informações relativas à concessão de BEs no RMA e no Censo Suas para melhor estimar o real valor dos gastos com BEs no Brasil. O assunto é de grande importância, e seria desejável que os Censos Suas no futuro destrinchassem esses dois tipos de benefícios. Não obstante, para os objetivos deste artigo, é suficiente afirmar que foi realizada uma análise exploratória dos dados reportados pelos FMAS, a qual sugere que, mesmo considerando BEs somados aos programas de transferência de renda, a disparidade em relação com o BPC e o PBF permanece altíssima.

Por certo, essa disparidade não pode ser tomada em seu todo como um indicativo de falha de cobertura dos BEs. Afinal, os recursos alocados a eles devem corresponder não ao montante de recursos destinados a políticas de garantia de renda com objetivos e desenhos diferentes, mas à demanda por BEs em si. Esse será o tópico da próxima subseção.

4.4 Demanda por BEs

Em que medida essas diferenças no número de benefícios concedidos e de despesas executadas são realmente um problema? Não seria possível que os BEs sejam menos concedidos porque, simplesmente, têm um público-alvo pequeno quando comparado ao BPC e principalmente ao PBF? Afinal, a diferença quantitativa entre o número de beneficiários do BPC e do PBF reflete o público-alvo mais restrito do primeiro em comparação com o segundo. Isso não constitui um problema em si.

Para responder à questão temos que considerar tanto a oferta quanto a demanda por BEs, cotejando, dessa forma, a sua cobertura entre a população-alvo. A literatura sobre BEs não traz resposta, entretanto. De fato, ela é pouco abordada. E, quando o é, tende a se basear em estudos de caso em que o pesquisador comparou o número de solicitações e de ofertas de BEs (principalmente cestas básicas) em um município ou mesmo em um único CRAS. Ainda que esses estudos tenham a sua validade – entre outras coisas, eles confirmam que o subfinanciamento da política é uma questão comum a várias localidades –,falta-lhes abrangência nacional.

A única exceção nas fontes pesquisadas é uma pesquisa amostral com coordenadores de 475 CRAS, 138 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 21 Centros de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centros POP), que mostrou serem os BEs: i) um motivo frequente para as pessoas procurarem a unidade assistencial (78% dos casos, sendo 86% considerando

apenas os CRAS); e ii) o motivo *mais* frequente em 15,5% das unidades pesquisadas (18% considerando apenas os CRAS). De fato, no caso dos CRAS, os BEs eram o segundo motivo mais frequente, à frente até mesmo dos serviços prestados no próprio local (Natalino *et al*., 2016). Mas cabe notar que esse tipo de dado é apenas um indicador indireto da demanda. Ele é útil para se captar a escala da sua magnitude em termos dos recursos humanos envolvidos no processamento dessa demanda, mas não mais do que isso.

A tabela 6 apresenta, para os anos de 2018 e 2022-2023, uma estimativa da demanda para quatro tipos de BEs – por nascimento, por morte, por insegurança alimentar grave e por ausência de moradia. Apresenta, ainda, os custos estimados para o atendimento dessa demanda. Espera-se, com esse primeiro esforço de análise, estimular que estudos futuros aprofundem, critiquem, ampliem e aprimorem os resultados aqui apresentados.

A escolha por esses quatro tipos e não outros é motivada pela relevância das vulnerabilidades cobertas, mas, também, pela disponibilidade de dados. Adotou-se como valor do benefício alimentar o custo médio da cesta básica em 2018 e 2023.[13] No caso do benefício de moradia, o valor é de R$ 800, que corresponde ao componente aluguel, orçado pelo Guia Brasileiro de Moradia Primeiro em 2022 (Brasil, 2022, p. 62). Em ambos os casos os valores foram atualizados para julho de 2025 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Para o caso dos auxílios por natalidade e morte, o valor unitário é de R$ 600, correspondente ao valor mínimo mensal atualmente concedido pelo PBF.

Em termos agregados, eventos de nascimento e morte são relativamente previsíveis – ainda que a pandemia tenha alterado essa previsibilidade de forma substancial. Aqui utilizamos como base as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2022. Uma questão mais difícil de definir *a priori* é se o público-alvo dos BEs por nascimento e morte são apenas os mais vulneráveis – vulnerabilidade que é definida a partir da renda familiar. Esse é o critério utilizado tanto pelo PBF quanto pelo BPC. Boa parte da literatura sobre BEs sugere que esses critérios são muito restritivos, e que se deve adotar o princípio constitucional de conceder assistência social a todos que dela necessitarem. O problema, nesse caso, seria como definir necessidade que não por algum tipo de teste de meio.[14]

13. Disponível em: https://www.dieese.org.br/cesta/.

14. Uma solução comum para esse problema no âmbito local é adotar a entrevista realizada por profissional da assistência social como forma de captar a situação de forma mais acurada.

Para fins do exercício aqui proposto, a tabela apresenta o número de mortes estimado pelo IBGE, ponderado pela proporção da população com renda de até um quarto do salário mínimo e inscrita no Cadastro Único (cerca de 37,5% do total).[15] Para o caso dos nascimentos, utilizou-se como aproximação o número de crianças de 0 a 4 anos incompletos em famílias beneficiárias do PBF dividido por quatro.

No caso da insegurança alimentar, utilizamos os dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) referentes a 2018 e 2023 (IBGE, 2024). São considerados apenas os casos de insegurança alimentar grave. Seria entregue um benefício alimentar para cada família que vivenciou ao menos uma situação de insegurança alimentar grave nos últimos três meses antes da pesquisa. Para a taxa anual, simplesmente multiplicamos o valor por quatro. Seria possível argumentar que o mais correto seria entregar um benefício alimentar para cada um dos três meses, e/ou alargar os casos cobertos para situações de insegurança alimentar moderada, mas optamos por apresentar uma estimativa menos ambiciosa. Ademais, com isso, não ignoramos o fato de o PBF ser, em si, motivado pelo combate à insegurança alimentar; apenas apontamos que os resultados da Ebia são computados também incluindo pessoas que recebem o Bolsa Família e estão, ainda assim, em insegurança alimentar grave.

Para o caso da ausência de moradia, novamente temos mais de um estimador possível, a depender de quão abrangente é a nossa definição. No limite superior, poderíamos incluir todo o déficit habitacional brasileiro, calculado pela Fundação João Pinheiro. Nesse caso, teríamos uma situação em que a política de habitação de interesse social ficaria em larga medida subsumida à política de assistência social. Adotamos um critério muito menos ambicioso, que considera apenas aquelas pessoas que estão em situação de rua, com a concessão de doze benefícios mensais.

Os dados apresentados na tabela 5 não têm por objetivo encerrar a discussão sobre o déficit de cobertura dos BEs com números inquestionáveis. Simplesmente não temos informações suficientes para chegarmos a conclusões categóricas sobre o assunto. Mas eles deixam claro o quão distante estamos de termos uma taxa de cobertura aceitável, mesmo utilizando critérios de elegibilidade razoavelmente restritivos.

15. Não nos escapa o fato de que, dada a diferença entre a pirâmide etária das pessoas cadastradas no Cadastro Único e a pirâmide etária da população como um todo, é provável que o número de mortes cobertas seja menor que o estimado. Entretanto, os dados do Cadastro Único para 2022 apresentaram problemas relacionados à morte de pessoas cadastradas e, por isso, não foram considerados no cálculo.

TABELA 5
Estimativa da demanda por BEs e do custo em atendê-la, por tipo contingência

Contingências	Demanda		Custo anual (R$ milhões)	
	2018	2022-2023	2018	2022-2023
Nascimentos em famílias com renda de até um quarto do salário mínimo *per capita*	1.214.284	1.369.986	728,6	822,0
Óbitos em famílias com renda de até um quarto do salário mínimo *per capita*	379.412	403.001	227,6	241,8
Casos de insegurança alimentar grave	3.310.811 (x4)	3.204.000 (x4)	7.216,4	9.398,0
Pessoas em situação de rua	184.789 (x12)	281.472 (x12)	2.012,5	3.065,5
Total	**17.054.408**	**17.966.651**	**10.185,1**	**13.527,2**

Elaboração do autor.

Considerando apenas as quatro vulnerabilidades listadas, 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 (Brasil, 2024b, 2025). 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.

