

ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A política de assistência social vem enfrentando momentos desafiadores nos últimos cinco anos. Após uma década de intenso processo de ordenamento e expansão, com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a crise econômica e as políticas de ajuste fiscal romperam a trajetória de ampliação do gasto público na área observada em anos anteriores.² Essa ruptura teve um impacto particularmente negativo dado o contexto em que tal restrição de recursos se efetuou: ela se viu acompanhada por uma piora do quadro social, com aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade socioeconômica – todos os fatores que ampliam a demanda por assistência social. Em 2019, observou-se a continuidade dessa tendência geral, mas com algumas particularidades. Destaca-se, nesse ano, a redução da importância dos serviços socioassistenciais na agenda das políticas por parte do governo federal, a retração das políticas de transferência de renda, assim como a redução do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o enfraquecimento das instituições participativas – Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – que fazem parte do arcabouço criado a partir da Constituição de 1988 (CF/1988) e fortalecido pelo advento do Suas.

Com esse pano de fundo de fragilização de uma política de assistência social – que, ainda assim, é dotada de institucionalidade e capilaridade no território nacional, contando com dezenas de milhares de centros socioassistenciais presentes em todos os municípios do país –, que a pandemia da Covid-19 aterrissa no Brasil, colocando o tema da assistência no centro da agenda. Se, por um lado, a precarização dos serviços e a redução da cobertura de benefícios, como o do Programa Bolsa Família (PBF) e o BPC em 2019 – conforme será visto ao longo deste capítulo –, representavam um obstáculo à garantia de proteção social para parcelas da população cada vez mais vulnerabilizadas pela crise social, econômica e sanitária, por outro, o acúmulo histórico de conhecimento e *expertise* em torno na implementação dos serviços e benefícios foi essencial para oferecer respostas rápidas a demandas urgentes.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/assistenciasocial>

2. Essa trajetória é descrita no último boletim (Ipea, 2020), assim como em edições anteriores. O texto destaca que a expansão do gasto com o Suas ocorreu de 2003 a 2013; a partir daí, a trajetória destes gastos passou a ser mais errática. Em relação aos gastos com benefícios, há um crescimento constante de gastos com benefícios socioassistenciais (PBF e BPC) de 2004 a 2014. A partir disso, essa trajetória de gastos passa a ter crescimento mais tímido.

Destaca-se, nesse quesito, a instituição do Auxílio Emergencial em 2020, que simultaneamente exemplifica o uso das capacidades legadas pelo histórico de institucionalização da política e as tensões e fragilidades características do período mais recente. O referido auxílio serviu-se da antiga *expertise* da Caixa Econômica Federal (CEF) nesse campo, incluindo os conhecimentos técnico-operacionais construídos ao longo da trajetória de cadastramento da população mais pobre para programas sociais. Entretanto, foi implementado sem a participação da rede socioassistencial, que historicamente teve e continua tendo o importante papel de facilitar e apoiar o acesso a benefícios socioassistenciais.

Este capítulo se centra na análise de questões relevantes para a assistência social, esta compreendida como eixo fundamental do sistema de proteção social brasileiro. Consideram-se seus aspectos centrais – provisão de serviços, oferta de benefícios, financiamento da política, mecanismos de governança interfederativa e participativa etc. – e discutem-se os aspectos mais salientes nos últimos anos, em especial a situação observada ao fim de 2019, os efeitos da pandemia sobre a política ao longo de 2020 e, por fim, algumas das perspectivas para o futuro. Na seção 2, fazemos uma breve análise sobre os rumos da política de assistência social antes de se confrontar com a pandemia da Covid-19, dando especial atenção ao ano de 2019 – primeiro ano da atual gestão do governo federal. Na seção 3, abordamos as principais medidas adotadas pelo governo federal no enfrentamento da Covid-19 no campo da assistência social, apontando os principais desafios verificados na sua implementação. Na seção 4, são traçadas as perspectivas delineadas para a proteção social brasileira – e, em particular, para a política de assistência social – diante da atual crise econômica e do recrudescimento da pandemia num cenário em que regras fiscais, como o teto de gastos, impossibilitam a ampliação de gastos com as políticas sociais. Por fim, destaca-se nas considerações finais que o legado do recuo na trajetória de consolidação da política nos últimos vinte anos, juntamente aos novos desafios trazidos com a pandemia, pode levar à incapacidade do Estado de oferecer proteção às mais diversas situações de vulnerabilidade atendidas pela política de assistência social.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRÉ-COVID

A pandemia da Covid-19, que chegou ao Brasil no início de 2020, atingiu o país em meio à aplicação de uma agenda de reformas centrada na austeridade e na redução do papel do Estado. O *teto de gastos*, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, tem apresentado impactos nas políticas sociais como um todo,³ e na política de assistência social não é diferente, como veremos ao longo da seção. Esta regra fiscal determinou que o crescimento anual

3. Alguns capítulos do *Boletim de Políticas Sociais* do Ipea n. 26 abordam esse tema (Ipea, 2019).

das despesas primárias não deve ultrapassar a inflação do ano anterior. Na prática, esta medida impôs um congelamento, em termos reais, das despesas primárias do governo federal nos patamares observados em 2016 por, no mínimo, dez anos, sem considerar alterações na dinâmica socioeconômica e demográfica⁴ (Paiva *et al.*, 2016). Tal medida leva, na prática, a uma tendência de redução dos gastos *per capita* com políticas sociais, quando considerado o crescimento da população (Dweck, 2020).

Nesse contexto de crise econômica e implementação de uma política de austeridade fiscal no período que antecedeu a pandemia, observou-se aumento da pobreza e da desigualdade social nos últimos anos, com impactos distintos entre os diferentes estratos de renda, depois de o Brasil ter vivido grande conquista na primeira década do século XXI em termos distributivos.⁵ Segundo Barbosa, Ferreira de Souza e Soares (2020), para os mais pobres, a recessão iniciada em 2015 perdurou até 2019, enquanto para os mais ricos havia sinais de recuperação e crescimento a partir de 2016. De 2015 a 2019, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, apontados por Barbosa *et al.* (2020), indicam que houve um aumento na desigualdade de renda no país, medido pelo coeficiente de Gini, que aumentou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019. Segundo os autores, houve retrocesso de uma década em termos distributivo, com aumento das taxas de pobreza entre 2014 e 2017, seguidas por estabilidade até 2019. Dessa forma, eles salientam que os arranjos de proteção social, como os benefícios sociais e previdenciários, não foram capazes de reduzir o impacto da crise na renda dos mais pobres.

No capítulo de assistência social da edição anterior deste boletim, sinalizou-se que a adoção do teto de gastos por parte do governo federal poderia impactar não só as despesas discricionárias, mas também as obrigatórias (Ipea, 2020), que no âmbito da assistência social referem-se ao PBF e BPC. Os gastos obrigatórios – constituem a maioria das despesas primárias – exercem forte pressão sobre os discricionários, pois tendem a crescer acima da inflação. Como as despesas primárias não podem crescer acima da inflação, o ajuste recai, num primeiro momento, sobre as despesas discricionárias. Entretanto, num segundo momento, uma forma de diminuir essa tensão passaria por revisões nas regras de acesso e no valor dos benefícios⁶ (Paiva *et al.*, 2016). Consequentemente, é possível dizer que o teto

4. Segundo as autoras, com a aprovação da emenda, o orçamento passou a não mais ser elaborado a partir de estimativa de arrecadação e sim do volume de gastos realizados em 2016, corrigidos pela inflação. Dessa forma, aumentos na arrecadação não poderão ser revertidos para aperfeiçoar políticas públicas, se estas tiverem alcançado o teto. Além disso, esta regra desconsidera alterações na demanda da sociedade por serviços decorrentes não só do envelhecimento populacional, que são previsíveis, como aquelas impulsionados por crise econômica, no qual o país está inserido desde 2015, e impulsionado pela pandemia da Covid-19.

5. De acordo com Barbosa *et al.* (2020), entre 2001 e 2011, a renda média das famílias cresceu mais de 30%, a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini caiu mais de 10% e as taxas de extrema pobreza e de pobreza recuaram, respectivamente, 4 pontos percentuais (p.p.) e 12 p.p.

6. Como foi almejado pela reforma da previdência enviada pelo Executivo, que previa, entre outras coisas, uma revisão nas regras de elegibilidade ao BPC, proposta essa que não logrou sucesso.

de gastos impactou, ainda que indiretamente, a dinâmica de crescimento destes benefícios em 2019,⁷ cujos fatores serão explicados posteriormente. Ainda que em relação ao dispêndio total com estas ofertas o impacto não seja tão evidente – uma vez que observamos aumento dos gastos dessas políticas de transferência de renda em 2019 em relação a 2018 – chama atenção que em 2019 ambas políticas tenham sido marcadas por reduções importantes no número de beneficiários.

A tabela 1 apresenta a evolução dos gastos realizados com serviços e benefícios socioassistenciais.⁸ Os gastos com o PBF em 2019 apresentaram um crescimento de 6% em relação a 2018, considerado expressivo quando comparado à variação observada nos anos anteriores (2016 a 2019). Tal incremento é explicado pelo pagamento de uma parcela extra do benefício, que ganhou a alcunha de 13^a do Bolsa Família e havia sido prometida na campanha presidencial de 2018. O pagamento suplementar, no entanto, parece ter ocorrido às custas da redução de beneficiários, na medida em que houve uma economia nos gastos com o pagamento para milhares de pessoas que deixaram o programa, sem que os que estivessem na fila para a concessão fossem inseridos no lugar dos que deixaram. Nesse sentido, decidiu-se pela redução do número de pessoas participando do PBF para conceder a 13^a parcela aos que permaneceram (seção 2.1).

Em relação aos gastos com BPC, em 2019, a tabela 1 aponta para um incremento de 4,28% em relação a 2018. Uma hipótese para tal crescimento ancora-se no aumento do valor médio do BPC diante do pagamento de parcelas em atraso na concessão do benefício devido ao aumento da fila de espera em 2019 (seção 2.2).

TABELA 1
Evolução dos gastos¹ federais com o Suas e políticas de transferência de renda (2016-2019)

Despesas Suas	2016	2017	2018	2019
Despesas obrigatórias	85.523,46	87.208,11	87.170,57	91.510,64
Benefícios	84.975,09	86.589,43	86.682,26	90.961,22
BPC	54.341,91	56.748,67	56.124,11	58.479,60
PBF	30.633,18	29.840,76	30.558,15	32.481,62
Gestão	548,37	618,68	488,31	549,43
IGD-Bolsa Família	548,37	618,68	488,31	549,43

(Continua)

7. Como veremos adiante, os impactos no teto de gastos das despesas discricionárias da política de assistência social foram observados desde 2017.

8. Note-se que, embora todos os benefícios socioassistenciais sejam formas de transferência de renda, existem divergências terminológicas acerca do PBF ser, também, um benefício socioassistencial, dadas suas características institucionais. Optamos aqui por incluí-lo no bojo dos benefícios socioassistenciais, sem com isso ignorar suas particularidades em termos das regras de financiamento e concessão, por exemplo. Para mais dados a esse respeito, ver Jaccoud (2019).

(Continuação)

Despesas Suas	2016	2017	2018	2019
Despesas discricionárias	3.022,29	3.472,74	2.704,72	3.307,65
Serviços	2.570,98	2.816,04	1.992,06	2.466,05
Apoio financeiro	-	-	414,93	-
Serviços da proteção social básica	1.735,97	1.861,72	1.057,41	1.827,28
Serviços da proteção social especial	835,01	954,32	519,72	638,77
Estruturação das redes socioassistenciais ²	101,23	79,29	213,88	219,68
Programa	45,95	189,57	289,32	343,64
Acessuas trabalho	41,60	-	29,28	4,28
BPC escola	1,09	1,94	1,32	2,16
Criança Feliz ²	-	187,63	257,30	330,96
Promoção do desenvolvimento humano nos diferentes ciclos de vida	-	-	1,42	6,25
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (bolsas)	3,26	0	0	0
Gestão	304,13	387,83	209,45	211,17
Identificação e seleção de público-alvo e disseminação de informações	42,30	30,69	27,35	20,69
Funcionamento dos conselhos de assistência social	1,88	1,93	4,00	1,72
Processamento dados BPC/Dataprev	58,72	58,23	48,96	47,52
IGD-Suas	194,52	227,26	98,83	133,16
Gestão insumos estratégicos	-	64,43	23,12	-
Avaliação e operacionalização do BPC	6,70	5,30	7,19	8,08
Calamidade pública	-	-	-	67,10
Auxílio emergencial a famílias afetadas pela emergência em Brumadinho	-	-	-	1,25
Auxílio a pescadores artesanais afetados pelo vazamento de petróleo na costa brasileira	-	-	-	65,85
Total	88.545,75	90.680,85	89.875,28	94.818,29

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os gastos referem-se às despesas pagas no ano, inclusive os restos a pagar.² Inclui emendas parlamentares.

Em relação às despesas discricionárias – que podem ser objeto de contingenciamento ao longo do ano e conseqüentemente são as primeiras a serem cortadas para adequação fiscal, destacam-se as trajetórias de financiamento dos serviços socioassistenciais, responsáveis pela maior parte destas despesas, e do Programa Criança Feliz (PCF). Ainda que em 2019 os repasses federais destinados aos serviços socioassistenciais tenham aumentado em relação a 2018, novamente tiveram sua regularidade comprometida, uma vez que praticamente a metade destas transferências aos entes foram realizados apenas no último mês do ano.

Em relação ao PCF, observa-se que o teto de gastos não tem impedido seu crescimento. Como vem sendo apontado em outras edições deste boletim (Ipea, 2019; 2020), o PCF tem sido uma prioridade da gestão federal da política. Em 2016, quando ele ainda não existia, os repasses aos serviços socioassistenciais representaram cerca de 85% das despesas discricionárias. Com a criação do programa, em 2017, os repasses aos serviços responderam por 81% e os do PCF por 5%; em 2018 e 2019, essa composição das despesas discricionárias foi de 75% e 10%, respectivamente. As análises apresentadas aqui serão detalhadas nas subseções que se seguem.

2.1 Programa Bolsa Família

O PBF começou o ano de 2019, início da nova gestão federal, com todas as famílias habilitadas⁹ incluídas na sua folha de pagamentos. Portanto, com a fila zerada até maio, quando alcançou 14,3 milhões de famílias beneficiárias, segundo informações do Ministério da Cidadania.¹⁰ Entretanto, a partir de então, o programa registrou redução significativa de famílias beneficiárias. A fila começou a se formar em junho de 2019 com 230 mil famílias habilitadas, mas não inseridas no programa. A partir daí, houve um crescimento médio de 201,6 mil famílias por mês. No fim de dezembro, havia 13,2 milhões de famílias beneficiárias e um passivo de 1,4 milhão de famílias, as quais, apesar de habilitadas, não conseguiram acessar ao programa.

A redução no número de famílias beneficiárias do PBF está relacionada a diversos fatores. Um deles é o processo de revisão e atualização cadastral¹¹ de 2019, os quais abrangeram famílias do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) beneficiárias não apenas do PBF, mas também do BPC e da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE).¹² Outro importante fator nesse sentido foi o pagamento do abono natalino no mês de dezembro, promessa de campanha eleitoral presidencial. Pela primeira vez pagou-se um abono natalino, de maneira que a parcela relativa ao mês de dezembro foi recebida em dobro.¹³ Tais fatores ajudam a explicar a redução de beneficiários ao longo de 2019. Da mesma forma, a persistência da crise ou estagnação econômica e seus efeitos no desemprego ou subemprego, associados a uma política de austeridade fiscal dura, explicam o aumento da fila em busca do benefício.

