

---

**LOA**  
**2022**

# **PISO MÍNIMO EMERGENCIAL**

## **E AÇÕES PRIORITÁRIAS PARA A DESTINAÇÃO DE EMENDAS**

- **SAÚDE**
- **EDUCAÇÃO**
- **ASSISTÊNCIA SOCIAL**
- **SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL**



Coalizão

**DIREITOS VALEM MAIS**

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>P.1</b>
<b>2</b>	<b>EDUCAÇÃO .....</b>	<b>P.3</b>
<b>3</b>	<b>SAÚDE .....</b>	<b>P.7</b>
<b>4</b>	<b>SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ...</b>	<b>P.10</b>
<b>5</b>	<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL ...</b>	<b>P.17</b>
<b>6</b>	<b>OUTRAS PROPOSTAS ...</b>	<b>P.24</b>
<b>7</b>	<b>EXPEDIENTE .....</b>	<b>P.26</b>

# Introdução

As mais de 200 associações e consórcios de gestores públicos; organizações, fóruns, redes, plataformas da sociedade civil; conselhos nacionais de direitos; entidades sindicais; associações de juristas e economistas e instituições de pesquisa acadêmica que integram a **Coalizão Direitos Valem Mais**<sup>1</sup> vêm apresentar esta nota técnica ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, com um **conjunto de propostas visando fortalecer a Lei Orçamentaria Anual 2022** como instrumento para o enfrentamento do dramático contexto da pandemia e de suas consequências nas condições de vida da maioria da população.

**A situação brasileira exige um orçamento que priorize as pessoas.** A insegurança alimentar grave, ou **fome**, é realidade para **19,1 milhões** de pessoas em 2021, que passam mais de 24h sem comer. E cerca de metade da população – **116,8 milhões** de pessoas – sofre de algum tipo de **insegurança alimentar**, o que leva o Brasil ao pior patamar desde 2004<sup>2</sup>.

O **desemprego** durante a pandemia deu um salto: somente entre maio a agosto de 2020, cresceu de 10,1 milhões para 12,9 milhões de desempregados, em 2021 os números continuam a crescer, nos segundo trimestre do ano somaram-se **14,4 milhões** de brasileiros. Todos os indicadores sociais do país revelam um quadro desesperador para a população, sobretudo a mais pobre, negra e indígena.

A Nota Técnica retoma a proposta de um **piso mínimo emergencial** para as áreas de **saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional**, apresentada ao Congresso Nacional em 2020<sup>3</sup> pela Coalizão Direitos Valem Mais. A proposta visa interromper a deterioração orçamentária acelerada dessas políticas desde 2016 e garantir condições para o enfrentamento do rápido crescimento do desemprego, da miséria e da fome em nosso país.

Ademais, propomos **ações prioritárias para a destinação de Emendas Parlamentares em caráter nacional**, considerando-as um importante instrumento para corrigir o orçamento de acordo com as necessidades da população brasileira.

---

<sup>1</sup>Criada em 2018 pela Plataforma Dhesca Brasil, a Coalizão é um esforço intersetorial que atua por uma nova economia comprometida com os direitos humanos, com a sustentabilidade socioambiental e com a superação das profundas desigualdades do país e por isso defende o fim do Teto de Gastos, aprovado em dezembro de 2016 pelo Congresso como Emenda Constitucional 95, com base em proposição do governo Temer. A EC 95 é definida pela ONU como a medida econômica mais drástica contra direitos sociais do planeta. Mais informações aqui: <https://direitosvalemmais.org.br/>

<sup>2</sup> [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf).

<sup>3</sup> Nota Técnica | 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: <https://direitosvalemmais.org.br/2020/09/30/nota-tecnica-ldoloa-2021-e-pec-188-piso-minimo-emergencial-para-servicos-essenciais-desmonte-do-estado-pela-pec-do-pacto-federativo-e-necessidade-de-mudancas-urgentes-nas-regras-fiscais/>.

Por fim, a última seção traz propostas para outros tópicos orçamentários que influenciam na garantia de direitos, no caso as **emendas do relator** e as chamadas **emendas Pix**. Em relação às emendas do relator, que são aquelas destinadas ao relator geral da LOA, pede-se por uma maior transparência e foco no enfrentamento à pandemia. Em relação às emendas pix, como ficaram conhecidas as emendas individuais que podem de maneira direta e sem controle social chegar aos estados e municípios, pede-se que este novo mecanismo não seja ampliado para as emendas de bancada.

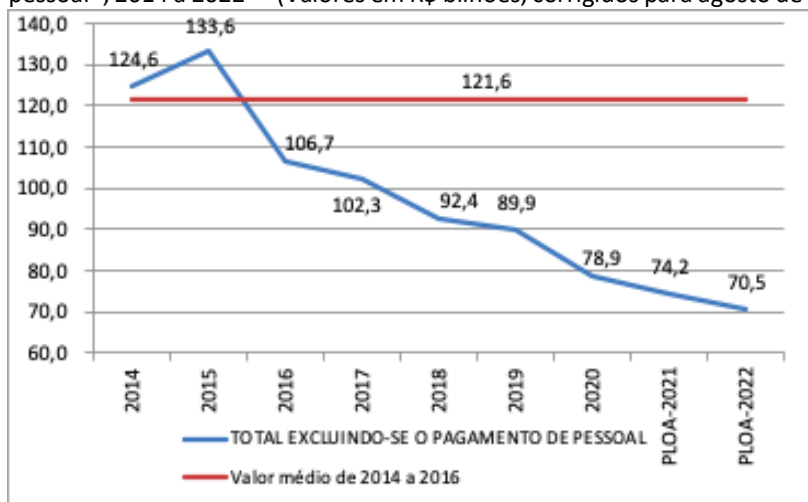
Antes de começarmos, um breve **informe metodológico** faz-se necessário. Para cada cálculo em cada área, é realizada uma metodologia de cálculo distinta, que pode ser compreendida a partir da leitura da nota. Entretanto, no geral, **os valores demandados refletem o combate ao desfinanciamento das políticas sociais** - que, nos últimos anos, devido ao Teto de Gasto e à política de austeridade como um todo, perderam muitos recursos.

Portanto, os cálculos procuram estabelecer um patamar de gasto que não só os órgãos públicos conseguem executar, como de fato executaram em um período recente. É importante combater também o subfinanciamento das políticas, mas ele só pode ser calculado a partir da elaboração de um padrão de gasto ideal - como, por exemplo, para a educação, o Custo Aluno Qualidade.

# 1. Educação

As condições de funcionamento da Educação brasileira estão sendo deterioradas frente à brusca e constante redução do seu orçamento, quando são retirados os recursos para o pagamento de pessoal. De um orçamento de R\$ 133,6 bilhões em 2015, a Educação conta com uma previsão orçamentária para 2022 de R\$ 70,5 bilhões, uma redução de 47,2%, causando grave retrocesso social no direito à educação da população brasileira.

Gráfico 1: Evolução do orçamento atualizado para a Educação, excluindo pagamento de pessoal\*, 2014 a 2022\*\* (Valores em R\$ bilhões, corrigidos para agosto de 2021, pelo IPCA)



Fonte: Câmara dos Deputados, Execução Orçamentária da União - PLOA-2021 e PLOA-2021

Elaboração: Nelson Cardoso Amaral/FINEDUCA | Coalizão Direitos Valem Mais

\* Orçamento atualizado para a Educação inclui despesas com Fies e Cota-parte do salário-educação para estados, DF e municípios e são excluídas as despesas com pessoal

\*\* Para 2021 e 2022 são as despesas previstas no PLOA

A proposta do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para 2022 é o menor valor do período analisado e significa uma redução de 42,1% em relação ao valor médio de 2014 a 2016.

## a. Piso Emergencial

Para impedir a deterioração da educação nacional é necessário elevar o valor mínimo a ser aplicado em manutenção, investimentos e inversões em educação no PLOA 2022 para, ao menos, o patamar médio do período 2014-2016. Isto significa adotar um **piso emergencial para educação no PLOA 2022 no valor mínimo de R\$ 196,16 Bilhões**.

Tabela 1: Correção da deterioração da Educação brasileira (valores em R\$ Bilhões)

Órgão	Dotação Total MEC-2020	Dotação Atual (2021)	PLOA 2022	Vedação do retrocesso ao valor médio das despesas, excluídas as de Pessoal, de 2014 a 2016
Educação	156,0	152,4	145,0	196,2

Fonte: PLOA 2022 e Coalizão Direitos Valem Mais

Elaboração: Nelson Cardoso Amaral/ FINEDUCA | Coalizão Direitos Valem Mais

A deterioração explicitada no gráfico anterior está impedindo muitas ações na área educacional e deve ser revertida para vedar o retrocesso social no direito à educação da população brasileira:

- Diversas metas do PNE exigem o aporte de novos recursos financeiros para serem cumpridas, cuja previsão encontra-se na Meta 20 do plano que determina a ampliação do investimento público em educação de forma a atingir 7% do PIB em 2019, e valores equivalentes a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024. O atendimento das demandas dos Hospitais Universitários, que se elevaram no período da Pandemia, exige, também, um aporte maior de recursos.
- Há que se estruturarem diversos *campi* novos das Universidades e dos Institutos Federais e Cefets, que necessitam de finalização de seus ambientes para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.
- A atualização de equipamentos dos laboratórios de todos os *campi* federais estruturados no país.
- A implementação da Meta 12 do PNE que especifica a elevação da quantidade de jovens de 18 a 24 anos matriculados e, desta expansão, 40% das novas matrículas devem se realizar nas instituições públicas.
- A elevação dos recursos do Programa Nacional de Assistência ao Estudante para que eles consigam permanecer nas instituições de educação superior para concluírem seus cursos de graduação.
- Ampliação da complementação da União ao Fundeb de 10% para 15%, em 2022 (acréscimo de 50%);
- Apoio a estados, DF e municípios tendo em vista a meta 17 do PNE de equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério aos demais profissionais com escolaridade equivalente e que não foi cumprida;
- Implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), previsto na meta/estratégia 20.6 (descumprida desde 2016).
- A promoção de adaptações das escolas/instituições educativas da Educação Básica para o retorno às aulas presenciais no contexto da Pandemia da Covid-2019, com a necessidade de recursos adicionais para estados, DF e municípios. Essas medidas envolvem redução do número de alunos por turma, com ampliação de espaços e contratação de novos profissionais, com impactos diretos no custo. Lembrando que, segundo dados da OCDE, o Brasil é um dos países com a maior razão de alunos por turma dos países acompanhados pela organização. O papel do governo federal é fundamental, pois esse ente fica com mais da metade da receita tributária líquida e contribui com menos de 1/5 dos recursos para a educação básica no Brasil.

- Considerando que um grupo significativo de estudantes brasileiros de instituições públicas de ensino não possui as condições necessárias para acompanhar as atividades de ensino remoto realizadas durante a pandemia, [o IPEA estimou em R\\$ 3,9 bilhões](#)<sup>4</sup> os recursos necessários para que ele possam acompanhar as atividades escolares em seus domicílios (um *tablet* ou celular; um chip de dados para os que puderem utilizar a internet para terem acesso às atividades escolares; e um kit com conversor digital e antena digital interna para os estudantes sem acesso à internet, mas com um aparelho de televisão). Cabe ressaltar que esses recursos continuarão extremamente úteis no período pós-pandemia.

## b. Propostas de Emendas Parlamentares

A Coalizão Direitos Valem Mais e a Fineduca possuem propostas para nove emendas relacionadas com a educação. Abaixo listamos as ações e valores de cada emenda. A metodologia de cálculo dos valores e as especificações (GND, Modalidade etc) podem ser acessadas [aqui](#)<sup>5</sup>.

Tabela 2: Emendas parlamentares da educação – resumo

PROGRAMA 5011 - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	
<b>AÇÃO 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica</b>	
Total da Emenda	R\$ 1.819.103.619,18
PROGRAMA 5011 - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	
<b>AÇÃO 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica</b>	
Total da Emenda	R\$ 121.137.188,51
PROGRAMA 5011 - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	
<b>AÇÃO 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica</b>	
Total da Emenda	R\$ 391.182.857,81
PROGRAMA 5011 - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	
<b>AÇÃO 20RI - Funcionamento das instituições federais de Educação Básica</b>	
Total da Emenda	R\$ 223.662.586,70
PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	
<b>AÇÃO 20RL - Funcionamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica</b>	
Total da Emenda	R\$ 1.808.012.627,97

<sup>4</sup>[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36561&Itemid=9#:~:text=Nota%20T%C3%A9cnica%20de%202020%20de%20Agosto%20de%20Ensino%20Remoto%20Durante%20a%20Pandemia&text=A%20pandemia%20da%20Covid%2019,ensino%20no%20Brasil%20em%202020.](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36561&Itemid=9#:~:text=Nota%20T%C3%A9cnica%20de%202020%20de%20Agosto%20de%20Ensino%20Remoto%20Durante%20a%20Pandemia&text=A%20pandemia%20da%20Covid%2019,ensino%20no%20Brasil%20em%202020.)

<sup>5</sup><https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Wo-4lzMI353LmpAuPZJlDdPS95oYdhOv/edit?usp=sharing&oid=104946663691877473904&rtpof=true&sd=true>

PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	
<b>AÇÃO 2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica</b>	
Total da Emenda	R\$ 10.920.346,17
PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	
<b>AÇÃO 0487 - Concessão de Bolsas de estudo no Ensino Superior</b>	
Total da Emenda	R\$ 4.483.916.374,16
PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	
<b>AÇÃO 219V - Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior</b>	
Total da Emenda	R\$ 182.961.359,33
PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	
<b>AÇÃO 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior</b>	
Total da Emenda	R\$ 133.899.618,81
PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	
<b>AÇÃO 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior</b>	
Total da Emenda	R\$ 3.107.296.358,51

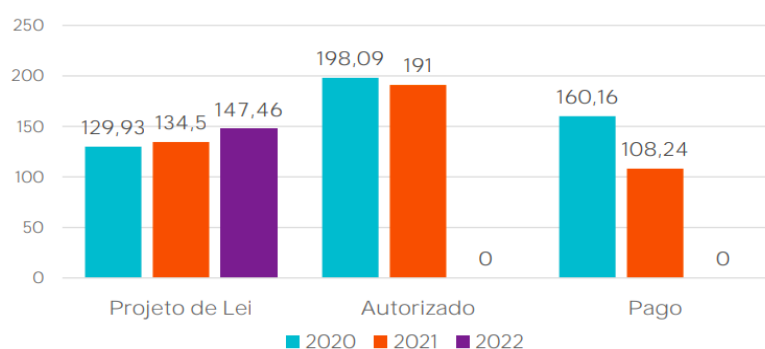
Elaboração: Fineduca.



## 2. Saúde

A área da saúde poderá ter uma **perda de R\$ 44 bilhões** em recursos federais no ano que vem em relação a 2021. O PLOA 2022 apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional no final de agosto prevê a alocação de R\$ 134,5 bilhões em ações e serviços públicos de saúde e R\$ 147,5 bilhões para o Ministério da Saúde. Esses valores são superiores aos recursos do PLOA 2021, porém o projeto de lei deste ano subestimou o orçamento para a área, tendo que, ao longo do ano, liberar mais recursos que o previsto, por meio de créditos extraordinários. Isto significou que os valores autorizados para a pasta em 2021 chegaram a R\$ 191,0 bilhões, como pode ser visto no Gráfico 3.

Gráfico 3: orçamento do Ministério da Saúde, de 2020 a 2022



Valores em bilhões de reais correntes, extraídos do SIGA Brasil 3 de setembro de 2021. Fonte: [Inesc<sup>6</sup>](#), 2021

Sendo assim, na verdade, o orçamento da saúde voltou a ser enxugado no PLOA 2022, apesar das consequências ainda graves da pandemia de Covid-19 e das demandas de saúde anteriores, que já eram volumosas e cada vez mais crescentes. A diferença entre os valores de 2021 autorizados até agora e o PLOA 2022 é de R\$ 44 bilhões. Realizando uma comparação com o ano de 2020, o valor previsto para 2022 é R\$ 13 bilhões menor que os valores pagos naquele ano.

É importante ressaltar também que os recursos para as Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) no PLOA 2022 estão muito próximos do piso mínimo de gastos para a área, excedendo apenas em **0,3 bilhão**. Isso inclui os gastos com a Covid-19, isto é, não haverá gastos além do mínimo da saúde para o enfrentamento à pandemia e à demanda represada devido à crise sanitária.

Ademais, entre 2018 – ano em que o Teto de Gastos alterou a regra de cálculo do mínimo de gasto com ASPS – e 2020, a regra significou uma perda de R\$ 22,5 bilhões para o orçamento da saúde. Caso ainda vigorasse a regra anterior, prevista na Emenda Constitucional 86, que previa a destinação de 15% das receitas correntes líquidas da União para a saúde, somente em 2022 o governo federal teria que destinar mais R\$ 25 bilhões para o orçamento da saúde.

<sup>6</sup> <https://www.inesc.org.br/analise-do-projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2022/>.

**Em relação aos gastos com a Covid-19**, R\$ 7,1 bilhões estão destinados no PLOA à continuidade do enfrentamento da pandemia, para despesas como vacinação (R\$ 3,9 bi) e atenção de média e alta complexidade (R\$ 1,8 bi), entre outras. Até setembro de 2021, os recursos autorizados para o Ministério da Saúde para o enfrentamento à pandemia foram de R\$ 47,7 bilhões, com 86,4% dos recursos já empenhados, [com acordo com dados do Cofin<sup>7</sup>/CNS](#).

De acordo com o Francisco Funcia, vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres) e consultor técnico do Conselho Nacional de Saúde (CNS), estes valores mostram um descompasso entre as medidas consideradas necessárias para o enfrentamento da crise sanitária e o montante de recursos alocados no orçamento.

#### **São vários aspectos que demandam recursos maiores à saúde:**

- Ainda não está evidente se vamos ter aplicado duas doses em toda a população brasileira até 31 de dezembro, e a partir de 2022 há a possibilidade de que seja necessária a aplicação em massa de uma terceira dose. Os R\$ 3,9 bilhões para as vacinas não são suficientes para cobrir a terceira dose para toda a população.
- A saúde enfrentará uma demanda reprimida por serviços que estavam suspensos devido à Covid-19;
- O aumento do desemprego e fome no país levam a maior demanda pelos serviços públicos de saúde;
- As sequelas provocadas pela Covid-19 precisarão ser tratadas pelo SUS.

Para além dos recursos para a pandemia, atividades fundamentais, e que representam a maior parcela dos gastos com saúde, tais como atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial e vigilância epidemiológica, perderão 37%, 32% e 28% dos seus recursos, respectivamente - quando comparamos o PLOA 2022 com 2021. Isto levanta a preocupação de como o atendimento à população será mantido.

Atividades de formação de recursos humanos e desenvolvimento científico também perdem recursos em relação a 2021 (18% e 17% respectivamente). Apesar de não serem atividades de linha de frente, elas são fundamentais, já que o conhecimento na área de saúde é cada vez mais ampliado, por exemplo, para lidar com as novas variantes do Sars-Cov-2, e os profissionais precisam se manter atualizados para oferecer o melhor cuidado possível.

É fundamental que haja recursos para leitos hospitalares, medicamentos e equipamentos de proteção e diagnóstico. Para além disto, é preciso valorizar e remunerar adequadamente os profissionais que atuam diretamente no cuidado, e que passaram por momentos de grande sobrecarga durante a pandemia. É importante, então, que haja um aumento nos valores previstos para o orçamento condizente com as reais necessidades do SUS, de modo a

<sup>7</sup>[http://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/cofin/boletim/Boletim\\_Cofin\\_2021\\_ate\\_09-25-setembro-VFinal.pdf](http://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/cofin/boletim/Boletim_Cofin_2021_ate_09-25-setembro-VFinal.pdf).

promover a sua sustentabilidade e não seu sucateamento, para que ele possa seguir garantindo o direito à saúde da população brasileira.

[De acordo com o CNS](#)<sup>8</sup>, a programação orçamentária e financeira do Ministério da Saúde para 2022 deverá alocar recursos suficientes tanto para o enfrentamento da Covid-19, como para as demais ações e serviços de saúde, de modo a cumprir os dispositivos constitucionais da universalidade, integralidade, equidade e financiamento tripartite do SUS.

Como prioridades para o orçamento de 2022, estão: a alocação de recursos suficientes para uma mudança de modelo de atenção à saúde, que **fortaleça a atenção básica** como a principal porta de entrada ao SUS e a ordenadora dos cuidados de saúde nas redes de atenção sob gestão pública federal, estadual e municipal; e a priorização da alocação de recursos orçamentários e financeiros públicos de saúde para o **fortalecimento e ampliação das unidades** próprias de prestação de serviço no âmbito do SUS e para a **ampliação das equipes de saúde da família**, de modo a valorizar as trabalhadoras e os trabalhadores do SUS.

## a. Piso Emergencial

Na PLOA 2022, é necessário um piso emergencial para a saúde no valor mínimo de R\$ 198,9 bilhões. Esse valor corresponde ao montante da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2021 adicionados os créditos extraordinários e as variações anuais do IPCA, de 8,35%, e da população idosa, de 3,7%.

## b. Emendas Parlamentares

### Programa Mais Médicos/Médicos pelo Brasil

- 21BG - Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde
- Valor sugerido: R\$ 2,764 bilhões
- Especificações: GND 3; MD 90, 91 ou 30

### Covid

- 20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças
- Valor sugerido: R\$ 3,943 bilhões
- Especificações: GND 3 ou 4; MD 90, 91, 50, 41 ou 80.

### Saúde da Família

- AÇÃO: 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde
- **Valor sugerido: 96.000.000,00**
- Especificações: GND 4, MA 40 30 ou 99

<sup>8</sup> <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes-cns/1697-resolucao-n-655-de-13-de-abril-de-2021>.

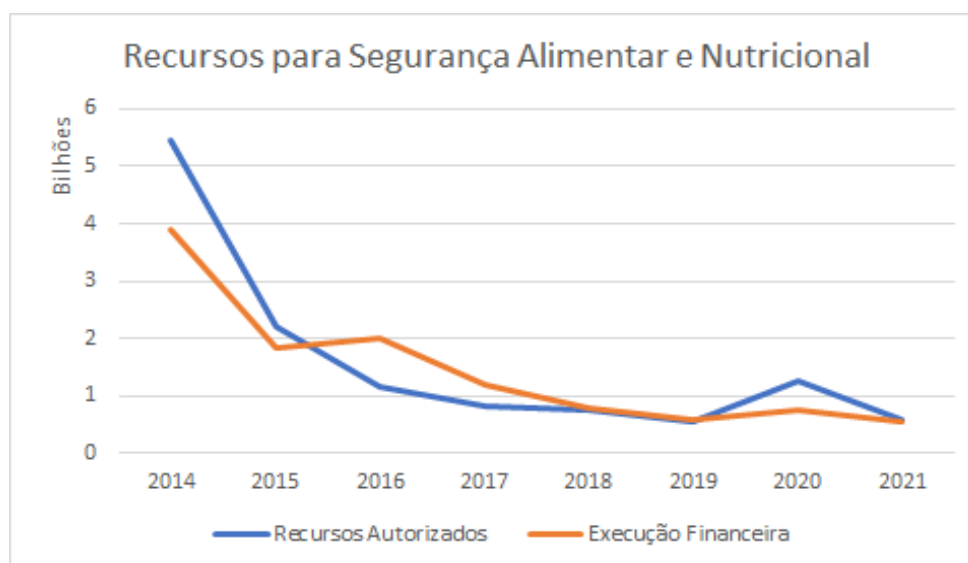
### 3. Segurança Alimentar e Nutricional

Se em 2020, primeiro ano da pandemia, a situação de pobreza e fome no Brasil piorou consideravelmente, em 2021 os dados mostraram um cenário ainda mais duro para a população brasileira. [Levantamento](#)<sup>9</sup> de setembro deste ano da Rede Brasileira de Pesquisas em Segurança Alimentar e Nutricional mostrou que mais de 116,8 milhões de pessoas vivem hoje sem acesso pleno e permanente a alimentos. Dessas, 19,1 milhões (9% da população) passam fome, vivendo “quadro de insegurança alimentar grave”. Os números revelam um aumento de 54% no número de pessoas que sofrem com a escassez de alimentos se comparado a 2018.

Para além da crise econômica e sanitária, outro agravante desta situação em 2021 foi o preço dos alimentos, que registraram altas históricas. Nos últimos 12 meses, a carne bovina e aves tiveram aumentos de quase 30%, assim como o arroz (30,5%), o feijão carioca (17,3%) e os ovos (15,8%). O óleo de soja foi remarcado em quase 70%, [segundo a FGV](#).

Este cenário também é complementado com o esvaziamento das políticas públicas federais para a área de Direito Humano à Alimentação e a Nutrição Adequadas (DHANA). O programa orçamentário de Segurança Alimentar e Nutricional, que abrange uma série de políticas públicas para a área, sofreu uma redução em seus gastos em 86% entre 2014 e 2021, passando de R\$ 3,9 bilhões para R\$ 547,2 milhões de reais - valores constantes corrigidos pelo IPCA de setembro de 2021.

Gráfico 3: Recursos para a Segurança Alimentar e Nutricional - 2014 a 2021



Fonte: Siga Brasil. Extração: 15 de outubro de 2021. Dados corrigidos pela inflação de setembro de 2021.

<sup>9</sup> <https://economia.ig.com.br/2021-09-29/fome-fila-osso-desemprego-inflacao.html>

## a. Piso Emergencial

Para garantir o combate à fome, de abastecimento alimentar e, de forma geral, o DHANA, estabelecemos um piso emergencial de **R\$ 12,5 bilhões**, que combina os recursos de quatro políticas públicas de caráter nacional:

- Programa de Aquisição de Alimentos (Programa Alimenta Brasil), com R\$ 1,4 bilhão
- A ampliação do acesso à água para abastecimento humano e produção de alimentos com cisternas, com R\$ 2,8 bilhões
- Programa Nacional de Alimentação Escolar, com R\$ 7,9 bilhões
- Programa Restaurantes Populares, com R\$ 481,53 milhões

### Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) fornece alimentos saudáveis por meio da agricultura familiar, beneficiando famílias de agricultores familiares e famílias em situação de vulnerabilidade social, que recebem esses alimentos por meio de uma rede de organizações socioassistenciais.

Além de exercer forte estímulo à produção diversificada de alimentos básicos e à formação de estoques de alimentos produzidos pela agricultura familiar e camponesa, pelos povos originários e povos e comunidades tradicionais, o PAA exerce um papel determinante no apoio e no fortalecimento das redes de abastecimento local que se estruturam em todo o país.

Em 2012, ano de maior orçamento do PAA, foram executados R\$ 850 milhões, beneficiando aproximadamente 185 mil famílias agricultoras e sendo adquiridos e distribuídos mais de 297 mil toneladas de alimentos (380 itens diferentes), em todos os estados brasileiros. No entanto, nos últimos anos, o programa, teve seus recursos reduzidos, chegando a operar pouco mais de R\$ 50 milhões, em 2019.

No início da pandemia de Covid-19, em abril de 2020, a mobilização das entidades sociais do setor conseguiu que o Governo Federal, por meio do Ministério da Cidadania, liberasse verba complementar de R\$ 500 milhões para combate à fome no país, por meio do PAA, alguns meses depois. Este ano, no entanto, a verba destinada ao programa voltou a cair para cerca de R\$ 100 milhões, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar nas cidades e redução da produção e da renda no campo.

O PAA foi extinto a partir da Medida Provisória nº 1.061, em agosto de 2021, e substituído pelo Programa Alimenta Brasil. O programa em grande parte segue as linhas do PAA, mas não existem maiores informações sobre ele, e ele não aparece no PLOA 2022 com valores alocados. Mais de 200 entidades e movimentos sociais divulgaram [carta aberta ao Congresso Nacional](#) se posicionando contra essa alteração no programa. Várias são as razões divulgadas pelas organizações, entre elas estão:

- O Alimenta Brasil extingue o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sem apresentar inovações, nem indicativo de recursos orçamentários;
- Com a extinção do PAA é desmontada toda a regulamentação existente, sem que seja definido vínculo, composição e condições de funcionamento no novo “Grupo Gestor do Alimenta Brasil”. Neste limbo de regulamentação, há riscos eminentes de retração do papel desempenhado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e centralização por parte do Ministério da Cidadania, e ainda insegurança jurídica para operacionalizar o já escasso orçamento existente do PAA;
- O Alimenta Brasil extingue a modalidade do PAA de “aquisição de sementes”.

Portanto, o Alimenta Brasil representa um retrocesso em relação ao PAA. De qualquer forma, qualquer programa que vise a substituição do PAA precisa de recursos para sua implementação. **Utilizando o valor executado em 2021, corrigido pela inflação do período (2012-2021), o piso mínimo para o programa é de R\$ 1,41 bilhão.**

### **A ampliação do acesso à água para abastecimento humano e produção de alimentos com cisternas**

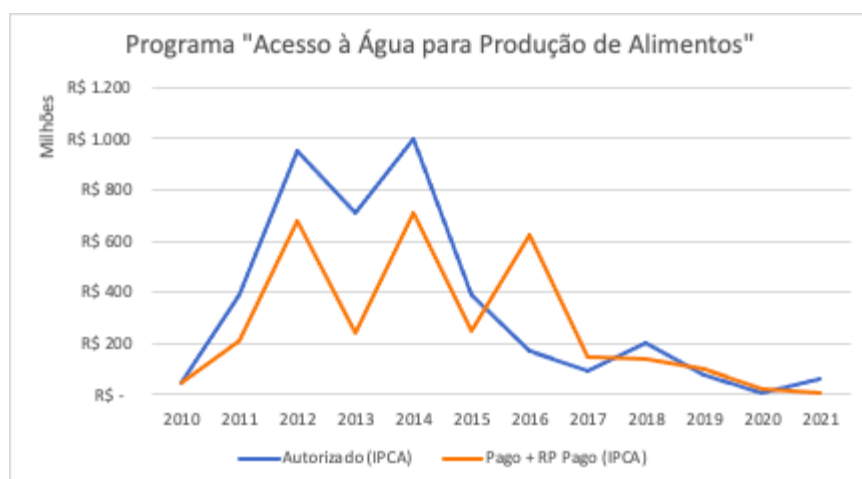
Toda ação de garantia de água precisa considerar três aspectos: fonte, transporte e tratamento. Para garantir acesso à água para o abastecimento humano e para a produção de alimentos às populações rurais do semiárido brasileiro, que correspondem a 1,8 milhões de famílias dispersas em uma área de 1 milhão de quilômetros quadrados, é necessário garantir orçamento público adequado.

No meio rural semiárido, as construções de cisternas de placas e outras tecnologias adaptadas são na prática a política mais robusta, mais eficiente e de melhor relação custo-benefício. As famílias são selecionadas a partir do Cadastro Único, e todas as cisternas e tecnologias são georreferenciadas. A cisterna é uma fonte de água que garante autonomia para as famílias. As cisternas de água já são responsáveis pelo abastecimento diário de quase 6 milhões de pessoas, confirmando sua vocação para atender de forma rápida e segura as populações difusas. Ampliando-se a ação das cisternas, elas podem ser responsáveis por atender quase todo o abastecimento rural, pequenos vilarejos e pequenas cidades.

A epidemia mostrou ainda mais o quão essencial é o acesso à água para garantir o DHANA, promover autonomia socioeconômica e permitir cuidados básicos e essenciais de saúde, como lavar as mãos. A demanda de cisternas de primeira água no semiárido é de 450 mil cisternas. A ação de segunda água está centrada na garantia de uma segunda estrutura de captação e armazenamento de água e no apoio técnico e pedagógico às famílias. O número de famílias que já acessaram essa segunda ação é de 201 mil, 20% da demanda, que é de 1 milhão de tecnologias.

Este programa, no orçamento federal, já chegou, em 2014, a passar de R\$ 1 bilhão de recursos autorizados e R\$ 711 milhões de gastos, mas desde então sofreu uma forte queda em seus recursos, que praticamente o inviabiliza, como pode ser visto no Gráfico 4.

Gráfico 4: Recursos para Acesso à Água para Produção de Alimentos- 2010 a 2021



Fonte: Siga Brasil. Extração: 15 de outubro de 2021. Dados corrigidos pela inflação de setembro de 2021.

A Articulação Semiárido Brasileiro, [elaborou documento em 2019<sup>10</sup>](#) que estima que, entre 2020-2023, é necessário que sejam destinados R\$ 1,3 bilhão para atender a demanda de água para abastecimento humano e R\$ 4,3 bilhões para água para produção de alimentos. Considerando 2022 como metade do período, defendemos um piso mínimo emergencial de **R\$ 2,8 bilhões na PLOA 2021** para atender à demanda de água para abastecimento humano e produção de alimentos.

### Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), um total de cerca de 41 milhões de estudantes em todo o país. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

A alimentação escolar é fundamental para a proteção do DHANA, uma vez que a refeição feita na escola é muitas vezes a única alimentação de crianças em situações de maior

<sup>10</sup><https://www.yumpu.com/pt/document/read/62697726/frente-parlamentar-propostas-da-sociedade-civil-para-a-garantia-do-acesso-a-agua-as-populacoes-rurais-do-semiarido>.

vulnerabilidade. Durante a pandemia, os estados e municípios foram autorizados por lei a utilizar o orçamento do PNAE para a distribuição dos alimentos da alimentação escolar diretamente às famílias, porém não foram destinados recursos adicionais para a garantia universal e custos adicionais.

**Tabela 3 - PNAE NO PLOA - 2016 a 2021.**

<u>Ano</u>	<u>PLOA (valores correntes)</u>	<u>PLOA (valores constantes)*</u>
<u>2016</u>	R\$ 3.899.900.000	R\$ 5.094.648.969
<u>2017</u>	R\$ 4.146.960.840	R\$ 5.142.089.572
<u>2018</u>	R\$ 4.146.960.840	R\$ 4.999.352.244
<u>2019</u>	R\$ 4.154.693.011	R\$ 4.826.403.281
<u>2020</u>	R\$ 4.154.693.011	R\$ 4.632.230.765
<u>2021</u>	R\$ 4.059.564.405	R\$ 4.328.809.152
<u>2022</u>	R\$ 3.961.919.119	R\$ 3.961.919.119
<u>VARIAÇÃO 2021/2022</u>	-2,4%	-8,5%

\*Valores corrigidos pela inflação de setembro de 2021. Fonte: Siga Brasil - extração em 28 de outubro de 2021.

A execução do PNEA foi relativamente constante ao longo dos últimos anos. Entre 2020 e 2021, porém, a execução financeira dos recursos diminuiu em 17,7% em termos reais, e a proposta é, para 2022, uma nova redução de 8,5% nos recursos para o programa. Além disso, os valores per capita do PNAE são baixos para contribuir mais efetivamente com as finalidades do Programa e, de modo geral, não foram atualizados para recompor as perdas da inflação entre 2010 e 2020.

Por esse motivo, foi elaborada pela Fineduca e pelo Observatório da Alimentação Escolar (FBSSAN, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, MST e ActionAid) [uma proposta](#)<sup>11</sup> de aumento nos valores per capita do Programa, a partir do reajuste pelo IPCA Alimentação e Bebidas (2009 a 2020). Com os valores per capita reajustados pela inflação, o montante de recursos do PNAE passaria de R\$ 4,8 bilhões em 2019 para R\$ **7,9 bilhões em 2022**, um aumento de 63,1%.

### Restaurantes Populares

Os Restaurantes Populares têm por objetivo ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas, a preços acessíveis, à população de baixa renda, vulnerabilizados socialmente e em situação de insegurança alimentar e nutricional; e também promover a alimentação adequada e saudável e a valorização dos hábitos alimentares regionais. Integram a estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e são equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

Os Restaurantes Populares são direcionados a municípios com mais de 100 mil habitantes que apresentem elevado número de pessoas em situação de miséria ou pobreza. O acesso aos restaurantes populares é universal, ou seja, qualquer cidadão pode ser beneficiário do

<sup>11</sup>[https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NT\\_DefesaReajustePerCapita\\_PNAE.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NT_DefesaReajustePerCapita_PNAE.pdf).



equipamento público. Contudo, a prioridade são os grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional e/ou vulnerabilidade social.

De acordo com o MapaSAN, em 2018, existiam no país, um total de 152 restaurantes populares. O valor médio para oferta diária de 1 café da manhã mais 1 almoço, é em torno de R\$ 12,00/pessoa (alimentação e serviços). Cada Restaurante Popular serve em média 1.000 refeições por dia, normalmente fecha 1 ou 2 dias na semana. **Assim: R\$ 12 X 1000 refeições x 22 dias úteis x 12 meses x 152 restaurantes levam a uma demanda de R\$ 481,53 milhões de piso mínimo emergencial para restaurantes populares em 2022.**

## b. Emendas Parlamentares

### Programa Cisternas

- PROGRAMA: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- AÇÃO: IMPLANTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E DE TECNOLOGIA SOCIAL DE ACESSO À ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS
- CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA: 20.55101.08.511.5033.8948
- Valor sugerido (piso): R\$ 2,8 bilhões

**TABELA 4: CUSTO ESTIMADO E ESPECIFICAÇÕES - PROGRAMA CISTERNAS - LOA 2022**

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	MODALIDADE	GND	O QUE PODE SER APOIADO?	VALOR MÍNIMO DA EMENDA
8948 - Implantação de equipamentos e de tecnologia social de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos	ma 30, ma 50, ma 71 e ma 90	gnd 3 e gnd 4	cisternas, sistemas coletivos de abastecimento e outros equipamentos de acesso à água	R\$ 400 mil
	ma 30 e ma 90	gnd 3 e gnd 4	cisternas	R\$ 400 mil

Fonte: Manual de Emendas - Ministério da Cidadania - 2022

### Programa Nacional de Alimentação Escolar

- PROGRAMA: 2080
- AÇÃO: OOP
- Especificações: Modalidade de Aplicação: 30, 40 ou 90. GND 3. RP 1.
- Valor sugerido (piso): R\$ 7,9 bilhões

### Restaurantes Populares

- PROGRAMA: 5033 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- AÇÃO: 215I – Consolidação da implantação do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional
- Valor sugerido: R\$ 481,53 milhões
- Observação: várias ações relacionadas com segurança alimentar estão nesta ação, incluindo os restaurantes populares.

**TABELA 4: CUSTO ESTIMADO E ESPECIFICAÇÕES - RESTAURANTES POPULARES - LOA 2022**

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	MODALIDADE	GND	O QUE PODE SER APOIADO?	VALOR MÍNIMO DA EMENDA
215I – Consolidação da implantação do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional	ma 30 e ma 40	gnd 4	aquisição de veículos e/ou equipamentos	R\$ 150 mil
	ma 30 e ma 40	gnd 3 e gnd 4	modernização de bancos de alimentos e udaf's	R\$ 300 mil
	ma 30 e ma 40	gnd 3 e gnd 4	modernização de bancos de alimentos e udaf's	R\$ 750 mil
	ma 30 e ma 40	gnd 3 e gnd 4	apoio a gestão do sisan e da pnsan no estado	R\$ 100 mil
	ma 90	gnd 3	aquisição de alimentação para participantes do profesp	R\$ 130 mil

Fonte: Manual de Emendas, Ministério da Cidadania, LOA 2022

### Programa Alimenta Brasil / Programa de Aquisição de Alimentos

- PROGRAMA: 5033 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- AÇÃO: 2798 - AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- Valor sugerido (piso): R\$ 1 bilhão

**TABELA 5: CUSTO ESTIMADO E ESPECIFICAÇÕES - PROGRAMA ALIMENTA BRASIL- LOA 2022**

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	MODALIDADE	GND	O QUE PODE SER APOIADO?	VALOR MÍNIMO DA EMENDA
2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para promoção da segurança alimentar e nutricional	ma 90	gnd 3	aquisição e a destinação de alimentos	R\$ 100 mil

Fonte: Manual de Emendas, Ministério da Cidadania, LOA 2022

## 4. Assistência Social

A efetivação do direito à Assistência Social é central na seguridade social brasileira, justamente pela previsão Constitucional de garantir proteção social não-contributiva, o que implica a universalização dos serviços socioassistenciais, alocados em territórios mais desiguais<sup>12</sup>. Ao mesmo tempo os benefícios de Assistência Social devem corresponder às demandas por segurança de renda, integrados aos serviços e aos programas transversais para a promoção de direitos, redução de desigualdades, implicando em impactos positivos nos indicadores de desenvolvimento humano. Essa visão pressupõe a integralidade da proteção social no SUAS e na relação com demais políticas sociais.

O Brasil é um país profundamente desigual. A superação destas desigualdades depende de decisões políticas e de institucionalidade pública na organização de um sistema de proteção social que seja capaz de enfrentar as desigualdades que impactam no tecido social, enfraquecem a confiança e a solidariedade, impulsionam a violência e abalam as perspectivas coletivas de futuro.

O SUAS foi uma importante inovação institucional por ampliar o campo protetivo brasileiro. É um dos maiores sistemas públicos não contributivos do mundo, tendo em vista sua cobertura territorial e provisão de serviços e benefícios não contributivos, destinando-se às pessoas e populações em situação de desproteção social, como a pobreza extrema, opressões e violências cometidas contra crianças e adolescentes, mulheres, jovens, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população em situação de rua população negra, migrantes e apátridas, povos indígenas tradicionais e quilombolas pessoas LGBTQIA+, desabrigadas,

<sup>12</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). **América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales**, Informe Especial COVID-19, N° 2, 21 de abril, Santiago, 2020. Disponível em <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45337>

CECAD 2.0. Brasil. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em 04 de maio de 2021.

DIEESE (2021). Boletim de Conjuntura: Brasil em crise. Qual será o futuro. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2020/boletimConjuntura023.html>. Acesso em 8 de março de 2021.

IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). **Cenários para o Comércio Exterior Brasileiro (2020-2021): Estimativas dos Impactos da Crise da COVID-19**. Nota Técnica - Número 17 - Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Dinte. Brasília, 2020a. Disponível em [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200428\\_nt\\_dinte\\_17.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200428_nt_dinte_17.pdf)

IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). **Prevenindo Conflitos Sociais Violentos em Tempos de Pandemia: Garantia da Renda, Manutenção da Saúde Mental e Comunicação Efetiva**. Nota Técnica - Número 27 - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Diest. Brasília, 2020b. Disponível em [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200403\\_nt\\_diest\\_n\\_27.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200403_nt_diest_n_27.pdf)

IBGE (2021). PNAD Contínua. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 04 de abril de 2021.

IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). **Emprego setorial e o enfrentamento à covid-19**. Radar, Tecnologia, Produção e Comércio Exterior - Número 62 - Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Diset. Brasília, 2020c. Disponível em [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/200417\\_radar%2062\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/200417_radar%2062_web.pdf)

NERI, M. A Escalada da Desigualdade—Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza. **Rio de Janeiro FGV Social**, 2019. Disponível em <https://cps.fgv.br/desigualdade>

NOGUEIRA, R. A.; GOMES, E. C. **15 anos de acompanhamento da função orçamentária Assistência Social**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Volume 8 Número 2. p. 151-171, 2018. Disponível em [www.assecor.org.br/index.php/download\\_file/4232/6438/](http://www.assecor.org.br/index.php/download_file/4232/6438/)

sujeitos de direitos que vivenciam a desigualdade. No âmbito dos serviços, é realizado o trabalho social destinado à identificação das expressões da desigualdade, vulnerabilidades e violações que demandam proteção social, com viabilização de respostas protetivas específicas da Assistência Social e integradas com demais políticas sociais e econômicas. Objetiva-se, ainda, a redução de fatores que condicionam as vulnerabilidades sociais, com desenvolvimento de ações que visam a construção de laços de solidariedade pertencimento, bem como proteção social que interrompa, na relação com demais políticas e sistema de justiça, as opressões que violam direitos.

Os esforços pela sustentabilidade e fortalecimento do SUAS devem ser priorizados para a viabilização da proteção e do cuidado, especialmente diante do contexto de agravamento da desigualdade, ampliação da pobreza, da fome, das violências e desproteções sociais. A integração das políticas sociais e de defesa de direitos deve considerar as especificidades socio territoriais, as diferenças e diversidade; e enfrentar as desigualdades étnico-raciais, de gênero e sociais.

A retirada de recursos da Assistência Social evidencia um retrocesso social absolutamente incompatível com o Estado Democrático de Direito, por subordinar um direito conquistado ao ajuste fiscal. O legislativo federal, nesse sentido, precisa corrigir esta violação dos direitos humanos e garantir a efetiva sustentabilidade do SUAS.

Importante reforçar que o Orçamento da Seguridade Social (art. 165, § 5º, inciso III) deveria ser elaborado “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e assegurada a cada área a gestão de seus recursos, conforme estabelecido na CF, art. 195, § 2º.

A base da sistemática de financiamento do SUAS segue os dispositivos da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8742/93 LOAS e da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, e, por isso, pressupõe o financiamento compartilhado (cofinanciamento) entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Esse cofinanciamento deve ser viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes.

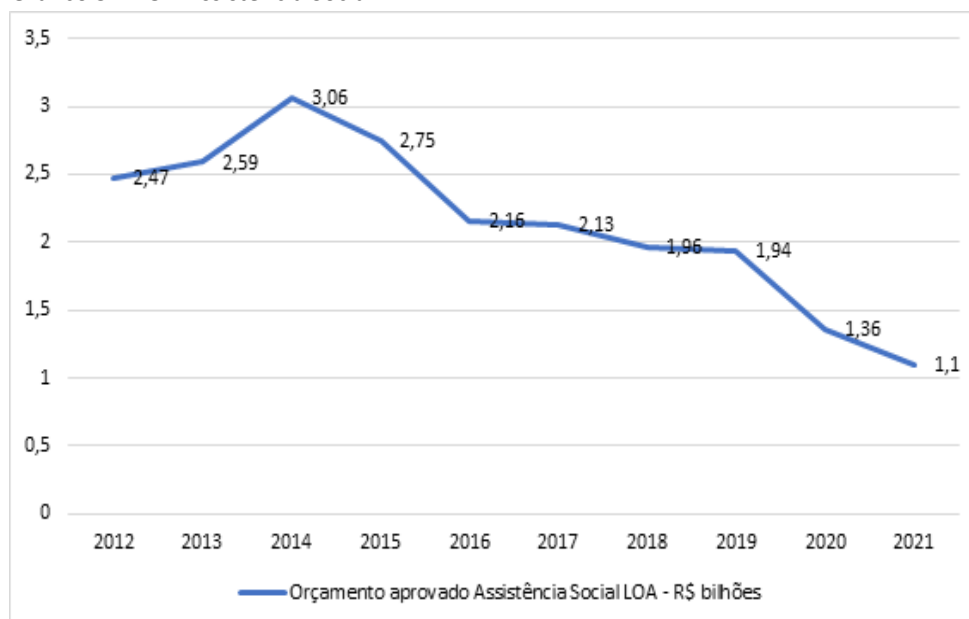
Os recursos do SUAS devem ser alocados de forma obrigatória e regular nas contas já instituídas para os blocos de financiamento, tendo como diretriz constitucional a descentralização político-administrativa, que reconhece o município como ente autônomo, mas impõe o desafio do federalismo cooperativo, com coordenação nacional por parte do governo federal.

As organizações do SUAS têm pautado, de modo permanente, as consequências dramáticas da Emenda Constitucional nº 95/2016 e da Portaria 2362/19, que equalizou os recursos, dando segurança jurídica para o desfinanciamento progressivo. As análises comparadas dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas e projetos, revelam uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas

transferências intergovernamentais, o que compromete a provisão de seguranças socioassistenciais continuadas, inviabilizando o direito Constitucional à Assistência Social.

Na representação gráfica abaixo é possível identificar a redução significativa de recursos para os serviços e programas, para o SUAS.

Gráfico 5: PLOA Assistência Social



Fonte: Câmara Federal (2020)

O PLOA 2021 não previu nenhuma ação para enfrentamento da pandemia no ano de 2021. Os recursos recebidos pelos municípios foram extraordinários e são insuficientes para enfrentar as demandas agravadas pela pandemia. As políticas sociais e as vidas seguem não sendo priorizadas neste país.

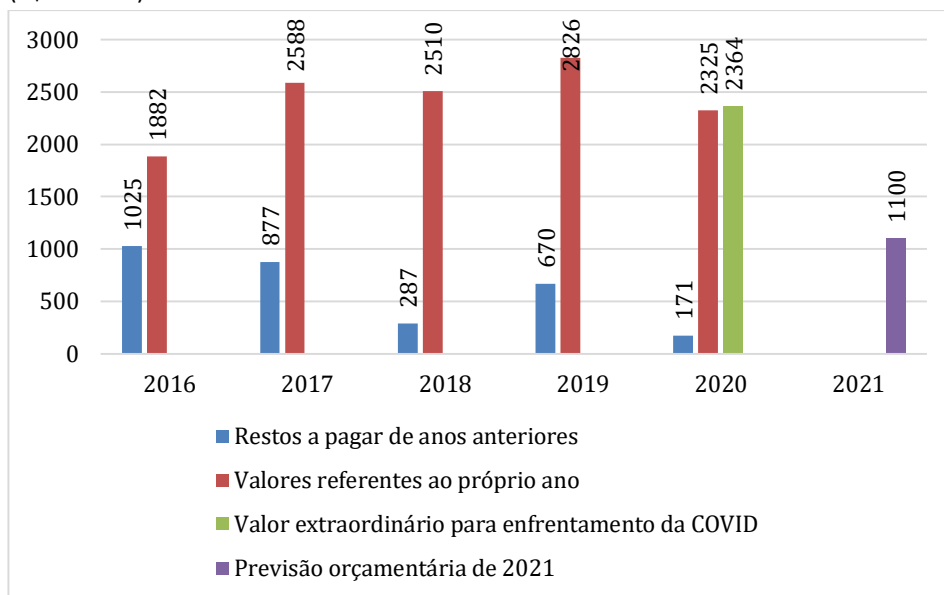
Segundo dados do Ministério da Cidadania, o orçamento para 2021 totaliza apenas 1.843.054.188 bi. A análise comparada entre os recursos aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social e o aprovado, permite as seguintes observações: redução de 2,6 bi para 1,8 bi; redução de 1.159.131.462 milhões na proteção social básica; redução de 555.992.146 milhões na proteção social básica; redução de 6.971.439.312 bilhões para o Benefício de Prestação Continuada.

No caso da assistência social o SUAS passou de um patamar de mais 3 bilhões (2014) voltados ao cofinanciamento de ações e serviços, para pouco mais de 1 bilhão, com redução especialmente para a proteção social básica que cofinancia os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. No entanto, o SUAS é demandado diariamente pela população, pelo sistema de justiça, pelas organizações da sociedade Mesmo diante de um contexto de pandemia, da caracterização da Assistência Social como política essencial, o governo federal fez um corte de 59% dos recursos para 2021 em relação à 2020. Esta responsabilidade tem sido atribuída ao legislativo.

Os dados estão resumidos no gráfico a seguir, que mostram os recursos transferidos entre 2016 e 2020 que foram ordenados em anos anteriores, mas pagos somente no ano em consideração e os valores que foram ordenados e pagos no mesmo ano (valores referentes

ao próprio ano). Os valores ordenados e pagos de 2020 se dividem ainda em recursos ordinários e recursos extraordinários para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, valores que não tiveram continuidade em 2021. Por fim, há o valor relativo ao exercício de 2021. Até o momento não houve iniciativa para recompor o orçamento de 2021 conforme aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social.

Gráfico 6: Restos a pagar, recursos referentes ao ano, recursos extraordinários e orçamento de 2021 (R\$ milhões)



FONTE: SUAS em Números com base em Ministério da Cidadania.

Os valores aprovados e transferidos no mesmo ano aumentaram 37,5% em 2017, caíram 3% em 2018, aumentaram 12,6% em 2019 e caíram 17,7% em 2020, desconsiderando o valor dos repasses extraordinários deste ano de quase R\$ 2,4 bilhões, pouco acima do valor total referente ao ano. Comparando esses valores com o orçamento previsto de R\$ 1,1 bilhão em 2021, observa-se uma queda de 52,7% em comparação com o valor aprovado e repassado de 2020, já que recursos extraordinários para o enfrentamento da COVID são restritos ao ano de 2020. Todo o período é marcado por crise econômica, desemprego elevado e persistente, situação que se aprofunda em 2020 e que persiste em 2021 e com possibilidades de piora diante da crise social e do fim do Bolsa Família. O valor repassado para ações de enfrentamento a COVID é quase igual ao valor total ao valor aprovado e transferido em 2020.

Na tabela abaixo é possível observar a diferença entre a proposta de valores mínimos aprovados pelo CNAS e o orçamento encaminhado pelo governo federal e aprovado para 2022.

Tabela 6: Orçamento da SNAS/FNAS (Programa 5031 - SUAS): 2022

AÇÃO		Estimado-2022	Vir.PLOA-2022	Diferença Estimada	%
00H5	Benef BPC/RMV à Pes.Idosa	31.520.002.441	32.137.551.514	-617.549.073	-1,96
00IN	Benef BPC/RMV à Pes.c/Def	39.326.845.087	39.703.498.714	-376.653.627	-0,96
Sub-total (A)		<b>70.846.847.528</b>	<b>71.841.050.228</b>	<b>-994.202.700</b>	<b>-1,40</b>
2583	Serv Proc Dados - BPC/RMV	49.644.730	49.000.000	644.730	1,30
2589	Aval Operac do BPC/RMV	42.735.020	9.238.980	33.496.040	78,38
219E	Ações de Prot. Básica	1.695.769.200	638.552.040	1.057.217.160	62,34
219F	Ações de Prot. Especial	811.592.816	327.000.000	484.592.816	59,71
219G	Estrut Rede do SUAS *	1.720.000	1.720.000	0	0,00
8893	Org, Gest e Vig. Soc - SUAS	120.000.000	50.000.000	70.000.000	58,33
Sub-total (B)		<b>2.721.461.766</b>	<b>1.075.511.020</b>	<b>1.645.950.746</b>	<b>60,48</b>
<b>FNAS (A+B)</b>		<b>73.568.309.294</b>	<b>72.916.561.248</b>	<b>651.748.046</b>	<b>0,89</b>
8893	Org, Gest e Vig. Soc - SUAS	19.260.520	18.132.772	1.127.748	5,86
8249	Funcionamento CNAS	3.825.747	3.825.747	0	0,00
Sub-total (Direta)		<b>23.086.267</b>	<b>21.958.519</b>	<b>1.127.748</b>	<b>4,88</b>
<b>Totais</b>		<b>73.591.395.561</b>	<b>72.938.519.767</b>	<b>652.875.794</b>	<b>0,89</b>

Fonte: Ministério da Cidadania, 2021

Observa-se mais uma redução expressiva de 2.7 bilhões para apenas 1 bilhão, representando uma redução de 60% entre o necessário para manter a rede e o aprovado. As proteções sociais básica e especial seguem desfinanciadas, dando lugar aos programas de interesse do governo e que não estão alocados no Fundo Nacional de Assistência Social.

É papel do Estado erradicar a pobreza, conforme exige a Constituição nos objetivos fundamentais da República brasileira (art. 3º, III). Mas o caminho construído até agora é: desfinanciamento das políticas sociais; atraso, suspensão e redução dos valores do auxílio emergencial; inviabilização dos sistemas públicos; lentidão, falta de coordenação e integração interfederativa; contrarreformas que reduzem direitos e provocam uma ruptura com o pacto federativo.

Importante destacar que a instituição do Auxílio Emergencial em abril de 2020 conseguiu reverter parte dos efeitos negativos esperados da pandemia, ao menos no segundo trimestre de 2020, quando a taxa de pobreza extrema caiu pela metade, totalizando 3,3%. No final de 2020 já se estimava uma taxa de 9,1%, diante da redução do valor<sup>13</sup>. Entretanto, a extrema pobreza já ultrapassa os 13%.

Chamamos a atenção para o Auxílio Brasil, Medida Provisória em avaliação nesta casa. A Medida Provisória nº 1061/21 extingue dois dos principais programas no âmbito do Ministério da Cidadania, o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), amplamente consolidados no pacto federativo, ambos com resultados positivos verificados nacional e internacionalmente, durante seus 18 anos de vigência, sem qualquer diálogo nas instâncias das políticas envolvidas, especialmente da Assistência Social, da Agricultura Familiar e Educação, comprometendo a integralidade da proteção pública pela

<sup>13</sup> PIRES, L.N.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A.L. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. *Nota de Política Econômica*, USP, nº 10, 2021. IBGE (2021), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e->>. Acesso em 01 de março de 2021.

descontinuidade do sistema de condicionalidades, assumidas como estratégicas para o acesso à alimentação, educação, saúde e assistência social em âmbito local.

O programa Auxílio Brasil, que extingue o Bolsa Família e afasta a possibilidade de implantação da Renda Básica, é mais um programa do governo federal que no seu desenho rompe com o pacto federativo cooperativo, com a descentralização político administrativa; com integralidade das políticas sociais; o fortalecimento dos sistemas públicos, especialmente as políticas territorializadas, essenciais no sistema de condicionalidade e na execução das ações que visam atenção e proteção social, demandadas principalmente no sistema de garantia de direitos ou seja a saúde, educação e assistência social.

O Auxílio Brasil está sustentado numa concepção meritocrática, que fragiliza as políticas sociais e a integralidade da proteção; inviabiliza uma renda básica; induz as famílias endividamento; institui auxílios vinculados ao mérito e ao esforço individual; entre outros retrocessos. Ao mesmo tempo, o lançamento da Medida Provisória nº 1045/21, que institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, submete o jovem a uma condição de violação e direitos, pois estabelece uma nova modalidade de precarização do trabalho, sem proteção.

O Auxílio Brasil não garante a manutenção da segurança de renda para as 39 milhões de pessoas atendidas atualmente pelo Auxílio Emergencial, lembrando que 67 milhões buscaram o Auxílio Emergencial. A meta de expansão anunciada pelo governo federal contempla apenas a fila de espera para o Bolsa Família, que ultrapassa 2 milhões de pessoas. Mais de 20 milhões de pessoas serão excluídas, mesmo dentro dos critérios do Cadastro Único, tendo em vista a implantação de um programa pontual, sem sustentabilidade financeira e inviável tecnicamente.

O desfinanciamento do SUAS afeta a qualidade dos serviços socioassistenciais, por meio da: i) redução do quadro de RH; ii) redução de concessão de Benefícios Eventuais, iii) redução do horário de funcionamento das unidades; iv) redução da oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; v) corte com despesas para busca ativa e visita domiciliar; vi) redução de despesas com materiais de consumo; e vii) redução de ações de aprimoramento da gestão.

A situação de pandemia tem impactado nos municípios e demanda esforços nacionais na definição de recursos novos e permanentes, a serem repassados diretamente aos fundos municipais e estaduais, visando a cobertura de novas demandas novas por benefícios eventuais; acolhimento de públicos específicos não contemplados nos cofinanciamentos federais vigentes, notadamente serviços e acolhimento para mulheres em situação de violência; acolhimento para pessoas idosas; e acolhimento para migrantes.

A Assistência Social tem sido demandada em todas suas funções, o que compromete a capacidade de resposta às desproteções e cumprimento das responsabilidades legalmente definidas. Assim, é preciso assegurar novos aportes que incrementem as seguranças reguladas:

- Segurança de Apoio e Auxílio (Benefícios Eventuais): Incremento de recursos para os Benefícios Eventuais para vulnerabilidade temporária, considerando as peculiaridades locais.
- Segurança de acolhida: Incremento e provisão de novas ofertas para a acolhimento de pessoas e famílias com violações de direitos, que demanda proteção integral, em acolhimento institucional e familiar.
- Segurança de Renda: Incremento de dispositivos de apoio financeiro e fortalecimentos de benefícios continuados, com focalização no enfrentamento do trabalho infantil e no atendimento de públicos não contemplados pelos benefícios federais.
- Segurança de convívio ou vivência familiar: Incremento e ampliação de atendimento, visando ações preventivas de institucionalização, bem como restabelecimento de vínculos familiares.



- **Gestão:** Aprimoramento da capacidade de gestão, adoção de novas tecnologias que visem a prevenção e violações e a atuação integrada nas atenções em situações de vulnerabilidade e violações; Desenvolvimento da vigilância socioassistencial, com mapeamento das desproteções, com territorialização de ações planejadas, e implementação da educação permanente adaptada ao cenário de Covid19. Adoção de medidas relativas à gestão do trabalho, como complementação de rendimentos e contratação temporária.

A experiência adquirida durante a crise comprova a necessidade de implantar renda básica, priorizando o público da Assistência Social, por meio dos mecanismos implementados no Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, além dos aportes necessários para o enfrentamento das consequências sociais da crise e para a sustentabilidade do SUAS. Nesse sentido, defendemos a destinação de recursos para o Piso Emergencial para Serviços Essenciais, e a iniciativa de vinculação de recursos permanente por meio da PEC 383/17, de autoria do Deputado Federal Danilo Cabral (PSB-PE), que preside a Frente Parlamentar em Defesa do SUAS.

Por sua vez, a proposta desenvolvida pelo Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas em Desenvolvimento Social da Fundação Perseu Abramo, visa garantir renda por meio do Bolsa Família, considerando a necessária ampliação de valores e escala atingida pelo Auxílio Emergencial, demandando um aporte de pelo menos 230 bilhões/ano.

## a. Piso Emergencial

Para garantir a sustentabilidade do SUAS e a segurança de renda para a população defendemos o seguinte cenário:

Tabela 7: Necessidade de financiamento para assistência social no PLOA 2022 (R\$ em bilhões)

Benefício de prestação continuada	Programa Bolsa Família	Novas demandas pela pandemia - PL 4292/20	PEC 283/17 – Vinculação de recursos mínimos	Total
73.591.395.561	230.000.000.000	4.000.000.000	7.000.000.000	314.591.395.561

Elaboração: Frente Nacional em defesa do SUAS e da Seguridade Social

Os valores propostos na tabela acima apenas respondem ao desafio conjuntural de uma resposta urgente do legislativo à necessária sustentabilidade do SUAS; renda básica por meio do Bolsa Família; demandas agravadas pela pandemia; e manutenção do Benefício de Prestação Continuada. É importante reafirmar, nesse sentido, que se trata de uma proposta factível e indispensável para a ampliação da proteção social não contributiva, o que implica, inevitavelmente a revogação da EC95/16, tendo em vista sua inconstitucionalidade e incoerência para os objetivos constitucionais, especialmente neste cenário de maior crise, bem como a adoção imediata de medidas que assegurem a proteção social por meio de um piso emergencial mesmo neste contexto de teto de gastos.

## 5. Outras propostas orçamentárias

### a. Emendas de Relator: pela limitação de seu escopo e por mais transparência

O debate público do primeiro semestre de 2021 trouxe à tona a discussão acerca de um “**Orçamento Secreto**”, denunciado inicialmente pelo jornal O Estado de São Paulo em maio deste ano. O veículo teve acesso a planilhas que explicitaram que o Planalto estaria utilizando as emendas do relator-geral para a compra de apoio parlamentar de sua base, sem transparência para o público de quais deputados teriam acesso a estas emendas.

A alocação de recursos em emendas de relator-geral surgiu a partir da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, se manteve em 2021 e está novamente previsto para 2022. Mais informações podem ser encontradas em nota técnica realizada pelo Inesc<sup>14</sup>. Somando **2020 e 2021, os recursos autorizados para estas emendas foram de R\$ 38,7 bilhões, e os valores executados são similares aos das emendas individuais de 513 deputados e 81 senadores somadas**. Mas, ao contrário destas, as emendas do relator-geral não possuem critérios transparentes no que se refere a quem tem acesso a estes recursos.

A criação de um orçamento à parte para o fortalecimento dos redutos eleitorais de deputados e senadores é uma afronta direta às políticas sociais e ao planejamento governamental. Para a LOA 2022, ainda não sabemos os valores que serão alocados para as emendas de relator, que aparecerão quando da entrega do Parecer Preliminar no início de novembro. **O bom funcionamento do orçamento público só será possível com o maior controle e monitoramento dessas emendas, principalmente em ano eleitoral.**

Neste sentido, a DVM propõe **alterações no Parecer Preliminar** no seguinte sentido:

- **Limitação do escopo** no qual as emendas podem ser utilizadas, para dificultar que sejam utilizadas para a compra de votos dos parlamentares em pautas do executivo, como a PEC 32, ou para a aplicação indiscriminada em redutos eleitorais. As emendas só devem poder ser utilizadas para enfrentar a pandemia e para a recomposição de orçamentos de áreas sociais e ambiental.
- Definição de **critérios de distribuição das emendas e transparência para as mesmas**, sendo obrigatório saber quais os deputados que estão sendo atendidos.

<sup>14</sup> <https://www.inesc.org.br/o-orcamento-secreto-e-suas-implicacoes-na-garantia-de-direitos-humanos/>.

## **b. Emendas PIX: pela manutenção do veto às transferências diretas das emendas de bancada.**

Populares entre deputados e senadores de todos os partidos desde sua criação em 2019, as transferências especiais de dinheiro público a estados e municípios, conhecidas como emendas pix, já liberaram até 28 de julho de 2021, de acordo com matéria da Piauí, mais de 1 bilhão de reais, quase 70% a mais do que no ano passado inteiro. Diferentemente das emendas tradicionais, **os prefeitos podem gastar os recursos advindos das emendas individuais direcionadas a seus municípios como acharem melhor**, pois estas emendas parlamentares não precisam mais direcionar o recurso para uma área específica e garantir a transparência do processo de transferência de recursos. Cabe aos prefeitos escolher se tornam público o destino do dinheiro em plataforma de acompanhamento de gastos do governo. Este mecanismo, apesar de agilizar o processo de transferência de recursos entre a União e os municípios, é muito danoso à transparência e ao controle público, o que é particularmente perigoso em ano eleitoral.

**As emendas pix estão, até agora, limitadas às emendas individuais.** Ao aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deste ano, o Congresso autorizou a utilização do mesmo mecanismo para as emendas de bancada, para que Estados apliquem os recursos em qualquer área, no ano eleitoral de 2022, sem fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU). Houve veto do presidente a este novo dispositivo, mas o Congresso está tentando derrubá-lo. Além da derrubada do veto, parlamentares devem aprovar, segundo o Estadão, uma medida que permite fracionar essas emendas. Com isso, os congressistas terão mais R\$ 5,7 bilhões para incluir no “cheque em branco” que pretendem enviar a prefeitos e governadores aliados.

A Direitos Valem Mais acredita que o **veto da presidência deve ser mantido**, para garantir que os recursos das emendas tenham transparência e não sejam utilizados com fins exclusivamente eleitoreiros.

## ELABORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA

**Coalizão Direitos Valem Mais | Novembro 2021**

<https://direitosvalemmais.org.br>

**Coordenação da Nota Técnica:** Livi Gerbase (Inesc/Coalizão Direitos Valem Mais) e Luiza Calvette (Coalizão Direitos Valem Mais).

**Pesquisadores e pesquisadoras:** Francisco Funcia (Conselho Nacional de Saúde e Associação Brasileira de Economia da Saúde); Carlos Ocké-Reis (Ipea) Bruno Moretti (Senado Federal); Denise Carreira (Coalizão Direitos Valem Mais/Plataforma Dhesca/Ação Educativa/FEUSP); Jucimeri Isolda Silveira (Coalizão Direitos Valem Mais/Frente Nacional em Defesa do SUAS e Núcleo de Direitos Humanos da PUC/PR); Luiza Calvette (Coalizão Direitos Valem Mais); Roseli Faria (Coalizão Direitos Valem Mais/Assecor); Livi Gerbase (Inesc/Coalizão Direitos Valem Mais); Mariana Santarelli (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Soberania Nutricional); Valéria Burity (FIAN Brasil); Pesquisadoras/es associadas/os Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA: Nalu Farenzena ; Nelson Cardoso Amaral (UFG), Adriana Dragone Silveira (UFPR), Cacilda Cavalcanti (UFMA), João Paulo Marra Dantas (UFG), Thiago Alves (UFG); Andressa Pellanda (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), Marcele Frossard (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), Helena Rodrigues (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), Simone Magalhães (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Emmanuel Ponte (ActionAid Brasil).

**Colaborações:** Getúlio Vargas de Moura Júnior (Conselho Nacional de Saúde); Elaine Xavier (Assecor)

**Coordenação-executiva da Coalizão Direitos Valem Mais:** Ariana Frances, Denise Carreira, Getúlio Vargas, Jucimeri Silveira, Roseli Faria, Livi Gerbase, Márcia Lopes e Andressa Pellanda.

**Secretaria-Executiva da Coalizão Direitos Valem Mais | Plataforma Dhesca Brasil:** Júlia Daher (Assessoria de Comunicação), Lorraine Carvalho (Secretaria-Executiva) e Luiza Calvette (Assessora Legislativa) - [secretaria@plataformadh.org.br](mailto:secretaria@plataformadh.org.br).