5 CONDICIONANTES DA DIVERGÊNCIA DE TRAJETÓRIA DOS BES

Tendo sido visto na seção 4 que os BEs são ofertados em muito menor quantidade que outros benefícios assistenciais e que sua cobertura da população-alvo é baixa, esta seção se inicia apontando a conexão desses aspectos quantitativos com a discussão sobre a trajetória institucional dos BEs em perspectiva comparada realizada na seção 3. Enfatizamos a relação entre modelos de gestão descentralizada e fontes de financiamento com a efetividade das políticas públicas, e apresentamos por que a ausência de uma maior solidariedade federativa é particularmente gravosa no caso dos BEs. Em seguida fazemos uma curta análise sobre desigualdades na oferta de BEs por meio do teste de duas hipóteses: que a oferta de BEs é uma função da demanda pela população, e que ela é uma função da capacidade econômica de ofertá-los. A terceira e última subseção, por sua vez, amplia o escopo da análise, discutindo quais soluções

de política pública foram, nas últimas décadas, capazes de reverter ou mitigar as contradições entre descentralização política e centralização fiscal que marcaram os anos de 1990. Apontamos como essas contradições seguem presentes no caso dos BEs e como essa presença é resultado de uma *path dependency*. E, por fim, analisamos um conjunto de avanços e desafios do SUAS arrolados por Soares e Cunha (2016). Mostramos como, na questão dos BEs, os elementos institucionais que ancoraram os avanços observados no SUAS não estão presentes, enquanto os desafios são ainda mais agudos.

5.1 Descentralização, políticas sociais e solidariedade federativa: um caso divergente

As redemocratizações que marcaram o final do século XX foram, com frequência, acompanhadas por processos de descentralização política. O debate brasileiro dos anos 1980-1990 acerca da descentralização decorria, ao menos em algumas de suas vertentes mais poderosas politicamente, aliado à discussão em torno das privatizações (Affonso, 1998, p. 695). A redução do tamanho e do papel do governo central foi uma força motriz importante da descentralização. Por vezes, entendeu-se a descentralização como panaceia geradora de competição intergovernamental e, por esse mecanismo, maior eficiência no setor público.

Ocorre que as relações federativas entre governos devem ser organizadas, via de regra, não para fomentar competição mas, sim, a cooperação. A descentralização administrativa deve vir acompanhada por instrumentos de política pública nos quais o governo central assume novas funções regulatórias e coordenativas essenciais. Caso contrário, tem-se o cenário geral observado nos primeiros anos pós-Constituição: uma espécie de "*descentralização por ausências* na qual a União recuou e os estados e os municípios assumiram de forma desigual e atabalhoada as competências sociais" (Soares e Cunha, 2016, p. 89).

Em suma, a descentralização se fez acompanhar por certos impasses importantes. Focando o caso brasileiro, vale ressaltar dois impasses. Primeiro, a pouca atenção dada a mecanismos coordenativos de âmbito nacional. Segundo, a desatenção às desiguais capacidades financeiras e administrativas dos entes federados (Arretche, 1997; Soares e Cunha, 2016; Affonso, 1998; Fagnani, 1999).

A efetivação do papel regulatório e coordenativo pelo governo federal enfrenta obstáculos políticos importantes. Alguns atores têm interesse em manter a política pública sem critérios claros de cooperação federativa. Isso permite aos governos

privilegiar aliados da forma que lhes parecer mais conveniente. E nem sempre o governo central se mostra capaz de fazer a regra valer na prática dos governos locais. Assim, quando se analisa determinada ação regulatória, há que se distinguir entre o dito e o feito, entre o ato regulatório e os resultados do ato regulatório em termos de adesão.

Observamos uma maior adesão de estados e municípios quando as novas regras de cooperação federativa foram acompanhadas de linhas de financiamento e repasse de recursos que incentivassem a adesão dos governos locais. O sucesso do modelo fundo a fundo, em que a descentralização de recursos ocorre pelo repasse direto de recursos de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, se explica, em parte, pela própria heterogeneidade da federação brasileira e da marca distintiva dessa heterogeneidade: a desigualdade econômica entre os entes federados. Arretche (2000, p. 70 *apud* Bovolenta, 2016, p. 166) detalha esse quadro, apontando que uma característica estrutural de nossa federação é a "existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais". Sem o estabelecimento de alguns padrões regulatórios e de compensações fiscais, a oferta dos serviços públicos se faz marcada por uma grande desigualdade na sua prestação a depender do território em que esse serviço fosse prestado.

Sendo assim, não é de se estranhar que a redução das desigualdades educacionais, por exemplo, passe pelo estabelecimento de um fundo educacional (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb) capaz de definir, entre outras medidas, um piso salarial nacional para os professores da educação básica. Sem ele, tem-se um sistema público de reprodução intergeracional das desigualdades em que os estados e municípios mais pobres – menos capazes de financiar uma educação de qualidade – devem responder, com recursos próprios, à demanda por educação de qualidade de uma população marcada pela baixa escolaridade e baixo nível socioeconômico dos pais. Lógica similar se aplica para o cofinanciamento federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e muitas outras políticas públicas em que demandas e capacidades locais nem sempre estão bem alinhadas.

Se a questão da desigualdade federativa é premente nas políticas sociais, ela o é ainda mais no caso da assistência social. Não faz sentido esperar que os municípios mais pobres, que, em geral, contêm muitas famílias e indivíduos em vulnerabilidade, mas pouco arrecadam, sejam capazes de financiar, por meios próprios, o mesmo nível de serviços e benefícios assistenciais que os municípios ricos. No primeiro caso, temos uma

alta demanda por assistência e uma baixa capacidade de oferta. No segundo, temos exatamente o oposto: pequena demanda por assistência e alta capacidade de oferta.

O problema se agrava ainda mais quando falamos de uma política protetiva para vulnerabilidades temporárias. Estudos sobre a implementação dos BEs relatam que uma das maiores dificuldades das prefeituras é estimar o quanto de recursos será necessário reservar para eles. Em última instância, planejar para contingências é mais difícil que planejar para eventos previsíveis – e onde o recurso é mais escasso, há menos espaço no orçamento. Desse modo, parece mais racional termos algum tipo de *pool* ou fundo, constituído pelos recursos de mais de uma localidade, capaz de cobrir essas contingências, tal como já acontece no âmbito dos diversos fundos nacionais setoriais, bem como nos casos em que a União é a responsável direta pelo financiamento.

Em situações de calamidade pública tem-se um cenário ainda mais perverso. Um sistema de proteção social capaz de mitigar os efeitos desses eventos sobre a população deverá necessariamente envolver um grau maior de solidariedade federativa. Não faz sentido que um município afetado por um desastre seja o principal ente a financiar benefícios aos desassistidos. A região afetada é sujeita a um choque socioeconômico que esgaça as capacidades locais de oferecer auxílio aos que dele necessitam. Enchentes, deslizamentos de terra, estiagens prolongadas e outros fenômenos dessa natureza demandam atenção emergencial, que pode demandar recursos superiores aos disponíveis no fundo municipal.[16]

Segundo o Sexto Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Pörtner *et al*., 2022, p. 56-60), é esperado que, em decorrência do aquecimento global, se aumente a frequência e a severidade de eventos extremos como secas, enchentes e incêndios; que esse aumento resulte em redução do tempo disponível para recuperação dos ecossistemas, o que terá consequências negativas para a segurança alimentar; que, em regiões caracterizadas por um alto nível de vulnerabilidade humana, essas consequências aumentem a incidência de "armadilhas de pobreza"; e que se reduza a qualidade nutricional disponível e o acesso a uma dieta balanceada, com aumento da desigualdade nutricional e da desnutrição.

Significa dizer que as projeções indicam que situações de calamidade pública tendem a aumentar, e que elas tendem a gerar uma série de vulnerabilidades, inclusive

16. Não por acaso, é frequente que calamidades motivem, além de ações públicas, ações privadas originadas de outras localidades do país, incluindo tanto a ação de indivíduos quanto de organizações que buscam prestar socorro.

de ordem habitacional e nutricional, pressionando os sistemas de proteção social existentes. Embora o tópico não seja tradicionalmente incluso no conjunto dos chamados riscos sociais clássicos, desde os anos de 1980, os desastres ambientais e a mudança climática vêm sendo discutidos como consequências da nova "sociedade de risco", que aumenta a mobilidade dos riscos e colapsa as fronteiras oficiais, demandando novas formas de proteção social (Beck, 1986, 2015, p. 178-179).

Entendemos que a solução dos problemas de subfinanciamento dos BEs passa, portanto, pela introdução de um instrumento de solidariedade entre os entes federados. É essa a lógica que rege o Fundeb, assim como o cofinanciamento federal do SUS e de muitas outras políticas.

O mesmo ocorre no caso dos serviços prestados pelos centros municipais de assistência social, como os CRAS, os CREAS, os Centros de Convivência e os Centros Pop, que são cofinanciados por meio de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). É verdade que, no âmbito do SUAS, o montante repassado pela União representa uma parcela menor do total do gasto em serviços (Sposati, 2015). Por outro lado, a maioria absoluta do financiamento da área em termos globais se dá por meio de benefícios pagos diretamente pela União aos cidadãos.

