

## ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

A *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, da Organização das Nações Unidas (ONU), preconiza que “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a extrema pobreza, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015). No Brasil, a política de assistência social ocupa lugar central nos esforços do Estado para a superação da pobreza e da desigualdade, ofertando proteção social por meio de serviços e benefícios, dadas as suas atribuições constitucionais e legais. Mas em que medida essa política contribui com o alcance das metas que compõem o primeiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS 1), *Acabar com a pobreza, em todas as suas formas, em todos os lugares?* Este capítulo avança na resposta a essa questão. Para tanto, analisam-se as contribuições e desafios da política de assistência social e, em particular, do seu conjunto de serviços, benefícios e programas que atuam no sentido das transformações almejadas.

O capítulo se divide em cinco seções, incluindo esta apresentação e a conclusão. Na seção 2, são apresentadas as metas e indicadores que compõem o ODS 1, sendo discutida brevemente a relação dessas metas com a política de assistência social. A seção 3 apresenta um diagnóstico geral da política de assistência social, abordando a sua evolução nos últimos anos, com foco em 2018. Analisam-se seus principais benefícios – Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) – e serviços socioassistenciais. Essa seção também discute alguns dos desafios impostos pelo Novo Regime Fiscal (NRF) e as restrições orçamentárias decorrentes da política fiscal, apontando seus efeitos na política de assistência social. Analisa-se, ainda, a evolução da participação social nesta política.

A seção 4 reflete sobre as tendências observadas na transição para a nova gestão do governo federal, tendo como fio condutor as possibilidades de alcance das metas do ODS, dadas as medidas anunciadas e o novo contexto político oferecido pelo governo empossado em 2019. Por fim, na seção 5, conclui-se discutindo o cada vez mais tortuoso caminho para o cumprimento das metas nacionais de erradicação da pobreza em todas as suas formas, ressaltando o crescente distanciamento da agenda dos ODS.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/assistenciasocial>

## 2 O ODS 1 E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta seção são apresentadas brevemente as metas do ODS 1, de maneira a informar o diagnóstico e as possibilidades de alcançá-las a partir da perspectiva dos serviços e benefícios da política de assistência social. O ODS 1, *Acabar com a pobreza, em todas as suas formas, em todos os lugares*, traz um desafio mundial ambicioso a ser atingido até 2030. Foi formulado com base na atualização das metas de redução da pobreza dos Objetivos do Milênio (ODM), após o sucesso na diminuição do número de pessoas extremamente pobres no mundo, principalmente entre 1990 e 2015 (Souza e Vaz, 2019). Essa trajetória bem-sucedida criou um ambiente para a apresentação de metas mais audaciosas, que preconizam a erradicação da pobreza extrema até 2030. Assim, além de postular maiores exigências no que diz respeito à insuficiência de renda, as metas do ODS se alinham com uma perspectiva multidimensional do que implica ser pobre no mundo (Alkire, 2013; Barros, Carvalho e Franco, 2006).<sup>2</sup>

O conceito de pobreza multidimensional tem sido cada vez mais utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e por pesquisadoras(es)<sup>3</sup> da área. Com frequência, ele vem acompanhado da distinção entre pobreza monetária, baseada na renda individual e familiar, e pobreza não monetária. O cotejamento de dimensões não monetárias nos indicadores de pobreza compõe a principal contribuição metodológica dessa linha de investigação, que advoga por uma percepção mais alargada da pobreza. Nesse contexto, o conceito é frequentemente associado ao de desenvolvimento humano e à “abordagem das capacidades” de Sen (2018), interpretando a pobreza como a privação de liberdades vitais e do respeito a direitos (Alkire, 2013; Lopes, Macedo e Machado, 2003). Com efeito, o índice global de pobreza multidimensional compõe, desde 2010, o Relatório de Desenvolvimento Humano.<sup>4</sup>

Na definição de indicadores ou índices sintéticos multidimensionais, são comumente elencados aspectos como vulnerabilidade, acesso a serviços e políticas públicas, trabalho, moradia adequada, violações de direitos, entre outros (Souza e Vaz, 2019; Barros, Carvalho e Franco, 2006). A definição dessas métricas, principalmente indicadores, no entanto, ainda carecem de consenso. O próprio conjunto dos ODS, enquadrado nessa perspectiva multidimensional,<sup>5</sup> assim como as propostas brasileiras de metas e indicadores, revela os desafios de se estabelecer maneiras de se mensurar os impactos da ação estatal na superação da pobreza multidimensional, como será possível observar mais adiante.

2. Os ODS, assim como eram os ODM, podem ser considerados o que se caracterizou como uma técnica de abordagem de painel (*dashboard approach*), na qual diferentes indicadores de pobreza são analisados para a determinação dos níveis de pobreza de uma população (Alkire *et al.*, 2015).

3. O uso do gênero masculino para expressar a totalidade de um grupo ou categoria tem o efeito de tornar simbolicamente invisível as mulheres e suas experiências. Dessa forma, optou-se pela adoção de linguagem inclusiva neste documento, com o uso de palavras flexionadas no feminino e masculino, como forma de dar visibilidade à participação feminina na política de assistência social. Elas são as principais titulares do PBF e são a grande maioria entre as(os) usuárias(os), trabalhadoras(es), gestoras(es) e representantes nos conselhos em todos os níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social – Suas (Brasil, 2018b).

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3cnH08g>>.

5. Os ODS, assim como eram os ODM, podem ser considerados uma abordagem de painel (*dashboard approach*), na qual diferentes indicadores de pobreza são analisados para a determinação dos níveis de pobreza de uma população (Alkire *et al.*, 2015).

QUADRO 1  
Metas do ODS 1

Metas globais	Propostas de adequação das metas ao contexto nacional
1.1 – Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia.	Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, medida como pessoas vivendo com menos de PPC\$ 3,20 <i>per capita</i> por dia (R\$ 238/mês).
1.2 – Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais.	Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais.
1.3 – Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.	Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade.
1.4 – Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.	Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços básicos, novas tecnologias para produção, tecnologias de informação e comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso a terra e recursos naturais.
1.5 – Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.	Meta mantida sem alteração.
1.A – Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões.	Garantir recursos para implementar programas e políticas para erradicar a pobreza extrema e combater a pobreza.
1.B – Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza.	Fortalecer marcos políticos e institucionais para garantir a efetividade e a sustentabilidade das ações de erradicação da pobreza.

Fonte: Souza e Vaz (2019).

Obs.: PPC – paridade de poder de compra.

Como é possível observar no quadro 1,<sup>6</sup> a meta global 1.1 trata da erradicação da pobreza extrema, relacionada à renda. A meta dos ODS postula a superação da pobreza extrema em PPC\$ 1,90 *per capita* por dia.<sup>7</sup> No entanto, a proposição elaborada pelo Brasil adapta essa linha de maneira a estabelecer alvos mais exigentes, dado o diagnóstico de que a incidência da pobreza já é consideravelmente baixa no Brasil e que, dessa forma, haveria condições para assumir uma linha que vá além das exigências

6. Na apresentação deste boletim, discute-se a adequação das metas globais ao contexto brasileiro. Esse debate segue as orientações contidas na *Agenda 2030*, sobre a necessidade de se pactuarem metas locais que se adaptem aos contextos de cada país.

7. A proposta de adaptação brasileira sugere a utilização da referência monetária de dólar internacional (PPC\$), “dólar na unidade monetária expressa pela paridade de poder de compra” (Ipea, 2018, p. 26).

das metas globais (Souza e Vaz, 2019; Brasil, 2018b). Desse modo, a linha de pobreza *per capita* (PPP) recomendada para o Brasil foi a de PPC\$ 3,20. O grupo de trabalho que elaborou a recomendação ainda sugeriu que a meta seria considerada alcançada quando o percentual da população abaixo da linha da pobreza estivesse abaixo de 3% do total<sup>8</sup> e que o indicador relacionado (população abaixo da linha de extrema pobreza) incluisse o recorte de cor ou raça, além dos já enunciados na pactuação global.

A meta 1.2 também trata da pobreza baseada em renda, mas menciona a noção de dimensões da pobreza, o que no Brasil foi proposto abordar enunciando aspectos monetários e não monetários, sob a justificativa de que a redação original trazia de maneira vaga a referência a essas dimensões (Ipea, 2018). Apesar de a meta global preconizar o estabelecimento de parâmetros nacionais para a fixação de linhas de pobreza, não se verifica uma definição oficial delas, tanto no aspecto monetário como no não monetário (Souza e Vaz, 2019). No que diz respeito ao aspecto monetário, uma possibilidade seria a utilização de uma linha de PPC\$ 5,50 *per capita* por dia, a linha mais elevada comumente utilizada para comparação internacional. Sendo assim, a proposta existente é a de que, no Brasil, sejam utilizadas as PPP de PPC\$ 3,20 para caracterizar a pobreza extrema e de PPC\$ 5,50 para a pobreza. Quanto aos aspectos não monetários, ainda não existem propostas de mensuração da meta, dada a complexidade e falta de consenso sobre a elaboração de indicadores (Ipea, 2018).

A meta 1.3 abrange medidas e sistemas de proteção social, atentando-se principalmente para pobres e pessoas em situação de vulnerabilidade. A proposta de transposição para o contexto brasileiro reforçou a necessidade de assegurar cobertura integral dessa população, por se considerar que já existe no país um sistema de proteção social abrangente e que o obstáculo aqui tem mais relação com a garantia de acesso do que com a implementação (Ipea, 2018). Entretanto, como se apontará na seção 3, os problemas de cobertura da proteção social no Brasil hoje não se restringem à implementação, abarcando também o desenho das políticas e o seu financiamento.

O acesso a recursos produtivos é o principal tema da meta 1.4, que na proposição nacional foi simplificada, abordando principalmente direitos civis e os “insumos necessários à participação no processo produtivo” (Ipea, 2018, p. 36). A redação da meta original global 1.5 foi mantida para o contexto brasileiro, na proposta elaborada sob coordenação do Ipea. Ela ressalta a importância de se garantir condições para que pessoas pobres e em situação de vulnerabilidade tenham capacidade de lidar com eventos extremos ou desastres – resiliência (Ipea, 2018). Como aconteceu com o exercício de adequação nacional das metas 1.3 e 1.4, a proposta brasileira existente até o momento não identificou os indicadores nacionais relacionados à meta global 1.5.

---

8. Os estudos sobre pobreza tendem a considerar erradicada, quando a pobreza atinge patamares residuais e não iguais a zero, sendo convencional utilizar a métrica de 3%. Como apontam Souza e Vaz (2019, p. 8), “isso ocorre em função de erros de mensuração, volatilidade de renda e outras idiosincrasias inevitáveis, as quais fazem que seja impossível reduzir literalmente a zero o número de pobres de acordo com as pesquisas domiciliares”.

Por sua vez, as metas 1.A e 1.B são definidas como metas de implementação, postulando recursos cruciais para o atingimento das metas finalísticas. A primeira aborda a necessidade de se garantir recursos para a implementação de programas e políticas para erradicar a pobreza em todas as suas dimensões. Na sugestão de adaptação nacional, o enunciado reforça o papel do Estado brasileiro no financiamento das políticas, mas não há definição de um patamar de volumes de recursos a serem mobilizados e esse também é mais um caso em que não foram apontados possíveis indicadores nacionais para acompanhamento da meta. A proposição de adequação brasileira da meta global 1.B optou por utilizar o termo *fortalecer*, tendo em vista que já houve avanços importantes no estabelecimento de marcos legais e um arcabouço de políticas de erradicação da pobreza. O debate em torno das possíveis metas nacionais ainda não apontou indicadores que possam ser utilizados pelo país no monitoramento das ações para o cumprimento da meta.

