



MINISTÉRIO DA CIDADANIA
SECRETARIA EXECUTIVA
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GOVERNANÇA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO

Financiamento da Assistência Social no Brasil

Nota Técnica de Monitoramento (2019)

Brasília, dezembro de 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA

Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 7º andar, sala 746

CEP 70.054-906, Brasília – DF

www.cidadania.gov.br

Financiamento da Assistência Social no Brasil:**Nota Técnica de Monitoramento (2019)****Equipe Técnica responsável:****Coordenação Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/SE**

Cristina Borges Mariani – Coordenadora-Geral de Planejamento e Avaliação

Eduardo Cezar Gomes – Coordenador de Gestão de Informação Estratégica

Diogo Rocha Cenci – Administrador

Rayane Fonseca de Queiroz – Assessora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
NOTAS METODOLÓGICAS	8
EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FUNÇÃO 08)	12
EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (Função 08) – UNIÃO	15
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	22
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	31
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	34
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	39
PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
ANEXOS	48

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Despesas totais com a Função 08 nas três esferas da federação, 2002-2018	13
Gráfico 2: Participação dos entes federados no financiamento da Função 08 – Assistência Social, 2002-2018	14
Gráfico 3: Evolução dos recursos da Assistência Social em relação ao PIB, 2002-2018	14
Gráfico 4: Evolução execução orçamentária da União na Função Assistência Social (Função 08), 2002-2019*	15
Gráfico 5: Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social (Função 08), exclusive transferências de renda, 2002-2018	17
Gráfico 6: Participação relativa das transferências de renda e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União (Função 08), 2002-2018	18
Gráfico 7: Evolução da participação relativa da Assistência Social (Função 08) nas despesas total da União e da Seguridade Social (%), 2002-2018	19
Gráfico 8: Execução orçamentária da Seguridade Social por Função na União, 2002-2018 (R\$ bilhões)	20
Gráfico 9: Participação relativa por Função no financiamento da Seguridade Social na União (%), 2002-2018	20
Gráfico 10: Execução orçamentária do Suas no âmbito federal, composto por Fundo Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Assistência Social, 2002-2018 (R\$ bilhões)	25
Gráfico 11: BPC – Pessoa Idosa: valor pago e quantidade de pessoas beneficiadas por região, 2002 – 2018	29
Gráfico 12: BPC – Pessoa com deficiência: valor pago e quantidade de pessoas beneficiadas por região, 2002 – 2018	30
Gráfico 13: Bolsa Família: execução orçamentária e quantidade de famílias beneficiadas, por região, 2007 – 2018	33
Gráfico 14: Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA) na Função 08, execução orçamentária e quantitativo físico, 2008-2018	35
Gráfico 15: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água (“Primeira Água”), execução orçamentária e quantitativo físico acumulado, 2008-2018	37
Gráfico 16: Implantação de Tecnologias de Acesso à Água para Produção de Alimentos (“Segunda Água”), execução orçamentária e quantitativo físico acumulado, 2008-2018	38
Gráfico 17: Criança Feliz: Despesa Empenhada e Indivíduos Atendidos, 2016-2018	40
Gráfico 18: Criança Feliz: Distribuição por região da despesa empenhada na Função 08 – Assistência Social, valores acumulados até 2018	41

Gráfico 19: Função 08 – Participação percentual das transferências da União na execução orçamentária dos entes municipais, por Estado, 2018	43
Gráfico 20: Função 08 – Participação percentual das transferências da União na execução orçamentária dos entes estaduais e Distrito Federal, 2018	44
Tabela 1: Participação da Função Assistência Social na Execução Orçamentária Total e da Seguridade Social da União – valores correntes	48
Tabela 2: Participação da Função Assistência Social no Orçamento Total e no Orçamento da Seguridade Social da União, Exceto Transferências de Renda – valores correntes	49
Tabela 3: Recursos orçamentários da seguridade social por Função – valores correntes	50
Tabela 4: Distribuição Regional de Recursos do Programa Bolsa Família – valores constantes	50
Tabela 5: Distribuição Regional dos Benefícios do Programa Bolsa Família, Quantitativo Físico	51
Tabela 6: Participação dos Entes no Financiamento da Assistência Social – valores correntes	51
Tabela 7: Recursos da Assistência Social sobre o Produto Interno Bruto (PIB) – valores correntes	52
Tabela 8: Financiamento dos Estados, do DF e dos Municípios em 2018	53

INTRODUÇÃO

Este estudo traz um painel sobre o financiamento da Assistência Social no período de 2002 a 2018, em que mostra a evolução dos recursos desse segmento e suas transformações ao longo do período, com foco na sua execução orçamentária e na execução física dos seus principais programas.

No tópico inicial, demonstra-se a participação dos recursos das três esferas da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no financiamento da assistência social, assim como a participação dos recursos destinados pela União e os demais entes à Função Assistência Social em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Logo após, é retratada a evolução dos recursos da Assistência Social no âmbito da União, sua representatividade no orçamento total e no segmento da Seguridade Social, composto pelas despesas com Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Também é apresentado um panorama da execução do orçamento da Seguridade Social no âmbito da União, em que se mostra a participação da Assistência Social e dos demais componentes da despesa pública neste segmento.

Em seguida, focaliza-se a evolução dos gastos dos três principais programas federais da área que integram o Plano Plurianual referente ao período de 2016 a 2019 (PPA 2016-2019), com ênfase na evolução dos gastos mais representativos dessas políticas. Estes Programas são: 1) Consolidação do Sistema Único de Assistência Social, no qual estão inseridos o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Criança Feliz; 2) Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais; e 3) Segurança Alimentar e Nutricional.

O tópico seguinte aborda a participação dos entes federados no financiamento da política de Assistência Social. Esta participação é mostrada pela ótica do cofinanciamento, isto é, pelo conjunto despesas que são objeto de financiamento compartilhado por parte da União, estados, Distrito Federal e municípios. Expõe-se nesse tópico os gastos efetuados pelos entes no fortalecimento e consolidação das políticas e questões relacionadas ao cofinanciamento do Suas.

Subsidiariamente, são descritos os procedimentos metodológicos que orientaram a definição das fontes de informações, o recorte dos dados orçamentários e o índice de inflação utilizado para a atualização dos valores informados.

Desde meados da década passada, profundas transformações marcaram a área de Assistência Social, com importantes repercussões tanto no volume de recursos aplicados quanto na forma de financiamento, o que se reflete nas diversas análises e séries históricas apresentadas neste estudo.

Vale destacar que o advento da Função orçamentária específica para a Assistência Social (Função 08), introduzida em 1999 pela Portaria nº 42, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), possibilitou a realização das séries históricas apresentadas neste estudo, assim como a consolidação dos dados relativos às três esferas da federação. Antes desta Portaria, os gastos com esse segmento eram classificados na Função Trabalho, Previdência e Assistência Social.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este estudo tem como objetivo mapear e consolidar dados históricos referentes ao financiamento da Assistência Social no Brasil pelos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) no período de 2002 a 2018, pela ótica da execução orçamentária.

Os dados do orçamento da União e das transferências aos estados, Distrito Federal e municípios nos anos analisados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e correspondem aos valores executados dos orçamentos de cada exercício, assim considerados os resultantes da soma dos valores liquidados e dos inscritos em restos a pagar não processados (a liquidar). Os dados da União referentes ao presente exercício estão representados na forma das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária de 2019 (Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019) acrescidos dos créditos adicionais publicados até a data de 30 de junho do mesmo exercício. Portanto, é importante salientar que os dados do exercício atual refletem o valor potencial da execução orçamentária, já que esta se encontra em curso e só poderá ser efetivamente conhecida após o seu término. Os dados físicos foram obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério da Economia, ou das Secretarias vinculadas à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania. Os dados físicos e financeiros do BPC foram obtidos no sistema Síntese, da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). No tópico dedicado ao financiamento da política de assistência social pelos entes federativos subnacionais, os dados sobre a execução orçamentária dos estados, Distrito Federal e municípios foram obtidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)¹.

Para a elaboração deste estudo foram consideradas como Assistência Social as despesas classificadas pelos entes na Função 08, ou seja, toda vez que houver a menção a gasto ou investimento em assistência social considere-se como recursos executados nessa Função. Por Função, entende-se o maior nível de agregação dos gastos públicos por campo de atuação governamental, tais como Saúde, Educação, Previdência Social, Transporte, e que também reflete a competência institucional do órgão responsável. De

¹ O Siconfi auxilia a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na consolidação das contas nacionais. Os dados dos estados, DF e municípios estão disponíveis no sítio eletrônico www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.

acordo com a nomenclatura utilizada nos orçamentos públicos, a classificação funcional, formada por “funções” e “subfunções”, busca responder basicamente em que área de despesa a ação governamental será realizada. A Função também serve como agregador dos gastos públicos nos três níveis de governo, sendo de aplicação obrigatória na União, estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, a classificação funcional facilita o estudo de séries temporais, já que o rol de funções vigente se mantém o mesmo desde que foi estabelecido, em 1999. Ao contrário, a denominada classificação programática (formada por programas e ações), assim como as instituições (ministérios, secretarias, etc.) apresentaram configurações variadas ao longo deste mesmo período, pois, em razão de suas próprias características, refletem a evolução da política. As disposições a respeito da classificação funcional estão estabelecidas na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG).

Para as atualizações monetárias dos valores executados foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com data base em 31/12/2018. O IPCA é o índice pelo qual o Banco Central do Brasil avalia o alcance da meta inflacionária do país. O último exercício encerrado (2018) foi o ponto de partida deste estudo para as análises comparativas com os demais exercícios. Conforme a metodologia adotada, os dados de 2018 não foram atualizados monetariamente, tal qual se procede nas avaliações anuais das políticas e das contas públicas que se referem ao exercício antecedente como, por exemplo, a Prestação de Contas do Presidente da República e os Relatórios de Gestão dos órgãos da administração pública. A atualização monetária foi aplicada para os exercícios de 2017 e anteriores e visam proporcionar parâmetro de comparação com o exercício de 2018, razão pela qual são mostrados paralelamente os valores nominais e atualizados monetariamente em diversos gráficos e tabelas. Ainda, os valores nominais e os corrigidos monetariamente são eventualmente denominados valores a preços correntes e constantes, conforme a terminologia amplamente utilizada na literatura econômica, em que valores correntes significam preços nominais, isto é, que não foram atualizados monetariamente, enquanto que valores constantes significam preços corrigidos por algum índice de inflação e representam seu valor atualizado monetariamente.

No tocante à evolução dos recursos da União destinados à Função 08, são apresentados dois recortes de dados: o primeiro considera as despesas totais, o que inclui serviços, programas, projetos e benefícios, e o segundo, mais restrito, excluem-se as

transferências de renda, que são: Renda Mensal Vitalícia (RMV), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família (PBF), bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Bolsa Peti) e bolsa do Agente Jovem (Bolsa AJ).

Na análise da evolução dos recursos da Assistência Social em relação aos da Seguridade Social, considera-se esta última como a despesa classificada nos orçamentos da União como Esfera 20 – Seguridade Social², com base no que determina a Constituição Federal.

Sobre o Programa Criança Feliz, em virtude de sua implantação ter se iniciado recentemente, em meados de 2016, considerou-se para efeito de análise os valores acumulados até o exercício de 2018.

Os dados físicos relacionados ao Programa Bolsa Família foram disponibilizados pelo Departamento de Operações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e os dados financeiros obtidos no Siafi. Quanto ao Programa Segurança Alimentar e Nutricional, os dados físicos foram extraídos do Siop e de fontes da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), e os financeiros do Siafi.

No estudo da execução orçamentária da Função 08 dos entes subnacionais foram utilizados relatórios do Siconfi, atualizados até agosto de 2019, com dados relativos ao exercício de 2018. Embora tais demonstrativos sejam declarados pelos entes da Federação com a ratificação dos prefeitos e governadores, é relativamente comum apresentarem erros de preenchimento ou de classificação, e até mesmo ausência de registro de informações.

Essas ocorrências reforçam a importância do cumprimento do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estados, Distrito Federal e municípios de prover a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de informações sobre as despesas por Função, visando dar transparência à gestão dos recursos públicos no Brasil.

Ainda com relação a esse tema, é possível que existam gastos com Assistência Social classificados de forma indevida pelos entes em outras funções – especialmente no caso da Saúde, possivelmente em virtude dos dispositivos constitucionais e legais que

² A Constituição Federal define Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. No campo orçamentário, esta definição constitucional se reflete no Orçamento da Seguridade Social, identificado como Esfera 20, cuja composição independe da Pasta ou Função em que se classifique a despesa.

exigem percentuais mínimos de aplicações de recursos nesta área. Além disso, como ainda não é possível identificar os recursos transferidos dos estados aos municípios nos sistemas informatizados federais ora disponíveis, eventualmente pode haver dupla contagem nos gastos declarados no caso dessas transferências.

Por fim, no tópico final deste estudo, que trata do cofinanciamento do Suas, o conjunto de despesas analisadas foi mais restrito que a Função 08, no caso da União. Neste, foram focadas as ações que são objetos de cofinanciamento, ou seja, aquelas que além de serem classificadas na Função 08 se inserem no rol das políticas de assistência social desenvolvidas, de forma articulada, pelas três esferas da federação, em que a União as executa por meio de transferências aos entes subnacionais.

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FUNÇÃO 08)

O gasto público direcionado ao setor da Assistência Social cresceu quase quatro vezes e meia em termos reais, de 2002 a 2018, tendo aumentado consistentemente nesse período – o único exercício em que o valor real se reduziu em relação ao anterior foi o de 2015, devido a dois fatores combinados: o menor crescimento anual do PIB de toda a série iniciada em 2002 e um índice de inflação relativamente elevado³. Vale destacar que em 2017 foi ultrapassado pela primeira vez o valor nominal de R\$ 100 milhões.