Tratando especificamente dos benefícios assistenciais, a solidariedade federativa está presente no financiamento do BPC e do PBF. De fato, no caso desses benefícios a solidariedade federativa é ainda maior. Existem diferenças relevantes de gestão do BPC (centralizado, operado por autarquia federal) e do PBF (descentralizado, operado pelos municípios). Mas, independentemente dessas diferenças administrativas, o crucial é notar que, em ambos os casos, os benefícios em si são inteiramente financiados com recursos da União. O quantitativo ofertado em cada localidade corresponde à demanda pelo mesmo naquela localidade, não guardando relação com a capacidade arrecadatória do município ou mesmo do estado. Consequentemente, o efeito na redução das desigualdades é muito elevado. O mesmo não ocorre no caso do BEs.

5.2 Desigualdade federativa na oferta e na demanda por BEs

Uma forma de captar em que medida a capacidade de oferta pelos municípios e a demanda por parte da população afetam o número de BEs concedidos é, em vez de comparar uma mesma unidade territorial ao longo do tempo, comparar, em dado momento, unidades territoriais com capacidades de oferta e demandas por benefícios diferentes. Compreender se o número de BEs entregues é resultado da

necessidade/demanda ou da capacidade em ofertá-los é particularmente relevante, pois, como já exposto, o modo *sui generis* de financiamento e coordenação federativa desse tipo de benefício é um fator explicativo para sua trajetória divergente em termos de cobertura.

A tabela 6 apresenta a correlação ordinal de Spearman, representada pela letra grega ρ (rho), e o respectivo teste de significância estatística (Sig.) entre oferta efetiva, medida via quantitativo de BEs concedidos pelos CRAS de cada município, e duas variáveis explicativas concorrentes, uma relacionada à demanda e outra à capacidade de oferta. Como *proxy* da demanda por benefícios usamos o percentual de pessoas com renda *per capita* de até meio salário-mínimo no município, obtida via Cadastro Único. Como *proxy* da capacidade de oferta utilizamos o produto interno bruto (PIB) *per capita*, informado pelo IBGE. Para o ano de 2023 foi necessário utilizar o PIB *per capita* e a população residente em 2021.

Seria certamente possível expandir a análise e, por exemplo: incluir dados estaduais; conjugar informações do Finbra às dos fundos municipais e estaduais de assistência social; testar outros indicadores de capacidade econômica, como a receita pública municipal e estadual; ou de capacidade estatal, como a estrutura física e os recursos humanos disponíveis; e testar modelos estatísticos mais sofisticados. No entanto, o objetivo aqui foi tão somente testar as duas hipóteses concorrentes e observar a *direcionalidade* da correlação, adotando uma estatística ordinal, mais robusta e menos dependente de pressupostos de distribuição dos dados. Se o objetivo fosse medir com maior precisão a *magnitude* (ou força) da correlação, testes mais sofisticados poderiam produzir melhores resultados nesse quesito, ao custo de uma menor robustez.

TABELA 6
Correlação entre a oferta de BEs, taxas de pobreza e capacidade financeira dos municípios

Variável	N	% da população com renda *per capita* de até meio salário mínimo		PIB municipal *per capita*	
		Correlação (Rho)	Sig.[1]	Correlação (Rho)	Sig.[1]
BEs concedidos (2019)	5.251	-,10	,000	,16	,000
BEs concedidos (2021)	5.250	-,06	,000	,12	,000
BEs concedidos (2023)	5.286	-,10	,000	,18	,000

Elaboração do autor.
Nota: [1] As colunas Sig. reportam o p-valor do teste da hipótese nula de que rho = 0 (ausência de associação monotônica).

Como se observa, a oferta de BEs está, *ceteris paribus,* positivamente correlacionada com a capacidade financeira do município, mas negativamente associada com a demanda da população nele residente. A correlação é fraca, mas consistente e estatisticamente significativa para ambas as variáveis antes, durante e depois da pandemia. Em todos os anos o cidadão tinha maior probabilidade de receber um BE caso habitasse em um município relativamente rico, e menor probabilidade caso habitasse em um município com taxa relativamente alta de pobreza. Esse resultado é o oposto do que seria desejável, e aponta para um grave problema de falta de solidariedade federativa no combate às desigualdades sociais e regionais. Vale salientar que esse combate se caracteriza como um objetivo fundamental do modelo republicano e federativo, conforme o artigo 3 da CF/1988l.

5.3 Descentralização por ausências, conflito distributivo e dependência da trajetória

Além da questão da solidariedade federativa no financiamento de políticas sociais, há a questão dos montantes de recursos sob responsabilidade de cada um dos três níveis da federação. Nesse aspecto, o subfinanciamento dos BEs é resultado dependente de sua trajetória, e do contexto político-econômico em que foi regulamentado. O momento de aprovação da Loas, dezembro de 1993, foi particularmente infeliz para a implantação do BEs, pois o cenário até aquele momento sinalizava na direção de um incremento da capacidade fiscal dos estados e municípios. O período 1980-1993, marcantemente descentralizador tanto em termos políticos quanto econômicos, observou o percentual de participação dos municípios nos recursos públicos disponíveis passar de 9% para 16%, e dos estados de 22% para 26%; reduzindo-se, portanto, a participação da União de 69% para 58% (Affonso, 1998). O período posterior, contudo, observou a reversão desse quadro, o que restringiu o campo de ação orçamentária dos executivos locais.

Além da reversão da tendência descentralizadora no campo fiscal, a Loas foi aprovada previamente aos chamados mínimos constitucionais, que determinam um piso de gastos em saúde e educação por parte dos executivos federal, distrital, estaduais e municipais. A instituição dos mínimos constitucionais representa parte importante do processo de reversão da descentralização por ausências referida anteriormente, pois garante um nível de previsibilidade no financiamento e de regularidade na prestação de serviços de saúde e educação.

É importante salientar, portanto, que a Loas foi aprovada em um contexto muito específico, em que a capacidade de gasto de estados e municípios não só era maior do que hoje como também encontrava-se ainda em um ciclo de expansão, o que afetou o

horizonte de expectativas dos legisladores. Essa era a realidade à época da aprovação da lei, e é com base nela que se decidiu pela exclusão da União no financiamento dos BEs.

Com a descentralização política, que se inicia nos anos 1980, e tem a Constituição Federal como marco principal, ampliaram-se as responsabilidades de estados e municípios. Entre 1980 e 1993, ampliou-se também a capacidade fiscal desses entes. O período imediatamente posterior à aprovação da Loas, entretanto, caracterizou-se pela reversão desse processo. Do ponto de vista da capacidade de gasto, uma série de fatores de grande relevo político-econômico contribuiu para essa reversão, entre eles: as restrições à operação de bancos públicos estaduais; uma política monetária que aumentou o endividamento dos estados e municípios; a criação de novas fontes de receita; a majoração de alíquotas; a desvinculação de recursos destinados a estados e municípios; o Fundo de Estabilização Fiscal; a Lei Kandir; e os programas de ajuste fiscal. No seu conjunto, esses fatores representaram uma recentralização de recursos no âmbito federal (Fagnani, 1999, p. 164-165).

Como resultado, gerou-se uma contradição entre descentralização administrativa e recentralização fiscal – e um conflito político entre União, estados e municípios. Nessa conjuntura, o governo federal ampliou seu papel regulador e coordenativo nas políticas sociais (Arretche, 1997), induzindo estados e municípios a assumirem responsabilidades mais claras no financiamento e na gestão de políticas organizadas em sistemas de âmbito nacional. A contradição e o conflito vieram a ser mitigados, nas décadas seguintes, pela repactuação das responsabilidades administrativas e financeiras de cada ente. No caso das políticas sociais, a majoração da contribuição financeira federal via transferências fundo a fundo – casos do Fundeb, do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do FNAS – e o aumento de gastos sociais com políticas totalmente financiadas pelo governo federal – caso do BPC e do PBF – são partes fundamentais dessa repactuação.

A utilização de recursos federais como instrumento de indução do aperfeiçoamento das gestões locais é, também, uma parte fundamental desse processo, em particular no que se refere ao aspecto coordenativo. No caso da assistência social, o índice de gestão descentralizada (IGD)-SUAS consiste em um indicador de gestão da assistência social que condiciona o recebimento de recursos federais ao cumprimento de certos parâmetros nacionalmente estabelecidos. Ele segue a lógica implementada pelo PBF, cujo IGD-Cadastro condiciona os recursos a indicadores específicos de gestão do Cadastro Único por parte dos municípios. Todos esses instrumentos federais de financiamento e melhoria da gestão se mostraram eficazes na mitigação da contradição federativa, impulsionando as políticas sociais brasileiras a um novo patamar.