Em resumo, o alcance das metas do ODS 1 depende da *performance* da política de assistência social. As metas pactuadas tratam da redução da pobreza, em termos monetários e não monetários, bem como do acesso ao sistema de proteção social. As metas também abordam a garantia do financiamento de políticas de desenvolvimento social, assim como sua gestão e institucionalização. Seu conteúdo se relaciona diretamente, portanto, com a política de assistência social, que tem como público cidadãos, cidadãs e grupos em situações de vulnerabilidade e risco social, e oferta a eles proteção social por meio de serviços, benefícios e programas regulados e financiados pelo poder público.

### **3 O ESTADO DA ARTE DA POLÍTICA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O ALCANCE DAS METAS**

A Constituição Federal de 1988 reconhece a assistência social como responsabilidade pública e direito daqueles que dela necessitarem, independente de contribuição previdenciária. A política de assistência social, por um lado, vincula-se, de modo amplo, a todas as metas do ODS 1. Os benefícios assistenciais atuam diretamente no incremento da renda das famílias, tendo importante papel na superação da pobreza monetária no país. No caso do PBF, seu desenho vinculado à frequência à escola e ao acompanhamento de saúde favorece ganhos de redução da pobreza também nessas dimensões. Por outro lado, a estrutura de serviços socioassistenciais – equipamentos e serviços, estrutura e servidores – são não só os responsáveis por viabilizar o acesso ao PBF, ao BPC (juntamente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) e aos benefícios eventuais, como também contribuem para reduzir vulnerabilidades e riscos sociais por meio do acolhimento e do trabalho social com famílias e indivíduos que se encontram com laços de sociabilidade fragilizados ou rompidos.

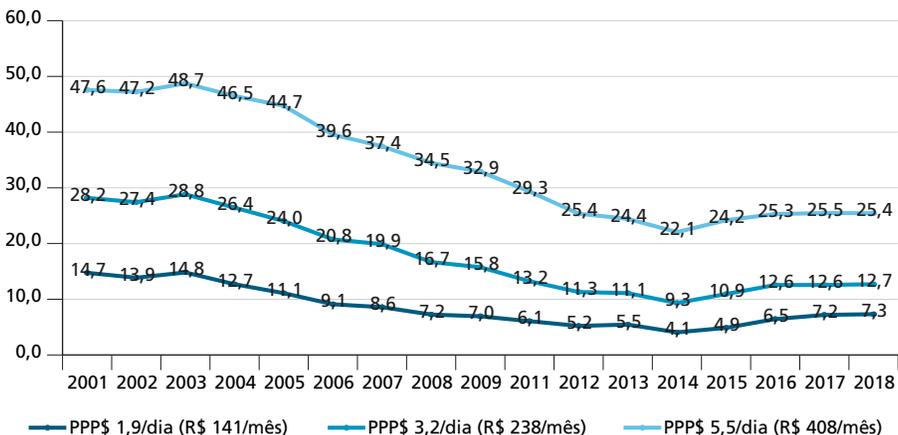
Paralelamente a isso, os mecanismos de participação social, consolidados no âmbito da política de assistência social, contribuem para a democratização dos processos de tomada de decisão e se inserem no conjunto de estratégias para a

promoção dos princípios, objetivos e metas da *Agenda 2030*. Nesta seção, a análise se debruça sobre esses três eixos, com o propósito de evidenciar os elos entre a política de assistência social – por meio de benefícios, serviços e participação social – e as possibilidades de efetivação dos compromissos internacionais do Estado brasileiro com a promoção do desenvolvimento sustentável.

### 3.1 Os benefícios socioassistenciais e seu impacto na extrema pobreza

Os índices de pobreza no Brasil foram reduzidos de forma significativa durante as últimas duas décadas, como mostra o gráfico 1. A redução verifica-se independentemente da linha de pobreza utilizada – seja a linha internacional de extrema pobreza (PPP 1,90), seja a linha nacional de extrema pobreza sugerida para o ODS (PPP 3,20), ou a proposta nacional de linha de pobreza (PPP 5,50), como discutido na seção 2. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2003 e 2014 a queda foi constante. Em 2014, o Brasil apresentou suas menores taxas de pobreza para todas as linhas, mas essa trajetória se modifica a partir de 2015. A mudança de direção coincide com a crise econômica e resultou em um aumento da pobreza de 2,4 pontos percentuais (p.p.), 2,5 p.p. e 2,8 p.p., respectivamente para as linhas de PPP 1,90, PPP 3,20 e PPP 5,50, entre 2014 e 2018.<sup>9</sup>

GRÁFICO 1  
Evolução da taxa de pobreza da população total (2001-2018)  
(Em %)



Fontes: PNAD/IBGE, nos dados até 2015; PNAD Contínua/IBGE, nos dados de 2016 a 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2yi4tt4>>. Elaboração dos autores.

Obs.: Em 2010 não foi realizada a PNAD, e sim o Censo; por isso, esse ano não foi representado no gráfico.

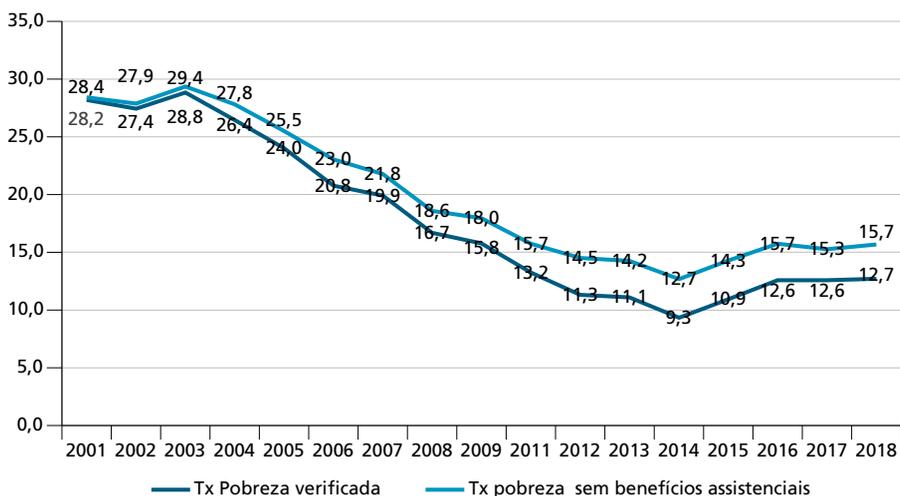
9. As mudanças na forma de captação de informações da PNAD podem ter algum efeito na estimativa, mas não na mudança de direção do gráfico. Foram utilizados dados da PNAD para 2001-2015 e da PNAD Contínua para 2016 e 2017. Se considerarmos apenas os dados da PNAD Contínua desde 2012, a tendência de crescimento da pobreza se confirma. Para mais informações sobre o cálculo da renda na PNAD Contínua, ver IBGE (2017).

O pagamento de benefícios socioassistenciais tem impactos significativos sobre o nível de pobreza da população brasileira. Para demonstrar o grau de aderência entre os benefícios e a redução da pobreza, mensurou-se a contribuição do BPC e do PBF para o atingimento da meta 1.1. O gráfico 2 apresenta a proporção da população brasileira vivendo com menos de PPC\$ 3,20 por dia, ou seja, em situação de extrema pobreza de acordo com a linha nacional proposta, com e sem benefícios assistenciais. Observa-se que, na ausência de ambos os benefícios, a quantidade de extremamente pobres (PPP\$ 3,20 por dia), em 2018, representaria 15,7% da população, e não 12,7%, mostrando que, unidos, BPC e PBF reduziram em 3,0 p.p. a taxa de extrema pobreza nesse ano.

Vale ressaltar que, em 2001, os benefícios assistenciais diminuíram a extrema pobreza muito ligeiramente. A porcentagem de extremamente pobres, desconsiderando-se os benefícios socioassistenciais, seria de 28,4%, e não de 28,2%, reduzindo apenas 0,2 p.p. em relação ao cenário com benefícios. Certamente isso era esperado em um contexto no qual o PBF não existia, os programas de transferência de renda anteriores a ele estavam ainda embrionários e o público do BPC era expressivamente inferior ao atual, tanto pela composição demográfica da população quanto pelo valor do salário mínimo (SM) de 2001, que era pouco mais da metade do verificado para 2018 em termos reais.

GRÁFICO 2

**Evolução das taxas de extrema pobreza com e sem benefícios assistenciais (2001-2018)**  
(Em R\$ 238/mês)



Fontes: PNAD/IBGE, nos dados até 2015; PNAD Contínua/IBGE, nos dados de 2016 a 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2yi4tt4>>.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Em 2010 não foi realizada a PNAD, e sim o Censo; por isso, esse ano não foi representado no gráfico.

Chama atenção como a contribuição dos benefícios para a redução da pobreza ao longo do tempo foi crescente a cada ano, atingindo seu ápice em 2015, quando BPC e PBF reduziram a extrema pobreza em 3,3 p.p. De fato, há algumas exceções: em 2007 e 2013, os benefícios assistenciais reduziram sua participação na diminuição da pobreza quando comparados aos anos imediatamente anteriores. Mas isso possivelmente se deve à ampliação expressiva do PBF ocorrida em 2006 e 2011-2012: em 2006, o PBF teve grande aumento de público (chegou-se ao atingimento da meta de 11,2 milhões de famílias) e em 2011-2012 houve não só o aumento da meta de atendimento do PBF (de 12,9 milhões para 13,9 milhões de famílias), mas principalmente as duas grandes rodadas de criação e expansão do Benefício da Superação da Pobreza Extrema (BSP).

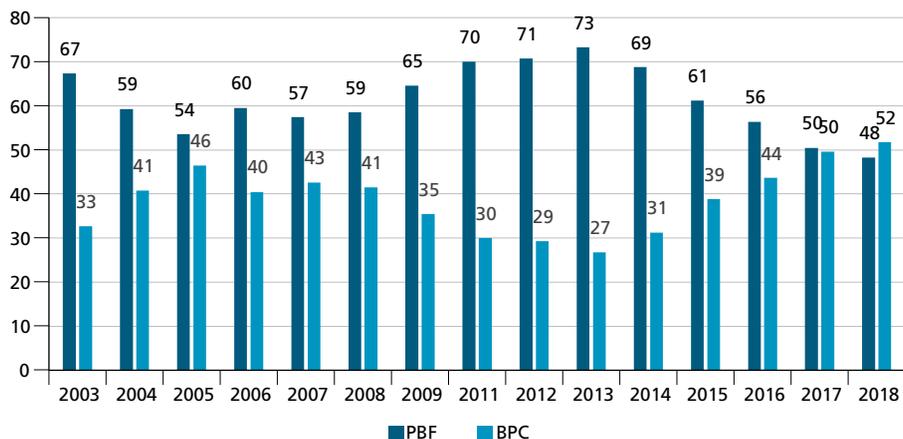
A primeira expansão, em junho de 2011, ofertou o BSP a todas as famílias beneficiárias que se mantinham em extrema pobreza e tinham crianças entre 0 e 6 anos. A segunda foi feita em novembro de 2011, portanto só captada na PNAD de 2012, e estendeu esse benefício aos núcleos familiares com crianças ou adolescentes entre 7 e 15 anos. A terceira expansão do BSP, que o ampliou para todas as famílias beneficiárias em extrema pobreza, independentemente de sua composição, ocorreu em fevereiro de 2013. No entanto, como a maior parte das famílias em extrema pobreza possuem crianças ou adolescentes, o grande efeito do BSP se fez sentir em 2012.<sup>10</sup> Os anos de 2014 e 2015 representam o período de maior impacto desses benefícios para a redução da extrema pobreza: na comparação entre cenários com e sem benefícios para aferição de renda da população, a diferença na taxa de pobreza foi de 3,3 p.p. A partir daí, os dados revelam uma queda do impacto desses benefícios para a redução da extrema pobreza por dois anos consecutivos, 2016 e 2017, seguido por uma elevação em 2018, ano em que os benefícios reduziram a extrema pobreza em 3,0 p.p.

