

Introdução

Este documento visa subsidiar a construção de instrumental para monitoramento do programa temático relativo à Assistência Social no Plano Plurianual – PPA para o período 2020-2023, em atendimento à deliberação da 291ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, encaminhada à SNAS por meio do Ofício nº 87/2020/CNAS/SE/CF/MC, de 19/11/2020, da Coordenação de Financiamento da Assistência Social.

Para tanto, o documento foi construído com base em manuais do Ministério da Economia (ME) e está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, os dois itens seguintes apresentam o instrumento PPA e como este está estruturado neste período, inclusive com os atributos do SUAS. O último item apresenta as metas, indicadores – inclusive a metodologia de cálculo – e a evolução destes neste primeiro exercício.

1. Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual está previsto no Art. 165 (§ 1º) da Constituição Federal de 1988, visando estabelecer *“de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”*.

Vale lembrar que o planejamento é uma das funções essenciais da governança do setor público, por meio da qual se definem as estratégias e ações selecionadas para o atingimento dos objetivos determinados. Contudo, vale salientar, a capacidade financeira do Estado é sempre limitada, demandando um processo de escolhas e definição de prioridades. Vale dizer, a definição de objetivos e metas ambiciosos não cria ou expande a disponibilidade de recursos, uma vez que esse efeito decorre de processos de outra natureza (macroeconômicos e políticos, como a relação estratégica entre o Executivo e Legislativo, por exemplo).

No primeiro ano de gestão de cada Executivo é construído um novo Plano Plurianual (PPA), que, no âmbito federal, deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto desse exercício (no caso, 2019), conforme prazo definido na constituição.

2. PPA 2020-2023: estrutura

Na construção do modelo/estrutura do PPA 2020-2023, optou-se por restringir seu conteúdo ao estritamente previsto na Constituição Federal, restringindo o foco do PPA à fixação de diretrizes, objetivos e metas, ou seja, ao essencial.

O PPA 2020-2023 possui 70 programas finalísticos, com 70 objetivos e 70 metas, enquanto a lei que estabeleceu o PPA 2016-2019 continha 54 programas temáticos, constituídos por 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas.

Para melhor compreensão, após os conceitos apresentados a seguir, os atributos da Assistência Social (SUAS) no PPA são utilizados para materializar os referidos conceitos.

Encadeamento entre as categorias do plano

O modelo vigente articula três categorias, com papéis diferentes, porém articuladas/integradas:
. as **Diretrizes** são declarações que orientam os programas abrangidos no PPA, com fundamento nas demandas da população;

Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família

. os **Temas** buscam refletir a estrutura institucional da administração federal;

Assistência social, cultura e esporte

. os **Programas** articulam um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) para enfrentar um problema.

5031 - Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Como proposta de solução governamental para determinado problema, cada Programa é elaborado para atingir 1 **Objetivo** da administração federal.

Garantir Serviços e Benefícios Socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios

Esse objetivo é associado a 1 **Meta**

Ampliar para 70% a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais

e a meta está associada a 1 **Indicador** de desempenho, que visa mensurar o grau de sucesso do Programa, isto é, em que medida o Programa se mostrou capaz de cumprir o objetivo almejado.

Percentual de famílias cobertas por CRAS e CREAS

A adoção de uma meta única para sintetizar todas as ações de um programa com a amplitude do SUAS, demanda uma composição de vários números (CRAS, CREAS etc), que comprometem sua homogeneidade e apresentam, em cada variável, distribuições antagônicas entre seus componentes. Em consequência, existe uma variação significativa entre quaisquer recortes que sejam registrados (grandes regiões, UFs, porte de municípios etc). Se essa característica não é problemática para a realização de estudos e análises, torna desaconselhável sua utilização para o estabelecimento de Metas para quaisquer recortes.

Informações infralegais (gerenciais)

As principais informações infralegais, passíveis de monitoramento, são:

- . o **Indicador**, instrumento que permite medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo;
- . as **Metas anuais**, que quantificam e comunicam a transformação da realidade almejada a cada ano;
- . os **Resultados Intermediários**, um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo e meta do Programa. Os resultados intermediários devem estar compatíveis com a capacidade operacional e as disponibilidades orçamentária e financeira do órgão.

1) Ampliação da cobertura dos serviços e programas referenciados nos CRAS.

Indicador: Taxa de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social por serviços e programas de assistência social referenciados nos CRAS.

2) Ampliação da cobertura dos serviços e programas referenciados nos CREAS.

Indicador: Taxa de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social por serviços e programas de assistência social referenciados nos CREAS.