Os BEs, entretanto, ficaram de fora. Como já apontado, a conjuntura em que a Loas foi aprovada ainda era de expansão das capacidades fiscais de estados e municípios. Essa expansão seria revertida no período posterior, com o governo federal assumindo maiores responsabilidades. Outras políticas sociais com forte participação de estados e municípios no seu financiamento – saúde e educação –, por sua vez, passaram a contar com regra constitucional que resguarda um percentual mínimo do orçamento dos três níveis da federação para elas. Já a assistência social segue sendo, exceção feita ao BPC, um gasto discricionário.

Em suma, o governo federal induz a modernização da assistência social nos municípios por meio, principalmente, de um financiamento condicionado a regras de implementação das políticas que ele próprio financia. O PBF se destaca nesse quesito.[17] Tal modelo de indução da mudança política se verifica também para os serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente e que são financiados, ainda que parcialmente, com recursos do FNAS. Sem contar com mínimos constitucionais, nem com financiamento federal a induzir mudanças, os BEs seguem há quase três décadas como uma nau ancorada ao peso do passado, a observar o mar de transformações das políticas sociais no Brasil, sem ser por ele afetada.

5.3.1 Avanços e desafios da assistência social: os BEs no âmbito do SUAS

Em uma análise sistemática da política de assistência social pós-1988, focada na questão federativa, Soares e Cunha (2016) identificam quais seriam os avanços da institucionalidade atual e quais seriam os desafios que permanecem. Chama atenção, nessa análise, como os BEs são uma exceção no que se refere aos avanços, mas um caso típico no que tange aos desafios. Essa subseção irá discutir a especificidade dos BEs na política de assistência social, com foco no papel dos entes federados. Tomamos como ponto de comparação não programas e benefícios específicos mas, sim, o SUAS, de forma mais ampla.

Como já discutido, o modelo brasileiro de assistência social adotado até a CF/1988 era marcado pela lógica da caridade, pelo princípio da subsidiariedade do setor público para com a ação das famílias e das entidades privadas, pela falta de regularidade na oferta, pela separação rígida e estigmatizante de grupos merecedores e não merecedores de auxílio público, e pelo clientelismo. Soares e Cunha (2016, p. 99) salientam que, do

17. O BPC, mesmo sendo gerido por um órgão federal (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), tem participado mais recentemente desse processo, por meio da inclusão de seus beneficiários no Cadastro Único, que é gerido pelos municípios.

ponto de vista da gestão federativa, estados e municípios tinham uma participação relativamente pequena nesse modelo. Além disso, suas ações eram fragmentadas e descoordenadas tanto com os demais entes federados quanto com as entidades privadas. Como resultado, tínhamos uma situação tendente à sobreposição de responsabilidades e, ao mesmo tempo, à geração de enormes vazios de atendimento.

O primeiro avanço apontado por Soares e Cunha, da institucionalidade atual *vis-à-vis* seu legado histórico é, não surpreendentemente, a forma de repasse de recursos. Ela assume duas formas: i) repasse direto de benefícios aos cidadãos; e ii) repasse de recursos a estados e municípios via transferências fundo a fundo. Como apontam as autoras, a transferência direta elimina intermediários, diminui custos e aumenta a transparência. Dado o histórico de clientelismo/assistencialismo, isso é particularmente importante na área de assistência social. As transferências fundo a fundo, por sua vez, induzem mudanças positivas na ação dos entes subnacionais, estabelecendo padrões mínimos para a atuação dos estados e municípios como condição para o recebimento dos recursos, o que qualifica e padroniza o tipo de atendimento recebido pelo cidadão. Essa vantagem, como já apontado, não se verifica no caso do BEs, visto que eles não recebem recursos federais de qualquer tipo. Os BEs são ofertados de forma bastante distinta a depender do município, por vezes sem qualquer regularidade, adotando critérios pouco claros e seguindo um padrão de oferta clientelista.

Um segundo avanço apontado por Soares e Cunha é a exigência de que as ações públicas sejam definidas em um plano de ação para a assistência social, com duração de quatro anos. Considerando o histórico da área de ações fragmentadas, descontínuas e ineficientes, a obrigatoriedade de um plano de médio prazo para todos os entes federados é, de fato, um avanço. Como já apontado, porém, planejar contingências é mais difícil que planejar certezas, e os estudos empíricos apontam que essa dificuldade é um fator relevante que explica a carência de recursos para os BEs.

Além disso, o instrumento utilizado para fazer essa regra ser cumprida é, como nas demais transferências fundo a fundo, o condicionamento do financiamento federal à existência desse plano. Logo, ele tem pouca capacidade de incidir na qualidade do planejamento municipal e estadual para os BEs. Temos, portanto, mais um exemplo de como a capacidade coordenativa da União é função tanto do seu papel federativo proclamado em normas – incluindo a CF/1988 e a Loas – quanto de seu papel concreto no financiamento das ações de estados e municípios. Na verdade, a capacidade coordenativa parece ser função da *interação* entre esses dois fatores; se um deles não se faz presente, o resultado tende a ser insatisfatório.

O terceiro avanço citado é a organização da assistência social como um sistema único. Assim como no caso paradigmático e mais bem estabelecido da saúde, a adoção de uma lógica sistêmica, que engloba e dá sinergia às ações dos entes federados, representa um avanço importante. A consolidação do SUAS nas últimas décadas representa uma descontinuidade em relação ao modelo fragmentado que marcou nossa trajetória histórica, e consolida os objetivos almejados à época de aprovação da Loas.[18]

Um elemento importante desse processo é a tipificação dos serviços socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009. Sem impedir que entes subnacionais elaborem e ofertem outros serviços adicionais, a tipificação nacional de serviços estabelece parâmetros de atendimento para os centros da assistência social, sejam eles voltados à proteção social básica ou especial. Outro elemento normativo é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), que define parâmetros referentes ao quantitativo e às qualificações necessárias dos profissionais que atuam nesses centros. Seria possível listar vários outros instrumentos que colaboraram positivamente para a consolidação do SUAS. Para fins deste texto, mais relevante que arrolar cada elemento constitutivo do SUAS é compreender como esses elementos foram consolidados, na prática, por meio de um *mix* de ações regulatórias, financeiras e participativas, que, em seu conjunto, concorreram para a adoção de uma lógica sistêmica na assistência social, em contraposição explícita e intencional ao modelo histórico herdado.

Soares e Cunha apontam, ainda, avanços nos instrumentos de coordenação federativa e nos canais de participação e deliberação do SUAS. A relação entre participação e regulação no SUAS é de conhecimento comum, mas vale repisar o fato de instâncias de participação social, como os conselhos e conferências municipais, estaduais e federais de assistência social, terem sido, e seguirem sendo, atores centrais na elaboração, discussão e negociação das suas principais normas.

A institucionalidade central da coordenação federativa são as comissões intergestores bipartites (CIBs), que reúnem governos estadual e municipais, e a tripartite (CIT), que reúne governos federal, estaduais e municipais. Criadas seguindo o exemplo do SUS, essas comissões são fóruns colegiados permanentes de debate e deliberação "sobre os aspectos operacionais da implementação do SUAS, possibilitando a participação

18. É digno de nota que um passo importante para possibilitar essa consolidação, bem como a primeira vantagem listada por Soares e Cunha (2016), modelo de repasse de recursos fundo a fundo e com execução principalmente municipal, foi a superação do modelo representado pela LBA – superação essa que é indissociável do processo de aprovação da LOAS (Margarites, 2019).

dos Executivos estaduais e municipais na definição da Política Nacional de Assistência Social" (Soares e Cunha, 2016, p. 101). Não se pode subestimar a importância das CIBs e da CIT na qualificação da gestão pública do SUAS. Essas comissões intergestores são instrumentos que promovem – e, em certos casos, obrigam – a cooperação entre os entes federados, dando sinergia ao sistema como um todo.

As comissões intergestores representam uma solução de política eficiente em conjugar as vantagens de um modelo relativamente centralizado, em termos de coordenação, com as vantagens de um modelo descentralizado, em termos de capacidade de escuta, qualificação de propostas e adaptação a especificidades locais. Um ponto importante é a institucionalização de canais de comunicação permanentes, que encurtam a distância entre o espaço decisório e o espaço de aplicação das decisões. Nesse aspecto, a atuação do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social e seus congêneres de âmbito estadual, bem como do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social são fundamentais, dando capilaridade ao sistema como um todo. Os entes subnacionais, e particularmente os municípios, não apenas aparecem como uma "voz" a ser ouvida no espaço decisório – o que em si já é um avanço frente ao centralismo tradicional – mas também como ator político com poder deliberativo, capaz, inclusive, de vetar iniciativas.