Observando o gráfico 3, que demonstra a participação proporcional do PBF e do BPC na redução da pobreza que juntos propiciam, corrobora-se a importância do triênio 2011-2013 para o programa, período no qual o PBF responde por 70% ou mais da redução da pobreza efetuada via benefícios assistenciais.

---

10. Para melhor entendimento das três rodadas de expansão deste boletim, sugere-se consultar Paiva, Falcão e Bartholo (2013).

**GRÁFICO 3**  
**Contribuição proporcional dos benefícios assistenciais para a redução da extrema pobreza (2003-2018)**  
 (Em R\$ 238/mês)

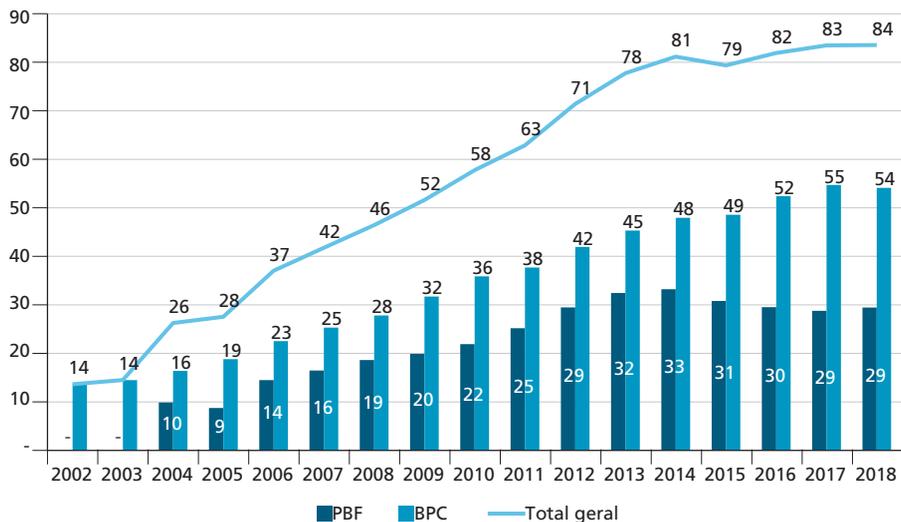


Fonte: PNAD/IBGE, nos dados até 2015; PNAD Contínua/IBGE, nos dados de 2016 a 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2yi4tt4>>. Elaboração dos autores.

Obs.: Em 2010 não foi realizada a PNAD, e sim o Censo; por isso, esse ano não foi representado no gráfico.

Após esse período, a participação do PBF cai, igualando-se proporcionalmente à do BPC, benefício com linha de elegibilidade bastante superior ao da transferência condicionada. Essa mudança da trajetória do impacto dos benefícios socioassistenciais para redução da extrema pobreza também pode ser corroborada pela análise do gasto com tais benefícios pelo governo federal (gráfico 4). Esses gastos também apresentaram saltos em 2004 e 2006, seguidos de um crescimento aparentemente constante até 2014. A partir de 2014, o gasto com benefícios socioassistenciais arrefece sua trajetória de crescimento, permanecendo em um patamar de gastos pouco superior ao de 2014, com um aumento de apenas R\$ 3 bilhões em 2018.

GRÁFICO 4  
**Evolução das despesas federais com benefícios socioassistenciais – BPC e PBF**  
**(2002-2018)**  
 (Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3g5CBcl>>.  
 Elaboração dos autores.

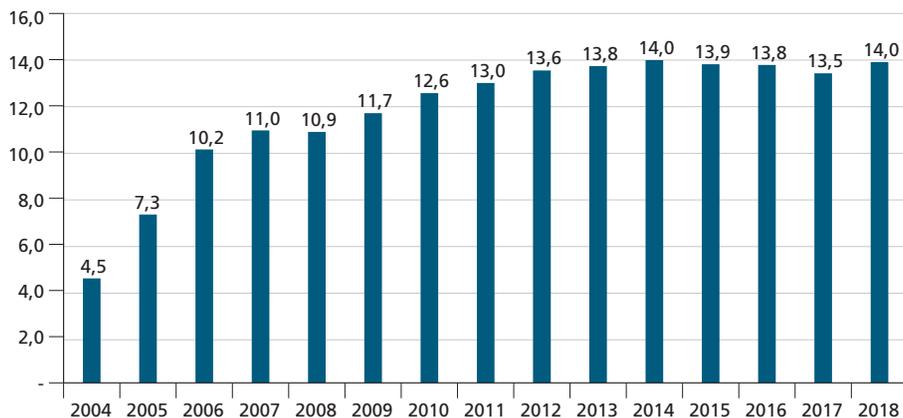
Como aponta o gráfico 3, parte expressiva dessa mudança é explicada pela trajetória decrescente de gastos do PBF a partir de 2014. Essa redução decorre principalmente do não reajuste no valor do benefício de forma sistemática nesse período. De fato, o reajuste do PBF nunca foi regular: vale lembrar que entre julho de 2009 e março de 2014 esse programa não passou por alterações no seu componente principal (Ipea, 2019); entretanto, o crescimento do financiamento de recursos nesse período foi impactado pelo BSP, que propiciou expressiva elevação do valor médio do benefício. A partir de 2014, houve reajuste do benefício em 2016 e 2018.

Contudo, ainda que o PBF tenha sido reajustado em 5,7% em julho de 2018, a despesa com esse programa cresceu, em termos reais, apenas 2,0% em relação a 2017. A redução do aumento dos gastos com o PBF, a partir de 2015, coincide com a diminuição do efeito dos benefícios na redução da extrema pobreza a começar em 2016. Observa-se, assim, a relevância não só dessas políticas, mas da garantia de financiamento adequado para elas como ações estratégicas do Estado brasileiro para de fato erradicar a extrema pobreza, como postulado pelo ODS 1.

Outro fator que influencia a dinâmica de crescimento do PBF é a quantidade de famílias que recebem o benefício mensalmente (gráfico 5). A média desse fator aumentou de forma sistemática até 2014. Todavia, apresentou uma trajetória

descendente a partir de 2014, retornando a esse mesmo patamar em 2018. Ou seja, durante o período de recessão (2015-2016) e estagnação (2017-2018) econômica, a quantidade média mensal de famílias que receberam o benefício do PBF foi menor que em períodos anteriores, marcados por trajetórias econômicas mais satisfatórias.<sup>11</sup>

GRÁFICO 5  
Quantidade média mensal de famílias beneficiárias do PBF (2004-2018)  
(Em milhões)



Fonte: Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2KX2b5x>>.

Para fins de análise da contribuição do PBF para a redução da pobreza extrema no âmbito do ODS 1, deve ser ressaltada a dimensão dos baixos valores utilizados para a definição das linhas de extrema pobreza e pobreza do programa. A linha de extrema pobreza do PBF, em 2017, era de R\$ 85,00 e a de pobreza, R\$ 170,00, isto é, valores bem inferiores àqueles correspondentes aos PPC\$ 3,20 propostos pelo grupo de trabalho que elaborou o exercício de adaptação da meta 1.1 ao contexto brasileiro. Isso se torna mais grave se levarmos em conta que o benefício do PBF é basicamente a única proteção monetária disponível às famílias sem adultos incluídos na proteção social contributiva. Dado que metade das crianças e adolescentes brasileiros encontra-se no um terço mais pobre da população (Soares, Bartholo e Osorio, 2019), o valor monetário da linha administrativa utilizada pelo programa está, em especial para esse público, abaixo do necessário para o alcance da meta de erradicação da pobreza extrema.<sup>12</sup>

11. É relevante lembrar que a queda na média anual verificada em 2017 deve-se primordialmente, como abordado na edição deste boletim referente ao ano em questão, ao intento do governo em reduzir a meta de atendimento em quase 1 milhão de famílias em julho de 2017, o que foi revertido rapidamente em consequência das críticas veiculadas pela imprensa. A este respeito, ver Ipea (2019, p. 13-14).

12. Enquanto a linha sugerida de PPC\$ 3,20 *per capita* por dia corresponde a uma renda de R\$ 238,00 *per capita* mensais, a linha administrativa para a extrema pobreza do PBF corresponde, desde 2018, a R\$ 89,00 *per capita* mensais (Brasil, 2018a). Para pobreza, considera-se uma renda inferior a R\$ 178,00 mensais. Segundo Souza e Vaz (2019), ao utilizar a linha de PPC\$ 3,20 como parâmetro, é possível observar que um terço da população extremamente pobre no Brasil não tinha acesso ao PBF, dadas as baixas linhas de elegibilidade do programa.

Com efeito, conforme bem apontado no *Caderno ODS 1*, um dos desafios para que os benefícios assistenciais tenham maior contribuição para a redução da pobreza consiste em sua universalização entre os pobres (Souza e Vaz, 2019). Nesse relatório, estima-se que 87,8% dos idosos brasileiros (65 anos ou mais) possuíam previdência social ou BPC em 2017.<sup>13</sup> Entre os 12,3% não cobertos, cerca de 40% está na metade inferior da distribuição de renda brasileira. No caso do BPC para pessoas com deficiência (PcD) e do PBF, a universalização é bem menos satisfatória: cerca de 70% das pessoas extremamente pobres com deficiência possuíam BPC em 2013<sup>14</sup> e 66% dos extremamente pobres receberam o auxílio do PBF em 2017, utilizando-se a linha sugerida de PPC\$ 3,20 por dia.

Essas coberturas insuficientes refletem dois problemas fundamentais, que deveriam ser enfrentados para a universalização dos benefícios assistenciais: os valores das linhas de pobreza administrativas utilizadas e as dificuldades de acesso aos benefícios. Em 2018, os PPC\$ 3,20 por dia equivaliam a uma renda familiar mensal *per capita* de R\$ 238,00, valor muito próximo ao da linha do BPC nesse ano (um quarto do SM ou R\$ 238,50), mas muito superior às linhas de elegibilidade do PBF (R\$ 85,00 e R\$ 170,00 em 2017). Faz-se urgente, portanto, estabelecer uma política de recomposição das linhas definidoras de pobreza e extrema pobreza desse programa, assim como dos valores de seus benefícios.

Em termos de dificuldades de acesso, embora o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) seja uma base bastante abrangente e o volume da atualização cadastral não tenha se reduzido no período analisado, há que se considerar que a própria dinâmica de concessão dos benefícios do PBF possivelmente não dê conta de abarcar a pobreza transitória integralmente. O mesmo problema é percebido no caso do BPC, com a diferença fundamental de que, quando instado, o judiciário tem frequentemente se pronunciado em favor da concessão do benefício, uma vez verificada a necessidade (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010). Isso vale mesmo que a renda familiar observada seja superior à linha administrativa de concessão, e é particularmente verdade quando se comprova a existência de gastos excepcionais, o que é comum no caso do BPC para PcD.