Indicadores das Ações Orçamentárias

Deve-se salientar que enquanto a mensuração do desempenho dos Programas ocorre por meio de indicadores de resultado, o desempenho das Ações Orçamentárias é mensurado por meio de indicadores de produto, que buscam refletir Metas Físicas.

Programa	→	Indicador de Resultado
Ação Orçamentária	→	Indicador de Produto

Os **Indicadores de Produto** medem o alcance das metas físicas. São medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo.

Os **Indicadores de Resultado** expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política.

É de fundamental importância que os Programas e Ações Orçamentárias além de serem bem desenhados, também possuam encadeamento lógico, de forma que a execução das Ações contribua para que os Programas atinjam os objetivos pretendidos.

Enquadramento dos Programas nos tetos setoriais de gastos

Para assegurar o realismo fiscal do PPA e atender ao Novo Regime Fiscal, é necessário que a programação do PPA observe os limites de recursos orçamentários disponíveis. Com base em critérios definidos pela Secretaria do Orçamento Federal – SOF/ME, os órgãos receberão referenciais monetários setoriais, definidos como “tetos setoriais”, isto é, limites máximos de gastos que não podem ser ultrapassados, possibilitando enquadrar os Programas do PPA dentro da capacidade fiscal e orçamentária do governo federal.

Monitoramento do PPA

O monitoramento consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas, possibilitando detectar possíveis falhas (de diagnóstico, desenho ou implementação) e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados.

A principal inovação para o monitoramento do PPA 2020-2023 reside no seu caráter seletivo, de forma que serão objeto de monitoramento intensivo apenas as metas dos programas finalísticos, os resultados intermediários que contribuam para o alcance da meta do respectivo programa (atributo gerencial) e os investimentos plurianuais prioritários (constantes no anexo III, seção I, da Lei Nº 13.971/2019). Em síntese, o modelo de monitoramento definido pelo Ministério da Economia (SECAP/ME) foca o monitoramento nos Objetivos, Metas e Indicadores dos Programas Finalísticos, atributos aos quais podem ser adicionadas informações do processo de acompanhamento das ações orçamentárias e não orçamentárias (ex: CEBAS).

3. O SUAS no PPA 2020-2023: metas, indicadores e sua evolução

Como mencionado, no modelo atual, o comportamento de cada Programa Temático é sintetizado em um único indicador, que pode ser desagregado em resultados intermediários, cada qual com metas e resultados anuais. Como o PPA foi construído em 2019, os resultados observados em 2018 serviram para a elaboração do PPA, enquanto os resultados de 2019 são considerados como linha de base.

Torna-se necessário atentar para as limitações desses indicadores, para evitar interpretações equivocadas de seus resultados, como, aliás, ocorre com quaisquer indicadores. Em primeiro lugar, estes indicadores não captam a complexidade e diversidade dos serviços e benefícios que integram o Programa (SUAS), agregando as taxas de cobertura de equipamentos diversos, com lógicas de atendimento e distribuição territorial muito distintas. Em outros termos, para subsidiar o aprimoramento da política pública, é necessário que inúmeras variáveis sejam consideradas separadamente. Contudo, esse processo não se confunde com o monitoramento do PPA.

Além disso, as definições de cobertura dos equipamentos CRAS e CREAS – que são os principais, mas não os únicos, equipamentos das proteções básica e especial – estão baseadas em premissas de referenciamento que foram definidas em normativas e orientações técnicas publicadas a vários anos, carecendo de revisão e atualização, inclusive em decorrência do tempo decorrido.

Outra premissa utilizada foi a de considerar o universo a ser coberto como o número das famílias pobres registradas no Cadastro Único. Essa premissa é plenamente válida para a cobertura do CRAS, mas não para o CREAS, que tradicionalmente utiliza a população total como universo a ser coberto. Tendo em vista a necessidade de utilizar um denominador comum, optou-se pelo Cadastro Único, que fornece dados atualizados mensalmente sobre o universo a ser coberto, enquanto a população total é mensurada apenas nos censos decenais, sendo apenas estimada anualmente nesses intervalos.

Em segundo lugar, o comportamento desse indicador não deve ser diretamente relacionado à execução do orçamento federal para o Programa. Enquanto o orçamento federal para a área está fortemente concentrado em transferências diretas a pessoas (BPC/RMV), os níveis de cobertura dos serviços socioassistenciais, observáveis nos indicadores, resultam do financiamento das três esferas, principalmente dos municípios.

Mesmo que considerando apenas o valor das transferências federais diretamente para os demais entes, os critérios e parâmetros que fundamentam a distribuição desses recursos não

estão baseados em pagamentos por procedimentos ou nível de cobertura, resultando de diversas métricas específicas, conforme o serviço/programa (demanda, estrutura de oferta, etc). Além disso, uma vez creditados os valores pela União, nem sempre sua execução pelo ente beneficiado ocorre no mesmo exercício, havendo uma defasagem – muitas vezes considerável – até sua efetiva utilização com despesas da Assistência Social. Por sua vez, essas despesas se compõem de custos fixos e variáveis, não sendo os primeiros diretamente associados aos atendimentos, por exemplo.

Finalmente, não se pode desconsiderar outra defasagem, de natureza operacional: é necessário um tempo considerável para que o órgão federal colete os dados junto aos demais entes e efetue o tratamento desses dados, de forma a gerar informações úteis para a análise do processo. Registradas essas ressalvas, o quadro seguinte detalha a metodologia de cálculo desses três indicadores.

Indicadores do SUAS no PPA: metodologia de cálculo

Indicador	Percentual de famílias cobertas por CRAS e CREAS
Descrição	Percentual de famílias cadastradas no Cadastro Único com renda até ½ salário mínimo mensal, cobertas pelo referenciamento de unidades CRAS e CREAS. Informa a disponibilidade/ acesso do público alvo às principais unidades de referência da oferta de Serviços de Proteção Social Básica e Especial do SUAS. As famílias registradas no Cadastro Único com renda de até ½ SM mensal são consideradas como <i>proxy</i> do público alvo.
Data referência	Dezembro de cada ano. Os dados são coletados em bases de dados administrativas, disponibilizadas com defasagem de 60-90 dias.
Variáveis de cálculo	Número de famílias com cobertura pelo referenciamento de CRAS e/ou de CREAS. Fontes: CadSUAS (SNAS) e VISDATA (SAGI/MC)
	Número de famílias cadastradas no CadÚnico com renda até ½ salário mínimo. Fonte: VISDATA (SAGI/MC)
Indicador (RI-1)	Taxa de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social por serviços e programas de assistência social referenciados nos CRAS
Descrição	Informa a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais por serviços e programas disponibilizados nos CRAS
Data referência	Dezembro de cada ano. Os dados são coletados em bases de dados administrativas, disponibilizadas com defasagem de 60-90 dias.
Variáveis de cálculo	Número de famílias com cobertura pelo referenciamento de CRAS. Fontes: CadSUAS (SNAS) e VISDATA (SAGI/MC)
	Número de famílias cadastradas no CadÚnico com renda até ½ salário mínimo. Fonte: VISDATA (SAGI/MC)
Indicador (RI-2)	Taxa de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social por serviços e programas de assistência social referenciados nos CREAS
Descrição	Informa a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais por serviços e programas disponibilizados nos CREAS
Data referência	Dezembro de cada ano. Os dados são coletados em bases de dados administrativas, disponibilizadas com defasagem de 60-90 dias.
Variáveis de cálculo	Número de famílias com cobertura pelo referenciamento de CREAS. Fontes: CadSUAS (SNAS) e VISDATA (SAGI/MC)
	Número de famílias cadastradas no CadÚnico com renda até ½ salário mínimo. Fonte: VISDATA (SAGI/MC)

Evolução dos Indicadores do SUAS (2018-2020)

O quadro seguinte recupera os atributos mencionados anteriormente, que serão objeto de monitoramento do Programa Temático relativo ao SUAS, acrescentando as metas e os resultados alcançados anualmente, no indicador e nos resultados intermediários do Programa.

Programa 5031 – Proteção Social no âmbito do SUAS						
Objetivo	Garantir Serviços e Benefícios Socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios					
Meta	Ampliar para 70% a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais					
Metas Anuais	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	-	-	68,0	69,0	69,0	70,0
Indicador	Percentual de famílias cobertas por CRAS e CREAS					
	2018	2019*	2020	2021	2022	2023
Resultado	68,0	68,2	68,3	-	-	-
Resultado Intermediário 1	Ampliação da cobertura dos serviços e programas referenciados nos CRAS					
Indicador (RI-1)	Taxa de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social por serviços e programas de assistência social referenciados nos CRAS					
	2018	2019*	2020	2021	2022	2023
Meta Anual	-	-	82,5	83,0	83,0	84,0
Resultado	82,5	81,6	81,4	-	-	-
Resultado Intermediário 2	Ampliação da cobertura dos serviços e programas referenciados nos CREAS					
Indicador (RI-2)	Taxa de cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social por serviços e programas de assistência social referenciados nos CREAS					
	2018	2019*	2020	2021	2022	2023
Meta Anual	-	-	84,4	85,0	85,0	86,0
Resultado	84,4	85,7	86,0	-	-	-

* Linha de Base = 2019, para fins de monitoramento do PPA (2020-2023). Contudo, deve-se salientar que como o PPA foi elaborado em 2019, as linhas de base para o cálculo da meta e resultados intermediários referem-se aos dados de 2018.

Esses resultados são apresentados nos quadros seguintes, desagregados pelas Grandes Regiões.

1) Indicador: Percentual de famílias cobertas por CRAS e CREAS

	Famílias Cadúnico até 1/2 SM		Fam Ñ cob - CRAS + CREAS		% cobertura CRAS + CREAS	
	dez/19	dez/20	dez/19	dez/20	dez/19	dez/20
Norte	2.638.981	2.669.148	1.028.470	1.040.018	61,0%	61,0%
Nordeste	9.897.769	9.925.029	3.383.178	3.371.726	65,8%	66,0%
Sudeste	6.557.553	6.842.987	1.933.613	2.046.362	70,5%	70,1%
Sul	1.771.197	1.868.851	405.599	419.823	77,1%	77,5%
Centro Oeste	1.300.760	1.337.033	294.136	299.272	77,4%	77,6%
Brasil	22.166.260	22.643.048	7.044.996	7.177.201	68,2%	68,3%

Apesar de toda a atipicidade do ano de 2020, em decorrência da pandemia do Covid-19, observa-se que não ocorreram grandes alterações nas variáveis de interesse. Em síntese, a quantidade de famílias com renda *per capita* de até ½ salário-mínimo, inscritas no Cadastro Único, oscilou positivamente no País (+2,1%) e em todas as grandes regiões.

Com isso, o número de famílias sem cobertura simultânea de CRAS e CREAS também oscilou positivamente no País e nas regiões, exceto no nordeste, onde ocorreu uma leve oscilação negativa (-0,3%). Esse comportamento resultou em oscilação positiva da cobertura simultânea de CRAS e CREAS no País, verificando-se oscilações positivas em três regiões, negativas no sudeste e manutenção no norte.

2) Resultado Intermediário da Proteção Social Básica: cobertura dos serviços e programas referenciados nos CRAS

	Famílias Cadúnico até 1/2 SM		Fam Ñ cobertas - CRAS		Cobertura - CRAS	
	dez/19	dez/20	dez/19	dez/20	dez/19	dez/20
Norte	2.638.981	2.669.148	766.085	792.224	71,0%	70,3%
Nordeste	9.897.769	9.925.029	2.150.312	2.142.081	78,3%	78,4%
Sudeste	6.557.553	6.842.987	1.059.902	1.155.787	83,8%	83,1%
Sul	1.771.197	1.868.851	14.965	21.885	99,2%	98,8%
Centro Oeste	1.300.760	1.337.033	88.901	95.061	93,2%	92,9%
Brasil	22.166.260	22.643.048	4.080.165	4.207.038	81,6%	81,4%

A quantidade de famílias não cobertas pelos CRAS oscilou positivamente no País (+3,1%) e nas regiões, à exceção do nordeste, que apresentou uma oscilação negativa (-0,4%). Em consequência, o nível de cobertura da rede de CRAS apresentou uma oscilação negativa no agregado do País e das grandes regiões, exceto no nordeste.

3) Resultado Intermediário da Proteção Social Especial: cobertura dos serviços e programas referenciados nos CREAS

	Famílias Cadúnico até 1/2 SM		Fam Ñ cobertas - CREAS		Cobertura - CREAS	
	dez/19	dez/20	dez/19	dez/20	dez/19	dez/20
Norte	2.638.981	2.669.148	285.105	270.254	89,2%	89,9%
Nordeste	9.897.769	9.925.029	1.395.449	1.395.680	85,9%	85,9%
Sudeste	6.557.553	6.842.987	882.512	901.724	86,5%	86,8%
Sul	1.771.197	1.868.851	394.224	402.409	77,7%	78,5%
Centro Oeste	1.300.760	1.337.033	206.059	204.968	84,2%	84,7%
Brasil	22.166.260	22.643.048	3.163.349	3.175.035	85,7%	86,0%

A quantidade de famílias não cobertas pelos CREAS oscilou positivamente no País (+0,3%) e nas regiões sudeste, sul e nordeste e negativamente no norte e centro-oeste. Em consequência, o nível de cobertura da rede de CREAS apresentou uma oscilação positiva no agregado do País e nas grandes regiões, exceto no nordeste, que apresentou estabilidade.

Brasília-DF, 08 de fevereiro de 2021.

Adailton Amaral Barbosa Leite
Assessor da SNAS