9. Segundo o CadÚnico, satisfaziam os critérios de elegibilidade do programa.

10. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3kJbvdy>>. Esses dados também podem ser observados no gráfico 5.

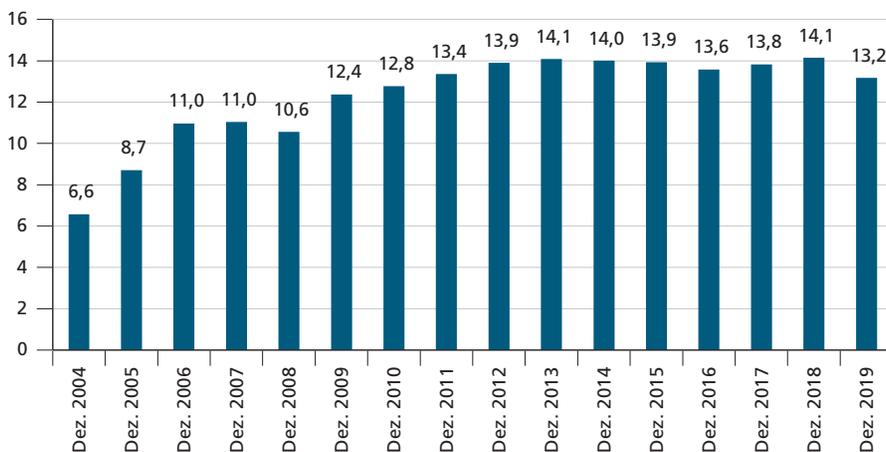
11. A averiguação cadastral envolve famílias cujos registros possuem algum indicio de inconsistência cadastral identificado por meio do cruzamento da base do CadÚnico com outras bases de dados do governo federal. A revisão cadastral envolve famílias com cadastros desatualizados há mais de dois anos. Nos dois processos, as famílias são chamadas para atualizar seus dados e, assim, refletir a sua situação mais recente no CadÚnico, e, conseqüentemente, nos programas usuários.

12. Mais informações sobre os resultados dos processos de averiguação e atualização cadastral em 2019 disponíveis em: <<https://bit.ly/328lPVd>>.

13. Medida Provisória (MP) nº 898, de 15 de outubro de 2019. Embora o ato normativo que criou o abono tenha perdido a vigência por falta de apreciação tempestiva do Congresso Nacional, isso não prejudicou sua implementação, visto que a medida foi desde logo prevista para incidir apenas em 2019.

Em dezembro de 2019, a despeito da estagnação da taxa de pobreza em patamares elevados, o número de famílias beneficiadas pelo programa caiu para 13,2 milhões, patamar inferior ao de dezembro de 2011. Cabe registrar que em março de 2020, mês que antecedeu o pagamento do Auxílio Emergencial, observou-se um registro de beneficiários ainda menor (13 milhões de famílias), ocasião em que a fila do PBF, de acordo com o Ministério da Cidadania, chegou a 1,65 milhão de famílias. Além da redução do número de beneficiários, a inexistência de reajustes no valor do benefício e de informações sobre as linhas de pobreza impedem a definição da elegibilidade ao programa, o que reduz seu efeito sobre a segurança de renda das famílias o que, por sua vez, se reflete no menor impacto da redução da pobreza, como discutido na edição anterior deste boletim (Ipea, 2020).

GRÁFICO 1
Evolução da quantidade de famílias beneficiárias do PBF (2004-2019)
(Em %)



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/35H0scv>>.

Indo no sentido contrário desejado por políticas anticíclicas verificamos que, na prática, o PBF foi ampliado quando houve crescimento econômico e começou a perder espaço a partir de 2015, justamente no período em que se observou um aumento da pobreza. Como apresentado na edição anterior deste periódico (Ipea, 2020), os recursos destinados ao pagamento do programa expandiram de forma consistente desde sua criação até 2014, mais que triplicando o respectivo orçamento.¹⁴ A partir de então, os recursos apresentaram reduções sistemáticas, acumulando perda de 11%, passando de R\$ 34,5 bilhões em 2014 para R\$ 30,6 bilhões em 2018 (em valores de 2019). Com o pagamento de R\$ 32,5 bilhões, em

14. Em 2004, foram destinados cerca de R\$ 10,3 bilhões para o PBF. Em 2014, estes recursos somaram a quantia de R\$ 34,5 bilhões. Os dados mencionados estão em valores de 2019, corrigidos pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA).

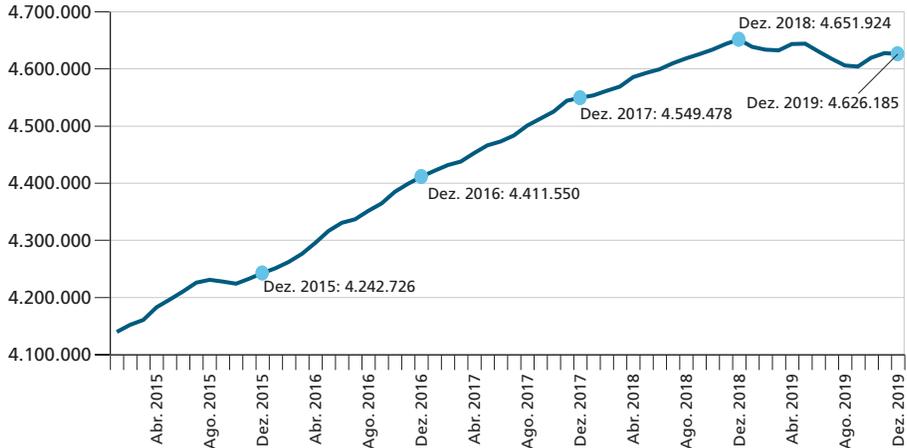
2019, registrou-se um aumento de 6% em recursos destinados ao PBF em relação ao ano anterior, mesmo não havendo reajuste do valor do benefício. Portanto, este aumento justifica-se pelo pagamento do abono natalino aos 13,2 milhões de famílias em dezembro de 2019, no valor de R\$ 2,5 bilhões.

2.2 Benefício de Prestação Continuada

O BPC, que também tem importante impacto na redução da pobreza e da desigualdade¹⁵ e constitui um gasto obrigatório no âmbito da assistência social, apresentou uma mudança expressiva no que diz respeito ao volume de benefícios pagos em 2019 (Paiva *et al.*, no prelo). Segundo os autores, pela primeira vez em quinze anos a quantidade de benefícios pagos apresentou redução em relação ao mesmo mês do ano anterior, fenômeno que se repetiu por cinco meses durante 2019 – de agosto a dezembro. Também ressaltam a mudança na trajetória mensal destes benefícios: durante oito meses de 2019 observou-se queda no volume de pagamentos quando comparado ao mês anterior.¹⁶ A diminuição nos benefícios pagos reflete a redução do número de beneficiários, num contexto em que a dinâmica demográfica se direciona ao aumento da população acima de 65 anos. Como resultado dessas quedas, o fim de 2019 foi marcado pela redução de 25,7 mil beneficiários em relação a dezembro de 2018, passando de 4.651.924 para 4.626.185 (queda de 0,6%).

GRÁFICO 2

Evolução mensal da quantidade de benefícios pagos – BPC (2015-2019)



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)/Vis Data 3 – Data Explorer. Disponível em: <<https://bit.ly/35M9gzA>>. Elaboração dos autores.

15. Como evidenciado nos trabalhos de Osorio *et al.* (2011) e Silveira *et al.* (2020).

16. Segundo os autores, as taxas mensais de variação da quantidade de benefícios pagos foram sempre positivas (com exceção de dois meses em 2015, motivadas por uma greve do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS).

Com essas sucessivas quedas de beneficiários ao longo do ano, a quantidade total de benefícios pagos em 2019 apresentou crescimento tímido em relação ao total de benefícios pagos em 2018, na ordem de 0,5%, passando de 55,2 milhões para 55,5 milhões, o que configurou o menor crescimento na quantidade de benefícios pagos desde 2004, como mostra a tabela 2.

TABELA 2
Evolução anual da quantidade total de benefícios pagos – BPC (2004-2019)

Ano	Quantidade			Taxa de variação (%)		
	BPC_idoso	BPC_PcD	BPC_total	BPC_idoso	BPC_PcD	BPC_total
2004	9.855.452	12.931.385	22.786.837	-	-	-
2005	12.033.330	14.050.276	26.083.606	22,1	8,7	14,5
2006	13.583.271	15.085.332	28.668.603	12,9	7,4	9,9
2007	14.875.791	16.029.813	30.905.604	9,5	6,3	7,8
2008	16.322.823	17.403.633	33.726.456	9,7	8,6	9,1
2009	17.850.793	18.776.750	36.627.543	9,4	7,9	8,6
2010	19.006.236	20.478.267	39.484.503	6,5	9,1	7,8
2011	19.901.512	22.177.252	42.078.764	4,7	8,3	6,6
2012	20.614.723	23.584.844	44.199.567	3,6	6,3	5,0
2013	21.446.645	24.981.745	46.428.390	4,0	5,9	5,0
2014	22.228.223	26.415.038	48.643.261	3,6	5,7	4,8
2015	22.832.124	27.595.467	50.427.591	2,7	4,5	3,7
2016	23.387.564	28.594.731	51.982.295	2,4	3,6	3,1
2017	23.978.533	29.821.020	53.799.553	2,5	4,3	3,5
2018	24.446.024	30.798.905	55.244.929	1,9	3,3	2,7
2019	24.389.981	31.135.486	55.525.467	-0,2	1,1	0,5

Fonte: Sagi/Vis Data 3 – Data Explorer. Disponível em: <<https://bit.ly/35M9gzA>>. Elaboração dos autores.

Ainda que a reforma da previdência não tenha restringido o acesso ao BPC como algumas propostas previam, alterações recentes em sua operacionalização podem explicar a redução de seus beneficiários ao longo de 2019.¹⁷ Entre elas, destaca-se a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico para se ter acesso ao BPC, novos processos de revisão do benefício, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e a implementação do INSS Digital.

17. Esse tema foi abordado em profundidade em artigo do Ipea intitulado *Transformações regulatórias recentes do BPC* (Paiva et al., no prelo).

A inscrição no CadÚnico foi determinada pelo Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que estabeleceu esse registro como parte dos requisitos para a concessão, manutenção e revisão do benefício. Segundo dados da Secretaria da Previdência Social, essa exigência provocou o indeferimento de 1.272 solicitações de benefícios em 2017; 27.650 em 2018; 52.148 em 2019; e 34.689 pedidos até agosto de 2020.¹⁸ Para as pessoas que eram beneficiárias, a obrigatoriedade de inscrição ou atualização no CadÚnico entrou em vigência a partir de julho de 2019,¹⁹ depois de diversas postergações do prazo diante das dificuldades encontradas no processo de cadastramento.²⁰ Dados apresentados por Paiva *et al.* (no prelo) apontam que o volume de benefícios cessados em 2019 foi expressivo, sendo 35% superior (254 mil) ao número de cessações de 2018 (188 mil), configurando a mais alta variação observada nas cessações de BPC desde 2000. Vale ressaltar que a maior parte destas cessações ocorreram no segundo semestre de 2019, sugerindo que a não inscrição ou atualização dos beneficiários do BPC no CadÚnico de fato contribuiu para a inédita trajetória de queda do volume de benefícios pagos.

Outra medida operacional também impactou as suspensões em 2019. Segundo a Loas, a revisão do benefício deve ocorrer a cada dois anos e tem como objetivo verificar se as condições de elegibilidade encontradas no deferimento do BPC ainda se mantêm. Em que pesem os esforços para as revisões no passado, estas só ocorreram de maneira sistemática mais recentemente. De acordo com Paiva *et al.* (no prelo), várias alterações normativas buscaram parametrizar as revisões que foram realizadas ao longo dos últimos dez anos, com destaque para a mais recente, a Portaria Conjunta MSD/INSS nº 3/2018. Essa norma definiu como procedimentos de revisão do BPC: i) revisão da renda familiar *per capita*, realizada por meio de cruzamento mensal de bases de dados da administração pública; e ii) reavaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso. Enquanto o primeiro item se tornou uma rotina, o segundo ainda enfrenta dificuldades em ser operacionalizado e como consequência, conforme apontam os autores, em 2019, foram realizadas apenas as revisões baseadas no critério de renda, análise realizada por meio da automatização dos batimentos de dados.

Por fim, é importante mencionar o eventual impacto que a implementação do INSS Digital²¹ pode ter tido nos benefícios pagos em 2019, diante dos possíveis entraves que essa nova forma de acesso tenha oferecido aos requerentes do BPC,

18. O não atendimento dessa exigência observada na análise dos requerimentos ao BPC foi responsável por 7% dos indeferimentos deste benefício em 2018, 13% em 2019 e 18% entre janeiro e agosto de 2020.

19. A Portaria do Ministério da Cidadania nº 631/2019 previu que tais suspensões ocorreriam entre julho de 2019 até junho de 2020.

20. Para mais detalhes, ver Paiva *et al.* (no prelo).

21. Esse modelo, que consiste na construção de um novo fluxo de atendimento tendo como pilares o processo eletrônico e a distribuição de demandas entre as unidades, tem como objetivo, segundo o INSS: i) gerar mais comodidade ao cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente; ii) garantir mais segurança e rigidez aos processos internos de combate a irregularidades na concessão e manutenção de benefícios; e iii) mitigar problemas como a falta de servidores e de agências físicas.

marcados por uma dupla vulnerabilidade (renda e idade/deficiência). Segundo Paiva *et al.* (no prelo), em vez de realizar novos concursos para a recomposição da força de trabalho perdida nos últimos anos, a redução de servidores antecipou um processo de transformação digital nas políticas sociais que já acontece em outros países, o que permitiu o deslocamento da força de trabalho dos atendimentos presenciais para os remotos ou para as centrais de análises de requerimentos. Os autores destacam que tanto o desenho desse novo modelo de atendimento quanto seu processo de implementação podem atingir o público desse benefício. Com a automatização do modelo de atendimento do INSS, é possível que se observe um aumento da intermediação para o acesso ao instituto, buscada tanto no mercado privado, quanto nos equipamentos dos Centros de Referência da Proteção Básica (Cras). Também, é possível que os requerimentos realizados sem qualquer auxílio gerem mais indeferimentos diante da dificuldade de acompanhamento do andamento do processo por parte deste público, caracterizados pela baixa escolaridade e inclusão digital.

Observou-se, de fato, um aumento das filas de análise desse benefício em 2019. Ainda que o INSS tenha instituído o Programa Especial para Análise de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios (BMOB),²² aparentemente não lograram muito sucesso em relação ao BPC. Segundo Paiva *et al.* (no prelo), a quantidade de despachos do BPC em 2019, em vez de aumentar, reduziu em relação a 2018; queda explicada, fundamentalmente, pela redução das análises do BPC para pessoa com deficiência (PcD). Nesse sentido, relatório do Tribunal de Contas da União (TCU)²³ de 2019 apontou não só o maior tempo médio de espera para análise de benefícios no INSS nos últimos cinco anos,²⁴ mas também enfatizou que o benefício com maior represamento para a concessão foi o BPC para pessoas com deficiência.