Esse poder político institucionalizado em um espaço coordenativo, assim como aquele representado pelos órgãos de participação social, é frequentemente ressaltado na literatura. A questão do financiamento, por sua vez, embora não ignorada, é menos salientada no debate sobre participação e assistência social, com a notável exceção de Cunha, Lins e Soares (2020). No entanto, o observado com frequência nesses espaços de pactuação e participação, durante o processo de construção dessas normativas, é que todos os atores, e em particular os representantes dos entes subnacionais, explicitam o conflito distributivo por meio de admoestações constantes à necessidade de uma maior participação do governo federal no financiamento do SUAS. E, de fato, tanto a expansão no número de centros assistenciais (CRAS e CREAS, particularmente) quanto a padronização dos serviços ofertados foram acompanhados de uma majoração do financiamento federal.

Mais uma vez, o processo político real de coordenação federativa se vê entrelaçado à capacidade de financiamento por parte do ente que exerce o papel legal de coordenador do sistema. Assim, novamente, tem-se um quadro em que a realidade dos BEs é bastante diferente daquela observada na política de assistência social como um todo, apresentando resultados bem menos satisfatórios. Não que o esforço de

regulamentação seja inócuo. Tanto a CIT quanto a CNAS participaram ativamente do processo de proposição de regras nacionais para os BEs, que passaram por uma resolução do CNAS de 2006 antes de serem consolidadas por meio do Decreto de 2007. Como já apontado na introdução deste trabalho, desde então se observa um avanço significativo no número de municípios dotados de legislação própria para tratar desse tema. Só que, quando se olha para a demanda potencial, o impacto dos BEs ainda é bastante limitado.

A questão, portanto, não é que os instrumentos participativos e de coordenação federativa não tenham sido eficazes na produção de normativas nacionais. É que um instrumento de política fundamental para dar concretude a essas normativas – o cofinanciamento – não pôde se fazer presente.

A esse respeito, é importante destacar que a eficácia do financiamento depende não apenas de sua existência mas também de sua capacidade de responder à demanda reprimida. Nesse sentido, um cofinanciamento federal nos moldes daquele realizado via repasses fundo a fundo e em quantidade insuficiente para os serviços socioassistenciais sofrerá dos mesmos limites à sua eficácia já observados na prestação dos referidos serviços. Passar-se-ia de uma situação em que recursos federais para os BEs não podem sequer ser reivindicados para uma em que eles se inseririam de forma mais integrada ao debate em torno do financiamento do SUAS como um todo. Isso já representaria um avanço muito significativo, posto que o cofinanciamento federal é um importante instrumento de coordenação federativa e indução das políticas, sendo esse efeito indutor essencial para a equidade na oferta em termos regionais, no que diz respeito ao que é ofertado e à qualidade dessa oferta.[19]

Uma alternativa ao simples financiamento fundo a fundo é a repactuação das responsabilidades de cada ente federado. Por motivos já discutidos, os benefícios em situação de calamidade pública, em especial, precisariam contar com um aporte federal mais significativo, como visto nos casos do Auxílio Emergencial e do Auxílio Reconstrução. Os benefícios por natalidade e morte, por sua vez, poderiam ser operacionalizados de forma mais conectada ao Sistema Integrado de Registro Civil (Sirc) e também serem financiados em nível federal, com coparticipação estadual, para os casos em que o evento ocorra no âmbito de uma família inscrita no Cadastro Único e que atenda a certos requisitos de elegibilidade. Restaria, nesse caso, em nível local, a vigilância socioassistencial e a concessão de recursos complementares aos já aludidos,

19. Para uma discussão mais aprofundada sobre esse ponto, ver Jaccoud (2020) e Machado (2014).

incluindo situações de vulnerabilidade alimentar, de acolhida, de transporte etc. que não forem suficientes, ou de forma suficientemente célere, atendidas por outros benefícios.

Quanto aos desafios da política de assistência social, Soares e Cunha utilizam um conjunto de objetivos como parâmetros avaliativos, e listam cinco desafios principais. Os parâmetros são baseados nos seguintes objetivos: universalidade, equidade, descentralização e participação. Tais objetivos são, não coincidentemente, convergentes com os princípios do SUAS, expressos na CF/1988, na Loas e em outras normas legais e infralegais, bem como em documentos de orientação – incluindo-se, nesse bojo, o próprio Decreto de 2007 e as orientações técnicas.

O primeiro desafio elencado é o financiamento. O debate do financiamento da assistência refere-se, via de regra, ao financiamento das estruturas municipais que operam a política de assistência social – inclusive para Soares e Cunha (2016, p. 102-103). Trata-se de estrutura intensiva em uso de recursos humanos, e que oferta tanto os serviços da assistência social propriamente ditos quanto os serviços administrativos necessários à concessão de benefícios. A fragilidade institucional desse arranjo ficou evidente com a limitação constitucional ao gasto público, conhecida como "teto de gastos". A esse regime seguiu-se uma redução significativa nos repasses federais para a área de assistência social. Além disso, os repasses realizados tenderam a se concentrar no final do ano, o que vai contraria as necessidades de financiamento de serviços continuados para a população, que dependem de uma fonte regular. Assim, quando do início da pandemia de covid-19, a assistência social enfrentava sérias dificuldades de financiamento de sua estrutura básica de funcionamento.

É importante diferenciar serviços de benefícios. O financiamento dos benefícios que compõem o PBF e o BPC, por sua vez, seguem lógicas distintas. Também nesse caso, a chegada de um governo com uma agenda de austeridade fiscal evidenciou algumas fragilidades institucionais, com o crescimento de "filas virtuais" para o recebimento do PBF e do BPC nos últimos anos da década passada. Nesse bojo, os BEs se destacaram por um agravamento de seu crônico subfinanciamento, já que a redução dos repasses federais aumentou a demanda por recursos dos fundos municipais e estaduais das políticas de assistência social como um todo. Isso reforça o argumento proposto ao longo desse texto de que os BEs não se beneficiam dos avanços observados na política de assistência social pós-1988, e tendem a apresentar em um nível ainda mais grave os problemas gerais a serem superados pela área.

O segundo desafio apontado é a dualidade do SUAS. Por dualidade, Soares e Cunha se referem à diferença entre a gestão descentralizada dos serviços e a gestão centralizada do PBF e do BPC.[20] O desafio posto é, dadas as autonomias federativas, pôr em prática a gestão integrada de serviços e benefícios, tendo por objetivo a "*unicidade sistêmica*" (Soares e Cunha, 2016, p. 104).

Sendo administrados no âmbito local, os BEs tendem a ser mais integrados aos serviços socioassistenciais que o BPC e o PBF. Segundo dados do Censo SUAS de 2019, 97% dos CRAS realizam o encaminhamento para recebimento de BEs como atividade integrante do Serviço de Atenção e Proteção Integral à Família (Paif). No caso dos CREAS e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), a taxa é de 94% para o mesmo ano.[21]

Isso não significa que a gestão dos BEs seja integrada ao restante das ofertas do SUAS de forma satisfatória. Há duas ordens de problemas, uma relacionada à forma como se dá a integração com serviços, e outra relacionada à ausência de institucionalidades que integrem os BEs e os demais benefícios. A literatura relata casos de concessão exclusiva a participantes de serviços e atividades da assistência e de concessão preferencial para os que se engajam nessas atividades.

Além disso, não é claro qual o papel dos BEs no conjunto de benefícios assistenciais. Como já discutido, as cestas básicas são o BEs mais frequentes, mas seus objetivos se sobrepõem aos do PBF, exceto em dois casos, nos quais se verifica complementariedade. Primeiro, quando o BE é ofertado como "provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos" (Brasil, 2007), atuando emergencialmente na garantia da segurança alimentar até que os benefícios do PBF comecem a ser depositados na conta do cidadão. Segundo, quando mesmo recebendo o PBF, por qualquer motivo, mantém-se a situação de insegurança alimentar. No caso do auxílio natalidade, por sua vez, ainda que possa se argumentar abstratamente em prol da existência de alguma sobreposição com o BVN, considerando os valores repassados e as necessidades do nascituro e de sua família, na prática BEs e BVN cumprem papel suplementar.

20. Como já apontado, a gestão do BPC é ainda mais centralizada que a do PBF, já que a própria concessão do benefício é realizada por autarquia federal (o INSS). Por outro lado, a obrigatoriedade de inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único ampliou a participação dos governos municipais na administração do benefício (Paiva e Pinheiro, 2021).

21. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.

O terceiro desafio se refere ao envolvimento dos estados, "cuja atuação tem sido marcada pela ausência e irregularidade" (Soares e Cunha, 2016, p. 104). Há uma grande variação na atuação de cada gestão estadual, mas a tendência geral é marcada por um *déficit* significativo na efetivação do papel desses entes no âmbito do SUAS, seja em termos de cofinanciamento, capacitação/qualificação das gestões municipais ou oferta de serviços regionalizados de proteção social especial.

No caso dos serviços tipificados, do PBF e do BPC, a fragilidade dos estados no tripé federativo é de certa forma "compensada" – ainda que não de forma completamente satisfatória – pela atuação dos demais entes. No caso dos BEs, entretanto, os estados são, dada a ausência da União, atores fundamentais tanto em termos de coordenação quanto em termos de financiamento, sendo, ainda, importantes atores no próprio ato de concessão dos benefícios. Logo, a relativa ausência dos estados no âmbito do SUAS revela-se um desafio ainda maior para os BEs do que para os demais componentes da política. Novamente, corrobora-se nosso argumento central. Os elementos institucionais que impulsionaram os avanços da política de assistência social pós-1988 se fazem ausentes no caso dos BEs e, simultaneamente, os elementos que permanecem desafios para a consolidação do SUAS se fazem presentes de forma ainda mais intensa no caso dos BEs.

O quarto desafio é a melhoria da gestão municipal. Enfatizar a solidariedade fiscal como elemento necessário de um pacto federativo que se proponha a combater as desigualdades regionais não significa minimizar o quanto essa desigualdade se manifesta em termos de capacidades administrativas. É fenômeno comum, no âmbito do SUAS, que os municípios não consigam receber recursos aos quais seriam elegíveis por dificuldades de gestão. Além disso, é comum, também por problemas de gestão, que os recursos obtidos não sejam gastos (Soares e Cunha, 2016; Ipea, 2024).[22] Essa dificuldade em captar e executar recursos se relaciona, por sua vez, à relativa precariedade dos contratos de trabalho e à alta rotatividade de pessoal das equipes. E todas essas dificuldades são, infelizmente, mais comuns nos municípios mais pobres, gerando, como consequência perversa, um cenário em que a capacidade de captação e execução de recursos opera como um efeito de reprodução e de aprofundamento das desigualdades regionais.

22. O autor teve a oportunidade de observar essa realidade na prática, como gestor federal de um serviço de proteção social básica; não passava dia sem que o tema não fosse trazido à nossa atenção por gestores de municípios carentes de orientação. De fato, o MDS organiza e atualiza, há pelo menos quinze anos, respostas padronizadas aos municípios que entram em contato com dúvidas frequentes para praticamente todas as políticas sob sua responsabilidade. As perguntas que chegam às equipes de gestão das políticas são apenas aquelas cujas respostas demandam uma análise mais complexa.

Dado esse contexto e o modo de operação dos BEs, deduz-se um quadro em que tanto BEs e serviços socioassistenciais são igualmente afetados pela gestão municipal. Há, entretanto, dois motivos para acreditar que os BEs são ainda mais afetados que os serviços. O primeiro motivo é que a fragilidade dos estados no tripé federativo, mencionado anteriormente, não é homogênea. Assim como para o caso dos municípios, a desigualdade entre os estados se manifesta como menor capacidade fiscal e, também, menor capacidade administrativa. Estados mais pobres tendem não apenas a repassar menos recursos aos municípios mas também a fornecer um apoio técnico de menor qualidade. Assim, a capacidade de gestão dos municípios depende em parte da capacidade dos Estados em preparar e qualificar os funcionários municipais. E, como já mencionado, no caso dos BEs, a ausência dos estados como ator de capacitação/qualificação é mais sentida que no caso dos serviços.

O segundo motivo é a relação íntima entre a concessão de BEs e o legado assistencialista. Parte dos desafios da gestão municipal na consolidação do SUAS não é resultado de uma maior ou menor capacidade estatal, mas sim de uma divergência sobre o que seria o papel da assistência social. O que Soares e Cunha (2016, p. 104) denominam "padrões heterogêneos e muitas vezes inadequados de gestão da política de assistência social" é, com frequência, um legado do passado, em que a proteção social se organizava como benesse e não como direito de cidadania. O baixo grau de institucionalização da política de assistência social é um dos resultados da continuidade desse paradigma – como o são, também, o "primeiro-damismo" e o clientelismo.

A esse respeito, nota-se que os BEs são uma política pública que se destaca, no campo da assistência social, pelo baixo grau de institucionalização (Pereira, 2010). Em um estudo com representatividade nacional, os próprios municípios, em sua maioria, identificavam a "dificuldade de romper com antigas práticas" como uma barreira à consolidação de normas que a regulamentem (Brasil, 2010). Por sua vez, um segundo estudo, também com representatividade nacional, indicou que os CRAS nos quais os BEs são a principal atividade – medida em termos de uso do tempo e de demanda da população atendida – representam um *cluster* específico, bastante distante dos CRAS cujas principais atividades são relacionadas aos serviços ou a outros benefícios como o PBF ou o BPC (Natalino, 2017). Em suma, há uma afinidade eletiva entre um modo "tradicional" de gestão da assistência social e uma maior importância dada à concessão de BEs.

O quinto e último desafio citado por Soares e Cunha é a gestão participativa e deliberativa. A política de assistência social avançou muito na consolidação de espaços

de participação social, como demonstra a ampliação tanto no número de conselhos municipais quanto no rol de responsabilidades a eles atribuídas. Essa ampliação foi impulsionada, entre outros fatores, por regras que condicionam o recebimento de recursos ao funcionamento regular desses conselhos, incluindo suas funções de controle social sobre as práticas das secretarias de assistência social. Não obstante, os avanços em termos de democratização do planejamento público, incluindo a deliberação sobre o orçamento, permanecem desafios para a gestão participativa em dimensões fundamentais, como a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas (Soares e Cunha, 2016, p. 105). E, novamente, os BEs se destacam por serem um desafio particularmente difícil. Como aponta Paula (2010, p. 63),

> *controle social* e *benefícios especiais* são os dois elementos do Sistema Único que apresentam mais fortemente os condicionantes e os determinantes de um passado não muito distante e que precisa, por imposição histórica, ser superado, uma vez que se sustentou com as marcas do clientelismo, do patrimonialismo e do assistencialismo.

Há uma dependência da trajetória que afeta negativamente tanto o controle social quanto os BEs. Um dos mecanismos que conectam passado e presente da assistência é relacionado à cultura política, que se manifesta como um complexo de percepções e expectativas dos atores sociais – desde os mandatários políticos até os usuários do SUAS, passando por membros de conselhos, muitos deles representantes de instituições privadas, e, também, por gestores e trabalhadores da área. Essas percepções e expectativas são baseadas na lógica da assistência como "favor", não como direito.

Quando entendidos como uma espécie de favor, os BEs são geridos a partir de uma lógica casuística, sendo mal definidos em termos de critérios de elegibilidade, de características do benefício e mesmo de definição setorial de responsabilidades. Assim, um benefício da saúde (por exemplo: órteses, óculos) ou da educação (material escolar, uniformes) pode ser categorizado como "benefício eventual" da assistência social. Esse tipo de assistência social "generalista", em que a sobreposição de responsabilidades setoriais se faz regra, pode se reverter também em ofertas de menor qualidade. É muito comum, por exemplo, que um benefício alimentar voltado a situações de vulnerabilidade temporária seja composto por uma cesta de produtos de baixo valor nutricional, com predominância de alimentos ultraprocessados. Ademais, quando mal definidos em termos de critério de concessão, pode-se organizar a provisão de BEs de forma altamente discricionária (e pouco republicana) com relação

aos públicos atendidos. Nesses casos, os BEs tornam-se menos permeáveis tanto ao planejamento público quanto ao controle social.

Para além da cultura política, há também um mecanismo institucional concreto a conectar BEs e participação social: os BEs foram a única política cuja regulamentação seria, conforme a Loas, de responsabilidade direta dos conselhos (Paula, 2010, p. 63). Na verdade, como já discutido, o texto original da Loas previa que a concessão e o valor dos benefícios seriam regulamentados pelos conselhos estaduais, municipais e distrital, a partir de critérios e prazos definidos pelo CNAS, mas a Lei nº 12.435/2011, conhecida como Lei do SUAS, restringiu parcialmente essa atribuição. Atualmente a concessão e o valor dos benefícios são responsabilidade dos Poderes Executivos estaduais, municipais e distrital. Mas essa atribuição executiva deve ter como base, segundo o texto atual da Loas, critérios e prazos definidos por seus respectivos conselhos.