As dificuldades de acesso têm se agravado, entretanto isso gera a crescente necessidade de remediar judicialmente as decisões do Instituto Nacional de Seguro Social (TCU, 2018). Em 2004, 6,7% das(os) novas(os) beneficiárias(os) obtiveram o BPC para PcD por via judicial. Em 2015, esse número chegou a 29,6% (Brasil, 2016a). Entre os idosos, esse número passou de 1,0% para 10,8% no mesmo período. Em outros termos, distintamente do BPC, o PBF não é um direito. Famílias que superam meio SM de rendimento deixam o programa, assim como

13. Disponível em: <<https://bit.ly/2UpSFxa>>.

14. A medição é feita para 2013, em decorrência da limitação dos dados necessários, visto que as informações mais precisas sobre a população brasileira com deficiência são coletadas pela Pesquisa Nacional de Saúde, realizada pela última vez em 2013.

aquelas que não realizam a atualização cadastral, conforme prazos e critérios estabelecidos. Ocorre que, dada a volatilidade de rendimento da população mais pobre, as famílias que saem do programa podem, em circunstância de um ou dois meses, voltar a experimentar a pobreza. Para acessar o PBF, deverão novamente atualizar seu cadastro e aguardar a concessão – durante esse intervalo entre acesso ao cadastramento e concessão, estarão desprotegidas.

No que se refere ao BPC, tendo em vista que é um direito com linha de elegibilidade próxima à adotada pelo ODS e que o valor de seu benefício (1 SM) é capaz de retirar suas(seus) beneficiárias(os) da condição de pobreza, o maior entrave na ampliação da capacidade desse benefício contribuir com a redução da pobreza consiste nas dificuldades de acesso por seus potenciais beneficiárias(os). Apesar de visar ao aprimoramento da política, alterações importantes na forma de atendimento aos pleiteantes e nos requisitos cadastrais podem impor restrições no acesso ao benefício.<sup>15</sup>

### 3.2 Os serviços socioassistenciais e seu impacto na pobreza

Os serviços socioassistenciais se consolidaram como importante iniciativa estatal no combate à pobreza no país, constituindo-se referência nos territórios em termos de proteção social de pessoas e famílias a partir de estratégias de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, da promoção do acesso ao mercado de trabalho e da garantia de direitos e liberdades, entendidos como dimensões nucleares na mensuração da pobreza não monetária (Alkire, 2013; Lopes, Macedo e Machado, 2003). Nos últimos quinze anos, a política de assistência social ganhou capilaridade ao ampliar a oferta de equipamentos públicos para responder, por meio dos serviços, a uma série de situações de vulnerabilidade social e de violação de direitos (Paiva *et al.*, 2016).

Como apontado por Paiva *et al.* (2016), frequentemente a vulnerabilidade social é relacionada à ausência/insuficiência de renda e, portanto, ações como o acompanhamento de famílias beneficiárias dos programas de BPC e PBF são prioritárias nos centros de referência de assistência social (Cras). Essa vulnerabilidade social também pode aparecer nos diferentes ciclos de vida e nas situações de deficiência, associadas a experiências de negligência ou isolamentos, ou, ainda, a contextos de falta de acesso a serviços públicos ou de exclusão social. As violações de direitos, por sua vez, podem ter origem nas relações familiares e comunitárias ou nas situações de pobreza. Dessa forma, os serviços socioassistenciais têm como objetivo não só garantir o atendimento aos indivíduos em situação de vulnerabilidade ou de violação de direitos, mas também às suas famílias.

O Suas, sistema nacional que congrega esses serviços, tem nos Cras e nos centros de referência especializados de assistência social (Creas) seus principais equipamentos socioassistenciais. Os Cras são essenciais para a prestação de serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Serviço de

15. Mais detalhes sobre este tema serão vistos na seção 4 deste capítulo.

Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). São também estratégicos para as ações de transferência de renda e redução da pobreza, pois garantem o acesso ao PBF e ao BPC. Segundo dados da Pesquisa de Satisfação de Usuários (2018),<sup>16</sup> a procura pelos benefícios socioassistenciais é a razão mais comum (59,7%) para o comparecimento de cidadãs(ãos) a estes equipamentos. O segundo motivo mais mencionado é a realização de alguma atividade (19,3%), como atendimentos no âmbito do Paif ou atividades em grupos do SCFV.

Desde sua criação, o Suas experimentou uma rápida expansão, principalmente ao longo dos anos 2000. Conforme Mesquita, Paiva e Jaccoud (2020), em 2005 havia 2.292 unidades públicas de referência do Suas (1.978 Cras e 314 Creas). Em 2018, o número total de unidades chegou a 11.024, ou seja, uma quantidade quase cinco vezes maior.<sup>17</sup> Tal expansão foi acompanhada de um expressivo aumento da capilaridade da rede de atendimento da política de assistência social nos municípios. Os dados do Censo Suas<sup>18</sup> revelam que em 2007 os Cras cobriam 56,6% dos municípios, percentual que chegou a 99,4% em 2018.

Mesmo com a expansão do número de unidades de Cras, alguns indicadores seguem o sentido oposto ao da expansão da rede socioassistencial. Eles expressam uma redução da oferta de serviços importantes para a população em situação de vulnerabilidade. De acordo com o RMA, em 2018 houve redução de 17% na média mensal do acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade<sup>19</sup> no Paif. Na dinâmica dos acompanhamentos familiares, além das famílias que já participam regularmente das atividades de acompanhamento, novas famílias são inseridas no serviço continuado do Paif todos os meses. Em 2018, o número de famílias inseridas também foi menor, havendo uma queda de 57% na média de novos casos acompanhados em relação a 2012.

Também cabe notar que se tomarmos como referência os parâmetros definidos pelas Normas Operacionais Básicas do Suas (NOB/Suas) 2005, ainda há um *deficit* de cobertura<sup>20</sup> dos Cras, como apresentado na tabela 1. No Nordeste, percebe-se

16. Pesquisa realizada por demanda da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) com usuárias(os) dos Cras, em visitas às unidades no período de realização da pesquisa, entre abril e junho de 2018. Foi estruturada por meio de amostra representativa para todos os Cras brasileiros.

17. Segundo dados do Censo Suas para o período 2007-2018 (disponível em: <<https://bit.ly/36gl6kg>>).

18. Nessa publicação, a variação entre períodos analisados se deve à disponibilidade das pesquisas e dos registros acerca da política de assistência social. O Censo Suas foi criado em 2007, no entanto, a maior parte dos equipamentos e serviços passou a ser investigada pela pesquisa nos anos seguintes. O mesmo ocorre com o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), criado em 2012, mas que apenas incluiu outras unidades além dos Cras em anos seguintes. Em ambos os casos, tanto do Censo Suas quanto do RMA, determinadas informações passaram a ser coletadas apenas anos depois do início das pesquisas e dos registros.

19. O acompanhamento familiar se refere a um conjunto de intervenções desenvolvidas com as famílias de forma continuada, buscando a superação das vulnerabilidades vivenciadas (Brasil, 2012).

20. No âmbito da política de assistência social, estabeleceu-se em 2005 com a NOB/Suas um padrão para o referenciamento de famílias em situação de pobreza nos territórios e para o número mínimo de Cras que idealmente devem ser implantados de acordo com o porte do município. A partir desses padrões, é possível calcular um indicador com o número de Cras necessários para se atingir o parâmetro proposto na NOB (*deficit* de Cras). Levando-se em conta o número de Cras existentes no município, de famílias referenciadas e em situação de pobreza, define-se a medida da cobertura das unidades no território.

a maior ausência: seriam necessárias 539 novas unidades de Cras para observar os padrões de cobertura e referenciamento propostos pela normativa, levando mais de 2 milhões de famílias a não contarem com cobertura da proteção social básica, o que, por sua vez, representa mais da metade das famílias descobertas no país (54%). Considerando-se o já mencionado papel dos Cras na erradicação da pobreza, aumentar a sua cobertura permanece como um desafio para o alcance das metas do ODS 1.

TABELA 1  
**Deficit de cobertura de Cras e Creas<sup>1</sup> (2018)**

Região	Número de famílias descobertas pelos Cras <sup>2</sup>	Número de Cras	Deficit de Cras	Número de Creas	Deficit de Creas
Norte	668.316	634	160	254	30
Nordeste	2.018.889	2.671	539	1.026	37
Sudeste	960.690	2.890	197	734	131
Sul	10.436	1.541	3	415	25
Centro-Oeste	81.929	624	19	235	19
<b>Total</b>	<b>3.740.260</b>	<b>8.360</b>	<b>917</b>	<b>2.664</b>	<b>242</b>

Fontes: Cadastro Único (2018); Censo Suas 2018. Disponíveis em: <<https://bit.ly/2yjabLn>> e <<https://bit.ly/36gl6kg>>.

Notas: <sup>1</sup> O cálculo foi realizado utilizando como base o número ideal de unidades por município, definido em normativas e orientações técnicas do Ministério da Cidadania (Brasil, 2005; 2011).

<sup>2</sup> Tendo como referência o número de famílias com renda até meio SM, cadastradas no Cadastro Único em dezembro de 2018.

Outro equipamento central nas estratégias de redução da pobreza são os Creas, principalmente quando se entende que uma dimensão da pobreza não monetária é a maior vulnerabilidade à violência e à violação de direitos (Ipea, 2018; Diprose, 2007). Esses equipamentos têm sido fundamentais para o combate a essas violações, que reforçam a situação de pobreza vivida por milhões de brasileiras e brasileiros.

Ao contrário dos Cras, que buscam a prevenção do rompimento de vínculos, os Creas se caracterizam por atuar em casos que envolvam vínculos já rompidos, assim como em violações de direitos. É o principal equipamento a abordar as desigualdades interseccionais no Suas, com atendimento a mulheres em situação de violência, homofobia, abuso e exploração sexual de menores, entre outros. Cumpre, portanto, com o princípio da transversalidade de gênero presente nos ODS, atendendo as mulheres pobres na promoção da sua cidadania e autodeterminação, elementos-chave na discussão sobre a pobreza não monetária. Além disso, tem o papel de ofertar o Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências Sociais, cujo objetivo é garantir a proteção social e reduzir a vulnerabilidade das pessoas de baixa renda expostas a calamidades e emergências, tal como apregoado na meta 1.5 do ODS 1.

A expansão dos Creas seguiu um ritmo mais lento que a dos Cras, uma vez que se trata de serviços mais especializados. De 2012 a 2018, o número de Creas subiu de 2.167 para 2.664, acompanhado também por um aumento da quantidade de trabalhadoras(es). No entanto, o número de profissionais que tem como principal

atividade na unidade o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) cresceu apenas 0,8%. Os maiores aumentos estão relacionados a funcionárias(os) que tem como principal função as atividades de gestão dos Creas (26%), entre outras atividades (22%).<sup>21</sup>

Destaca-se, no conjunto de atividades ofertadas pelos Creas, o crescimento no número de atendimentos no âmbito do serviço de abordagem social, realizado em espaços públicos como praças e avenidas e voltados para pessoas em situação de rua. A abordagem visa identificar, nos territórios, “a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de *crack* e outras drogas, dentre outras” (Brasil, 2013, p. 6) e, conseqüentemente, atua em aspectos que são mencionados de forma recorrente em debates sobre pobreza multidimensional, tais como acesso a serviços de saúde e educação, moradia e outras ações relacionadas à proteção social (Alkire *et al.*, 2015). Segundo dados do RMA dos Creas, houve um crescimento de 32% no número de pessoas abordadas entre 2012 e 2018 e de 34% no volume de abordagens realizadas. A intensificação do atendimento do serviço de abordagem foi acompanhada pelo aumento de cerca de 8% no número de profissionais que têm como principal atividade esse serviço (entre 2014 e 2018).

A abordagem social é, portanto, uma estratégia imediata de atendimento dessa população e identificação de carências e violações de direitos. A partir dessa atividade de busca ativa ou de demandas que chegam aos Creas, as pessoas em situação de rua podem eventualmente ser incluídas no acompanhamento de pessoas e famílias no âmbito do Paefi, com ações contínuas e sistemáticas visando à superação da situação de vulnerabilidade e de violação de direitos. Dessa maneira, para além do atendimento pontual, é possível atuar de forma mais robusta na superação de elementos multidimensionais da pobreza característicos dessa população.

Os dados do RMA revelam que o número de pessoas em situação de rua acompanhadas pelo Paefi caiu 31% entre 2012 e 2018. Se em 2014<sup>22</sup> elas correspondiam a 16,7% do número de pessoas abordadas, em 2018 essa proporção baixou para 7,1%. Apesar de o número de abordadas(os) não ter uma relação diretamente clara com o número de pessoas nessa condição que ingressam no Paefi, o crescimento da identificação de pessoas em situação de rua, refletido no aumento dos atendimentos no serviço de abordagem, concomitante com a redução dos acompanhamentos de pessoas com essas características, pode indicar uma dificuldade dos Creas em garantir a cobertura do Paefi para determinados públicos que têm direito a acessar o serviço.

21. As atividades listadas no Censo Suas são de: gestão (administrativo); Paefi; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (MSE); serviço de abordagem social; serviço de proteção social especial para PcD, idosos e suas famílias; concessão dos benefícios eventuais; e cadastramento e/ou atualização cadastral (Cadastro Único).

22. Os dados sobre o serviço de abordagem social começaram a ser coletados pelo RMA apenas em 2014.

A despeito do fortalecimento da rede socioassistencial do Suas no início do século XXI, o peso da crise econômica e a consequente política de austeridade fiscal adotada têm provocado restrições na oferta de serviços, o que pode inclusive dificultar o encaminhamento para acesso aos benefícios socioassistenciais. Os dados sobre os repasses federais aos municípios para os serviços do Suas revelam como essa política de austeridade tem afetado o financiamento da assistência social, com efeitos prováveis na redução da oferta pelos municípios.<sup>23</sup>

GRÁFICO 6

### Evolução dos repasses<sup>1</sup> federais aos municípios: serviços, programas e gestão (2002-2018)

(Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xdo1ay>>.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Os gastos correspondem ao valor total pago, incluindo o pagamento de restos a pagar.

Obs.: Em *serviços*, foram consideradas as transferências para financiamento dos serviços socioassistenciais ofertados pelos municípios em seus equipamentos públicos (Cras, Creas, centros POP etc.). Os recursos destinados à ampliação ou à reforma dos equipamentos socioassistenciais estão retratados na variável *serviços\_redes*. Os repasses pertinentes à *gestão* referem-se ao Índice de Gestão Descentralizado do Suas (IGD-Suas) e os relativos aos *programas*, ao Acesso ao Trabalho, na primeira onda, e ao Programa Criança Feliz (PCF), na segunda onda.

O gráfico 6 revela que a expansão de gastos com o Suas, exclusive benefícios, ocorreu até 2013, apresentando uma reversão a partir de 2014, que coincide com o início da crise econômica e política e sua repercussão fiscal. Em 2016 e 2017, os gastos aumentam, mesmo em tempos de restrição fiscal, e voltam a cair em 2018, uma queda de 29%. Ainda que qualquer aumento do volume de repasses para o

23. Entre 2002 e 2018, a retração ou expansão de gastos da União com o Suas foi influenciada, principalmente, pelo comportamento das transferências federais aos municípios, uma vez que estes apresentaram uma participação estável nos gastos com o Suas, e foi responsável, em média, por cerca de 99% dos recursos federais destinados a serviços, programas, apoio à gestão, funcionamento dos conselhos e vigilância socioassistencial (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Suas seja positivo, esse crescimento atípico, principalmente o observado em 2017, que já foi detalhado na última publicação deste mesmo periódico (Ipea, 2019), só foi possível porque metade dos recursos foi repassada apenas em dezembro daquele ano, comprometendo a regularidade do financiamento e a oferta de serviços. Isso aconteceu porque, diante da crise fiscal, em 2016 e 2017 o governo lançou mão de expressivos contingenciamentos após as revisões das avaliações de receitas e despesas primárias.<sup>24</sup>

Segundo Tavares, Rodrigues e Moura (2016), o contingenciamento de 2016 foi suavizado gradativamente pelo afrouxamento da meta primária<sup>25</sup> e, no final do ano, por receitas extras da repatriação de recursos do exterior.<sup>26</sup> Em 2017, o descontingenciamento observado em dezembro tem como principal explicação o fato de a arrecadação efetiva de novembro ter sido bem acima do esperado, além da redução das despesas obrigatórias previstas no orçamento, conforme disposto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do final de 2017 (Brasil, 2017).

A análise dos repasses aos municípios entre 2015 e 2018, considerando o período acumulado de janeiro a novembro, mostra que o volume de repasses apresentou uma forte queda em 2016 e 2017 em relação aos anos anteriores. Até novembro de 2016, os recursos transferidos aos municípios corresponderam a 76% do valor total transferido naquele ano; em 2017, esse valor correspondeu a 48% do realizado no ano. Dessa forma, a regularidade dos repasses foi comprometida nesses dois períodos, principalmente em 2017, ainda que os recursos tenham aumentado no fechamento do ano. Já em 2018, não se nota um grande volume de repasses no último mês do ano, advindos de descontingenciamento. Isso porque a crise fiscal atingiu fortemente o montante de recursos destinados ao Suas no ano todo. Fica evidente, portanto, que a crise fiscal pode afetar tanto a regularidade dos repasses quanto o volume destes, sendo ambos considerados um sério entrave à consolidação do Suas.

---

24. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que se façam relatórios de avaliações bimestrais sobre a realização de receitas e despesas orçamentárias, de modo a controlar a obtenção da meta fiscal estabelecida. Os relatórios são constituídos basicamente de parâmetros econômicos utilizados, memórias de cálculo das reestimativas de receitas e despesas e distribuição de eventual corte em despesas pelos poderes da União.

25. De acordo com os autores, o resultado primário a ser alcançado em 2016, exercício escolhido como base de projeção para o NRF, foi sendo reduzido para se tornar compatível com a maior despesa primária de que se tem notícia (19,9% do produto interno bruto – PIB), sugerindo esforço imediato menor de ajuste, folga relativa nos primeiros anos de aplicação da nova regra fiscal e um tempo mais longo para se retornar ao equilíbrio.

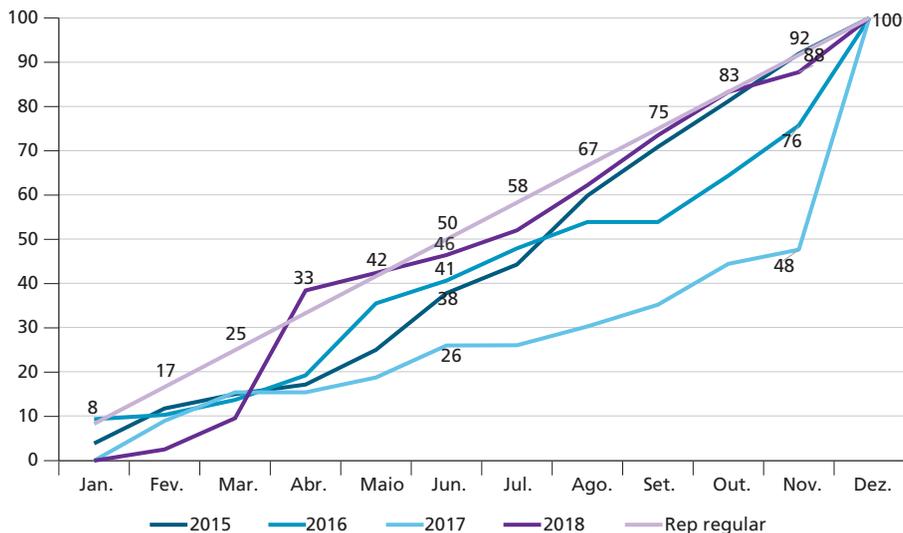
26. Conforme os autores, esses recursos extras tiveram uma priorização clara dada pelas autoridades para o pagamento de restos a pagar (Tavares e Moura, 2017).

GRÁFICO 7

**Execução mensal do pagamento de serviços de proteção social do Suas (2015-2018)**

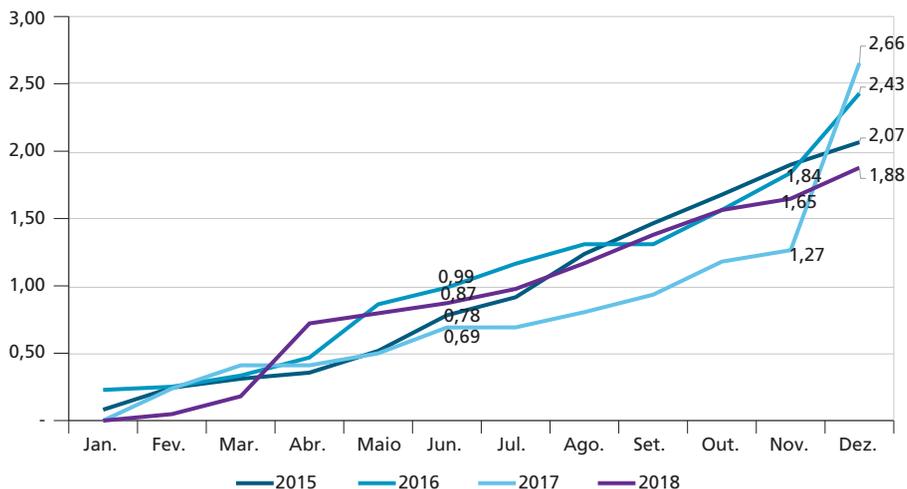
7A – Participação do gasto acumulado no mês no gasto anual

(Em %)



7B – Gasto acumulado no mês

(Em R\$ bilhões de 2018)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xdo1ay>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores pagos é igual a despesas pagas mais restos a pagar pagos.

É importante ressaltar que, em contexto de restrição fiscal e subfinanciamento de atividades essenciais, a pasta responsável pela política de assistência social optou pela priorização de um novo programa, o PCF. Em 2018, enquanto os repasses a municípios destinados ao financiamento dos serviços do Suas<sup>27</sup> reduziram 29% em relação a 2017 (de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 1,9 bilhão), os recursos federais destinados ao PCF experimentaram um incremento de 36% (de R\$ 175 milhões para R\$ 238 milhões). Portanto, a criação desse programa e a alteração da dinâmica dos repasses realizados aos municípios para o cofinanciamento de serviços, programas e gestão modificaram a configuração desses repasses: em 2016, quando não existia o PCF, 94% dos repasses foram destinados exclusivamente aos serviços de proteção social (básica e especial); em 2018, esse percentual foi reduzido para 85% do montante repassado aos municípios, enquanto os recursos destinados ao PCF corresponderam a 11% do total.

TABELA 2

**Repasses aos municípios: IGD/Suas, serviços, PCF e demais programas (2016-2018)**

(Em R\$ milhões de 2018)

Repasses a municípios	2016	2017	2018	Variação 2018/2017 (%)
IGD/Suas	123,21	170,88	74,05	-57
Serviços	2.433,75	2.659,50	1.888,84	-29
PCF	-	175,19	238,06	36
Demais programas	40,96	1,86	28,05	1405
<b>Total</b>	<b>2.597,93</b>	<b>3.007,43</b>	<b>2.229,00</b>	<b>-26</b>

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xdo1ay>>.

Obs.: Foram desconsiderados os recursos destinados à construção e/ou à ampliação dos equipamentos socioassistenciais.