Em relação aos recursos destinados a essa política, em 2019, foram gastos R\$ 58,5 bilhões com pagamento de BPC, um aumento de 4,28%, em termos reais, dos valores gastos em 2018 (tabelas 1 e 3). Dois fatores são determinantes para explicar esta trajetória de gastos: a evolução da quantidade de benefícios pagos, que cresceu apenas 0,51% (tabelas 2 e 3); e o comportamento do valor médio do BPC, que apresentou um crescimento real expressivo de 3,67% em relação a 2018 (tabela 3).

22. O Programa Especial e o BMOB foram criados pela MP nº 871, de 18 de janeiro de 2019, mas só foram operacionalizados em meados de julho de 2019, com a possibilidade de bonificação pela produção extraordinária, quando as necessárias alterações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) foram publicadas (Leis nºs 13.857 e 13.858, de 11 de julho de 2019). Seu objetivo foi aumentar a produtividade na análise de processos mediante o pagamento de remuneração adicional extraordinária aos servidores que promovessem a análise de benefícios em um patamar superior à sua capacidade normal/ordinária de produção.

23. Para mais detalhes, ver: <<https://glo.bo/33DHt47>>.

24. Em 2019, o tempo médio de espera foi de 74 dias, chegando a alcançar 89 dias em julho e 75 dias em dezembro. Em 2018, o tempo médio foi de 51 dias; em 2017, de 54; em 2016, de 60; em 2015, de 39 dias. Cabe ressaltar que a lei prevê que os pedidos sejam analisados em um prazo de até 45 dias.

TABELA 3
Valor médio do BPC (2016-2019)
 (Em R\$ correntes)

Ano	Salário mínimo (a)	Benefícios pagos (b)	Gasto (c)	Valor médio (d = c/b)	Razão VM/SM (e = d/a)
2016	979,00	51.982.295,00	54.341.911.557,02	1.045,39	1,068
2017	1.008,00	53.799.553,00	56.748.669.580,42	1.054,82	1,047
2018	990,00	55.244.929,00	56.124.113.806,83	1.015,91	1,027
2019	998,00	55.525.467,00	58.479.595.669,77	1.053,20	1,055

Fontes: Siga Brasil (dados de gasto). Disponível em: <<https://bityli.com/hT2po>>. e Sagi – Vis Data 3. Disponível em: <<https://bityli.com/Hg15f>>.

Em parte, o aumento do valor médio do benefício é justificado pelo aumento real do salário mínimo (SM), que foi de 0,85% – quando ajustado pelo IPCA médio de 2019. Entretanto, ele não explica todo o crescimento.²⁵ Uma hipótese seria a de que tal demora na análise dos requerimentos do BPC ocorrida em 2019 tenha impactado estes montantes, uma vez que o valor do benefício concedido englobaria também as parcelas em atraso. Nesse sentido, chama atenção a relação do valor médio do benefício e o SM de 2019, quando o valor médio pago superou o SM em 5,5%; em 2018, esta relação foi de 2,7%.²⁶

2.3 Serviços e programas socioassistenciais do Suas

Com uma trajetória de expansão de repasses observada até 2013, o cofinanciamento federal dos serviços começou a ser impactado negativamente pela crise econômica, que se inicia no último trimestre de 2014 (Ipea, 2020). Estes impactos se revelam tanto na redução expressiva dos montantes repassados anualmente quanto na descontinuidade de financiamento ao longo dos últimos anos. Neste sentido, a última edição anterior deste periódico (Ipea, 2020) registrou queda nos repasses para o cofinanciamento de serviços em 2014, 2015 e 2018. Os anos de 2017 e 2019, embora tenham registrado incrementos no repasse em relação ao ano anterior, foram marcados por grande irregularidade nestas transferências. Ainda que no fim de 2019 os recursos federais tenham ultrapassado o montante de R\$ 2,47 bilhões, até novembro deste ano, apenas cerca de metade (53%) destes haviam sido repassados aos estados e municípios, que operaram com recursos federais baixíssimos – no valor de R\$ 1,30 bilhão – mesmo em comparação a 2018.²⁷

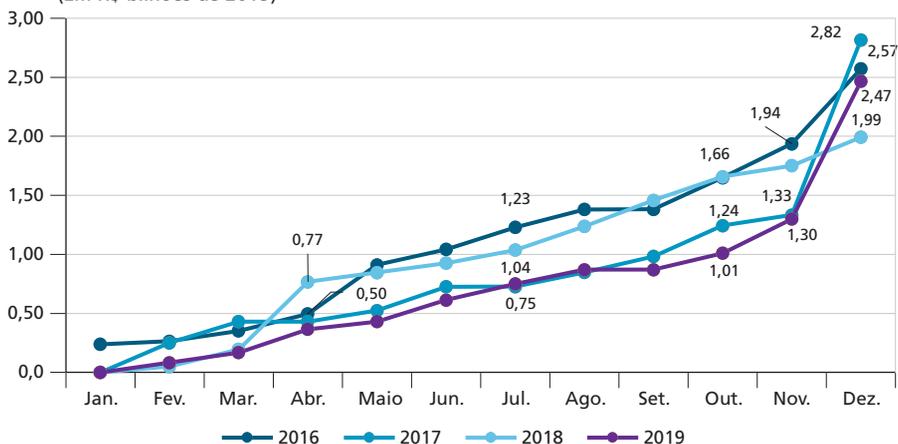
25. A comparação com o SM é importante porque este é o valor do benefício definido pela Loas/1993.

26. Em 2016, a relação entre valor médio do benefício e SM também chamou atenção, quando aquele superou o SM em 6,8%. Provavelmente foi fruto da maior quantidade de benefícios pagos com atraso, devido ao alto grau de represamento que ocorreu devido à greve de 2015.

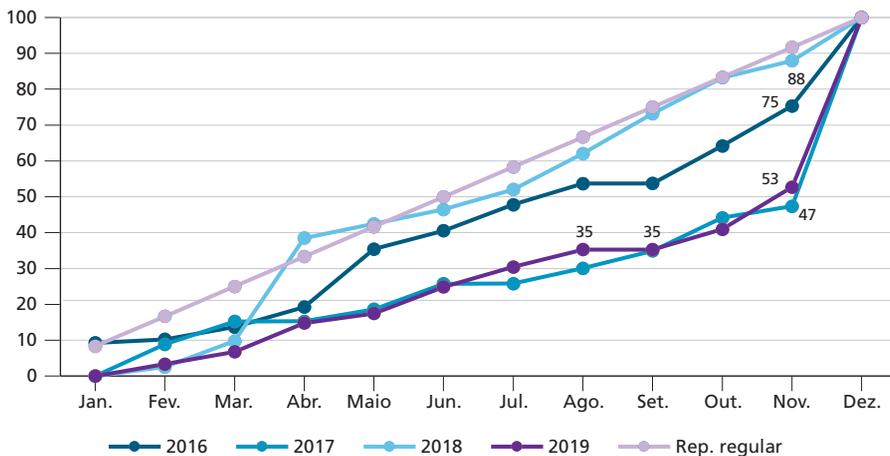
27. Esse ano se caracterizou pelo menor volume de repasses realizados nos últimos dez anos (Ipea, 2020).

GRÁFICO 3
Execução mensal dos repasses¹ aos estados e municípios para o cofinanciamento de serviços de proteção social do Suas² (2016-2019)

3A – Gasto acumulado no mês
 (Em R\$ bilhões de 2019)



3B – Participação do gasto acumulado no mês no gasto anual
 (Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Foram consideradas as despesas pagas e os restos a pagar (RP) pagos.

² Referentes apenas aos serviços da proteção social básica e da proteção social especial. Não incluem, portanto, repasses ao PCF, Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas, BPC na escola. Tampouco incluem recursos para estruturação das redes.

Em dezembro de 2019, foi repassado aos estados e municípios um montante de R\$ 1,17 bilhão, 47% do volume transferido no ano, o que só foi possível mediante cancelamento de recursos previstos, em sua maior parte, para o pagamento

do BPC.²⁸ É importante registrar que, diante do subfinanciamento dos serviços socioassistenciais, foi adotada estratégia de incidência política junto a parlamentares no Congresso Nacional como forma de garantir recursos no fim de 2019, mobilizada tanto pelo CNAS quanto pelos membros da CIT.²⁹

Na esteira do teto de gastos, o Ministério da Cidadania publicou, no fim de 2019, a Portaria nº 2.362/2019 com o objetivo de “promover a equalização do cofinanciamento federal do Suas à Lei Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” (Brasil, 2019a). Neste sentido, estabeleceu-se que os repasses são limitados ao ano vigente e conforme disponibilidade financeira. Ou seja, caso o governo federal não realize o repasse a um ente em algum mês do ano devido a restrições financeiras, esse recurso só poderá ser repassado naquele ano. Isso representa uma mudança importante, na medida em que os *restos a pagar* de anos anteriores vinham sendo pagos com recursos do orçamento do ano corrente. Além disso, se mantém a priorização de repasse aos entes que estiverem com menor índice de pagamento³⁰ nas contas dos respectivos fundos de assistência social, mas as parcelas enviadas mensalmente, antes fixas, passaram agora a ser variáveis, a depender dos recursos disponíveis, que serão rateados entre os entes.

Segundo o Colegiado Nacional de Secretários(as) Municipais de Assistência Social (Congemas),³¹ tal portaria tem graves implicações para a sustentabilidade do Suas devido a: i) o repasse condicionado à célere execução dos recursos por parte dos estados e municípios, desconsiderando o cenário de instabilidade orçamentária e de ruptura com as regularidades dos repasses, o que dificulta o planejamento das ações; ii) os efeitos de não pagamento de despesas de exercícios anteriores;³² e iii) a redução progressiva dos recursos para políticas sociais diante do teto de gastos imposto pela EC nº 95/2016.

Apesar dos entraves observados no repasse dos recursos do cofinanciamento federal, no que diz respeito à proteção social básica, o Censo Suas 2019 registrou redução apenas marginal no número de Cras em relação a 2018 (-3 unidades), sendo que 8.357 responderam ao Censo Suas em 2019. Os dados de atendimento

28. A Lei nº 13.963, de 20 de dezembro de 2019 foi um dos principais instrumentos para a suplementação de recursos para a política de assistência social no fim de 2019, aplicando R\$ 671.945.420,00 no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e operacionalização do BPC e, concomitantemente, cancelando R\$ 551.945.420 inicialmente destinados para o pagamento de benefícios do BPC.

29. Como registrado em atas do CNAS e em memórias de campo da observação das reuniões da CIT.

30. Segundo a Portaria nº 2.362/2019, o índice de pagamento corresponde à quantidade de parcelas de cofinanciamento federal que estão na conta na qual o ente recebe o recurso. Ele é calculado mediante a divisão do montante existente na conta no momento do cálculo, dividido pelo valor repassado mensalmente. Ou seja, se o um município tem R\$ 2 mil de saldo em conta e recebe mensalmente 500 reais, o índice de pagamento desse ente será 4.

31. A nota de posicionamento do Congemas sobre a portaria está disponível em: <<https://bit.ly/33FUmlg>>.

32. Segundo a portaria, o recurso referente ao orçamento de um ano deve ser utilizado apenas para o pagamento de parcelas do cofinanciamento federal do ano referente a esse orçamento. Em anos anteriores, era comum o repasse de recursos orçamentários de um ano para o pagamento de parcelas do cofinanciamento de anos referentes a anos anteriores ainda não pagas.

e acompanhamento dessas unidades,³³ por sua vez, indicam a manutenção de tendências observadas em anos anteriores. Houve redução de 2,1% na média mensal de pessoas acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (Paif) e aumento nos atendimentos individualizados (+6,6%)³⁴ e coletivos (+4,1%). Nesse último caso, os relacionados ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).³⁵ Em 2019, se destaca, entre os atendimentos individualizados, o aumento da concessão de benefícios eventuais (+11,2%), de visitas domiciliares (+6,4%), de encaminhamentos para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) (+2,6%) e para acesso ao BPC (+1,3%). O PCF, por sua vez, tem ampliado seu espaço no campo das ofertas da proteção básica. Verifica-se que em 2019 foi registrado um número de 14.830.962 visitas a mais que em 2018, representando um aumento de 138,7%.³⁶

Em avaliação realizada pelo TCU em 2019, identificou-se que estava em curso um processo de precarização do Paif que teria, entre outras causas, a grande demanda por parte do Poder Judiciário,³⁷ causando sobrecarga às equipes (Brasil, 2019b). O incremento observado nos dados do PCF são fruto do constante incentivo e de clara priorização do Ministério da Cidadania à expansão do programa nos últimos dois anos, lastreado pelo aumento do cofinanciamento federal.

A proteção especial, ainda que timidamente, tem ampliado sua atuação. Com relação aos Creas, houve um aumento de 59 unidades, sendo que 2.723 responderam ao Censo Suas em 2019. Houve um aumento de duas unidades de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), interrompendo a trajetória de sucessivas quedas anuais na quantidade desse tipo de unidade (228 unidades em 2019). Observa-se ainda o aumento de 25,4% no número de pessoas acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), e de pessoas em situação de rua atendidas (10,6%) e acompanhadas (67,1%) nos Centros Pop. Esse último caso segue a tendência observada nos últimos anos, demonstrada por Natalino (2020), no sentido de um expressivo aumento da população em situação de rua no país.³⁸

33. De acordo com informações constantes no registro mensal de atendimento.

34. Os atendimentos individualizados têm aumentado desde o início da coleta dessa informação: entre 2012 e 2019 cresceu 77% (registro mensal de atendimento – RMA desse período).

35. O aumento esteve relacionado aos grupos de crianças de 0 a 6 anos, de pessoas adultas e de idosas, lembrando que o serviço está estruturado de acordo com os ciclos de vida. Também houve aumento no número de pessoas com deficiência.

36. Segundo dados apresentados em reunião do CNAS do dia 18 de agosto de 2020.

37. Como é possível observar em pautas e atas do CNAS e da CIT, a relação da política de assistência social com o Poder Judiciário tem sido cada vez mais presente nos debates, frequentemente relacionada à necessidade de estabelecimento de entendimentos em torno do escopo de atuação da política no atendimento às demandas do Judiciário, que tem ocupado cada vez mais os profissionais nas unidades de Cras e Creas. Essas demandas estão relacionadas com frequência à elaboração de relatórios e laudos sobre diversas situações que envolvem a violação de direitos ou denúncias, como as realizadas a conselhos tutelares, Ministério Público (MP) e outros órgãos que compõem o Judiciário brasileiro.

38. Segundo estimativa elaborada pelo autor, a população em situação de rua no país passou de 92.515 pessoas em setembro de 2012 para 221.869 em março de 2020, com acentuação desse crescimento a partir de 2015 (Natalino, 2020).