Tal atribuição sugeriria que os BEs seriam um tema bastante presente nas pautas de conselhos municipais e estaduais de assistência social – mas isso não ocorre na prática. Os casos citados na literatura consultada sugerem que a omissão dos conselhos é um fenômeno comum, possivelmente incentivada pelo interesse político em manter os critérios de concessão dos BEs mais "livres", isto é, abertos a discricionariedades pouco republicanas, como também pelo cálculo econômico de que, uma vez regulados, os BEs representam um compromisso fiscal significativo. Em estudo comparado, Cunha, Lins e Soares (2020, p. 141-143) quantificam os temas pautados pelos conselhos municipais de Belo Horizonte e Porto Alegre, bem como os conselhos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Enquanto serviços, programas e projetos representam 51% dos temas pautados, os BEs representam cerca de 4%. Os BEs são, por sua natureza, mais difíceis de planejar – e, particularmente, orçar – do que benefícios e serviços continuados. Eles, no entanto, se tornam ainda menos afeitos ao planejamento quando não bem definidos. Nesses casos, a gestão da política torna-se mais opaca, o que prejudica o exercício de um controle social efetivo.

6 CONCLUSÕES

A pesquisa discutiu por que os BEs, quase trinta anos após sua promulgação em lei, seguem sendo implementados segundo uma lógica de "cidadania invertida", enfrentando problemas graves de cobertura do público-alvo e de falta de regularidade nas formas de operacionalização da oferta, quando os demais benefícios socioassistenciais (BPC, PBF/Programa Auxílio Brasil – PAB), e também os serviços socioassistenciais tipificados, observaram, no período, um grande crescimento no total de pessoas

atendidas, no montante de recursos despendidos e no grau de institucionalização como política pública. A literatura até então havia privilegiado os problemas envolvidos na implementação de uma política subfinanciada, pouco divulgada e com critérios diferentes de elegibilidade a depender do município. Os estudos de implementação permitem, no conjunto, identificar esses problemas, mas foi necessária uma análise comparada da trajetória histórica e da realidade atual desses benefícios para que pudesse se propor um diagnóstico.

A análise envolveu i) revisar as transformações de seu arcabouço institucional; ii) melhor caracterizá-lo 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 com as dificuldades primeiras do processo de descentralização política brasileiro – processo cujas soluções, aperfeiçoadas ao longo das últimas décadas, passam ao largo desses benefícios relativamente esquecidos no âmbito das políticas sociais. A extensão do estudo se justifica pela necessidade de cotejar todos esses aspectos que ainda não haviam sido analisados em conjunto.

A pesquisa se iniciou em maio de 2022, quando as informações disponíveis já apontavam um grande crescimento na oferta de BEs por conta da pandemia. Mas não era uma hipótese de trabalho que esse aumento perdurasse ao longo dos anos, como os dados desde então parecem apontar. Buscamos descrever a evolução dessas ofertas com base nas informações disponíveis e propor algumas hipóteses explicativas para o fenômeno, mas aprofundar essa análise fugiria dos objetivos do texto. Idealmente, para além dos dados quantitativos aqui analisados, uma pesquisa qualitativa poderia buscar compreender os mecanismos por meio dos quais os municípios aumentaram o montante de recursos destacados para esse fim. De qualquer sorte, ao menos no caso dos benefícios para emergências e calamidades, o legado da pandemia parece ter se estendido para além dos primeiros anos. Assim sugerem os dados do Censo SUAS analisados na seção 4. Além disso, o mecanismo por meio do qual um choque epidemiológico levou ao aumento da capacidade institucional – por mais interessantes que sejam os detalhes qualitativos – parece suficientemente claro.

As fontes de informação sobre BEs, em geral desenvolvidas após o esforço regulatório ao final dos anos 2000, foram o ponto de partida e a condição de possibilidade do estudo, ainda que, em diversos aspectos, elas mereçam ser revistas.

Todos os meses, milhares de CRAS registram o número de BEs concedidos. Sabemos que não apenas os CRAS ofertam BEs, mas, sobre o que se faz para além dos CRAS, o conhecimento é bem mais limitado. As prefeituras não informam quantitativos consolidados nem mesmo nos censos anuais do SUAS. Além disso, temos pouco detalhamento sobre o que de fato é ofertado, exceto no nível binário (nesse CRAS se oferta ou não se oferta aluguel social, por exemplo). Os fundos municipais de assistência social têm o esforço de consolidar, anualmente, os montantes de recursos próprios e estaduais, destinados a BEs e a programas de transferência de renda, mas, embora seja possível separar fonte municipal e fonte estadual, não é possível desagregar o que é programa de transferência de renda e o que é BE. O assunto é de grande importância, e seria desejável que, no futuro, os Censos SUAS destrinchassem esses dois tipos de benefícios.

A principal conclusão da pesquisa é que parte dos problemas de implementação apontados são amplificados em decorrência de um problema específico no desenho da política: a vedação legal ao financiamento ou cofinanciamento de BEs pelo governo federal. Isso vai de encontro ao observado entre os benefícios continuados da seguridade social como um todo, bem como entre os serviços e programas da assistência social. Uma segunda dificuldade identificada é a ausência de clareza, transparência e equidade federativa em sua oferta pelo poder público. A solução, a se guiar pelo exemplo das outras ofertas socioassistenciais já aludidas, passa pela conexão entre financiamento federal e algum tipo de tipificação nacional.

De forma conectada a essa conclusão, se faz necessário apontar que não podemos esperar que os municípios mais pobres – que, em geral, contêm muitas famílias e indivíduos em vulnerabilidade, mas pouco arrecadam – sejam capazes de financiar por meios próprios o mesmo nível de serviços e benefícios assistenciais que os municípios ricos.

O problema é pior quando falamos de uma política protetiva para vulnerabilidades temporárias. Particularmente nesses casos, parece mais racional termos algum tipo de fundo público mais abrangente que seja capaz de lidar com essas contingências. E em situações de calamidade pública têm-se um cenário ainda mais perverso. Não faz sentido que um município afetado por um desastre seja o principal ente a financiar benefícios aos desassistidos. Os efeitos particularmente graves das mudanças climáticas sobre populações vulneráveis sugere que a questão deve ser priorizada.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. La federación en Brasil: impasses y perspectivas. *In*: ALBA, Carlos.; BIZBERG, Ilán.; RIVIÈRE, Hélène. **Las regiones ante la globalización**: competividad territorial y recomposición sociopolítica. México: CEMCA; ORSTROM, 1998. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnqms.26.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2000.

ARRETCHE, Marta. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 20.31, 1997.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan, 2000.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

BARRETT, Christopher; CARTER, Michael. The economics of poverty traps and persistent poverty: empirical and policy implications. **The Journal of Development Studies**, v. 49, n. 7, p.976-990, 2013.

BARRETT, Christopher; CARTER, Michael; CHAVAS, Jean-Paul (ed.). **The economics of poverty traps**. Chicago: University of Chicago Press, 2019.

BARROSO, Rafaella da Câmara Lobão. **Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais**: um olhar sobre os benefícios eventuais. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BECK, Ulrich. **Risikogesellschaft**: auf dem Weg in eine andere Moderne. Alemanha: Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986.

BECK, Ulrich. Risk Society. *In*: MORIN, Jean-Frédéric; AMANDINE, Orsini. (ed.). **Essential concepts of global environmental governance**. Londres: Routledge, 2021. [2015].

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais junto à política de assistência social: algumas considerações. **O Social em Questão**, ano 16, n. 30, p. 273-285, 2013.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **O benefício eventual da Loas como garantia de proteção social**. 2016. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Auxílio-funeral na assistência social: atenção para quem? **Argumentum**, v. 9, n. 3, p. 98-112, 2017.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Benefício eventual e assistência social: apontamentos desse campo de (des)proteção social. *In*: 6º ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E 13º ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 6. 2018, Vitória, Espírito Santo. **Anais**... Vitória: CRESS, 2018.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. A relação de cooperação (in) existe na Assistência Social: apontamentos sobre o Federalismo Brasileiro. **Textos e Contextos**, v. 18, n. 1, p. 110-120, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 14809, 25 set. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18769, 8 dez. 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social; Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 42ª Reunião Ordinária**. Brasília: MPS, 1997. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_14b826623fcc419eb102a7eff8be8739.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 207, Seção 1, 27 out. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 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**, Brasília, p. 8, 17 dez. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefícios Eventuais da Assistência Social. **Caderno de Estudos**: desenvolvimento social em debate, n. 12, 2010.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS**. Brasília: MC, 2018.