A priorização pelo PCF fica mais evidente quando observada a trajetória de cofinanciamento do Paif<sup>28</sup> um dos principais serviços da proteção social básica, ofertados nos Cras: em 2016, estes recursos repassados aos municípios somaram a quantia de R\$ 673 milhões,<sup>29</sup> reduzindo expressivamente seu volume para R\$ 430 milhões em 2018, segundo informações do Ministério da Cidadania.<sup>30</sup> Enquanto isso, o PCF elevou seu montante para R\$ 238 milhões em 2018, conforme mencionado anteriormente.

27. Foram desconsiderados os recursos destinados à construção e/ou à ampliação dos equipamentos socioassistenciais.  
28. A comparação do PCF com o Paif é pertinente, pois ambas as iniciativas possuem atividades similares junto ao mesmo público-alvo (gestantes, crianças com até 36 meses e suas famílias beneficiárias do PBF e crianças beneficiárias do BPC de até 72 meses e suas famílias). Ambas atuam na perspectiva da prevenção de riscos – sob o escopo da proteção básica – e possuem os Cras como espaço para o desenvolvimento das suas atividades. Ademais, ainda que as atividades desempenhadas pelos profissionais de cada iniciativa tenham especificidades, na prática dos municípios, ambas as equipes realizam visitas domiciliares às mesmas famílias, visto que o público prioritário do PCF também faz parte do público atendido e acompanhado pelo Paif.

29. Em reais de 2018.

30. Disponível em: <<https://bit.ly/2RKnw5R>>.

Dado o cenário, as discussões sobre o orçamento ocuparam espaço privilegiado nas reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no contexto da política de assistência social, no decorrer de 2018. A redução do orçamento e a irregularidade dos repasses foram temas constantes, assim como os mecanismos de priorização de repasses, estabelecidos pelo governo federal como forma de lidar com a diminuição dos recursos financeiros disponíveis. Em outubro daquele ano, foi criado um grupo de trabalho de incidência política no âmbito do CNAS com vistas à recomposição do orçamento da assistência social a partir da articulação com deputados e senadores para angariar apoio e apresentação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2019 e aos projetos de lei do Congresso Nacional (PLN) de crédito suplementar.

De fato, um dos efeitos da escassez de recursos no contexto político do governo federal foi o aumento da dependência da atuação do Congresso Nacional na destinação de recursos para a política de assistência social, retornando a cenários da década de 1990, quando a política dependia fortemente desse tipo de instrumento para se viabilizar. De acordo com estimativas do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), havia em 2018 um *deficit* de cerca de R\$ 800 milhões para cumprimento das despesas do ano. Parte desses recursos foi garantida por meio de emendas ao PLOA 2019 (aproximadamente R\$ 100 milhões) e outra parcela pelo PLN nº 44/2018 (pouco mais de R\$ 64 milhões). Apesar dos esforços, apontou-se que ainda havia um *deficit* orçamentário de R\$ 400 milhões relativos ao exercício de 2018.<sup>31</sup>

Ainda no que diz respeito ao constrangimento nos recursos, cabe ressaltar duas questões. Primeiro, a decisão pela redução orçamentária segue o caminho contrário do que se conclama nos ODS – em particular nas metas de implementação 1.A e 1.B, que assinalam a importância de se garantir os meios para a execução de ações de combate à pobreza no país. Isso torna improvável que o Brasil tenha bom desempenho no que se refere a elas. Segundo, o financiamento insuficiente dos serviços e benefícios socioassistenciais reforçam as deficiências de ambas.

Por um lado, a demanda reprimida por benefícios não permite que esse mecanismo seja acionado como uma das ferramentas de combate à pobreza. Por outro lado, as unidades de assistência social, ao terem seu financiamento federal constrangido, têm dificuldades em ofertar serviços como o Paif, o Paefi, o SCFV, assim como em gerir a concessão de benefícios tais como o PBF e os benefícios

---

31. Parte dos movimentos relacionados à incidência para aprovação de legislações que autorizavam crédito suplementar para a política foi capturada por meio de observação das reuniões e análise das atas do CNAS e do CIT. Outras informações complementares também foram coletadas por meio de relatos do Congemas e de outras instituições que acompanharam o processo de disputa em torno da recomposição orçamentária naquele ano. A perspectiva do Congemas sobre a tramitação dos projetos de lei e seu cálculo do *deficit* orçamentário estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2Un1MNX>>.

eventuais, levando a dificuldades no acesso a eles. Essas unidades também se tornaram estratégicas para a implantação do BPC, principalmente a partir de janeiro de 2018, quando passou a ser obrigatória a inscrição no Cadastro Único para o recebimento desse benefício. Dessa forma, o subfinanciamento dos centros socioassistenciais pode resultar em uma dificuldade de acesso a esses benefícios, bem como na piora da qualidade do processamento das demandas atendidas.

### 3.3 A erradicação da pobreza e a participação social na assistência social

Identificada como um avanço no debate em torno de objetivos globais de redução da pobreza e das desigualdades (Razavi, 2016), a abordagem da pobreza como um fenômeno complexo e multidimensional engloba também um conjunto de estratégias de promoção da participação social e *accountability* na gestão das ações para alcance das metas dos ODS. Esse tema está endereçado em metas específicas do ODS 16,<sup>32</sup> mas deve ser operacionalizado por meio de ações transversais, refletindo os princípios da integralidade e indivisibilidade dos objetivos e do enfoque inclusivo e participativo constantes na *Agenda 2030* (ONU, 2018). Nesse sentido, a implementação dos objetivos requer esquemas de governança que proporcionem a participação de representantes “das populações mais vulneráveis da sociedade na adaptação dos ODS ao contexto nacional, regional e local; na implementação, no monitoramento e na prestação de contas da *Agenda 2030*” (ONU, 2018, p. 3).

Em relação à participação e à governança no escopo das ações relacionadas à política de assistência social, como já descrito em outros boletins de política social (BPS), estão o CNAS e as conferências nacionais de assistência social. Também se destaca a CIT, que ocupa o papel de fortalecer o diálogo e a governança entre as três esferas de governo existentes no país.

Uma das principais características desse sistema participativo, particularmente conselhos e conferências, é sua representatividade, a qual expressa a organização dos grupos em torno da política de assistência social. No nível nacional, entidades privadas que prestam serviços de assistência social, organizações de trabalhadoras(es) e representantes de usuárias(os) das políticas têm representação. Esse formato é repetido em maior ou menor grau nos níveis estadual e municipal. Os conselhos municipais de assistência social (CMAS), em especial, têm tido destaque no controle social da implementação das políticas de transferência de renda essenciais para a redução das desigualdades no país e para o alcance das metas do ODS 1.<sup>33</sup>

32. Particularmente as metas globais 16.7, *Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis*, e 16.10, *Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais* (Ipea, 2018).

33. Os conselhos de assistência social têm diversas prerrogativas no controle social do PBF e do BPC, como apontado em Brasil (2018c), além de acompanhar e fiscalizar a execução de serviços e programas socioassistenciais.

A presença de usuárias e usuários nas instituições participativas e no controle social das políticas reforça os vínculos das ações de erradicação da pobreza no país com a *Agenda 2030*, principalmente no que diz respeito ao envolvimento das populações mais vulneráveis da sociedade nos processos de tomada de decisão. Dados do Censo Suas indicam que, entre 2014 e 2018, houve aumento da porcentagem de conselhos que contam com a participação de usuárias(os).<sup>34</sup> A porcentagem de conselhos nos quais havia usuárias(os) de serviços da proteção social básica passou de 47,1% para 59,3%; os que contavam com beneficiárias(os) do PBF, de 42,9% para 55,8%; e os que tinham representantes beneficiárias(os) ou de família de beneficiárias(os) do BPC, de 15,3% para 29,1%.<sup>35</sup>

Isso revela o potencial dessas instituições em promover a inclusão de pessoas de baixa renda na implementação das políticas de erradicação da pobreza, apesar de, na maioria das vezes, não conseguirem garantir a participação efetiva daquelas(es) atendidas(os) por essas políticas, como apontado a seguir. A preocupação com a participação de usuárias e usuários e o aprimoramento do controle social na política têm se materializado em diversas ações do CNAS nos últimos anos: na produção de cartilhas para informação de pessoas que utilizam os serviços e benefícios socioassistenciais; na formação de conselheiras e conselheiros acerca das prerrogativas das instituições participativas em todos os níveis de governo; na governança e controle social de serviços e benefícios (CNAS, 2017; Brasil, 2018c); entre outras iniciativas. Esse tema também faz parte do planejamento da política de assistência social, estando presente nos pactos de aprimoramento<sup>36</sup> da gestão municipal e estadual, assim como no Plano Decenal,<sup>37</sup> sendo objeto de monitoramento constante por meio do estabelecimento de indicadores de gestão e fortalecimento da participação, como o IDConselho.<sup>38</sup>

No entanto, a despeito de serem formalmente reconhecidos como atores que podem fazer parte desses arranjos participativos, ainda há um longo caminho para o fortalecimento das pessoas usuárias como segmento de representação no Suas, como apontado no último BPS. O segmento, ao contrário das organizações de trabalhadoras(es) e entidades, organizou-se mais recentemente e o fez, sobretudo,

34. Disponível em: <<https://bit.ly/36gl6kg>>.

35. Outras características questionadas na pesquisa foram: representante de associação comunitária ou de moradores (de 60,4% para 37,2%); usuárias(os) de serviços socioassistenciais de proteção social especial (de 11,9% para 17,3%); representante de fórum ou coletivo de usuárias(os) (de 10,8% para 8,1%); e outros (de 22,8% para 4,9%).

36. A Resolução CIT nº 13/2013 regulamenta as metas e prioridades do Pacto de Aprimoramento das gestões municipais entre 2014 e 2017. Apesar do fim do período do planejamento previsto nessa resolução, ainda não foram pactuadas novas ações para os anos que se seguiram. A Resolução nº 2/2017 da CIT regulamenta o Pacto de Aprimoramento Estadual entre 2016 e 2019.

37. A Resolução CNAS nº 7/2016 aprovou o II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026).

38. O IDConselho é um índice que visa ao monitoramento e ao fortalecimento da participação social no Suas, aferindo o desenvolvimento dos conselhos de assistência em três dimensões: *i*) estrutura administrativa; *ii*) dinâmica de funcionamento; e *iii*) composição do conselho. Os dados que alimentam o índice são originários da pesquisa Censo Suas Conselhos, realizada anualmente com todos os conselhos estaduais e municipais.

em função do aumento das atribuições dos conselhos no controle social da política (Ipea, 2019). Também é notório que, mesmo com o incentivo à inserção desses grupos nos conselhos, o número de CMAS que afirmaram não ter representantes de usuárias e usuários aumentou de 5,1%, em 2015, para 13,2%, em 2018.

Ademais, além das barreiras formais à participação, uma pesquisa realizada pela SNAS colheu relatos de representantes em CMAS que revelam situações de constrangimento e preconceito (Santos, 2017a); dificuldades de deslocamento para ida às atividades dos conselhos e no entendimento da linguagem técnica utilizada nas reuniões; assim como obstáculos ao reconhecimento dos fóruns de usuários, modalidade mais recente de organização desse segmento e que não está prevista na maioria das legislações vigentes dos conselhos municipais (Santos, 2017b). Cunha (2009), ao discutir a trajetória dos CMAS no Brasil, observa que há um caminho nítido no sentido da institucionalização e do aprofundamento do seu papel na governança da política. No entanto, reforça que

a concretização da garantia legal do direito à participação e à deliberação da sociedade na definição e no controle da política de assistência social encontra muitos desafios [...]. Um dos mais significativos relaciona-se à persistência de uma cultura política conservadora e elitista, tanto no interior do Estado quanto da sociedade, que convive com uma cultura democrático-participativa. Na área da assistência social, estas duas culturas expressam-se não só no aspecto da participação, mas também na concepção que orienta as ações socioassistenciais: de um lado, a culpabilização do indivíduo por sua situação social e a responsabilização da própria sociedade em acolhê-lo, gerando relações clientelistas e paternalistas; de outro, a assunção da responsabilidade pública pelas consequências do tipo de desenvolvimento econômico que gera a questão social e a expectativa de emancipação dos sujeitos que têm sido marcados por esses efeitos (Cunha, 2009, p. 310).

As disputas entre pontos de vista frequentemente opostos em relação ao lugar da participação política, no âmbito das políticas, têm sido, nas últimas décadas, um grande desafio para a promoção da inclusão dos grupos vulneráveis nos processos decisórios. Por mais que haja avanços importantes na governança das políticas de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, a persistência de culturas avessas à participação oferece um impedimento ao pleno atendimento dos princípios da *Agenda 2030*.

Nos últimos anos, as tensões em torno do papel da governança e da participação social na política de assistência social tornam-se cada vez maiores, fomentadas em períodos recentes pela presença de novos atores pós-2016. Nesse contexto, tem ocorrido tendências no governo federal de reduzir o protagonismo das instituições participativas nos processos de tomada de decisão, além do pouco interesse em manter uma estrutura de governança que inclua gestoras e gestores de todos os níveis de governo.

O exemplo mais claro desse processo é a forma como o governo tem lidado com as conferências nacionais de assistência social.<sup>39</sup> Após o último evento realizado, ocorrido em 2017, o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) utilizou artifícios jurídicos<sup>40</sup> para tornar inócuas algumas deliberações resultantes do processo conferencial, tendo como um dos pontos sensíveis a oposição da sociedade civil ao PCF, alvo de conflito entre a comunidade de política da assistência social e o ministério. A busca pela redução do papel das conferências nas tomadas de decisão da política continuou a ser uma fonte de conflitos entre instituições participativas e ministério nos anos seguintes, como se abordará na seção 4.

Em 2018, o momento crítico do processo conferencial, vivido ao final de 2017, ecoou no CNAS, que teve sua agenda de reuniões para o primeiro semestre daquele ano ameaçada. No início de 2018, o ministro indicou a suspensão da primeira reunião do ano, marcada para a segunda semana de fevereiro, afirmando existir a possibilidade de viabilizar a vinda de conselheiras(os) em um prazo de 180 dias. Alegavam-se a falta de recursos e o interstício entre contratos de empresas responsáveis pela logística de passagens do MDS.<sup>41</sup> Houve, ainda, a renúncia do presidente do CNAS de seu cargo e da cadeira que ocupava como conselheiro governamental e outros entreveros, conforme relatado em Ipea (2019).

Ademais, em 2018, destacam-se a atuação do conselho e da CIT no debate sobre orçamento e financiamento da política, já mencionado e, mais uma vez, as disputas em torno do PCF. Sobre esse programa, o ministério apresentou por duas vezes proposta de expansão do seu público, o que foi rejeitado por aquele colegiado.<sup>42</sup> Mesmo que em 2018 o CNAS tenha mostrado a sua capacidade de resistir a posições avessas à participação social, as perspectivas futuras para as instituições participativas têm se afastado de princípios de inclusão e empoderamento, os quais colocam em risco o desempenho brasileiro na *Agenda 2030*, como discutido a seguir.

#### **4 AGENDA DO NOVO GOVERNO E PERSPECTIVAS FUTURAS PARA O CUMPRIMENTO DO ODS 1**

Os acenos do governo federal durante o primeiro ano de mandato da nova gestão não parecem caminhar para o alívio do constrangimento de recursos enfrentado não só pela política da assistência social, mas também pelas demais políticas.

39. Uma discussão mais detalhada sobre a realização da última Conferência Nacional de Assistência Social, em 2017, foi realizada no BPS 26. Os conflitos que levaram à não realização da Conferência Extraordinária em 2019 serão discutidos de maneira mais aprofundada na próxima edição desse boletim.

40. Como descrito no BPS 26 (Ipea, 2019), o então MDS mobilizou a consultoria jurídica do ministério para emitir parecer sobre o documento resultante da XI Conferência, que se manifestou apontando que ela tinha o caráter de proposições e não deliberações. Isso selou o entendimento de que o ministério não teria a obrigação de se adequar às decisões tanto da conferência quanto do CNAS, que oficializou as deliberações da conferência por meio de resolução própria.

41. A situação é relatada nas atas do conselho e também por Mariz (2018).

42. Como informado nas atas das 267ª e 268ª reuniões do CNAS. A proposta de ampliação foi rejeitada por votação em uma primeira apresentação ao conselho. Em uma segunda tentativa de incluir na pauta a votação da ampliação, a oposição das(os) conselheiras(os) fez com que a SNAS retirasse a proposta de votação.

Indicam-se, nesta seção, algumas das principais medidas adotadas em 2019 que sinalizam, para os próximos anos, um distanciamento do ODS 1 e das respectivas metas de erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões.<sup>43</sup>

As restrições mais significativas permanecem no campo do financiamento em decorrência das medidas de austeridade fiscal. A nova gestão renovou o compromisso com o teto de gastos que, na prática, congelou as despesas primárias do governo federal nos patamares observados em 2016 (Paiva *et al.*, 2016; Ipea, 2019). Como sinalizado anteriormente, esse compromisso tem implicado cortes cada vez maiores nas despesas discricionárias,<sup>44</sup> os quais têm se traduzido tanto em irregularidade de repasses quanto na redução do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais.

Tais medidas também impactam, ainda que indiretamente, as despesas obrigatórias,<sup>45</sup> nas quais estão incluídos o BPC e o PBF, que também passaram a sofrer revezes. Em 2019, percebe-se uma redução no número de beneficiárias(os) pelo PBF que, embora tenha alcançado 14,3 milhões em maio, terminou o ano com apenas 13,1 milhões de famílias favorecidas.<sup>46</sup> A análise das informações sobre o BPC, no *site* do Ministério da Cidadania,<sup>47</sup> aponta para a diminuição do número de benefícios (BPC) pagos durante esse ano: em dezembro de 2018 foi realizado o pagamento de 4.651.924 benefícios de prestação continuada. Após cortes ao longo de sucessivos meses, chegou-se, em dezembro de 2019, a 4.626.185 benefícios pagos. A queda, ainda que pequena, representa uma ruptura do padrão de crescimento contínuo do BPC.

Uma das possíveis explicações para a queda são as medidas administrativas referentes à gestão do benefício. Depois de sucessivos adiamentos, em janeiro de 2019 entrou em vigor a exigência de inclusão no Cadastro Único para manutenção do BPC – sem que a totalidade das(os) beneficiárias(os) tivesse sido cadastrada.<sup>48</sup> Em que pese os aspectos positivos da medida – como a qualificação do processo de revisão dos benefícios e a ampliação do acesso de idosos e PcD aos demais programas que utilizam o Cadastro Único para identificação de potenciais beneficiárias(os) – avalia-se que sua aplicação, em um contexto em que o poder público ainda não conseguiu incluir 1,16 milhão de beneficiárias(os) do BPC no Cadastro Único – cerca de um

43. Essas e outras ações implementadas em 2019 serão analisadas mais detidamente na próxima edição do BPS.

44. Despesas primárias que são passíveis de contingenciamento ao longo do ano.

45. Despesas primárias que não são passíveis de contingenciamento ao longo do ano.

46. Segundo dados do Ministério da Cidadania relativos a dezembro/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2UK0GMb>>.

47. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/35wDRAF>>.

48. A exigência de inclusão de beneficiárias(os) do BPC no Cadastro Único como condição para manutenção do respectivo benefício foi determinada pelo Decreto nº 8.805/2016 (Brasil, 2016b). Desde então, diversas portarias interministeriais (por exemplo, nºs 2/2016 e 5/2017) regulamentaram prazos e procedimentos para efetivação desse cadastro. O prazo foi adiado para dezembro de 2018 em função das dificuldades relatadas pelos municípios em cadastrar o público de idosos e PcD. As portarias do MDS nºs 2.651/2018 e 631/2019 regulamentaram o processo de suspensão dos benefícios BPC em função da falta de inclusão no Cadastro Único. Esse ato de suspensão fixa um novo prazo para o cadastramento que, caso não cumprido, gera o cancelamento do benefício.

quarto das(os) beneficiárias(os) –, pode ter levado ao cancelamento dos benefícios de quem não conseguiu se cadastrar ou atualizar seu cadastro.

Outra medida que pode ter comprometido a celeridade na concessão de novos benefícios consiste na implementação do processo conhecido como INSS Digital – novo fluxo de atendimento que fixa processo eletrônico para fins de agendamento e concessão de benefício pela internet para o segurado, bem como distribuição das demandas entre as unidades de atendimento. Ainda que vise aumentar a capacidade da autarquia em reconhecer direitos, essa informatização do atendimento em um contexto de redução do quadro de servidores do instituto em 2019, quando, até julho desse ano, mais de 7 mil servidores se aposentaram, tem apresentado problemas (Gurgel, 2019).

Em pesquisa recente, o Ipea (2019) observou *in loco* que o público do BPC tem dificuldades em dar entrada com os documentos necessários por não compreender a linguagem utilizada pelo poder público. São pessoas com menor grau de familiaridade com o universo digital e para as quais a perda da capacidade de se informar sobre seus direitos presencialmente, nas agências do INSS, representa um obstáculo importante no acesso aos benefícios. Esse afastamento físico entre a instituição e o seu público demandante se somou à redução das ações de publicidade de utilidade pública e de educação previdenciária (Ipea, 2019), criando uma situação de agravamento dos problemas de acesso já existentes. De fato, foi amplamente noticiado pela mídia o represamento na análise e concessão dos benefícios. Segundo levantamento do próprio INSS, realizado a pedido do Tribunal de Contas da União (TCU), o tempo médio de análise para concessão de benefícios, em 2019, foi de 74 dias, o maior prazo em cinco anos.<sup>49</sup> O próprio governo reconheceu esse atraso na análise dos requerimentos e tem envidado esforços para providenciar força de trabalho extra a regularizar esse processo (Máximo, 2020).

Por fim, outro movimento do governo federal em 2019 que pode afastar o cumprimento dos ODS nos próximos anos diz respeito às mudanças institucionais que ocorreram no âmbito do ministério que conduz a política de assistência social, bem como as mudanças nas instâncias de participação social e de pactuação. A fusão dos ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social, sob a alcunha de Ministério da Cidadania,<sup>50</sup> e a redução do antigo MDS a uma secretaria especial trouxeram novos desafios à gestão. Nem sempre a aglutinação ou a desagregação de secretarias determinam por si só a efetividade das políticas. Mas, ainda que a fragmentação possa trazer descoordenação e produzir decisões difíceis de implementar

49. Esse levantamento não foi divulgado pelo INSS. Os dados aqui mencionados referem-se à reportagem de jornal de grande circulação que teve acesso ao documento (Ventura, 2020). Em 2018, o tempo médio foi de 51 dias; em 2017, de 54; em 2016, de 60; e em 2015, de 39 dias.

50. Inicialmente, a pasta da Cultura também foi incluída no Ministério da Cidadania, mas, posteriormente, foi realocada no Ministério do Turismo (Brasil, 2019).

na prática, a junção do tema do desenvolvimento social a outras políticas que apenas tangenciam a erradicação da pobreza pode tornar os processos de tomada de decisão mais longos e custosos, na medida em que a cadeia decisória passe a contar com mais instâncias intermediárias entre a burocracia e o alto escalão do ministério. Essa combinação traz risco de diluição de prioridades, podendo relegar ações de erradicação da pobreza a um lugar de menor protagonismo.

## 5 CONCLUSÃO

Em um contexto de retração econômica e aumento da miséria, as metas nacionais dos ODS recolocam a questão da pobreza na agenda brasileira e elevam o patamar dos compromissos assumidos pelo país. Como parte de um esforço global, houve compromisso com a erradicação da pobreza monetária até 2030. A linha de pobreza, por sua vez, foi elevada para PPC\$ 3,20 ao dia (R\$ 238/mês). Além disso, o país se comprometeu com a redução pela metade da incidência de dimensões não monetárias da pobreza (acesso a combustível para cozinhar, água potável, alimentos, energia elétrica, educação, saúde etc.) para homens, mulheres e crianças. Para fazê-lo, houve: o comprometimento com a garantia da cobertura integral dos vulneráveis em sistema de proteção social; a ampliação da resiliência desses a choques sociais, econômicos e ambientais, bem como com o acesso a serviços básicos e recursos naturais; o fortalecimento dos marcos políticos e regulatórios de combate à pobreza; e a garantia dos recursos necessários à implementação de programas que alcancem esses objetivos.

Como demonstrado, dado o arcabouço constitucional-legal e o desenho das políticas sociais, faz-se necessário o fortalecimento da política de assistência social para o alcance dos objetivos propostos. Essa política é o instrumento-chave para o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da *Agenda 2030*, promovendo seus princípios e contribuindo para o atingimento das metas, especialmente as do ODS 1. A análise da evolução recente da política de assistência social e dos indicadores de pobreza, entretanto, aponta para uma série de gargalos que devem ser superados.

O Brasil vem apresentando, no período recente, um distanciamento das metas de erradicação da pobreza (ODS 1). Houve deterioração do mercado de trabalho, elevação do desemprego e dos empregos precários. Esse cenário reflete a crise econômica que se instalou a partir de 2014 e se agravou com a adoção de medidas de austeridade fiscal em 2015. A austeridade fiscal, por sua vez, foi intensificada pelo estabelecimento de um teto de gastos, aprovado no final de 2016.

Nesse contexto, a forte contração do PIB e a ainda mais forte contração da arrecadação somam-se ao estabelecimento legal de um teto ao gasto público e de metas de resultado primário. Isso bloqueou a possibilidade de combate dos efeitos da crise por meio do orçamento público, explicitando o conflito redistributivo entre

as políticas sociais. O conflito verifica-se não apenas na disputa por recursos entre as pastas, com a Previdência ocupando lugar de destaque na agenda fiscal do governo e do Legislativo, mas também na atuação interna de cada setor, como no caso da ampliação dos recursos ao PCF de forma concomitante à redução do cofinanciamento dos serviços, em especial o Paif. Esse cenário eleva as incertezas sobre a capacidade do país de atingir as metas acordadas de erradicação da pobreza extrema e redução da pobreza monetária e não monetária, podendo representar o aumento, e não a diminuição das vulnerabilidades que se visam superar com a *Agenda 2030*.

De fato, nota-se, nos últimos anos, a perversa combinação entre o crescimento da miséria pré-distributiva (resultante do desemprego e do arrocho salarial) e a retração do financiamento das políticas redistributivas, em particular aquelas voltadas aos mais pobres. Ou seja, no momento exato em que a população vulnerável à pobreza encontra mais dificuldades em ter suas necessidades básicas satisfeitas por meio do trabalho, o aumento consequente da demanda por políticas de assistência social se vê acompanhado de uma retração do auxílio aos cidadãos que delas necessitam. Os efeitos dessa combinação são visíveis a olho nu: saltou-se de 9 milhões de pessoas extremamente pobres, em 2014, para 13,5 milhões, em 2018.

A capacidade institucional existente, no entanto, permanece robusta, fruto de décadas de uma política de assistência social formulada e implementada em contexto democrático e sob retaguarda constitucional. Seus resultados são palpáveis no enfrentamento da pobreza em todas as suas formas. O Suas mudou os paradigmas acerca dos direitos sociais de pessoas em situação de pobreza. Por meio da instalação de mais de 10 mil centros socioassistenciais em todo o país, aumentou-se a capacidade estatal em garantir a proteção social dessa população, atuando nas mais diversas causas da vulnerabilidade.

Por sua vez, o BPC, que durante sua primeira década de vida foi pouco mais que uma promessa constitucional, há mais de vinte anos vem expandindo a cobertura da proteção social a idosos e PcD pobres. A isso se soma o PBF, que, embora não se constitua propriamente como um direito social – e, portanto, careça da retaguarda legal e orçamentária necessária ao alcance de seu potencial –, foi responsável pela inclusão de cerca de 20% da nossa população no sistema de garantia de renda. Isso se deve, em grande parte, à criação do Cadastro Único, por meio do qual o PBF serviu de catalisador a toda uma nova institucionalidade incluyente dos outrora relegados à subcidadania social, ampliando-lhes o acesso a alimentos, educação e saúde. Ainda, a despeito dos percalços, os espaços de participação política e governança têm se mostrado essenciais para a permanência dos resultados positivos das políticas de combate à pobreza em suas mais diversas dimensões, indicando a necessidade de políticas de participação social sólidas para o alcance da redução da pobreza e das desigualdades sociais – como, aliás, postulado pelos próprios ODS.

A expansão do Suas e do alicerce de proteção social representado por seus serviços e benefícios não ocorre sem obstáculos, desafiando, também, o desempenho brasileiro na implementação da *Agenda 2030*. Benefícios como o BPC e PBF ainda têm dificuldades em se tornar universais entre os mais pobres. No caso do BPC, sua concessão é dependente de reclamação em juízo em cerca de 18,5% dos casos.<sup>51</sup> No que se refere ao PBF, a manutenção de pessoas em situação de potencial insegurança alimentar “na fila de espera” aparece como um limite institucional importante a ser superado. Os serviços socioassistenciais, por sua vez, ainda não se fazem presentes de forma adequada em determinadas regiões, particularmente no Nordeste, onde se verifica um *deficit* de equipamentos socioassistenciais. Por fim, os obstáculos à inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade nas instituições participativas do Suas, assim como as tentativas de reduzir o papel destas na implementação da política de assistência social, contrariam os compromissos de implementação da *Agenda 2030*.

O aumento nas taxas de pobreza e extrema pobreza no período 2014-2018 coloca em questão o recente sucesso brasileiro no enfrentamento dessas condições. Dada a crise, nota-se que as medidas adotadas pelo governo para enfrentá-la, por vezes, reduziram a capacidade de amortecimento da rede de proteção social, como no caso do contingenciamento de recursos para os centros socioassistenciais. Outras vezes, essas medidas deixaram que pessoas ficassem com suas necessidades básicas insatisfeitas devido a questões administrativas – por exemplo, nas averiguações cadastrais do BPC e do PBF.

O caminho de superação do atual estágio parece difícil, mas, em que pese os retrocessos recentes e os desafios à frente, a institucionalidade das políticas públicas sociais no país é sólida, o que coloca o Brasil em vantagem diante de outros países com grau de desenvolvimento econômico similar. Há uma capacidade estatal instalada, composta por recursos humanos, físicos e regulatórios disponíveis aos governos em todas as suas esferas, capaz de, dada a devida contabilização do financiamento necessário, reverter a trajetória recente, alcançando a população vulnerável com políticas mais incisivas de enfrentamento da pobreza.

## REFERÊNCIAS

ALKIRE, S. Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty. *In: KAKWANI, N.; SILBER, J. (Orgs.). The many dimensions of poverty*. Londres: Palgrave Macmillan, 2013. p. 89-119.

51. Corresponde ao percentual médio de concessões judiciais de BPC em relação ao total de concessões em 2018 e 2019, extraído do Painel Benefícios Previdenciários da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<https://bit.ly/3b2Q41j>>.

ALKIRE, S. *et al.* **Multidimensional poverty measurement and analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: centro de referência especializado de assistência social (Creas)**. Brasília: MDS, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o Paif**. Brasília: MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas: serviço especializado em abordagem social**. Brasília: MDS, 2013. v. 4.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 3/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do mesmo. Brasília: MDS, 21 mar. 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/3e42I1T>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do BPC, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, 8 jul. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: programação orçamentária e financeira de 2017**. Brasília: SOF, dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial**, Brasília, 1º jun. 2018a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Boletim Mulheres no Suas**. Brasília: SNAS/MDS, jun. 2018b. (Boletim Vigilância Socioassistencial, n. 5). Disponível em: <<https://bit.ly/2QP9IMw>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de orientações aos conselhos de assistência social para o controle social do Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família (PBF) e Benefícios Eventuais da Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/33pVW2d>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.107, de 6 de novembro de 2019. Transfere a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo. **Diário Oficial**, Brasília, 7 nov. 2019.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Sistema Único de Assistência Social**: ‘modo de usar’. Brasília: CNAS, 2017.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade Deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997-2006). 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DIPROSE, R. Physical safety and security: a proposal for internationally comparable indicators of violence. **Oxford Poverty & Human Development Initiative Oxford Development Studies**, v. 35, n. 4, p. 431-458, 2007. (Working Paper, n. 1).

GURGEL, J. B. S. Mais de 7 mil servidores do INSS se aposentaram. **Blog Anasps**, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SC5e79>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Nota Técnica Alteração na forma de captação de rendimento efetivo de trabalho na PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS**: metas nacionais dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2SXQFeD>>.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. n. 26. Brasília: Ipea, 2019.

LOPES, H. M.; MACEDO, P. B. R.; MACHADO, A. F. **Indicador de pobreza**: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro. Campinas: Unicamp, 2003. (Texto para Discussão, n. 223). Disponível em: <<https://bit.ly/2IR6Njh>>. Acesso em: 5 set. 2019.

MARIZ, R. Ministro alega falta de dinheiro para suspender reuniões, e MPF reage. **O Globo**, 7 fev. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2x9JeJd>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

MÁXIMO, W. Governo contratará 7 mil militares para reforçar atendimento no INSS. **Agência Brasil**, 14 jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2y9FkQQ>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Sistema Único de Assistência Social. *In*: COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS. Brasília: Ipea, 2020. (No prelo).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasil: ONU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2SyFp7W>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: orientações para organizações políticas e a cidadania. Brasil: ONU, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2UbrGUL>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, p. 53-70, 2010.

RAZAVI, S. The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights. **Gender & Development**, v. 24, n. 1, p. 25-41, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2SBJFUF>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SANTOS, P. R. Participação de usuários e controle social no Suas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, 11., 2017, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: MDS, 2017a. Disponível: <<https://bit.ly/3cQJsVh>>.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento das experiências de controle social, participação e mobilização de usuários no Suas**. Relatório de Consultoria, 2017b.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SOARES, S.; BARTHOLO, L.; OSORIO, R. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

SOUZA, P. H. F.; VAZ, F. M. Caderno ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. *In*: SILVA, E. R. A. da (Coord.). **Cadernos ODS**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3bp6fHg>>.

TAVARES, J. F. C.; MOURA, M. R. **Nota Técnica nº 12/2017**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 18 abr. 2017.

TAVARES, J. F. C.; RODRIGUES, J. A. M.; MOURA, M. R. **Nota Técnica nº 84/2016**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 nov. 2016.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.894/2018**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2UMb729>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

VENTURA, L. A. S. Atrasos do INSS deixam 420 mil pessoas com deficiência na fila do BPC. **Estadão**, 1 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bgO4Dy>>. Acesso em: 16 abr. 2020.