Em suma, 2019 foi marcado pela redução de beneficiários das políticas de transferência de renda socioassistenciais, em contexto de estagnação econômica, aumento da pobreza e da desigualdade de renda. Também se destacou a perpetuação de incertezas quanto ao cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, tão caros à política de assistência social. Por sua vez, como alguns dos principais indicadores provenientes do Censo Suas e do RMA apontam, e, ao contrário do esperado, dada a redução dos aportes federais, a rede socioassistencial tem demonstrado alguma resiliência às intempéries de um período de restrição fiscal.³⁹ É com este pano de fundo que a política de assistência social se depara com a pandemia da Covid-19, o que fez com que o Brasil declarasse estado de calamidade pública em março de 2020.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Durante a pandemia da Covid-19, foram implementadas diversas medidas relativas às transferências monetárias de caráter assistencial – BPC, PBF e criação do Auxílio Emergencial – como forma de mitigar os prejuízos socioeconômicos derivados da pandemia.⁴⁰ O aumento da vulnerabilidade gerada pelo choque econômico demandou a rápida implementação de uma iniciativa mais ampla de transferência de renda, cuja discussão foi protagonizada pelo Legislativo nacional. Ao mesmo tempo, levou o governo federal a realizar repasse de financiamento extraordinário para os serviços socioassistenciais, ainda que isso tenha ocorrido com atrasos no repasse dos recursos ordinários para oferta dos serviços continuados. A necessidade de garantir a segurança sanitária de trabalhadores e usuários também levou à elaboração de diretrizes e orientações para o atendimento e abrigamento dos usuários, sendo algumas delas divulgadas apenas meses depois do início da pandemia e outras recebidas com polêmica, como a mobilização de comunidades terapêuticas (CTs) para o atendimento da população de rua.

3.1 Auxílio Emergencial

Criado pela Lei nº 13.982/2020, de 2 de abril de 2020, o Auxílio Emergencial figura como a medida assistencial de maior destaque e abrangência em resposta à Covid-19. Num primeiro momento, o governo anunciou a criação de um auxílio no valor de R\$ 200,00 por pessoa, para apoiar trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores individuais (MEIs) que integrem família de baixa renda, por três meses, o que beneficiaria de 15 milhões a 20 milhões de pessoas.⁴¹ Com a

39. Uma hipótese que pode ser levantada para esses resultados observados na rede assistencial é o aumento do cofinanciamento estadual e municipal aos serviços socioassistenciais.

40. Um primeiro levantamento e análise dessas medidas foi objeto de estudo de Bartholo *et al.* (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3oCGoTb>>.

41. Medida anunciada em 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3d4sXYj>>.

pressão do Congresso e da sociedade, o substitutivo apresentado no Legislativo⁴² propôs um auxílio no valor de R\$ 500,00.⁴³ A discussão da medida avançou no sentido da ampliação e detalhamento do seu público-alvo, além de majorar para R\$ 600,00 o valor de cada parcela.⁴⁴

Após sua aprovação e sanção, a lei definiu a concessão do auxílio monetário aos indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal,⁴⁵ cuja renda familiar mensal seja de até meio SM *per capita* ou até 3 SMs no total.⁴⁶ Apesar de ser limitado a dois beneficiários por família, o auxílio pode ser pago em dobro para arranjos monoparentais femininos.⁴⁷ Sua operação definiu-se com base em três grupos: i) beneficiários do PBF; ii) não beneficiários PBF inscritos no CadÚnico até 2 de abril de 2020; e iii) cidadãos não inscritos no CadÚnico (chamado informalmente de *extracad*). A concessão inicial foi de três parcelas mensais, sendo posteriormente ampliada para mais duas parcelas (Brasil, 2020b, art. 9-A). Com o prolongamento do contexto pandêmico, em setembro de 2020, foi instituído o Auxílio Emergencial Residual,⁴⁸ no valor de R\$ 300,00, pago de maneira subsequente à quinta parcela do Auxílio Emergencial, mensalmente, até 31 de dezembro de 2020, no limite de quatro parcelas.⁴⁹ O Auxílio Residual independeu de requerimento, pois foi concedido a todos os beneficiários do Auxílio Emergencial inseridos nos novos critérios de elegibilidade e limitadores de acesso ao benefício.⁵⁰

A concessão do Auxílio Emergencial foi praticamente automática tanto para beneficiários PBF quanto para demais inscritos no CadÚnico.⁵¹ Após cruzamento com outros registros administrativos federais com vistas à verificação

42. A criação do Auxílio Emergencial foi viabilizada por sua inserção em projeto de lei (PL) em estado avançado de tramitação, PL nº 9.236/2017, de autoria de Eduardo Barbosa, que inicialmente tinha o objetivo de fixar parâmetros adicionais, além da renda, para caracterizar a situação de vulnerabilidade social que permite o acesso ao BPC às pessoas idosas ou com deficiência. O relator deste PL inseriu em seus dispositivos a criação do Auxílio Emergencial a partir de requisição de pedido de urgência na tramitação e apresentação de substitutivo.

43. Segundo substitutivo apresentado pelo relator, disponível em: <<https://bit.ly/3uCcm4e>>.

44. Disponível em: <<https://bit.ly/31ZMmTQ>>.

45. Salvo no caso de mães adolescentes (nova redação dada ao art. 2º, I pela Lei nº 13.998/2020).

46. Ainda, os requerentes não podem ser titulares de benefícios previdenciários ou assistenciais, à exceção do Bolsa Família, e não podem ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

47. Seu valor máximo por família pode chegar a R\$ 1.800,00 mensais, no caso de domicílio chefiado por mulher sem cônjuge com a presença de outro parente maior de 18 anos que tenha direito ao benefício.

48. MP nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020.

49. Visto que o Auxílio Residual só poderá ser pago até dezembro de 2020, apenas quem começou a receber o Auxílio Emergencial em abril de 2020 pôde, na prática, receber cinco parcelas de R\$ 600,00 (relativas a abril, maio, junho, julho e agosto) mais quatro parcelas de R\$ 300,00 (setembro, outubro, novembro e dezembro). Devido a dificuldades na elaboração e atrasos no processamento dos requerimentos, houve beneficiários que receberam a primeira parcela do auxílio apenas em agosto de 2020 (com pagamento da quinta parcela em dezembro de 2020), caso em que não tiveram direito a nenhuma das parcelas do Auxílio Residual.

50. Não pode receber o Auxílio Residual, por exemplo, quem adquiriu emprego formal após o recebimento do Auxílio Emergencial ou quem tenha sido incluído como dependente de declarante do imposto de renda ou ainda recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019. Também ficou vedada a concessão de mais de dois benefícios por família, mesmo no caso daquelas chefiadas por mulheres. Outros critérios são enumerados na MP nº 1.000/2020.

51. No caso do público inscrito no CadÚnico e não beneficiário do PBF, o usuário era informado, ao inserir seus dados no aplicativo da Caixa, sobre a análise e resultado do benefício.

da elegibilidade, sondou-se a eventual existência de conta-corrente ou poupança na Caixa Econômica Federal (CEF) ou no Banco do Brasil (BB) por parte da pessoa elegível e, em caso positivo, o depósito era efetuado. Em caso negativo, gerava-se uma poupança digital na CEF. Para o terceiro grupo (*extracad*), o requerimento foi necessário,⁵² tendo sido criado o aplicativo *Auxílio Emergencial* da CEF, no qual o requerente informa seu CPF, dados de seu rendimento monetário e composição familiar, declarando estar ciente da necessidade de registrar as informações fidedignas. O requerente ainda informou a conta-corrente ou poupança para acesso ao auxílio e, caso não a possuísse, lhe era criada uma poupança digital social, isenta de tarifas. Posteriormente, foi reconhecido entre o público *extracad* um subgrupo de beneficiários considerados *ultravulneráveis*, para os quais se viabilizou atendimento presencial para realização de cadastro assistido⁵³ em estabelecimento dos Correios.

A gestão do Auxílio Emergencial e a ordenação de despesas dele decorrentes coube ao Ministério da Cidadania.⁵⁴ Sua operação é compartilhada entre Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), responsável pela análise da elegibilidade da pessoa ao benefício e pela geração da folha de pagamento; e CEF, a quem cabe disponibilizar as plataformas para requerimento e pagamento.⁵⁵

Segundo o Ministério da Cidadania, o pagamento do Auxílio Emergencial alcançou um público de 68,2 milhões de pessoas, para os quais foram distribuídos cerca de R\$ 294 bilhões em 2020, conforme tabela 4. Vale dizer que isso equivale a 32% da população brasileira. Mais da metade do auxílio (56%) foi pago ao público *extracad*, que anteriormente não figurava em situação de pobreza na base do CadÚnico. Cerca de 95% dos beneficiários do Bolsa Família receberam o Auxílio Emergencial, pois este configurou vantagem para aqueles.⁵⁶

52. O prazo para requerimento do Auxílio Emergencial para o terceiro grupo se extinguiu em 2 de julho de 2020 (Brasil, 2020b, art. 9-A).

53. Definido conforme art. 3º, IV, Portaria do Ministério da Cidadania nº 394, de 29 de maio de 2020. De acordo com esta portaria, os ultravulneráveis constituem o público potencial que não possui acesso a meios tecnológicos digitais ou que residam em áreas que não possuem cobertura da rede de telefonia móvel.

54. Os pagamentos do Auxílio Emergencial relativos ao CadÚnico e aos requerentes via aplicativo são feitos pela Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad). Os pagamentos relativos aos beneficiários PBF são pagos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

55. Com a poupança digital, o beneficiário pode fazer pagamentos ou transferências pelo aplicativo *Caixa Tem*. O benefício pode ser sacado em correspondentes bancários, lotéricas ou agências, conforme cronograma divulgado pela CEF.

56. O valor médio do PBF era da ordem de R\$ 191,00 em março de 2020, antes da pandemia. Embora seja exceção, é possível que uma família PBF tenha benefício em valor superior a R\$ 600,00, considerando sua composição e renda *per capita* à luz dos critérios de composição dos benefícios previstos em lei. Por exemplo, uma família cuja renda *per capita* seja zero, composta por dois adultos e seis crianças até 15 anos, além de dois adolescentes de 16 e 17 anos, receberia R\$ 890,00 por mês (R\$ 89 benefício básico mais R\$ 205 referentes ao limite de cinco benefícios variáveis mais R\$ 96,00 referentes a dois benefícios variáveis jovens mais R\$ 500 referentes ao benefício de superação da extrema pobreza. Ademais, vale registrar que uma família PBF pode ter mais de um beneficiário do Auxílio Emergencial. O PBF permanece suspenso enquanto pelo menos uma pessoa da família estiver recebendo o auxílio, inclusive na modalidade Residual.

TABELA 4
Beneficiários e valores pagos do Auxílio Emergencial (2020)

Público	Quantidade de pessoas (Em milhões)	Valor pago (Em R\$ milhões)
Bolsa Família	19,5	93.533,50
Cadastro Único ¹	10,5	201.127,70
Extracad ²	38,2	
Total	68,2	294.661,20

Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3suVriG>> e <<https://bit.ly/200yhSE>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inscritos no CadÚnico até 2 de abril de 2020 e não beneficiários do PBF.

² Um total de 45.670 elegíveis por decisão judicial.

A PNAD Covid-19 (IBGE), por sua vez, informa que, em agosto de 2020 – mês da quinta e última parcela para quem começou a receber o Auxílio Emergencial desde abril de 2020 – 43,9% de domicílios foram alcançados pelo Auxílio Emergencial. O valor médio do benefício naquele mês foi de R\$ 908,00, sendo maior nas regiões Norte (R\$ 972,00) e Nordeste (R\$ 965,00), em que logrou alcançar a maior parte dos domicílios, conforme tabela 5.

TABELA 5
Domicílios que receberam algum auxílio do governo relacionado à pandemia e o valor médio recebido no domicílio – Brasil e grandes regiões (maio-out.-set. 2020)

Brasil e grandes regiões	Domicílios que recebem auxílio relacionado à pandemia no total de domicílios (%)			Valor médio real do auxílio (R\$)			
	Maio	Ago.	Set.	Maio	Ago.	Set.	Nov.
Brasil	38,7	43,9	41	857	908	894	558
Norte	55	61	57	947	972	853	583
Nordeste	54,8	59,1	55,3	920	965	941	515
Sudeste	31,3	37,1	34,7	797	863	858	586
Sul	26	30,7	27,9	782	846	836	606
Centro-Oeste	36,7	41,8	39	809	863	857	522

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).

Nos meses seguintes, além de seguir o pagamento das parcelas finais do Auxílio Emergencial para quem começou a recebê-lo até julho de 2020, iniciou-se o pagamento das parcelas do Auxílio Emergencial Residual, o qual teve público beneficiário e, principalmente, valor mais restrito. Por essa razão, em novembro de 2020, o percentual de domicílios beneficiados caiu um pouco, chegando a 41%, com um valor médio do benefício bem inferior, de R\$ 558,00.

Cabe apontar também alguns problemas que afetaram a gestão do Auxílio Emergencial, muitos dos quais detalhados por Bartholo *et al.* (2020). Foram identificadas limitações de ordem tecnológica – execução do requerimento via *app*, seu tempo de análise e acesso ao benefício para aqueles sem vínculo anterior com o sistema bancário – e operacional – filas excessivas e aglomerações para saque do benefício, expondo os beneficiários e aumentando o risco de propagação do vírus causador da Covid-19. O indeferimento das solicitações também careceu, no início, de maior detalhamento do motivo para os cidadãos que, mesmo depois de equacionado pelo *app*, continuou com teor muito técnico, dificultando sua compreensão por pessoas de baixa escolaridade. A esse respeito cabe destacar que foram disponibilizadas oportunidades de recorrer das decisões de indeferimento do Auxílio Emergencial, por razões possíveis de serem reanalisadas a partir de bases de dados mensais atualizáveis.⁵⁷ Nesse caso, os cidadãos puderam fazer nova solicitação ou entrar com pedido de contestação seja pelo aplicativo, seja de maneira extrajudicial a partir de parceria com a Defensoria Pública da União (DPU).⁵⁸

O manuseio de aplicativos digitais passa longe de ser trivial para a população vulnerável à pobreza, seja por falta de acesso ou problemas do aparelho celular, ou ainda de conexões à internet, seja pela falta de familiaridade com este tipo de tecnologia ou dificuldades de leitura e interpretação de texto, principalmente entre a população mais idosa. Neste sentido, cabe destacar a estranheza causada pela falta de articulação dos serviços assistenciais – acostumados a lidar com o público de baixa renda – no fluxo de concessão do Auxílio Emergencial, tendo em vista tratar de medida convergente com a segurança de renda, afiançada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004). Isso se evidencia tanto pela concentração da sua operacionalização no sistema bancário quanto na parceria com os Correios para auxiliar no requerimento do público de *ultravulneráveis* – em vez de utilizar a estrutura dos Cras, os quais operam o CadÚnico e estão familiarizados com o atendimento das pessoas em situação de pobreza. Ademais, cabe salientar que os riscos e as vulnerabilidades que atingem as famílias e os indivíduos apresentam desafios e necessidades que podem extrapolar a dimensão da renda. Somente por meio da oferta simultânea de serviços a assistência social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos, como a segurança de acolhida, conforme determina a PNAS (2004) e demais documentos orientadores da política.⁵⁹

57. Os motivos apresentados em caso de indeferimento que permitem a nova solicitação ou a contestação são: ter algum vínculo empregatício, com exceção da maioria dos casos de servidor público; receber algum benefício (Seguro-Desemprego, Seguro Defeso ou benefício pago pelo INSS); ou ter renda familiar mensal superior a 3 SMs ou meio SM por pessoa.

58. O Ministério da Cidadania disponibilizou ferramenta informatizada para que a DPU refutasse a informação contida em base de dados usada para a verificação da elegibilidade do requerente ao Auxílio Emergencial, na forma da Portaria do Ministério da Cidadania nº 423, de 19 de junho de 2020.

59. Segundo a Resolução CIT nº 7/2009, sobre o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas, a sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (Brasil, 2009).

Vale também destacar os mecanismos de controle adotados como forma de evitar o pagamento indevido do Auxílio Emergencial – mediante acordo de cooperação técnica firmado com o TCU – além da disponibilização de canal para devolução de valores⁶⁰ e da obrigatoriedade de apresentar a declaração de ajuste anual relativa ao exercício de 2021 caso a renda anual em 2020 seja superior ao limite de isenção.⁶¹ Relatório de Acompanhamento do TCU apontou que, entre abril e julho de 2020, cerca de 440 mil beneficiários do auxílio apresentaram indícios de recebimento indevido, apurados a partir de cruzamentos com outros registros administrativos⁶² que apontaram o não cumprimento de algum critério de elegibilidade (TCU, 2020a).⁶³ O TCU apontou ainda diversos desafios relacionados à pouca efetividade dos controles de concessão do Auxílio Emergencial, como o fato de que a composição familiar seja auferida apenas com base nas declarações presentes no CadÚnico ou realizadas no aplicativo da CEF. O controle destes critérios apenas pela análise de dados é limitado, razão pela qual o relator recomenda ser “importante a volta das entrevistas e acompanhamento das famílias pela Rede Suas ao fim da pandemia, dentro das capacidades operacionais dos órgãos”. Em outras palavras, o próprio TCU dá a entender que as bases de dados disponíveis são insuficientes para se apurar os critérios legais para o recebimento do Auxílio Emergencial, cabendo à rede socioassistencial continuar acompanhando essas famílias, incluindo ou atualizando suas informações no CadÚnico. A rede, no entanto, tem sido alijada do processo de operacionalização do auxílio, o que foi reforçado por gestores municipais e estaduais em manifestações públicas.⁶⁴

Diversos estudos têm conseguido constatar a importância do Auxílio Emergencial na mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente da pandemia. Além de promover a inclusão bancária sem precedentes da população, o benefício elevou a média da renda domiciliar *per capita* em R\$ 178,00, sendo exitosa em proteger os mais pobres, ao menos em termos das privações monetárias⁶⁵ (Barbosa e Prates, 2020). Em agosto de 2020, ápice do pagamento do Auxílio Emergencial, havia 50,2 milhões de pobres no Brasil, ou seja, 15 milhões a menos do que em 2019, segundo Neri (2020).

60. Disponível em: <<https://bit.ly/3eaWxum>>.

61. De acordo com o art. 2º, § 2-B da Lei nº 13.982/2020.

62. Principais bases de dados utilizadas na concessão do Auxílio Emergencial: Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP); E-Social; Guia da Previdência Social (GPS); benefícios previdenciários e Loas; Seguro-Desemprego, inclusive o Seguro-Defeso; Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi); Sistema de Informações de Registro Civil (Sirc).

63. Tal relatório também indicou erros de exclusão, caso de 1.517 famílias PBF que deveriam ter sido incluídas no Auxílio Emergencial. Para mais detalhes, ver: <<https://bit.ly/33cSER4>>.

64. Entre elas, debates e apresentações *on-line* realizados por organizações de gestores, tais como o Congemas, reuniões da CIT da assistência social e manifestos divulgados tanto pelo Congemas quanto pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (Fonseas).

65. Nesse aspecto os autores ponderam que a transferência de renda por um curto período (durante uma recessão) não é capaz de alterar, de maneira duradoura, outras formas de privação que incidem sobre os mais pobres, o que limita o uso de indicadores de renda para medir a queda da pobreza concebida de modo multidimensional.

Outros estudos estimaram o impacto do Auxílio Emergencial sobre o produto interno bruto (PIB), considerando que as pessoas tendem a gastar esse dinheiro na compra de alimentos, vestuário, serviços, quitação de dívidas e outros itens que permitem a continuidade do funcionamento da economia, em especial nos municípios mais pobres. A estimativa era que, durante o prazo inicial de três meses, o auxílio seria responsável pela prevenção da perda de 3,1% do PIB em 2020, além de gerar 16,7 milhões de postos de trabalho (Brancher, Magacho e Leão, 2020). Por sua vez, Costa e Freire (2020) verificaram que o pagamento das cinco parcelas do auxílio representou um volume de recursos em proporção ao PIB nominal da ordem de 2,5%, sendo inclusive maior nas regiões Norte e Nordeste, as quais concentram maior proporção de pessoas em situação de pobreza (no Maranhão, chegou a 8,6% do PIB). Além disso, estudo de Salata e Ribeiro (2020) com base na PNAD Covid-19 mostra que a desigualdade de renda caiu cerca de 11,3% na pandemia⁶⁶ devido ao auxílio. Segundo os autores, a pandemia teria tido aumento próximo a 17,3%, alcançando 0,560 no coeficiente de Gini, caso este auxílio não tivesse sido implementado.

É inegável que a concessão do Auxílio Emergencial tem sido fundamental para a mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente do isolamento social necessário ao enfrentamento da pandemia, além de garantir a sobrevivência de boa parte da população brasileira que subitamente se viu privada dos seus meios de subsistência. Se, de um lado, não há como o estabelecimento de um benefício monetário de tamanha abrangência, criado em caráter emergencial, passar ileso a problemas de implementação; de outro, faz-se necessário incorporar seus aprendizados para que se possa continuar a garantir segurança de renda de maneira célere e eficiente aos novos contingentes que passaram a integrar o rol de pobreza em decorrência da pandemia.

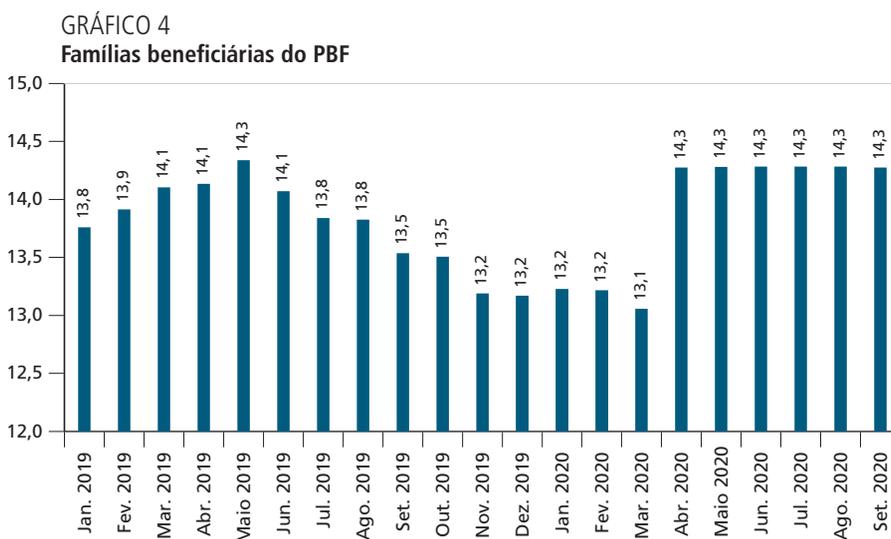
3.2 Programa Bolsa Família

Como resposta à pandemia, foram implementadas quatro medidas relacionadas ao PBF.⁶⁷ A primeira refere-se à inclusão de cerca de 1,22 milhão de famílias em abril de 2020. Para isto, a MP nº 929, de 25 de março de 2020, destinou R\$ 3 bilhões em créditos extraordinários para o programa. Assim, após praticamente um ano de queda (de 14,3 milhões em maio de 2019 para 13 milhões em março de 2020), desde abril de 2020, o PBF vem mantendo o nível de 14,3 milhões de famílias. Isto fez com que a fila de 1,65 milhão de famílias para entrada no programa em março de 2020 tenha se reduzido para algo próximo de 500 mil famílias em maio do mesmo ano. Cabe destacar dois pontos sobre esse salto de famílias beneficiárias do PBF entre março e abril de 2020: i) não exigiu esforço

66. Com variação do coeficiente de Gini de 0,538 para 0,477 entre agosto de 2019 e agosto de 2020 (Salata e Ribeiro, 2020).

67. Para mais detalhes, ver Bartholo *et al.* (2020).

extra das equipes estaduais e municipais, pois tais famílias estavam *habilitadas para a concessão*, ou seja, cadastradas e cumpriam os critérios de elegibilidade do programa; este salto resultou em comando administrativo do governo federal, viabilizado pela ampliação da disponibilidade de recursos para enfrentamento da pandemia;⁶⁸ e ii) desde então a estabilidade no volume de beneficiários sugere que não foram feitas novas concessões para o PBF, conforme gráfico 4.



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/2LjErZg>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

A segunda medida adotada pelo governo federal tratou da não incidência de bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios entre março de 2020 e janeiro de 2021.⁶⁹ Na prática, isso quer dizer que, nesse período, as famílias não deixaram de receber seus benefícios por estarem com cadastro desatualizado ou inconsistências de dados encontradas nos cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos federais, nem por descumprimento de condicionalidades⁷⁰ – como normalmente ocorre. Esta ação foi importante não só para garantir segurança de renda às famílias beneficiárias no contexto da pandemia, mas também para evitar a ocorrência de aglomeração de pessoas em busca de atualização cadastral.

68. Vale destacar que, no início da pandemia, os recursos utilizados para o pagamento a beneficiários do PBF eram apenas os extraordinários advindos da criação do Auxílio Emergencial. Após a interpelação dos órgãos de controle, o ministério passou a utilizar o recurso ordinário previamente destinado ao pagamento do valor referente ao PBF e o recurso extraordinário como complemento necessário para o pagamento do valor referente ao auxílio.

69. Conforme Portarias do Ministério da Cidadania nº 335, de 20 de março de 2020, e 443, de 17 de julho de 2020.

70. A Portaria do Ministério da Cidadania nº 443/2020 excepcionalizou desse dispositivo as ações de administração de benefícios comandadas pela gestão municipal, bem como as alterações cadastrais feitas pelas famílias, as quais haviam sido suspensas pela Portaria do Ministério da Cidadania nº 387, de 15 de maio de 2020.

Os mesmos normativos fixaram nos valores de fevereiro, antes do início da pandemia, os parâmetros utilizados para medir o desempenho dos governos subnacionais na atualização cadastral e verificação das condicionalidades. Tais atividades compõem o índice de gestão descentralizada (IGD-PBF), utilizado como base para o repasse mensal de recursos de apoio à gestão aos estados e municípios. Dado que o objetivo é manter as pessoas em casa, estas atividades têm seu funcionamento limitado pelo contexto sanitário, e não pelo descompromisso das gestões municipais e estaduais. Logo, a manutenção da avaliação mensal do IGD geraria queda nos repasses financeiros para apoio às esferas subnacionais, prejuízo este evitado por meio da fixação dos indicadores. A manutenção dos valores pagos a título de IGD até janeiro de 2021⁷¹ permite, inclusive, sua utilização para adequação da infraestrutura e proteção dos profissionais que realizam o atendimento direto às famílias do PBF e do CadÚnico, além das próprias famílias.⁷²

Por fim, a quarta medida tratou da inserção automática das famílias do PBF no Auxílio Emergencial, criada pela Lei nº 13.982/2020, no caso em que este fosse mais vantajoso. Ou seja, para os beneficiários do Bolsa Família, é pago o valor mais alto entre o benefício do PBF e o Auxílio Emergencial, de forma automática, no tempo de vigência do último. Concluído este período, essas famílias voltarão a receber os benefícios regulares do PBF. Na prática, cerca de 19 milhões de pessoas⁷³ (95% das famílias) beneficiárias do PBF têm recebido as parcelas do Auxílio Emergencial⁷⁴ com um valor mensal médio de R\$ 1.115,00 por família⁷⁵ em agosto de 2020.

Para além do PBF, cabe destacar ainda a importância do CadÚnico como fonte de informação sobre as famílias pobres ou vulneráveis à pobreza, o qual contribuiu para a rápida implementação do Auxílio Emergencial, bem como permitiu a isenção da conta de luz para famílias de baixa renda entre abril e junho de 2020.⁷⁶ Nesse sentido, avalia-se positivamente a autorização da criação de mecanismos remotos – por telefone ou meio eletrônico – para garantir a manutenção das atividades de inclusão ou atualização cadastral das famílias em situação de pobreza enquanto perdurar situações de emergência ou calamidade assim declaradas pelos entes federativos, inclusive, mas não apenas, durante a pandemia causada pela Covid-19. Entre as vantagens dessa flexibilização estão a manutenção das atividades cadastrais em cenários de pobreza crescente e, conseqüentemente, a atualização do

71. Entre março e junho de 2020, os governos subnacionais receberam cerca de R\$ 190 milhões a título de IGD. Disponível em: <<https://bit.ly/2TC3Rpo>>.

72. Para saber mais sobre as possibilidades de utilização do IGD durante a pandemia, ver: <<https://bit.ly/3oEzWLu>>.

73. A partir de abril de 2020, o número médio de famílias beneficiárias foi de 14,3 milhões. Com isso, foram beneficiadas em média, direta ou indiretamente, cerca de 43,6 milhões de pessoas, por viverem nestas famílias. Deste total, 19 milhões foram elegíveis para receber o Auxílio Emergencial.

74. Disponível em: <<https://bit.ly/35JauvE>>. Apenas não receberam o Auxílio Emergencial as famílias do PBF que tiverem condições impeditivas, caso em que poderá contestar o indeferimento por meio de aplicativo da CEF ou ainda com apoio da DPU.

75. Disponível em: <<https://bit.ly/3kGejrA>>.

76. MP nº 950, de 8 de abril de 2020.

seu diagnóstico, de forma a propiciar intervenções mais precisas, inclusive nos casos em que o isolamento social se prolongue ou se torne intermitente em consequência de novos focos de transmissão do vírus. Todavia, há que se atentar para que a implementação do cadastramento remoto garanta a fidedignidade e o sigilo dos dados dos cidadãos, mediante adoção de mecanismos de rastreamento e validação, além de critérios de responsabilização *em caso de fraudes* ao Sistema do CadÚnico, algo a ser acompanhado na implementação das orientações do ministério.⁷⁷

3.3 Benefício de Prestação Continuada

Durante a pandemia, foram registradas medidas mais inclusivas no escopo do BPC, principalmente no que diz respeito aos critérios de apuração da renda para fins de requerimento do benefício, as quais, inclusive, eram há muito pleiteadas e foram bem-vindas no sentido de pacificar entendimentos que permitirão uma redução na sua judicialização.

Além de criar o Auxílio Emergencial, a Lei nº 13.982/2020 também alterou os parâmetros de elegibilidade do BPC. No âmbito desse benefício, esta lei implementou três medidas: i) possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC; ii) flexibilização do limite de renda familiar *per capita* de um quarto para meio SM, dependente da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade; e iii) possibilidade de saque adiantado, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados e concluídos pelo INSS. Além disso, a Portaria do Ministério da Cidadania nº 330, de 18 de março de 2020, manteve o pagamento do benefício para os não inscritos no CadÚnico, revertendo medidas de suspensão de benefícios para esse grupo.

Desse modo, o enfrentamento à Covid-19 no âmbito do BPC produziu essas quatro medidas destacadas anteriormente. As duas primeiras demandam regulamentações específicas, que atualmente estão sendo desenhadas em decreto presidencial. O adiantamento do BPC e a suspensão da penalidade prevista diante da não inscrição do beneficiário no CadÚnico são de caráter operacional, por isso tiveram uma implementação mais imediata. No caso do adiantamento do BPC, foram concedidos até o início de outubro 190.396 benefícios.⁷⁸ Sobre a interrupção da aplicação da penalidade da não inscrição de beneficiário do BPC, ela foi alvo de prorrogações, permanecendo suspensa até 31 de dezembro de 2020.⁷⁹

77. Instrução Operacional Sagi/Departamento do Cadastro Único (Decau) nº 4/2020 detalhou os procedimentos previstos nesta portaria (Brasil, 2020b).

78. Segundo informações oferecidas por representantes do INSS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em reunião da CIT de 7 de outubro de 2020. Ainda segundo esses representantes, havia até a data dessa reunião, aproximadamente 600 mil requisições do BPC aguardando análise. Dessas, cerca da metade cumpriria as condições de elegibilidade ao adiantamento, todavia não acessaram o benefício devido a pendências cadastrais. Disponível em: <<https://bit.ly/3oOrdGw>>.

79. De acordo com a Portaria do Ministério da Cidadania nº 508, de 19 de outubro de 2020.

Sobre a duração das medidas, destaca-se que a ampliação da possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo da renda familiar *per capita* para acesso ao BPC tem caráter permanente, portanto não está limitada ao estado de calamidade decretado pelo Congresso Nacional.⁸⁰ Por sua vez, as demais medidas apontadas têm caráter transitório e decorrem do estado de calamidade (Bartholo *et al.*, 2020).

Quanto à flexibilização da renda, foram discutidas pelo governo federal propostas de regulamentação dessa mudança temporária trazida pela Lei nº 13.982/2020. Uma delas seria a edição de um novo decreto, cuja minuta chegou a ser apresentada em conselhos participativos.⁸¹ Propunha-se com ele regular os critérios não monetários de vulnerabilidade que permitiriam a concessão do benefício para os requerentes com renda familiar *per capita* superior a um quarto do SM e até meio SM, em escalas graduais. Operacionalizava também os descontos de benefícios previdenciários e assistenciais de 1 SM recebidos por pessoas idosas ou PcD do mesmo grupo familiar, assim como a dedução de gastos com tratamentos de saúde (médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos dos requerentes), o que já era prevista nas agências do INSS por efeito de uma ação civil pública de abrangência nacional⁸² (Paiva *et al.*, no prelo).

Até o fim de 2020, no entanto, nenhuma nova regulamentação foi aprovada ou publicada, fazendo com que a flexibilização do critério renda, que tornaria o benefício mais inclusivo, resultasse numa medida inócua. De acordo com estimativas do Ministério da Cidadania, as alterações operacionalizadas pela minuta teriam como consequência, um incremento de 450 mil beneficiários, sendo a maior parte destes composta por pessoas com deficiência (336 mil). Apesar disso, como refletem Paiva *et al.* (no prelo), mesmo que a flexibilização do critério renda segundo parâmetros não monetários de vulnerabilidade chegue a ser inserido nas regras de elegibilidade do BPC, é difícil mensurar até que ponto tais alterações resultarão na maior capacidade de inclusão do benefício, na medida em que requerem o aumento da capacidade do INSS em atender à nova demanda por avaliações médicas e sociais num contexto de redução de seu quadro de funcionários, como apontado na seção anterior.

Outro aspecto relacionado à implementação do BPC refere-se à judicialização de benefícios, a qual tem se tornado uma questão cada vez mais central para o governo federal. Uma das expectativas relacionada a um novo decreto era a de que as alterações trazidas por ele resultassem na redução da judicialização deste benefício.

80. Antes da alteração legislativa, apenas requerentes idosos com outro idoso beneficiário do BPC na família tinham o desconto considerado pelo INSS. Com a lei, o cálculo da renda *per capita* dos requerentes permitirá o desconto do rendimento proveniente de outro BPC ou de benefício previdenciário no valor de até 1 SM.

81. A minuta do decreto foi apresentada em reunião do CNAS, em 24 de junho. Disponível em: <<https://bit.ly/2E3rS3O>> e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) em 1º de julho de 2020.

82. A previsão de dedução desses gastos foi operacionalizada recentemente pela Portaria Conjunta nº 7/2020.

No entanto, além de não terem realizado essas mudanças, a nova realidade imposta pela pandemia à capacidade de atendimento presencial do INSS pode levar ao aumento das intervenções judiciais, uma vez que durante boa parte de 2020 os atendimentos que ainda exigiam o modelo presencial se concentraram em formas remotas.

Vale mencionar que a pandemia e a mudança nas formas de atendimentos até então presenciais, como as perícias e avaliações nos casos das solicitações de pessoas com deficiência, podem ter representando um gargalo ao acesso desse tipo de usuário ao BPC.⁸³ Dados analisados pelo TCU mostram uma queda na quantidade mensal de requerimentos protocolados no INSS entre abril e junho de 2020,⁸⁴ logo após o fechamento das agências do INSS. Segundo o relatório desse órgão, a média no período anterior à pandemia era de 48 mil requerimentos por mês, ao passo que em junho de 2020 os requerimentos protocolados se apresentaram em patamar significativamente inferior, em torno de 28 mil. Esse achado reforça a necessidade de análises mais aprofundadas sobre os efeitos da pandemia no acesso dos cidadãos a seus direitos sociais.

Em uma pesquisa encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre as causas da judicialização dos benefícios, aponta-se para um agravamento deste processo, tendo em vista: i) a ampliação da demanda pelos benefícios previdenciários e assistenciais; ii) as dificuldades de coordenação entre as esferas administrativa e judicial; iii) as novas questões jurídicas e factuais; iv) o desemprego em níveis mais altos; e iv) o constrangimento fiscal (Insper, 2020).

Por fim, levando-se em conta que a Lei nº 13.982/2020 estabeleceu que os critérios de renda do BPC seriam válidos até 31 de dezembro de 2021, foi editada no último dia do ano uma MP que fixa a elegibilidade para pessoas com renda inferior a um quarto de SM, excluindo da regra, a flexibilização da renda até meio SM a partir de outros critérios de vulnerabilidade. Até a finalização deste capítulo, a medida ainda não havia sido votada no Congresso.

3.4 Serviços socioassistenciais

No que diz respeito aos serviços socioassistenciais, a pandemia trouxe novos desafios e acentuou os existentes. De um lado, com o aprofundamento da crise econômica e a adoção do Auxílio Emergencial, revelou-se a importância da atuação da rede socioassistencial para atender necessidades básicas da população. De outro, demandou-se a continuidade da oferta dos serviços, principalmente aqueles que executam atividades coletivas, como o Paif, Paefi e o SCFV, além dos que ofertam acolhimento aos mais diversos públicos em situação de vulnerabilidade.

83. Até setembro de 2020, as agências do INSS em todo o país permaneceram fechadas. A partir de então, se iniciou o processo de abertura gradual das agências.

84. O relatório analisa dados do volume de requerimentos protocolados de janeiro de 2019 a junho de 2020 (Brasil, 2020a).

Num primeiro momento, em várias cidades, esses serviços foram suspensos ou realizados com inúmeras restrições. Com a chegada dos recursos extraordinários e a elaboração de novas metodologias e estratégias para a manutenção das atividades dos serviços – tais como atendimento remoto, alterações físicas nas unidades e ampliação de vagas de acolhimento –, as atividades dos Cras e dos Creas foram retomadas, assim como foram criadas alternativas de atendimento e acolhimento que oferecessem a segurança sanitária necessária aos usuários da rede socioassistencial.

Com o advento do Auxílio Emergencial, percebeu-se o aumento da busca de apoio das unidades socioassistenciais, como os Cras e Creas, na solicitação do Auxílio Emergencial que, como apontado antes, foi ofertado por um aplicativo específico, o que dificultou seu requerimento por parte de certos segmentos, como pessoas em situação de rua ou sem acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Os Cras também observaram uma grande procura por benefícios eventuais. Os registros do RMA do primeiro quadrimestre de 2020 indicam aumento de 69,4% no número de benefícios eventuais concedidos em relação ao mesmo período do ano anterior. A maior contribuição para esse aumento vem do que são tratados no RMA como “outros benefícios eventuais”,⁸⁵ os quais podem corresponder a uma variedade de apoios, desde cestas básicas a materiais de construção. Entre março e abril, período em que ocorreram as primeiras medidas sanitárias de distanciamento físico, o número de benefícios eventuais observou um aumento expressivo de 105%, algo inédito na série histórica do RMA – de 2012 a 2020.

Alguns serviços enfrentaram desafios específicos em adaptar a sua oferta durante a crise sanitária. Os serviços de acolhimento tiveram que encontrar formas de proteger seus usuários por meio de medidas que contribuíssem com o distanciamento social no interior das unidades e reforçar suas articulações com a política de saúde no nível local. Nesse sentido, foram apresentadas, pelo governo federal, orientações e diretrizes para adequação da oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e pessoas idosas.⁸⁶ Também se destacam as sugestões de medidas em relação ao cuidado de crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, preconizando que se evite a admissão de novos acolhidos e se observe a celeridade nos processos de adoção e reintegração familiar, de modo a reduzir o número de pessoas acolhidas.⁸⁷

85. A coleta das informações sobre benefícios eventuais no RMA é realizada por intermédio de três categorias: auxílio natalidade, auxílio funeral e outros benefícios (por situação de calamidade e outras vulnerabilidades temporárias). A Loas aponta como benefícios eventuais aqueles ofertados por situação de nascimento, morte calamidade e vulnerabilidades temporárias.

86. Ver Portarias da SNAS nº 59, de 22 de abril de 2020, e 65, de 6 de maio de 2020.

87. Fruto da Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Cidadania em parceria com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), o CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Outro desafio importante foi a oferta de serviços socioassistenciais para a população em situação de rua, garantindo-lhe proteção sem prejuízo de medidas de distanciamento social. Como levantado por Silva, Natalino e Pinheiro (2020), diversas foram as formas encontradas, desde o reforço dos serviços socioassistenciais existentes – como acolhimento, abordagem social e o serviço especializado para pessoas em situação de rua –, até a implementação de centros de convivência emergenciais, reforço de oferta de alimentação e materiais de higiene, de acolhimento na rede hoteleira, criação de unidades provisórias de abrigo e o encaminhamento para CTs.⁸⁸

O estabelecimento de parâmetros nacionais para a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais ocupam função estratégica numa área caracterizada por um histórico de frágil institucionalização, com o legado marcado por ações de caráter assistencialista. Com efeito, uma das características de constituição e institucionalização do Suas ao longo das últimas décadas tem sido a produção de uma série de normativas, regulações e orientações (Bichir *et al.*, 2020; Jaccoud *et al.*, 2020) como forma de promover uma oferta unificada e reduzir desigualdades regionais e locais (Arretche, 2012). Nesse sentido, o governo federal atuou na elaboração de portarias, como as citadas, e notas técnicas⁸⁹ na tentativa de nortear a atuação de estados e municípios. Entre março e julho de 2020, foram publicadas pelo menos dez portarias e notas técnicas com esse intuito pela SNAS.

A pandemia também lançou luz para as condições de trabalho daqueles que atuam na linha de frente dos serviços. Uma pesquisa⁹⁰ realizada com trabalhadoras e trabalhadores do Suas sinalizou para o medo que esses profissionais têm de serem contaminados e para a sensação de despreparo frente às adversidades que surgem no cotidiano da atuação nas mais diversas unidades que fazem parte do Suas e dos serviços ofertados, sendo que 74% daqueles que participaram da pesquisa afirmaram não se sentirem preparados para lidar com essa situação de emergência (Lotta *et al.*, 2020). Entre as justificativas para esse despreparo, a maior parte avaliou que isso se devia à “incerteza e desconhecimento perante a questão sanitária e à falta de isolamento e consciência de parte da população” (Lotta *et al.*, 2020, p. 8-9). Entre os que se sentem preparados, o acesso à informação e a equipamentos de proteção individual (EPIs) foram as principais razões citadas para tal. A despeito de

88. A Portaria Conjunta SNAS/Senapred nº 4, de 22 de outubro de 2020, traz nota técnica aprofundando as orientações em torno da atuação intersetorial entre o Suas e as CTs para o atendimento da população de rua no contexto da pandemia da Covid-19. A nota foi criticada por parcelas da sociedade civil que interpretaram a iniciativa como uma forma de tornar o atendimento de pessoas em situação de rua com dependência de álcool e outras drogas exclusivo dessas instituições que não fazem parte da rede socioassistencial. Defendem que esse atendimento deve ser articulado de forma que a política possa atuar no acompanhamento dos casos de indivíduos e famílias que se encontram nessas condições.

89. Parte dessas normativas e notas técnicas foram sistematizadas por Pinheiro *et al.* (2020).

90. É importante ressaltar que a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) conta com uma amostra pequena de trabalhadoras e trabalhadores e que pesquisas mais amplas e aprofundadas seriam importantes para compreender os impactos da pandemia para a atuação desses profissionais.

não se discutir a fundo as condições de trabalho e as perspectivas dos trabalhadores do Suas nesta publicação, cabe reforçar a centralidade do tema e seus reflexos nas ofertas da rede socioassistencial ao longo da crise sanitária e a necessidade de se realizar novas pesquisas a fim de oferecer mais elementos para o aprofundamento desse debate.

3.5 Financiamento dos serviços socioassistenciais⁹¹

Em abril de 2020, momento em que foi definido o volume de créditos emergenciais para financiar os serviços da proteção social, o gráfico 4A (seção 2.3) nos mostrou que haviam sido repassados pelo governo federal, até aquele momento, apenas R\$ 295 milhões de recursos ordinários, resultando no mais baixo montante de repasses aos entes quando comparados ao primeiro quadrimestre dos anos anteriores.⁹² No fim do ano, os repasses ordinários totalizaram apenas R\$ 1,36 bilhão, o menor repasses para os serviços socioassistenciais observados desde 2004. Diante do desafio de promover estratégias de enfrentamento da Covid-19 no âmbito dos serviços socioassistenciais do Suas, especialmente num contexto de constante irregularidade nas transferências do orçamento federal ao longo dos últimos anos⁹³ e de baixíssimo volume repassado no início de 2020, foi aprovada a MP nº 953, de 15 de abril de 2020. Esta medida destinou R\$ 2,55 bilhões de créditos extraordinários ao Ministério da Cidadania,⁹⁴ totalizando um montante de R\$ 3,8 bilhões de recursos federais sem precedentes na história da política. Entretanto, se considerarmos que parte destes recursos extras, na prática, substituíram a ausência do repasse dos recursos ordinários do valor médio repassado nos últimos dez anos (R\$ 2,5 bilhões), o saldo líquido para enfrentamento da pandemia foi de pouco mais de R\$ 1 bilhão de recursos extras.

Os recursos da MP nº 953/2020 foram operacionalizados pelas portarias constantes da tabela 6, totalizando R\$ 2,44 bilhões de parcelas pagas pelo FNAS.⁹⁵ Devido ao montante expressivo que operacionalizaram, neste texto, abordaremos as Portarias nºs 369 e 378.⁹⁶

91. Baseado em Pinheiro *et al.* (2020).

92. No mesmo período de 2019, foram repassados R\$ 365 milhões; em 2018, R\$ 766 milhões; em 2017, R\$ 431 milhões; em 2016, R\$ 495 milhões.

93. Em 2017 e 2019, essa tendência foi revertida no último mês do ano. Até 2019, os dados foram atualizados para valores constantes de 2019. Em 2020, foram considerados valores correntes.

94. Outras MPs, como a nº 957 (R\$ 153 milhões) e a nº 941 (R\$ 50 milhões), também abriram crédito extraordinário em favor da política de assistência social operado pelo Ministério da Cidadania. No caso da MP nº 957, destinaram-se recursos à política de segurança alimentar, operados por outra secretaria, e não pela SNAS, por isso não foram tratados no texto. A MP nº 941 repassou recursos decorrentes de emendas de bancada também relacionados à política de segurança alimentar, neste caso, relacionados aos usuários do Suas.

95. Até 24 de novembro de 2020.

96. Os recursos da Portaria nº 378 foram reforçados pela Portaria nº 467, de 13 de agosto de 2020. Entretanto, não podemos deixar de mencionar a Portaria nº 468, de 13 de agosto de 2020, que repassou mais de R\$ 9 milhões para ações do Suas para a proteção de migrantes e refugiados da Venezuela interiorizados nos estados do Acre e Roraima (R\$ 1,68 milhão; 3.792 imigrantes), além de dezessete municípios dos estados de SP, PE, MA, AM, PA, PI, PB, SC, RS, RO, AC, RN (R\$ 7,42 milhões; 3.092 imigrantes).

TABELA 6
Repasses emergenciais aos serviços do Suas decorrentes da MP nº 953/2020

Portaria	Objeto	Valor do repasse (R\$)	Municípios elegíveis (%)
Portaria nº 369	Acolhimento	577.677.600,00	64,90
	Alimentos	185.626.560,00	31,30
	EPI	158.127.900,00	99,40
	Subtotal	921.432.060,00	
Portarias nºs 378 e 467	PSB	1.075.730.883,36	100
	PSE	437.169.500,95	100
	Subtotal	1.512.900.384,31	
Portaria nº 468	Imigrantes	9.100.800,00	0,31
	Subtotal	9.100.800,00	
Total		2.443.433.244,31	

Fontes: Pinheiro *et al.* (2020) e Repasses FNAS. Disponível em: <<https://bit.ly/3q39QIS>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

A Portaria nº 369, de 29 de abril de 2020, transferiu aos entes federados um montante de R\$ 921,4 milhões em recursos para: i) compra de EPIs aos trabalhadores do Suas; ii) compra de alimentos de modo a reforçar a alimentação de idosos e PcD em serviços de acolhimento institucional; e iii) cofinanciamento de ações que visassem ao acolhimento institucional. Segundo Pinheiro *et al.* (2020), a portaria caracterizou-se por condicionar o repasse a destinações específicas, portanto com menor flexibilidade de uso, e por não incluir todos os municípios em todas as linhas de repasse, visto não atenderem aos critérios.⁹⁷

Esses critérios estiveram relacionados à oferta de serviços da proteção social especial, mais rara em cidades de até 20 mil habitantes (pequeno porte I) que, por sua vez, representam 70,4% dos municípios brasileiros. O resultado disso é que parte desses recursos não alcançaram parcela considerável de municipalidades. Por exemplo, a maior parte destes recursos (63%), direcionados para ações de acolhimento, foram destinados a apenas 65% dos municípios. Os recursos destinados para reforço alimentar de idosos e PcD nos centros-dia (e similares), que representaram 20% deste montante, foram repassados para 31,3% dos municípios. Apenas 17% destes recursos – utilizados para a compra de EPIs – alcançaram todos os municípios.

97. Como o número de unidades e o número de pessoas com determinadas características existentes no município, principalmente pessoas idosas ou com deficiência atendidas e população em situação de rua incluídas no CadÚnico. Esses quantitativos se baseavam em dados do sistema de Cadastro de Unidades do Suas (CadSuas) e do CadÚnico.

Na prática, a definição dos critérios de elegibilidade dos municípios para recepção dos recursos incorreu na exclusão de alguns deles. Apesar de reconhecer a importância dos recursos extraordinários para o enfrentamento da pandemia, a centralização na tomada de decisão acerca da sua destinação foi alvo de crítica de gestores municipais e estaduais, sob a premissa de que isso impossibilitaria ajustes nos gastos em contextos locais em que nem sempre as principais demandas estavam ligadas às linhas de repasse regulamentadas.

A Portaria nº 378, de 7 de maio de 2020, cujos recursos foram ampliados posteriormente pela Portaria nº 467, de 13 de agosto de 2020, repassou R\$ 1,5 bilhão aos serviços socioassistenciais, transferindo R\$ 1,07 bilhão aos serviços de proteção social básica e R\$ 437 milhões aos de proteção social especial. O objetivo foi: i) aumentar a capacidade de atendimento da rede do Suas; ii) preservar a oferta regular de serviços, benefícios e programas com vistas ao atendimento de medidas de prevenção e redução de risco de transmissão da Covid-19; e iii) desenvolver ações de proteção social voltadas à prevenção e contenção da disseminação do vírus. Tais repasses observam a mesma lógica dos repasses ordinários para o cofinanciamento dos serviços continuados, contemplando todos os municípios. Portanto, se diferenciaram dos repasses da Portaria nº 369 não só pelo percentual de municípios elegíveis a recebê-los, mas também pela maior autonomia dos gestores municipais e estaduais em sua utilização.

Há que se reconhecer a importância dos recursos extraordinários destinados aos serviços continuados da proteção social (Portaria nº 378), que corresponderam a 1,5 vez o montante de recursos ordinários repassados no mesmo período, que foi de R\$ 995 milhões.⁹⁸ Entretanto, este volume de repasses ordinários configura-se, atualmente, como o menor quando comparado ao mesmo período (jan.-nov.) de anos anteriores, quando não havia pandemia. Ou seja, estes recursos não podem ser considerados apenas como recursos extras, uma vez que serviram, em parte, para recompor o volume de recursos que deveriam ter sido destinados aos serviços socioassistenciais.

De acordo com Pinheiro *et al.* (2020), uma crítica comum por parte dos colegiados dos secretários municipais e estaduais de assistência social em relação às medidas de enfrentamento à pandemia refere-se à verticalização das decisões por parte do governo federal, apontando para o enfraquecimento dos espaços de pactuação da política. Eles ressaltam que tais portarias de cofinanciamento não foram discutidas no CNAS, órgão que delibera sobre a proposta orçamentária para o Suas e fiscaliza sua execução. Também não foram discutidas na CIT, que pactua a operacionalização da política e, portanto, tem condição de captar melhor a demanda e necessidade dos diversos contextos dos municípios brasileiros.

98. Posição de 24 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3q39QIS>>.

Além das ações do Executivo federal no aporte de recursos adicionais aos serviços, destacou-se também a atuação do Congresso Nacional durante a pandemia. Neste boletim, destacamos três leis aprovadas ao longo desse período, que tiveram como objetivo destinar recursos para fortalecer a rede socioassistencial no enfrentamento ao coronavírus.

Uma delas é a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 e destinou o montante de R\$ 10 bilhões a estados e municípios.⁹⁹ Esses recursos devem ser aplicados em despesas no âmbito do Suas e Sistema Único de Saúde (SUS), sendo que caberia a cada ente determinar o volume a ser destinado aos respectivos sistemas, sem especificações prévias quanto a destinações mínimas a cada um deles. Apesar dos recursos vultosos, tal critério pode levar a conflitos distributivos entre as duas políticas no âmbito das gestões estaduais e municipais. De fato, gestores estaduais de assistência social¹⁰⁰ manifestaram temor de que os governos municipais e estaduais priorizassem a política de saúde, dada a própria característica da crise atual, e mencionaram disputas entre as áreas de política em torno da execução desses recursos tanto em nível estadual quanto municipal.

Também se destaca a aprovação da Lei nº 14.029/2020, que busca flexibilizar o uso de recursos provenientes dos repasses realizados pelo FNAS em exercícios anteriores, que ainda constam nos saldos dos fundos municipais e estaduais de assistência social. Houve preocupação com o fato de a lei sancionada pelo Executivo ter vetado dispositivo que autorizava o não cumprimento de metas acordadas no repasse inicial desse recurso, o que poderia impossibilitar a reprogramação preconizada. Recentemente, o Congresso Nacional resolveu este imbróglio, ao votar pela suspensão do veto¹⁰¹ e permitir o não cumprimento dessas metas. A sua operacionalização, no entanto, depende de regulamentação específica do Ministério da Cidadania.¹⁰²

Uma terceira iniciativa legislativa – Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020 – destinou recursos da ordem de R\$ 160 milhões¹⁰³ para instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) com o objetivo de apoiar ações de prevenção e controle da Covid-19. O repasse, conhecido como Auxílio Emergencial às ILPIs, teve seus critérios definidos pelo MMFDH, o que gerou diversas críticas dos

99. O valor de R\$ 7 bilhões para estados e o Distrito Federal; e R\$ 3 bilhões, para os municípios, divididos em quatro parcelas. A lei teria como motivação a necessidade de compensar as perdas de arrecadação de estados e municípios e evitar a suspensão do pagamento das dívidas com o governo federal e outras instituições.

100. Relatos coletados na CIT no âmbito do Projeto de Acompanhamento da Política de Assistência Social.

101. Como noticiado em: <<https://bit.ly/2HvUHbu>>.

102. A qual, em dezembro de 2020 ainda não tinha sido proferida.

103. Segundo informações prestadas pelo MMFDH em reuniões da CIT em 2020, cerca da metade desses recursos teriam origem no Fundo Nacional do Idoso, e a outra parte, resultado de negociações do MMFDH e o Ministério da Economia. O crédito foi aprovado pela MP nº 991, de 15 de julho de 2020.

atores da rede socioassistencial, tanto no âmbito da CIT quanto do Suas. A oferta pública de acolhimento de idosos é uma prerrogativa do Suas, tal como definido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Dessa forma, questiona-se que a ausência do Ministério da Cidadania no processo possa violar o princípio do comando único previsto na Loas,¹⁰⁴ na medida em que outro órgão do Executivo difunde diretrizes próprias para a atuação de instituições responsáveis pela oferta de serviços do Suas.

4 PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

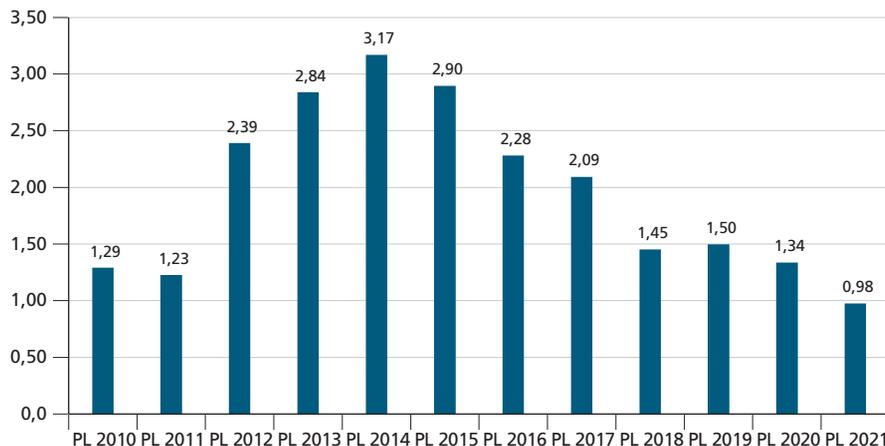
Os últimos anos têm se caracterizado por inúmeros desafios da política de assistência frente às crises econômicas e sociais vividas pelo país, acentuadas pela pandemia da Covid-19. Nesta seção, apresentamos perspectivas que se apresentam no horizonte da política e podem ter impactos relevantes em seus contornos, num momento de inquestionável tendência ao aumento da demanda por serviços e benefícios socioassistenciais no período pós-Covid-19.¹⁰⁵

A primeira delas consiste nos entraves ao financiamento dos serviços socioassistenciais. A Ploa 2021 enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo destinou apenas R\$ 975 milhões para o cofinanciamento federal de serviços socioassistenciais do Suas, sendo R\$ 648 milhões para serviços de proteção social básica, e R\$ 327 milhões para serviços de proteção social especial (gráfico 6). Este volume de recursos chama atenção porque configura o menor montante proposto pelo governo federal nos últimos dez anos. Com isso, sinaliza-se a ausência de prioridade dada a esta política, ainda mais no contexto de uma crise com impactos duradouros na economia e na sociedade e que demandará um longo processo de recuperação. Mais uma vez, é provável que a incidência política junto ao Congresso Nacional na busca de recomposição do orçamento seja a tônica no próximo ano.

104. De acordo com o inciso I do art. 5º da Loas.

105. Em recente manifestação por ocasião de reunião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), representantes da organização apresentaram o prognóstico de que em 2021 ocorrerá uma crise humanitária sem precedentes, com a expectativa de um aumento de 40% no número de pessoas em situação de pobreza no mundo. Disponível em: <<https://reut.rs/2Lsd7LK>>.

GRÁFICO 5
Propostas orçamentárias do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais¹ (2010-2021)
 (Em R\$ bilhões de 2019)²



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Referentes apenas aos serviços da proteção social básica e da proteção social especial. Não incluem, portanto, repasses ao PCF, Acessuas, BPC na escola. Tampouco incluem recursos para estruturação das redes.

² Os dados de 2020 e 2021 foram apresentados em valores correntes.

Por sua vez, é importante registrar que o montante proposto para o PCF continua ganhando fôlego – para o qual, em 2021, foram propostos R\$ 448 milhões. Entre o total de repasses a serem realizados a estados e municípios – considerando serviços socioassistenciais,¹⁰⁶ programas e gestão (IGD-Suas) – a rubrica proposta para o PCF representa quase um terço (29%) do total dos repasses aos entes federados, enquanto o montante destinado aos serviços corresponde a cerca de 67% do valor proposto.¹⁰⁷

Mencionamos na edição anterior deste periódico a prioridade dada ao PCF. Em 2016, quando não existia este programa, 94% dos repasses foram destinados exclusivamente aos serviços de proteção social. Em 2018, esse percentual foi reduzido para 85%, ficando o PCF com 11% dos recursos (Ipea, 2020). Mais recentemente, em 2019, o PCF manteve sua participação estável (11%) em relação ao anterior e os recursos destinados aos serviços aumentaram a participação nos repasses para 88%. A atual priorização deste programa em detrimento dos serviços contínuos ofertados pela assistência social fica evidente na própria mensagem presidencial enviada juntamente com o Ploa 2021, na qual o governo não cita os serviços socioassistenciais entre as principais iniciativas a serem desenvolvidas em 2021.

106. Não foram considerados os repasses para estruturação das redes e sim, para manutenção dos serviços e programas.

107. Segundo informação constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 (Ploa nº 28/2020).

A probabilidade de que haja uma retração nos recursos destinados ao BPC é baixa, levando-se em conta que é um direito constitucional e são gastos obrigatórios. A proposta enviada foi da ordem de R\$ 64,7 bilhões que permitirão o pagamento, segundo a mensagem presidencial, de 5 milhões de beneficiários. Resta saber se as medidas administrativas que impactaram a concessão em 2019, ou a própria pandemia, vão continuar a influenciar o tamanho da fila de espera para análise do benefício. Em especial chamamos atenção para o novo modelo de atendimento do INSS Digital que corre o risco de deixar à margem populações mais vulneráveis, caso do público elegível ao BPC. Nesse sentido, destacamos as medidas apontadas em relatório de pesquisa solicitado pelo CNJ, com o objetivo de reduzir as dificuldades de acesso, como a manutenção do atendimento presencial nas agências por um período de transição; simplificação do processo administrativo; treinamento de segurados para acesso ao benefício; e fim do tratamento diferenciado concedido aos advogados (Insper, 2020).

Em relação aos recursos do PBF, a Ploa 2021 enviada ao Congresso Nacional pelo governo propôs um montante de R\$ 34,3 bilhões que serão destinados a 15,2 milhões de famílias beneficiárias. Ainda que se estime certo aumento da população beneficiária do Bolsa Família em relação aos últimos anos, desconsidera-se o fato de que ainda estamos sob grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia. Desta forma, os valores reservados ao PBF passam ao largo da proposta da implementação de um programa de segurança de renda mais abrangente.

Esse, aliás, é outro tema que deve continuar sendo alvo de discussões: o futuro de programas de transferência de renda no Brasil. A discussão sobre um novo programa de renda básica ou da própria reformulação do PBF¹⁰⁸ parece não avançar no governo, gerando incertezas e apreensões por parte da população em relação a 2021. Sem apresentar uma proposta concreta a ser debatida com o Congresso Nacional, integrantes do governo sinalizaram diretrizes para formatação de um eventual substituto do Auxílio Emergencial e/ou PBF, que chegou a ser referido sob o título de “Renda Brasil”.¹⁰⁹ De um lado, o governo oferece como solução para financiar este programa a revisão de gastos hoje existentes, de modo a respeitar à EC nº 95, inclusive num momento em que até o Fundo Monetário Internacional (FMI) tenha revisado suas posições em relação a políticas de austeridade fiscal em momentos de crise econômica.¹¹⁰ Segundo Carvalho, Toneto e Ribas (2020), as propostas aventadas pelo governo passaram pela extinção de programas considerados “ineficientes”,¹¹¹ pela desindexação do salário mínimo e pelo congelamento das aposentadorias por dois anos. A primeira proposta, que

108. Mediante alteração da linha de corte (que aumentaria o público elegível) e majoração do valor do benefício. Para mais detalhes, ver Moretti *et al.* (2020).

109. Disponível em: <<https://bit.ly/2PSVQht>>.

110. Ver IMF (2020).

111. Tais como abono salarial, seguro defeso, salário-família e farmácia popular, segundo avaliação do governo.

no limite significaria a unificação de programas de benefícios sociais incluindo o Bolsa Família, geraria recursos modestos de 0,8% do PIB¹¹² para um programa de renda básica que, no entanto, não atinge o objetivo principal, que é o combate à pobreza, uma vez que promove uma troca de gastos entre os mais pobres. Os autores concluem que tais propostas do governo implicam uma transferência do meio para a base, mantendo inalterada a renda apropriada pelos mais ricos. Assim, sugerem que existe espaço fiscal para que a redistribuição ocorra dos mais ricos para os mais pobres por meio de uma tributação mais progressiva sobre a renda dos 20% mais ricos do país.

No Congresso Nacional, circulam propostas de um programa de renda básica que tem como fonte de financiamento o aumento da arrecadação.¹¹³ Entretanto, para que isso ocorra – ou seja, para que seja possível ampliar os gastos a partir de aumento da arrecadação – é necessário que este teto de gastos seja revisto ou se amplie o prazo de vigência do estado de calamidade, tendo em vista que este é o único gatilho da EC nº 95 que permite a expansão dos gastos extrateto.¹¹⁴ De maneira geral, no entanto, o ano de 2020 chegou ao fim sem resolução do impasse em torno de uma nova política de transferência de renda que venha a substituir o PBF e o Auxílio Emergencial.

Com a Ploa 2021 enviada sem abarcar um programa que substitua o Auxílio Emergencial, pode-se esperar para 2021 um cenário de agravamento da crise econômica e social. Não só porque hoje, possivelmente, a taxa de desemprego esteja subestimada,¹¹⁵ mas também pelo fato de a retomada da economia ser um movimento distante. A demora na disponibilidade das vacinas nos faz prever que o fim da pandemia não deve ocorrer num futuro próximo, afetando a capacidade de investimento e eventuais falências de micro e pequenas empresas.

Outra possível tendência a se observar é o crescimento do papel do Legislativo na definição de políticas públicas no âmbito da assistência social. A atuação de ambos os poderes, Legislativo e Executivo, ao longo da pandemia, sinaliza tendência a ser observada nos próximos anos. O advento do Auxílio Emergencial abriu espaço para que o Legislativo assumisse um papel protagonista em mudanças recentes nos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, como discutido em diversos momentos deste capítulo. Na contramão, e apesar de sinalizar para a

112. Segundo apresentação de Rodrigo Orair realizada no Ipea *Alternativas de transferência de renda e cenários de financiamento*.

113. PL do senador José Serra (nº 2.742, de 2020), por exemplo, indica como fonte de custeio a revogação da isenção sobre dividendos e lucros distribuídos de pessoa jurídica para pessoa física.

114. A proposta do Partido dos Trabalhadores (PL nº 4.086/2020) é de que essa seja fonte de recursos para uma versão mais ampliada do PBF que substituiria o Auxílio Emergencial.

115. Durante a pandemia, várias pessoas deixaram de procurar emprego por estarem desalentadas ou terem tido acesso ao Auxílio Emergencial e desta forma possibilitar algum sucesso na implementação de medidas de distanciamento social. Isso faz com que estas pessoas fiquem fora das estatísticas de desemprego.

possibilidade de reformulação do PBF ou mesmo a criação de um novo programa de transferência de renda, o Executivo não apresentou, até o momento, propostas concretas para lidar com o esperado aumento da pobreza e das desigualdades em decorrência da pandemia em 2021.

No que diz respeito aos serviços, o contexto de restrição orçamentária também tende a reforçar o Legislativo como arena de disputas entre os diversos setores das políticas públicas. Com o desgaste das instâncias de participação social, o Legislativo tende a ser um importante foco da atuação e do diálogo com a sociedade civil e colegiados de gestoras e gestores municipais e estaduais da assistência social. Ao se tornar foco dessas articulações, conseqüentemente, pode vir a se converter em um espaço central para a proposição de novas agendas e inclusive de reformulação da política de assistência social.

5 CONCLUSÃO

O movimento de ampliação da pobreza e da desigualdade iniciado a partir de 2015 seguiu seu curso ao longo desse período até 2019, num momento em que a situação da política de assistência social era delicada. Como apontado ao longo do capítulo, a fragilização da assistência social como política pública em um contexto de aumento da vulnerabilidade social – e, portanto, de aumento da demanda por seus serviços e benefícios – foi a tendência mais marcante em 2019, e sintetiza o difícil quadro observado quando do início da pandemia. Destacam-se, como evidências dessa fragilização, a retração no número de beneficiários do PBF e do BPC; a estagnação dos atendimentos da proteção básica e a ampliação do atendimento na proteção especial; e a irregularidade dos repasses dos recursos federais aos municípios para a prestação de serviços que devem ser ofertados de forma continuada, gerando – especialmente a partir de 2017 – um problema profundo de financiamento da política, e cuja solução não se vislumbra no horizonte.

Além do agravamento da situação de pobreza daqueles que viviam nessa condição em 2019, a pandemia da Covid-19 trouxe para a assistência social novos públicos que se viram privados de fontes de geração de renda em virtude do isolamento social imposto como forma de mitigar a propagação do vírus. Nesse novo contexto, e em caráter emergencial, os benefícios socioassistenciais receberam aportes novos, com a alocação de recursos sem precedentes. Houve expansão a partir do aumento da cobertura do PBF e, principalmente, da operacionalização do Auxílio Emergencial, importante medida que atingiu parcelas da população que antes não eram atendidas por qualquer política de garantia de renda. Buscou-se também com o BPC um mecanismo de amortização da crise entre os mais pobres, com a adoção de medidas inclusivas, e o adiantamento do benefício durante o período pandêmico.

Não obstante, as iniciativas voltadas para a expansão e o aumento da capacidade de inclusão desses benefícios foram concebidas no âmbito do Legislativo nacional, cabendo ao Executivo a sua operacionalização. Essa implementação, por sua vez, foi marcada por dificuldades iniciais do governo federal em garantir que o Auxílio Emergencial chegasse às parcelas mais vulneráveis da população e, no caso do BPC, pela não regulamentação de partes da legislação aprovada.

Destaca-se o impacto da pandemia sobre as demais ofertas socioassistenciais, com o aumento da demanda tanto pelos serviços quanto pelos benefícios, assim como a necessidade de adaptação de metodologias e rotinas de atendimento para garantir condições sanitárias adequadas para usuárias e usuários. Para uma política que tem como um de seus objetivos basilares o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a necessidade de distanciamento físico impôs desafios inéditos, os quais se refletiram na necessidade de adequar os serviços de acolhimento com vistas a garantir a segurança sanitária de seus acolhidos e expandir a oferta a públicos ainda pouco assistidos, como a população em situação de rua, que dobrou de tamanho nos últimos cinco anos. Para financiar esses esforços, foi transferido volume também inédito de recursos, os quais, no entanto, tiveram seu potencial inicialmente ofuscado pelo baixo montante de repasses ordinários do cofinanciamento federal.

Ainda assim, a grande procura pelos Cras – relacionada à oferta de benefícios eventuais e suporte na concessão de benefícios como BPC e Auxílio Emergencial – mostra a relevância da rede socioassistencial durante a pandemia e reforça a necessidade da oferta integrada de serviços e benefícios – ainda que nem sempre esse papel tenha sido reconhecido ao longo do período de calamidade aqui abordado. Também abriu-se espaço para o reconhecimento tanto da sociedade quanto do parlamento acerca da essencialidade da política no sistema de proteção social brasileiro, e ampliou-se o debate sobre a necessidade de garantirem-se recursos regulares e suficientes para que a política de assistência social possa exercer sua função precípua a contento. Algo de relevo, haja vista que a assistência social é, desde a redemocratização do país, o eixo do “tripé” da seguridade social brasileira (formada também pela saúde e previdência) que teve mais dificuldade para se constituir como campo de atuação estatal fundamental à cidadania social.

O cenário para os próximos anos pode representar uma prova de fogo para a política. Os recursos previstos pelo governo federal na Ploa 2021 para o BPC se destinariam, de acordo com as estimativas do governo federal, a 5 milhões de beneficiários. Para o PBF, foram destinados recursos que garantem o seu pagamento a R\$ 15 milhões de famílias. Em ambos os casos, a previsão de público atendido é ligeiramente superior à cobertura atualmente existente. A despeito disso, não serão capazes de lidar com o processo de empobrecimento eminente da população

com o fim do Auxílio Emergencial, e as consequências de médio e longo prazo da crise sanitária para a economia brasileira. A expectativa em relação aos serviços não é menos desalentadora, visto que o valor proposto para os serviços em 2021 é o menor dos últimos dez anos. Tal restrição orçamentária, considerando o exposto em termos de aumento da demanda por assistência social e do subfinanciamento observado nos últimos anos, pode levar a uma desestruturação sem precedentes da rede socioassistencial.

Nesse sentido, são grandes os gargalos a serem enfrentados para a consolidação do Suas. A ausência de propostas claras do governo federal em torno de um programa de transferência de renda que seja capaz de atuar como colchão de amortecimento da crise para os mais pobres, somada às disputas relacionadas ao ajuste fiscal, sinalizam tempos difíceis para a população que teve sua capacidade de geração de renda comprometida pela crise. O prognóstico atual é de que o longo processo de recuperação econômica e social que virá após o fim da epidemia seguirá sem garantias de que o sistema de proteção social brasileiro funcione como tal.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA, R.; FERREIRA DE SOUZA, P.; SOARES, S. **Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019**. Blog DADOS, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/31YvEnS>>.

BARBOSA, R.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de Trabalho: conjectura e análise**, n. 65, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wM48sf>>.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/2POvYmQ>>.

BICHIR, R. *et al.* Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

BRANCHER, M. C.; MAGACHO, G.; LEÃO, R. A. R. **Impactos econômicos da crise do Covid-19 e dos programas de renda básica emergencial**. São Paulo: Eaesp/FGV, 2020. (Texto para Discussão, n. 1).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Brasília, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2GfbLC0>>.

_____. Ministério da Cidadania. Portaria nº 2.362/2019. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2019a.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria TC-012.170/2019-4**. Brasília: TCU, 2019b.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Acompanhamento TCU 016.830/2020-2**. Brasília: TCU, 2020a.

_____. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília, 30 jun. 2020b.

CARVALHO, L.; TONETO, R.; RIBAS, T. **Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil**. São Paulo: Made/USP, 2020. (Nota de Política Econômica, n. 1).

COSTA, E.; FREIRE, M. **Estudo de avaliação do programa de Auxílio Emergencial**: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3qpe5s2>>.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? *In*: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia no pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor**: policies for the recovery. Washington: IMF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mk24Ru>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD Covid-19**. Brasília: IBGE, set. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/39AlZZP>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD Covid-19.** Brasília: IBGE, nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/39PSXEX>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília, n. 26, 2019.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília, n. 27, 2020.

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília: CNJ, 2020.

JACCOUD, L. Trabalho pobreza e desigualdade: A garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. *In:* ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **As políticas da política pública: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Editoria Unesp, 2019.

JACCOUD, L. *et al.* Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. *In:* JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: Ipea, 2020.

LOTTA, G. *et al.* **A pandemia de COVID-19 e os profissionais da assistência social no Brasil: 2ª fase.** São Paulo: FGV, 2020. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://bit.ly/32RjtWg>>.

MORETTI, B. *et al.* **LDO/LOA 2021 e PEC 188: piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do estado pela PEC do pacto federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras fiscais.** Brasília: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bityli.com/U8jFg>>.

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).** Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 73).

NERI, M. C. **Covid, classes econômicas e caminho do meio: crônicas da crise até agosto de 2020.** Rio de Janeiro: FGV, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/37J3y2L>>.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009.** Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647). Disponível em: <<https://goo.gl/Q5X1jc>>.

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social.** Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PAIVA, A. B. *et al.* **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício.** No prelo. (Texto para Discussão).

PINHEIRO, M. *et al.* **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais em resposta à Covid-19.** Ipea: Brasília, 2020. (Nota Técnica, n. 80).

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim desigualdade nas metrópoles**, Edição Especial: Covid-19, Porto Alegre, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3stmXxc>>.

SILVA, T.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74). Disponível em: <<https://bit.ly.com/WvVCw>>.

SILVEIRA, F. *et al.* **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta**: evidências com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 89).