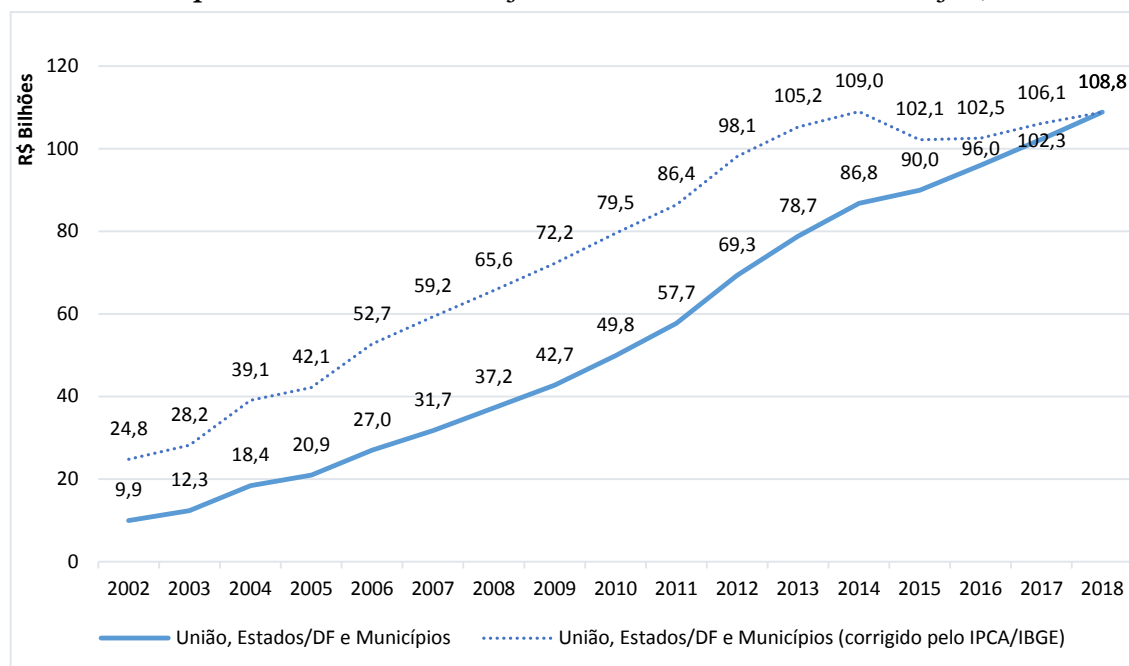
A mensuração dos dados orçamentários das três esferas da federação – União, Estados e Municípios – é possível em virtude dos dispositivos consignados na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), em seu artigo 51, que determina que os entes federativos são obrigados informar ao Poder Executivo da União as suas contas relativas ao exercício anterior para a realização da consolidação anual das mesmas. Ademais, a Portaria do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) nº 42, de 1999, estabeleceu que a partir do exercício de 2002 estados e municípios deveriam adotar a nova classificação por Função orçamentária na contabilização de suas despesas. Com base nesses aparatos normativos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou, desde então, a incluir nos relatórios das contas consolidadas dos entes federativos o demonstrativo por Função.

O disposto na referida Portaria (art. 6º) se aplicou aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 em diante, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Até então, vale registrar, as despesas da assistência social eram classificadas quanto à Função na mesma categoria das despesas previdenciárias, o que impossibilitava a realização de estudos especificamente voltados a esta matéria. Deste modo, a série histórica agregando toda a despesa pública nacional com a Função 08 apresentada neste trabalho vai do exercício de 2002 até 2018, o último finalizado.

O gráfico 1 mostra a evolução da execução orçamentária agregada dos entes federativos de 2002 a 2018.

³ O índice de inflação de 2015, de 10,67% (IPCA-IBGE), foi o terceiro mais elevado no período do Real como moeda do Brasil, inferior somente aos registrados em 1995 (ano seguinte ao da implantação da moeda) e 2002.

Gráfico 1. Despesas totais com a Função 08 nas três esferas da federação, 2002-2018



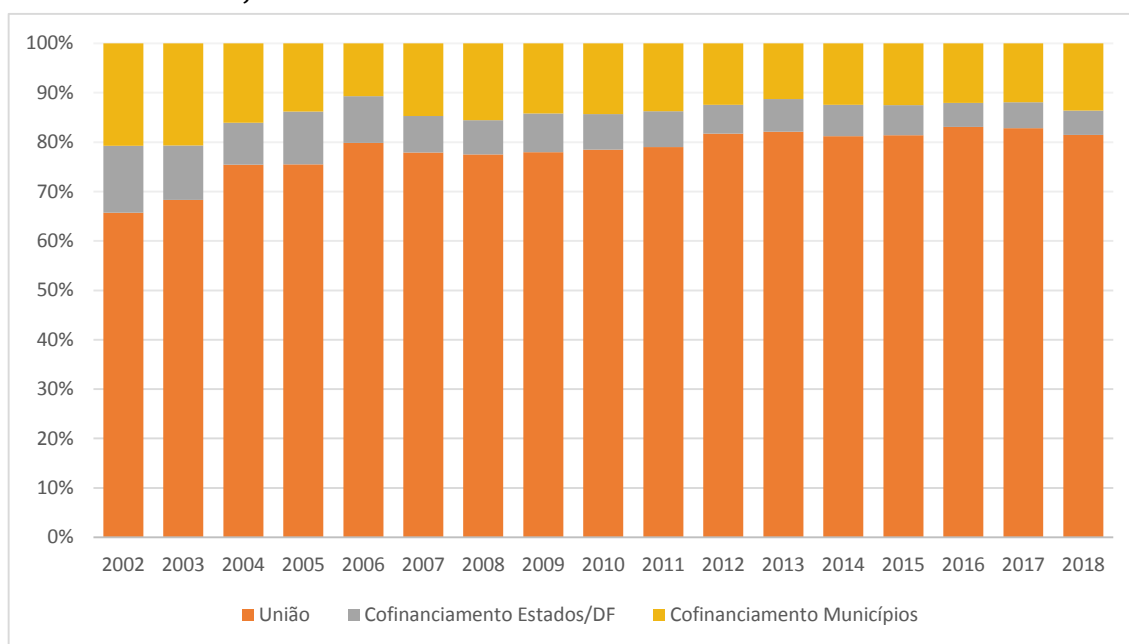
Fontes: Siafi; Siconfi (STN)

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

O gráfico 2, a seguir, mostra a participação dos entes nos gastos com assistência social, nas três esferas federativas. A participação da União é destacadamente superior à dos demais entes, já que é responsável pela transferência de renda, que ao longo do período de abrangência deste estudo vem sendo o principal componente de gastos da assistência social, o que ficou ainda mais acentuado após o advento do Bolsa Família, em 2004. As demais ações do orçamento da União são predominantemente executadas por meio de transferências para estados/Distrito Federal e municípios.

É importante destacar que o Benefício de Prestação Continuada (BPC), maior programa de transferência de renda da Assistência social em termos de movimentação de recursos, apresentou forte crescimento nos seus gastos em razão dos aumentos reais do salário mínimo verificados no período, já que o valor do benefício equivale a um salário mínimo. Com relação ao Bolsa Família, diversas alterações nas regras realizadas ao longo do período proporcionaram a ampliação da cobertura e o aumento do valor médio do benefício.

Gráfico 2: Participação dos entes federados no financiamento da Função 08 – Assistência Social, 2002-2018

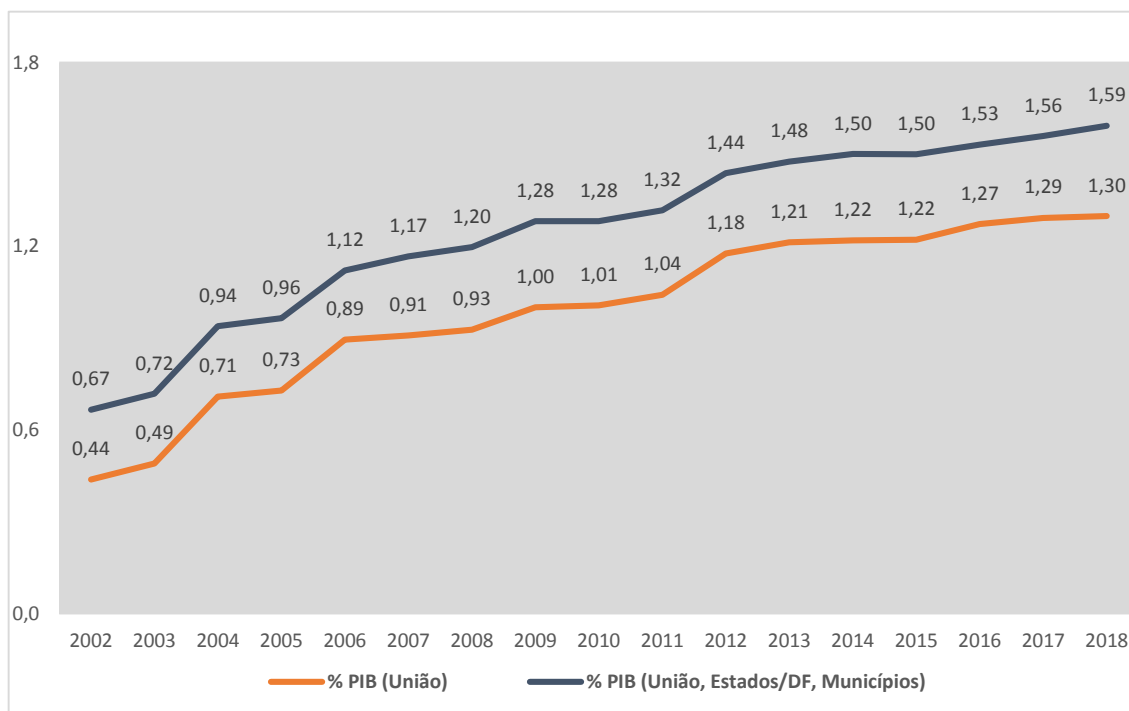


Fontes: Siafi; Siconfi (STN)

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Em termos de participação no Produto Interno Bruto (PIB), verifica-se também que os gastos públicos com Assistência Social vêm aumentando de modo consistente, conforme se verifica no gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução dos recursos da Assistência Social em relação ao PIB (%), 2002-2018



Fontes: Siafi; Siconfi (STN); IBGE

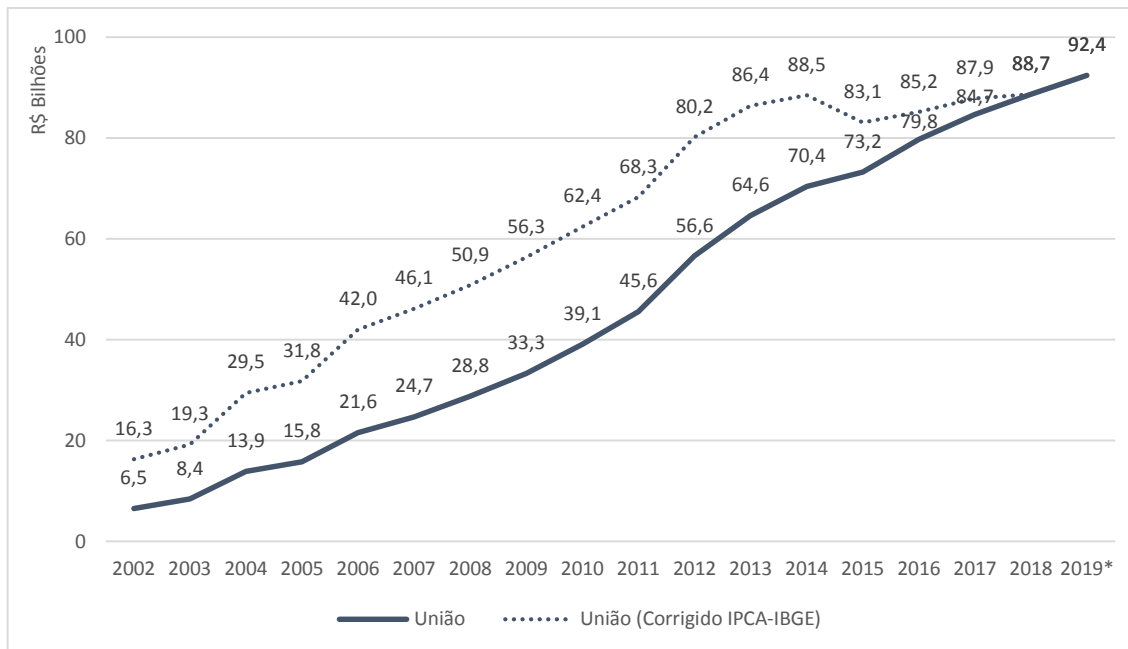
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FUNÇÃO 08) – UNIÃO

De 2002 a 2018, a curva de crescimento dos gastos da União é semelhante à dos gastos agregados das três esferas da federação, muito em razão do seu peso no cômputo total. Conforme se observa no gráfico 4, a seguir, a execução orçamentária da União na Função Assistência Social (Função 08) apresentou um crescimento de 444% de 2002 a 2018, em valores constantes.

Ao longo desses 17 anos, os principais fatores que contribuíram para o crescimento dos recursos no âmbito da Assistência Social foram o incremento das ações de transferência de renda, em primeiro lugar, e também o fortalecimento e a diversificação dos programas. O fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o desenvolvimento da política de segurança alimentar e nutricional e, mais recentemente, as políticas assistenciais voltadas para o público em suas diversas etapas do ciclo de vida, com destaque para a primeira infância, com o Programa Criança Feliz, tiveram parcela importante nesse crescimento.

Gráfico 4: Evolução execução orçamentária da União na Função Assistência Social (Função 08), 2002-2019*



Fontes: Siafi

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

*2019: LOA + Créditos Adicionais, posição 30/06/2019

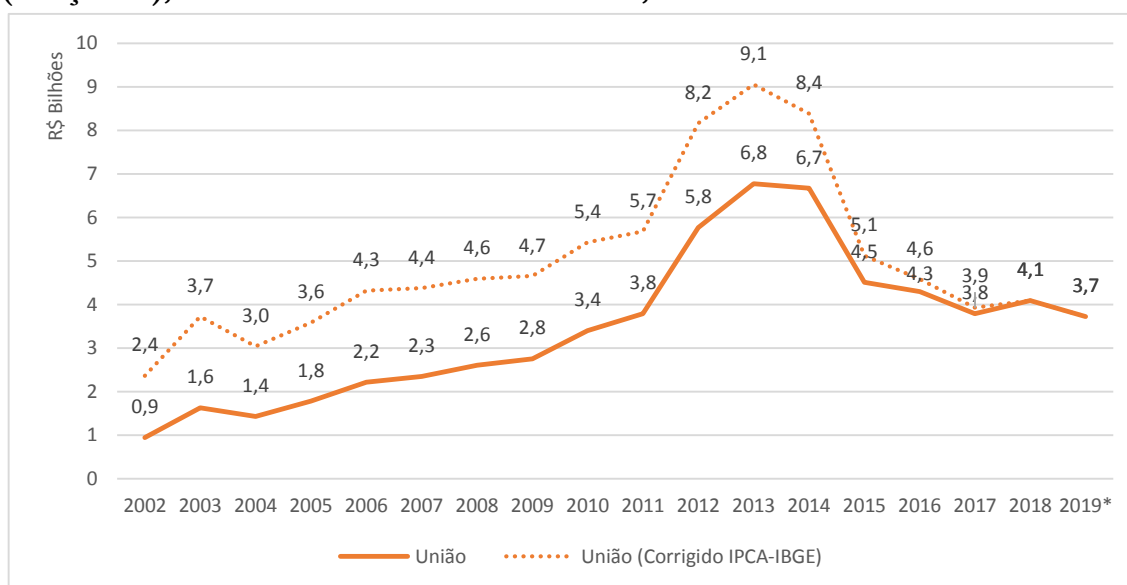
O gráfico 5, em seguida, mostra a trajetória da execução orçamentária da Função 08 – Assistência Social, exclusive as ações de transferência de renda. Destaca-se o crescimento verificado no triênio 2012, 2013 e 2014, que ocorreu em grande parte em razão do denominado Plano Brasil sem Miséria, então prioridade do governo federal⁴, no qual as despesas com a Assistência Social estavam inseridas em sua quase totalidade, o que se traduziu num aporte de recursos excepcionalmente elevado, considerando-se a série histórica.

Nesse contexto, vale tecer um breve comentário sobre o cenário econômico brasileiro na época. O período de 2010 a 2014, no Brasil, foi caracterizado pelo predomínio de períodos de redução no crescimento econômico – em 2010, o PIB real cresceu 7,5%, já em 2014 este índice foi de 0,5% – e, paralelamente, pela expansão do gasto público federal. Nos anos subsequentes, 2015 e 2016, sobreveio o período de recessão, com uma redução do PIB 6,9% no biênio. No bojo da crise fiscal que se seguiu à crise econômica, a partir de 2015 houve uma desaceleração no ritmo de crescimento dos recursos orçamentários para a assistência social. Adicionalmente, a inflação acumulada no biênio 2015-2016, de 17,6%, segundo o IPCA, amplificou a percepção de queda no volume de recursos se considerados os valores corrigidos monetariamente, dada a depreciação do valor da moeda no período.

Nessa conjuntura, é possível traçar um paralelo entre a situação fiscal e a trajetória dos gastos da Assistência Social. A evolução da execução orçamentária da Função 08 mostra que nesses anos de baixo crescimento econômico, a partir da metade da década, as despesas que não se configuram transferências de renda vêm se reduzindo. As despesas com transferência de renda, por outro lado, foram resguardadas por serem obrigatórias. A maior dessas despesas, o BPC, por ser indexada ao salário mínimo, tem a garantia de um crescimento no valor unitário ao menos igual ao da inflação. Em suma, o peso dos ajustes na despesa decorrentes da deterioração da situação fiscal recaiu sobre as despesas discricionárias, conforme se verifica no gráfico 5.

⁴ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) não integrou o Plano Brasil sem Miséria. Por se tratar de uma despesa obrigatória não sujeita à programação financeira, isto é, fora do escopo das despesas contingenciáveis, não haveria razão prática para integrá-lo a um plano que define ações prioritárias em termos orçamentários.

Gráfico 5: Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social (Função 08), exclusive transferências de renda⁵, 2002-2018



Fontes: Siafi

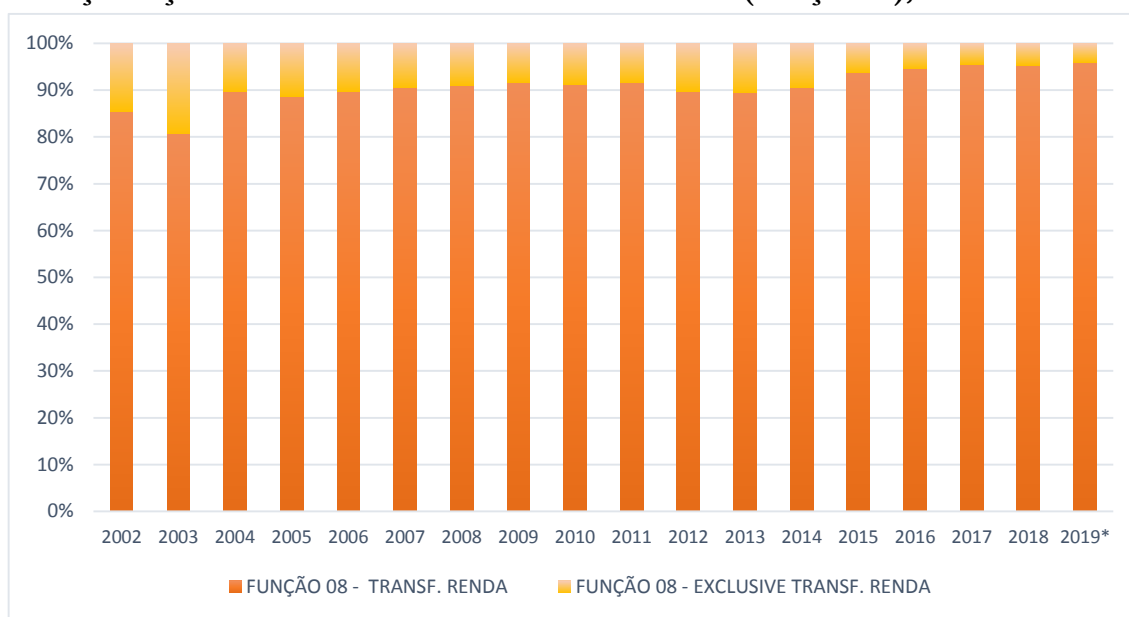
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

*2019: LOA + Créditos Adicionais, posição 30/06/2019

As transferências de renda representavam cerca de 90% da despesa da Função 08 da União no período de 2004 a 2014. Por serem de caráter predominantemente obrigatório, foram de certo modo salvaguardadas do ajuste fiscal ocorrido a partir de 2015. Assim, como o peso do ajuste recaiu sobre a despesa discricionária, desse exercício em diante verificou-se um aumento na participação relativa das transferências de renda para cerca de 95% do total, conforme se verifica no gráfico 6, a seguir. Vale destacar que o financiamento das principais transferências de renda da Função 08 – BPC, RMV e Bolsa Família – é de responsabilidade exclusiva da União, não obstante alguns estados e municípios possuírem programas próprios complementares. Deste modo, é importante atentar que o gráfico 6 diz respeito exclusivamente à União, ou seja, mostra, por um lado, a quase totalidade da despesa da assistência social com transferência de renda e, por outro, as demais despesas, que são financiadas pelas três esferas da federação de forma muito mais equilibrada (cofinanciamento).

⁵ BPC, RMV, Bolsa Família, Bolsa Peti e Bolsa Agente Jovem.

Gráfico 6: Participação relativa das transferências de renda e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União (Função 08), 2002-2018



Fonte: Siafi

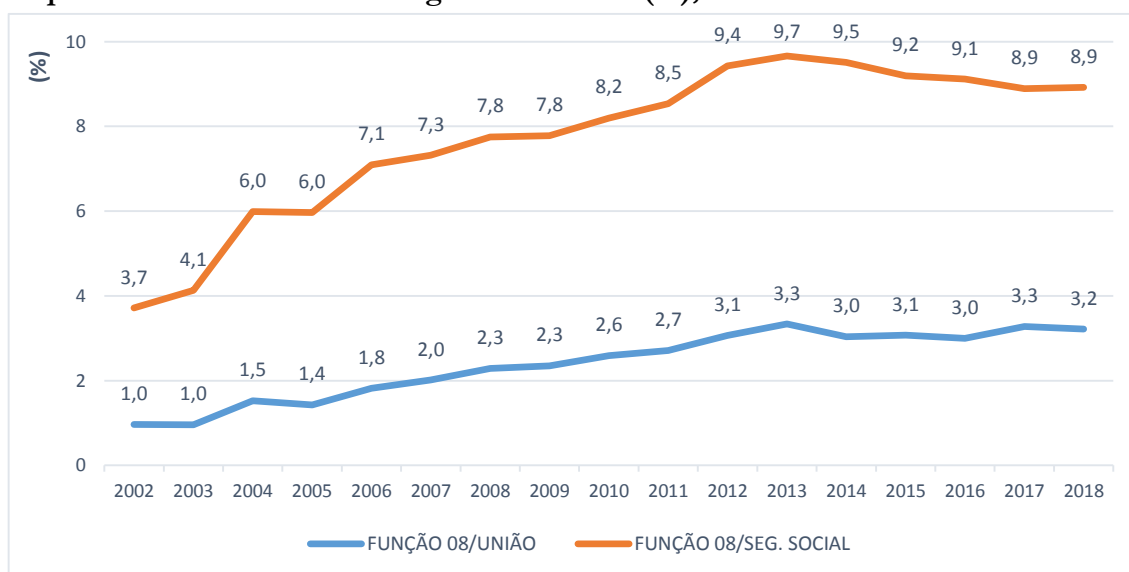
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

*2019: LOA + Créditos Adicionais, posição 30/06/2019

O próximo gráfico (gráfico 7) mostra a participação percentual dos valores executados na Função Assistência Social em relação aos gastos totais e aos da Seguridade Social (Esfera 20), no âmbito da União. Verifica-se que a participação da Função 08 foi crescente até 2013, e mais estável nos anos seguintes, ao passo que a participação relativa em relação à seguridade social passou a ser decrescente nos últimos exercícios, o que decorre principalmente do crescimento relativo da previdência social.

O crescimento dos recursos da Função 08 ao de toda a série histórica se deve sobretudo, conforme já comentado, ao aumento real do salário mínimo, com impacto direto no BPC e RMV; ao crescimento da participação relativa da população idosa no conjunto da população geral, com impacto também no BPC; e ao crescimento do público beneficiado e do valor médio do benefício do Bolsa Família. A redução da participação da Função 08 no cômputo do orçamento da Seguridade Social, a partir de 2014, reflete a rigidez orçamentária neste segmento, especialmente no que diz respeito à previdência social, cujas despesas são, na sua quase totalidade, de caráter obrigatório.

Gráfico 7: Evolução da participação relativa da Assistência Social (Função 08) nas despesas total da União e da Seguridade Social (%), 2002-2018

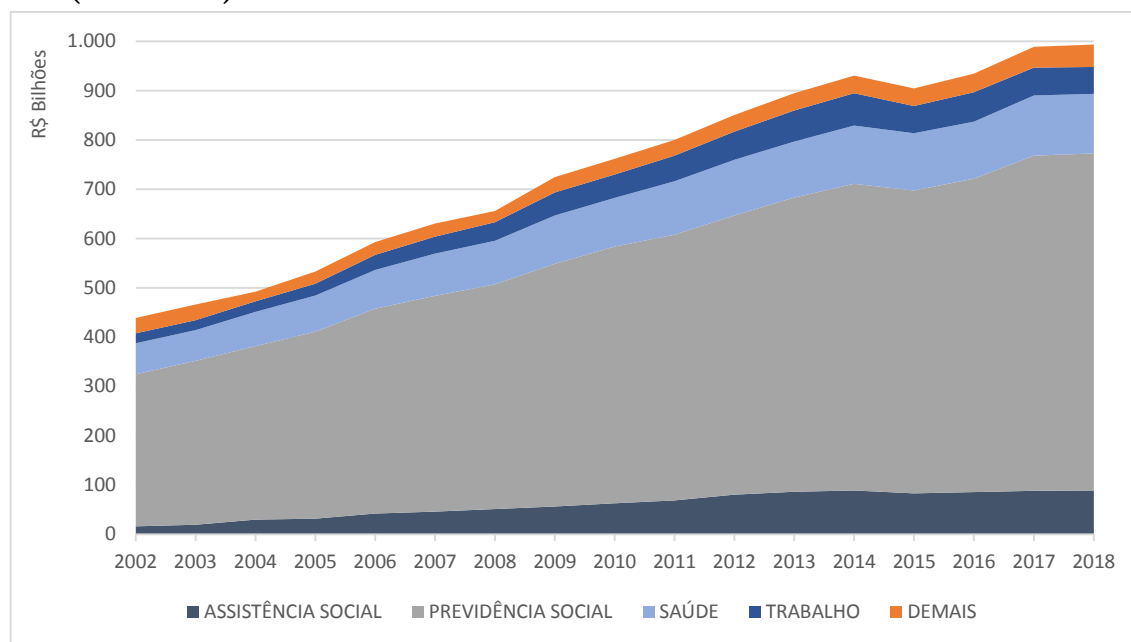


Fonte: Siafi

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

O gráfico 8, adiante, demonstra o comportamento da execução orçamentária da Seguridade Social (Esfera 20) segmentada por Função orçamentária, em valores constantes, no período 2002-2018. A Função Assistência Social (Função 08), com um crescimento de 446%, foi a que apresentou a maior taxa no período, enquanto a Seguridade Social como um todo cresceu de 126%. O crescimento acumulado das demais funções foi menos elevado, ainda que significativo: Trabalho (175%), Previdência Social (122%) e Saúde (90%). Há de se considerar que a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, a partir da fusão dos órgãos Ministério da Assistência Social, Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, trouxe para o âmbito da Função 08 despesas que se encontravam classificadas em funções diversas, sobretudo as transferências de renda que antecederam e deram origem ao Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 2004, Art. 1º, Parágrafo único). Além disso, ao longo desse período, o leque de ações integradas à Função 08 vem crescendo consistentemente.

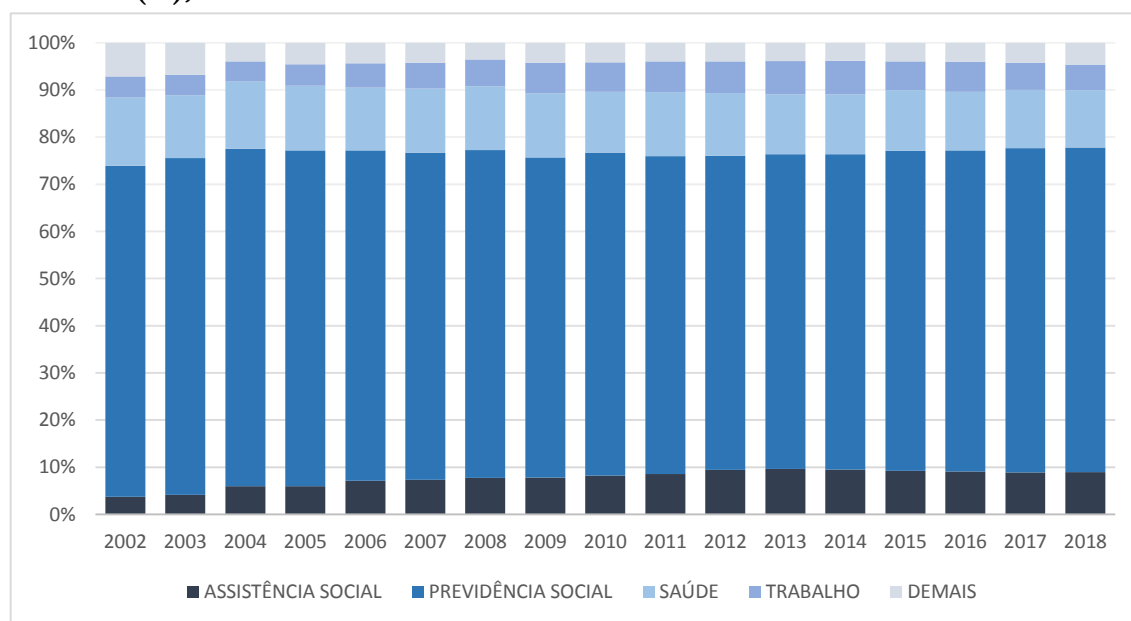
Gráfico 8: Execução orçamentária da Seguridade Social por Função na União, 2002-2018 (R\$ bilhões)



Fonte: Siafi
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC
Valores corrigidos – IPCA/IBGE (data base 31/12/2018)

O gráfico 9, a seguir, em complemento ao gráfico 8, mostra a participação relativa das referidas funções na execução orçamentária da Seguridade Social em cada exercício. De 2002 a 2018, a participação relativa da Função 08 no orçamento da Seguridade Social passou de 3,7% para 8,9%.

Gráfico 9: Participação relativa por Função no financiamento da Seguridade Social na União (%), 2002-2018



Fonte: Siafi
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

O orçamento da seguridade social é composto basicamente por despesas de caráter obrigatório – estas corresponderam, em média, a 96% do total executado no período 2010-2018. No entanto, as variações observadas nos gráficos anteriores revelam diferenças entre as legislações que regem previdência social, saúde, assistência social e trabalho no que diz respeito aos fatores que determinam o gasto.

No tocante às despesas obrigatórias da Previdência Social e, sobretudo, da Assistência Social, o comportamento da despesa depende basicamente do valor do salário mínimo e do crescimento vegetativo do público beneficiado, composto por aposentados e pensionistas da Previdência Social e beneficiários do BPC/RMV. Alterações relevantes nessas despesas, com impactos orçamentários elevados, dependem de mudanças na legislação que alterem as regras de acesso a esses direitos e, em menor escala, de medidas administrativas, tais como conferir maior rigor na concessão e manutenção dos benefícios e na coerção a fraudes. As mudanças nas regras, como a reforma da previdência instituída em 2019, tendem a ter efeitos mais relevantes nas contas públicas, mas exigem um grande esforço político e seus resultados tendem a ser percebidos no médio e longo prazo.

Com relação às funções Saúde e Trabalho, suas trajetórias de gasto estão de algum modo vinculadas, seja direta ou indiretamente, ao crescimento da economia. Com relação à Saúde, a regra constitucional vigente estabelece para a União um gasto mínimo anual correspondente a um percentual do valor da receita corrente líquida. Já a Função Trabalho tem como componente principal o seguro-desemprego, por esta razão, a situação conjuntural da economia é o principal determinante.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

A Assistência Social, política pública não contributiva, é dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. A Constituição Federal de 1988, que fixa as diretrizes gerais para a gestão das políticas públicas, entre as quais a de assistência social; a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações; e a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a Loas e reconhece o Suas no plano legal, são os principais pilares da Assistência Social no Brasil. A Loas determina que a Assistência Social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil.

A década passada apresentou mudanças importantes na forma de atuação do Estado no campo da Assistência Social. Após deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, foi publicada a Norma Operacional Básica de 2005 (NOB-Suas/2005)⁶, que estabeleceu as bases para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Uma das principais inovações advindas do Suas foi a implantação de um modelo de financiamento compartilhado entre os entes, denominado cofinanciamento, associado a uma lógica de gestão descentralizada, com corresponsabilidades da União, estados, Distrito Federal e municípios. Esse modelo de financiamento implicou a adoção de novos critérios para a definição da distribuição dos recursos da União.

Na esteira das inovações trazidas pela NOB-Suas/2005 seguiram-se diversas normas que deram o suporte necessário ao aprimoramento e à evolução do Suas. A referida Lei nº 12.435, de 2011, instituiu o apoio financeiro da União para o aprimoramento da gestão por meio do IGDSuas e a permissão para o pagamento de profissionais, pelos demais entes, com recursos do cofinanciamento federal. A NOB-Suas de 2012⁷ trouxe diversos aprimoramentos para o Sistema, entre os quais a definição de indicadores e monitoramento, considerando as metas e prioridades do Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas; a implantação da vigilância socioassistencial, que visa sistematizar e disseminar informações sobre as situações de vulnerabilidade

⁶ Aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 130, de 15 de julho de 2005.

⁷ Aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

incidentes sobre famílias e indivíduos, as ofertas disponíveis no território e a qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial; bem como a instituição dos Blocos de Financiamento.

O modelo de gestão adotado pelo Suas tem como ponto central o financiamento compartilhado entre as três esferas da federação, que se realiza por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de Assistência Social, com participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos. Ficou estabelecido que o cofinanciamento, ou seja, o critério de partilha de recursos entre as esferas da federação – União, estados, Distrito Federal e municípios –, implicaria também o financiamento contínuo de ações socioassistenciais, conforme tipificação estabelecida para todo o território nacional, o estabelecimento de pisos para os serviços e incentivos para a gestão, bem como pactuações nas comissões intergestores bipartite e tripartite dos critérios de partilha de recursos, consoante deliberação dos Conselhos de Assistência Social.

Na forma do repasse, as transferências regulares e automáticas, por meio dos fundos de Assistência Social, para o custeio dos serviços e programas, são organizadas segundo pisos de proteção (básica e especial), baseados na complexidade dos serviços. Para fazer jus ao recebimento de transferências na modalidade fundo a fundo, dentre outras exigências, estados, Distrito Federal e municípios devem constituir fundos de Assistência Social na forma de unidades orçamentárias, sob a responsabilidade do órgão gestor da assistência social de cada ente federado, e comprovar o uso de recursos próprios na execução das ações de Assistência Social. Cabe aos Conselhos de Assistência Social exercer o controle e a fiscalização dos Fundos.

A institucionalização dos fundos possibilitou maior controle da sociedade e transparência no uso dos recursos. Ainda que não tenha sido abolida, a forma de transferência de recursos por meio de convênio está circunscrita às despesas de caráter não continuado, como a estruturação da rede de proteção social básica e especial.

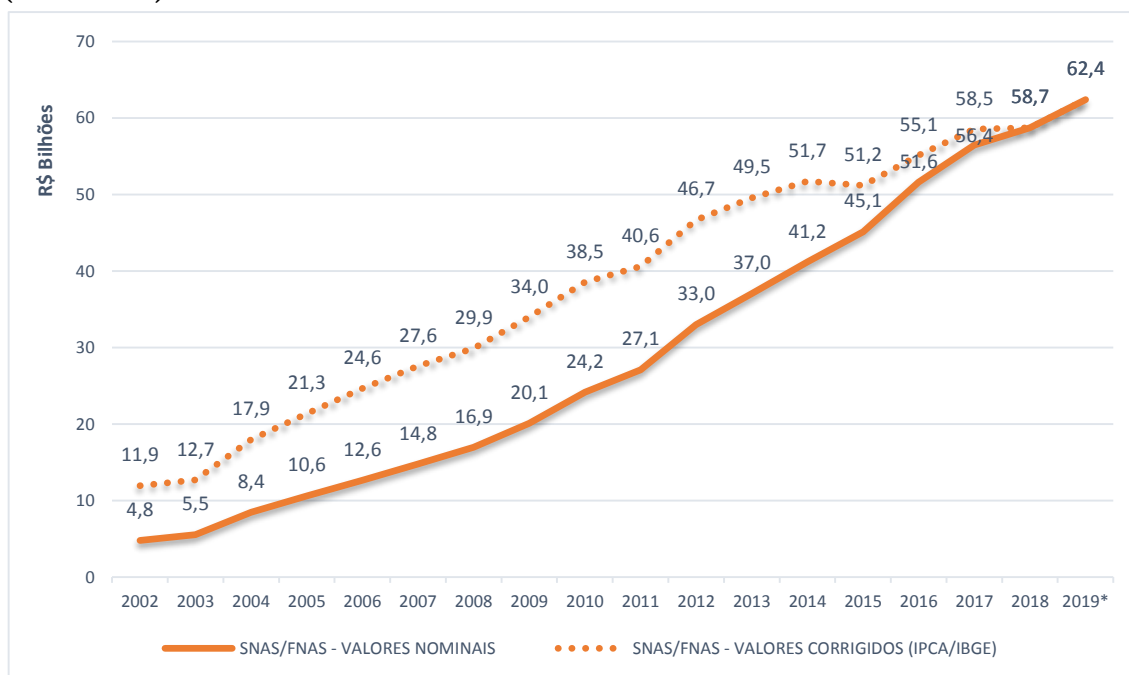
Vale destacar que a lógica de financiamento adotada após a NOB/2005 possibilitou mecanismos mais adequados ao financiamento dos serviços, benefícios, programas, projetos e gestão do Suas, ao garantir um sistema descentralizado com ofertas continuadas à população, com maior aderência às diferentes realidades dos entes.

Um passo adiante no aperfeiçoamento do Suas foi a institucionalização do cofinanciamento federal por meio de Blocos de Financiamento⁸. Essencialmente, os Blocos de Financiamento são agregações de recursos destinados a ações socioassistenciais com finalidades semelhantes, repassados aos entes com base em critérios de partilha estabelecidos em norma, entre as quais a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os Planos de Assistência Social e os Planos de Ação. Os quatro Blocos de Financiamento são os seguintes: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Gestão do Suas; e Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Os recursos federais transferidos podem ser utilizados no financiamento de qualquer um dos componentes dos respectivos Blocos, o que foi um avanço no sentido da melhoria da gestão, ao permitir maior flexibilidade na utilização dos recursos para melhor atendimento às necessidades locais.

O gráfico 10, a seguir, demonstra que vem ocorrendo uma ampliação consistente dos recursos do Sistema Único de Assistência Social (Suas), assim denominados aqueles sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), instituição responsável pela condução da política, o que abrange o Fundo Nacional de Assistência Social e a Unidade Gestora SNAS, vinculada à Administração direta do Ministério.

⁸ Previsto na NOB-Suas/2012 e regulamentado pela Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015, alterada pela Portaria MDS nº 967, de 22 de março de 2018, que modificou de cinco para a quatro o número de blocos de financiamento, com a união dos blocos da Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade.

Gráfico 10: Execução orçamentária do Suas no âmbito federal, composto por Fundo Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Assistência Social, 2002-2018 (R\$ bilhões)



Fonte: Siafi
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC
 Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE até 31 de dezembro de 2018
 * Lei + Créditos, posição 30 de junho de 2019

Como pode ser observado, o total investido em valores constantes (corrigidos pelo IPCA) cresceu 4,9 vezes de 2002 a 2018, o que demonstra o efetivo crescimento dos recursos no período. Nesses 17 anos, ainda que o incremento esteja relacionado predominantemente ao BPC e ao RMV, houve uma ampliação do rol de serviços socioassistenciais ofertados à população, dentre os quais citam-se os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro Pop), Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Equipes Volantes, dentre outros.

O incentivo financeiro para o melhoramento da gestão, baseado no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSuas)⁹, também contribuiu com destaque para o crescimento dos recursos, especialmente a partir de 2011.

⁹ O IGDSuas foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (Loas), regulamentado pelo Decreto n.º 7.636, de 7 de dezembro de 2011, pela Portaria n.º 337, de 15 de dezembro de 2011 e Portaria n.º 7, de 30 de janeiro de 2012. Por intermédio desse índice, a União apoia financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Cabe salientar, por fim, que os dados orçamentários constantes desta série histórica em específico não se restringem à Função 08, uma vez que estão computados os gastos com o pagamento de sentenças judiciais decorrentes de ações relativas à assistência social – a exemplo de concessões judiciais do BPC –, os quais são classificados na Função 28 – Encargos Oficiais, porém, estes representam menos de 2% do total.

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pelo inciso V do artigo nº 203 da Constituição Federal de 1988 e consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência ou 65 anos ou mais de idade, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mais conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), além de indicar os objetivos e as diretrizes da política de assistência social no Brasil, regulamentou o BPC e as questões específicas do benefício assistencial a pessoas com deficiência e idosa. Apesar de as Leis nº 12.435, de 6 de julho de 2011, nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, e nº 13.146, de 6 de julho de 2015, alterarem os conceitos de grupo familiar e de pessoa com deficiência apresentados inicialmente pela Loas, o que gerou impacto direto sobre o orçamento da União, a essência do conceito assistencialista do BPC, embasado na ausência de qualquer tipo de condicionalidade ou contrapartida, se manteve.

Assim, grupo familiar, como disposto no §1º do artigo 20, redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011, consiste em núcleo composto pelo *“requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”*.

Já o conceito de pessoa com deficiência da Loas, apresentado no §2º do artigo 20, tem embasamento na Lei nº 13.146, de 2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Assim, para efeito de concessão do BPC, considera-se pessoa com deficiência *“aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas*.

Nesse contexto, tem direito ao BPC todo brasileiro, nato ou naturalizado, com residência fixa no Brasil, com idade igual ou superior a 65 anos ou que tenha algum tipo de deficiência, conforme definido nos termos da lei, cuja renda mensal familiar seja inferior a ¼ do salário mínimo vigente. Os portugueses, com residência fixa no Brasil,

que também tenham renda mensal bruta familiar inferior a ¼ de salário mínimo vigente, idade igual ou superior a 65 anos ou que tenham algum tipo de deficiência também têm direito ao BPC, conforme disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, que promulgou o Acordo Adicional de Seguridade Social ou Segurança Social entre o Brasil e a República Portuguesa.

O BPC é gerido pelo Ministério da Cidadania (MC) e integra a Proteção Social Básica do Suas, em consonância com o estabelecido no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Ao MC compete sua gestão, acompanhamento e avaliação, e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Economia, compete sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Importante ressaltar que, independentemente de contribuições prévias para o sistema de seguridade social, o valor da transferência equivale a um salário mínimo mensal, sem qualquer condicionalidade ou contrapartida. Outra questão importante do BPC, que foi ratificada pelo artigo 5º do Decreto 8.805, de 7 de julho de 2016, é que *“o beneficiário não pode acumular o Benefício de Prestação Continuada com outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, ressalvados o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória”*.

A seleção de beneficiários é feita por meio da avaliação da renda familiar, comprovação de idade, no caso de idosos, e exame médico pericial, no caso de pessoas com deficiência. A avaliação da condição de deficiência dos requerentes é feita por peritos médicos do INSS, à luz da Lei nº 13.146, de 2015. São ainda requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas, CPF, e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Cadastro Único.

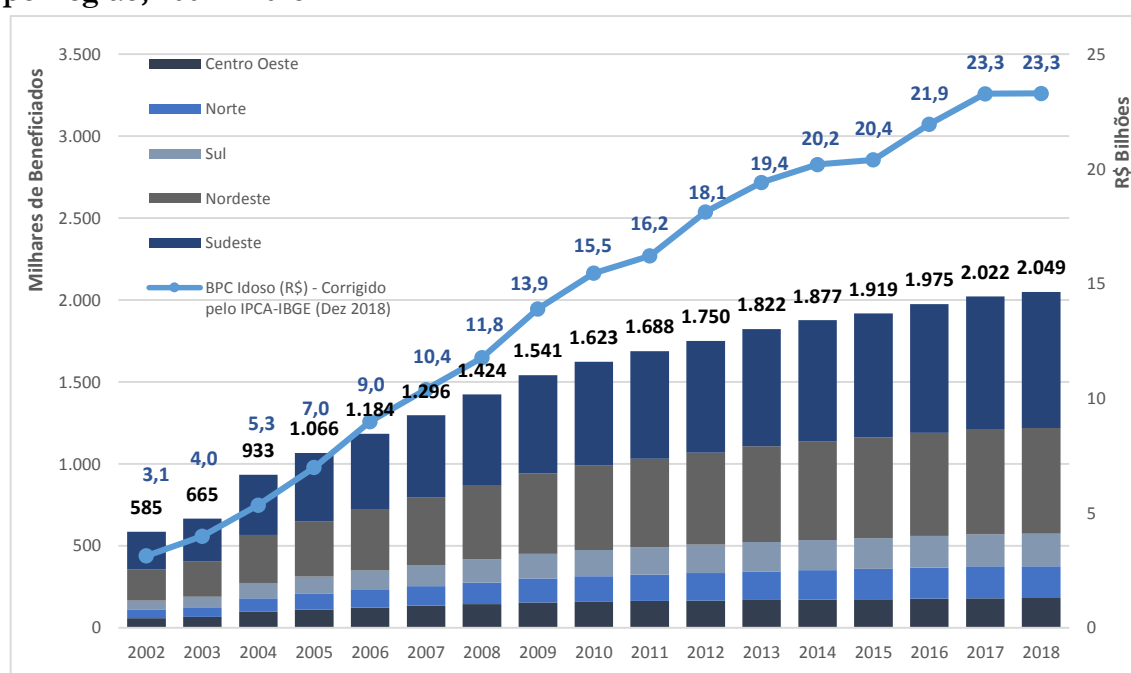
O artigo 21 da LOAS que determina que o *“benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem”*, está regulamentado pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2, de 30 de março de 2015. Em 2016, objetivando melhorar a governança dos programas sociais do governo federal e aperfeiçoá-los, o então MDS iniciou o programa de revisão do BPC, que consiste em um “pente fino” para identificar irregularidades na concessão ou utilização do benefício.

Por fim, é dever ressaltar que o BPC foi incluído inicialmente no contexto da Reforma da Previdência (Projeto de Emenda Constitucional nº 287, de 2016), mas retirado do texto final que foi aprovado pelo Congresso Nacional. Portanto, as regras em vigor permanecem consoante o disposto na Loas.

O BPC é a maior expressão orçamentária da política de assistência social brasileira. Em 2018, o valor total pago pelo BPC foi de R\$ 53,1 bilhões, dos quais, 56,6% correspondem a benefícios para pessoas com deficiência e 43,4% para idosos. A quantidade de beneficiários aumentou cerca de 2,25%, comparado a 2017, passando de 4.549.478 para 4.651.924 beneficiários.

Os gráficos 11 e 12 apresentam a evolução físico-financeira do BPC no período de 2002 a 2018, corrigidos pelo IPCA até 31 de dezembro de 2018. Vale salientar, conforme já exposto neste estudo, o papel determinante dos aumentos do salário mínimo na trajetória dos gastos do BPC, superiores à inflação acumulada no período considerado, e do “pente fino” (revisão dos benefícios), a partir de 2016.

Gráfico 11: BPC – Pessoa Idosa: valor pago e quantidade de pessoas beneficiadas por região, 2002 – 2018



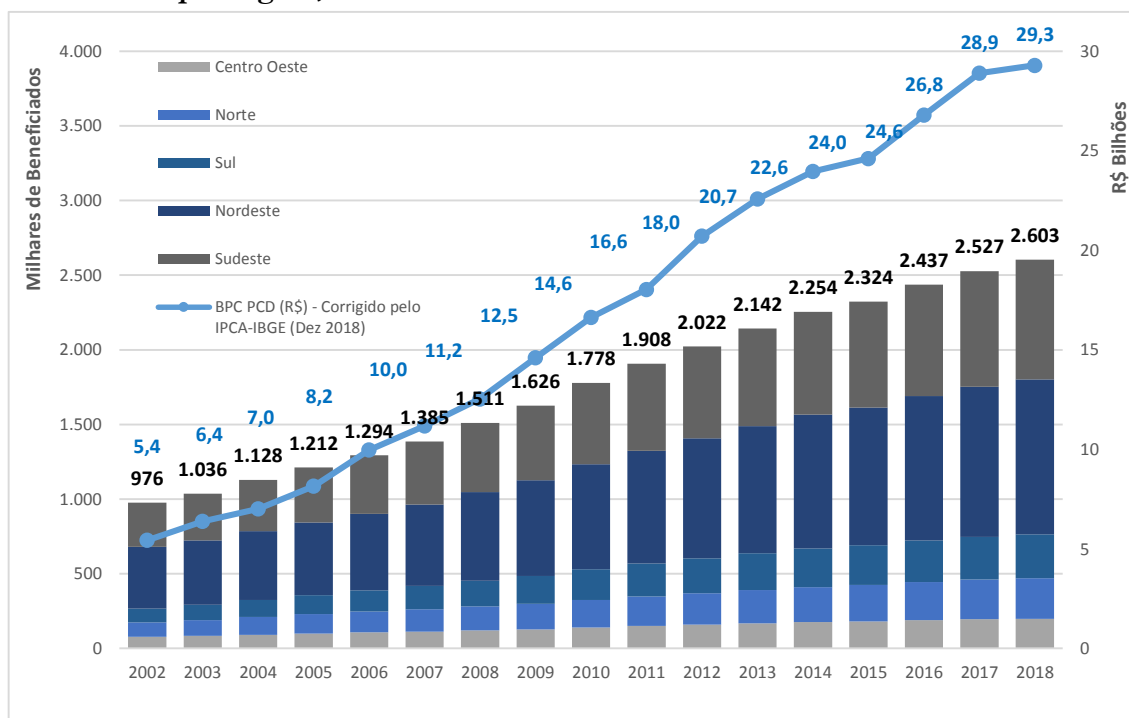
Fonte: Dataprev - Síntese

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018

Dados físicos: posição dezembro.

Gráfico 12: BPC – Pessoa com deficiência: valor pago e quantidade de pessoas beneficiadas por região, 2002 – 2018



Fonte: Dataprev - Síntese

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018

Dados físicos: posição dezembro

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, é baseado na transferência direta de renda com condicionalidades e tem por objetivo o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.

O PBF é apoiado em três eixos: a) complemento de renda; b) acesso a direitos; e, c) articulação com outras ações. O eixo de complemento de renda garante o alívio mais imediato da pobreza, com transferência direta mensal de dinheiro para famílias atendidas pelo programa. O segundo eixo, de acesso a direitos, consiste em condicionalidades que reforçam o acesso das famílias à educação, à saúde e à assistência social. Já a articulação do PBF com outras ações, terceiro eixo, tem a capacidade de integrar e articular várias políticas sociais governamentais, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias.

Podem receber os benefícios do PBF as famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00) e de pobreza (com renda mensal por pessoa entre R\$ 89,01 até R\$ 178,00 por pessoa) e que tenham, na composição familiar, crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, gestantes ou nutrizes, sendo que cada família pode receber até cinco benefícios variáveis.

Os parâmetros de renda das famílias para o recebimento do PBF foram atualizados pela última vez por meio do Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018, que alterou o Decreto nº 5.209, de 2004. Dentre as modificações relevantes no desenho do Programa, destacam-se as estabelecidas pelas Leis nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que estendeu o Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ) para adolescentes com até 17 anos, e nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que instituiu o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, voltado para famílias que, de forma cumulativa, possuam em sua composição crianças com até 6 anos de idade.

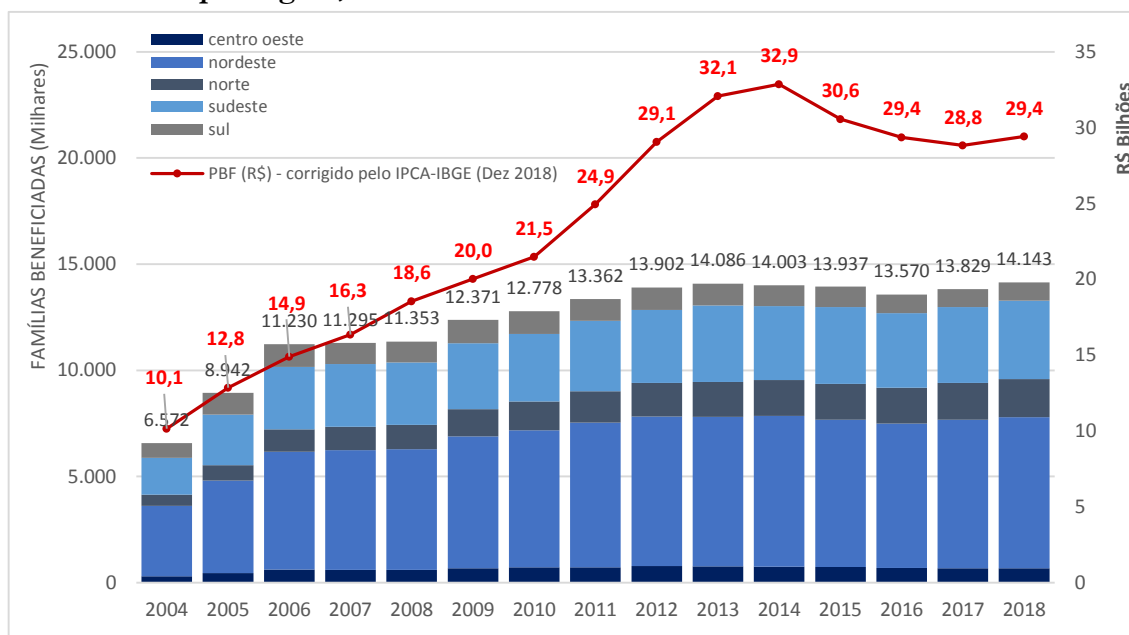
Vale destacar também o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado por meio da Portaria nº 148, de 26 de abril de 2006, que se constitui num importante instrumento para incrementar e melhorar a gestão do PBF. Esse índice, que considera a eficiência na gestão do programa, é utilizado pelo Ministério para aperfeiçoar as ações de gestão dos municípios, estados e Distrito Federal – com base nele se efetuam os repasses para os Fundos de Assistência Social dos municípios, estados e DF.

Importante registrar que em 2016 foi iniciado o processo de revisão dos benefícios do PBF. A orientação do governo consistiu em identificar famílias que não se enquadravam no perfil de beneficiários do programa e, tendo isso sido confirmado, suspender ou cancelar a concessão do benefício. Esse processo fez com que se abrisse espaço para a recepção de famílias que estavam aguardando vagas para o programa.

Nesse contexto, o governo brasileiro realizou ações de melhoria de gestão que possibilitaram a concessão do Bolsa Família a mais 4,8 milhões de famílias que tinham de fato a renda prevista para participar do Programa. Assim, todas as famílias elegíveis puderam ser atendidas: de 2017 até o fim de 2018, último ano analisado neste estudo, a fila de espera para entrar no Bolsa Família se manteve próxima de zero. Antes dessa ação de revisão do programa, as famílias que necessitavam do Bolsa Família levavam cerca de um ano para entrar efetivamente no programa.

No tocante à execução orçamentária, houve crescimento nos valores nominais de forma contínua ao longo da série histórica, no entanto, o ritmo de crescimento do gasto nominal foi inferior à taxa de inflação nos anos imediatamente posteriores a 2014, o que justifica a queda em valores constantes (corrigidos pelo IPCA) observada no gráfico 13, a seguir. Saliente-se que os valores dos benefícios pagos às famílias vêm sendo reajustados regularmente, os dois últimos foram de 12,5%, em 2016, e 5,67%, em 2018. Por fim, para evitar eventuais incorreções na interpretação do gráfico 13, é importante atentar que os dados físicos se referem às folhas de pagamento dos meses dezembro dos respectivos exercícios, já os dados financeiros correspondem aos valores totais anuais.

Gráfico 13: Bolsa Família: execução orçamentária e quantidade de famílias beneficiadas¹⁰, por região, 2004 – 2018



Fontes: Siafi e Senarc/MC

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018

Dados físicos: posição dezembro

¹⁰ Abrange famílias com benefícios ativos e bloqueados (“folha bruta”).

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O Programa Segurança Alimentar e Nutricional abrange um conjunto ações no âmbito da Função 08 com o objetivo de promover a inclusão produtiva no meio rural e garantir o direito humano a uma alimentação adequada às famílias em situação de insegurança alimentar, especialmente àquelas instaladas nos territórios socialmente mais vulneráveis, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais.

As ações que mobilizam mais recursos são: Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; Acesso à Água para Consumo Humano (“Primeira Água”); e Acesso à Água para a Produção de Alimentos (“Segunda Água”).

a) Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) consiste basicamente na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar para doação a entidades socioassistenciais, abastecimento da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e à recomposição dos estoques e comercialização, ou seja, promove, em paralelo, o acesso à alimentação e incentiva a agricultura familiar. O PAA foi criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e se constitui como uma ação estruturante no âmbito das políticas federais tanto no contexto da segurança alimentar quanto das estratégias voltadas para a inclusão produtiva rural por meio do incentivo à agricultura familiar.

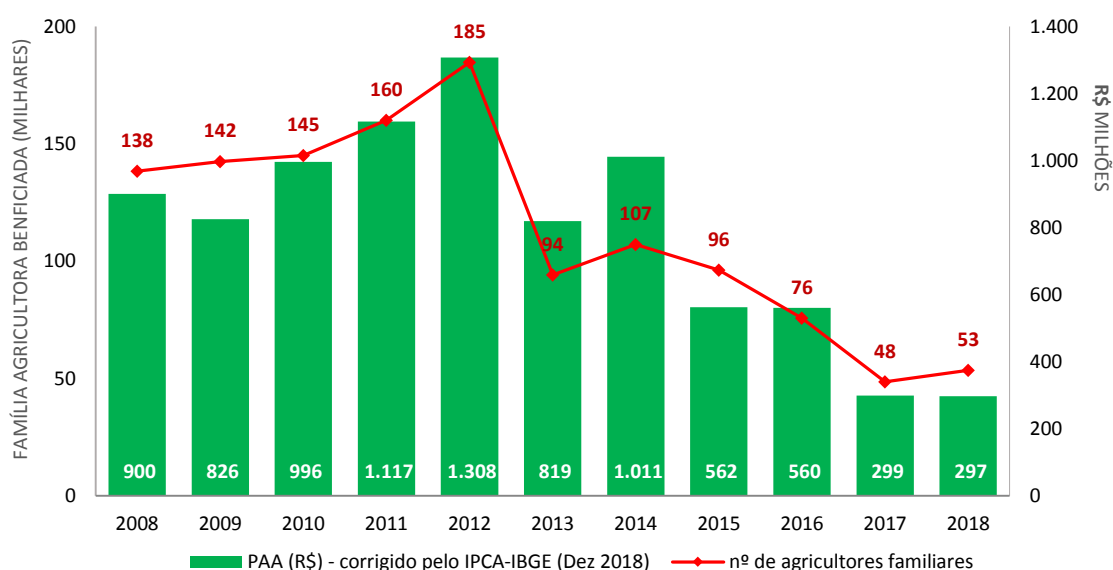
A execução do PAA admite seis modalidades, conforme dispõe o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o PAA: compra com doação simultânea; compra direta; apoio à formação de estoques; incentivo à produção e ao consumo do leite; compra institucional; e aquisição de sementes, esta última instituída pelo Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014, que também estabeleceu modificações nas modalidades Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques e Compra Institucional.

Uma importante inovação do ponto de vista gerencial ocorreu com a implementação da sistemática de execução via Termo de Adesão, introduzida pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, o que facilitou a incorporação de maior número de entes federativos como parceiros nas ações de comercialização da produção da agricultura

familiar, bem como trouxe maior agilidade nos processos e maior transparência das informações relativas à gestão.

No gráfico 14, a seguir, estão demonstradas a execução orçamentária do PAA no âmbito da Função 08, em valores constantes, e a quantidade de famílias beneficiadas, desde 2008. Observa-se na série histórica que houve um crescimento consistente até 2012. A redução verificada nos anos imediatamente posteriores decorreu basicamente de dois fatores: a seca severa que atingiu a região Nordeste e parte da região Sudeste, considerada a mais forte dos últimos 50 anos, o que fez diminuir a oferta de produtos, e; alterações nos processos administrativos referentes às formas de contratação, o que gerou a necessidade de readaptação dos entes envolvidos na execução desta política, entre os quais a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Gráfico 14: Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA) na Função 08, execução orçamentária e quantitativo físico, 2008-2018



Fontes: Siafi, Siop e Sigplan
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC
Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018
Dados físicos: posição dezembro

Conforme se pode observar, a despeito da redução na execução orçamentária verificada a partir de 2013, é importante salientar que no mesmo período a introdução da modalidade Compra Institucional vem modificando o perfil do financiamento do PAA, que passou a contar com maior diversidade de fontes, ou seja, com menor concentração de recursos orçamentários do Ministério.

Dentre as compras institucionais da agricultura familiar, um exemplo expressivo é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cujo órgão responsável é o Ministério da Educação. Trata-se do mais antigo programa público que vincula segurança alimentar e sistema educacional (o programa tem sua origem no início da década de 40) e é considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece, em seu artigo 14, que 30% do valor repassado para o Pnae será utilizado na compra direta de produtos da agricultura familiar.

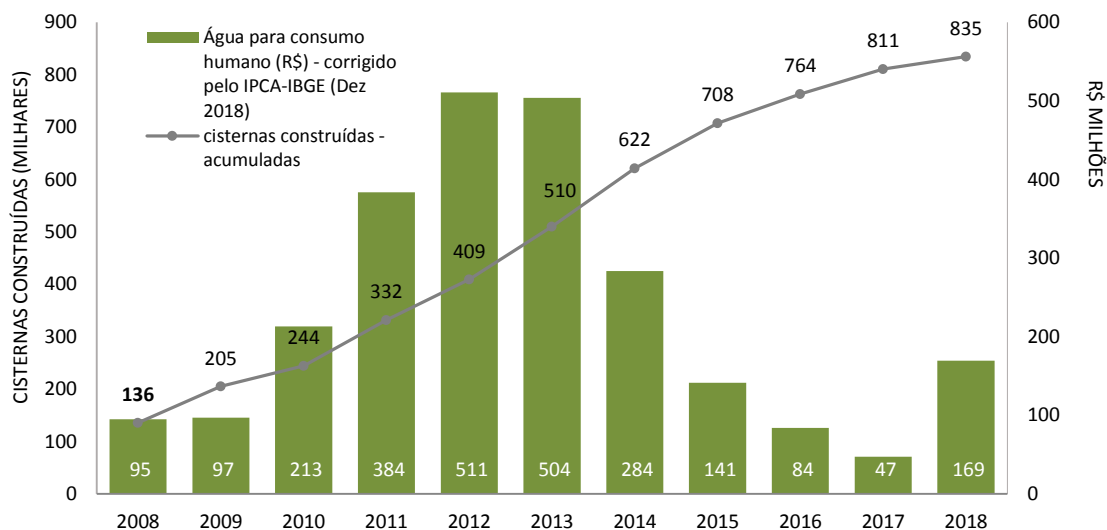
b) Acesso à Água para Consumo Humano

A ação Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural (“Primeira Água”) tem como produto a construção de cisternas para fornecimento de água potável para o consumo humano, principalmente de origem pluvial, que visa atender a famílias da zona rural sem acesso à rede pública de abastecimento. Trata-se de uma solução sustentável para regiões com carência de recursos hídricos, com utilização de tecnologia de baixo custo, visando garantir fonte de água de boa qualidade para consumo humano e que beneficia grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Domicílios e escolas rurais são espaços em que são implantados esses equipamentos.

O Governo Federal executa a ação com governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, por meio de convênios e termos de parceria. As despesas de capital são direcionadas à construção das cisternas, incluindo recursos para a aquisição de materiais. As despesas correntes são direcionadas para a mobilização social e a capacitação dos beneficiários, inclusive pagamento de mão-de-obra. Em 2011, foi criado o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “Água para Todos”, por meio do Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, com o objetivo de universalizar o acesso à água na zona rural dos municípios brasileiros, a partir do qual se estabeleceu um arranjo institucional para coordenação dessas ações, com participação de diversos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. Assim, estabeleceu-se, pela primeira vez, uma instância de coordenação federal para a articulação das ações.

No gráfico 15, a seguir, verifica-se a execução física e financeira acumulada da ação, de 2008 a 2018.

Gráfico 15: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água (“Primeira Água”), execução orçamentária e quantitativo físico acumulado, 2008-2018



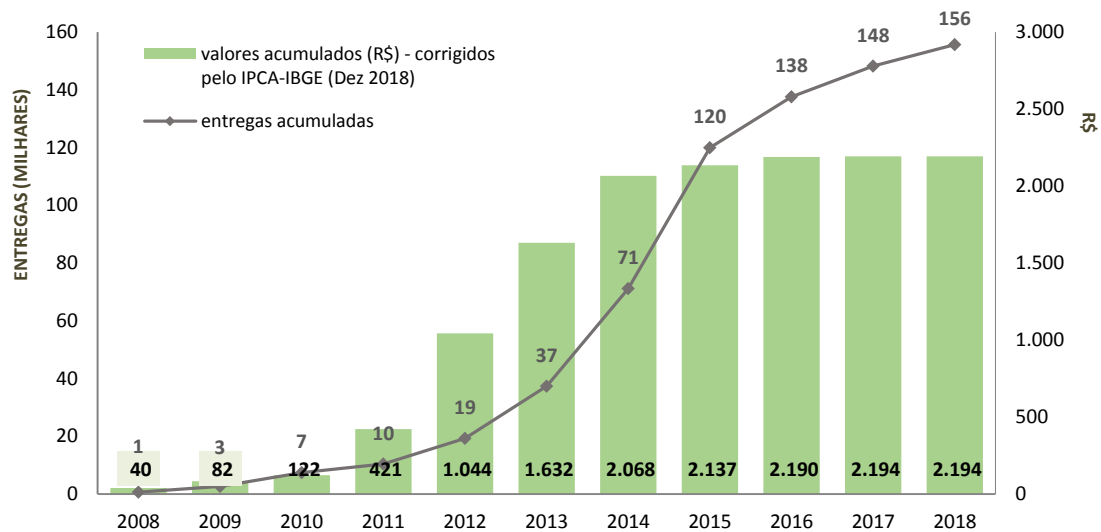
Fontes: Siafi, Siop e Sigplan
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC
 Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018
 Dados físicos: posição dezembro

Levando-se em conta a situação fiscal, que levou a uma maior restrição de recursos nos últimos exercícios (desde 2015), vale salientar que o programa de implantação de cisternas continua em expansão, já tendo ultrapassado os limites da região semiárida e chegado inclusive a outras regiões do país, inclusive a amazônica. Um objetivo prioritário é universalizar a oferta de água em todas as escolas da região do semiárido brasileiro.

c) Acesso à Água para Produção

Outro pilar do Programa Segurança Alimentar e Nutricional é a ação Acesso à Água para a Produção de Alimentos, também conhecida como “Segunda Água”. Consiste no apoio à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos, de baixo custo, com a perspectiva de melhorar as condições de acesso à água para a população rural de baixa renda. Cisternas, barragens, tanques e bombas de água são algumas das diversas modalidades de tecnologias de acesso à água para produção. O gráfico 16, a seguir, mostra a evolução do “Segunda Água” no período de 2008 a 2018.

Gráfico 16: Implantação de Tecnologias de Acesso à Água para Produção de Alimentos (“Segunda Água”), execução orçamentária e quantitativo físico acumulado, 2008-2018



Fontes: Siafi, Sesan/MDS (Coordenação-Geral de Acesso à Água -CGAA/DEFEP/SESAN/MDS)

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018

Dados físicos: posição dezembro

PROGRAMA CRIANÇA FELIZ

Criado em 2016, por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, o Programa Criança Feliz é uma política pública de caráter intersetorial desenhada para a proteção e o desenvolvimento integral de crianças durante a primeira infância. À luz da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que dispõe políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o referido Decreto considera primeira infância “*o período que abrange os primeiros seis anos completos ou os setenta e dois meses de vida da criança*”.

O Programa se realiza em articulação com políticas de assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, e tem os seguintes objetivos: a) promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; b) apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; c) colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; d) mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; e e) integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

O público prioritário do Programa são crianças com até três anos de idade, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); crianças com até seis anos, de famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC); crianças que vivem afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medidas de proteção; bem como gestantes beneficiárias do PBF.

A estratégia básica de funcionamento se faz por meio de visitas periódicas a crianças e gestantes por profissionais capacitados e com protocolos definidos. Também se constituem pilares da sua atividade a formação continuada destes profissionais, o desenvolvimento de conteúdo e material de apoio para o atendimento, a promoção de estudos e pesquisas e o apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios visando a mobilização, articulação e implementação.

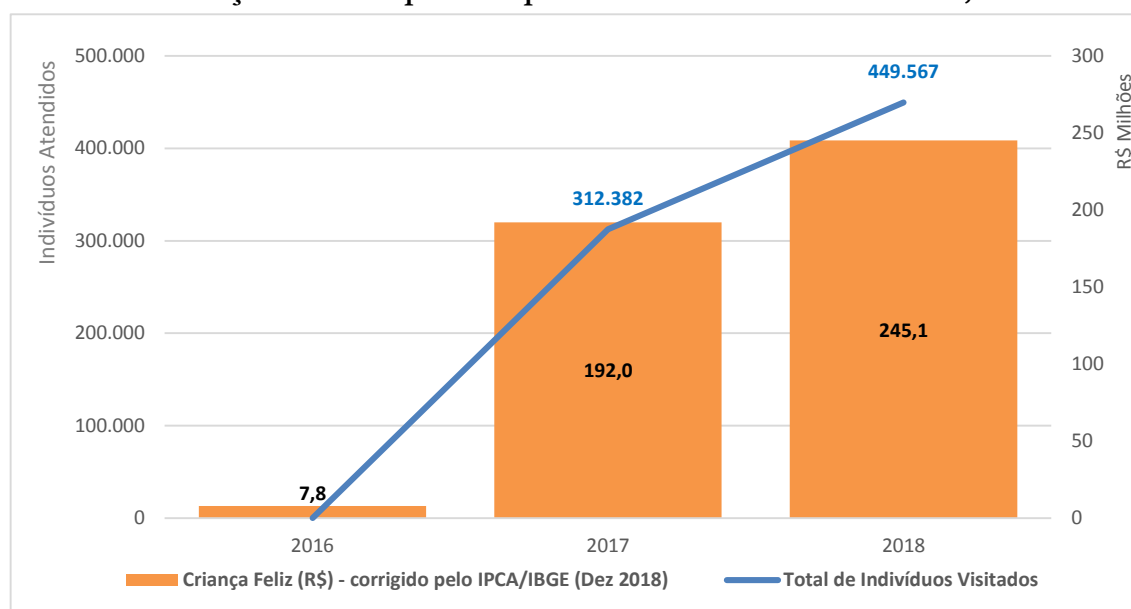
As ações são executadas de forma descentralizada e integrada entre União e os entes subnacionais, com participação da sociedade civil e controle social, segundo

procedimento de adesão baseado em critérios definidos pelo Ministério e pelo Comitê Gestor do Programa.

Do ponto de vista orçamentário, é importante destacar que a quase totalidade das dotações da Função 08 executadas pela União no âmbito do Criança Feliz foram transferidos a estados e municípios por meio de transferências fundo a fundo e que este Programa é de financiamento exclusivo da União, isto é, não exige contrapartida destas unidades federativas, diferentemente das demais políticas do Órgão que envolvem transferências de recursos aos demais entes.

O gráfico 17 mostra a execução orçamentária¹¹, em valores constantes, e o número de indivíduos atendidos, desde a implantação do Programa, em 2016, até 2018.

Gráfico 17: Criança Feliz: Despesa Empenhada e Indivíduos Atendidos, 2016-2018



Fontes: Siafi e Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano/MC (SNPDH)

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

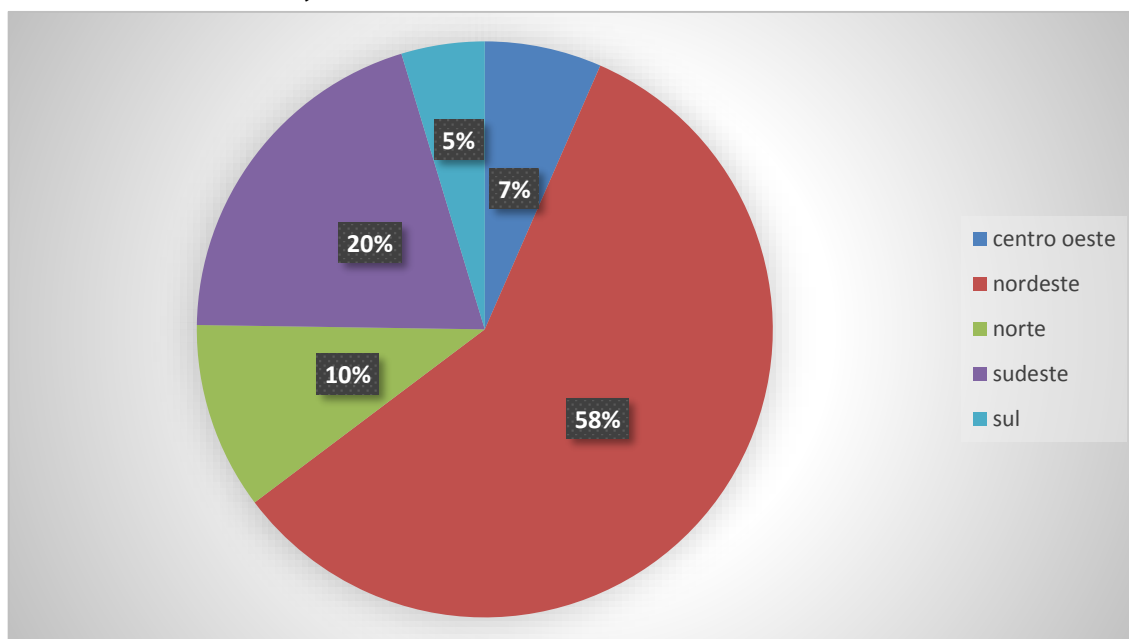
Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018

Dados físicos: posição dezembro

No gráfico 18, a seguir, verifica-se que mais da metade das despesas foram direcionadas para a região Nordeste, o que demonstra a prioridade dada pelo Criança Feliz à região notadamente de menor índice de desenvolvimento humano do país.

¹¹ Nas Leis Orçamentárias Anuais de 2016 e 2017, o Criança Feliz se encontra representado na forma de dotações consignadas às ações 8893 – Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas (exercício de 2016); e 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz (exercício de 2017 em diante). Ambas as ações pertencem ao Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social, segundo o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.

Gráfico 18: Criança Feliz: Distribuição por região da despesa empenhada na Função 08 – Assistência Social, valores acumulados até 2018



Fonte: Siafi

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento da Seguridade Social, que reúne as despesas com Assistência Social, Previdência Social e Saúde, conforme previsto no art. 195 da Constituição Federal de 1988, deve ser responsabilidade de toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais.

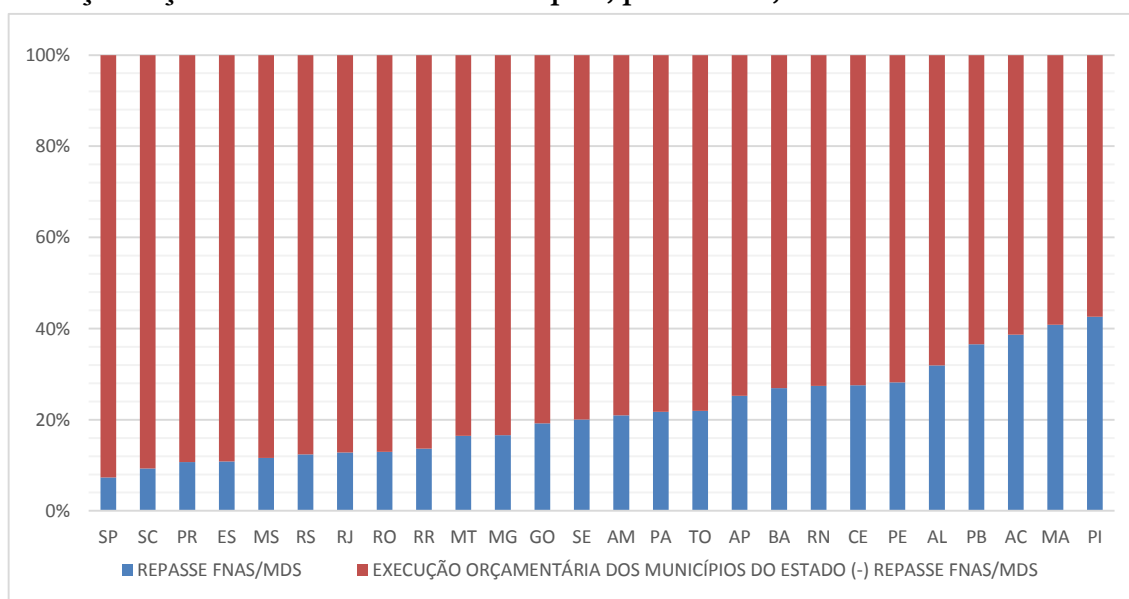
A Lei nº 12.435, de 2011, que altera a Lei nº 8.742, de 1993 (Loas), efetivou as definições do Sistema Único de Assistência Social (Suas) ao estabelecer que a gestão das ações na área fica organizada sob a forma de um sistema, cujo objetivo, dentre outros, é consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva.

Com o propósito de analisar a participação de cada esfera federativa no financiamento da Assistência Social, foi realizado nos tópicos que se seguem o cruzamento dos dados dos recursos repassados pela União classificados na Função 08, a maior parte via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com os valores declarados pelos estados, Distrito Federal e municípios como despesa efetiva na mesma Função.

a) Execução Orçamentária dos Municípios na Função 08 – Exercício 2018

No gráfico 19 demonstra-se o valor total da execução orçamentária da Função 08 do conjunto de municípios de cada estado, segundo os valores declarados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e o quanto representaram, em termos proporcionais, os repasses financeiros da União a esses municípios (representados em azul) na mesma Função. Vale frisar que não é possível afirmar, com base na execução orçamentária do município e no repasse financeiro da União, que os recursos transferidos em um exercício qualquer sejam utilizados integralmente no financiamento das despesas do mesmo exercício, mas é razoável inferir que esse seja o procedimento mais comum.

Gráfico 19: Função 08 – Participação percentual das transferências da União na execução orçamentária dos entes municipais, por Estado, 2018



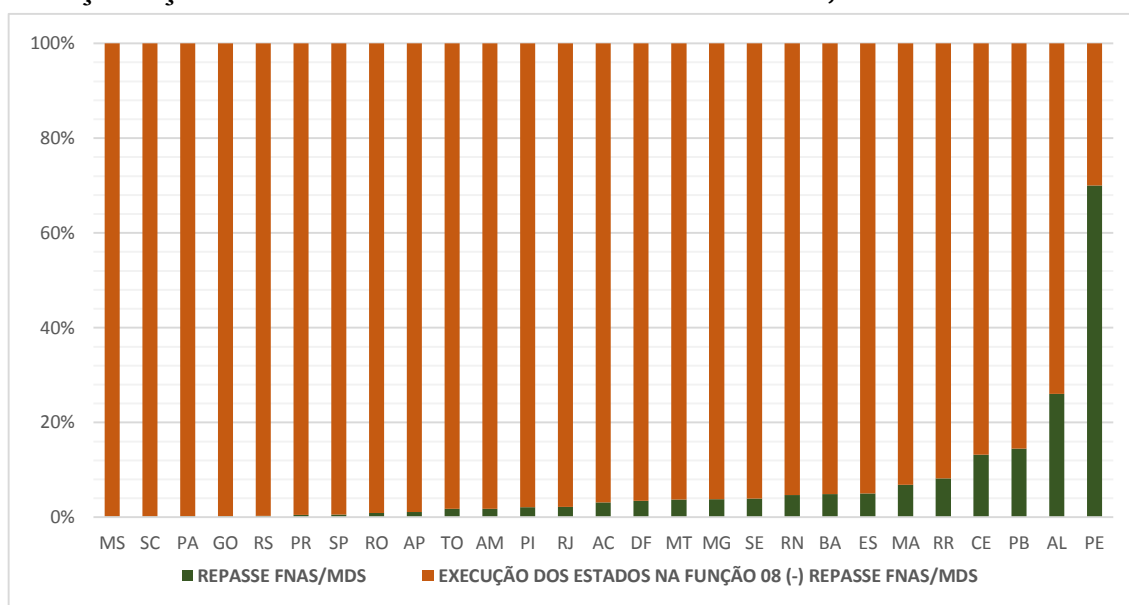
Fontes: União: Siafi; Siconfi/STN

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

b) Execução Orçamentária dos Estados e Distrito Federal na Função 08 – Exercício 2018

O gráfico 20 retrata o quanto representa proporcionalmente os recursos transferidos aos entes estaduais pela União (em verde) em relação à execução orçamentária dos mesmos, no âmbito da Função 08, segundo os valores declarados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É importante ressaltar que despesas como BPC e Bolsa Família, que são de responsabilidade exclusiva da União e correspondem a transferências diretas aos beneficiários, não estão incluídas no cômputo dos repasses aos estados e DF, bem como aos municípios.

Gráfico 20: Função 08 – Participação percentual das transferências da União na execução orçamentária dos entes estaduais e Distrito Federal, 2018



Fontes: União: Siafi; Siconfi/STN

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Um aspecto que merece ser considerado ao se analisar os gráficos 20 e 21 diz respeito à possibilidade de haver classificação inadequada das despesas quanto à Função, o que acarretaria distorções na mensuração dos gastos com assistência social¹². A classificação funcional da despesa, em razão de suas próprias características, entre elas apresentar de modo simples e sintético as despesas em grandes agregados e ser de uso padronizado por todos os entes federativos¹³, é um instrumento que possibilita maior transparência do gasto, porém, se usada de forma inadequada pode promover um efeito contrário, prejudicando a correta avaliação da política, em especial no que toca à eficiência e efetividade do gasto.

¹² Esta questão foi abordada em estudos já realizados no âmbito desta Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança sobre os orçamentos da Função 08 nos estados. Verificou-se que esses entes frequentemente utilizam critérios distintos para classificar as despesas da Assistência Social, com despesas classificadas na Função 08 que não são desse campo ou, de forma oposta, despesas de Assistência Social classificadas em outras funções.

¹³ A classificação funcional é amplamente utilizada como forma de identificar a destinação da despesa pública nos demonstrativos do setor público, entre os quais o Balanço do Setor Público Nacional, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Assistência Social, com sua base normativa alicerçada na Loas (Lei nº 8.742, de 1993), é um dos pilares da atuação do Estado no campo da seguridade social, conforme preconiza a Constituição Federal, ao assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Nos quase vinte anos retratados neste estudo, houve um aumento considerável tanto em volume de recursos quanto em oferta de serviços e benefícios à população, o que vem proporcionando o alcance mais efetivo da proteção social não contributiva. Nos dias atuais, essa política atinge diretamente grande parte da população brasileira – somente o Bolsa Família atende a mais de um quinto da população. Essa transformação contribuiu de forma relevante para os avanços sociais verificados no Brasil, destacadamente no que diz respeito à redução da pobreza e à melhoria das condições sociais.

Nos últimos anos, no entanto, a conjuntura fiscal adversa e as restrições orçamentárias a ela associadas vem exigindo do setor Assistência Social esforço e criatividade para manter e incrementar a estrutura de atendimento à população. Para isso, tem-se adotado medidas inovadoras que visam melhorar a eficiência do gasto público, com resultados promissores. Um exemplo disso são as economias geradas com a melhoria da gestão dos benefícios de prestação continuada (BPC), que propiciaram condições mais favoráveis para a liberação de recursos para outras ações e serviços da assistência social.

Observando-se a trajetória do financiamento, verifica-se que este cenário restritivo, que impacta sobremaneira os entes subnacionais, se reflete na redução da participação relativa dos estados e dos municípios no financiamento frente à União. Mesmo assim, este cenário não tem sido obstáculo para a implantação de novas políticas que visam enfrentar os diversos desafios no campo da assistência social.

Entre os novos direcionamentos advindos nessa conjuntura de crise, destacam-se as ações voltadas para a primeira infância, efetivado por meio do Programa Criança Feliz, que visa promover o desenvolvimento humano às crianças de 0 a 6 anos, idade mais propícia ao desenvolvimento das capacidades cognitivas e de convívio social. Sob uma ótica análoga, também vem sendo promovidas políticas destinadas a segmentos populacionais que se encontram em outras etapas do ciclo de vida, como adolescência, juventude e terceira idade. Outra linha de atuação que se encontra em evolução é a política de inclusão produtiva das pessoas em situação de vulnerabilidade social, como forma de

promover a emancipação e a autonomia dessa população. Com esse objetivo, está sendo fortalecido o Plano Progredir, cujo propósito é promover o desenvolvimento das famílias e indivíduos por meio de fomento à geração de trabalho e renda, oferta de microcrédito e qualificação profissional. É importante destacar que, de um ponto de vista mais amplo, esses Programas têm como denominadores comuns a inserção no conjunto de políticas voltadas para o rompimento do ciclo de transmissão da pobreza, um dos objetivos fundamentais da política social, e suas conexões com outras políticas que se desenvolvem dentro e fora da Assistência Social, como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Brasil Carinhoso (creches). Uma questão bastante atual, que se coloca de forma mais premente a partir da criação do Ministério da Cidadania, diz respeito a integração com as políticas do Esporte. A maior facilidade de integração entre Assistência Social e Esporte, a partir do advento da nova Pasta, amplia o potencial de sinergia entre essas áreas, o que trará mais benefícios à população.

Na atual conjuntura, mesmo políticas já consolidadas devem ser continuamente aperfeiçoadas, considerando-se o cenário de restrição fiscal. Nesse sentido, vem sendo adotadas medidas que visam otimizar recursos por meio da busca de maior controle e eficiência dos gastos e, assim, assegurar que recursos da assistência social sejam direcionados aos que realmente necessitam. Neste sentido, há de se destacar as medidas tomadas no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de auditoria e fiscalização do Bolsa Família e do BPC, com o propósito de mitigar fraudes e tornar mais precisa a seleção dos beneficiários.

A gestão do cofinanciamento também requer aperfeiçoamento para que o Suas funcione de forma plena, em que grande parte das dificuldades para o avanço do modelo estão estruturalmente relacionadas às complexas questões complexas que envolvem a articulação de entes federativos autônomos, com características bastante diversas. Neste sentido, a União vem aprimorando a legislação e também incorporando inovações tecnológicas nos sistemas estruturantes com o intuito de simplificar os processos e promover a desburocratização, com vistas a melhorar a eficiência nas transferências de recursos para os entes subnacionais.

Vale rever também alguns dos desafios do cofinanciamento apontados na IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2013, cujo tema foi o financiamento do Suas, dentre os quais definir melhor os critérios de repartição de responsabilidades pelas três esferas federativas, efetuar o levantamento dos custos dos

serviços assistenciais para subsidiar parâmetros de financiamento e de prestação de contas, bem como dotar de maior efetividade as fiscalizações e auditorias no âmbito do Suas.

Cabe atentar também para a questão da precisão dos dados concernentes aos gastos com Assistência Social nas esferas subnacionais. Mesmo com os aperfeiçoamentos implementados no âmbito do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, se observam distorções na classificação das despesas da Função 08 que prejudicam a mensuração dos gastos no setor. Verifica-se frequentemente despesas com Assistência Social classificadas em funções diferentes da Função 08, assim como despesas de outras áreas classificadas nessa Função. Esta heterogeneidade nos critérios de classificação orçamentária das despesas da Assistência Social prejudica a transparência no uso dos recursos públicos, tendo em vista que a classificação funcional é um dos meios utilizados para se identificar a destinação dos gastos nos demonstrativos consolidados do setor público brasileiro.

Em suma, a Assistência Social experimentou um crescimento acelerado nas quase duas décadas retratadas neste estudo, tanto em volume de recursos quanto na quantidade e diversidade de serviços e benefícios ofertados à sociedade, com diversificação de produtos e iniciativas. Por outro lado, existem importantes desafios que exigirão avanços institucionais, especialmente num cenário de fortes restrições fiscais, em que se busca uma gestão mais eficiente que proporcione melhores programas e serviços à população que realmente necessita.

ANEXOS

Tabela 1: Participação da Função Assistência Social na Execução Orçamentária Total e da Seguridade Social da União – valores correntes

R\$ milhões

Ano	Função 08 - Assistência Social*	Total (Fiscal e Seguridade Social)	Função 08/ Total (%)	Seguridade Social	Função 08/ Seguridade Social (%)
2002	6.513	674.949	0,96	175.472	3,71
2003	8.416	876.499	0,96	203.756	4,13
2004	13.863	908.181	1,53	231.427	5,99
2005	15.806	1.106.792	1,43	264.856	5,97
2006	21.555	1.185.918	1,82	304.011	7,09
2007	24.714	1.223.798	2,02	337.763	7,32
2008	28.845	1.258.841	2,29	372.092	7,75
2009	33.336	1.416.371	2,35	428.543	7,78
2010	39.112	1.504.951	2,60	477.108	8,20
2011	45.571	1.676.831	2,72	533.924	8,54
2012	56.634	1.839.796	3,08	600.951	9,42
2013	64.647	1.930.403	3,35	669.207	9,66
2014	70.433	2.308.335	3,05	740.700	9,51
2015	73.231	2.382.043	3,07	796.580	9,19
2016	79.761	2.661.474	3,00	874.703	9,12
2017	84.718	2.583.727	3,28	953.305	8,89
2018	88.679	2.760.141	3,21	993.739	8,92

Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC
* Seguridade Social e Fiscal

Tabela 2: Participação da Função Assistência Social no Orçamento Total e no Orçamento da Seguridade Social da União, Exceto Transferências de Renda – valores correntes

R\$ milhões

Ano	Função 08 - Assistência Social (exceto transferências de renda)	Total (Fiscal e Seguridade Social)	Função 08/ Total (%)	Seguridade Social	Função 08/ Seguridade Social (%)
2002	944	674.949	0,14	175.472	0,54
2003	1.626	876.499	0,19	203.756	0,80
2004	1.431	908.181	0,16	231.427	0,62
2005	1.780	1.106.792	0,16	264.856	0,67
2006	2.215	1.185.918	0,19	304.011	0,73
2007	2.344	1.223.798	0,19	337.763	0,69
2008	2.604	1.258.841	0,21	372.092	0,70
2009	2.753	1.416.371	0,19	428.543	0,64
2010	3.401	1.504.951	0,23	477.108	0,71
2011	3.788	1.676.831	0,23	533.924	0,71
2012	5.767	1.839.796	0,31	600.951	0,96
2013	6.773	1.930.403	0,35	669.207	1,01
2014	6.673	2.308.335	0,29	740.700	0,90
2015	4.512	2.382.043	0,19	796.580	0,57
2016	4.294	2.661.474	0,16	874.703	0,49
2017	3.786	2.583.727	0,15	953.305	0,40
2018	3.724	3.510.066	0,11	999.448	0,37

Fonte: SIAFI

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC

Seguridade Social corresponde aos valores classificados nos orçamentos como Esfera 20.

Transferências de Renda: BPC, RMV, Bolsa Família, Bolsa Peti e Bolsa Agente Jovem.

Tabela 3: Recursos orçamentários da seguridade social por Função – valores correntes

R\$ milhões

Ano	Função 08 Assistência Social	Função 09 Previdência Social	Função 10 Saúde	Função 11 Trabalho	Demais funções - Seguridade Social	Seguridade Social
2002	6.495	123.218	25.384	7.875	12.500	175.472
2003	8.409	145.478	27.135	8.911	13.823	203.756
2004	13.863	165.509	32.973	9.957	9.126	231.427
2005	15.806	188.506	36.483	11.939	12.122	264.856
2006	21.555	212.965	40.577	15.600	13.314	304.011
2007	24.714	234.375	45.723	18.652	14.300	337.763
2008	28.845	258.586	50.138	21.430	13.091	372.092
2009	33.336	291.079	58.149	27.759	18.220	428.543
2010	39.112	326.551	61.874	29.781	19.790	477.108
2011	45.571	360.040	72.241	34.762	21.310	533.924
2012	56.634	400.075	79.917	40.521	23.804	600.951
2013	64.645	446.135	85.304	47.096	26.027	669.207
2014	70.430	495.306	94.065	52.387	28.511	740.700
2015	73.227	541.216	102.094	48.716	31.326	796.580
2016	79.752	595.480	108.268	56.255	34.948	874.703
2017	84.712	655.772	117.602	54.797	40.421	953.305
2018	88.672	684.255	120.872	54.169	45.770	993.739

Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC
Seguridade Social corresponde aos valores classificados nos orçamentos como Esfera 20.

Tabela 4: Distribuição Regional de Recursos do Programa Bolsa Família – valores constantes

R\$ milhões

Ano	Centro Oeste	Norte	Sul	Nordeste	Sudeste	Total
2004	400,5	841,5	913,8	5.435,2	2.183,8	9.774,8
2005	556,7	1.100,7	1.225,6	6.432,7	3.068,1	12.383,8
2006	674,7	1.399,7	1.297,2	7.521,2	3.467,4	14.360,1
2007	748,7	1.655,2	1.326,6	8.294,0	3.734,2	15.758,7
2008	835,0	1.978,0	1.356,1	9.499,8	4.213,7	17.882,7
2009	980,1	1.849,8	1.570,5	10.115,1	4.782,2	19.297,6
2010	1.228,3	1.997,4	1.965,5	9.965,4	5.545,3	20.701,9
2011	1.277,5	2.790,9	1.832,3	12.477,4	5.663,2	24.041,3
2012	1.481,0	3.293,7	2.102,0	14.592,2	6.549,6	28.018,6
2013	1.558,6	3.868,9	2.231,5	16.078,9	7.185,1	30.923,0
2014	1.582,0	4.224,6	2.058,2	16.376,3	7.433,6	31.674,7
2015	1.430,3	4.001,1	1.811,8	15.298,9	6.909,4	29.451,6
2016	1.330,4	3.907,8	1.690,7	14.726,1	6.646,9	28.301,9
2017	1.293,2	3.896,2	1.635,8	14.385,0	6.572,3	27.782,7
2018	1.243,4	4.195,8	1.583,9	15.334,1	7.068,6	29.425,7

Fonte: SIAFI
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC
Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – data base: 31/12/2018

Tabela 5: Distribuição Regional dos Benefícios do Programa Bolsa Família, Quantitativo Físico

Ano	Centro Oeste	Norte	Sul	Nordeste	Sudeste	Total
2004	292.405	527.652	700.664	3.320.446	1.730.675	6.571.842
2005	454.963	713.345	1.023.430	4.355.774	2.394.660	8.942.172
2006	611.290	1.044.228	1.064.204	5.556.913	2.953.229	11.229.864
2007	605.880	1.097.593	1.006.494	5.639.282	2.945.575	11.294.824
2008	606.932	1.135.048	982.472	5.684.179	2.944.814	11.353.445
2009	676.500	1.285.567	1.095.986	6.207.633	3.105.229	12.370.915
2010	725.216	1.348.329	1.064.068	6.454.764	3.185.843	12.778.220
2011	717.897	1.476.927	1.037.607	6.825.686	3.303.386	13.361.503
2012	775.260	1.574.868	1.060.356	7.049.046	3.442.625	13.902.155
2013	768.637	1.655.676	1.030.254	7.033.597	3.598.035	14.086.199
2014	754.626	1.681.599	979.603	7.099.673	3.487.940	14.003.441
2015	739.695	1.683.026	959.567	6.936.407	3.618.096	13.936.791
2016	689.062	1.685.137	872.624	6.808.782	3.513.971	13.569.576
2017	675.272	1.725.874	853.560	6.999.929	3.573.974	13.828.609
2018	673.652	1.793.981	868.615	7.121.772	3.684.744	14.142.764

Fonte: SENARC/MC
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC

Tabela 6: Participação dos Entes no Financiamento da Assistência Social – valores correntes

Ano	R\$ milhões							
	União		Estados		Municípios		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2002	6.513	65,7%	1.345	13,6%	2.055	20,7%	9.913	100,0%
2003	8.416	68,3%	1.359	11,0%	2.551	20,7%	12.326	100,0%
2004	13.863	75,5%	1.563	8,5%	2.947	16,0%	18.374	100,0%
2005	15.806	75,5%	2.244	10,7%	2.892	13,8%	20.942	100,0%
2006	21.555	79,8%	2.550	9,4%	2.892	10,7%	26.996	100,0%
2007	24.714	77,9%	2.335	7,4%	4.674	14,7%	31.723	100,0%
2008	28.845	77,5%	2.593	7,0%	5.779	15,5%	37.217	100,0%
2009	33.336	78,0%	3.340	7,8%	6.062	14,2%	42.738	100,0%
2010	39.112	78,5%	3.559	7,1%	7.150	14,4%	49.821	100,0%
2011	45.571	79,0%	4.170	7,2%	7.921	13,7%	57.662	100,0%
2012	56.634	81,8%	4.020	5,8%	8.616	12,4%	69.270	100,0%
2013	64.647	82,1%	5.211	6,6%	8.871	11,3%	78.729	100,0%
2014	70.433	81,2%	5.506	6,3%	10.818	12,5%	86.758	100,0%
2015	73.231	81,4%	5.508	6,1%	11.220	12,5%	89.959	100,0%
2016	79.761	83,1%	4.676	4,9%	11.534	12,0%	95.970	100,0%
2017	84.718	82,8%	5.335	5,2%	12.207	11,9%	102.260	100,0%
2018	88.679	81,5%	5.357	4,9%	14.779	13,6%	108.815	100,0%

Fontes: SIAFI; Siconfi/STN
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC

Tabela 7: Recursos da Assistência Social sobre o Produto Interno Bruto (PIB) – valores correntes

R\$ milhões

ANO	Função 08 (União, Estados e Municípios)	Função 08 (União)	PIB	Função 08/PIB (União, Estados e Municípios) %	Função 08/PIB (União) %
2002	9.913	6.513	1.488.787	0,67%	0,44%
2003	12.326	8.416	1.717.950	0,72%	0,49%
2004	18.374	13.863	1.957.751	0,94%	0,71%
2005	20.942	15.806	2.170.585	0,96%	0,73%
2006	26.996	21.555	2.409.450	1,12%	0,89%
2007	31.723	24.714	2.720.263	1,17%	0,91%
2008	37.217	28.845	3.109.803	1,20%	0,93%
2009	42.738	33.336	3.333.039	1,28%	1,00%
2010	49.821	39.112	3.885.847	1,28%	1,01%
2011	57.662	45.571	4.376.382	1,32%	1,04%
2012	69.270	56.634	4.814.760	1,44%	1,18%
2013	78.729	64.647	5.331.619	1,48%	1,21%
2014	86.758	70.433	5.778.953	1,50%	1,22%
2015	89.959	73.231	5.995.787	1,50%	1,22%
2016	95.970	79.761	6.259.228	1,53%	1,27%
2017	102.260	84.718	6.559.940	1,56%	1,29%
2018	108.815	88.679	6.827.586	1,59%	1,30%

Fontes: SIAFI; Siconfi/STN e IBGE

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC

Tabela 8: Financiamento dos Estados, do DF e dos Municípios em 2018

R\$ mil

UF	Repasse Estadual FNAS/MDS	Execução dos Estados/DF (-) Repasse FNAS/MDS	Repasse Municipal FNAS/MDS	Execução dos Municípios (-) Repasse FNAS/MDS	Participação Estadual (%)	Participação Municipal (%)
AC	1.162	35.967	17.837	28.347	44,6%	55,4%
AL	17.025	48.434	67.255	143.561	23,7%	76,3%
AM	1.078	59.450	53.746	203.011	19,1%	80,9%
AP	892	81.764	8.273	24.458	71,6%	28,4%
BA	12.722	247.655	277.510	754.300	20,2%	79,8%
CE	37.286	245.800	176.347	463.444	30,7%	69,3%
DF	14.474	400.272	0	0	100,0%	0,0%
ES	5.928	111.748	41.598	342.038	23,5%	76,5%
GO	454	207.522	93.762	394.443	29,9%	70,1%
MA	22.293	301.909	181.075	262.432	42,2%	57,8%
MG	4.058	101.989	296.729	1.491.694	5,6%	94,4%
MS	322	183.638	39.888	302.553	34,9%	65,1%
MT	723	18.531	53.971	274.247	5,5%	94,5%
PA	2.155	992.387	139.068	500.624	60,9%	39,1%
PB	24.570	144.833	111.270	193.114	35,8%	64,2%
PE	28.640	12.285	167.358	426.538	6,4%	93,6%
PI	1.292	58.843	112.237	151.171	18,6%	81,4%
PR	1.792	361.231	141.076	1.173.283	21,6%	78,4%
RJ	5.326	234.188	139.133	945.726	18,1%	81,9%
RN	7.309	148.839	77.919	205.912	35,5%	64,5%
RO	304	32.472	12.159	81.793	25,9%	74,1%
RR	3.063	34.391	9.333	59.075	35,4%	64,6%
RS	1.173	360.059	136.376	962.589	24,7%	75,3%
SC	239	128.734	75.356	736.418	13,7%	86,3%
SE	3.181	77.379	45.188	180.250	26,3%	73,7%
SP	4.222	700.625	345.034	4.351.659	13,0%	87,0%
TO	476	26.347	39.515	140.619	13,0%	87,0%

Fontes: SIAFI, Siconfi/STN

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPOG/MC