BRASIL. Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço do Setor Público Nacional – Ano Base 2019**. Brasília: ME; STN, 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. FINBRA (Finanças Municipais). **Gov.br**, 6 abr. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro**. Brasília: MMFDH, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Censo SUAS**. Brasília: MDS, 2024a. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Registro Mensal de Atendimento da Assistência Social**: CRAS – diversos anos. Brasília: MDS, 2024b. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php.

BRASIL. VisData. **Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por número de integrantes na família**. Diversos anos. MDS, Brasília, 2024c. Disponível em https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Previdência Social**. Mês de janeiro, diversos anos. MPS, Brasília, 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/BEPS-anteriores.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico de Previdência Social**. Brasília: MPS, 2024e. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **BSPN**: Balanço do Setor Público Nacional. Brasília: MF, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/.

CASTRO, Jorge Abrahão *et al*. **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 9).

CUNHA, Edite da Penha; LINS, Isabella Lourenço; SOARES, Márcia Miranda Soares. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. **Opinião Pública**, v. 26, p. 217-157, 2020.

DEMO, Pedro; OLIVEIRA, Liliane Lúcia Nunes de Aranha. **Cidadania e direitos humanos**: sob o olhar das políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 391).

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 155-178, 1999.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

FLEURY, Sônia. Política Social e Democracia: reflexões sobro o legado da seguridade social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, out/dez, 1985.

FRANCO, Renato Júnio. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 27, n. 53, p. 5-25, 2014.

FREITAS, Maria José de; MARCO, Patrícia Souza de. Benefícios Eventuais no Contexto do SUAS. **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 12. p. 31-50, 2010.

GOMES, Ana Lígia. **Levantamento da prestação de benefícios eventuais em função da vulnerabilidade temporária e da calamidade pública, estabelecendo paralelo entre os dados do censo SUAS e a ocorrência de estado de calamidade pública**. Produto 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016a. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/ PRODUTO%204_vf.pdf.

GOMES, Ana Lígia. **Subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como quanto a sua regulamentação, gestão e prestação**. Produto 4. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016b. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/PRODUTO%204_vf.pdf.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil**: o caso do estado de São Paulo. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

GUESSER, Jessica; DEMAMBRO, Elizeu. O papel do CRAS na distribuição de cestas básicas em meio à pandemia do Covid-19 em Barra do Garças-MT. **Revista de Ciência Política, Direito e Políticas-Públicas**, v. 169, n. 1, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Segurança Alimentar 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência Social. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 31, 2024.

JACCOUD, Luciana. (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LADEIRA, Thatiane Coghi. **A decadência do espaço social e subjetivo da dor**: um estudo sobre o luto de morte com famílias do Lajeado – São Paulo – SP. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

MACHADO, José Angelo. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Teoria e Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 191-218, 2014.

MARGARITES, Gustavo Conde. **A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no estado brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2019.

MENDONÇA, Anna Clara Feliciano. **A percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB**: obstáculo para afirmação da assistência social enquanto direito. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2015.

NANINI, Henrique Antonio. **Os benefícios eventuais sócioassistenciais e as contradições sobre sua aplicação**: análise referente ao município de Itapetininga. 2020. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2020.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Percepções de burocracias locais sobre o Sistema Único de Assistência Social. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, 2017.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho, PINHEIRO, Marina Brito. **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, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Comentário oral na 42ª Reunião do CNAS. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_14b826623fcc419eb102a7eff8be8739.pdf. Acesso em: 2 out. 23.

PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2703).

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 12, p. 63-69, 2010.

PEREIRA, Maria Simone Alves. **Benefícios eventuais**: uma análise sobre sua regulamentação e concepção nas cidades do sertão da Paraíba. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, v. 12, p. 11-29, 2010.

PÖRTNER, H.-O. *et al*. (ed.). **Climate change 2022**: impacts, adaptation and vulnerability. technical report. Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change – Working Group II. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 2022. p. 37-118. Disponível em: https://doi.org/10.1017/9781009325844.002.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II VIGISAN**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil. Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, São Paulo, 2022.

REZENDE, Iaci Luna. **Os benefícios eventuais de assistência social e sua operacionalização no município de Florianópolis**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SAIKI, Elisabete. A epopeia das fraldas. **Revista Portal de divulgação**, ano VI, n. 46, Set/Out/Nov 2015. Disponível em: https://revistalongeviver.com.br/anteriores/index.php/revistaportal/article/viewFile/551/607.

SANTOS, Atamir dos. **A cesta básica de alimentos como alternativa de gestão que promove o protagonismo do cidadão, no município de Telêmaco Borba**. 2015. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2015.

SANTOS, Paula Maria de Moura. **O acesso aos benefícios eventuais no CRAS Cristo Redentor**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2020.

SILVA, Deborah de França; FREITAS, Maria dos Anjos; NEVES, Márcia Emília Rodrigues. A concessão do benefício eventual cesta básica no CRAS Valentina Figueiredo. *In*: II SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2., Santa Catarina. **Anais**... Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

SILVA, Maísa Miralva da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálysis**, v. 18, p. 41-49, 2015.

SOARES, Itassumara Rocha. **Benefício eventual na modalidade cesta básica**: a contradição entre o eventual e o constante. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2016.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 86-109, 2016.

SOARES, Marielle Anne Morais; GONÇALVES, André Menezes. Trajetoria da regulamentação dos benefícios eventuais: da Previdência ao SUAS. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20.2, p. 691-713, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 1, 2015.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Códigos de análise, por frequência de marcação na literatura consultada

Código	Trechos
Federalismo – gestão e regulação dos BEs	100
Legado histórico nas práticas de concessão dos BEs	69
Clientelismo e assistência social	56
Critérios de concessão	52
Morosidade na regulação e implantação BEs	47
Gestão BEs	43
BEs – conceituação	41
Subfinanciamento	39
Competência municipal e estadual	38
BEs por morte	37
BEs cesta básica	36
Gap entre proclamação do direito e regulamentação	36
Demanda insatisfeita	34
Sobreposições SUAS – outras políticas	34
Evento *versus* carências permanentes – tensões na concessão de BEs	33
BEs por nascimento	32
Demanda: nutrição/insegurança alimentar	27
Governo federal – ações no âmbito dos BEs	24
Irregularidade na oferta/oferta esporádica	23
Morosidade na oferta/burocracia como restrição de acesso	22
Pobreza mínimos sociais contingências	22
BEs calamidade pública	21
Percepções usuárias BEs/PNAS	20
BEs auxílio moradia	19
BEs por vulnerabilidade temporária	18
Episódios – choques econômicos	17
Process tracing (rastreamento de processos)	16
Poverty traps (armadilhas de pobreza)	15
Alta demanda por BEs	13

(Continua)

(Continuação)

Código	Trechos
Conceituação de BEs	11
Gestão integrada SUAS	11
O “patinho feio” da assistência	11
Transparência e opacidade de critérios	11
BEs itens saúde	10
BEs passagens/transporte	9
Caridade PPP (recursos privados coletados e distribuídos pela rede pública)	9
Financiamento e isenção fiscal para entidades beneficentes	9
Pandemia	9
Percepções de gestores sobre os BEs	9
Financiamento-geral	8
Aluguel social/outras políticas de moradia	7
BEs – limites e competências	7
Modos de oferta (bens ou pecúnia etc.)	7
Seletivismo, residualismo	7
BEs itens de produção	6
Conselhos de assistência	6
Percepções dos profissionais sobre usuários	6
Percepções profissionais/trabalhadores sobre os BEs	6
BEs colchão/itens domésticos	5
Cidadania invertida	5
Cultura política	5
Público BEs – características	5
BEs agasalho/roupas	4
Auxílio funeral – proteção previdenciária	3
BEs contas água, luz etc.	3
Benefícios (geral)	3
Doações da sociedade civil	3
“Primeiro-damismo”	3
Auxílio natalidade – previdência	2
Demanda – aluguel social	2
Desoneração cesta básica	2

(Continua)

(Continuação)

Código	Trechos
Princípios operativos BEs (Decreto 2007)	2
Segurança de convívio	2
Segurança de rendimentos	2
BEs atendimentos realizados (dados)	1
BEs casamento comunitário	1
BEs documentação	1
BEs material construção/reparos de moradia	1
BEs ofertados (listagem)	1
BEs estaduais	1
Censo SUAS	1
Déficit habitacional – conceito	1
Segurança de acolhida	1
Visita domiciliar	1

Elaboração do autor.
Obs.: BEs – benefícios eventuais; PNAS – Política Nacional de Assistência Social; PPP – parceria público-privada; SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Analistas Técnicos
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Diagramadora Sênior
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Vivian Barros Volotão Santos
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Diagramadores/Web Design
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

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

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO