



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Campus Monte Alegre
Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS)

Paulo de Tarso Hebling Meira

**Responsabilidade Social Pública no Sistema Único de Assistência Social (Suas):
alguns atravessamentos**

Doutorado em Serviço Social

**São Paulo
2024**



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Paulo de Tarso Hebling Meira

**Responsabilidade Social Pública no Sistema Único de Assistência Social (Suas):
alguns atravessamentos**

Tese de doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social (Área de Concentração: Políticas Sociais e Movimentos Sociais; Linha de Pesquisa: Assistência Social e Seguridade Social), sob orientação da Profa. Dra. Mariângela Belfiore Wanderley.

**São Paulo
2024**

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Tese de Doutorado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: 

Data: Franco da Rocha, janeiro de 2024

E-mail: paulodetarsomeira@gmail.com

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Meira, Paulo de Tarso Hebling
Responsabilidade Social Pública no Sistema Único de
Assistência Social (Suas): alguns atravessamentos. / Paulo
de Tarso Hebling Meira. -- São Paulo: [s.n.], 2024.
405p. il. ; cm.

Orientador: Mariângela Belfiore Wanderley.
Tese (Doutorado)-- Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.

1. Responsabilidade Social Pública. 2. Sistema Único de
Assistência Social. 3. Atravessamentos. 4.
Transversalidades. I. Wanderley, Mariângela Belfiore . II.
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de
Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. III. Título.

CDD

Paulo de Tarso Hebling Meira

**Responsabilidade Social Pública no Sistema Único de Assistência Social (Suas):
alguns atravessamentos**

Tese de doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social (Área de Concentração: Políticas Sociais e Movimentos Sociais; Linha de Pesquisa: Assistência Social e Seguridade Social), sob orientação da Profa. Dra. Mariângela Belfiore Wanderley.

Aprovado em: ____/____/____

ORIENTAÇÃO

Profa. Dra. Mariângela Belfiore Wanderley – PUC-SP

BANCA EXAMINADORA

Dra. – Maria Carmelita Yazbek - PUC-SP

Dra. – Rosangela Paz – PUC-SP

Dra. – Aldaiza Sposati – PUC-SP/sênior

Dra. Maria Luiza Amaral Rizzotti – PUC-PR

Dra. – Bruna Cristina Neves Carnelossi– PUC-SP (Suplente)

Dra. – Berenice Rojas Couto – PUC-RS/sênior (Suplente)

Aos trabalhadores do Suas e aos/às cidadãos/ãs usuários/as,
Atores/as responsáveis pelas possibilidades de transformações sociais.

Agradecimento ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão de bolsa de estudo na modalidade integral, Processo 140145/2020-6.

Thanks to the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) for granting a full scholarship, Process 140145/2020-6.

AGRADECIMENTOS

Nesse encerramento de ciclo, mesmo que vivido, em boa parte, a distância, por causa da pandemia da Covid-19, meu agradecimento aos meus colegas da pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pela partilha, construção do conhecimento coletivo, produção e pesquisa acadêmica desenvolvida nesse período.

Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da PUC-SP, pelo suporte e apoio no decorrer dessa jornada, nas pessoas dos Professores Ademir, Raquel e Carola, agradeço a coordenação do programa, e na pessoa da querida Andreia Fazekas Canhetti, gratidão pelo compromisso para facilitar a nossa vida acadêmica.

Aos professores da PUC-SP, pela experiência, predisposição, competência, o compartilhamento do conhecimento e estímulo constante à reflexão crítica e resistência em tempos de retrocessos.

Aos meus primeiros apoiadores: Ana Carolina Alencar Nunes; Ana Cláudia Hebling Meira; Ana Cristina Hebling Meira; Antônio Carlos Bonvicini; Ariana Celis; Carlos Alberto Merino; Cláudia Honório Tófoli; Daniel Marcos Ferreira; Emanuel Freitas; Karina de Paula; Marcius Patrizi; Marcos Bortolozzo; Odila Vieira Nunes; e Marco Antônio Nunes; Marcos Aleksander; e Maria Teresa de Arruda Campos; por terem acreditado e apoiado essa empreitada, antes de tudo. Sem vocês não haveria matrícula.

A Ana Cristina, minha irmã, pela parceria no trabalho de apoio desenvolvido.

A Ana Cláudia, minha irmã, uma orientadora da universidade da sociologia e do afeto.

Aos meus pais, Paulo de Tarso e Maria Isabel, inspirações da vida toda - aqueles que me apresentaram, cada qual a seu modo, as primeiras questões sobre o planejamento e a importância das políticas públicas. Dona Maria! Essa aqui é mais uma etapa concluída, muito obrigado!

À minha família, minhas irmãs, meus sogros e cunhados, que me apoiaram de forma incondicional, nessa caminhada acadêmica.

A Alicia; Marina; e Otávio; pela paciência com “esse papaizinho”, pelo apoio e pela compreensão das necessárias ausências para a efetivação deste estudo. Este trabalho não seria o mesmo sem a companhia de vocês... mais recentemente, grato pela companhia de todo o tempo, nos escritos finais e na revisão: Faísca e Fumaça.

A Carol, minha companheira, amiga, parceira: meu amor.

Imensamente,

À Profa. Dra. Aldaíza Sposati.

À Profa. Dra. Mariangela Belfiore Wanderley.

Canto do Trabalhador

Vamos trabalhar sem fazer alarde
Pra pisar com força o chão da cidade
A vida não tem segredo
Quem sentado espera a morte é covarde
Mas quem faz a sorte é que é de verdade
É só acordar mais cedo
É só regar, pra alimentar o arvoredado
Por essa luta eu não retrocedo
Pra ver toda a mocidade
Com os frutos da liberdade
Escorrendo de entre os dedos
Que é pra enterrar de uma vez seus medos
Vamos trabalhar sem fazer alarde
Pra pisar com força o chão da cidade
A vida não tem segredo
Quem sentado espera a morte é covarde
Mas quem faz a sorte é que é de verdade
É só acordar mais cedo
Se não mudar, o barco bate no rochedo
E vai pro fundo como um brinquedo
É bom cantar a verdade
Pro povo de uma cidade
E deixar de arremedo
E aí vai virar mais um samba-enredo
É só regar, pra alimentar o arvoredado
Por essa luta eu não retrocedo
Pra ver toda a mocidade
Com os frutos da liberdade
Escorrendo de entre os dedos
Que é pra enterrar de uma vez seus medos
Se não mudar, o barco bate no rochedo
E vai pro fundo como um brinquedo
É bom cantar a verdade
Pro povo de uma cidade
E deixar de arremedo
E aí vai virar mais um samba-enredo.
Que é pra enterrar de uma vez seus medos
Pra isso é só acordar mais cedo...

(João Nogueira - 1979)

RESUMO

Em tempos de comemorações dos 100 anos da Previdência Social e dos 30 anos da Lei Orgânica de Assistência Social – Loas (2023), a pesquisa apresenta uma análise da situação da responsabilização social pública/estatal no Sistema Único de Assistência Social (Suas) e os desdobramentos, desse protagonismo ativo, seja na ação, na omissão ou na fragilidade.

A partir de uma contextualização histórica – dos 100 anos da Previdência Social, à Constituição Federal de 1988, a concepção da Loas, seus 30 anos e o nascimento do Suas – o estudo agrega elementos norteadores da estruturação do Estado e do pensamento político brasileiro, para compreensão da construção de um sistema nacional, que organiza a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e caminha em momentos alternados entre avanços, estagnação e retrocessos.

Tendo como objetivo a garantia de proteção social não contributiva aos cidadãos/ãs usuários/as, através da oferta de serviços e benefícios, e a consolidação de um novo pacto de civilidade e de democracia, o sistema enfrenta um cenário de tensão entre um Estado Fiscal e um Estado Social. De um lado, a manutenção das reproduções alienantes do mundo neoliberal, e do outro, a construção de possibilidades transformadoras, que efetivem os objetivos, diretrizes e princípios da PNAS.

Com interesse na gestão do sistema, nas relações estabelecidas pelo Pacto Federativo, e o esgarçamento do Pacto de Aprimoramento do Suas, o trabalho promove um olhar direcionado para a situação dos municípios brasileiros, tendo essa referência como base territorial.

No campo da proteção social, dentro desse contexto, o estudo privilegia, apontamentos para as questões da Proteção Social Básica, junto com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), por conta da necessidade e importância da revelação das situações de desproteções sociais vivenciadas nos municípios brasileiros, e a oferta primeira de serviços públicos estatais, na perspectiva da responsabilização do Estado, em detrimento, de uma situação privatizante na gestão da Proteção Social Especial.

Entre constatações de situações de reproduções sociais, ou atravessamentos, a tese pretende instigar os leitores a um olhar crítico da situação de esvaziamento do Suas na atualidade, seus desafios e possibilidades de transformação, através da responsabilidade pública/estatal e de sua ética, que trate

proteção social, enquanto política pública e seja mola indutora da articulação nos territórios, junto com cidadãos/ãs usuários/as e trabalhadores/as do sistema.

Palavras-chave: 1. Responsabilidade Social Pública. 2. Sistema Único de Assistência Social. 3. Atravessamentos. 4. Transversalidades. 5. Proteção Social. 6. Garantia de Direitos. 6. Política de Assistência Social. 7. Vigilância Socioassistencial. 8. Planejamento.

ABSTRACT

In times of celebration of the 100th anniversary of the Brazilian Social Security and the 30th anniversary of the Social Welfare Organic Law – LOAS (2023), this research presents an analysis of the situation of public/state responsibility regarding the Brazilian Unified System of Social Welfare (SUAS) and the developments of such active prominence, be it in the action, omission, or fragility.

Departing from a historical contextualization – from the 100th anniversary of the Brazilian Social Security to the 1988 Federal Constitution, the conception of the LOAS, its 30th anniversary, and the emergence of the SUAS – the study combines guiding elements of the structural organization of the State and the Brazilian political thinking in order to further understand the construction of a national system that organizes the National Social Welfare Policy (PNAS), and progresses, in alternate moments, through advancements, stagnation, and setbacks.

The objective being the guarantee of the non-contributory social protection to citizens and users through the provision of services and benefits, and the consolidation of a new pact of civility and democracy, the system faces a scenario of tension between the Fiscal State and the Social State: on one hand, the maintenance of the alienating reproductions of a neoliberal world, and, on the other hand, the construction of transforming possibilities that actualize the PNAS objectives, guidelines, and principles.

With interest in the system management, in the relationships established by the Federal Pact, and the fraying of the SUAS Enhancement Pact, the study proposes a different viewpoint focusing on the situation of Brazilian cities, having this reference as the territorial basis.

In the field of social protection, in this context, the study favors remarks regarding the issues related to the Basic Social Protection, along with the Social Welfare Reference Centers (CRAS), due to the need for and importance of unveiling the situations of lack of social protection experienced in Brazilian cities, and the initial offer of state public services, under a perspective of State accountability, rather than a privatizing situation of the Special Social Protection management.

Based on findings of social reproductions, or crossings, the thesis intends to instigate the readers towards a critical view on the SUAS emptying process in the present, as well as, its challenges and

possibilities of transformation, through public/state accountability and its ethics, so as to treat social protection as public policy and function as a driving spring for the articulation of the territories, alongside its citizens/users and the workers of the system.

Keywords: 1. Public Social Accountability. 2. Brazilian Unified System of Social Welfare. 3. Crossing. 4. Transverse. 5. Social Protection. 6. Guarantee of Rights. 7. Social Welfare Policy. 8. Social Assistance Surveillance. 9. Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura dos campos a serem analisados: do Estado brasileiro ao SUAS	19
Figura 2 – Foto do cortejo de José Martinez	47
Figura 3 – Foto do memorial aos heróis e heroínas da greve de 1917, no cemitério do Araçá	47
Figura 4 – Incidência de inscritos nas CAPs, distintos entre inscritos, aposentados e pensionistas, em 1930	49
Figura 5 – Incidência das CAPS, em 1945	50
Figura 6 – Processo de modelagem e simulação	56
Figura 7 – Linha do Tempo: caminhos percorridos pela Política de Assistência Social	98
Figura 8 – Destinação do orçamento federal em 2022	116
Figura 9 – Esquema para construção conceitual da responsabilidade social pública / estatal	133
Figura 10 - Implementação das políticas públicas, regras institucionais e o jogo político dela decorrentes	142
Figura 11 – Características do modelo da política de Assistência Social no Brasil	143
Figura 12 - Estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) definida na NOB-Suas (2012)	146
Figura 13 – Gestão organizacional da estrutura do Sistema Único de Assistência Social (Suas) definida na NOB-Suas/2012, horizontal, intersetorial e transversal	148
Figura 14 – Representação dos blocos de financiamento do Suas	186
Figura 15 – Serviços e programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	194
Figura 16 - Fluxograma simplificado da Vigilância Socioassistencial	295
Figura 17 - Capas da revista Congemas de 2019 e 2023	321
Figura 18 – Valor de repasse do orçamento federal para custeio de Serviços Socioassistenciais, por faixas familiares (referência de Dezembro/22)	328

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cálculo de conversão de moeda internacional (PPP) para moeda local (R\$)	131
Tabela 2 – Caracterização do órgão gestor por Região (2010/2019), com Secretarias Municipais Exclusivas da Assistência Social	358
Tabela 3 – Caracterização do órgão gestor por estados da federação (2010/2019), com Secretaria Exclusiva	358
Tabela 4 – Gestão conjunta ou subordinada da Política de Assistência Social, entre 2010-2022, por região	360
Tabela 5 – Caracterização do órgão gestor por por estados da federação (2010/2019), com gestão conjunta ou subordinada da Política de Assistência Social	360
Tabela 6 – Nomenclatura dos órgãos gestores, nos municípios brasileiros, que contêm as terminologias “Assistência Social” e/ou “Desenvolvimento Social”, na variação entre os anos de 2004 e 2022	172
Tabela 7 - Valores repassados pelo Governo Federal, cofinanciamento no Brasil (2016-2019)	193
Tabela 8 – Incidência da responsabilidade, nos municípios brasileiros, sobre a territorialização da lista de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, e envio aos Cras/Creas	201
Tabela 9 – Incidência de áreas constituídas como subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor, entre 2010-2022, em relação à Gestão do Cadastro Único e Programa Auxílio Brasil	203
Tabela 10 - Classificação dos municípios por porte populacional, conforme a PNAS/2004	206
Tabela 11 - Classificação dos municípios por porte populacional, conforme a PNAS/2004, comparando os dados dos Censos IBGE 2010 e 2022	207
Tabela 12 – Classificação dos municípios por porte populacional, por grandes regiões do país	209
Tabela 13 – Classificação e subclassificação em portes da população por municípios	210
Tabela 14 – Classificação e subclassificação em portes da população por municípios, com dados do CadÚnico e beneficiários do PBF3	211
Tabela 15 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2017.	218

Tabela 16 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2018.	219
Tabela 17 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2019.	220
Tabela 18 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2020.	220
Tabela 19 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2021.	221
Tabela 20 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2022.	222
Tabela 21 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2017.	223
Tabela 22 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2018.	224
Tabela 23 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2019.	224
Tabela 24 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2020.	225
Tabela 25 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2021.	226
Tabela 26 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2022.	226
Tabela 27 – Incidência da criação dos Conselhos de controle social, por regiões do país, entre 2010-2022	230
Tabela 28 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e região do país	232
Tabela 29 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e porte dos municípios	234
Tabela 30 – Incidência da criação dos Conselhos de Assistência Social, entre os anos de 2010 e 2014	235
Tabela 31 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, a partir de marcos da legislação da Política de Assistência Social, por ano de criação e região do país	237

Tabela 32 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Norte)	238
Tabela 33 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Nordeste)	238
Tabela 34 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Sul)	239
Tabela 35 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Sudeste)	239
Tabela 36 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Centro-Oeste)	239
Tabela 37 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e porte dos municípios	240
Tabela 38 – Incidência da participação na aprovação do Conselho de Assistência Social, entre 2010 e 2018	241
Tabela 39 – Incidência de acompanhamento das atualizações dos Planos Municipais de Assistência Social entre os anos de 2020 e 2022	242
Tabela 40 – Incidência da existência de Planos de Assistência Social entre os anos de 2010 e 2014	242
Tabela 41 – Incidência da existência de Planos de Assistência Social no ano de 2014, por unidades da federação	243
Tabela 42 – Incidência da atualização dos planos de assistência social, verificada no ano de 2015, por região do país	245
Tabela 43 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Norte	246
Tabela 44 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Nordeste	246
Tabela 45 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Sudeste	247
Tabela 46 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Sul	247
Tabela 47 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Centro-Oeste	247

Tabela 48 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada entre 2016-2018	248
Tabela 49 – Instituição do Plano Municipal de Assistência Social na Lei do Suas do município	249
Tabela 50 – Incidência da existência de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) entre os anos de 2010 e 2014	252
Tabela 51 – Incidência da existência de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), entre os anos de 2015 e 2019, dentro da organização do Suas municipal	253
Tabela 52 – Caracterização do ordenador de despesas do FMAS, entre os anos de 2010 e 2017, pelas regiões do país	254
Tabela 53 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) no ano de 2017	255
Tabela 54 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Norte	362
Tabela 55 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Nordeste	362
Tabela 56 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Centro-Oeste	363
Tabela 57 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Sudeste	364
Tabela 58 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Sul	364
Tabela 59 – Áreas constituídas como subdivisões administrativas (departamentos, gerências, coordenações etc.) na estrutura do órgão gestor, em relação a gestão orçamentário-financeira, entre 2010-2022	365
Tabela 60 – Criação de leis municipais do Suas, entre 2014 e 2022, por região do país	258
Tabela 61 – Criação de leis municipais do Suas, entre 2014 e 2022, por porte populacional	259
Tabela 62 – Ausência de legislação municipal regulamentadora do Suas, no ano de 2022, por municípios brasileiros de Portes Médio, Grande e Metrópoles	367
Tabela 63 – Criação de leis municipais do Suas, entre 2014 e 2022, por porte populacional e população representada	261
Tabela 64 – Conteúdo das leis municipais (por tópicos), no ano de 2019, por região	264

Tabela 65 – Incidência longitudinal da implantação de Cras e na cobertura dos municípios, com % de aumento, de 2003 a 2022	270
Tabela 66 – Incidência longitudinal da implantação dos Cras, de 2003 a 2022, por região do país	271
Tabela 67 – Incidência longitudinal de Cras, de 2003 a 2022, nos municípios brasileiros, por região do país	272
Tabela 68 – Municípios que nunca registraram a existência de CRAS, entre ao anos de 2007 e 2022, com incidência de pessoas/famílias no CadÚnico e beneficiários do PBF3	274
Tabela 69 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com <i>per capita</i> de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social.	276
Tabela 70 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com <i>per capita</i> de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Pequeno Porte I	278
Tabela 71 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com <i>per capita</i> de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Pequeno Porte II	279
Tabela 72 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com <i>per capita</i> de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Porte Médio	280
Tabela 73 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com <i>per capita</i> de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Porte Grande	281
Tabela 74 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com <i>per capita</i> de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Porte Metrópole	281

Tabela 75 – Incidência de atividades de avaliação e monitoramento dos serviços prestados pela rede socioassistencial, entre os anos de 2020 a 2022.	285
Tabela 76 – Situação cadastral das OSC junto ao CNEAS, por região	291
Tabela 77 – Situação cadastral das OSC junto ao CNEAS, por UF	292
Tabela 78 – Situação cadastral das OSC junto ao CNEAS, por status “concluído” e porte populacional	293
Tabela 79 – Pessoas inseridas no CadÚnico, nos anos de 2022 e 2023, com comparativo da população conforme Censo do IBGE	301
Tabela 80 – Incidência de Vigilância Socioassistencial (inclusive áreas de monitoramento), nos municípios brasileiros, no período de 2010-2022	303
Tabela 81 – Incidência de Vigilância Socioassistencial (inclusive áreas de monitoramento), nos municípios brasileiros, no período de 2010-2022, por porte populacional	304
Tabela 82 – Incidência da existência de Planos de Assistência Social no ano de 2014, por porte de municípios.	308
Tabela 83 – Incidência das ações de capacitação com participação dos municípios, nos anos de 2011-2022, por grandes regiões do país	311
Tabela 84 – Incidência das ações de capacitação com participação dos municípios, nos anos de 2011-2022, por portes dos municípios	312
Tabela 85 – Incidência da existência de Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores(as) do Suas, nos anos de 2011-2022, por grandes regiões do país	314
Tabela 86 – Incidência da existência de Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores(as) do Suas, nos anos de 2011-2022, por portes dos municípios	315
Tabela 87 – Incidência da participação dos municípios nas reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB)	317
Tabela 1 (QUADRO 4) – Relação de crianças beneficiárias <i>versus</i> cadastradas no CadÚnico, folha de pagamento de novembro/2023, na faixa etária entre 0 a 6 anos	111
Tabela 2 (QUADRO 4) – Relação de crianças e adolescentes beneficiários/as <i>versus</i> cadastrados/as no CadÚnico, folha de pagamento de novembro/2023, nas faixas etárias de 7 a 24 anos	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da gestão compartilhada nas regiões brasileiras	167
Gráfico 2 - Evolução da gestão subordinada nas regiões brasileiras	167
Gráfico 3 – Gastos na Assistência Social: União, estados e municípios – 2002-2009	190
Gráfico 4 – Valores repassados pelo Governo Federal, cofinanciamento no Brasil (2016-2019)	193
Gráfico 5 – Incidência longitudinal da implantação dos CRAS no Brasil (2003/2022)	271
Gráfico 6 – Incidência longitudinal da implantação dos CRAS no Brasil, apresentados por Regiões (2003/2022)	272
Gráfico 7 – Incidência longitudinal da presença de CRAS, por municípios atendidos e Regiões do país (2007/2022)	273
Gráfico 8 – Relação das pessoas inseridas no CadÚnico e o percentual da população brasileira	300
Gráfico 9 – Demonstração da participação dos municípios nas reuniões da CIB	318
Gráfico 1 (QUADRO 4) - Proporção de extremamente pobres e pobres, por linhas definidas pelo Banco Mundial - Brasil - 2012-2022	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Denominação dada ao Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra)
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAAE	Certificado de Apresentação de Apreciação Ética
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CapacitaSUAS	Capacitação dos Trabalhadores do Suas
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEDEPE	Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CEME	Central de Medicamentos
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSaúde	Comissão de Saúde do Congresso Nacional
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família do Congresso Nacional
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOL	Economia Solidária

ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social
FTAS	Fundação Tide Setúbal
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índices de Gestão Descentralizada
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
LA	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de Liberdade Assistida (LA)
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)
MAS	Ministério de Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
Neppos/UnB	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da Universidade de Brasília
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social
NGP	Nova Gestão Pública
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
PAEFI	
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PETI	Serviço Socioeducativo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS/2004	Política Nacional de Assistência Social
PNEP	Política Nacional de Educação Permanente do Suas
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPGSS	Programa de Pós graduação em Serviço Social
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PSC	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PTRC	Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RBRB	Associação Rede Brasileira de Renda Básica
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos
SEMADS	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SM	Salário Mínimo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
VISDATA	Visualizador de Dados Sociais

Sumário

1. Introdução	1
1.1 De onde venho	1
1.2 Sobre responsabilidade, Estado e garantia de direitos no Suas	7
1.3 Percurso teórico-metodológico	14
1.3.2 O objeto definidor da pesquisa: os caminhos da tese	28
2. As partes e os capítulos	39
Parte 1 - Transformação social com base no conhecimento:	42
Capítulo 1 – 100 anos da Previdência Social no Brasil	43
1.1 Contexto anterior à criação das CAPs – 100 anos da Greve Geral de 1917	45
1.2 A reestruturação a partir de 1930 e as características do sistema brasileiro	48
1.3 Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Sistema Nacional de Assistência Social (Sinpas)	52
1.4 Política de direitos: a transição para um sistema de “seguridade social”, entre Bismarck e Beveridge	57
1.5 Ajuste neoliberal da década de 1980	59
Capítulo 2 – A política de Assistência Social na Constituição Federal de 1988: um caminho no campo da transformação social, de encontro com a civilidade	65
2.1 Concepção da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)	75
2.1.1 10 anos da Loas (2003)	92
2.1.2 20 anos da Loas (2013)	94
2.1.3 30 anos da Loas (2023)	96
Parte 2 – Estado brasileiro: responsabilidade, proteção e o Sistema Único de Assistência Social (Suas)	102
Capítulo 3 – Estado brasileiro: ambiente de tensão entre a proteção social, a caridade e a filantropia	103
3.1 Proteção social e a primazia estatal no Suas	109
Capítulo 4 – A responsabilidade na coisa pública: ética e conceito	123
4.1 Um conceito de Responsabilidade Social	130
Parte 3 – Reprodução social e dominação: atravessamentos no Suas, possibilidades de mudanças	139
Capítulo 5 – O Suas, sistema organizativo da PNAS/2004: direito do cidadão, dever do Estado, em ambiente de atravessamentos	141
5.1 Diretrizes do Suas	143
5.1.1 Primazia da responsabilidade do Estado	151
5.1.2 Descentralização político-administrativa e comando único	176
5.1.3 Financiamento	184
5.1.4 Matricialidade familiar	195

5.1.5	Territorialização.....	204
5.1.6	Fortalecimento da democracia	212
5.1.7	Controle Social e participação popular	214
Capítulo 6 – Responsabilidade social pública, enquanto campo de possibilidades de transformações das realidades vividas: o chão pisado como origem.		229
6.1	A base para a formação do Suas nos territórios: Conselho, Plano e Fundo	229
6.2	O sistema e o ente federado municipal: uma estruturação heterogênea	257
6.3	Vigilância Socioassistencial: função e processo.	293
Atravessamentos e transversalidades na responsabilidade social pública no Suas		322
Referências		341
Anexos		357
Anexo A – Tabelas		357
Anexo B – Roteiro das Entrevistas		375
Anexo C - Categorização das Entrevistas.....		379

1. Introdução

1.1 De onde venho

Eis o desafio: se é verdade que as resistências são internas e intrínsecas aos jogos de poder, elas não são suficientes, como bem nota Chevallier, para dar conta desse “terreno incerto das batalhas” e nesse caso resta ainda entender – e seguir seus traços – as ressonâncias, as transversalidades, do modo como essas resistências se comunicam com essas “forças de baixo”, essa movimentação conflituosa e incerta e imprevisível que transborda dos dispositivos de poder. (Telles, 2017, p.17)

Sou filho de uma costureira e um representante comercial; neto também de uma costureira e uma “gestora do lar”, de um sapateiro e um ferroviário. O quarto irmão de uma família de cinco filhos – e o único homem, nascido em Rio Claro, interior do Estado de São Paulo, prematuro de 6 meses. Vivendo majoritariamente no interior de São Paulo, minha trajetória pessoal tem a marca conservadora do estado paulista. Terra de bandeirantes, coronéis, café e escravidão, imigrantes e profundas desigualdades sociais acomodadas em algum vagão da “locomotiva” da nação.

Dentro deste campo de atuação, a busca pela formação técnica foi se direcionando especificamente para a gestão da Política de Assistência Social. A aproximação com essa política, de primazia e responsabilidade do Estado, deveu-se basicamente a duas questões inquietantes: a primeira diz respeito à percepção da profunda desigualdade social no país e à forma pela qual essa situação estruturante afeta a vida cotidiana de milhares de pessoas e, a segunda questão, a incapacidade de enfrentamento e resolução dessas demandas latentes, históricas e complexas, por parte do Estado brasileiro, ao longo de décadas.

Não tendo formação em Serviço Social, passei a pesquisar, por conta própria, a contextualização histórica da Assistência Social no Brasil; a construção da política, e as ferramentas de gestão disponíveis. Era necessário compreender os conceitos dessa política pública, e de que forma estava sendo tratada, acertadamente, ou não, nesses cenários de desigualdades sociais, bem como delimitar os seus campos legítimos de atuação.

Meus estudos orientaram-se, de certa forma, dentro da gestão da Política de Assistência Social, pelas áreas do planejamento estratégico e pela Vigilância Socioassistencial.

No ano de 2003, fui eleito conselheiro tutelar (reeleito em 2006), antes da minha graduação, e creio que seja de relevância essa menção. O trabalho no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) demonstrou claramente as dificuldades do Estado em promover a execução dos direitos garantidos na norma, bem como uma falta de compreensão geral (dos agentes públicos

do Estado, das famílias, da sociedade e das próprias crianças e dos/as adolescentes) da relevância da Doutrina de Proteção Integral *versus* a Doutrina da Situação Irregular. Diante desse quadro, atuar estritamente em conformidade com a natureza desse órgão, expressamente apresentada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), era imperativo.

Segundo (Kaminski, 2001, p.1), em seu artigo intitulado “*Conselho Tutelar: dez anos de experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes*”, o conselheiro tutelar não deve atuar eminentemente de forma técnica, para enfrentar questões técnicas, e, sim, essencialmente político, para enfrentar questões políticas, e ser um mobilizador, articulador, e verdadeiro “conselheiro”, que toma as decisões em conselho e com fundamento em sua representação e em seus saberes popular e comunitário. Guardadas as proporções e os contextos, é o recado que deve ser dado aos “técnicos” do Suas.

Ao “tomar pé” de uma realidade bem próxima da minha casa, porém, muito distante da minha realidade, foram se desnudando grandes abismos sociais, com suas profundas desigualdades e, de certa forma, se mostrando a inoperância de um Estado míope, muito distante do reconhecimento e da ampliação de direitos sociais.

Naquela ocasião, o locus de encaminhamento e articulação estratégica da maior parte das demandas de desproteções sociais de crianças, adolescentes e suas famílias, passava obrigatoriamente pela Política de Assistência Social, quer fosse pela referência administrativa ao seu órgão gestor, pela aproximação com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), ou no limite pelo desconhecimento das desproteções afetas a essa política, em um momento de construção e afirmação da própria política.

No aniversário de 10 anos da menina Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), a Política de Assistência Social entrava nesse percurso de forma intensa.

Na época da graduação, atuei na gestão municipal da Assistência Social no município de Rio Claro. No início, na Chefia de Gabinete da Secretaria de Ação Social (que mais tarde passou a ser chamada de Secretaria de Desenvolvimento Social) e, posteriormente, na reorganização do Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal, na gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e, por fim, assumindo a Diretoria de Desenvolvimento Social.

Para a compreensão do funcionamento interno da máquina pública e suas características, tomei como referência a reflexão sobre os projetos de governo apresentados, sua capacidade de operacionalização

e a capacidade de governabilidade apresentada pelo sistema social, sobretudo pós 2002, no âmbito federal.

Em relação ao CadÚnico, naquele momento, partia da crença de que se tratava de uma poderosa ferramenta de caracterização socioeconômica e de critério para adesão aos demais programas sociais e, nesse sentido, merecia melhor atenção – e para lá fui eu. Quanto ao PBF, como se tratava de um programa social – de importâncias política e estratégica, com forte atuação de municípios, percebemos que sua gestão também merecia atenção – e lá fui eu de novo: organização das demandas locais; atualizações cadastrais; gestão de condicionalidades; busca ativa; interface com o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)... Nesse período, a menina Loas já era adolescente, com seus 16 anos.

Paralelamente a essas duas grandes questões, trabalhei na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e de Economia Solidária (ECOSOL), alocadas no “desenvolvimento social”. Já graduado, no município de Jundiaí, na gestão da Assistência Social, além dos temas citados, coordenei as ações da Vigilância Socioassistencial e de Planejamento da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Semads). Nesse período, a Loas já era uma mulher, com 23 anos.

Em ambas as experiências, tive a oportunidade de participar de diversos conselhos de políticas públicas. E, entre uma experiência e outra, participei de vários cursos, palestras, encontros, seminários, conferências, assessorias – seja na condição de ouvinte, em alguns casos, ou como debatedor.

Graduado em Gestão Pública, pela Universidade Metodista de São Paulo – com muita insistência de minha família e esposa, para que concluísse o curso, pautei o desenvolvimento dos meus trabalhos acadêmicos na pesquisa e na reflexão de temas como a intersectorialidade das políticas públicas, com ênfase em Assistência Social – e nos dados e nas informações que essa política produz; no reconhecimento da importância da participação popular na gestão e no controle social; considerando as características específicas dos territórios; e como o desenvolvimento de planos estratégicos participativos contribui efetivamente para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, ao passo que possibilita a garantia de direitos e a oferta de serviços de qualidade.

Os estudos desenvolvidos nesse momento ratificavam um caminho para compreender a concepção da administração pública brasileira e a sua relação com a gestão da Política de Assistência Social. Alguns pontos ficariam marcados e foram importantes para a ponderação de diversas ações nessa

área, como as questões sobre a intersetorialidade; da gestão de sistemas e da informação; da importância das pessoas nos processos de construção da política e no seu controle efetivo; nas dinâmicas e características territoriais; no planejamento estratégico; na garantia de direitos; e na oferta de serviços de qualidade à população. Os itinerários de vida, acadêmico e profissional, já delineavam meu objeto de estudo, sem que eu soubesse – aliás, sequer imaginasse.

O ingresso na PPGSS da PUC-SP representa a consolidação desse caminho percorrido. Sonho difícil de ser concretizado para a classe trabalhadora, o mestrado foi uma etapa consagrada desses passos.

Essa história, já contada em diversos momentos, requer a pontuação de que a busca pelo conhecimento, tanto em relação à base conceitual orientadora das práticas do Serviço Social, como do entendimento da Política de Assistência Social, me fez chegar até as portas da PUC-SP.

Em minha trajetória profissional, sempre estiveram presentes, nas minhas leituras, a produção acadêmica das professoras “puquianas” – sobretudo no que diz respeito à concepção e história da assistência e da seguridade social no Brasil; proteção social e garantia de direitos; as questões éticas envolvidas na atuação profissional dos assistentes sociais, seu papel e suas dimensões, bem como as questões que envolviam o olhar sobre o território vivido, sobre a utilização das ferramentas de gestão do Suas, a produção e criação de indicadores sociais.

Devido à contratação da Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (Cedepe) – PUC-SP, feita pela Prefeitura de Jundiaí, onde eu atuava na gestão da Semads, que tive contatos com o Prof. Ademir Alves da Silva, a Profa. Raquel Raichelis Degenszajn e sua equipe. Nesse contexto, de certa feita, a Profa. Raquel, de forma muito didática e atenciosa, me explicou todo o processo de ingresso na pós-graduação da PUC-SP. Aquela conversa, de verdade, me encorajou!

Penso que foi nos corredores da PUC-SP que o amadurecimento acadêmico se deu. Abro aqui um parêntese de três passagens importantes, nessa trajetória puquiana – sem desmerecimento das demais, obviamente. No meu ingresso no mestrado, jamais pensei que minha entrevista fosse feita pela Profa. Dirce Koga, aliás, naquele momento, não achava nada, nem a sala do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP. Quando me deparei com a Profa. Dirce, confirmando que seria com ela que deveria tratar do meu projeto, fiquei tão nervoso que não consegui dizer absolutamente nada – foi a sua paciência oriental que me salvou naquele momento.

Aquele encontro selou o início de uma parceria que alcançou seu auge na defesa do mestrado, sob sua orientação. Se a primeira passagem se relaciona com o ingresso, a segunda dialoga com a

materialização do mestrado, em si: ou seja, tinha sido aprovado no mestrado em Serviço Social da PUC-SP e já tinha feito a matrícula. O primeiro encontro em sala de aula – com a Profa. Dra. Aldaíza Sposati – também foi de igual emoção, pois jamais pensara em estar com tamanha referência da política nacional, na minha frente, tão pertinho... A vida nos reservava outras caminhadas, que foram reveladas com o tempo – naquele momento, somente lágrimas de emoção.

E, por fim, no final do processo de construção da minha dissertação, já convivía, de certa forma, com o problema de saúde que acometera a Profa. Dirce Koga – o que, na minha banca de qualificação, ficara evidente. Naquele momento – fundamentalmente na qualificação, uma figura muito importante para o processo de conclusão da escrita da dissertação foi a Profa. Dra. Carola Arregui, que contribuiu e muito com a “qualificação” da ideia apresentada – não somente ao longo do curso de sua disciplina, mas como, naquele dia importante, a Profa. Carola me salvou, na verdade...

A trajetória, no mestrado da PUC-SP, proporcionou-me contatos com docentes admiráveis, como as Profas. Dras. Raquel Raichelis Degenszajn; Maria Carmelita Yazbek; Maria Lucia Barroco; e Carola C. Arregui. Devido à minha trajetória e formação, a relação acadêmica baseou-se em duas professoras importantes para a minha formação, a Profa. Dra. Aldaíza Oliveira Sposati e a Profa. Dra. Dirce Harue Ueno Koga.

A convivência com a professora Aldaíza Sposati foi importante, em algumas dimensões: primeiramente, acadêmica, por causa das disciplinas ofertadas – que, no meu caso, sempre dialogaram com a “questão pública”, e foram de fundamental importância para a compreensão da proteção social, da garantia de direitos e do papel do Estado brasileiro na condução da política; a segunda, relaciona-se com o “ato de pesquisar”.

Atuar no Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da PUC-SP, certamente, me colocou em outro patamar daquilo que se pensa ser um “pesquisador” – confesso que não foi de todo fácil, mas, depois do tempo passado, fica a imensa gratidão pelas produções desenvolvidas e aos ensinamentos adquiridos. A terceira dimensão é a de “orientadora”, cujo processo de construção é conjunto, coletivo, dialogado e de provocação de muita reflexão, debate e estudos. A última dimensão é extramuros puquianos; é de ação política; de militância da Política de Assistência Social, com os trabalhadores, os poderes constituídos – numa vigilância incessante. Poder contar com a Profa. Aldaíza foi fundamental! Minha imensa gratidão!

Mexer com essas memórias sempre é, para mim, muito emocionante. Aqui em casa, homem chora... (risos) e pode chorar quanto quiser.

É que, por fim, preciso falar da Profa. Dra. Dirce Koga.

Minha recepção, o acompanhamento, aconselhamento, a orientação, foram marcadas pela forte presença da Profa. Dirce – minha professora e orientadora de mestrado. Figura sem igual, de profunda sensibilidade, atenta e atuante nas questões importantes dos desdobramentos da vida cotidiana em um chão pisado, real, dentro de um território com todas as suas características complexas, seus problemas e suas potencialidades, com o intuito de promover o desenvolvimento de estratégias públicas, específicas, com a participação dos sujeitos viventes, que contribuem para a construção de possibilidades locais.

Generosa na escrita conjunta, atenta e atuante nos *e-mails* e na prontidão das respostas, cujo diálogo foi a base desse caminhar.

Foi uma bela jornada, professora! Muita gratidão, onde quer que você esteja!

Dirce Koga, presente!

1.2 Sobre responsabilidade, Estado e garantia de direitos no Suas

É sobre responsabilidade.

É sobre responsabilidade social.

É sobre responsabilidade social pública.

É sobre o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

É sobre proteção social e garantia de direitos.

É sobre a gestão de políticas públicas em sistemas.

É sobre a relação perversa entre o Estado Social e o Estado Fiscal.

É sobre a reflexão das possibilidades de alteração das realidades vividas.

É, essencialmente, sobre a dignidade no trato aos/às cidadãos/ãs usuários/as.

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Palmas.) A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. (Palmas.) (Guimarães, 1988, p.1).

O país olharia o seu povo como cidadãos. Do recém-nascido ao idoso, do pobre ao rico, do sertanejo ao urbano, de norte a sul, de leste a oeste, na busca de seu encontro consigo mesmo, na formação de um estado nação. Em certa medida, a ideia de “uma totalidade diversa, estranha, alheias as partes, que permanecem fragmentadas, dissociadas, reiterando-se aqui ou lá, ontem ou hoje, como que extraviadas, em busca de seu lugar”, como apontava o sociólogo Octávio Ianni, em seu livro “A ideia de Brasil moderno¹” (Ianni, 1992, p.176), estaria fadada ao passado.

E por que evocar o conceito da cidadania para abraçar o povo brasileiro? É que a cidadania é um elo crucial dessa história, pois diz respeito a como o cidadão aparece ou não aparece na fisionomia da nação. Portanto, o caminho já havia sido apontado por Ulysses Guimarães, em seu célebre discurso, quando da promulgação da Carta Magna, conteúdo marcado pelas possibilidades e esperanças de um novo Brasil, pós ditadura militar. O discurso de Ulysses, por sua atualidade e potência, sem a pretensão de revisionismo, ou profundas avaliações e juízos, nos acompanhará ao longo de todos os capítulos.

Para o desenvolvimento deste estudo, tratamos, como marco temporal inicial, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), se encaminhando em direção à

¹ Nesta obra, Ianni nos traz a reflexão de como o Brasil tem se comportado ao longo de sua história, no reconhecimento fragmentado de sua cultura, sua raça, seu povo, apontado relações sempre antagônicas para as questões nacionais, na articulação Estado e Sociedade Civil – como a possibilidade e a impossibilidade da formação do estado-nação; a revolução e as reformas, a democracia e as ditaduras.

edição da Loas, em 1993, ou seja, a caracterização da responsabilidade social em detrimento da responsabilidade fiscal, no Suas e suas situações inviabilizadoras, tem esse recorte temporal, até a edição da chamada “Lei do Suas”, no ano de 2011. Evidentemente, não perdendo de vista o processo histórico anterior à CF/1988, cuja importância para a concretização do Suas, semelhanças e diferenças, vão ser tratadas quando do encontro com a comemoração dos 100 anos da Previdência Social no Brasil.

Em fase de consolidação deste estudo, recebo um presente da Profa. Dra. Aldaíza Sposati: o livro de Ana Maria Franchi Pincolini – “A menina Loas teve um filho”. A capa, com um belo rapaz negro, de sorriso largo, além de trazer uma mensagem sobre aqueles jovens, citados no interior da obra, que não tiveram a oportunidade de chegar aos 18 anos, tendo suas vidas interrompidas, pois “acabaram morrendo na guerra do tráfico, sem outras oportunidades, vivendo uma ilusão de enriquecimento rápido”, cujos números se amontoam no extermínio da juventude negra e periférica² inova na mudança do gênero: o Suas é um menino! Um livro que merece a nossa leitura:

Para alguns, o Suas é um jovem invisível e desconhecido. Para outros, é muito visado e tem que provar isso e aquilo para ser respeitado. Assim como muitos jovens da periferia, o Suas chega aos 18 anos tendo sido ameaçado várias vezes na vida. Seguidamente, é confundido e abordado por engano, colocado contra a parede com as mãos para cima. Acontece, ainda, ser convocado para responder por assuntos que são de responsabilidade do avô, o Estado Brasileiro, ou decorrentes das decisões desse mesmo senhor. Algumas vezes o Suas é acusado e humilhado, tratado como se não tivesse um saber ou personalidade própria e devesse simplesmente obedecer e ficar calado. Assim como a mãe, o Suas sofre cobranças do sistema de justiça, tanto que vive indo no Fórum se explicar. Infelizmente, muitos órgãos importantes ainda desconhecem as funções da Assistência Social e as competências de seu filho, o Suas (Pincolini, 2023, p. 33).

O jovem Suas, filho da Loas, com o Controle Social – seguindo a orientação de Ana Pincolini, assume responsabilidades de seu avô, o Estado brasileiro, que tem dificuldades em aceitar o neto. É esse avô que, “no seu funcionamento psíquico e no seu círculo de relacionamentos, habita diferentes grupos de interesses difusos, de forma que cada decisão do Estado Brasileiro é como se fosse uma gigantesca mesa de negociação (e, dependendo da situação, demora anos para ser tomada)”.(Pincolini, 2023, p.25)

² Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2022, foram registradas 47.508 mortes violentas intencionais, no país. Quando resultantes de intervenção policial, 99,2% são homens, 83,1% negros e 75% com idades entre 12 e 29 anos. Em 2021, a quantidade de presos era de 820.689 e subiu para 832.295 no ano passado. Dos encarcerados, 43,1% têm até 29 anos e 68,2% são negros. A estes somam-se os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio fechado que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, eram 13.684 em 2021 — 95,5% meninos. (Disponível em: <https://perro.com.br/por-um-pacto-em-defesa-da-juventude-preta-pobre-e-periferica/#:~:text=Segundo%20o%20F%C3%B3rum%20Brasileiro%20de,entre%2012%20e%2029%20anos>). Acesso em: 9 dez. 2023.

Tratar da responsabilidade social pública, nada mais é, do que cobrar desse avô, o seu papel em relação ao Suas – seu neto; sua filha, a Loas; e seu genro, o Controle Social, dentro dos parâmetros das normas constitucionais, nada mais que isso. Que os direitos sejam garantidos em todo o território nacional, com a materialização da oferta de serviços socioassistenciais, permanentes, sistemáticos e de qualidade.

A responsabilidade, dentro do campo “feminino”, segundo o Dicionário Aurélio³:

Significado de Responsabilidade - substantivo feminino

Dever de responder pelo próprio comportamento, pelas ações de outras pessoas ou instituições; obrigação: é responsabilidade do Estado garantir condições de sobrevivência a todas as pessoas.

[Por Extensão] Comportamento da pessoa sensata; sensatez.

Natureza ou condição de responsável, de quem assume e cumpre suas obrigações.

Qualidade de quem presta contas às autoridades: responsabilidade fiscal.

[Jurídico] Obrigação jurídica que resulta do desrespeito de algum direito.

Talvez aparentemente, é simples a compreensão de que se trata de dever do estado a obrigação pela garantia do direito social, o que aproxima essa responsabilidade do “social”. Ledo engano! O próprio dicionário cita, “por extensão”, que a prestação de contas feita pelas autoridades se trata da responsabilidade fiscal. Não que o significado e a apresentação estejam incorretos, trata-se da abordagem predominante na cultura gerencialista, neoliberal: o fiscal em detrimento do social. É como se a responsabilidade social não fosse campo de prestação de contas para as autoridades, uma terra de ninguém, sem regras, um ralo para a destinação do dinheiro público: “Qualidade de quem presta contas às autoridades: responsabilidade social”. Ao invés do apresentado originalmente pelo Dicionário, se assim fosse, haveria algo errado? A responsabilidade social também carece de transparência, prestação de contas, boa gestão etc.

Essa verificação atinge em cheio os territórios vividos, e impacta a relação entre os entes da Federação dentro do Suas, um sistema único. A proposta municipalista da CF/88, que torna o município uma unidade federativa, traz consigo o entendimento da proximidade dos/as cidadãos/ãs usuários/as, inclusive os/as jovens:

Essa leitura dos governos locais é muito influenciada normativamente pelos aspectos que destacam as suas virtudes no bojo das reformas do Estado ocorridas em vários países, sobretudo orientadas pela descentralização de responsabilidades. Assim, para essa visão, corpos locais respondem com mais rapidez às demandas dos cidadãos, a alocação de recursos

³ Dicionário *On-line* de Português. (Disponível em: <https://www.dicio.com.br/responsabilidade/>. Acesso em: 9 dez. 2023).

é mais eficiente, incentivam a sociedade a fiscalizar e controlar os gastos públicos e estimulam a participação da sociedade nas políticas públicas. Esta perspectiva que defende que os governos locais são essenciais para os cidadãos desenvolverem um senso de “propriedade” e responsabilidade cívica ao se tornarem partes interessadas no monitoramento dos resultados das políticas públicas (Grin; Abrucio, 2019, p. 16, grifo original).

Esse avô, o Estado brasileiro, na sua estrutura complexa, comporta-se de forma diferente, a depender de vários fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, mas também de qual território se manifesta (território, com suas peculiaridades, contido dentro de um município, um ente federado). Na obra *“Governos locais: uma leitura introdutória”*, Grin e Abrucio chamam a atenção para temas que se relacionam com a governança local, ou seja, a responsabilização social pública, que ocorre no município, mas decorre do Pacto Federativo brasileiro, e da configuração do próprio sistema⁴.

Essa caracterização dos governos locais guarda relação com as combinações de autonomia entre os entes federados; entre o centralismo e o localismo; em municípios governados por prefeitos eleitos e Câmaras Municipais com milhares de vereadores e com as transferências intergovernamentais, dado que Federações tendem a ter localidades com maior parcela de gastos públicos sobre transferências de entes superiores de governo do que seus congêneres unitários. Esse labirinto de forças e relações representada nos municípios é uma das faces do Estado brasileiro.

Agora, essa proximidade, o senso de pertencimento e responsabilidade faz sentido, dentro de uma estrutura de manutenção da garantia dos direitos sociais, perene, ao longo do tempo – com possibilidade de canais de escuta dos/as cidadãos/ãs usuários/as, com processos transparentes da forma pela qual os direitos serão garantidos, com financiamento e controle social, etc., desde que as características do federalismo trino brasileiro tenham a garantia de funcionamento na sua totalidade, caso contrário, “atravessa o samba”.

Nessas relações institucional e territorial, segundo os ensinamentos do psicanalista e sociólogo argentino Gregório Baremlitt⁵, há de se estabelecer diferenciações entre instituições e

⁴ “A Loas, assentada no Pacto Federativo, com detalhamento das ações e atribuições nos “três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Loas e NOB, a partir das indicações e deliberações das conferências, dos conselhos e das comissões de gestão compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite - CIT e Bipartites –CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social” (Brasil, 2016, p.36). “Além do Pacto Federativo, o Suas se sustenta em mais 3 pilares: da gestão compartilhada, da qualificação do atendimento à população e da participação social” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 11).

⁵ Gregório Franklin Baremlitt é um psiquiatra nascido na Argentina, que migrou para o Brasil durante o regime da ditadura militar em seu país natal, na década de 1970. Introdutor da Esquizoanálise de Deleuze e Guattari, em países como o Brasil, a Argentina e o Uruguai, sua produção se estende a inúmeros campos: psicanálise; saúde mental; psicologia de grupos; análise institucional; socio análise; política; esquizoanálise; esquizodrama; etc., em que assume posturas transdisciplinares e inventivas. (Disponível em:

estabelecimentos; movimentos instituintes e instituídos; organizantes e organizados; função e funcionamento; que comporão atravessamentos e transversalidades dentro da gestão da política pública, afetando diretamente o papel da responsabilidade social pública, enquanto resultante da garantia ou não do direito social.

A Política de Assistência Social, nesse contexto, está concebida no campo de uma “instituição”, composta por leis, normas, portarias, que, em certa medida, prescrevem como a Assistência Social deve se portar na sociedade, instruindo a todos, do aspirante ao mais experimentado dos atores sociais, integrando-os nesse mesmo sistema e o materializando. Nesse patamar de grandeza, o Suas não pode e nem deve ser confundido como um local de entrega, de tratamento de urgências e emergências, como um estabelecimento.

Os estabelecimentos do Suas são as unidades estatais Cras e Creas, com seus papéis, muito bem definidos e orientados para a garantia das diretrizes e dos princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que também não configuram, como se ouve de forma mais “comum”, como um “equipamento” da Assistência Social – da mesma forma que a Educação é uma instituição e o seu estabelecimento é a escola, tratada simplesmente como “escola”, ninguém fala: “Vou levar meu/minha filho/filha no equipamento da política de Educação”. Esses estabelecimentos possuem uma função e mantêm um funcionamento.

Na medida em que as “utopias ativas”, ou seja, as metas e os objetivos, que orientam os processos sociais, no sentido do aperfeiçoamento da própria sociedade, estejam sendo impedidas, o movimento contrário, conservador e de reprodução, é chamado de atravessamento. Verifica-se, por consequência, que os estabelecimentos se renderam aos atravessamentos de funções no nível organizacional, impedindo o seu pleno funcionamento.

Nessa esteira, é que, compreender o papel do Estado brasileiro, avô do Suas, na garantia de proteção social e do desenvolvimento pleno da Política de Assistência Social – como determinado nas normas, possibilita aferir, dentro da relação estabelecida entre um estado fiscal e um estado social, os atravessamentos ponderáveis nessa questão, com ênfase, em relação ao Suas, no que tange à primazia estatal, sua conduta ética, e o conceito a ser trabalhado no interior da responsabilidade social pública.

Logo, o atravessamento, essa reprodução social capitalista, pode ser compreendido por aquilo que atravessa, nesse caso, no sentido da gíria popular de que impede, atrapalha; um grande desencontro;

uma desarmonia⁶; e não no significado do Dicionário Aurélio, que aponta ser o “ato ou efeito de atravessar, de passar através de; traspassamento”

[...] Dizem que o enredo desse ano / Vai lavar os desenganos, todo mundo vai gostar / E a gente sabe que a escola está devendo / Com a dívida crescendo sem saber como pagar / Nego já sambou de todo o jeito / E com certeza muita gente se cansou / Seu diretor, tenho direito de reclamar porque o samba atravessou (bis). (Atravessou – Paulinho da Viola).

Até mesmo: CENSURA: olhar (de) atravessado → olhar com hostilidade, desaprovação [orig.: vem da expressão culta e pouco usual olhar de través] ♦ Desde que o Governo anunciou a necessidade de se economizar energia, muita gente passou a olhar atravessado para o coitado do microcomputador. (www.terra.com.br/informatica/especial/apagao.htm. Acesso em: 2 abr. 2004), ou DESACORDO: estar atravessado na garganta → incomodar, não ser admitido, aceito [orig.: alusão àquilo que causa incômodo como se fosse um alimento que provoca engasgo] ♦ Para Roberto Carlos, o Mundial de 98 ainda está atravessado na garganta. (mundial2002.esportes.terra.com.br/noticia/0,4238,OI20775-EI206,00.html. Acesso em: 5 maio 2005) (Riva, 2009, p.123 e 138)

Em direção oposta, as possibilidades de busca da concretização das “utopias ativas”, de transformações sociais, podem ser reconhecidas nos momentos instituintes e organizantes: e são chamadas de transversalidades. Transversalidades, enquanto característica da disciplina que possibilita compreender outras, tendo em conta as relações estabelecidas entre elas, mesmo que em um cenário desfavorável, possuam a marca da exaustão das deliberações coletivas e a exclusividade do consenso, tornando a sua gestão coesa e homogênea.

A não compreensão desses passos metodológicos e conceituais transformam-se em um questionamento obsessivo cotidiano da “ética da *práxis*”; das estratégias e táticas externas; assim como das relações internas, de modo que essas se enrijecem estatutariamente, “assembleízam-se” deliberativamente ou = “vertiginizam-se” ativisticamente. O organograma e o fluxograma internos = “piramidalizam-se” e dispersam-se. O regime das alianças tende a uma regressão filiativa. Em resumo: “paranoidiza-se” a verticalidade, “perversifica-se” a horizontalidade e “extravia-se” a transversalidade (Barembritt, 2002, p.129).

Myrian Veras Baptista, assistente social, professora e pesquisadora, em seu artigo – base para a aula inicial do curso “A política nacional da assistência social: seu contexto e seus fundamentos” –, realizado na Veras Editora e Centro de Estudos, em 2011, reforça o conceito:

⁶ O ABC do Samba. (Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidade/glossario-do-samba>. Acesso em: 9 dez. 2023).

Um princípio norteador da construção de um sistema de garantia de direitos é a sua transversalidade. Seus diferentes aspectos são mutuamente relacionados, e as reflexões, os debates e as propostas de ações no sentido de garanti-los apenas alcançarão a eficácia pretendida se forem abordados integralmente de forma a fortalecer as iniciativas das suas diferentes dimensões (Baptista, 2012, p.188).

A não aceitação plena do Suas, pelo Estado brasileiro afeta diretamente a responsabilidade social pública; provoca situações inviabilizadoras do sistema; os processos horizontais e transversais dão lugar ao enrijecimento da verticalização do estado gerencial fiscal. O Estado, a depender da complexidade das situações que o envolve, assume ora posturas de avanço ora de estagnação ora de retrocessos, em relação às políticas sociais de garantia de direitos.

Ainda refletindo com Baremblytt, essa terminologia passa pela compreensão de que em todas as civilizações, nos conjuntos humanos, e na vida humana – em sentido amplo –, sempre haverá uma tendência na aquisição de características históricas que comprometem o cumprimento de seus objetivos mais nobres, de suas finalidades mais altas, colocados pelas sociedades à maneira de cada uma, que são chamadas de “utopias sociais”. Essas características impeditivas podem ser resumidas em três grandes situações viciosas conhecidas por todo mundo: os processos de exploração, dominação e mistificação (desinformação ou engano) (Baremblytt, 2002, p. 31).

Em síntese, a interpenetração da reprodução, na função, chama-se atravessamento. A interpenetração instituinte, produtiva, chama-se transversalidade, e se define também como uma dimensão da vida social e organizacional, que não se reduz à ordem hierárquica da verticalidade nem à ordem informal da horizontalidade. Os efeitos da transversalidade caracterizam-se por criar dispositivos que não respeitam os limites das unidades organizacionais formalmente constituídas, gerando, assim, movimentos e montagens alternativos, marginais e até clandestinos às estruturas oficiais e consagradas (Baremblytt, 2002, p. 34).

A disputa da mudança do perfil do Estado, portanto, carece da identificação consciente dos cenários de atravessamentos, e revela uma ação crítica potente e transformadora dos cenários vividos; uma consciência despertada pelo conhecimento.

Entre o nascimento da menina Loas, e de seu filho, o Suas, se considerada somente a produção oficial governamental (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, Escola Nacional de Administração Pública - Enap, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, etc.) de pesquisa; orientação; aprofundamento de conceitos; manuais e cartilhas; programas de capacitação; livros; artigos; documentos que se relacionam com a proteção social não contributiva; a efetivação de direitos; avaliação e o monitoramento dessa política

pública, da Política de Assistência Social, do Suas; produções próprias e com parcerias nacionais e internacionais, conclui-se que essa movimentação indica certamente um estágio de avanço na busca pela materialização do Suas e pela orientação sobre seu funcionamento.

Trata-se de uma quantidade expressiva de conteúdo específico⁷, disponibilizado para profissionais, gestores, pesquisadores, alunos, interessados, de maneira geral. Mesma análise que pode ser desenvolvida quanto à materialização do arcabouço normativo, que, de 1993 a 2011 – mesmo sob a égide de normativas infraconstitucionais –, produziu da Loas de 1993 à Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/Suas) de 2012, passando pela alteração da própria Loas, em 2011.

Os cuidados para com o Suas estão em curso! Uma força instituinte que vem consolidando a proteção social não contributiva no Brasil; ampliando a garantia de direitos sociais; positivando o determinado pela CF/1988. O funcionamento do Suas passa pela efetivação de momentos emancipatórios que materializem, no cotidiano dos municípios, o transcrito nas normativas, carregadas de uma tinta de luta, resistência de momentos instituintes e organizantes, como interpenetração organizacional na função da Política de Assistência Social.

A análise evidencia momentos de avanços (transversalidades ou transformações sociais) e de estagnação ou retrocessos (atravessamentos ou reprodução), na busca de compreender as possibilidades para a consolidação do sistema: uma estrutura organizativa da PNAS/2004, garantidora de direitos sociais ao/à cidadão/ã brasileiro/a.

Como ainda se diz: O Suas existe e resiste!

1.3 Percurso teórico-metodológico

Na pesquisa construímos perguntas porque problematizamos aquilo que aparece como naturalizado, porque sabemos que o cotidiano carrega dinâmicas e contradições que precisam ser compreendidas e explicadas. Interrogamos a realidade, tendo como pressupostos referências e princípios ético-políticos que nos mobilizam em torno de parâmetros analíticos e horizontes de intervenção, na direção de uma sociabilidade mais justa, mais igualitária. (Koga; Arregui, 2021, p.43)

⁷ Para exemplificar essa produção, podemos citar, somente nas estruturas oficiais do Governo Federal, as produções do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), de 2004 a 2023, chegam a 363 publicações (Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024). O IBGE conta com mais de 5 mil documentos relacionados com a Assistência Social; somente em sua biblioteca, constam 3.355 estudos. (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=assist%C3%A2ncia+social>. Acesso em: 12 jan. 2024). O Ipea acrescenta mais 301 estudos sobre “Assistência Social”. (Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?searchword=assist%C3%A2ncia+social&ordering=category&searchphrase=all&Itemid=32&option=com_search. Acesso em: 12 jan. 2024).

Quando ingressei no doutorado, havia acabado de concluir o mestrado, no ano de 2019. Sob o título “O (não) lugar do planejamento na política de Assistência Social”, e orientado pela Profa. Dra. Dirce Koga, havia produzido uma reflexão crítica a respeito da forma pela qual o ato de planejar; a construção do pensamento planejador, suas ferramentas; bem como as metodologias disponíveis para o desenvolvimento de tal tarefa, se dariam no interior da gestão do Suas. Esse momento permitiu a indicação da metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus⁸, em que o autor revela a inadequação da utilização do planejamento normativo tradicional pelos gestores públicos – atores que executam e planejam suas jogadas no campo da política.

Afirma, ainda, que, com um projeto de governo (propostas de meios e objetivos que alterem determinada situação); da sua capacidade e/ou habilidade na sua condução; da perícia para superar as dificuldades que se apresentam, com base no desejo de alteração da realidade; e da governabilidade do sistema, que acaba por expressar a dificuldade da proposta, ou seja, o caminho a ser seguido, em função da aceitação ou não da ação desenvolvida, e a capacidade dos atores envolvidos em absorver essas demandas de “fora para dentro”, e de “dentro para dentro”, e de “dentro para fora”, constata-se a possibilidade da predição do plano com o tempo, e a permanente alteração deste, através da sua avaliação e monitoramentos coletivos. Matus, também desenvolve sua crítica dentro de um contexto gerencialista de Estado, sobretudo, após a crise do petróleo de 1973.

A conclusão dessa etapa, nos trouxe a inspiração de que:

Ao evocar o conceito de (não) lugar, trabalha-se na perspectiva das “presenças frias” como “ausências” [...] sugere trabalhar com situações de ausência de qualquer tipo de significação histórica, lugares de todos e de ninguém – não relacional, não identitário e não histórico. “Presença fria”, no sentido de apontar as estruturas e condições constituintes do planejamento, da gestão pública e da política de Assistência Social que se encontram em situação de proximidade, de dependência ou até mesmo de interdependência, identificadas nas normas burocráticas do Estado e nas suas concepções históricas, que acabam por não representar a tensão necessária para a consolidação da gestão da política de Assistência Social (Meira, 2019, p. 72, grifos originais).

Logo, esse “não lugar” do planejamento, não significa, portanto, sua falta de lugar. As diversas formas de apresentar a elaboração e execução de planos, se efetivos ou não, caracterizam um lugar; a atuação de seus agentes está dimensionada em um lugar. Depois de pronto, o plano vai para outro lugar: a estante ou a gaveta.

⁸ Carlos Matus nasceu no Chile, em 1931. Formou-se, em 1955, na Escola de Economia da Universidade do Chile; fez pós-graduação em Harvard, nos Estados Unidos da América (EUA). Desempenhou altas funções como ministro da Fazenda; presidente do Banco Central; e ministro da Economia, do Governo do Presidente Salvador Allende, entre 1970 e 1973 (Meira, 2019, p. 25).

Desse primeiro estudo, o projeto para o doutorado estendia-se dentro dessa seara, como uma proposta de seu “reconhecimento e revisitação”. Porém, após algumas reflexões, sob orientação da Profa. Dra. Aldaíza Sposati, colocamos em questão a própria conclusão advinda do desenvolvimento da dissertação de mestrado: se “o lugar do planejamento é de constante tensão e a forma como os marcos regulatórios o apresentam, não dão conta de elucidar o ‘processo do planejamento’, a fim de alterar a cultura do imediatismo, da ação emergencial” (Meira, 2019, p. 110), o objeto de pesquisa não se resumia ao planejamento em si, mas em um processo anterior.

Ainda nessa reflexão, surgiram questões, por exemplo, sobre se ainda era pertinente pensar na apresentação de uma metodologia tão específica, no caso o PES, para inserir em um sistema nacional, como o Suas. Surgiu a questão de que, se havia uma situação carente de debate, investigação, problematização e o apontamento de soluções, seria o papel desempenhado pelo Estado na gestão do Suas, no sentido de que “desse conta” não só dos objetivos respectivos de sua gestão sistêmica, mas, por consequência, dos objetivos da Política de Assistência Social, todos estabelecidos na Loas (Brasil, 2016).

O estudo das normativas, dos decretos, das portarias, por si só, não dá conta de responder a todas as questões sobre o funcionamento do Suas, no seu dia a dia, como, por exemplo: por que o Suas não funciona como um sistema nacional, padronizado, com unidade e regularidade na ação, e comando único conforme diretrizes da PNAS/2004 e da gestão do Suas, apresentado na NOB/Suas/2012? Onde estariam localizadas as suas fraquezas, seus problemas?

Problematizar esse debate é compreender que, sendo, o Suas, a construção da proteção social não contributiva, sua defesa não deve partir daquilo que ele ainda não é, ou seja, um sistema protetivo como responsabilidade social pública/estatal, assentada e pacificada no Pacto Federativo. Embora existam condições para que esse caminho seja alcançado, verifica-se, porém, uma forte assunção dessa “proteção” pela transferência de recursos financeiros ao mais pobres, com muitas medidas de austeridade, sentido disciplinar e valores monetários insuficientes, remontando à tradição da “*poorlaw*”⁹, cujo sentido da proteção social só movimenta a responsabilidade pública/estatal, para

⁹Visando atender às parcelas mais precarizadas de sua população — como idosos e crianças — uma das primeiras leis de proteção social instituídas em países capitalistas avançados foi a Poor Laws britânica. A Poor Laws, ou Lei dos Pobres, era um conjunto de regras assistenciais que visava fornecer auxílio aos mais necessitados. Tanto a Old Poor Law (1601) como a New Poor Law (1834), tinham por objetivo principal prestar assistência social para aqueles indivíduos que comprovadamente não possuíam condições de sustentar a si próprios e nem parentes e amigos a quem pudessem recorrer. O principal critério eletivo para o recebimento de tais auxílios era a pobreza extrema e, para recebê-los, seus beneficiários deveriam prestar serviços obrigatórios em instituições de caridade. Com forte caráter estigmatizante, ambas as leis ficaram sobre a administração das igrejas e das instituições de caridade, que vasculhavam e vigiavam a vida de seus

que o cidadão dependa cada vez mais do mercado, nem mesmo querendo saber se esse movimento vai ao encontro da satisfação de suas necessidades. Existe, aqui, uma clara relação de tensionamento entre o Estado de Responsabilidade Social *versus* o Estado de Responsabilidade Fiscal.

O estado social parte de uma perspectiva de que lhe cabe o financiamento da proteção social não contributiva, para o seu pleno desenvolvimento – enquanto responsabilidade social pública estatal, dever do Estado e direito de cidadãos/ãs usuários/as¹⁰. Caberia ao Estado assumir plenamente as atenções sociais, com a destinação em quantidade e qualidade suficientes para dar conta das demandas de desproteções sociais, ao longo do tempo, com tratos isonômico e universal (Sposati, 2013).

No livro “O Estado, o poder, o socialismo” de autoria do filósofo e sociólogo grego Nicos Poulantzas, o autor afirma haver possibilidade de transformações a contar com a forma de ocupação das forças sociais no interior do Estado (estrutura), pois o compreende como o espelhamento das forças sociais presentes na sociedade, de forma geral, distante de se apresentar como uma arena de neutralidade para a resolução das tensões ali apresentadas.

É nessa individualização que se escora a materialidade institucional do Estado capitalista. Ele inscreve em sua ossatura a representação da unidade (Estado representativo nacional) e a organização-regulagem (centralismo hierárquico e burocrático) dos fracionamentos constitutivos da realidade que é o *povo-nação*. Ao mesmo tempo os aparelhos do Estado são moldados de maneira que exerçam o poder sobre esse conjunto assim constituído: realizam o mesmo quadro material referencial, a mesma matriz espaço-tempo implicadas nas relações de produção. A organização interna das redes e dispositivos burocráticos supõe esse quadro que torna possível o seu encadeamento de seus elementos, mesmo que esse quadro se concretize de forma diferente na administração burocrática e no despotismo das fabricas, no taylorismo e cadeia de produção: reestruturação do espaço político e substituição de estatutos, privilégios e outros laços pessoais pelo anonimato de uma organização de laços ao mesmo tempo contínuos, homogêneos, lineares, equidistantes e segmentados, fracionados e compartimentados. (Poulantzas, 1980, p. 73)

O autor enfatiza que o Estado não é um erro anotador dessa realidade econômico-social; sendo um fator constitutivo da organização da divisão social do trabalho, que produz de forma permanente o fracionamento, a individualização social.

beneficiários como uma forma de garantir que eles se adequassem às normas e aos padrões do mundo burguês. Alcoólatras, prostitutas e mendigos estavam fora dessa assistência, pois seu estilo de vida era considerado imoral e pouco dado ao trabalho, o que os qualificava como indivíduos preguiçosos e indignos da providência pública (Alves, 2015, p. 53).

¹⁰ É necessária a ruptura da concepção que atribui indevidamente a Assistência Social ao campo dos pobres e da pobreza. “Elaborar a ruptura dessa concepção implica em assentar a convicção de que se fala com uma/um cidadã/ão a quem as atenções são sobre o direito de cidadania no âmbito do SUAS (serviços, benefícios, gestores e trabalhadores), deve propor em consequência o tratamento de cidadão à forma adjetivada de usuário - cidadão usuário e cidadã usuária utilizados para definir aquela/le a quem se destinam as atenções dos serviços e os benefícios no âmbito desta política que se concretiza efetivamente pelo Suas, o sistema integrado voltado para a completude da proteção social em busca de sua universalização” (Sposati, 2020, p. 43).

Já o estado da responsabilidade fiscal é aquele que, de um lado, subsiste das receitas oriundas dos impostos, pagos a partir do patrimônio dos/as cidadãos/ãs, com ajuste fiscal permanente, com forte traço privatista na oferta e do direito mercadorizado no acesso. Em mensagem ao Congresso Nacional para aprovação da “PEC da Morte”, como ficou chamada a Emenda Constitucional 95/2016¹¹, o Poder Executivo, à época, justificava a proposta, entre outras questões, com a afirmação de que o aumento dos gastos atuais e futuros seria de responsabilidade de políticas públicas (diversas), “sem levar em conta as restrições naturais impostas pela capacidade de crescimento da economia, ou seja, pelo crescimento da receita¹²”.

Esse talvez seja um dos problemas a ser enfrentado, pois, sendo, o Suas, a forma organizativa da regulamentação e estruturação propostas pela PNAS/2004 e a NOB/Suas 2012, configurado como sistema, que materializa o texto da CF/1988 e da Loas e que carrega consigo a obrigatoriedade da busca constante da materialização do alargamento da proteção social não contributiva, ofertada pelo Estado, a tarefa a ser concretizada, no sistema e pelo sistema ainda traz forte traço de uma herança de fragmentação e negação de direitos universais, que praticamente o inviabiliza, tendo um modelo organizado e pactuado entre as forças da sociedade.

Um modelo não tem aplicação quando é concebido sob o estranhamento do real. Sua aplicação supõe conhecer os fatos e os fatores do real que podem fragilizá-lo, isto é, que retiram a força dos fatores que estrategicamente o fortalecem. Tudo isso, a proposta e o conhecimento dos fatores que a aceleram ou interditam são parte do pré-desenho do futuro desejado. Usar uma bússola, por exemplo, para ter claro o ponto aonde se quer chegar, não significa ignorar os acidentes de percurso, as armadilhas, os obstáculos, apesar de a rota, com esse instrumento, ter sempre o norte orientador. O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo (Sposati *et al.*, 2009, p.16).

Nesse norte perseguido, com acidentes de percurso, alterações de rotas, e foco no objeto da pesquisa, a análise concentra-se em três grandes eixos: o primeiro é exatamente esse embate permanente entre responsabilidades social e fiscal - esse cenário, por sua vez, está imbricado no segundo eixo, que trata da primazia estatal na gestão e condução da Política de Assistência Social, e que revela o terceiro eixo, que é justamente a ausência de uma ética própria da responsabilidade social pública/estatal. Essa conjunção de fatores desvela “atravessamentos” bloqueadores da política pública, na sua síntese,

¹¹ A EC de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, foi alterada em 31 de agosto de 2023, com a aprovação, do Congresso Nacional, da “Lei do Novo Arcabouço Fiscal”, colocando um fim à “PEC da Morte” (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 12 jan. 2024); <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/31/novo-arcabouco-fiscal-entra-em-vigencia-no-brasil>. Acesso em 12 jan. 20/24).

¹² Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 14/03/24

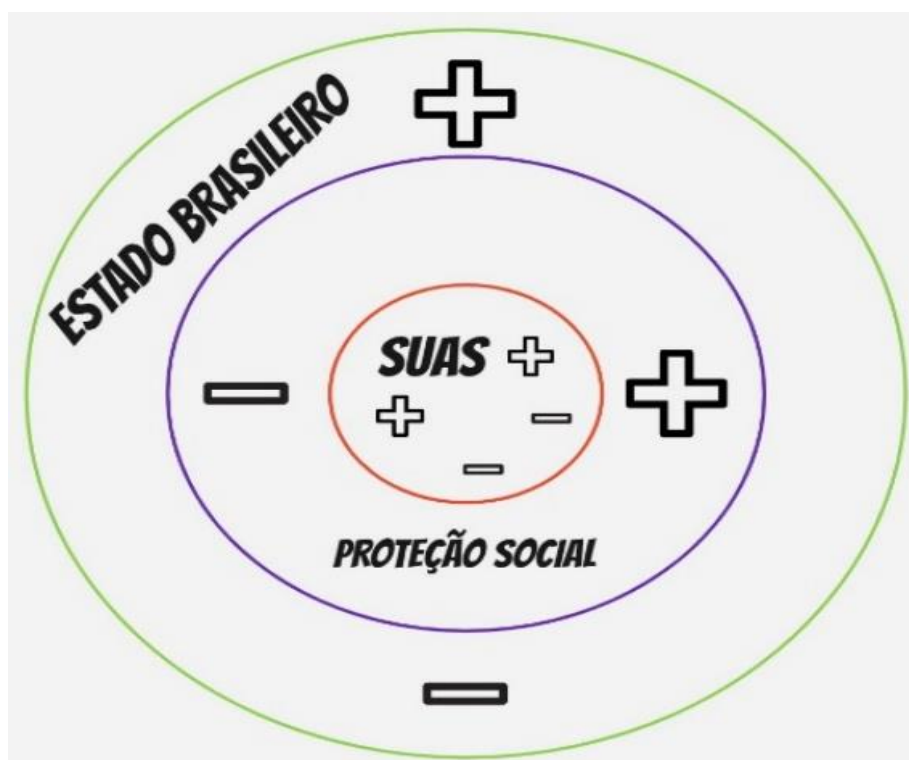
enquanto patamar de civilidade e alargamento do pacto social, em relação à garantia de direitos sociais.

1.3.1 Problematicando o objeto

Na construção do conhecimento, o “estado da arte e a literatura de relevância” foram desenvolvidos através de pesquisas bibliográfica e documental, contribuindo com a identificação do problema a ser pesquisado e a sua colocação no cenário atual.

Utilizando a metodologia dialético-histórica, a produção de dados que compõem o corpo desta pesquisa delimita-se ao campo do Estado brasileiro, e subdivide-se em dois subcampos inferiores, a Proteção Social e o Suas, em que se constata as suas relações causais explicativas.

Figura 1 – Estrutura dos campos a serem analisados: do Estado brasileiro ao SUAS



Fonte: Elaboração própria, baseada na obra “Razões práticas: sobre a teoria da ação” (Bourdieu, 1996, p.67).

A posição principal é recortada por posições secundárias. Nos polos mais autônomos, as posições dominantes (+) e dominadas (-) estão mais afastadas e quanto mais dependentes são os campos das leis e regras “exteriores” à sua própria estrutura, menos nítida é a identificação das oposições, mesmo que os atores estejam mais próximos: as mudanças possuem uma relação direta com a qualidade desses atores no campo de jogo (físico e social).

Com objetivo descritivo, de caráter informativo, a coleta de dados a respeito das estruturas da política pública e do próprio Suas, nesse contexto, buscou agregar elementos para a compreensão das hipóteses elencadas. Uma aproximação no interior da coisa pública brasileira encaminhou o estudo para o campo de atuação do Suas¹³.

Aqui, portanto, além do campo de observação dos fatos, delimita-se também o lugar da sua problematização – através do pensamento crítico e da formulação da hipótese.

O levantamento de dados foi desenvolvido por meio das pesquisas documental e bibliográfica. As fontes de dados nacionais trouxeram as informações disponibilizadas no Censo Suas – no período de 2007 a 2022; em fontes de dados abertos, como Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (Cecad); VisData; Portal da Transparência; Portal de Dados Abertos; fontes de dados estatísticos, como IBGE e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

A pesquisa de campo, de caráter quantitativo-descritivo, ocorreu com a realização de sete entrevistas – com um ex-ministro do MDS, e seis ex-secretárias nacionais de Assistência Social (SNAS). Os encontros foram organizados com um roteiro previamente estabelecido¹⁴ – semiestruturado, para potencializar as vantagens desse tipo de metodologia. No desenvolvimento dessa etapa, buscou-se identificar, através de agentes que atuam no campo do jogo, em momentos distintos e posições distintas, no caso do ex-ministro Patrus Ananias e das Secretárias Nacionais de Assistência Social, a organização da Política de Assistência Social, em forma de sistema (o Suas), e os elementos constitutivos da responsabilidade social pública/estatal, inclusive com referências à “primazia estatal” – pesquisas exploratória e explicativa.

Todas as entrevistas compõem o protocolo de pesquisa para elaboração de Tese de Doutorado no Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social (PEPG em SSO), vinculado à Faculdade de Ciências Sociais (FCS) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Projeto de pesquisa de autoria de Paulo de Tarso Hebling Meira, sob a orientação da Profª. Dra. Mariangela Belfiori Wanderley, submetido à Plataforma Brasil¹⁵, com Certificado de Apresentação de Apreciação

¹³ O Suas foi criado a partir da Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, fruto do amadurecimento ao longo dos anos, a partir da edição da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas - Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), aprovada pela Resolução CNAS n. 145, de 15 de outubro de 2004 e publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004.

¹⁴ O roteiro das entrevistas, bem como a sua categorização, estão anexadas à tese.

¹⁵ A Plataforma Brasil é a base nacional e unificada de registros de pesquisas com seres humanos para todo o sistema CEP/CONEP que articula diferentes fontes primárias de informações sobre pesquisas com seres humanos no Brasil. Quatro delas são fundamentais: pesquisadores, Comitês de Ética em Pesquisa - CEPs, CONEP e público em geral. Outras são adicionais e condicionadas ao desenvolvimento futuro da Plataforma,

Ética (CAAE): 73803123.4.0000.5482, número do parecer: 6.578.561 e situação “aprovado”, em 14 de dezembro de 2023.

Lakatos e Marconi, em “Fundamentos da Metodologia Científica”, revelam a necessidade do conhecimento para esclarecer aquilo que o homem não sabe explicar; dessa maneira, apontam um caminho entre a ciência e o conhecimento científico, que, por sua vez, difere dos demais conhecimentos, as metodologias científicas, com seus conceitos, classificações e métodos em si. A procura por conhecimentos específicos passa pela formulação de um problema que “consiste em se dizer, de maneira explícita, clara, compreensível e operacional, qual a dificuldade com a qual nos defrontamos e que pretendemos resolver, limitando o seu campo e apresentando suas características [...] tornando-o individualizado, específico e inconfundível” (Marconi e Lakatos, 2003, p. 125).

Outro elemento desse processo é o convite ao pensamento, através do raciocínio, do pensamento crítico¹⁶. Entre pensar e agir, a mente enfrenta, por si mesma, os problemas do homem e da sociedade, de forma clara e compreensível; é um processo definidor da nossa realidade, pois formula nossos problemas em seus termos, e é em seu nível que tentaremos resolvê-los, solucionando as questões e preocupações que os envolve. Nesse mesmo modo é que se considera o âmbito temporal, no curso da história, e se localizam as semanas, os anos, as épocas passíveis de exame e, por fim, se verifica o nível de autonomias moral e política para definir o que estudar (Lazzarato e Negri, 2001, p. 41).

A identificação do problema pode ser alicerçada no conhecimento de Matus (1996a), que parte da análise de determinada situação, e mesmo que simplifique a realidade com o que seja relevante para os atores sociais, não pode descartar elementos como a criatividade e subjetividade dos atores sociais; a multiplicidade de recursos escassos e racionalidades; a coexistência de atores que têm visões e objetivos diferentes; a unidade de aspectos qualitativos e quantitativos; deparando-se, portanto, com problemas “quase-estruturados”, pois são aqueles que consideram uma complexa realidade social. Nos aproximando do ensinamento de Matus, apresentamos algumas características desses problemas no Quadro 1.

objetivando maior interação com agências regulatórias e de fomento à pesquisa, instituições internacionais, editores científicos etc. Fonte: <https://plataformabrasil.saude.gov.br/login.jsf>. Acesso em 04/06/24

¹⁶O pensamento crítico possui dois aspectos. O primeiro aspecto diz respeito à avaliação de razões, ou seja, as habilidades relevantes para um entendimento e análise apropriados de razões, afirmações e argumentos – um modo de posicionamento no presente em perspectiva de acolhimento, e o segundo trata do “espírito crítico”, que se traduz nas disposições de comportamento, atitudes e hábitos mentais que tornam o indivíduo propenso a usar as habilidades cognitivas para avaliar quaisquer ideias, mesmo aquelas que são contrárias aos seus interesses e às suas crenças mais profundas (Guzzo; Guzzo, 2015, p. 67).

Quadro 1 – Características dos problemas quase-estruturados e a sua respectiva validação com a identificação do problema de pesquisa

Questões Validadoras	Validação
1) O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis, nem iguais para todos. Os homens criam as regras e, às vezes, as modificam para solucionar os problemas	Dentro da organização do Estado brasileiro, as normativas que organizam o Suas, representam um esforço histórico de sistematização da Política de Assistência Social, como política de proteção social não contributiva, desenvolvidas após a edição da Loas em 1993
2) O homem “está dentro” do problema e, a partir daí, o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A solução de um problema gera outros problemas conexos, porque o sistema é contínuo e não se encerra como um jogo ou a solução de um quebra-cabeças. A eficácia de uma solução é discutível ou relativa aos problemas subsequentes	Parte da desorganização do Suas, passa pela quebra do financiamento entre os entes da Federação e o consequente esgarçamento do Pacto Federativo. Por exemplo, nos últimos tempos, a Política de Assistência Social tem assistido a um verdadeiro assalto ao orçamento federal para a oferta dos Serviços Socioassistenciais ¹⁷ – R\$ 0,98 bi (2021), configurando esse tensionamento entre responsabilidades social e fiscal. Ao passo que o orçamento dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC) – Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial e Programa Bolsa Família (PBF), no ano de 2021, segundo o Portal da Transparência, foi de R\$ 90 bi, cujo operador é a Caixa Econômica Federal ¹⁸
3) As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas	Os limites das análises se entrecruzam entre algumas dimensões: Proteção Social; Política de Assistência Social; Suas; responsabilidade social pública/estatal e gestão ¹⁹
4) O homem cria as possibilidades de solução, as quais não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são necessária e previamente dados. Às vezes, devem ser também criados pelo homem. A principal dificuldade para abordar com eficácia um problema quase-estruturado consiste justamente em criar os conceitos para entendê-lo	Na ausência de um conceito de responsabilidade social, necessita-se da sua criação e pactuação social no campo de jogo, onde haja a diferenciação daquilo que seja responsabilidade social – pública e estatal. A responsabilidade social do Estado necessita reconhecer e atuar na defesa intransigente de direitos sociais constitucionais, conforme definido na CF/88

¹⁷ Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na Loas (Brasil, 2016), inclusos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n. 109, de 11 de novembro de 2009). A oferta de serviços socioassistenciais é a garantia da proteção social e a materialização do direito, a partir da sua oferta, cuja responsabilidade social pública e estatal avança nos direitos de cidadania e não na necessidade de “entrega de alguma coisa”, mas que necessita de investimento orçamentário progressivo e contínuo para a sua realização, o que não se verifica. Em matéria veiculada no site UOL, intitulada: “Ela morreu após 10h na fila por benefício: assistência social tem menor orçamento em uma década”, pode-se verificar essa situação. (Disponível em: <https://bit.ly/3BFB2OJ>. Acesso em: 12 abr. 2023). As propostas orçamentárias do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, entre os anos de 2010-2021, variaram de R\$ 1,29bi para R\$ 0,98bi, com o seu auge no ano de 2014, com o valor de R\$ 3,17 bi, conforme estudos do Ipea (Ipea, 2021).

¹⁸ Disponível em: <https://bit.ly/3MmYaXi>. Acesso em: 12 abr. 2023.

¹⁹ “A relação que está posta e imposta, no campo da assistência social, em submeter a atenção à capacidade financeira individual ou na disposição de recursos próprios suficientes ou insuficientes é a negação do direito” (Sposati, Colin e colab., 2013, p. 23). Essa relação fere a ética da responsabilidade social, pois condiciona, no tempo, a garantia ou manutenção dos direitos, em função de recursos financeiros.

5) O problema está entrelaçado sincrônica e diacronicamente com outros problemas; a solução de um problema cria possibilidades ou dificulta a solução de outros problemas	Trata-se do sistema de gestão da política de Assistência Social (Suas), que objetiva a proteção social, fortalecida dentro do Pacto Federativo, num ambiente altamente fiscal
6) O espaço e o tempo são relativos aos homens que, de diferentes posições, se relacionam com o problema	A construção da Política Nacional, perpassada por alterações políticas no decorrer do tempo, vive e convive com tempos de avanço e estagnação, com características de alto poder de centralização no Poder Executivo, em constante tensionamento com os interesses do mercado
7) O sistema é criativo e suas variáveis não estão dadas, nem todas enumeráveis, nem conhecidas, nem finitas	As situações surgidas, no cotidiano do Suas, abrem ou fecham caminhos para transformações possíveis que se seguem, nas quais os atores podem criar soluções diante de situações-objetivos, estando dentro, comprometido e explicando a realidade que é vivida ²⁰
8) Qualidade e quantidade estão inseparavelmente combinadas	Governança e governabilidade ²¹ do sistema: responsabilidade dos três entes da Federação – com destaque ao papel a ser desempenhado pela Vigilância Socioassistencial; e do Controle Social, por meio dos Conselhos de Assistência Social
9) As possibilidades de solução dos problemas são criadas pelos homens e existem em número que tendem ao infinito	A reorganização do Pacto Federativo; o reestabelecimento e a revisão dos blocos de financiamento; e a formulação de planos estratégicos, onde a Vigilância Socioassistencial atua para a efetivação do objetivo da política, ao analisar, nos territórios, as capacidades protetivas das famílias e as ocorrências de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos, como também a função que deve ser desenvolvida pela produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, tratando das situações de vulnerabilidade e de riscos incidentes nas famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos, da mesma forma, do tipo, volume e dos padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial
10) O problema coloca um desafio múltiplo, que abrange, sempre, o âmbito sociopolítico, ainda que tenha uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve ser perseguido o rigor	A retomada do conceito de primazia estatal, no Pacto Federativo brasileiro, na afirmação e reafirmação de ser da responsabilidade do ente federativo, no que se refere à gestão do Suas, com a adoção de um arcabouço necessário para a efetivação de protocolos e práticas, que resultem na efetivação dessa responsabilidade e que sejam pactuados coletivamente. A construção de uma nova agenda político-institucional que mesmo em ambiente diverso, busque pela “unidade das exigências quanto à responsabilidade pública da política brasileira de

²⁰ Para Matus (2005, p. 187), o “jogo social é social e presente. Os fatos acontecem sempre no presente. Os atores sociais, quando agem, fazem-no sempre hoje. Não antes nem depois. O mundo só pode ser modificado no presente, no presente de cada dia. Mas esse presente tem a marca de um passado e algum tipo de bússola apontando para o futuro. É um momento de um movimento, de uma trajetória, em que os homens buscam construir seu destino. Caso contrário, seria um presente sem norte, caótico, vazio, sem passado”.

²¹ Sem considerarmos o campo conservador/gerencialista da utilização dos termos governança e governabilidade, podemos compreender a governança, de forma ampla, como “a capacidade mais alargada de gestão das políticas do governo e do controle dos seus efeitos [...] incluindo aspectos como o formato político-institucional dos processos decisórios, o tratamento das interações entre setores públicos e privados, os mecanismos de financiamento dos programas de governo e o impacto e alcance dos mesmos [...] não mais restritos aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado”(DiGiovanni; Nogueira, 2018, p. 418). Já governabilidade “diz respeito às condições de sustentabilidade política e social dos governos, base para a operação regular de seus mecanismos de governança”.

	assistência social”(Sposati <i>apud</i> Brasil, 2013, p. 27) e que não se trate somente de imposição de regras e não seja contaminado pelas práticas políticas nos moldes tradicionais das disputas internas ideológicas, partidárias e eleitorais, suplantando o sentido da esfera pública e do dever intrínseco do Estado para com os cidadãos. (Lopes; Rizzoti <i>apud</i> Brasil, 2013, p. 82)
11) O sistema e os problemas “quase-estruturados” não se prestam a fins estéticos e à elegância, e, por isso, se refugiam na docência e pesquisa	Garantir a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos manifestados na NOB/Suas/2012, nos princípios éticos da oferta de proteção socioassistencial no Suas; nas responsabilidades dos entes federativos; na gestão de informação do Suas, através da Vigilância Socioassistencial e nos processos avaliativos

Fonte: Elaboração própria.

Superada essa etapa, a indicação provisória da solução do problema elencado se constitui parte do levantamento hipotético, que reúne um enunciado geral de relações entre variáveis – fatos e fenômenos, que explicam ou apontam o prognóstico do problema, que tenham compatibilidade com o conhecimento científico e seja passível de verificação empírica e suas consequências (Marconi; Lakatos, 2003, p. 126) – em que a preponderância de uma ideologia fiscal influencia fortemente a operação e a formulação da prática, em detrimento da responsabilidade social, que acaba por manter um Suas frágil, com forte fragmentação, sem padrão, unidade no trabalho e estratégias unitárias, se resumindo-se a um enquadramento altamente seletivo e mitigatório, em uma política de redução de danos.

Aqui, portanto, além da delimitação do campo de observação dos fatos, delimita-se o lugar da sua problematização, por meio do pensamento crítico e da formulação da hipótese, com a sua relação causal explicativa, no interior do Estado brasileiro, no campo da proteção social não contributiva, dentro de um sistema nacional, uma política específica, cuja responsabilidade social de provimento é estatal.

A busca pela resolução das hipóteses apontadas, no que se refere às responsabilidades sociais pública e estatal, dar-se-á pelo levantamento de dados das estruturas públicas, junto aos “atores no campo de jogo”, observando as condições de desenvolvimento da responsabilidade social pública/estatal nos municípios brasileiros, a sua relação com as Organizações Sociais da Sociedade Civil (OSCs), bem como na composição orçamentária relativa à PNAS e a sua relação com o Pacto Federativo nos últimos anos.

A produção de dados, componentes desta pesquisa, materializa-se como o conjunto de atividades sistemáticas, racionais, com a caracterização da responsabilidade social pública/estatal *versus* a

responsabilidade fiscal, cuja estratégia e tática²² se fundem, formulando táticas estratégicas, para a resolução dos problemas apontados:

A ciência, como modalidade de conhecimento, só se processa como resultado de articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico. Não se reduz a um mero levantamento e exposição de fatos ou a uma coleção de dados, Estes precisam ser articulados mediante uma leitura teórica. Só a teoria pode caracterizar como científicos os dados empíricos. Mas, em compensação, ela só gera ciência se estiver articulando dados empíricos (Severino, 2007, p.126).

A análise do conteúdo produzido dar-se-á por meio de uma abordagem mais ampla, com a utilização dos métodos hipotético-dedutivo e dialético.

A relação entre Estado Social e Fiscal será analisada sob a perspectiva histórica da formatação de políticas públicas e sua modelagem por meio de sistemas, traçando comparações entre as formas de abordagem de proteção social, como garantidora de direitos, via responsabilidade social pública, bem como sua ética própria, garantidora de direitos em um conjunto de novas relações sociais, perenes no tempo, será estudada a partir da constituição de um modelo abstrato em relação ao tema, comparado com as estruturas e os modelos das legislações vigentes.

Com esta pesquisa buscou-se cumprir as etapas da tentativa de solução do problema com o auxílio dos meios identificados, a invenção de novas ideias (hipóteses, teorias ou técnicas), ou a produção de novos dados empíricos, para resolver o problema – de forma exata ou aproximada.

Categorias de análises

Diante da contextualização inicial do cenário e do problema a ser estudado, foram construídas categorias de análise para orientar o desenvolvimento da pesquisa, que se relacionam com esse conflito permanente entre estado fiscal e estado social. Na realidade, indicarão com mais evidência os atravessamentos verificados no sistema, bem como as possibilidades das transversalidades exigidas para a efetivação do Suas, garantidor de direitos:

A categoria que se constrói pela reflexão e que tem como, por assim dizer, esses momentos lógicos, ela é vista na pesquisa que se desenvolve objetivamente aqui, ou lá, ela tem a ver com um fato diante do qual o pesquisador se debruça, fato esse que ele procura conhecer pela reflexão, desvendando relações, processos e estruturas que constituem esse fato. Relações, processos e estruturas, essas que implicam em desvendar as determinações constitutivas desse real. O concreto que se alcança é o concreto pensado. O todo da forma em que aparece no espírito, como o todo do pensamento, é um produto do cérebro pensante. Que se apropria

²² “A tática é o uso dos recursos escassos na produção da mudança situacional imediata, e a estratégia é o uso da mudança situacional imediata para alcançar a situação-objetivo do plano. A realização de um plano de governo exige a produção de uma sequência de operações com impacto direto sobre os objetivos, as quais mescladas com ações táticas que facilitam as primeiras, combinam seu efeito para transformar a proposta normativa do plano em realidade viável” (Matus, 1996a, p. 33).

do mundo do único modo que lhe é possível, de um modo que difere da vocação do mundo por outras formas de reflexão, como aparece na arte, na religião no espírito prático. A consciência filosófica considera que o pensamento que concebe, constitui um mundo real e, por conseguinte, o mundo só é real quando é concebido (Ianni, 2011, p. 406).

As quatro categorias elencadas foram: (1) a cidadania; (2) o Suas; (3) a rede socioassistencial; e (4) a administração pública e os sistemas de políticas públicas. Algumas balizas podem ser apontadas para aprofundar o entendimento das categorias escolhidas. Vale aqui ressaltar que as categorias “cidadania e administração pública”, tem dupla função: inicialmente, de contextualização e introdução da temática, dentro do contexto geral brasileiro, ou seja, são apresentadas de forma mais ampla – mesmo que, em alguns momentos, já existam amarrações em relação ao objeto de estudo e, posteriormente, de aprofundamento de suas “funções e funcionamentos” na lógica de objetivar “atravessamentos e transversalidades” dentro do Suas, em um contexto de tensionamento entre o Estado fiscal e o Estado social.

Cidadania compreendida em um contexto de alargamento na garantia do direito social, responsável pelo atendimento das necessidades de cidadãos/ãs usuários/as, em função de suas desproteções sociais, nos territórios vividos, com qualidade, padrão e suficiência para as demandas apontadas e com força e consistência, ao longo do tempo.

Essa compreensão, de partida, já aponta papéis a serem desempenhados pelo “estado social”, pois, na garantia do direito social, o estado marca e demarca o caminho civilizatório apontado na CF/88, e materializa a proteção social, através da Política de Assistência Social, organizada em um sistema único, o Suas.

A categoria que apresenta a administração pública e os sistemas de políticas públicas estuda características da formação e do pensamento político do Estado brasileiro – mesmo que preliminarmente, pois não é o foco deste estudo, bem como a orientação em meados da década de 1990²³, para a organização das políticas nacionais em sistemas e os impactos dessa escolha, para a formulação do Suas.

Ao tratar especificamente do Suas, explicita-se a construção do sistema, sua gestação e nascimento; como foi organizado, os objetivos da Loas – proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa

²³ “A concentração de poder decisório no nível federal, por vezes, ocorre no bojo de arranjos institucionais particulares, denominados pela literatura de sistemas nacionais de políticas públicas. São construções institucionais que remontam às reformas de políticas sociais ocorridas a partir dos anos de 1990 no Brasil, as quais aumentaram o poder de coordenação federativa da União. Os sistemas definem macro parâmetros nacionais para a implementação de políticas e baseiam-se em repasses de recursos federais condicionados à execução de agendas federais, financiamento fundo a fundo, espaços institucionalizados para participação social, negociação federativa e controle social” (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020, p. 2).

de direitos, do Pacto Federativo e do financiamento, sempre buscando pontos e contrapontos da reprodução social que o atravessa, inclusive, que passa pela categoria da cidadania e da administração pública, antes mencionadas.

Em relação à rede socioassistencial, a demarcação é, em primeiro lugar, ao lócus e à forma de materialização prática do sistema, em território nacional, pela oferta de serviços; em segundo plano, é a heterogeneidade entre redes pública e privada, a forma de atuação na “ponta”, objetivadora da proteção social, e suas características em relação ao “comando único” e à vinculação entre Cras e Creas.

As entrevistas: um ator, seis atrizes

Foram realizadas sete entrevistas. A primeira delas, desenvolvida presencialmente na cidade de Belo Horizonte/MG, contou com a participação do ex-ministro Patrus Ananias (2004/2010). A partir do primeiro mandato do Presidente Lula, precisamente em 2004, foi que, com a aprovação da PNAS, mesmo ano da criação do MDS, é retomada vigorosamente a elaboração de um arcabouço normativo editado nos anos seguintes, sobretudo, de 2004 a 2012, período catalisador dos passos históricos dados de 1993 a 2004, fundamentais para a criação do Suas. Após a edição da Loas, de 1993, diante de um cenário político interno favorável, as lutas históricas foram canalizadas para a edição do que viria a ser o Suas.

Por esse ineditismo, a presença do ex-ministro se fazia necessária. Todas as demais entrevistas, desenvolvidas *on-line*, objetivaram dialogar com ex-secretárias nacionais da PNAS, do período de 2004 a 2016: Marcia Lopes (2004); Ana Ligia Gomes (2007/2009); Rosilene Rocha (2009/2010); Maria Luiz Rizzotti (2010/2011); Denise Colin (2011/2015); e Ieda Castro (2015/2016)²⁴.

Nas falas trazidas, revela-se um contexto histórico interessante, no qual a formação técnico-política desses atores se traduz nas experiências e nos conhecimentos vividos na prática, em função das suas atuações em gestões públicas municipais; no meio sindical; no movimento eclesial de base da Igreja Católica; atuações parlamentares; conselhos de controle social; organizações de classe; universidades; etc.

²⁴ Neste período de tempo, da pesquisa, à frente da SNAS também esteve Osvaldo Russo, falecido em 2005. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1867531-mortes-estatistico-que-lutou-pela-reforma-agraria.shtml>. Acesso em 15/11/23

Nesse recorte temporal, abordam-se três dimensões: a alteração da estrutura nacional de gestão da PNAS – com a criação do MDS e a extinção do Ministério de Assistência Social (MAS) em 2004; o incremento do alicerce legal em relação à política – pós Loas, com a edição da PNAS/2004, as NOBs, mas, sobretudo, a de 2012 e a “Lei do Suas”; reorganização da Loas, em 2011; e a interrupção de um período, de alternância entre momentos de avanços e estagnação, para o início de um período de profundo retrocesso, a partir da crise político-econômica pós 2014; o golpe parlamentar de 2016; e os retrocessos dos Governos Temer e Bolsonaro (2016/2022).

O Suas, fruto de uma trajetória de lutas sociais, de enfrentamentos político-institucionais, traduzidos em mecanismos de exigibilidade, por meio da legalidade das regras brasileiras²⁵, convive com esse processo histórico – como sujeito determinado, operacionalizado por diversos atores, numa rede complexa, refém de atravessamentos do Estado, que inibe o seu pleno funcionamento. O sistema viveu, conviveu e resistiu aos retrocessos impostos, após o Golpe Parlamentar contra Dilma Rousseff, no ano de 2016, e, posteriormente, nos Governos Temer e Bolsonaro, como já adiantava e até previa Ieda Castro:

É preciso estar em alerta, pois como é do conhecimento de todos, desde que o governo interino do vice-presidente Michel Temer assumiu, de forma avassaladora, vem procurando eliminar da vida concreta e imaginária das pessoas qualquer marca do governo legitimamente eleito no último pleito com mais de 54 milhões de votos. E, em sua “arquitetura da destruição²⁶”, procura impor ideias, sem qualquer base legítima, na Cultura, nos Direitos Humanos, na Educação, na Saúde, no Desenvolvimento Agrário e nas políticas que procuram dar respostas à desproteção social e à insegurança alimentar de milhões de famílias em todo o país, sintetizadas no MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (Castro, 2016, grifos originais).

Portanto, os relatos trazidos dão conta do período histórico entre 2004 e 2016, com o objetivo de analisar as fragilidades existentes no funcionamento e na consolidação do Suas e a constituição de uma ética pública da responsabilidade social, em contexto de conflito entre Estado Social e Fiscal.

A apresentação das entrevistas e sua análise está disposta ao longo de toda a pesquisa.

1.3.2 O objeto definidor da pesquisa: os caminhos da tese

Naturalmente é contínua e reiterada a reflexão sobre aspectos fundamentais e secundários da sociedade nacional. As controvérsias entre grupos, classes, movimento sociais, partidos

²⁵ Com destaque para a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012), a Lei Orgânica de Assistência Social (1993 e 2011) (Brasil, 2016), a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005) e as Normas Operacionais do Suas e de Recursos Humanos (2007 e 2012), Norma Operacional Básica (NOB/Suas), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012).

²⁶ “Arquitetura da Destruição” – título de documentário sueco que retrata as estratégias estéticas utilizadas por Hitler para difundir suas ideias nazistas.

políticos e correntes de opinião pública, compreendendo intelectuais, artistas e líderes, mantem sempre em aberto os dilemas do presente, das relações entre o passado e o presente, das possibilidades do futuro. Nas conjunturas críticas, no entanto, quando ocorrem rupturas estruturais mais ou menos amplas, ou mesmo revoluções, a nação é levada a pensar-se de novo, de modo mais abrangente, original ou recorrente. Uma vez, quer ser original, começar tudo novamente. Outras, não quer senão continuar recorrente. Em todos os casos, a história esconde o segredo do presente. (Ianni, 1992, p.8)

Uma coisa era certa: o desejo de contribuir criticamente com a gestão e a organização da PNAS, organizada por meio do Suas. Como sempre relembra a Profa. Dra. Aldaíza Sposati, não existe “desmonte, sem monte”, como não se faz ação “intersetorial, sem conhecimento do setor” – como não se reconstrói algo, cuja conclusão da construção ainda estava por vir.

Em 2020, 4 anos após o Golpe Parlamentar contra Dilma Rousseff, marco do início da metade do mandato do Presidente Jair Bolsonaro, do início da pandemia da Covid-19²⁷ e do Programa Auxílio Emergencial²⁸, não era apenas de planejamento, sobretudo com uma metodologia determinada, que carecia um estudo sobre o Suas. Após 9 anos da promulgação da Lei do Suas, 27 anos da Loas, no Suas, já eram sentidos alguns reflexos da turbulência política que antecederia 2020, especialmente, após a vitória de Dilma Rousseff, nas eleições de 2014.

A sindemia da Covid-19 mostrou claramente as deficiências apontadas pelos “planejamentos” nas gestões dos entes da federação em relação ao Suas, bem como uma situação de extrema fragilidade, enquanto sistema garantidor de direitos.

Não há, no Brasil, um significado concreto para a cidadania; o que impacta o compromisso da PNAS, e, por consequência, seu sistema organizativo.

Esses emissores de leituras fronteiriças à banalização da vida humana, da dignidade humana e seu significado, não se entendem como agentes públicos promotores do direito humano e social. Essa banalização de sentidos agrava a direção das ações em um momento de pandemia como a da Covid-19. Sobretudo quando os gestores e agentes de política pública, assentada na defesa da vida, permitem que ela seja manipulada por reducionismos de origens

²⁷ Aliás, conforme Richard Horton, do The Lancet, uma sindemia, ou seja, a interação mútua e agravante ao mesmo tempo entre os problemas revelados pela Covid-19, não desassociado de seu contexto social e econômico: “A Covid-19 não é uma pandemia. É uma sindemia. Uma abordagem sindêmica revela interações biológicas e sociais que são importantes para prognóstico, tratamento e política de saúde. A consequência mais importante de ver o Covid-19 como uma sindemia é sublinhar suas origens sociais. A vulnerabilidade dos cidadãos mais velhos; comunidades étnicas negras, asiáticas e minoritárias; e trabalhadores-chave que geralmente são mal pagos com menos proteções de bem-estar apontam para uma verdade até agora pouco reconhecida – ou seja, não importa quão eficaz seja um tratamento ou uma vacina protetora, a busca de uma solução puramente biomédica para o Covid-19 falhará” (Horton, 2020).

²⁸ “O Auxílio Emergencial (Lei Federal n. 13.982, de 2 de abril de 2020), proposto no terceiro ano de governo, foi um benefício individual, de valor único de R\$ 600,00, cujo alcance foi objeto de disputa entre o Executivo e o Parlamento. O Executivo propôs R\$ 400,00 e o Parlamento aprovou o valor de R\$ 600,00. Embora esse Auxílio tenha sido instalado por tempo determinado, durante a pandemia, ele foi ativado ao mesmo tempo que o PBF-2, ainda em vigência. Voltou-se para demandas emergentes diante do desemprego gerado pela pandemia” (Sposati; Meira, 2023, p. 51).

filantrópicas, corporativas, politicistas, neoliberais objetivando reduzir a ação dos entes federativos na proteção social. Isto é extremamente importante pois, uma atenção social de caráter paliativo pode assumir como resultante o apoio ao extermínio de vidas. (Sposati, 2020. p.9)

A garantia do direito social, pelo estado brasileiro – direito constitucional, que se configura como uma espinha dorsal na pesquisa sobre o Suas, tendo como base um estado garantidor, menos fiscal, particularmente nesse cenário convivente com a morte²⁹, aponta para a finitude da obrigação estatal, diante de um governante negacionista, que produziu piadas³⁰ face ao crescimento de óbitos, e de um governo paralisado, em um processo da definição dos que podiam viver e daqueles que deviam morrer, a partir de critérios definidores dessa condição, numa submissão da vida legitimada pela morte.

Uma das hipóteses, sem classificações de hierarquia, é a inexistência de uma ética da responsabilidade social pública/estatal. Ao não possuir uma ética própria, que não seja condicionada subalternamente a questões orçamentárias; que garanta proteção social perene ao longo do tempo; que observe direitos constitucionais universais e efetive-os; respeite as relações sociais operacionalizadas com protocolos pactuados, com uma dimensão de universalização da garantia dos direitos sociais - sem condicionalidades, cede espaço para a responsabilidade fiscal e cria uma barreira para a consolidação de um caminho civilizatório antes iniciado.

Se o poder ainda depende de um controle estreito sobre os corpos (ou de sua concentração em campos), as novas tecnologias de destruição estão menos preocupadas com a inscrição de corpos em aparatos disciplinares do que em inscrevê-los, no momento oportuno, na ordem da economia máxima, agora representada pelo “massacre”. Por sua vez, a generalização da insegurança aprofundou a distinção social entre aqueles que têm armas e os que não têm (“lei de distribuição de armas”). Cada vez mais, a guerra não ocorre entre exércitos de dois Estados soberanos. Ela é travada por grupos armados que agem por trás da máscara do Estado contra os grupos armados que não têm Estado, mas que controlam territórios bastante distintos; ambos os lados têm como seus principais alvos as populações civis desarmadas ou organizadas como milícias (Mbembe, 2020, p. 39, grifos originais).

Mbembe, na sua obra *“Necropolítica”*, alerta-nos sobre as estruturas existentes no mundo contemporâneo, com o único objetivo de destruição de grupos específicos, cujo parâmetro primordial é a raça, criando “mundos de morte” – “formas únicas e novas de existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de “mortos-vivos.” De um processo cuja característica é a de tornar cidadãos/ãs usuários/as, em objetos, em coisas.

²⁹ Em 2020, seriam confirmadas 194.949 mil mortes, 59.594 no primeiro semestre e mais 135.355, em 31 de dezembro. Ao final do Governo de Jair Bolsonaro, o Brasil computava 693.853 óbitos. (Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 4 dez. 2023).

³⁰ No final do ano de 2020, o presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, mantinha uma média mensal de uma declaração amplamente controversa ou anticientífica sobre a pandemia de coronavírus. (Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54902608>. Acesso em: 4 dez. 2023.)

Os “reducionismos neoliberais, filantrópicos e corporativos banalizam os sentidos da assistência social pública inscritos na PNAS/2004” (Sposati, 2020, p.106). As consequências dessa ação premeditada, que assume um caráter não consciente, ao reduzir a responsabilidade social pública sobre a desigualdade social como uma atenção paliativa, de redução de danos, que pode resultar no extermínio de vidas, abriu amplo debate acerca do tema:

A Covid-19 mata mais pessoas negras: são 55% de óbitos entre negros, contra 38% de mortes do total de infectados entre brancos. As mulheres negras estão entre os grupos mais expostos à Covid-19: são maioria nas equipes de enfermagem e higienização atuantes nas unidades de saúde. Publicação recente aponta que negros e negras são maioria vivendo em moradias precárias, são maioria dentre os trabalhadores que dependem de rendimentos diários para garantir sobrevivência, 80% da população negra depende exclusivamente do SUS. Durante a pandemia, registra-se a intensificação de mortes e agressões por ação policial, especialmente nas áreas periféricas, e dirigidas a jovens negros (Sposati, 2020, p. 107).

Os países de média renda respondem por 81% das 14,9 milhões de mortes em excesso (53% em países de baixa/média rendas e 28% em países de média/alta rendas) no período de 24 meses, enquanto países de alta/baixa rendas representam 15% e 4%, respectivamente.

O Banco Mundial estabelece o valor básico de pobreza individual tomando por referência o cálculo individual do Poder Paritário de Compra (PPC) de um país³¹, em dólar, tendo por base seu desenvolvimento econômico no comparativo com os demais países. Nessa referência, o Brasil é classificado entre os países onde o PPC é de US\$ 5,50 /dia, ou cerca de 75% do salário mínimo de 2021 por pessoa. Alguns economistas do bem-estar, preocupados com o valor do desembolso orçamentário do benefício, descolam o Brasil de país de renda média alta e o classificam como renda baixa. Adotam por valor de referência países de economia baixa, ou US\$ 1,90 (R\$ 10,50) (Sposati; Meira, 2022).

³¹ “O Banco Mundial procedeu com a atualização da linha internacional da pobreza com as PPPs de 2017, metodologia pela qual se comparam preços internacionais (Paridade de Poder de Compra – PPC ou Purchasing Power Parity – PPP), estas geram balizas de comparação dos valores praticados para estabelecer as linhas monetárias de pobreza. Essa paridade já foi referida ao custo, em cada país, de uma Coca-Cola, ou de um Big-MAC. Essas referências são ancoradas na PPP, isto é o poder de compra da moeda no mercado para um conjunto de produtos considerados essenciais. O objetivo é mensurar o valor da moeda circulante no país, a partir do referencial de “compra”. Esse indicador demonstra a variação do poder de compra de moeda para moeda, podendo valer, para mais ou para menos, em relação ao dólar, pois avalia o custo de vida (excluindo as variações cambiais), onde o consumo privado no Brasil (determinado pelo Banco Mundial) é multiplicado pelo número médio de dias de um mês e pelo deflator de um índice de preços para o período de referência. A utilização dessa metodologia visa tornar as análises cambiais mais precisas, pois não utilizam somente a sua cotação (taxa câmbio nominal) para que seus valores sejam expressos” (Sposati *et al.*, 2022, p.39).

Em função da atualização, a linha da pobreza extrema passou a ser de US\$ 2,15/dia/pessoa; a linha da pobreza, para países de renda média-baixa, de US\$ 3,65 /dia/pessoa e a renda média-alta de US\$ 6,85/dia/pessoa. (Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updating-international-poverty-line-2017-ppps>. Acesso em: 21 jan. 2024.)

A população, privada de suas fontes de renda, passa a viver em “estado de sítio” e conviver com o necropoder e a ocupação colonial na modernidade tardia. Segundo Mbembe (2020), diferente da forma como se tratava a ocupação colonial, cujos objetivos eram a “apreensão, demarcação e afirmação do controle físico e geográfico – inscrever sobre o terreno um novo conjunto de relações sociais e espaciais, o espaço era, portanto, matéria-prima da soberania e da violência que ela carregava consigo”, a ocupação colonial implica, acima de tudo, “uma divisão do espaço em compartimentos, envolve a definição de limites e fronteiras internas, representadas por quartéis e delegacias de polícia; está regulada pela linguagem da força pura, presença imediata e ação direta e frequente; e isso se baseia no princípio da exclusividade recíproca”.

O trabalho de pesquisa, nesse ponto, já havia adentrado, e muito, nas questões relacionadas à responsabilidade social pública; em seu entendimento, seus elementos constitutivos, sua ética e relevância para a gestão e organização das políticas públicas, garantidoras de direitos sociais. Avançar para a criação do Suas, foi um pulo.

A subalternidade do Estado ao mercado provocou uma transição entre o que devia ser público estatal para a responsabilidade social pública. Uma conversa entre a iniciativa privada, as caridades e as filantropias. Outra hipótese refere-se, portanto, à primazia estatal.

A primazia³² estatal, ou seja, aquilo que está em primeiro lugar, que ocupa o primeiro, ou o lugar mais importante; a prioridade, preferência, que tenha o objetivo de constituir-se elemento de consolidação da política pública de Assistência Social, descentralizada e participativa, que construa estratégias unificadoras entre trabalhadores, gestores e usuários, foi paulatinamente sequestrada, em partes, ao longo do tempo, pelo público não estatal. As pressões do mercado forçam a substituição da “responsabilidade social estatal” pela “responsabilidade social pública”.

Em meio ao afastamento social e à expectativa tensa devido à liberação das vacinas, do bailado com a morte, e a inanição do governo; a crise dos ministros da Saúde; o objeto do estudo passou por algumas fases de estruturação.

No início de 2020, a busca era pela “Compreensão dos compromissos da política pública de Assistência Social, seu objeto e suas implicações enquanto Sistema Único de Assistência Social (Suas), considerando o caráter da gestão – com todos os seus elementos constituintes, atores e cenários”. Em 2021, o que antes se assentava na compreensão dos compromissos da política pública

³² Disponível em: <https://bit.ly/3eL3tTE>. Acesso em: 17 out. 2022.

de Assistência Social etc., abriu, de certa forma, espaço para a reflexão da hipótese de que o tratamento dispensado ao Suas, não estivesse efetivamente incorporado ao Pacto Federativo.

Se o objeto do estudo era o Suas, como responsabilidade social pública, aprofundar o entendimento das situações geradoras da não unidade entre os entes da Federação, em relação aos benefícios e serviços: poderia revelar a ocorrência de isolamentos, avançando na reflexão crítica entre unidade *versus* fragmentação no interior do sistema.

Ainda no final de 2021, no estudo sobre “a responsabilidade social pública no e do Sistema Único de Assistência Social (Suas)”, admitia-se a hipótese de que a nomenclatura do Suas, enquanto “sistema” e “único” não estava efetivamente incorporado ao Pacto Federativo, ressaltando que o constituído na PNAS, enquanto campo de unidade, não vinha sendo mantido no campo do Suas: a questão de ser chamado de “único” busca uma referência por ser comum ao ente federativo municipal, mas não por uma responsabilidade tripartite.

No ano de 2022, o objeto foi definido como “a responsabilidade social pública e o Sistema Único de Assistência Social: alguns atravessamentos”, que, por sua vez, deu forma ao título original da pesquisa **“Responsabilidade Social Pública no Sistema Único de Assistência Social (Suas): alguns atravessamentos”**.

A assistência social, cuja ontologia é histórica, impõe ao Estado contemporâneo proteções que não estão contempladas diretamente nas relações formais do trabalho, laboratório da seguridade social construída ao longo dos séculos XIX e XX. A inclusão social e o combate à pobreza são aspectos multidimensionais, envolvendo estratégias de naturezas econômica, social e política. Na dimensão social, a PNAS atua sobre demandas diversas, muitas de natureza emergencial, envolvendo a atenção às necessidades materiais de curto prazo e outras vinculadas à dimensão relacional, demandando investimentos que oportunizem a projeção de outro amanhã, livre das algemas da emergencialidade da sobrevivência, das desproteções sociais e, por outro lado, afeitas ao alargamento de novos horizontes sociais, de justiça e dignidade humana (Fernandes; Hellmann, 2016).

Aqui se encontra, portanto, a caracterização da responsabilidade do Estado em face da oferta de proteção social, do direito constitucional, desdobrado através da Loas e da PNAS/2004), organizado pelo Suas, e as reflexões acerca da cidadania em um estado democrático, porém extremamente desigual. Hipótese: entre a responsabilidade social e reponsabilidade fiscal do e no Estado, existe uma aceitação da forma de atuação preponderante, com compreensão ou não, baseada na preponderância de uma ideologia fiscal – eficiente, eficaz, de choque na gestão (gerencialista), em detrimento da

responsabilidade social – que, por sua vez, mantém um sistema fragilizado, com forte presença de ações fragmentadas, despadronizadas, sem unidade no trabalho e na estratégica, resumindo-se a um enquadramento altamente seletivo e mitigatório.

Em uma das entrevistas realizada com a ex-secretária nacional de Assistência Social, Ieda Castro, quando questionada sobre a possibilidade da construção de pontes de transição com a adoção de ações ou políticas públicas – em escalas para a ampliação e garantia da proteção social no Brasil, na lógica de fortalecimento do Suas, seja por tema, faixa etária, como é o caso do BPC, por exemplo, na garantia de renda para idosos e pessoas com deficiência, a ex-secretária, alertou:

“você teve aí um esvaziamento, eu diria, você não desmontou o SUAS, mas você esvaziou o seu conteúdo. Então quando você esvazia o conteúdo, que tira a materialidade, você tem que reconstruir essa base que dava esse conteúdo, então o momento, é primeiro de recuperar as bases que sustentam o sistema, que é: recuperar o Pacto Federativo, não dá mais para ficar cada um fazendo do seu jeito; recuperar o financiamento e fortalecer as instancias de participação e de diálogo interfederativo, porque também qualquer coisa que se faça não dá pra ser um movimento unilateral do governo central, de cima pra baixo - tem que ter muito dialogo, muita conversa...” (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro).

O esvaziamento do sistema se encontra-se na negação de seus pilares: da definição do que seja a política de “Assistência Social” e seus objetivos; de seus princípios e diretrizes; e da sua forma de organização e gestão, com preponderância da caridade e filantropia, em detrimento da responsabilidade social do estado.

Mas os caminhos do mundo não estão traçados. Ainda que haja muitos desenhados nas cartografias, emaranhados nos atlas, todo viajante busca abrir caminho novo, desvendar o desconhecido, alcançar a surpresa ou o deslumbramento. A rigor, cada viajante abre seu caminho, não só quando desbrava o desconhecido, mas inclusive quando redesenha o conhecido. “Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”. (Ianni, 2003, p. 29, grifos originais).

Nesse caminhar, a terceirização da responsabilidade do estado para a sociedade, em maior parte, e, posteriormente, ao mercado, tornou-se visível na pandemia da Covid-19. Um exemplo diz respeito aos meios de comunicação, que foram chamados a dar grau exacerbado de importância da solidariedade, em horário nobre, valorizando sobretudo as ações da iniciativa privada³³. O caminho

³³ As quatro maiores doações foram do Banco Itaú: R\$ 1 bilhão – com lucro líquido de R\$18,9 bilhões, em 2020 (R\$ em 2021); Vale do Rio Doce: doação de R\$ 500 milhões – lucro líquido de R\$ 26,7 bilhões, no mesmo ano (R\$ em 2021); JBS: doação de R\$ 400 milhões, obteve lucro líquido, em 2020, de R\$ 4,6 bilhões (R\$ em 2021) e Ambev: doação de R\$ 110 milhões, com lucro líquido de R\$ 11,4 bilhões, R\$ 12,7 bilhões em 2021. (Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/04/01/quais-sao-as-maiores-empresas-do-brasil-em-receita-lucro-e-valor-de-mercado.ghtml>. Acesso em 04/12/23.) Destaques da iniciativa privada e do voluntariado em contexto pandêmico. 100 empresas que fizeram as maiores doações no Brasil. (Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2020/09/100-maiores-empresas-doadoras-do-brasil/>. Acesso em: 4 dez. 2023.) Voluntariado empresarial se destaca. (Disponível em: <https://gife.org.br/número-de-brasileiros-ativos-no-voluntariado-chega-a-57-milhoes/>. Acesso em: 4 dez.. 2023.)

depara-se com a retesamento permanente entre mercado, estado e sociedade, com o direito cada vez mais mercadorizado e publicizado em larga escala nas telas de TV, ou melhor, nos *podcasts* e *streamings*, nas mãos das pessoas.

Não se trata do “quarto poder”, como se enunciava no século XIX, “trata-se de um desenvolvimento novo, intenso e generalizado, abrangente e predominante da mídia no âmbito de tudo o que se refere à política” (Ianni, 2003, p.144). O Prof. Dr. Octávio Ianni, sociólogo, aponta que, de Maquiavel a Gramsci, o mundo pós-moderno está cada vez mais voltado aos moldes sistêmicos, tanto no que diz respeito às redes de comunicação, onde se entrelaçam mercados e mercadorias, disputados na Bolsa de Valores de capitais e de tecnologias, o “príncipe eletrônico” está em toda a parte. Desde as grandes mídias, na produção e fomento da Cultura, produzindo e incentivando um modo de vida baseado no consumo e na manutenção desse poder político, para toda a população conectada nas redes sociais e midiáticas.

Logo, compreender a organização e a gestão da PNAS - parte integrante da seguridade social brasileira, através do Suas; afirmar o seu papel estruturante no pilar do sistema de proteção social brasileiro, garantidor de direitos, é firmar e reafirmar o papel da responsabilidade social do Estado brasileiro. É ato de resistência!

Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. Numa nova situação, não dispõe de imediato e pronto a análise de sua incidência (Brasil, 2005, p. 15).

Trata-se de admitir o alargamento da dimensão da dignidade humana e seus padrões operativos, normativos e éticos no interior da gestão de uma política social pública. Porém, na mesma esteira, essa admissão nos leva à constatação da luta, ainda travada, para a materialização dos direitos constitucionais, compreendidos pela promulgação da CF/1988, sobretudo quando se trata da responsabilidade pública estatal, incidindo em um direito constitucional. A ação estatal perante norma suprema, promulgada democraticamente, que define e delimita a estrutura e o papel do Estado, bem como aponta suas metas e programas a serem conquistados, garante a emancipação humana, na sua relação com a garantia do direito no tempo, em todo o território nacional. Qualquer tipo de indecisão transforma-se na negação ou ameaça de direitos, que deveriam ser concretizadas, independentemente de qualquer condição social ou econômica.

Nesse cenário, pode-se afirmar que o Suas, sistema que organiza a PNAS, não alcançou, no Pacto Federativo, condições objetivas para o próprio fortalecimento. A fim de cumprir seus objetivos legais, como já se disse, desdobramentos das garantias constitucionais, verifica-se, na contramão, o

tratamento dado no orçamento federal, que, com suas incertezas, seus mandos e desmandos temporais, caracteriza-se como um programa – na base daqueles contratos, produzidos para a garantia de convênios firmados com as OSCs, e não uma política pública de Estado, sistêmica nacionalmente.

A política social refere como dever de Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. É bom sempre lembrar que o processo de reprodução social não é autônomo do processo de produção social, assim, as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no processo produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado (Sposati, 2007, p. 437).

O Suas, ao organizar a política, necessita atingir, de forma plena, um estatuto político-programático de uma política social, que obtenha resultados quantitativos, mas, sobretudo, qualitativos – efetivos e duradouros –, que quebrem a noção de que as situações de “emergência” são aquelas dispensadas à PNAS, ou as ações de curto prazo, representadas por programas pontuais e contratados, que negam o direito de cidadania e rompem com a sua ética.

A condição de política pública traz novas exigências; entre elas, a expansão da leitura da realidade e do domínio institucional das situações de desproteção social. Para a condição de política pública, torna-se inadmissível que um órgão gestor permaneça ausente da leitura de incidência de necessidades individuais e coletivas, de proteção social (Brotto; Sposati; Senna, 2016, p. 8). No conjunto da organização federativa, ainda há desencontros entre o sistema e a PNAS – “cada um faz o seu” –, com certa descalibragem entre as responsabilidades dos entes e a efetivação dessas responsabilidades, com efeito direto nos municípios, devido à sua proximidade com as situações de desproteções sociais.

Uma última hipótese é que, ao verificar atravessamentos do sistema e no sistema, com incidências de dentro para dentro e de fora para dentro, o choque permanente entre movimentos históricos da luta de classes ora registra avanços (transversalidades) ao longo do tempo, como, por exemplo, na edição e no amadurecimento dos marcos regulatórios do Suas, ora momentos de estagnação na incorporação do sistema, com abrangência nacional. Nesses períodos, as normas estabelecidas não foram revogadas, por exemplo, mas também vivemos momentos de retrocesso, como o bloqueio da proteção social, quando é esvaziada a sua forma de financiamento.

Pierre Bourdieu, sociólogo francês, trata a reprodução social enquanto junção dos poderes material e simbólico, que são incorporados enquanto esquemas de percepção da realidade e motivadores da ação individual, dentro de determinada estrutura da ordem social – a gestão do Suas, um Cras, uma OSC etc., logo, a reprodução social não está somente relacionada com a posse do capital econômico, mas com a posse do capital cultural.

A posse do capital cultural é que se torna poderosa estratégia para a reprodução social, nos dias de hoje, pois esse acúmulo – variável de nível e intensidade, de acordo com as classes sociais dos indivíduos –, é compreendido como a constituição de um patrimônio intrasferível de um arcabouço de capacidades cognitivas, bem como a quantidade de bens e certificados que garantem todas as vantagens para os seus detentores. E com uma condição relevante, esse capital apresenta-se como “inato”, encobrindo seu longo processo de vida, seu histórico para a sua aquisição, para a manutenção de privilégios que foram herdados.

Para que a transformação social ocorra, a naturalização das relações entre “dominantes e dominados” (magia social), entenda-se, as relações de manutenção das produções das diferenças e/ou as suas reproduções, tendo a sua lógica arbitrária não percebida, passa por um processo de acirramento, onde a reflexão crítica, através do conhecimento, passa a não mais se submeter à ordem social (Bourdieu, 2004).

Podemos, portanto, afirmar que, em determinado período, a reprodução da sociedade capitalista torna-se ineficiente, em função do reconhecimento de seus atores pela desproteção social e a negação de direitos imposta a todos eles – é uma fragilidade do processo, ou seja, se a não consciência, por princípio, se configura como a base essencial para o processo de reprodução social, logicamente, a busca pelo conhecimento é condição *sine qua non* para a transformação social.

Se não sei que as perturbações de Urano são determinadas por Netuno, acreditarei que compreendo o que se passa em Urano, quando na realidade compreenderei os efeitos de Netuno. O objeto da história é a história dessas transformações da estrutura, que só são compreensíveis a partir do conhecimento do que era a estrutura em dado momento (o que significa que a oposição entre estrutura e transformação, entre estática e dinâmica, é totalmente fictícia e que não há outro modo de compreender a transformação a não ser a partir de um conhecimento da estrutura) (Bourdieu, 2004, p.210).

Pierre Bourdieu, em seus estudos, ao desenvolver as teorias do *habitus* e *campo*, afirma que, diferente da explicação “objetivista” da sociedade, em que essa estrutura se apresenta exterior aos indivíduos que nela se encontram, com suas próprias leis, omitindo, dessa forma, os interesses contraditórios e as lutas no campo social e a relação entre indivíduo e sociedade, existe um conhecimento que rompe com a fenomenologia, denominado de subjetivista, cuja atenção primeira está no sujeito, para a compreensão imediata dentro dessa estrutura, a sociedade, o que denomina de *habitus*. Essa noção refere-se a um processo em que o agente social incorpora as estruturas objetivas, produzindo a interiorização da exterioridade e a exteriorização da interioridade.

[...] o conhecimento da prática constitui uma das condições da produção de uma prática da liberdade. Esta não repousa nem num voluntarismo individualista ou coletivo e muito menos num fatalismo cientificista, mas no conhecimento dos fundamentos da produção da prática,

ponto de partida para a construção de um “utopismo racional”, capaz de fazer a travessia de um provável a um possível histórico (Almeida, 2005, p.142).

O *habitus* é formado durante a vida social do indivíduo, desde a sua primeira infância, nas relações familiares, escola, trabalho, igreja etc., ou seja, todas as situações e os meios que compõem a formação do indivíduo em determinado contexto social, cuja tendência de manutenção pode vir a ser alterada, na medida em que se altera o meio social e os contatos desse indivíduo³⁴.

Para Bourdieu, o *habitus* é composto por dois elementos: o *ethos* – que corresponde aos valores interiorizados que direcionam a conduta do ator –, e a *hexis*, que corresponde à linguagem e postura corporal. Ambos constituídos dentro de determinado contexto social, e revelam as especificidades desse ator e a classe social a que pertence. Essa formação e a manutenção do *habitus* é primordial no processo de reprodução social.

Já o campo refere-se à situação social em que o ator pratica o *habitus* formado. É a estrutura, marcada por atores distintos pelo seu posicionamento, agentes da acumulação do capital e correspondente de atuação nesse campo, marcado pela luta constante entre seus atores para ampliar essa acumulação, e alterar seu posicionamento (Almeida, 2005).

Ao longo dessa jornada, o objetivo da tese constituiu-se da busca do conhecimento, na análise do conflito existente entre Estados Social e Fiscal; das fragilidades encontradas no funcionamento e na consolidação do Suas e a constituição de uma ética pública da responsabilidade social.

O fortalecimento do Suas passa por identificar fragilidades do sistema, no que se refere à ampliação da proteção social, materializada na oferta de serviços socioassistenciais; por avaliar a primazia estatal entre as ações públicas estatais/privadas, dentro da organização do Suas tendo o orçamento disponibilizado como referência; compreender a forma pela qual a ética da responsabilidade social do Estado se apresenta, e como se constitui; e, certamente, apreciar, na operacionalidade do Suas, as travas dentro da Responsabilidade Social pública/estatal, no que se refere às condicionalidades orçamentárias e da aplicação de programas; a perenidade no tempo; universalidade; garantia de direitos; o trato das relações sociais e protocolos pactuados.

Segundo nos alerta a Profa. Aldaíza Sposati (2020), “Há qualquer coisa assemelhada entre o som percutido e a canção, todavia, apresentada por músico que nunca se deteve, ou atentou para a partitura”, logo, não podemos defender o Suas como aquilo que ainda não é...

³⁴ Fonte: Estruturas, hábitos e práticas, na obra “Pierre Bourdieu: Sociologia”. (Ortiz, 1983, p. 60)

2. As partes e os capítulos

Retira-se dos indivíduos a possibilidade de compreender a totalidade da sociedade e suas reais contradições e conflitos, os quais são substituídos por falsas questões. A fragmentação do conhecimento serve aos interesses dos que estão ganhando na sociedade, já que evitam sua mudança possível. A ação da mudança, a capacidade moral e política de escolher caminhos alternativos pela vontade de intervir no mundo, pressupõe “conhecimento do mundo” para não ser “escolha cega”. É isso que faz com que todo conhecimento fragmentário e superficial seja necessariamente conservador. Ele ajuda a manter e justificar o que já existe. (Souza, 2015, p7)

Na ordem dos capítulos, trabalhamos com aproximações sucessivas que garantam a análise e reflexão crítica partindo de um campo maior – a construção da Seguridade Social no país, até os atravessamentos do Suas – e desse campo “menor”, para o campo da proteção social brasileira, no qual a Seguridade Social está inserida. Entretanto, não foi construído ao longo do tempo, nessa ordem racional – foram idas e vindas, para a definição desse trajeto.

Na presente introdução, apresenta-se uma narrativa de onde vim, para esclarecer o leitor sobre minhas origens, mas, sobretudo, as motivações para as escolhas na pesquisa e as indicações da metodologia utilizada para o seu desenvolvimento. Segue breve explicação sobre o título, e inicia-se o texto com os passos dados para a construção da pesquisa. Aqui, tem-se a delimitação do campo de estudo, a sua identidade a partir do título, as minhas razões, a metodologia apresentada e os passos exigidos pelo “objeto” para a elaboração do trabalho da pesquisa. O texto é dividido em três partes, todas elas com dois capítulos cada uma.

A primeira parte, nos apresenta uma contextualização histórica, que trata dos 100 anos da Previdência Social e o *status* da Assistência Social, em um conteúdo do contexto histórico da relação do Estado-Sociedade-Mercado, na garantia da oferta de proteção social contributiva, delineando aspectos importantes para a Política de Assistência Social, com paradas obrigatórias em 1988, em 1993, 2004 e 2011 – datas importantes para o percurso histórico, que apontam para a promulgação da CF/88; a edição da Loas; PNAS/2004 e a “Lei do Suas”; além de breve balanço dos 10, 20 e 30 anos da Loas (2003; 2013; e 2023).

A segunda parte ocupa-se do Estado brasileiro, da Responsabilidade Social e do Suas. Nesse contexto, abordam-se brevemente as características da gestão do Estado, no país; a formação do pensamento político e a herança suportada; a implantação e gestão de políticas públicas garantidoras dos direitos sociais e a sua organização em sistemas unificados; suas características gerencialistas, e potencialidades, em uma país grande territorialmente e diverso. Posterior a essa abertura, trataremos da responsabilidade social pública, a diferença entre a responsabilidade pública/estatal, as

implicações da admissão híbrida nessa responsabilização, e as consequências para o sistema e a construção de uma ética própria.

Na última parte, busca-se delimitar os atravessamentos do sistema instituído e do instituinte, da função e do funcionamento. Trata-se dos apontamentos desenvolvidos através da pesquisa dos atravessamentos vivenciados no interior do Suas, abordando aspectos que envolvem a gestão e a operacionalização do sistema, em um ambiente complexo, passando pela crítica à garantia do direito social, e da materialização da proteção social, da responsabilidade social pública, da revisão do Pacto Federativo, das questões municipais (em que as situações de vida acontecem), da Rede Socioassistencial, da Vigilância Socioassistencial, do planejamento e do financiamento do sistema.

No Capítulo 1 – 100 anos da Previdência Social no Brasil: lembranças de um período de pressão social, consta o debate sobre a comemoração dos 100 anos da Previdência Social no Brasil; o processo de sua criação, suas causas, o contexto histórico e as derivações das ações do Estado na garantia de direitos, até o ajuste neoliberal da década de 1980.

No Capítulo 2, alcança-se a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social e os 30 anos da Loas: um caminho civilizatório e discute-se o *status* da Política de Assistência Social e o caminho da Loas ao Suas. Trata-se da organização da Política de Assistência Social pós CF/1988 e os 30 anos da Loas; aborda-se a Política de Assistência Social antes da CF/1988; a contextualização do movimento político pré CF; as conquistas para a proteção social na CF/1988 e o processo de organização e resistência política para a promulgação da Loas, em 1993.

Nesse capítulo ainda se trata da criação do MDS – período em que se registra a extinção do MAS, rompendo um período de 30 anos de ciclo de gestão própria da Política de Assistência Social, ao mesmo passo em que se constitui num período robusto da organização, normatização e proposição do Suas.

No Capítulo 3, da segunda parte, caracterizam-se as peculiaridades da administração pública no Brasil para a elaboração das políticas públicas, dentro da sua estrutura de formação, ao longo do tempo, e sua organização em sistemas nacionais. No Capítulo 4, trata-se da responsabilidade social pública estatal e o estranhamento permanente entre Estados social e fiscal, suas diferenças de atuação, responsabilidade e éticas específicas. Esse confronto entre Estado Fiscal e Estado Social, garante maior densidade à pesquisa em si, com a apresentação das hipóteses já mencionadas, e os desdobramentos do estudo realizado. Esse conjunto do estudo trata da realidade brasileira, com a edição de políticas públicas, no interior do Estado brasileiro e a opção de organizá-las em sistemas

nacionais; assim como da primazia estatal no Suas, e um conceito de responsabilidade social e sua ética.

A última parte é iniciada pelo capítulo 5, que aborda especificamente, o Suas, suas características em ambiente de atravessamentos. Buscou-se como norte orientador da análise a perspectiva de compreensão conceitual e de revisão crítica, de certa medida, as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Tendo essa linha como ponto de partida, nesse capítulo, também se encontram aspectos da construção do Suas enquanto sistema organizativo da PNAS, sempre trabalhando com os atravessamentos descritos ao longo de todo o estudo, com apoio nas entrevistas realizadas, no intuito de revelar as questões desafiadoras impostas e postas na relação conflituosa entre Estado Social e Fiscal e seus desdobramentos, sobretudo no que se refere à primazia estatal, e sua ética, elemento integrante deste estudo.

O capítulo 6, com olhar no desenvolvimento do Suas nos municípios brasileiros, sua base formativa, histórica e os elementos de sua gestão e operacionalização, se ocupa de refletir sobre o campo de possibilidades de transformações sociais, no que se refere aos momentos instituintes, organizantes e do funcionamento do sistema, na lógica de verificação de transversalidades institucionais, para a operacionalização plena do Suas no Brasil, tendo na responsabilidade social pública do Estado, um vetor indutivo de transformação, sobretudo no que se refere a proteção social, nos territórios vividos, ou seja, a situação dos municípios brasileiros, como estão organizados e compondo o sistema – em um contexto heterogêneo, suas equipes profissionais e atuação, bem como, o importante papel da Vigilância Socioassistencial nesse contexto, para o fortalecimento e melhoria da gestão e planejamento do Suas.

Entre atravessamentos e transversalidades.

Parte 1 - Transformação social com base no conhecimento:

Entre os 100 anos da Previdência Social e o *status* da Assistência Social antes e pós Constituição Federal de 1988 - processo de luta, organização e resistência para a garantia da proteção social no Brasil

Capítulo 1 – 100 anos da Previdência Social no Brasil

Na ocasião, o Brasil estava diante de um cenário de muita pressão social e demandas por melhores condições de trabalho. O país estava apenas começando a tratar dos primeiros projetos voltados para os direitos trabalhistas e sociais. O movimento reivindicatório dos trabalhadores, em boa parte, foi suscitado em virtude de pleitos inspirados pelas ideias de proteção social, trazidas pelos imigrantes (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p.10).

O sistema social brasileiro começa a surgir na década de 1920, num primeiro momento, ganha certa densidade, na década de 1930 e nas décadas seguintes, mas com forte características da proteção social contributiva, mas sem distribuição, tampouco, redistribuição. Mesmo em tempos de ditadura militar, período conhecido como o “milagre econômico”, o então ministro da Fazenda dos Governos Costa e Silva (1967-1969) e Medici (1969-1973), Delfim Netto, afirmava querer “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”, mas os benefícios econômicos não atingiram pessoas de baixa renda, que tiveram seus salários reduzidos e sua participação na renda nacional decrescida de mais de 1/6, em 1960, para menos de 1/7, em 1970³⁵.

Eduardo Fagnani, ao desenvolver sua tese de doutorado “Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade”(Fagnani, 1997), apresenta um cenário da política social brasileira, nesse período. Entre 1964/92, período compreendido pela ditadura militar, seu declínio, e a reabertura democrática, com a edição da CF/1988 e seus desdobramentos históricos; com a implantação de uma estratégia conservadora (1964/85), uma reformista (1985/88) e uma contrarreforma conservadora (1987/92).

Ao tratar especificamente da CF/88, marco civilizatório inaugurador de um ciclo de construção e afirmação, mesmo que inicial, da garantia dos direitos sociais no Brasil, verifica-se a fragilidade do período histórico e suas características, entre 1988 e 2015, como demonstrado no texto para discussão, do Departamento de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp): “O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2015)” (Fagnani, 2017)

O ano de 2023 é o marco para a comemoração dos 100 anos da Previdência Social no Brasil, após a promulgação do Decreto Legislativo 4.682, de 24 de janeiro de 1923, sancionado pelo então Presidente da República, Arthur da Silva Bernardes, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), em cada empresa da Estrada de Ferro do Brasil, para seus empregados. Fruto de uma primeira

³⁵ 1968 – Ato Institucional n. 5, “Os personagens”. (Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/delfimNetto.html>. Acesso em 20 dez. 2023.)

articulação do então deputado federal Eloy Chaves³⁶, com Francisco Paes Leme de Monlevade, somou-se, a esse debate, posteriormente, Adolfo Pinto³⁷, inspetor-geral da Companhia Paulista, e passaram a estudar a organização da Caixa dos Ferroviários da Argentina, que possuía uma CAP para todas as estradas de ferro, mas que não caberia como modelo brasileiro (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

As Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários – CAPs, deveriam formar um fundo com a contribuição de 3% dos vencimentos dos empregados, mais 1% da renda bruta anual da empresa, além do valor que somasse um aumento de 1,5%, aplicado sobre as tarifas da estrada de ferro. Para completar o custeio, havia também recolhimento sobre os aumentos conferidos aos funcionários, multas, donativos e fundos acumulados. O custeio e a gestão das CAPs eram totalmente privados, sem a participação do governo (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p.18).

As CAPs rapidamente se multiplicaram pelo país e, em 1924, já havia 26 unidades em funcionamento. Em 1926, a Lei n. 5.109 estendeu o sistema de CAPs para os trabalhadores portuários e marítimos, instaladas em 1931, bem como criou uma instância de recursos às decisões das CAPs. As aposentadorias eram

integrais, quando o operário completasse 30 anos de serviço e 50 anos de idade. E proporcionais, com redução de 25% de seu valor, quando o operário completasse os 30 anos de serviço, mas não tivesse os 50 anos de idade. O benefício também era proporcional quando o empregado, tendo alcançado os 60 anos de idade, contasse 25 anos ou mais de serviço. Também foram previstas pensões por morte no valor de 50% da aposentadoria do empregado, ou 25%, no caso de o falecido ter mais de 10 e menos de 30 anos de serviço (Brasil, Lei n. 5.109/1926).

A lei tratava do direito dos ferroviários a pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. No Brasil, registram-se apontamentos, ao longo da história antes e após a Proclamação da República, de um conjunto de benefícios mais abrangente do que outras iniciativas, de natureza previdenciária, como o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, de 23 de setembro de 1795 - estendido ao Exército em 1827, com o chamado meio soldo. Ocorre que a edição da Lei Eloy Chaves apresentou uma modificação no papel de responsabilização estatal, de característica liberal, **fundando a intervenção do Estado nos campos trabalhista e social** (Anfip, 2023).

³⁶ Eloy Chaves nasceu em 27 de dezembro de 1875, em Pindamonhangaba/SP. Era o segundo dos quatro filhos do casal José Guilherme de Miranda Chaves e Cândida Marcondes de Miranda Chaves. Passou parte da infância no Peru, onde seu pai trabalhou na representação diplomática. O período entre 1915 e 1917 foi de grande mobilização dos trabalhadores em busca de direitos.

³⁷ Francisco Paes Leme de Monlevade foi Inspetor-Geral da Companhia Paulista de Estrada de Ferro, entre 1906-1926. Enfrentou a primeira greve operária do Brasil, em 1906, como também foi o responsável por sua eletrificação em 1921 (Associação dos Engenheiros das Estradas de Ferro Santos-Jundiaí 2018, p.33). Adolpho Pinto foi chefe do Escritório Geral, entre 1888-1924.

O aporte de recursos aos fundos das CAPs, de origem privada, tinha atingido, no final da década de 1920, 65% das receitas arrecadas, o que ocasionou a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - Iaps (com cobertura nacional), restritos a trabalhadores urbanos, ou seja, a intervenção do estado materializava-se, com uma reestruturação em curso até 1930, porém, com a manutenção das bases corporativas, e maior dinamismo, para dar conta das respostas político-econômicas, do início do processo de industrialização no país.

1.1 Contexto anterior à criação das CAPs – 100 anos da Greve Geral de 1917

Na obra “1917-2017 - 100 anos de Greve Geral, Passado ou Futuro?” (Dalle, 2011), da editora Fundação Perseu Abramo, verifica-se que os conflitos de classes instalados no país no início do Século XX, que antecedem a edição da Lei Eloy Chaves. Socialistas, comunistas e, sobretudo, anarquistas, já atuavam nas greves ocorridas em alguns setores, nos anos de 1906 e 1907, em movimentos anteriores à greve de 1917, que foram importantes para contribuir com a formação favorável da opinião pública, inclusive³⁸.

Naquele cenário de extrema exploração da força de trabalho – entre crianças e mulheres, há relatos de mães e mulheres grávidas trabalhando em ambientes insalubres, ao longo de horas, bem como crianças – muitas com idades entre 8 e 10 anos– usadas nas fábricas, sofrendo com intimidações, agressões físicas, assédio sexual e estupros, práticas naturais para os novos “capitães do mato”.

As mulheres eram a maioria da força de trabalho assalariada, nas fábricas de São Paulo, no início do século XX (a cidade contava com 500 mil habitantes na época), representando, em 1872, 72% do trabalho assalariado nas indústrias nacionais. O protagonismo feminino, no interior do movimento grevista, paralisou São Paulo e se espalhou por outras cidades do país³⁹.

³⁸ Segundo Wilson Cano, 40% das greves ocorridas no Estado de São Paulo, entre 1916-1920, foram na Capital; de 61 greves observadas, 16 tiveram como motivação principal a questão dos salários, entre 1911-1920. A classe patronal só procedeu com reajustes de salários ao final da guerra, o que produziu deterioração dos salários reais, motivando fortemente o desencadeamento dos conhecidos movimentos grevistas que ocorreram no período. Esse posicionamento dos patrões decorreu, por um lado da diminuição da entrada de imigrantes no país, restringindo a possibilidade de aumento na oferta de trabalho, ao mesmo tempo em que a demanda por novos trabalhadores crescia vigorosamente, para atender à expansão da indústria e agricultura (exclusive café) paulista. “Essa contradição poderia ter gerado pressões altistas no sentido de que se elevasse a taxa de salário real. Mas, por outro lado, cabe lembrar que, nesse mesmo período, tanto por causa de pressões inflacionárias, como pelos efeitos decorrentes da guerra, os preços dos bens e serviços que incidem no custo de vida passam a crescer fortemente, deteriorando, de forma acentuada, a taxa de salário real” (Cano, 2007, p. 176).

³⁹ “Sem aguardar autorização de maridos ou pais, as mulheres tiveram papel fundamental na Greve Geral de 1917. Maria Angelina Soares, secretária da Liga Operária da Mooca, foi uma das expoentes da organização do movimento, com Rosa Musitano, integrantes do Centro Feminino Jovens Idealistas. Houve muitas outras, na maioria anônimas – e algumas não presentes em comícios que aconteciam após o entardecer por estarem cuidando dos afazeres domésticos, mesmo após um dia de labuta... elas protagonizariam momentos cruciais

De forma geral, o ano de 1917 foi caracterizado mundialmente por toda uma série de protestos, motins e greves sem precedentes, cujo evento maior foi ? como todos sabemos? a revolução russa, momento ligado exatamente a processos de organização sindical e política, no qual misturavam-se fenômenos de autoconstituição e de intervenção política e organizativa externa nas organizações operárias, mas que surgiam de um estado de revolta aberta que ia além da luta contratual entre empresários e trabalhadores usualmente praticada. (Biondi, 2009, p.268)

Como resposta às reivindicações da classe trabalhadora, em São Paulo, o Governo Altino Arantes (1916-1920) optou pelo endurecimento e a repressão policial⁴⁰, que, somados às retaliações dos empresários, como corte de pagamentos, desconto de dias parados, demissões, levaram o movimento ao paroxismo.

Pensando em obstruir a coragem dos grevistas e deter a insatisfação crescente, o gatilho fora puxado: o enterro de José Iniguez Martinez, um sapateiro espanhol de 21 anos, tornou-se o estopim do movimento dos trabalhadores para a paralisação em 1917, que fizeram a capital paulista parar de maneira nunca antes vista: o comércio não abriu as portas; os bondes não circularam; as pessoas ficaram em casa. Iniciava-se em 28 de abril, a Greve Geral de 1917, a primeira paralisação fabril de ampla proporção da história do Brasil (Figs. 2 e 3).

durante a Greve Geral de 1917, como na eclosão da primeira paralisação que abriria o ciclo, no dia 4 de maio, no Cotonifício Crespi, bairro da Mooca” (Dalle, 2011, p. 38).

⁴⁰ “A orientação era resistir e não negociar com os personagens em cena. Simultaneamente, a ameaça de recrudescimento da repressão tornava-se cada vez mais visível, palpável. Sete mil homens das forças de segurança foram convocados para a capital, deixando inclusive algumas cidades do interior desguarnecidas. Além disso, o comandante da região militar, numa proposta semelhante à da Força Nacional do século XXI, ofereceu suas tropas ao governo paulista. O comandante da Marinha mandou atracar em Santos um cruzador e um destróier” (Dalle, 2011, p. 58).

Figura 2 – Foto do cortejo de José Martinez



Fonte: Dalle (2011, p. 34).

Figura 3 – Foto do memorial aos heróis e heroínas da greve de 1917, no cemitério do Araçá



Fonte: Dau, Denise Motta *apud* Dalle (2011, p. 39).

No centro do movimento, encontrava-se o empresário e banqueiro Eloy Chaves que ocupava, então, o cargo de secretário de Justiça de São Paulo e participou de algumas das negociações que levaram ao fim o principal movimento paredista daquele período. Para alcançar seus objetivos, Chaves fez então um movimento habitual aos poderes constituídos: apelou para a ajuda da imprensa, abrindo um canal de comunicação com os grevistas. O resultado foi a criação de espaços de negociação, dentro das grandes empresas jornalísticas, como a Comissão de Imprensa, sugestão dada por Nereu Rangel Pestana, diretor de “O Combate”.

Em um desses encontros, os grevistas apresentaram uma contraproposta aos patrões: o compromisso de libertar todos os presos, por razão da greve; de reconhecer o direito de associação e reunião; de combater a alta desenfredda dos preços; e a adulteração dos gêneros alimentícios; e de estudar meios de impedir o trabalho noturno para mulheres e menores de 18 anos. Após aprovação em Assembleia Geral, as fábricas voltaram a funcionar em 17 de julho.

O que emergia desses conflitos não era apenas uma resistência ou crise no sistema punitivo local, mas a presença de alternativas, de possibilidades históricas que, ao serem ritualizadas mediante o processo, permitiam o registro dos limites e avanços de uma comunidade de trabalhadores que passava a ser mediada pelo direito de maneira inédita (Cabral, 2017, p. 2.746).

A ebulição da classe trabalhadora, à época, demonstrava clara incidência na política de Vargas, que se desdobrou em forma de influência para a Constituição de 1934, revelando alternativas de resistências e **avanços para a garantia de direitos**, compreendendo e valorizando iniciativas autônomas que se formaram progressivamente por racionalidades próprias e não necessariamente ancoradas nos interesses do governo provisório. Iniciativas essas que influenciaram a forma como as legislações sociais foram recepcionadas por empregadores e empregados, colocando em evidência as alternativas, resistências e os avanços que a condição de cidadania reinaugurava com a Constituição de 1934; com o “pai dos pobres”, e a política do “chicote e cenoura”.

1.2 A reestruturação a partir de 1930 e as características do sistema brasileiro

A primeira mudança nas CAPs ocorre no Governo Vargas, em meio à Revolução de 1930⁴¹, com a suspensão das aposentadorias dos ferroviários e portuários por 3 meses, exceto as aposentadorias por

⁴¹ Em 26 de novembro de 1930, o Decreto n. 19.433, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, englobando os Institutos de Previdência. Em 1º de outubro de 1931, o Decreto n. 20.465 determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões, com personalidades jurídicas próprias e regidas pelas disposições do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), para os trabalhadores dos serviços públicos de transporte, luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgoto ou similares Benefícios (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

invalidez⁴². Essa reestruturação deu origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que eram autarquias de nível nacional, centralizadas no governo federal, com a filiação admitida por categorias profissionais.

Assim passou a ser caracterizado o desenho entre a relação Estado/classe trabalhadora: a fragmentação. Cada categoria passou a contar com um tipo de proteção social, com regras e benefícios diferentes, o que produzia desigualdades dentro da mesma classe de trabalho. Nesse momento, a contribuição passou a ser tripartite, com o setor público efetuando a sua cota ao financiamento do modelo (Anfip, 2023).

Figura 4 – Incidência de inscritos nas CAPs, distintos entre inscritos, aposentados e pensionistas, em 1930

Em 1930, as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS) contavam com
140.435
inscritos
6.930
aposentados e
3.867
pensionistas

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência (2022, p.18).

A década de 1930 ainda foi marcada pela criação da Carteira Profissional e, em 1940, pela instituição do Salário Mínimo (SM). Com o Decreto 22.035, de 29 de outubro de 1932, foi criado o documento cuja finalidade era conter as anotações sobre a vida laboral do/a cidadão/ã, sendo o segundo documento dessa modalidade – o primeiro foi a Carteira de Trabalhador Agrícola, criada em 1904. Em 1º de maio de 1940 foi criado o SM, através do Decreto-Lei n. 2.162, instituído em todo o país, assegurando uma remuneração mínima a todo/a trabalhador/a adulto/a, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, a fim de satisfazer às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

⁴² Suspensão determinada pelo Decreto n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930. Foi a única vez em que ocorreu um fato como esse, nos 100 anos da história da previdência social, a justificativa oficial foi o aumento de despesa com a concessão das aposentadorias, além da realização de estudos voltados para uma reforma da legislação das Caixas de Aposentadorias e Pensões. O objetivo seria a adoção de medidas urgentes, para a garantia do equilíbrio financeiro dessas instituições. No entanto, há autores que sugerem que a medida extrema estava associada a irregularidades na concessão dos benefícios (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p.19).

A criação do SM, no primeiro momento, não trouxe implicações para o sistema, pois, naquela época, não havia vinculação entre os valores pagos pelas CAPs ou IAPs e o SM, porém, a criação aumentou a arrecadação, com o acompanhamento das despesas, no momento seguinte à fixação do SM como base de cálculo (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

Figura 5 – Incidência das CAPS, em 1945

Em 1945, havia:
31 caixas
5 institutos com
2.997.947
associados
110.724
aposentados e
124.401
pensionistas

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência (2022, p. 24).

A essa altura (década de 1940), o sistema brasileiro avizinha-se do modelo de seguro social (vigente em países como a Alemanha), ao mesmo tempo em que o Estado passa a contar com uma fonte inaudita a inflar a capacidade nacional de poupança: de 22.991 segurados, ao final de 1923, o sistema totalizava 2.762.822 contribuintes, em 1945 (Anfip, 2023). A Alemanha, do chanceler de Ferro, Otto Eduard Leopold Von Bismarck⁴³, passou a regular as primeiras formas de seguro social, passou a ser conhecido pela criação da Previdência Social, como técnica social, no final do Século XIX, com a criação do auxílio-doença, seguro de acidente de trabalho (1884), invalidez (1889) e velhice (1889).

⁴³ O Governo de Bismarck enfrentou forte crise do capitalismo, até então, o que também provocou e fortaleceu a oposição, com a criação da Liga Anti-Chancellor e do Partido Conservador. Nesse cenário, em 1877, Bismarck adota uma política de tarifas protetivas no interesse dos grandes proprietários de terras e da grande indústria. O seguro de doença e pensão legalmente estabelecido por Bismarck (1884/1889) - o primeiro do mundo - é repetidamente considerado a expressão de uma política clarividente e de uma orientação de reforma social. Em elogio à política social integrativa de Bismarck, ignora-se o seguinte: primeiro, Bismarck nunca teria realizado reformas de cima sem a pressão crescente de um movimento operário em rápida expansão na Alemanha. Seu "socialismo de Estado" não foi alimentado pelo amor, mas pelo desprezo pelas massas, e serviu para reforçar as condições antidemocráticas. Em segundo lugar, a análise da sua segurança social deve incluir também o reconhecimento dos seus limites: o seguro de pensão, por exemplo, não se aplicava até os 70 anos, muito depois da esperança média de vida da época. E em terceiro lugar, Bismarck usou o pau muito antes de soltar as migalhas de cenoura da mesa dos poderosos. Tudo isso explica por que sua política social também era compartilhada pela grande indústria e seus representantes mais poderosos. A política imperialista de Bismarck, no entanto, deve ser entendida em seu contexto histórico. Do ponto de vista do grande bloco de poder industrial-agrário, sua função histórica era ganhar terreno sobre o atraso do capital alemão por meio de uma "revolução de cima". A construção de um Estado poderoso era o objetivo declarado de Bismarck. "A única base salutar de um grande Estado, e nisso difere essencialmente de um Estado pequeno", escreveu ele, "é o egoísmo estatal, não o romantismo" (Soltz, 2023).

Os relegados do processo produtivo capitalista só podiam dispor da caridade e filantropia, ou das caixas mútuas que surgiram nesse período. A política de Bismarck ocorreu após as revoltas operárias na Europa, em 1848 e 1870, em especial, a Comuna de Paris, e o surgimento e fortalecimento das organizações sindicais e políticas da classe trabalhadora eram ameaças que já não poderiam mais ser desconsideradas (Graef; Salgado, 2012).

A influência da legislação social no Brasil, para balizar as ações do Estado, origina-se nas leis aprovadas na Prússia, entre 1883 e 1889, na gestão de Bismarck, nessa representação da intervenção orgânica do Estado em defesa do proletariado industrial, mediante o sistema do seguro obrigatório contra os infortúnios do trabalho; as doenças de invalidez; e as dificuldades da velhice. Esse programa previdenciário, no entanto, dá-se num Estado em que a burguesia industrial é débil e está politicamente marginalizada, e as representações políticas da classe operária não gozam de qualquer reconhecimento.

Historicamente, o regime de Bismarck atuou numa situação de transição – do feudalismo para o capitalismo, que levaria a uma sociedade industrial moderna, na qual, portanto, não se achavam ainda bastante desenvolvidas forças sociais fundamentais, como a burguesia e o proletariado. Nesse caminho, em que começou a se abrir uma alternativa ao liberalismo, nasce o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e na administração de programas de seguro social (Bobbio *et al.* 1998).

O modelo bismarckiano não resultou, por aqui, em um processo transitório para o desenvolvimento de um estado capitalista forte e industrializado. É necessário identificar que as ações desenvolvidas por Bismarck, no 2º Reich⁴⁴, nem sempre foram seladas pelas melhores intenções: seu objetivo era tornar o chanceler e o imperador as figuras mais poderosas da Alemanha, mesmo com voto universal, pois o chanceler “acreditava que a população rural sempre favoreceria as forças conservadoras a que pertencia”, enfrentando seus opositores com a política do “chicote e cenoura” – as políticas de proteção social eram a cenoura, enquanto as leis antissocialistas eram o chicote. Nesse caso, o chicote era mais pesado e importante – a lei antissocialista ficou em vigor por 12 anos (1878-1890) e suas medidas eram severas. Como consequência, o partido social-democrata passou a operar na clandestinidade, pois seus líderes foram perseguidos; as associações e os sindicatos foram extintos,

⁴⁴ O Segundo Reich, ou Império Alemão, surgiu em 1871, depois de três breves guerras bem-sucedidas travadas em um período de sete anos, contra a Dinamarca, Áustria e França. Acredita-se que ele tenha sido criado pelo então primeiro-ministro da Prússia, Otto von Bismarck, que liderou os demais Estados alemães para criarem uma nação unificada. Bismarck tornou-se chanceler do novo país e seu primeiro imperador foi o rei da Prússia, Guilherme 1º (Bermúdez, 2022).

as publicações proibidas. Dependendo da localização, era quase sinônimo de uma lei marcial. Por isso, a classe trabalhadora e o movimento social-democrata sofreram mais com a lei antissocialista do que ganharam com a legislação do Estado de Bem-estar Social (Bermúdez, 2022).

A introdução da função assistência social como política de seguridade social não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Não ficou claro, à partida, que essa decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para com a população para além das “heranças” do que não era seguro social. Ou ainda que a assistência social como proteção social não contributiva se estenderia para além da relação formal de trabalho. Ou ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social dos brasileiros, configurada como proteção à vida e à cidadania, para além do seguro social. Esta noção não foi devidamente incorporada. A hegemonia do pensamento da Seguridade Social no caso brasileiro se deu pela via bismarckiana da Previdência Social, isto é, pelo seguro, e não pela cidadania ou pela justiça social (Sposati (2007a, p. 446, grifo original).

No Brasil, a Seguridade Social está entre o seguro e a assistência, o que veremos adiante...

Em 28 de agosto de 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cuja atribuição era a proteção à maternidade e infância; o amparo aos idosos e desvalidos; bem como a assistência médica aos necessitados, porém, a autorização de funcionamento definitiva só se daria após a edição da Portaria 6.013, de 1º de outubro de 1942, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

A LBA tinha suas atividades custeadas com as seguintes contribuições:

- a. 0,5% incidente sobre o salário de contribuição dos segurados dos institutos e das caixas, descontado com a contribuição mensal⁴⁵;
- b. uma cota mensal correspondente ao total arrecadado, com 0,5% devida pelos empregadores;
- c. uma cota mensal correspondente ao total arrecadado, com 0,5% devida pela União.

1.3 Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Sistema Nacional de Assistência Social (Sinpas)

⁴⁵ “Em 1945, a contribuição dos segurados foi abolida, permanecendo apenas as cotas dos empregadores e da União” (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p.26)

A elevação da condição política da gestão da Assistência Social, por meio de um ministério específico, ocorre no ano de 1974⁴⁶, com o desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, por meio da Lei n. 6.036, de 1º de maio, que criou o MPAS⁴⁷.

A criação do MPAS representou dois movimentos distintos, em uma primeira análise: por um lado, trouxe a ampliação para os serviços de proteção social da classe trabalhadora com a prestação dos serviços de Saúde e Assistência Social; por outro, trouxe o descompasso dos recursos destinados ao pagamento de novos benefícios e benefícios em manutenção, após os seus 54 anos somente com a Previdência Social. Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip) do Brasil:

ao que nos parece, a criação do Sinpas não se tratou apenas de uma estruturação administrativa, embora não se tenha alterado direitos já constituídos, mas uma forma de utilizar os, ainda, fartos recursos previdenciários para ampliar novos serviços (Saúde e Assistência Social) que deveriam ser atendidos pelo Estado e custeados por outras fontes de financiamento que não as decorrentes do custeio previdenciário. O INPS, que outrora controlava a arrecadação previdenciária e administrava o respectivo patrimônio, passou a ser apenas uma agência de reconhecimento de direitos e pagadora de benefícios, cujas receitas passaram a ser administradas pelo Iapás, a quem cabia distribuir tais recursos entre as diversas áreas: INPS, Inamps, o próprio Iapás, LBA, Funabem, etc., situação essa que contribuiu para a centralização das contribuições previdenciárias no caixa único do Tesouro, a quem a Previdência passaria a requerer os valores destinados aos pagamentos dos benefícios concedidos e a conceder (Anfip, 2023, p. 84).

Anos mais tarde, em 1977, é a vez da instituição do SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) (Lei n. 6.439, de 1º de setembro), controlado e coordenado pelo mesmo

⁴⁶ Em 1974, foi instituído o amparo previdenciário na forma de uma Renda Mensal Vitalícia (RMV), para maiores de 70 anos de idade, e para os inválidos, que não estivessem exercendo atividade remunerada. Com necessidade de filiação mínima de 12 meses ao INPS, exercício por 5 anos de atividades abrangidas pelo regime do INPS ou Funrural – mesmo sem contribuição, e com contribuição com a Previdência, após completar 60 anos, receberia o amparo equivalente a 50% do maior salário mínimo vigente, não podendo ultrapassar 60% do salário mínimo da localidade em que o pagamento era efetuado (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p. 41).

Atualmente, o RMV é um benefício em extinção, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995. Em janeiro de 1996, foi substituída pelo BPC. Em agosto de 2023, o total de beneficiários da RMV eram 61.903 pessoas, com um valor aportado de R\$ 81 milhões. Em janeiro de 2009, esse número era de 358 mil benefícios (Disponível em: <https://bit.ly/49Blt9i>. Acesso em: 13 nov. 2023).

⁴⁷ Foram ministros da Previdência e Assistência Social, entre os anos de 1974-2002: ministro Arnaldo Prieto, ministro do Trabalho e Previdência Social, 2/5/1974 a 25/6/1974; ministro da Previdência e Assistência Social, 25/6/1974 a 1º/7/1974; ministro Luís Gonzaga do Nascimento e Silva, 4/7/1974 a 14/3/1979; ministro Jair Soares, 15/3/1979 a 7/5/1982; ministro Hélio Marcos Pena Beltrão, 10/5/1982 a 11/11/1983; ministro Jarbas Gonçalves Passarinho, 11/11/1983 a 14/3/1985; ministro Francisco Waldir Pires de Sousa, 15/3/1985 a 13/2/1986; ministro Raphael de Almeida Magalhães, 18/2/1986 a 22/10/1987; ministro Renato Archer, 27/10/1987 a 28/7/1988; e ministro Jader Barbalho, 28/7/1988 a 14/3/1990; ministro Antônio Rogério Magri, 15/3/1990 a 19/1/1992 (ministro do Trabalho e Previdência Social); ministro Reinhold Stephanes, 20/1/1992 a 2/10/1992 e 1º/1/1995 a 3/4/1998; ministro Antônio Brito Filho, 15/10/1992 a 15/12/1993; ministro Sérgio Cutolo dos Santos, 15/12/1993 a 1º/1/1995; ministro Waldeck Ornélas 6/4/1998 a 23/2/2001; ministro Sérgio Roberto Brandt, 22/3/2001 a 8/3/2002; e ministro José Ceckin, 3/4/2002 a 31/12/2002 (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p. 40; 54 e 60).

ministério, objetivava integrar as seguintes funções: concessão e manutenção de benefícios; prestação de serviços; custeio de atividades e programas; além das gestões administrativa, financeira e patrimonial. Nessa mesma legislação, foram criados, ainda, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas).

Integravam, o Sinpas, seis entidades:

- Instituto Nacional de Previdência Social (INPS);
- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps);
- Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA);
- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem);
- Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev);
- Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas).

A Central de Medicamentos (Ceme) integrava o Sinpas na condição de órgão autônomo do MPAS (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

Em 1978, o então secretário de Previdência Social do MPAS, Celso Barroso Leite, afirmava que a criação dessa estrutura administrativa significava uma “evolução da Previdência e Assistência Social, por estarem, lado a lado no conjunto das atividades do Estado, em posição de igualdade uma com a outra” (Leite, 1978, p. 102).

Naquele momento – 10 anos antes da CF/1988 –, já se notava a preocupação com as terminologias adotadas, mesmo que sem alterações de direitos e deveres:

Atualmente, isto é, desde 1974, quando foi criado o Ministério específico para essa área, a terminologia se tornou mais detalhada, uma vez que ele se denomina Ministério da Previdência e Assistência Social, assim distinguindo oficialmente previdência e assistência. Com base nessa dicotomia, parece lícito entender que “previdência social” significa quase o mesmo que seguro social, pois se refere, no caso, a programas custeados por prestações individuais diretas, complementadas por contribuições paralelas das empresas e uma parcela a cargo do Estado. “Assistência Social”, por seu turno, fica reservada para programas que, embora custeados pelo Estado, normalmente independem de contribuições dos beneficiados (Leite, 1978, p.103, grifos originais).

O “sistema” tinha como base a estruturação administrativa racional, em bases sistêmicas, com algumas justificativas à época, como o crescimento da população urbana segurada; a expansão da demanda de Assistência Médica; o estabelecimento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural); e a institucionalização da Assistência Social. Foi assim criado com o objetivo de fortalecer a estrutura administrativa para atender às novas realidades mencionadas, da organização das funções

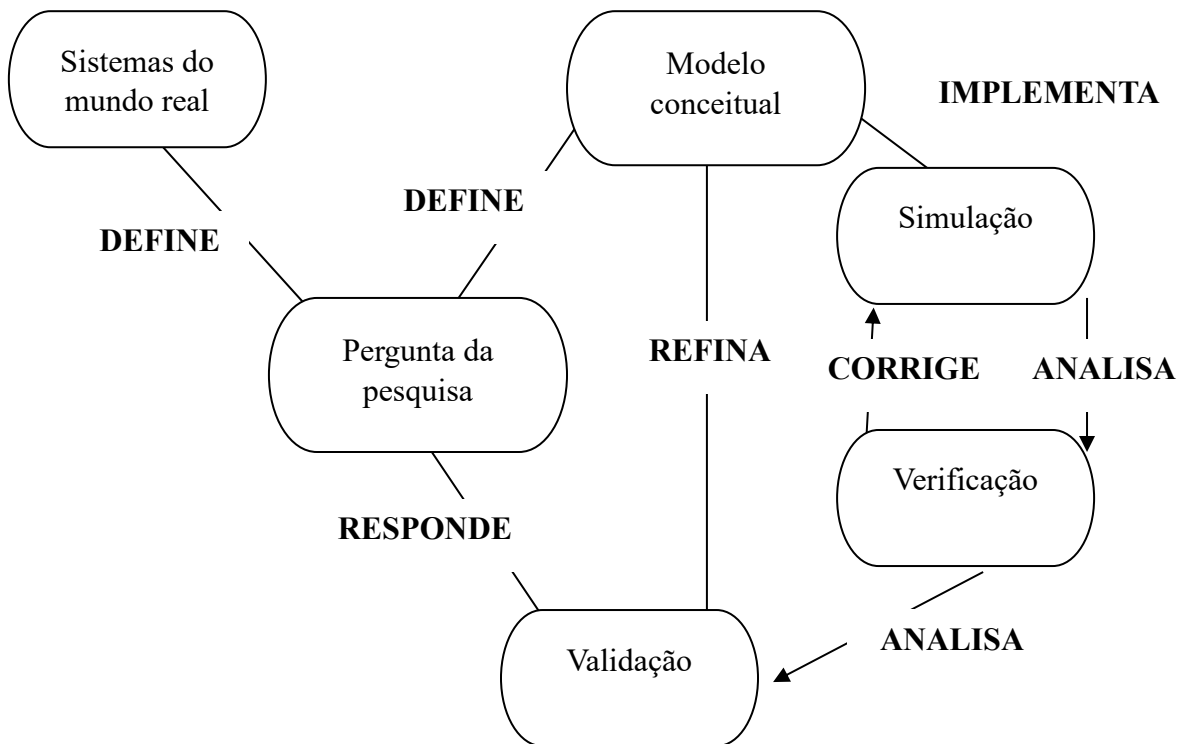
que necessita desempenhar, e não da clientela a atender, e da alteração administrativa, sem afetar direitos. Seu horizonte? A universalização da proteção social – “o Sinpas virá concorrer para a progressiva universalização da proteção social no Brasil” (Leite, 1978, p.116).

Quando se trata de modelos de simulação de políticas públicas, em um cenário no qual os atores envolvidos possuem incidências sociais, culturais, econômicas, etc., que afetam os seus comportamentos e as percepções de proteções e desproteções sociais, cotidianamente, sem que haja, necessariamente, apenas uma forma de resolução sistemática, que objetive a garantia dos direitos, o processo de modelagem e simulação utilizado é uma interação que compreende muitos ciclos, onde cada passo pode incorporar novas tecnologias e habilidades (Fig. 5). Se, em 1978, com a afirmação de que o “O Sinpas virá concorrer para a progressiva universalização da proteção social no Brasil”, 10 anos antes da promulgação da CF/1988, o sistema deveria estar preocupado e atento à questão: Como se daria a progressiva universalização da proteção social não contributiva?

Tratado como marco de evolução e conquista da “maioridade”, o Sinpas, com a sua formulação, que congrega as seis entidades antes descritas, a construção do sistema protetivo brasileiro apresenta algumas características marcantes para serem aprofundadas na CF/1988: a organização das políticas em sistemas nacionais e o desafio da articulação intersetorial, mas ainda distantes da conceituação do que deva ser um sistema de política pública:

Sistemas complexos na gestão de políticas públicas, são sistemas de componentes de interação, autônomos, onde o resultado do sistema não é simplesmente a soma das partes subjacentes: a ação do todo é maior do que a soma das partes. Um sistema, de compreensão coletiva, fruto do conjunto de ações individuais, tem como um exemplo clássico o processo de voo de um pássaro em seu bando. Neste caso, os pássaros podem voar sem que um líder central que os dite como deve ser o voo. Neste modelo, os agentes (pássaros) seguem três regras simples: i) evite outros pássaros; ii) dirija-se ao centro de massa dos pássaros de sua vizinhança; e iii) alinhe sua trajetória à dos pássaros mais próximos. Este modelo é robusto e irá gerar padrões emergentes de comportamento que se assemelham a bandos sob uma grande variedade de situações. No entanto, nenhum dos pássaros contém a noção de um “bando”, e o bando, como uma entidade, não existe, em vez disso, é inteiramente composto por pássaros individuais (Ipea, 2015, p. 44).

O processo de elaboração de políticas em “sistemas” admite um processo de modelagem e de simulação, onde em cada rodada de construção e pesquisa, esses modelos são validados, verificados e aprimorados. Os modelos começam com uma pergunta de pesquisa, que possua relevância para o cenário ao qual, a política pública está sendo projetada, para que com base nesse movimento, bases conceituais sejam construídas, como se observa na Figura 6.

Figura 6 – Processo de modelagem e simulação

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipea (2015, p. 92).

Aqui, há uma grande contradição ainda a ser enfrentada – trata-se da compreensão da garantia dos direitos aos/às cidadãos/ãs usuários/as⁴⁸, independentemente da sua contribuição: o conflito entre a proteção social contributiva e a não contributiva, o que coloca uma pedra no meio do caminho da universalização da proteção social brasileira.

Sonia Draibe, cientista política, aponta alguns caminhos para se compreender a desestruturação dos sistemas, que se origina nas mudanças do mundo do trabalho, e acompanha as transformações produtivas. O sistema sofre o impacto das relações da economia do trabalho, nas suas manifestações: o desemprego estrutural; o subemprego; o emprego precário e de baixa qualidade; a informalização das relações de trabalho.

⁴⁸ A garantia para essa proteção passa por superar a concepção de que o Suas atua no campo dos pobres e da pobreza, pois a condição de ser pobre não gera direitos, mas a condição de cidadão que os gera. “Elaborar a ruptura dessa concepção implica em assentar a convicção de que se fala com uma/um cidadã/ão a quem as atenções são sobre o direito de cidadania no âmbito do Suas (serviços, benefícios, gestores e trabalhadores), deve propor em consequência o tratamento de cidadão à forma adjetivada de usuário - cidadão usuário e cidadã usuária utilizados para definir aquela/le a quem se destinam as atenções dos serviços e os benefícios no âmbito desta política que se concretiza efetivamente pelo Suas, o sistema integrado voltado para a completude da proteção social em busca de sua universalização” (Sposati, 2020, p. 42).

A autora nos apresenta três tipos de efeitos sistêmicos que afetam o equilíbrio do conjunto: a dimensão financeira, cujo significado sistêmico constitui-se na incapacidade do gasto público vir a substituir a parte do gasto social privado, antes financiada com salários e benefícios da seguridade; a segunda, relaciona-se com a definição e a localização dos sujeitos sociais, antes alcançados pela cidadania salarial, e hoje receptores da ação fragmentada do Estado, atingidos apenas nas bases “territorializadas” dos programas, ou estruturas públicas, como escolas, postos de saúde, Centros de Referência de Assistência Social (Cras), etc., e, por fim, a distorção do atendimento no âmbito da proteção social, com a ampliação de ações emergenciais na Assistência Social, sem um desenho mais institucionalizado – como o seguro desemprego, por exemplo, cujo atendimento ofertado nem sempre possui programas desenhados para dar conta do desemprego, por exemplo, com forte tendência de redução da eficácia da oferta dos programas complementares do sistema de políticas sociais. A oferta não atende às necessidades dos/as cidadãos/ãs usuários/as (Draibe, 1997).

Registra-se que, nesse momento, o Sistema Único de Saúde (SUS) encontrava-se alocado no Ministério da Previdência e da Assistência Social (MAS), através da oferta dos serviços pelo Inamps. Fato que se modificaria em alguns anos, ficando, a Política de Assistência Social como a “prima pobre” no contexto da Seguridade Social.

O Inamps, era responsável por prestar assistência à saúde aos trabalhadores da economia formal, com “carteira assinada”, e seus dependentes – **sem universalização** –, um princípio fundamental do Suas, mas que justificava a construção de grandes unidades de atendimento ambulatorial e hospitalar, como também a contratação de serviços privados nas regiões com maior desenvolvimento econômico e nos grandes centros urbanos, onde estava a maioria dos seus beneficiários.

Os recursos, de modo mais ou menos proporcional ao volume de recursos arrecadados e de beneficiários existentes, eram aplicados nos Estados, por meio das Superintendências Regionais. Esse modelo hegemônico: médico assistencial-privatista transforma-se em um dos alicerces político-ideológicos para o surgimento do movimento da Reforma Sanitária. (Souza, 2002), a antevisão para a criação do SUS.

1.4 Política de direitos: a transição para um sistema de “seguridade social”, entre Bismarck e Beveridge

A conquista de direitos previdenciários ocorre, no Brasil, de forma tardia, visto que, o período de formação, se inicia com a edição da Lei Eloy Chaves, em 1923, inspirada no modelo bismarckiano

de seguro social alemão, de 1883. Passa por um período de expansão, com a criação das CAPs e os IAPs, por categorias profissionais, e destaca-se um terceiro momento, que é a unificação das diversas leis previdenciárias existentes, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960.

Em 1977, há outro marco, nesse processo, com a criação do Sinpas, e, por fim, um quinto momento – o da Seguridade Social, com a incorporação do modelo beveridgiano⁴⁹, da Inglaterra, de 1942, na CF/ 1988 (Anfip, 2023).

Historicamente o trabalho no campo socioassistencial brasileiro foi marcado pela precariedade de vínculos, de estrutura e de recursos. Essa precariedade se reflete na descontinuidade e fragmentação das ações, na cultura do voluntariado, na precarização dos vínculos trabalhistas que acabam por fragilizar a relação com os usuários, na insuficiente formação e capacitação dos trabalhadores e, ainda, na ausência de compreensão da especificidade de atuação e das atribuições próprias de cada esfera de governo no âmbito da Assistência Social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013, p.11).

A transição de uma política de direitos para o sistema de seguridade social não contou com o desenvolvimento de uma base humanista, que estivesse fora do modelo contributivo, a ser assegurada pelo Estado e pela sociedade, ao cidadão, para além de sua situação de trabalho ou sócio ocupacional. A emanção do direito constitucional à assistência social fluiu menos da consciência social à proteção social e mais da divisão político-institucional das atribuições da Previdência Social, premida pela regulação de seu financiamento como seguro (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013, p. 133). Nesse momento, a validação do sistema altera-se, pois a busca pela universalização da proteção social não ultrapassou a consciência social pela garantia do direito não contributivo, mesmo que ainda não houvesse a responsabilização do Estado quanto à política de Assistência Social, o que só ocorreu com a promulgação da CF/1988.

Vale dizer que se trata, efetivamente, do papel do Estado na mediação de classes, com objetivos da construção de novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos – com a possibilidade de concluir o que está inconcluso. Sposati (2004, p. 2) alerta que estamos no

campo da dívida social brasileira, das exclusões sociais e entendemos que os serviços da assistência social são importantes: quer para suprir demandas da reprodução social de

⁴⁹ Em 1942, o Report on Social Insurance and Allied Services – também conhecido como Plano Beveridge – elaborado pelo economista britânico William Henry Beveridge, tornou-se uma referência para as várias políticas implementadas no contexto do *welfare state*. Ele sugeria que os cidadãos em idade economicamente ativa pagassem uma contribuição ao estado. Um valor destinado a assegurar ao cidadão carente o mínimo à sua subsistência. No período do pós-guerra, a prática do seguro social cede lugar à noção seguridade, que passa a ser relacionada ao conceito de cidadania e de direitos universais. Os direitos civis, políticos e sociais são alguns exemplos disso (Boullosa, 2014).

segmentos sociais, ainda que invisíveis dentre os brasileiros; quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante o Estado brasileiro. Estamos ainda, face a face, com a hipótese jurídico-política igualitária da possibilidade de ampliar o alcance de cidadania, ainda que numa sociedade de desigualdade. Isto é, diante de uma contradição própria da dinâmica conflitiva de uma sociedade de classes que põe e repõe o processo de identidade e reconhecimento de todos os brasileiros, e de cada um, face ao Estado e à sociedade.

O Relatório Beveridge exerceu grande influência nas mudanças que se seguiram, a partir de 1945. A proteção social passou a ser vista como um direito da cidadania. Os direitos sociais passaram a ser “universais”; o princípio da “Seguridade Social” (todos têm direito mesmo sem ter contribuído monetariamente) prevaleceu ante o princípio do “Seguro Social” (somente tem direito quem contribuiu); a solidariedade passou a ser partilhada por toda a sociedade, que tinha deveres e responsabilidades de proteger seus membros (Fagnani, 2011).

Os princípios que estruturam o *welfare state* são aqueles apontados no Plano Beveridge: (1) responsabilidade pública/estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado, a fim de manter elevado o nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; (2) universalidade dos serviços sociais; e (3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência (Boschetti, 2002).

1.5 Ajuste neoliberal da década de 1980

Como todas as Políticas Sociais, a Seguridade Social também sofreu com a ação do gerencialismo pós crise do petróleo, em 1973. Sentida em todo o mundo, a crise do liberalismo, desde o século XIX, viveu sua queda para a transformação do mundo do capital para o neoliberalismo, e com a sua refundação intelectual, passou a tratar homem e governo dentro da seara “empresarial”. O Estado, agora pela pressão neoliberal, é tratado como empresa, e, os cidadãos, como “clientes”:

O problema é que as atividades de “puro serviço” implica a intervenção de certa coerção na forma de impostos. Esse aspecto coercitivo das atividades de serviços somente se justifica se o Estado não se arroga o direito exclusivo de fornecer certos serviços, o que equivaleria ipso facto a constituição de monopólio (o qual significaria a violação da condição de igualdade lembrada anteriormente). O que é contestável não é a empresa de Estado, mas o monopólio do Estado (Dardot; Laval, 2016, p.179, grifos originais).

Esse processo de transformação, no mundo, não é vivenciado com a mesma intensidade pelos países. No Brasil, por exemplo, quando se estabelece a revisão do pacto social internamente, enquanto trato isonômico e emancipatório dos cidadãos, tendo a proteção social e a garantia de direitos sociais como

molhas propulsoras para um novo quadro, ou, talvez, um novo ciclo de desenvolvimento nacional, pós CF/88, externamente, esse processo já estava sendo desmontado. A Profa. Aldaíza Sposati chama a atenção para a “regulação social tardia”, para as políticas sociais na América Latina.

No caso brasileiro, enquanto, por aqui, os direitos sociais adentravam a nossa CF/1988, Ronald Reagan e Margaret Thatcher já haviam iniciado o desmonte neoliberal mundo afora na década de 1980. Com um detalhe fundamental, por aqui, não foi vivenciado o pacto da social-democracia, do pós II Guerra Mundial. Sposati (2002, p. 3) caracteriza como “regulação social tardia” os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos, no último quartel do século XX, e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados.

A dívida social acumulada nos países de regulação social tardia significa muitos anos humanos desperdiçados, que não são recuperáveis por programas sociais de curta permanência, que ampliam nos seus relatórios o número de atendidos, mas nunca os de incluídos. São “políticas sociais” que operam sob a égide da alta rotatividade. Encurtam-se o alcance em tempo de duração dos programas sociais para que garantam alta rotatividade e deem mais resultados nos números e não propriamente na condição de vida dos cidadãos. Os usuários no caso, não têm direito ao tempo de permanência e acesso ao programa que é estabelecido sem perspectiva de consolidação de um direito. Não se trata de um direito permanente (grifos originais).

Nesta reflexão, a Profa. Aldaíza Sposati propõe identificar os impactos do neoliberalismo nas políticas sociais latino-americanas que não vivenciaram, no seu contexto histórico, um pacto social regido pela cidadania e pelo pleno emprego – modelo do *welfare state* europeu –, por meio da caracterização da regulação social tardia, enquanto categoria de análise.

De forma breve, pode-se dizer que houve uma mudança e um direcionamento da cultura de embasamento do neoliberalismo. Deixa-se de criticar o capitalismo para criticar o Estado; a garantia de direitos promovida pelo Estado passa a ser compreendida como “vadiagem”⁵⁰ – lei em vigor no Brasil, desde a década de 1940, cujo outro lado é o incentivo à meritocracia; a conquista de objetivos autônoma e individualmente. A partir da década de 1980, o Estado deve se tornar mais flexível, fundamentado no mercado reativo e orientado pelo consumidor. Cidadãos/ãs usuários/as passam a ser tratados como “clientes” e, nessa nova lógica do Estado empresa, há uma subversão das questões de cidadania:

⁵⁰ Comissão de Segurança Pública vota retirada da ‘vadiagem’ da Lei de Contravenções Penais, em função da apresentação do Projeto de Lei (PL) 1.212/2021, do senador Fabiano Contarato (PT-ES), que “Revoga a contravenção penal intitulada ‘vadiagem’, correspondente à conduta de ‘entregar-se habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita”. (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/04/comissao-de-seguranca-publica-vota-retirada-da-vadiagem-da-lei-de-contravencoes-penais>. Acesso em: 9 dez. 2023).

Todo esse ideário de retirada do Estado e de redução de seu tamanho surgiu como reação à crise econômica, sem levar em consideração, no entanto, sua verdadeira causalidade. A proposta neoliberal também fez questão de omitir o papel histórico desempenhado pelo Estado na estruturação do nosso capitalismo, desde a origem marcado pelo seu caráter tardio e dependente. Foi o Estado que impôs as políticas econômicas necessárias ao avanço da industrialização, além de possibilitar a participação do país no comércio internacional (Soares, 1995, p. 180).

Na reflexão dos 100 anos da Previdência Social, a Anfip denuncia o processo sistemático de redução do teto previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e não para por aí, ao afirmar que, a

cada dia, a Previdência Social se aproxima mais da Assistência Social, em decorrência de diversos fatores, como a baixa cobertura previdenciária, baixa remuneração, a pejotização que leva os trabalhadores a recolherem contribuição apenas sobre o valor do salário mínimo, quando recolhem (Anfip, 2023, p.186).

Nessa mesma linha, afirma que a contribuição deixa de fazer sentido, devido à redução dos valores e da possibilidade de exigibilidade do BPC, uma vez que o recolhimento previdenciário, com base no salário mínimo, por 40 anos, para uma aposentadoria aos 65 anos, tem o mesmo efeito de deixar de contribuir. Trata-se de uma volta ao passado, visto que o Estado garante o mínimo existencial e os fundos de pensões privados se responsabilizam pelos benefícios proporcionais aos valores aportados em contas individuais e aplicados conforme regras do mercado financeiro⁵¹.

[...] a concepção de seguridade social integra um modo de vida, tendo marcado a gestão pública na segunda metade do século XX, especialmente na Europa, ao compor o elenco dos direitos sociais constitutivos da cidadania, sob a égide de valores democráticos. E como a política não se dissocia da economia, continuarão os embates em torno das propostas de redução ou ampliação da cobertura social, como parte das responsabilidades da gestão pública [...] (Silva, 2003, p. 228).

O papel do estado na previdência, com os ajustes neoliberais, vem sendo forçado, ao longo do tempo, pelo mercado, primeiro na sua própria desestruturação (para que não se fortaleça, ou se consolide, uma “empresa única”), e, em segundo plano, na disputa desse mercado pelos planos privados de

⁵¹ Em 1985, um grupo de economistas foi incumbido de realizar estudos para propor mudanças no sistema previdenciário brasileiro. À frente desse grupo, estava Celcino de Carvalho Filho, especialista em Seguridade Social e educador previdenciário, atualmente aposentado. Esse grupo foi responsável pelos anteprojetos das Leis de Organização e Custeio da Seguridade Social e dos Planos de Benefícios da Previdência Social. O primeiro eixo buscou os fundamentos da Previdência básica: cobrir riscos sociais e universais, como doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário. “Nós incorporamos mais dois: a maternidade e a reclusão”, disse.

Os pontos importantes dessa proposta foram o conceito de seguridade, com a diversificação de fontes de financiamento; o orçamento exclusivo, previsto na Constituição, mas nunca implementado; os objetivos fundamentais da Proteção Social, que geraram uma política de direitos, não de benesses; a saúde, como dever do Estado; a Previdência para o cidadão que contribui, mesmo o informal; e assistência social como cidadania. Esse formato exige financiamento. “Mantivemos a folha e criamos mais duas fontes: a Contribuição sobre o Lucro Líquido e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social. Essas fontes não ficaram no orçamento exclusivo da Seguridade Social, como tínhamos previsto, e sim no Tesouro Nacional, o que foi uma grande frustração”, lamentou (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022, p. 45).

previdência. As pressões do mercado forçam a precarização da oferta, com posterior (ou até conjuntamente) substituição da “responsabilidade social estatal” pela oferta do direito mercadorizado.

Nesse modo de ver e agir, o Estado não assume plenamente as atenções sociais, somente passa meios, em geral insuficientes, para as organizações sociais operarem como se fosse da iniciativa da sociedade e não do Estado tal atenção. Digamos que nesses casos não há o trânsito do serviço pela esfera pública; assim, ele não se constitui direito aos olhos do Estado. Ele tanto pode existir como não existir, pode atender um, e não atender a outro, ou outra. Não há responsabilidades ou obrigações claras com todos. Os agentes institucionais, de certo modo, se acostumaram a não enxergar a totalidade das atenções prestadas, uma vez que predomina o trabalho caso a caso, grupo a grupo, entidade a entidade, sem compromisso de direito com todos os cidadãos em igual situação (Sposati, 2013, p. 661).

As mudanças das reformas da previdência, ao longo dos anos, cedem espaço para a responsabilidade fiscal e cria-se uma barreira para a consolidação de um caminho civilizatório, com uma dimensão de universalização da garantia dos direitos sociais, sem condicionalidades, ausência da ética da responsabilidade social pública/estatal.

o conhecimento da prática constitui uma das condições da produção de uma prática da liberdade. Esta não repousa nem num voluntarismo individualista ou coletivo e muito menos num fatalismo cientificista, mas no conhecimento dos fundamentos da produção da prática, ponto de partida para a construção de um “utopismo racional”, capaz de fazer a travessia de um provável a um possível histórico (Almeida, 2005, p. 148, grifos originais).

São 71 anos que separam a greve de 1917 até a efetivação da CF/1988. Esses marcos históricos trazem consigo duas características fundamentais: a organização e o movimento social de luta e resistência por direitos sociais; e a intervenção do estado na garantia desses direitos, mesmo que, no primeiro momento, dentro de uma lógica contributiva.

Sem a pretensão de esgotar a questão, ou, até mesmo, a sua ampla caracterização e estudo histórico-político, os marcos históricos nos auxiliam na compreensão da forma pela qual o Estado brasileiro tem se portado na efetivação de suas responsabilidades. Nesse intervalo de tempo, vivemos a antessala de fatos históricos, que, talvez, contribuam para a compreensão do cenário que vivemos atualmente, em relação a esse tema, articulando essas duas características comuns – movimento social e resposta estatal. Boris Fausto, na obra “A Revolução de 1930 - historiografia e história” (Fausto, 1969), retrata a crise político-institucional vivida no Brasil, a partir da década de 1920, e marcada pelas reivindicações da inconformada classe média, que lutava pela modernização das estruturas políticas, sem tocar no processo produtivo, do qual dependiam e com o qual eram solidárias, de algum modo e nas revoltas tenentistas – sintoma grave de uma crise que se instala no aparelho do Estado (segundo o autor, uma crise que não tem raiz no economicismo, mas em suas contradições, pois se trata de uma crise “anti-oligárquica), que se soma à crise de 1929, gerada pelo *crack* da Bolsa de Nova York/EUA, com reflexos políticos diretos no Brasil e a quebra do acordo da política do “café

com leite”, com a indicação e eleição de Júlio Prestes, que não assume a Presidência, por causa da Revolução de 1930 – que marca o fim da República Velha e o início da Era Vargas.

O período que vai de 1930 até 1966, no Brasil, correspondente ao primeiro Governo Vargas, até o golpe militar de 1964, quando foi realizada a unificação dos IAPs, e caracterizou-se pela maturação e crise do sistema de proteção social, que começou a ser implantado com a criação dos IAPs como parte do projeto governamental de incorporação controlada e fragmentada da classe trabalhadora. Os estudiosos subdividem esse período em duas etapas – o corporativismo orgânico (1930-1945) e a democracia populista (1945-1964) – ambos fortemente marcados pela ideologia populista (Fleury, 1994).

Nesse período... a história brasileira passou pelo mais extenso processo de promoção de direitos, no qual o reconhecimento, pelo Estado, dos indivíduos como cidadãos passava pelo direito de sindicalização – meio de acesso também aos direitos sociais. Esse novo tipo de relação, que contemplava os interesses das classes médias e dos trabalhadores sindicalizados, constituiu a base de uma grande aliança social que deu sustentação aos governos (Baptista, 2012, p. 183).

A ditadura brasileira instalou-se no longo ciclo do capitalismo internacional, e beneficiou-se de investimentos, imprimindo um ciclo econômico expansivo, mantendo a presença do Estado na economia, sobretudo, por meio das empresas estatais. O Brasil seguiu crescendo, com concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeroportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas a parcela privilegiada do país. A exclusão social tornou-se a marca da modernização conservadora.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas – a ditadura conseguiu impor duras derrotas às forças populares, com o silenciamento de sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, intelectualidade crítica e imprensa independente. Foi o período de liberalizar a economia, com o alinhamento às políticas neoliberais.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém, quase a metade da população ainda se encontrava na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social (Fonseca; Fagnani, 2013).

Enfim, ao comemorarmos os 100 anos da Previdência Social, constatamos que ainda não se trata de uma construção universal e com acirramento desse debate, quando se trata de operação na base da

pirâmide social. Van Parijs, no artigo “Renda Básica: renda mínima garantida para o século XXI?”, afirma: “dar aos ricos é mais barato” (Van Parijs, 2000, p.196). No caso do Suas, de forma semelhante, ainda é necessário se alcançar um patamar da proteção ofertada de caráter preventivo, protetivo, proativo e distributivo⁵².

Como já dizia Frei Beto:

[...] veja bem, os movimentos populares não podem cometer o erro de se deixarem partidizar. Os movimentos populares também não podem cometer o erro de virarem correia de transmissão do governo, ou seja, eles têm que pressionar o governo. E isso é uma máxima que eu cunhei no período que atuei no governo, entre 2003 e 2004 e que continua válida: governo é como feijão, só funciona na panela de pressão. (Bernardes, 2023, p. 1).

Na mesma esteira, fica também demonstrado que a busca pelo conhecimento, a retirada do processo de dominação da reprodução social, como uma inércia mental, nos desperta para a organização e participação popular transformadoras. Com registro em 1917, do papel importante das mulheres na mudança de rumo das reivindicações e da ação do movimento. Movimentos alternados e permanentes – função e funcionamento, possibilidade de avanços, dentro do processo democrático.

⁵² A proteção social distributiva é aquela que advém da cidadania e não da regulação social do trabalho, portanto, essa expressão, materializa-se para além de benefícios. “Busca-se, na proteção social distributiva, o entendimento da diversidade como força humanizadora que se manifesta pelo reconhecimento do outro, suas particularidades, necessidades, e direitos, entre os quais, o direito a ter a segurança em poder contar com proteção social pública face às desproteções sociais vivenciadas de forma individual, relacional em família, seja esta nuclear ou estendida, relacional ou coletiva, a partir do território de vivência vicinal ou de outras formas associativas (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p.7).

Capítulo 2 – A política de Assistência Social na Constituição Federal de 1988: um caminho no campo da transformação social, de encontro com a civilidade

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais, que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania. Todo este compromisso com a proteção social aos riscos, vitimizações, exclusões e vulnerabilidades sociais se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais. (Sposati, 2007, p. 451)

Diante do cenário do fim da ditadura militar – crise do petróleo de 1973; inflação alta; alto endividamento externo; greve dos trabalhadores do ABC; Lei da Anistia (que trouxe de volta para o país os exilados políticos e a retomada das ações políticas, como o Movimento “Diretas Já” de 1983); a mobilização da sociedade brasileira em torno da CF/1988 é uma demonstração da força da reivindicação e na propositura de direitos sociais, até aquele momento, ainda não garantidos.

Encontro do “velho” com o “novo”, processo transitório entre a ditadura militar e o reestabelecimento da ordem democrática, em que conceitos como “cidadania”, “coragem”, “federação”, “representação”, “participação” e “fiscalização” nortearam o discurso de Ulysses Guimarães na promulgação da Carta Magna.

Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização. A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a Constituição cidadã, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, a Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo, a Constituição fiscalizadora (Guimarães, 1988, p. 5).

Transição para o novo, em um país continental, diverso, desigual, com alta concentração de riqueza, que, embora tenha apontado um norte ideológico no que se refere ao papel do Estado, no sentido protetivo, garantidor, carrega a marca da necessidade de uma repactuação nacional entre os entes federados, com assunção de responsabilidades exequíveis – econômica e politicamente, para a plena gestão das políticas sociais, conforme estabelecido na regra constitucional, com forte presença patrimonialista, clientelista, assistencialista, coronelista.

Em sua tese de doutorado, “Pacto Federativo no SUAS: Sob a lente da dimensão política da gestão”, Edsonia Jadma Marcelino de Souza apresenta uma reflexão crítica sobre as dinâmicas e os desafios entre a pactuação e a gestão para o aprimoramento, no caso, do Suas, à luz da dimensão política, em função desse conservadorismo brasileiro, que nos acompanha desde o Império, e sempre conviveu com o liberalismo, ou melhor, como nos ensina Weffort, na obra “Formação do Pensamento Político Brasileiro: ideias e personagens”, um liberalismo que esteve sempre enquadrado por forte senso realista e grande pragmatismo, (Weffort, 2011) convivente com as contradições inevitáveis de uma sociedade conservadora e escravocrata. Desde as origens, esse comportamento dividido entre retórica e pragmatismo, não permite o desenvolvimento de uma ação crítica, no fazer-se da história, negando o aprofundamento de teorias e conceitos, porém admitindo, na face da mesma moeda, um país “liberal” e “escravocrata”, para desespero de José Bonifácio.

Essa prática política determina o afastamento entre sujeito e objeto, e não produz nova estrutura social que desperta a consciência das relações entre os homens, com incidência das determinações do pensamento e o desenvolvimento da história. É a negação do conhecimento em um processo inviabilizador da transformação social.

Dentro, portanto, desse contexto histórico-político, é que a CF/1988 propõe a organização da Política de Assistência Social, na lógica de um novo marco civilizatório para a dignidade humana, na garantia de direitos sociais, que ainda convive com um contexto de permanente resistência.

O contexto político e econômico é marcado pela forte concepção conservadora de tradição oligárquica e dominação patrimonial que busca manter a “casa- grande” a partir de interesses econômicos que se confrontam e buscam sucumbir qualquer mudança estrutural de ampliação do Estado no campo social. São forças políticas, com interesses múltiplos exercendo influência no modo de organização do Estado, buscando, a todo momento, romper com o pacto federativo estabelecido na Constituição. Esse contexto, ainda se coloca na realidade de um país que é composto por um Distrito Federal, vinte e seis estados e cinco mil, quinhentos e setenta e oito municípios, todos autônomos entre si, com uma forte desigualdade socioeconômica que se propaga, com dimensões continentais, cuja densidade demográfica é diversificada, agregando concentração e dispersão populacional, tanto urbana quanto rural, que guardam especificidades e peculiaridades (Souza, 2017, p.17).

O convívio com o que representa esse cenário político, diga-se de passagem – um cenário atravessador –, faz com que vivamos e convivamos com uma cultura política tradicional, centralizadora, autoritária e elitista, responsável, em partes, pela condução da gestão das políticas sociais no país.

Bom exemplo para esse cenário, é o papel desempenhado por Ulysses Guimarães, ou o Dr. Ulysses – o “Senhor Diretas”, que, em 1964, apoiou o Golpe contra João Goulart, para combater o comunismo no país, resultando na instalação da Ditadura no Brasil, e muda rapidamente de posição, ao se tornar

o “pai da redemocratização⁵³”. Ulysses sempre negou essa versão, embora até hoje conste de sua bibliografia no *site* da Câmara dos Deputados⁵⁴. No bojo da redemocratização, veio o acordo cumprido pelo Presidente José Sarney, de convocar a Constituinte, e assim ele o fez⁵⁵.

A Constituição é caracteristicamente o estatuto do homem. É sua marca de fábrica. O inimigo mortal do homem é a miséria. O estado de direito, consectário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria (Guimarães, 1988, p. 3).

Para todos/as os/as entrevistados/as no desenvolvimento desta pesquisa, a fala ecoa como um coro afinado e preciso: a CF/1988 foi um marco divisor de águas. Ana Ligia Gomes nos coloca o campo de tensão política, com o reconhecimento das forças incidentes nessa estrutura. Na CF/88, os atores estavam estrategicamente colocados e, após a criação do conceito de Seguridade Social, verificou-se o avanço enquanto patamar de civilidade, como complementa Denise Colin, com acesso, principalmente, aos direitos sociais, contidos no artigo 6º.

Marcia Lopes contextualiza o processo *ex ante* da promulgação da CF/1988, quando se apresentava a defesa de que o Estado não era capaz de atender às necessidades da população: uma situação de subalternidade; de forte ideologia cristã; caridade; solidariedade e voluntariado; e *ex post*, já havia o apontamento de que se precisaria desenhar uma política específica garantidora de direitos.

A CF/1988 foi o ganho de parte da batalha, pois já havia um entendimento da negação da garantia da Assistência Social, enquanto processo social, numa compreensão alargada do direito, onde o governo não teria que fazer nada, cabendo esse papel ao mercado e à sociedade. Maria Luiza Rizzotti afirma ser, a CF/1988, um instrumento muito avançado, pois anuncia o *status* social claramente; o estado social. Ieda Castro confirma o apontamento da carta maior para outro modelo, um pacto civilizatório, um pacto mais social. Patrus Ananias afirma ter sido a CF/1988 que trouxe a responsabilidade do Estado, em relação à Política de Assistência Social.

⁵³ Mais informações em “A longa odisseia da democracia” - Símbolo da resistência contra a ditadura e da luta pela Constituição de 1988, combatida pelos arautos do “mercado”, ex-deputado deixou um legado político sem paralelo. Fonte:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3300&catid=52&Itemid=23. Acesso em 07/12/23

⁵⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1980-89/biografia-ulysses-guimaraes>. Acesso em: 7 dez. 2023.

⁵⁵ Antecedentes e visão geral: Em 28 de junho de 1985, o Presidente da República, José Sarney, enviou ao Congresso Nacional a Mensagem n. 330, de 1985, com Proposta de Emenda à Constituição para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, honrando, assim, o principal ponto do manifesto da Aliança Democrática, denominado “Compromisso com a Nação”. Em 27 de novembro de 1985, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 26, que determinou a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para o dia 1º de fevereiro de 1987. A partir dessa data, realizou-se a quinta e mais longa Assembleia Constituinte do Brasil, que durou 613 dias (Senado Federal, 2013).

A chamada Constituição Cidadã⁵⁶, fruto de um grandioso pacto social para o reencontro do país e do seu povo com a democracia, trouxe esperança para as pessoas, dos mais jovens aos mais idosos, de todas as raças, gêneros e condições sociais, na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Ao total, foram 61.020 emendas, além de 122 emendas populares⁵⁷, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas⁵⁸, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final.

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar (Guimarães, 1988, p. 3).

O cenário posterior à promulgação da CF/1988 deu abertura para o debate a respeito das eleições presidenciais diretas, após 20 anos de ditadura militar. Realizada em 1989, teve seu pleito encerrado no segundo turno, entre os candidatos Fernando Collor de Melo e Luís Inácio Lula da Silva. Collor sagrou-se vencedor. Estava diante de sua gestão o início do processo de regulamentação da CF/1988, cuja marca é a elevação do patamar da proteção social brasileira, como consta no Quadro 2.

⁵⁶ Por que Constituição cidadã? Porque, superados os 20 anos do regime militar – nos quais as esferas descentralizadas de governo não dispunham de autonomias político-financeira ou administrativa, bem como as liberdades de opinião e expressão foram sistematicamente tolhidas e as formas de exclusão exacerbadas – formaram-se determinados consensos na sociedade naquele momento: • a importância de se estabelecer um novo pacto federativo e, por consequência, promover a descentralização, fortalecer posições e papéis dos municípios e dos estados e indicar uma direção clara para atuar de forma cooperativa nas relações intergovernamentais; • mais do que isso, as decisões e ações do Estado deveriam resultar de amplos debates com a população, por meio de suas instâncias de representação e controle social (conselhos e fóruns setoriais); e • e que a norma constitucional deveria incorporar direitos que expressassem o reconhecimento das demandas sociais de uma maneira ampla (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Consórcio Ibmam – UniCarioca, 2008).

⁵⁷ Ulysses Guimarães, em seu discurso, não só apontou os produtos desenvolvidos fora a elaboração da CF/1988, como de um importante mecanismo de exigibilidade: “A Nação repudia a preguiça, a negligência, a inépcia. (Palmas.) Soma-se à nossa atividade ordinária, bastante dilatada, a edição de 56 leis complementares e 314 ordinárias. Não esqueçamos que, na ausência de lei complementar, os cidadãos poderão ter o provimento suplementar pelo mandado de injunção” (Guimarães, 1988, p.4).

⁵⁸ Em sua dissertação para o Departamento de Direito da PUC/Rio, Cardoso analisa as dinâmicas da iniciativa popular legislativa no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte e da Constituição da República de 1988, pautada na investigação das emendas populares no processo constituinte de 1987-1988, passando pelos debates constituintes que possibilitaram a inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição. O autor nos mostra que “dentre os assuntos que mais mobilizaram os propositores de emendas populares encontram-se os temas sociais. Com relação a alguns temas específicos, conseguiram o maior número de subscrições, os que tratavam da manutenção dos serviços de aprendizagem comercial e industrial (Sesc, Sesi, Senai e Senac) reuniram, em cinco emendas, 1.659.130 assinaturas. O tema da reforma agrária reuniu, em seis emendas, 1.473.679 subscrições, e as quatro emendas que tratavam dos direitos da criança e do adolescente reuniram 1.350.535 eleitores signatários” (Cardoso, 2010, p.66).

Quadro 2 – Demarcação da importância da CF/88 para a Política de Assistência Social, em leitura comparada com outros documentos

Operacionalização dos Pressupostos Constitucionais	
Texto de apresentação quando da aprovação da PNAS/2004	A Política Nacional de Assistência Social ora aprovada expressa exatamente a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do sistema de proteção social brasileiro no âmbito da seguridade social. Este é um momento histórico e assim devemos concebê-lo, ensejando todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Loas, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil (Brasil, 2016, p. 35)
Regulação Social Tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio	Na gestão pública brasileira e, após a Constituição de 1988 e a promulgação da Lei Federal conhecida como Loas – Lei Orgânica da Assistência Social, de 12/1993, foi determinado para todo o território nacional uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais denominada Assistência Social. Esta nova consolidação exige ter, estrategicamente claro, o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por essa política. Não estamos a frente de um objeto de estudo para investigação acadêmica, mas, diante da necessidade política de construção democrática da responsabilidade governamental sobre a assistência social como política de Estado. Isto significa a particularidade do caso brasileiro que, como outros países cuja industrialização ocorreu em momento posterior à de países da Europa Central e dos Estados Unidos, possui uma regulação social tardia (Sposati, 2004, p. 1)
Ética Inclusiva, Social e Coletiva	
Texto da Análise Situacional da PNAS/2004	Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades (Brasil, 2016, p. 37)
	Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, prescrito no inciso I, do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal de 1988, foi inserido como primeiro norte do sistema de seguridade social, com vistas a assegurar um sistema de proteção social mais amplo. Com essa universalidade é que as verdadeiras situações de necessidade social iriam encontrar amparo, com a atuação do Estado e da sociedade (Cristine; Teles; Teles, 2018, p. 130)
	Dentre as conquistas da Constituição Federal, batizada em sua promulgação há 20 anos, de Constituição Cidadã, podemos destacar o reconhecimento e valorização da política de assistência social, um marco jurídico importante para estabelecer políticas públicas na área e combater o clientelismo. (MDS, 2009, p. 5)
Campo dos Direitos	
Texto da Análise Situacional da PNAS/2004 - Política Pública de Assistência Social	A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade pública/estatal. A Loas cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no

	sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo do seguridade social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social. (Brasil, 2016, p. 47) Foi em 1988 que a Constituição Federal determinou que a assistência social passasse a integrar o sistema de seguridade social do país, junto com a saúde e a previdência social. Com essa nova determinação, a assistência social passou a ser direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Com isso ficou estabelecido que as ações na área da assistência social deveriam ser realizadas de forma descentralizada e participativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas, projetos, serviços e benefícios aos Estados e municípios (Tapajós; Crus; Albuquerque, 2007, p. 6) O estatuto de política pública de seguridade social conferido à assistência social pela Constituição Federal e pela LOAS requer universalização de direitos, transparência orçamentária e controle social, a serem assegurados pelo comando único nas três esferas de governo.(MDS; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 24) Neste texto, você encontrará elementos fundamentais para compreender a lógica do Cras tendo em vista a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas). A autora mostra que, a partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social vem passando por enormes avanços que a inserem definitivamente como política de Estado, no universo dos direitos sociais, bem como definem seu conteúdo e sistema de gestão. Demonstra que esse movimento construído coletivamente reúne diferentes esforços resultantes de um processo histórico e, como tal, apresenta avanços, retrocessos e desafios (Arregui; Santos, 2009, p. 9)
Marco na Direção de uma Política de Proteção Social do Estado Brasileiro	
	A Constituição de 1988 foi o marco de referência de uma mudança expressiva no sentido de assegurar direitos individuais, coletivos e sociais. A partir desse marco legal é que foi sendo construído o conceito de Proteção Social Não Contributiva. Essa mudança no marco legal imprimiu no Estado a responsabilidade de assegurar novos direitos. Portanto, o Estado brasileiro hoje, assume a responsabilidade de enfrentar a pobreza, a desigualdade e a exclusão. Ao fazê-lo, cria condições efetivas para que se possa conceber e desenvolver as políticas públicas, estabelecendo inclusive as diretrizes e princípios para que se concretizem. (MDS; Consórcio Ibam – UniCarioca, 2008, p. 32) A Constituição de 1988 efetivou expressiva ampliação de direitos sociais, apontando para o compromisso com a universalização da proteção social (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, p. 40) A Constituição de 1988 é um marco ao afirmar um projeto político e social a ser assegurado por um Estado Social. Estabelece uma ordem republicana e democrática que deve ser garantida pelo Estado; afirma o combate às desigualdades das mais diversas ordens, sobretudo a econômica, para a promoção da justiça social e defesa irrestrita da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais. A Carta estabelece o Estado Democrático de Direito e a república como união indissolúvel dos entes federativos, incluindo os municípios, o que exige uma determinada lógica de gestão pública. Nessa direção, afirma o direito social como fundamento da política, estabelecendo um sistema de seguridade social composto pela previdência social, saúde e assistência social como forma de proteção social pela provisão estatal pública. Isso requer uma redefinição do papel do Estado, no campo ideológico e político, exigindo um posicionamento republicano baseado no dever de agir para a concretização do direito. Afirma o direito coletivo, e não como de responsabilidade individual. Esse foi o resultado da correlação de forças existente naquele momento, que culminou num grande pacto federativo firmado em torno de tais garantias (Souza, 2017, p. 17)

	Faz-se necessário entender que Política de Assistência Social mantém, conforme Constituição, relação estrutural com a seguridade social, ou seja, seu âmbito está cravado na proteção social, como prevenção e como atenção às desproteções. Regida pela cidadania não é área de benemerência ou filantropia, mas de afirmação de direitos. Não cabe identidade de sentido entre benemerência/ajuda e cidadania; como não cabe atribuir à assistência social o entendimento unidirecional e específico de política de combate à pobreza. Essa interpretação faz um deslocamento do campo econômico favorecedor da concentração de riqueza e de não distributividade que atinge a precarização do valor monetário do trabalho, ampliando indiretamente as taxas de lucratividade privadas (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023, p. 5)
Consolidar o Suas	
	O compromisso do presente e a perspectiva do futuro têm uma clara direção: consolidar essas políticas como políticas do Estado Brasileiro, como políticas que garantam direitos de cidadania para todos. Consolidar o Sistema Único de Assistência Social, o Suas, regulamentado com padrões de qualidade, critérios republicanos de alocação de recursos, transparência e controle social é caminhar nessa direção, é garantir desenvolvimento de oportunidades para todos. É resultado de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003 e expressa a materialização dos princípios e diretrizes dessa importante política social que coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988 regulamentados na Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993 (MDS, 2009, p. 6)
Pacto Federativo	
	A Constituição Federal de 1988, ao desencadear o processo de descentralização entre as esferas de governo, tornou os municípios autônomos e independentes no plano político-institucional, não se limitando só ao reordenamento estatal, mas valorizando o poder local e a participação popular como fundamentos da prática democrática, reconquistada após as décadas de autoritarismo (MDS, 2008, p.17)
	A Constituição brasileira de 1988 elevou os municípios ao patamar de ente federado. Entretanto, no âmbito das políticas sociais, não foi definida com clareza uma hierarquia de competências entre os níveis da federação; assim, foram multiplicadas as funções concorrentes entre União, estados e municípios (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020, p. 3)
Mudança de Cultura	
	A política de assistência social tem responsabilidades determinadas que devem ter presença e qualidade em todo o território nacional. O conteúdo das proteções socioassistenciais está demandando apuro teórico-científico em seu conteúdo e operação. O fato de que o cidadão esteja desprotegido não é justificativa para que qualquer simplificação ou precarização do processo de atenção seja realizado sob a condição de um alívio. Um dos efeitos da discriminação social é o da precarização da atenção como forma de desvalorização daquele que a utiliza. Temos que superar a situação de varejo institucional onde gestores e trabalhadores, olhando para o retrovisor, não se apoiam em sua função republicana em consolidar o disposto pela Constituição de 1988. O SUAS é política de Estado não de governantes ou de governos. O Suas não é de um estado ou de uma cidade (Sposati, 2016, p. 217)

Fonte: Elaboração própria.

Na CF/1988, a Assistência Social passa a ser organizada com base em duas diretrizes: a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, estruturada e conceituada como parte da Seguridade Social, distinta da Saúde e da Previdência:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 2012, p.120).

No entanto, a inclusão da Assistência Social como campo próprio na seguridade social decorreu mais da decisão política do grupo de “transição democrática” do final da ditadura militar em tratar a gestão da Previdência Social expurgada do que não era, *stricto sensu*, seguro social, conforme alerta a Profa. Aldaíza Sposati. A constituição político-institucional da Assistência Social na Seguridade Social se deu pela negativa, isto é, passou a ser do campo de Assistência Social o que não era da previdência, por não ser benefício decorrente de contribuições prévias (Sposati, 2004).

Essa visão cria uma compreensão e uma orientação que aprofunda as divergências entre o contributivo e o não contributivo, apartando alguns direitos sociais de outros, com uma ação não isonômica por parte do Estado brasileiro. A apresentação na CF/1988, da Assistência Social, em seus artigos 203 e 204, não foi suficiente para determinar que sua aplicação esteja pacificada no campo garantidor do direito ao/à cidadão/ã/usuário/a, nem na sua exigibilidade perante a justiça. Essa concepção adotada – entre direitos individuais, direitos sociais, econômicos e culturais e direitos transgeracionais⁵⁹, afasta-se do professado pelo secretário de Previdência Social do MPAS, em 1978, em relação à progressiva universalização da proteção social no Brasil.

⁵⁹ A CF/1988 altera o papel do Estado em relação à sua postura, anteriormente, distanciada da questão social, para outra que lhe atribui a responsabilidade de proteger a sociedade e de promover a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização e a diminuição das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, incisos III e IV). Em síntese, o reconhecimento dos direitos incluídos na Constituição pressupõe a intervenção do Poder Público, no sentido de conferir materialidade aos direitos conquistados e instituídos. Os direitos humanos são classificados em direitos de primeira, segunda e terceira gerações. Os direitos individuais – de primeira geração, consistem em direitos de liberdade: de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo legal; os direitos sociais, econômicos e culturais – direitos de segunda geração, decorrem de lutas sociais e podem ser vistos como direitos-meio, pois se destinam a assegurar que todos os indivíduos tenham condições de exercer os direitos fundamentais de liberdade de expressão, ou seja, os direitos de primeira geração. Os direitos transgeracionais, são chamados de direitos de terceira geração, como o direito ao meio ambiente e a garantia da biodiversidade, que estabelecem compromissos com as gerações futuras (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Consórcio Ibmam – UniCarioca, 2008).

Estes são matéria do que se denomina no campo do direito como novos direitos sociais ou direitos difusos cuja aplicação decorre mais da adesão do órgão governamental do que da existência de penalidades para aquele que não cumprir sua efetivação. Por decorrência, é mais usual caracterizar a assistência social como “dever do Estado e direito da população”, sem tornar claro, e específico, no que consistem tais deveres ou tais direitos. A própria Lei Orgânica da Assistência Social deixa a desejar nessa construção e detalhamento (Sposati, 2004, p. 3).

Ao avançar na ampliação das garantias sociais, a concentração do poder burocrático, numa concepção weberiana de organização do estado, sobretudo a partir de 1930, no Governo Vargas, demonstrou que a orientação para a implantação de políticas públicas não partilhou do poder democrático representado pelo parlamento, que, nesse caso, não se debruçou para a explicitação da consistência de tais direitos e deveres, entre o Estado e o/a cidadão/ã/usuário/a, numa lógica de representação das três formas de dominação social: tradicional, legal e carismática.

Para Max Weber, a Sociologia é a Ciência que explica as causas, o desenvolvimento e os efeitos da “ação social”. Através da motivação de um indivíduo, sua ação, ao interagir com um ou mais indivíduos, forma uma relação social. Dentro desse universo, nos deparamos com o conceito de dominação social, que tem a probabilidade dos “senhores” contarem com a obediência de seus “discípulos”, por causa da organização do domínio carismático, que é legitimado pelo reconhecimento dos poderes e das qualidades excepcionais do chefe, e o seu aparelho consiste tipicamente no grupo dos “discípulos”, isto é, dos indivíduos escolhidos pelo chefe entre os membros da comunidade carismática; já o domínio tradicional é legitimado pela crença nas regras e nos poderes antigos, tradicionais e imutáveis; e o domínio legal é caracterizado, do ponto de vista da legitimidade, pela existência de normas legais formais e abstratas – do ponto de vista do aparelho, pela existência de um conjunto de características administrativo-burocráticas. A burocracia é a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro do domínio legal⁶⁰.

⁶⁰ Sinteticamente, as características da Burocracia são, para Weber, as seguintes: 1) O pré-requisito de uma organização burocrática é constituído pela existência de regras abstratas às quais estão vinculados o detentor (ou os detentores) do poder, o aparelho administrativo e os dominados. Segue-se daí que as ordens são legítimas somente na medida em que quem as emite não ultrapasse a ordem jurídica impessoal da qual ele recebe o seu poder de comando e, simetricamente, que a obediência é devida somente nos limites fixados por essa ordem jurídica; 2) Na base deste princípio geral da legitimidade, uma organização burocrática é caracterizada por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de competências claramente definidas, por uma elevada divisão do trabalho e por uma precisa separação entre pessoa e cargo no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar contas, e não podem apoderar-se do cargo. Além disso, as funções administrativas são exercidas de modo continuado e com base em documentos escrito; e 3) O pessoal empregado por uma estrutura administrativa burocrática é tipicamente livre, é assumido contratualmente e, em virtude de suas específicas qualificações técnicas, é recompensado através de um salário estipulado em dinheiro, tem uma carreira regulamentada e considera o próprio trabalho como uma ocupação em tempo integral (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

O movimento para a organização da Política de Assistência Social, no Brasil, portanto, remonta ao início do século XX e carrega consigo as marcas históricas da “era Vargas”.

Desse reconhecimento histórico, e da demanda constante – conflituosa e tensa, entre a classe trabalhadora e o Estado, na luta pela garantia de direitos, tendo como referência a contraposição a política do “pau e da cenoura”, do modelo contributivo limitante de Bismarck –, consolidam-se, na gênese coletiva do processo construtivo da política, as bases para a orientação analítica dessa história, possibilitadoras dos anúncios necessários para o futuro do Suas. A análise situacional dessa jornada histórica e coletiva, deve apontar os caminhos para a manutenção e o fortalecimento do Suas, desprovida de cultos personalistas, que, no Brasil, baila com o populismo; conservadorismo; autoritarismo; clientelismo, mandonismo; patriarcado; e patrimonialismo.

Se o movimento que antecede a criação das CAPs, para cada uma das empresas de Estrada de Ferro no Brasil, é a luta da classe trabalhadora, que provocou a Grande Greve de 1917. A criação da Previdência, num primeiro momento, é a manifestação da resposta do Estado à garantia de direitos sociais, mesmo que no campo contributivo.

Na década de 1930, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS); em 1942, a LBA; e, em 1974, o MPAS. Após 10 anos, ainda no período ditatorial, é lançada a “Proposta de Política Nacional de Assistência Social”, período em que a PUC-SP, atenta aos movimentos históricos, lança, em 1985, o livro “Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras”.

[...] até hoje não se equacionou um sistema hierarquizado entre os diferentes níveis governamentais para a prestação dos serviços de assistência social, ou sequer uma política explícita, orientadora dos órgãos estaduais ou municipais. Mesmo sem discutir a orientação política das propostas existentes, portanto, já se pode inferir o quanto o aparelho institucional assim criado é extremamente complexo. Interpõem-se iniciativas públicas federais, estaduais, municipais e iniciativas privadas, que funcionem isolada, fragmentada e paralela. O aparelho institucional assistencial se comporta como o submundo do Estado e atua de forma a abafar e ocultar a exclusão. A nível do senso comum os técnicos interpretam estas instituições e programas como sendo os “sacos de lixo” os as demais instituições depositam “o que não querem” ou “não podem resolver”. Nesta interpretação está contida a denúncia de uma irracionalidade e não a leitura de que a *assistência social pública expressa a face oculta do capitalismo* (Sposati *et al.*, 1998, p. 83, grifos originais).

A interpretação comungava da percepção reducionista da caridade, do pronto-socorro, da ação clientelista, como uma prática e não uma política, espaço de reprodução da exclusão e não um mecanismo de universalização de direitos sociais.

Momentos de reflexão crítica e de vanguarda sobre o: ***“sistema hierarquizado entre os diferentes níveis governamentais para a prestação de serviços de assistência social [...] ou uma política***

explícita orientadora [...], 3 anos antes da CF/1988; 8 anos antes da Loas; 19 anos antes da PNAS/2004; 26 anos antes do Suas.

O debate tomou conta do país. A Assembleia Nacional Constituinte catalisa e potencializa as reivindicações para a inclusão da Assistência Social na CF/1988.

Talvez um químico genético diria que, todos estes movimentos nos núcleos celulares da menina Loas, ao invés de serem moléculas ácidas, foram somente proteínas que sustentaram sua mesma gênese e pouco foram capazes de instalar mudanças genéticas, já que as acidulações pretendidas não ocorreram. A velha regra conservadora brasileira persiste. Tudo é bem posto no papel, mas as forças sociais conservadoras permanecem analfabetas para tais ideias e compromissos (Sposati, 2007, p. 43).

2.1 Concepção da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)

Logo após a promulgação da CF/1988, na realização do I Simpósio Nacional de Assistência Social, antes mesmo da edição da Loas, apontava-se para uma base de organização sistemática da Política de Assistência Social, que primasse pela participação da comunidade na formulação e no controle da política; pela descentralização, definição de sua função, a pactuação de conceitos inerentes à Política Social, universal, garantidora de direitos, inclusive de renda – com patamares dignos na relação humana, etc. O Suas foi instalado 18 anos depois da edição da Loas, portanto, entre 1993 e 2011, e muito se construiu para a efetivação do sistema em lei orgânica.

As entrevistas realizadas para esta tese ampliam a dimensão do processo de formulação do Suas, em um contexto de luta e organização histórica para a garantia desse objetivo. Algumas dimensões são apontadas nesse caminhar, sem ordem de hierarquia: primeiro, a constatação de uma arena em permanente conflito, traduzida em uma disputa política com a sociedade, na busca de sua conscientização, havendo uma dispersão daqueles que lutam por justiça social, fragmentando o processo de reivindicação e luta, cada qual em seu campo de atuação. O Suas é fruto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social⁶¹.

São objetos de minhas reflexões, duas questões que eu considero fundamentais... primeiro, nós temos que ampliar; que as pessoas que operam no campo da assistência social, né, que constroem as políticas públicas de assistência social em todos os níveis, no plano municipal, estadual, nacional podem contribuir muito nesse sentido. Eu considero fundamental nós trabalharmos para alargar a consciência política das pessoas, das famílias e das comunidades empobrecidas são mais diretamente atendidas pelas políticas, pela política pública da assistência social, sabe? Sem que essas pessoas se tornem atoras e atores, né, sem que elas exerçam com consciência os seus direitos e deveres de cidadania, sem que essas pessoas participem efetivamente da vida política, nós vamos ter dificuldades porque os donos do dinheiro participam. (depoimento do ex-ministro do MDS, Patrus Ananias)

⁶¹ Conteúdo extraído dos depoimentos de Patrus Ananias e Maria Luiza Rizzotti.

A segunda dimensão é a importância da validação do sistema, em Lei Orgânica, na materialização da possibilidade de ampliação de direitos país afora, com força de Lei Complementar e para todo o território nacional,⁶² uma vez que no período entre 1993 e 2011 a Política de Assistência Social foi estruturada tendo como alicerce normas infraconstitucionais, de certa medida, um atravessamento para o fortalecimento do sistema e o debate técnico-político-jurídico, nas estruturas do estado.

Trata-se de uma referência histórica que pontua o contexto e constrói o conceito do tripé da Seguridade Social, em seus aspectos contributivos e não contributivos. Foi um avanço histórico, mas sem a certeza de seu comportamento, enquanto organização de uma política pública, na concepção estabelecida no Pacto Federativo brasileiro, por causa da correlação de forças políticas, no interior das administrações públicas, em função do pensamento conservador vigente.

A gente avançou muito nisso (se referindo a legislação), mas a gente não sabia como é que a gente colocaria em prática essa lei por conta exatamente do pensamento conservador; da correlação de forças do funcionamento das administrações públicas, mesmo com a esquerda ganhando o poder, a gente sabia que não seria fácil. É, então, é... eu lembro que o Patrus, não sei se ele falou disso para você, mas ele queria uma lei, uma consolidação das leis sociais. Ele queria. Ele achava que se a gente tivesse, no, Congresso uma, né, assim como tem a consolidação das leis do trabalho, teria uma consolidação das leis sociais pra gente de fato ampliar, né, o nível de proteção e de regulação, né? A gente acabou não chegando a um consenso... A gente não chegou a viabilizar isso pelo período do governo também, enfim, mas porque a gente não sabia bem que escopo isso ganharia do ponto de vista da, da estrutura, das políticas públicas no governo.. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Márcia Lopes)

A terceira dimensão é a orçamentária, depois de muitos anos de embates e debates, a não vinculação orçamentária, como é o caso das Políticas de Saúde e Educação, apresenta-se como um limitador na consolidação do Suas⁶³, porém, com a definição de um patamar de financiamento minimamente assegurado, mesmo que discricionário, possibilitou a organização do sistema e da capacidade de luta para o fortalecimento do próprio sistema. A adesão ao sistema foi feita por meio do financiamento dos Cras, e com a exigência de os municípios terem seus Conselhos, Planos e Fundos (CPF's), ou seja: Conselhos Municipais de Assistência Social; Planos Municipais de Assistência Social; e Fundo Municipal de Assistência Social.

Primeiro que eu acho que tem que avançar na ampliação do orçamento mesmo, então, a bandeira de 1% do PIB é uma Bandeira importante, né? Porque ela indica aumento, da receita, do investimento na assistência. A segunda coisa, eu acho que o pacto federativo, como eu dizia do papel dos estados, os estados não comparecem efetivamente com recursos para assistência. Porque se você, estudar o que o estado, direciona para a assistência, é percentualmente irrisório. Então, você não tem a presença do ente estado, do estadual, da instância estadual no financiamento da assistência. Então tem que aumentar mesmo em termos de percentual de recursos federais, tem que aumentar a ação, a presença do estado

⁶² Conteúdo extraído dos depoimentos de Patrus Ananias, Marcia Lopes, Ana Ligia Gomes e Denise Collin.

⁶³ Conteúdo extraído dos depoimentos de Marcia Lopes, Ana Ligia Gomes e Maria Luiza Rizzotti.

do ponto de vista do financiamento da esfera estadual, e eu acho, se você me perguntasse qual é o parâmetro, eu acho o seguinte: o público da assistência social, para mim, a rigor, são todos aqueles que estão inscritos no CadÚnico. Então, qual é o público potencial da assistência social num dado município? Todos os inscritos no Cad. Que vão precisar de mais ou menos proteção a depender, do nível de desproteção e vulnerabilidade que eles têm. Então, este para mim é um ponto. Hoje em dia, nós estamos discutindo se a assistência social vai atender aquelas pessoas que estão em descumprimento de condicionalidade. Eu falei: “como assim?”. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Maria Luiza Rizzotti)

A quarta dimensão refere-se à organização do Pacto Federativo e do controle social, com o diálogo entre as três esferas de Governo e da sociedade civil, com representação da força política do Governo central, em um movimento democrático e republicano – suprapartidário⁶⁴.

Era como se a gente tivesse vivendo assim. Etapas de, de construção de um sistema protetivo, não contributivo, a passos muito largos. Inclusive, uma coisa que eu acho interessante é que o SUAS, ele foi pactuado independente de lei. A lei do SUAS veio em 2011. Então, é, de 2005 a 2011 foi a força política do governo central, né, do, do governo federal que estimulou e incentivou, num movimento suprapartidário, a adesão dos municípios e a dos estados ao sistema. Então, quando, em 2011, foi coroado, deu, o SUAS ganhou institucionalidade, né, e força de lei, aí, a gente achava que estava entrando assim no, no que seria o ápice, né, de um sistema protetivo. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro)

A quinta dimensão é o incremento da mudança da cultura política, pois o Suas, por seu regramento, produz um tensionamento na sociedade brasileira, ao trazer para o estado a responsabilidade social do sistema, despersonificando a “figura que entrega”, pois a esfera pública encarrega-se por aquilo que, antes, era da iniciativa privada, através do primeiro-damismo, da caridade e filantropia⁶⁵. A materialidade do Suas carece de um momento de educação política, muito forte, direcionada aos/às cidadãos/ãs/usuários/as, trabalhadores/as, às OSCs; aos movimentos sociais etc.

Eu poderia dizer que, na verdade, a atenção, a proteção social, atenção estatal, atenção pública, proteção social se move nessa tensão, muito mais, tentando reconhecer as demandas, dependendo de, de quem está no poder e das alianças dos protagonistas, mas se movimenta num campo de tensões, aí, muito mais dando conta do que o orçamento público e os recursos dão conta de atender nessa atenção e conforme a conjuntura do que efetivamente o reconhecimento das reais demandas e das reais necessidades. Quer dizer, não se conhece no Brasil o que, por exemplo, as informações do censo, a realidade dá conta do que é preciso, do que é necessário. Das demandas, da proteção social do que as necessidades dão é, não se tem isso, é na realidade do que as necessidades se colocam, ah, mas muito mais é de um tensionamento quando essas necessidades se colocam nesse campo de muita tensão e de conflito, reverberando, aí, de muita... desse tensionamento da desigualdade e que aí se olha para o orçamento público, ah, se olhava para o que o estado pode atender conforme o campo político e a tensão das alianças que se faz e conforme se reconhece esses campos de forças. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ana Ligia Gomes)

A sexta dimensão é o ganho para a proteção social brasileira⁶⁶.

O SUAS quando se propôs a ser um sistema de proteção social não contributivo, ele tinha esta pretensão...(se referindo a um sistema portador de um conceito de ética pública

⁶⁴Conteúdo extraído dos depoimentos de Ieda Castro e Maria Luiza Rizzotti.

⁶⁵Conteúdo extraído dos depoimentos de Ieda Castro.

⁶⁶Conteúdo extraído dos depoimentos de Ieda Castro.

garantidora do direito social). Tem esta pretensão. Ele traz, e a gente trabalha muito, quando eu faço algum comentário, alguma exposição, alguma argumentação em relação ao acesso a direitos, eu digo: “olha, a sociedade brasileira define um patamar de civilidade na Constituição. E esse patamar de civilidade, com acesso, principalmente aos direitos sociais que estão no artigo sexto, com, depois a garantia de que o salário mínimo deveria prover tudo isto, ter condições de prover o salário e tal, quando propôs o Benefício de Prestação Continuada por uma emenda popular, fez esta opção de que você deveria ter condições dignas... e, e colocou o princípio da dignidade humana, erradicação das desigualdades, ali no artigo primeiro. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Denise Colin)

A sétima dimensão trata do sistema em si. O Suas como sistema que processa a transformação das pessoas, objetiva a busca pela integralidade; a pactuação do reconhecimento das responsabilidades; as orientações uniformizadas; onde haja o reconhecimento das diferenças territoriais, mas com provisão padronizada das seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social⁶⁷.

Podemos capturar do modelo sistêmico que avança na proposta de sistemas únicos. É essa ideia da integralidade, da pactuação, do reconhecimento de responsabilidades, de orientações que dão uniformidade, mesmo que você reconheça as diferenças territoriais, mas você tem é uniformidade naquilo que é provisão, aquilo que são as seguranças desta política. Então, assim, é, isso... Eu estou introduzindo porque acho que nós precisamos pensar o papel dos entes federados dentro de um sistema reconhecendo essa perspectiva de integralidade, de mínima uniformidade, reconhecendo as diferenças territoriais, as diferenças de funções. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Maria Luiza Rizzotti)

A oitava dimensão trata da intersetorialidade e integração com as demais políticas sociais – sendo, a Política de Assistência Social, componente no campo da proteção social, necessitaria de maior articulação e integração com as demais políticas de proteção brasileiras.

A outra questão é que, se ao longo do tempo nós fomos lutando pelas políticas, é, pelas políticas de cota, nós somos enfrentando a questão racial, a questão de gênero, a questão homoafetiva, todas as questões... da questão da migração. Por outro lado, a estrutura de gestão do Estado Brasileiro, para mim, não está equacionado, entendeu? Porque uma coisa são as políticas setoriais que têm, o seu objeto, o seu fundo público, a sua estrutura de serviços e benefícios... a sua relação federativa, a sua política de capacitação, quer dizer, isso, a gente assegurou no Sistema Único de Assistência Social. Acho que teve uma amplitude, assim, é, e como política setorial. Mas as políticas transversais, inter-setoriais, elas têm aí um lugar ainda muito mal, mal colocado, porque, se você pensar em direitos humanos, em segurança alimentar, em juventude, mulher, LGBTQIAP+, é, que mais? Criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência... elas não podem ser; não têm estrutura suficiente para ela ser, e elas não prestam serviço direto, nem no município e nem no nível federal e, ao mesmo tempo, elas, querem ter especificidades, elas têm, mas que cada política setorial deveria assumir pra si. Então, eu faço sempre esse, né, essa articulação: qual é a política de saúde para criança, juventude, LGBTQIAP+, é, é, mulher e assim vai? Qual é a política de assistência social? Eu acho que, pra mim, essa estrutura do Estado não está resolvida. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Marcia Lopes)

A nona dimensão coloca a questão da Rede Socioassistencial do Suas. Instituições surgidas muito antes do sistema, e que não possuem a mesma participação territorial no Brasil – a rede é maior no Sudeste, do que no Nordeste, por exemplo, e presente nos maiores municípios; nos menores, a relação

⁶⁷Conteúdo extraído dos depoimentos de Maria Luiza Rizzotti.

é diretamente com a administração pública. Organizações que possuem relações políticas históricas e de relevância no cenário onde atuam, sobretudo, na relação com o poder local: prefeitos e vereadores.

É no, no, no Sudeste, a rede privada, ela é mais presente no Sul e no Sudeste. No Norte e no Nordeste não tem tanta rede privada. As entidades são bem menores. O papel dela dentro das SUAS é mais no Sul e no Sudeste. E ela, e essa presença das entidades, até 2015, 2016, ela tinha uma certa, uma certa regulação e, aí, nesses últimos 4 anos, degingolou de vez porque voltou, com a ausência do financiamento público, se voltou para financiar essas entidades. E, aí, é, tanto que as emendas essa, essa lógica de emenda parlamentar, ela acabou descaracterizando o financiamento da assistência social porque foi recurso da assistência social, que deveria ir para assistência para a droga, para uma coisa ou para outra, e, não, enfraqueceu muito a assistência social. E, aí, quando você usa, também, essa discussão da emenda parlamentar, ela tira aquele caráter que o estado tem, de produzir um movimento de equidade entre as regiões. Então, vai receber mais recursos município que tiver um parlamentar mais próximo do governo. resolvida. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro)

São pontos de unidade de que a concepção da Loas, viabilizadora da construção do Suas, se alicerça na afirmação e reafirmação da necessidade de admissão prática do pacto civilizatório apresentado pela CF/88, com o alargamento da proteção social não contributiva. Esse caminho de disputas permanentes, dentro da mesma sociedade, se coloca com nuances diferenciadas, de acordo com as abordagens da responsabilidade social pública. Se trata da manutenção da lógica da manutenção do estranhamento entre as legislações e a vida no cotidiano dos territórios, por um lado, a validação do Suas, pós Lei Orgânica, sem sombra de dúvidas, é um avanço notável, que carrega no seu bojo, questões concretas para o aperfeiçoamento do sistema, que se constituem como “atravessamentos” sistêmicos, cumprindo um papel de reprodução conservadora, não emancipadora, atrapalhando seu funcionamento, como questões orçamentárias, de revisão do Pacto Federativo, da intersetorialidade e integração com outras políticas, a própria situação da rede socioassistencial, e alguns elementos que ultrapassam as competências do Suas, como a mudança da cultura política de toda uma sociedade.

Se trata de avançar nas autonomias possíveis e de redução de danos – a montagem de arcabouços legais, se enquadram nessa situação. É a colocação de “cunhas” no cabo dos nossos martelos, possibilitando-os para o trabalho, mesmo que a insistência seja que ele fique na caixa.

Na década de 1990, além da edição da Loas, outras legislações importantes foram aprovadas, como o ECA; a Lei de Crimes Hediondos; a de combate à compra de votos; a Lei Orgânica da Saúde e do SUS; a Lei Roaunet, por exemplo.

Em 1989, em Brasília, foi realizado, em 30 e 31 de maio e 1º de junho de 1989, o “I Simpósio Nacional sobre Assistência Social”, cujo tema era a Lei Orgânica de Assistência Social.

Organizado pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, da Câmara dos Deputados, contou com a presença de alguns expositores, destacando-se o Prof. Vicente de Paula Faleiros, representando o Sindicato dos Assistentes Sociais – Distrito Federal (DF), para debater “Critérios, clientela, benefícios, serviços e entidade de assistência social”; a Profa. Potyara Amazoneida P. Pereira, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da Universidade de Brasília (Neppos/UnB), cujo tema tratado foi “Conceitos e funções da política de assistência social no Brasil”, e a Profa. Dra. Aldaíza Sposati, secretária das Administrações Regionais da Prefeitura do Município de São Paulo, apresentando o tema “Estrutura organizacional e competência da União, estados e municípios na Assistência Social”.

O objetivo central da atividade foi aglutinar experiências, pontos de vistas, conceitos fundantes para a escrita da Loas, bem como aspectos contidos em um arcabouço maior, que dizia respeito à credibilidade do Congresso Nacional, perante o povo brasileiro, no sentido de apresentar à sociedade o conjunto de leis complementares da CF/1988, em menor tempo possível. Raimundo Bezerra afirmava, à época:

A Assistência Social no Brasil é caótica, desordenada, sem objetivos definidos, com contínuas mudanças de direção e sem uma lei orgânica que determine os critérios e parâmetros para o seu funcionamento. Teremos agora, aproveitando as vivências de instituições dirigidas por verdadeiros sacerdotes na arte de servir e ajudar o próximo, a oportunidade de transformar o deficiente físico, mental, o idoso, em pessoas merecedoras do respeito da Nação. Nosso trabalho é hercúleo, mas todos aqueles que dele participam já têm como prêmio o sentimento interior de estar fazendo algo por seu semelhante, um dos pilares que justificam nossa existência (Câmara dos Deputados, 1989, p. 20).

Essa importante atividade – realizada praticamente 2 anos após a instalação da Assembleia Geral Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987, e 7 meses antes da promulgação da CF/1988, continha, no seu contexto, um tom de desabafo, de grito preso na garganta, de uma esperança cheia de expectativas – uma transversalidade, na contraposição aos atravessamentos causados e impostos pela ditadura militar.

Todos os dias, meus amigos constituintes, quando divisava, na chegada ao Congresso, a concha côncava da Câmara rogando as bênçãos do céu, e a convexa do Senado ouvindo as súplicas da terra, (palmas) a alegria inundava meu coração. Ver o Congresso era como ver a aurora, o mar, o canto do rio, ouvir os passarinhos. Sentei-me ininterruptamente 9 mil horas nesta cadeira, em 320 sessões, gerando até interpretações divertidas pela não-saída para lugares biologicamente exigíveis. (Risos. Palmas.) Somadas as das sessões, foram 17 horas diárias de labor, também no gabinete e na residência, incluídos sábados, domingos e feriados. Político, sou caçador de nuvens. Já fui caçado por tempestades. (Palmas.) Uma delas, benfazeja, me colocou no topo desta montanha de sonho e de glória. Tive mais do que pedi, cheguei mais longe do que mereço. (Não apoiado.) Que o bem que os Constituintes me fizeram frutifique em paz, êxito e alegria para cada um deles. Adeus, meus irmãos. É despedida definitiva, sem o desejo de retorno. Nosso desejo é o da Nação: que este Plenário não abrigue outra Assembleia Nacional Constituinte. (Palmas prolongadas.) Porque, antes da Constituinte, a ditadura já teria trancado as portas desta Casa (Guimarães, 1988, p. 8).

Ao mesmo tempo, uma consciência crítica de que os passos da CF/1988, na direção de um estado mais moderno, asseverando direitos em vez de favores, elevando o patamar de civilidade e cidadania para toda uma população (crianças, idosos, pessoas com deficiência etc.) já havia sido dado. Agora, o desafio era outro.

Faleiros, na oportunidade concedida, marca um ponto de inflexão, ainda presente no interior do sistema: “o pobre”, afirmando que “se não tivermos bem claro o conceito de pobreza, não poderemos atender ao que está disposto na própria Constituição”.

A pobreza é uma relação social de exclusão da participação econômica e político-social da sociedade, dos benefícios da riqueza dessa sociedade. A pobreza é uma relação social porque, se existe aqueles que são excluídos, é porque há um grupo que se apropria da riqueza. Então, não podemos entender a pobreza como crime, como falha, mas como uma relação que tem como consequência a impossibilidade de autossustentar-se. Essa impossibilidade é uma consequência dessa relação de exclusão social. Estou falando de impossibilidade que é dada pelas condições nas quais as pessoas se encontram. E por isso que o conceito, embora seja mais ou menos claro, teoricamente, na prática é muito difícil de ser medido (Câmara dos Deputados, 1989, p. 37).

Com avaliações rasas, desprovidas de reflexões e bases conceituais, ainda se verifica uma confusão do que sejam os conceitos trabalhados pela Loas, a PNAS/2004, a NOB-Suas, enfim, em relação ao próprio sistema, como um todo. Não é incomum tratar Assistência Social, como “assistência”, ou como o “pessoal do social”; a Loas, como “o Loas” ou o “Loas do Cras”, em razão da concessão do BPC. Trombadas entre a Assistência Social, o Serviço Social, assistente social e assistencialismo, por exemplo⁶⁸ – não se encaixam no aprendizado da Profa. Potyara Pereira:

Isso significa que, quando a assistência social tem que ser conceituada ou abstraída de uma forma conceitual, ela o é não pelo seu conteúdo e substância com base na dinâmica da realidade em que se constitui e se processa, mas geralmente com base na sua manifestação fenomenológica, nas suas orientações programáticas, gerando, inclusive alguns equívocos conceituais. O primeiro equívoco é que a assistência social geralmente é definida pelas suas funções. Ora, conceituar a assistência social pelas suas funções é incorrer num vício metodológico, é conceituar a assistência social pelas consequências que ela produz ou que pretende produzir. Assim, a assistência social passa a ser vítima de um raciocínio circular finalístico vicioso que nunca diz o que ela é, mas o que ela se propõe a ser. Um outro equívoco na conceituação da assistência social é o de que geralmente ela é definida pelo lugar da sua elaboração. Assim como é no aparelho do Estado que ela é sistematizada, orçada, formalizada, avaliada, deduz-se automaticamente que ela é uma iniciativa exclusiva do Estado, ou seja, a assistência social neste caso passa a ser produto da inteligência governamental ou dos burocratas e tecnocratas, em desconsideração à autonomia relativa da sociedade. O Estado passa a ser sujeito, a sociedade passa a ser objeto, e temos aí uma visão essencialista do Estado com relação à conceituação da assistência social (Câmara dos Deputados, 1989, p. 40).

⁶⁸O Núcleo de Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da PUC/SP, em sua Nota Técnica “Suas e proteção social na pandemia Covid-19 – Nota Técnica do Nepsas”, chama mais uma vez a atenção para a essencialidade de compreensão e assimilação dos conceitos tratados por apresentando dois questionamentos: “De que você fala quando afirma estar se referindo à política de assistência social?” e “De que você fala quando se refere ao Suas - Sistema Único de Assistência Social?” (Sposati, 2020, p. 10).

A assistência social, que perpassa as demais políticas, problematizando-as, cumprindo o seu papel de alargamento e extensão da garantia de direitos sociais, exige uma mudança de cultura, dentro da sociedade brasileira, como alertava a Profa. Aldaíza, para que deixemos de conceber a Assistência Social,

como um conselho de homens bons, como um conselho de homens nobres, opinião ainda herdada da monarquia, e não, em verdade, uma preocupação de brasileiros com os brasileiros...se permanecermos olhando uma criança na rua simplesmente como um menor de rua ou como aquele que carece de ajuda, dificilmente estaremos olhando essa criança como um brasileiro (Câmara dos Deputados, 1989, p. 125).

Logo, a descentralização administrativa não se trata de mera racionalidade gerencial – mesmo que isso seja necessário, mas alcançar cada brasileiro que dela necessite, exige uma ordenação regular, com tratamentos políticos isonômicos, republicanos – sem paralelismos, o que já era grifado pela Profa. Aldaíza:

[...] Muitas vezes, a mesma creche recebe o *per capita* da prefeitura, do Estado e do nível federal. Aquelas mesmas criancinhas aparecem como atendidas três vezes e, na verdade, tenta-se, assim, dar um mínimo nesse *per capita*. Sabemos, inclusive, que essa ausência de responsabilidade faz com que, muitas vezes, esses convênios tenham valores *per capita* extremamente rebaixados (Câmara dos Deputados, 1989, p.129).

Momento de reflexão, conceituação, mobilização popular, construção do conhecimento, uma atividade de indicação da organização da Política de Assistência Social, tendo a CF/1988 como marco de fortalecimento nessa indução, dentro de uma estrutura, um campo de jogo e atuação de atores em campo. Nesse campo, arena de conflitos e tensionamento permanentes – onde se apresentam diferentes formas de poder, possibilitadoras da construção de lutas cotidianas, desempenhadas junto aos atores que ali atuam, com meios e finalidades diferenciados, conforme suas posições relativas no campo de jogo, os espaços das relações.

Até aqui, foram passados 66 anos da criação da Previdência Social, e, talvez, os atores que presenciaram esse momento, não tivessem a certeza do veto presidencial ao Projeto de Lei (PL) apresentado em função do I Simpósio. A Loas somente nasceria no ano em que a Previdência completaria 70 anos.

No mesmo ano, em 27 de junho de 1989, foi apresentado, pelo deputado Raimundo Bezerra (Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Ceará - PMDB/CE) – presidente da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, o PL 3.099, que “disporia sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, suas definições, princípios e diretrizes, determina competências gerais em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento e dá outras

providências⁶⁹”. A referida matéria já continha a estruturação da legislação, que ora ainda está vigente.

Justificação

Considerando a não obediência ao que preceitua o art. 59, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim determina:

"Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los"; e

Considerando que passados dois meses e vinte e quatro dias da data limite, cinco de abril do corrente ano, para o Executivo encaminhar ao Congresso Nacional os projetos de lei da organização da seguridade social e os planos de custeio do setor saúde e assistência social, resolvemos. Após consultas a doutos na jurisprudência atinente e no amparo da competência concorrente, nascida do não cumprimento de determinação constitucional e ainda amparada no art. 61 do texto permanente da Constituição de 1988, encaminhou o Congresso Nacional o Projeto de Lei n° _____, de 1989. que:

"Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, suas definições, princípios e diretrizes, determina competências gerais em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento, e dá outras providências."

Nessa ocasião, em 17 de setembro de 1990, a Mesa Diretora recebeu mensagem de Veto Total, por parte do Poder Executivo. Em 1991, a matéria voltou a ser colocada em pauta, na Câmara, pelo Projeto 626/1991 - de autoria do então deputado Geraldo Alckimin Filho, com poucas substituições ao projeto do deputado Raimundo Bezerra. Ambos os projetos continham a seguinte definição: “A assistência social, enquanto direito da cidadania, é a política social que proverá a quem necessitar, benefícios e serviços para o acesso à renda mínima e o atendimento das necessidades humanas básicas, historicamente determinadas”, e continha, em seu campo de atuação, de forma delimitante: a definição dos “segmentos populacionais vulneráveis e das famílias e pessoas necessitadas de assistência social; e a promoção do acesso à renda mínima”.

De fato, a ideia de renda mínima sempre foi evitada na prática da Assistência Social brasileira. A Profa. Aldaíza Sposati fala que a ideologia burguesa cunhou a ideia de que o trabalhador é um pretenso vadio e, dessa forma, não podia se desestimular o trabalho dando alguma renda na ausência do trabalho. Daí a dificuldade e a demora da introdução no país do seguro-desemprego e a rigidez de seus critérios que acabam por beneficiar a poucos dos trabalhadores necessitados. Parece ser neste mesmo sentido a rejeição aos benefícios contidos na lei orgânica. Na verdade, as propostas em tela introduzem o abono-família não previsto na Constituição. Mas ele é perfeitamente justificado a luz dos princípios da universalidade / seletividade que norteiam a seguridade social. Se o salário-família é mantido para os trabalhadores segurados, com maior razão ele é necessário aos não segurados de baixa renda. Por outro lado, é uma proposta operacional para o disposto no artigo 227 relativo prioridade absoluta e a proteção especial de crianças e adolescentes, e visa garantir-lhes condições para a permanência no seio de suas famílias (Barbosa, 1991, p. 9).

⁶⁹ Projeto de Lei n. 3.099, de 1989. (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=209627>. Acesso em: 10 dez. 2023.)

Esse processo se arrastou até 25 de agosto de 1993, quando da manutenção do veto presidencial pela Câmara dos Deputados, por meio de votação em turno único, com o seguinte placar: pela manutenção do veto, 180 deputados; 117 pela derrubada do veto; 1 abstenção; e 1 voto nulo. A questão da “renda mínima” foi um dos principais argumentos para o veto.

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios (depois poder-se-ia ver como fica a questão do *direito* frente a uma definição tão vaga) as camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda [...] (grifo original).

“Nessa” Assistência Social responsável, a garantia do direito fica para depois... Após o veto, foram apresentados os seguintes PLs apontados no Quadro 3.

Quadro 3 – Totalidade de proposições legislativas, apresentadas como “Projetos de Lei” para o estabelecimento da Lei Orgânica de Assistência Social

PL nº	Autoria	Situação
626/91 ⁷⁰	Geraldo Alckmin (PSDB/SP)	Prejudicado pela aprovação do PL 826/1991
826/1991 ⁷¹	Poder Executivo	Transformada na Lei Ordinária 8.212/1991 Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências
1.457/1991 ⁷²	Reditário Cassol (PTR/RO)	Deferido Of. 238/1991-P, da CSSF, solicitando a apensação do PL 1.943/1991, a este
		Deferido Of. 238/1991-P, da CSSF, solicitando a apensação do PL 3.154/1992, a este
		Deferido Of. 238/1991-P, da CSSF, solicitando a apensação do PL 231/1991, a este
3.154/1992 ⁷³	Eduardo Jorge (PT/SP)	Arquivado, em face da aprovação do PL 4.100/1993
4.100/1993 ⁷⁴	Poder Executivo	Aprovado

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações da Câmara dos Deputados.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/179914>. Acesso em: 10 dez. 2023.

⁷¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=183032>. Acesso em: 10 dez. 2023.

⁷² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192373>. Acesso em: 10 dez. 2023.

⁷³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/210133>. Acesso em: 10 dez. 2023.

⁷⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218778>. Acesso em: 10 dez. 2023.

Enfim, em 7 de dezembro de 1993, foi aprovado o PL 4.100, que originou a Lei 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Agora, a Assistência Social torna-se uma política pública de Seguridade Social, de responsabilidade do Estado, direito do cidadão, de caráter não contributivo.

Após 1993, até 2011, com a edição da Lei 12.435/2011, a Política de Assistência Social passou por um período significativo sob a linha organizativa de normas infraconstitucionais, que não possuem o mesmo peso de uma Lei Orgânica. Mesmo assim, a reedição da Loas absorveu para dentro de sua propositura todo esse caminhar histórico, desenvolvido através de decretos e resoluções. Esse período, marcado pelo campo da “possibilidade” política – entre agendas e atores envolvidos, não avançaram em temas conflituosos, como a questão do financiamento, por exemplo⁷⁵. Tampouco, sinalizaram para o aprofundamento operacional e sistêmico dos princípios apontados na PNAS/2004, como, por exemplo, a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”.

Encerramento de um ciclo: rumo ao “desenvolvimentismo”

Dentro da lógica gerencialista, a Política de Assistência Social encontra-se com o “desenvolvimentismo” de Lula, no ano de 2004. Eleito em 2002, o governo, com forte apelo de combate à fome, teve à frente do MAS, em 2003, a ministra Benedita da Silva, que, com uma ação majoritariamente calcada em programas e projetos, descolada do movimento de trabalhadores para a efetivação da Loas, parte em função da herança herdada de FHC, abre espaço para a reformulação ministerial, com a sua extinção e a criação do MDS.

O MAS foi criado em 2003⁷⁶, como Ministério da Assistência e Promoção Social, mesmo com seu nome alterado para Ministério da Assistência Social, ainda no mesmo ano, o futuro reservava a transição da “promoção social” para o “desenvolvimento social”.

⁷⁵ Dentre as propostas de alteração, incidiram sobre o PL 3.077/2008, 19 emendas. A Emenda n. 17, de autoria do deputado Eduardo Barbosa – PSDB/MG, apresentada na Comissão de Saúde (CSaúde), propunha a alteração do valor de renda *per capita* para cálculo de acesso ao BPC – Benefício de Prestação Continuada (BPC), de ¼ para ½ salário mínimo. (Disponível em: <https://bit.ly/46ZbfPy>. Acesso em: 3 nov. 2023). Já no Senado Federal, a emenda ao PLC n. 189/2010 propunha que “o montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Suas corresponderá a até 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado”. (Disponível em: <https://bit.ly/49wl614>. Acesso em: 3 nov. 2023).

⁷⁶ Criado pela MP n. 103 de 1º/1/2003, o nome do Ministério foi alterado pela Lei n. 10.683, de maio do mesmo ano. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 16 dez. 2023).

A criação do MDS e a extinção do MAS significaram o enfraquecimento da gestão da Política de Assistência Social. A reestruturação administrativa apontou para a ausência de competência técnica e densidade política para a gestão da política em si. Essa reorganização contribuiu para o entendimento da lógica fragmentada da “ação social”. O MAS havia sido tratado e compreendido como operador de um único benefício, o BPC.

[...] havia uma avaliação de que o grupo dirigente do MAS era frágil para dirigir um programa nacional de transferência de renda. Esses eram argumentos redutores da proteção social distributiva e só expressão da proteção social monetarizada. Não estava presente a noção de serviços socioassistenciais, de seguranças sociais que operavam desde os municípios. Prevalencia a leitura do poder central, e assistência social era só a concessão de benefício. Importante destacar que a construção, em 2003, do programa de transferência de renda – o Bolsa Família – não contou em sua equipe, com nenhum dos profissionais específicos da assistência social. Entendeu a superior administração que o campo da assistência social não apresentava densidade (técnica, política e administrativa) para constituir um Ministério ou para coordenar o Programa de Transferência de Renda, o Bolsa Família. A gestão das transferências monetárias foi gradativamente sendo retirada da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e deslocada para outros órgãos, como ocorreu com o BPC para o INSS. A transferência de renda constituiu uma secretaria própria com gestão paralela à SNAS, no caso, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que, durante a gestão do Governo Bolsonaro, se bifurcou em Secretaria de Cadastro (Secad) e Secretaria de Renda de Cidadania (Senarc) (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023, p.10).

Após 40 anos de gestão própria do MAS, criado em 1974, sua extinção e a criação do MDS, através da edição do Decreto 5.074, de 11 de maio de 2004, abre caminho para uma reorganização estrutural, institucional e política, rompendo com um ciclo de gestão específica da Política da Assistência Social, sob condução de um ministério próprio, ao longo dos últimos 30 anos, entre os anos de 1974 e 2004⁷⁷.

Com uma demora de meses, para a sua regulamentação administrativa⁷⁸ – o MAS passou a se importar mais com a avaliação e articulação dos programas sociais, do que com as finalidades da política e, secundamente, com a indefinição do campo de atuação, da abrangência, dessas duas finalidades – ora da Assistência Social, ora das políticas sociais de todo o Governo Federal. Há um desbalanceamento entre avaliação e articulação de programas sociais com as finalidades da política, associado a essa prática fragmentada da política, com um desconhecimento da proteção redistributiva e da oferta de seus serviços, materializadores da garantia de direitos.

⁷⁷ Mesmo que com indefinições históricas em relação às estruturas administrativa e institucional da própria política, ao longo desse período. Estudo do Ipea, de agosto de 2003, aponta essas questões. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Entre 1989 e 1995, a Assistência Social esteve vinculada ao Ministério do Interior, ao Ministério da Ação Social e ao Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, passou a ser atribuição da Secretaria de Assistência Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em 1999, a SAS transformou-se em Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), com status de ministério. Em 2003, é criado o Ministério da Assistência Social (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003).

⁷⁸ O Ministério da Assistência Social (MAS) foi regulamentado pelo Decreto n. 4.655, de 27 de março de 2003, que aprova a sua estrutura regimental. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4655.htm. Acesso em: 16 dez. 2023).

Com o advento do MDS, a Política de Assistência Social passa a dividir espaço com as demais políticas públicas, dentro de uma mesma estrutura⁷⁹, com forte direção para a integração de algumas políticas públicas, que tivessem algum diálogo com o “mote” do Governo recém-eleito, que era acabar com a fome⁸⁰. O MDS é a junção de três estruturas extintas: o Ministério Extraordinário e Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), MAS e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do PBF.

A criação do MDS configura um rebaixamento no trato da Política de Assistência Social, porém se evidenciou, no período posterior, um vigoroso processo construtivo de um consistente arcabouço legal, que pavimentou a construção do Suas, no ano de 2012. Ao mesmo passo, consolidou a “ordem unida para o desenvolvimento social”, na busca pela integração das políticas sociais, cumprindo um papel de ampliar a confusão sobre o que deva ser o “conceito de unidade na luta” em relação à Política de Assistência Social.

A análise desse cenário inegavelmente demonstra, por um lado, a capacidade de articulação política para o desenvolvimento das estruturas burocráticas do Estado, com capacidade reduzida de ampliação orçamentária para a implantação de serviços socioassistenciais e mais benefícios.

Foucault (2008), em sua obra “Segurança, Território, População”, ao tratar da racionalidade do Estado Moderno, aprofunda as implicações desse contexto na construção de um conjunto de saberes e tecnologias de poder, aparatos para a manutenção e o fortalecimento das forças do Estado sobre a população de determinado território, a biorregulação estatal⁸¹.

⁷⁹ Criado pela Lei n. 10.869 de 13/5/2004, o MDS passa a ter competência sobre os seguintes “assuntos”: a) política nacional de desenvolvimento social; b) política nacional de segurança alimentar e nutricional; c) política nacional de assistência social; d) política nacional de renda de cidadania; e) articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social; f) articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social; g) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social; h) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social; i) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social; j) coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda; e l) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Social do Transporte (Sest). (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm. Acesso em; 8 nov. 2023).

⁸⁰ No fim de janeiro de 2003, o governo federal lançou o programa Fome Zero, com o objetivo de integrar políticas emergenciais de combate à fome com políticas públicas estruturais (Silva; Del Grossi; França, 2010).

⁸¹ Para Foucault, os governos se utilizam de dispositivos de segurança (o biopoder), que permitem junto a sociedade aplicar normas de controle, ocupação do espaço e de definição de condutas idealizadas (normalização). Esses procedimentos articulam a relação entre o saber e o poder, gerando subjetividades.

É a soberania do Governo, em busca do bem comum, que se apresenta, como a obediência às leis; a execução daquilo que lhe foi proposto nas atribuições do seu cargo; o respeito à ordem estabelecida, desde que dentro das leis, ou seja, o bem público é essencialmente a obediência à lei; a sua submissão – uma “finalidade circular” –, enquanto a lei, em nome do bem comum, feita pelo soberano, deve ser obedecida por todos, para a manutenção dessa mesma soberania (Foucault, 2008, p. 131), ou o que Maquiavel tratava como a manutenção do principado, na sua obra “O Príncipe” (Maquiavel, 2003), sem alterar a condição do estado neoliberal e a consequente mercadorização do direito: é o estado fiscal atuando em detrimento do estado social, na disputa orçamentária, constituindo-se como um dos atravessamentos do “sistema”.

No mesmo lado da moeda, a criação do MDS traz consigo uma pedagogia conceitual negativa para a consolidação da PNAS/2004 e do próprio sistema em si (sua forma de organização e gestão), além de retirar a política do campo de projeção e da centralidade político-administrativa.

Em artigo intitulado “Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais?”, publicado em agosto de 2023, Sposati, Araújo e Boullosa retomam o debate sobre a amplitude desse campo, a partir da eleição do Governo Lula (2023-2025), e a sua transição, na construção de um modelo de concertação direcionado à restauração da democracia no país.

Assistência Social e Desenvolvimento Social são distintos, por natureza. Possuem somente uma questão em comum, o “social”. Assistência Social, compreendida no âmbito da Seguridade Social, enquanto proteção social, aponta para a preservação da dignidade humana, dos direitos e da cidadania, ao passo que o Desenvolvimento Social, atrelado ao campo econômico, atua na melhoria das condições coletivas, no seu bem-estar, mas não opera na certeza social, condição fundante da proteção social: “estar e sentir-se protegido das iniquidades da vida em sociedade”.

Enquanto parte do Desenvolvimento Social, a Assistência Social recebe tratamento ausente da lógica de direitos e se perde como operadora de um sistema, pois a pauta do crescimento objetiva o que é nominado de “portas de saída”... Corre o risco de se perder ou se encontrar tão só como algo restrito à atenção passiva e mais obediente dos pobres... a lógica do Desenvolvimento Social está diretamente atrelada à atividade laboral remunerada vitalícia e sem alternativa, o que até poderia ser aceitável se realmente houvesse oportunidades iguais e a qualquer momento, com certa confiabilidade e segurança para o(a) trabalhador(a)... Desenvolvimento Social é um campo complexo com diferentes acepções... Embora importante para o desenvolvimento econômico, seria necessário que envolvesse outras questões civilizatórias, além dos binômios pobreza e riqueza, econômico e social, fiscal e

Essa obra ainda trata do “poder pastoral”, o fazer o bem, a salvação do rebanho e uma reflexão crítica sobre a liberdade em um campo de obediência generalizada, ordenada pela necessidade de circulação, em nosso contexto neoliberal. São três eixos essenciais para o biopoder, conforme nos aponta o autor: População: biopoder enquanto interventor e gestor; Território: lócus do controle e da administração do biopoder; e Segurança: atuação do biopoder, na proteção da população de ameaças internas e externas. (Foucault, 2008)

social. A concepção de direitos sociais, equidade, incorporação e defesa das diversidades, combate às desigualdades, produção e circulação de informação, gestão democrática, avaliação e mobilização social, participação social e avanço civilizatório são princípios essenciais na gestão da assistência social e complementares, se é que presentes no desenvolvimento social (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023, p.11).

Evidente que, tratar no campo da imprecisão conceitual, pode vir a ser a concretude de vantagens, sobretudo nos meios políticos:

não se definem relações concretas, o espaço para as mais diferentes interpretações fica garantido e as justificativas para qualquer resultado não podem ser refutadas. Aparentemente, quando se fala em desenvolvimento, viceja vigoroso um duplo faz-de-conta: enquanto alguns agem em prol do mesmo, outros creem que algo está sendo feito, sem que as dimensões essenciais do conceito tenham sido devidamente explicitadas. Uma condição essencial para um entendimento não litigioso entre integrantes de uma sociedade, contudo, é a utilização de conceitos que diferenciam claramente as dimensões e intenções abrangidas daquelas não abrangidas pelos conceitos, políticas e estratégias em questão (Siedenberg, 2004, p.16).

Esse rebaixamento no trato da centralidade e da projeção político-institucional da Política de Assistência Social, em decorrência da extinção do MAS e da criação do MDS⁸², não é uma unanimidade, nas entrevistas realizadas.

O ex-ministro, Patrus Ananias, não corrobora com essa tese, apontando os avanços notáveis após a criação do MDS, porém pontua um grande retrocesso, após o golpe de 2016. Afirma que a PNAS é importante, num contexto de integração das políticas públicas, sobretudo as de Segurança Alimentar e Nutricional e o PBF, e conclui: “*de barriga vazia, ninguém vive, e, consequentemente ninguém aprende, como não aprende se seus vínculos familiares afetivos estão fragilizados...*” (depoimento em 11/08/23).

⁸² O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado pela MP 163, de 23/1/2004 (convertida na Lei 10.868, em 13/5), responsável pela: a) política nacional de desenvolvimento social; b) política nacional de segurança alimentar e nutricional; c) política nacional de assistência social; d) política nacional de renda de cidadania; e) articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social; f) articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social; g) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social; h) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social; i) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social; j) coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda; e l) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria - Sesi, do Serviço Social do Comércio - Sesc e do Serviço Social do Transporte - Sest. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/163.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20163%2C%20DE%2023%20DE%20JANEIRO%202004.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.683,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 16 dez. 2023.)

Marcia Lopes afirma ser a identidade da PNAS o “tom” da política, a legitimidade que foi proporcionada pela SNAS, embora apresente fatores externos ao governo para trazer compreensão ao processo: a não mobilização da sociedade civil, um contexto reativo para a manutenção do MAS, inclusive com enfrentamentos no ambiente da “esquerda”, onde parte da classe política ainda possui uma visão de que a Política de Assistência Social é corporativista na categoria (Serviço Social), no que se refere à gestão do trabalho. Concorde que o “Desenvolvimento Social” possa ser uma perspectiva, mas não deve ser nomeação de um ministério, pois a prática se confunde com a transferência de recurso aos mais pobres, ou para combater a pobreza, porta de saída para o mercado, ou inserção na inclusão produtiva. Resgata, no entanto, que de 2004 a 2016, via de regra, a construção da política foi muito dialogada com os entes federados e o controle social.

Ieda Castro também entende que não há um rebaixamento, mas a convivência com um conceito conservador de Assistência Social, não conseguindo ser reconhecida como direito social, não ganhando a agenda política pública. *“Não ter o nome de ‘Assistência Social’ camufla uma visão conservadora, pois a agenda exige falar de ‘promoção’ e de ‘desenvolvimento’”* (depoimento em 23/08/2023).

Ana Ligia Gomes, por sua vez, acredita haver um rebaixamento no trato, porém contextualiza que a extinção do MAS e a criação do MDS também se relaciona, dentre diversos motivos, pela necessidade de **atores politicamente fortes** e capazes de dar concretude e materialidade à política pública (grifo do autor), com domínio da questão e condição de gestão. Porém, ressalta que a gestão do MDS foi marcada pela preponderância de uma visão humanista e democrática.

Denise Collin ressalta a impossibilidade do tratamento mais aprofundado das questões da PNAS, e das articulações políticas, em função da inexistência de um MAS.

Maria Luiza Rizzotti afirma que a perda, com o MDS, não foi maior do que a incompreensão do *“campo de esquerda”* em relação à Política de Assistência Social.

De uma forma, ou de outra, com a compreensão de rebaixamento ou não, as determinações em relação à adesão ao sistema (CPF), foram cumpridas em partes e de forma heterogênea. No ano de 2014, 99% (5.507 municípios) já haviam criados seus Conselhos – em 2010, era de 98%. A existência de Planos de Assistência Social é percebida em 91% (5.077 municípios), embora somente 86% (4.808) desse total tenha sido aprovado pelos Conselhos de Assistência Social e, no ano de 2022, somente 62% (3.465) eram acompanhados. Os Fundos Municipais, no ano de 2014, eram da ordem de 98% (5.443) de implantação. No ano de 2019, no entanto, ao pesquisarmos a estruturação do Suas, nos municípios,

com edições de legislações municipais, a indicação da criação de conselhos, planos e fundos, nas normas locais, era de 50%.

A Loas, em 1993, em seu artigo 30, já determinava que a condição para adesão ao sistema, na garantia do cofinanciamento, seria a instituição e o funcionamento do CPF, o que não ocorreu na mesma velocidade, tampouco houve repactuação com os entes federativos, quando da promulgação da Lei do Suas, se, por exemplo, em 1993, era uma condição para repasses, com a Lei do Suas, deveria ser obrigatório a sua institucionalização, inclusive com benefícios eventuais.

A construção do Suas está em curso! Nessa esteira, até o momento, encontra-se a seguinte situação: após 1993, os municípios aderiram à Política de Assistência Social, através da constituição do CPF, com posterior instalação dos Cras na maioria do território nacional, sobretudo pós PNAS/2004 e com a definição da oferta de serviços nos territórios – onde as pessoas vivem e convivem com a Tipificação, em 2009, o que, de certa forma, dá força ao comando único do sistema. Dados do CadÚnico, uma ferramenta de coleta de informações e caracterização das famílias, bem como do PBF, o maior programa de transferência de renda com condicionalidades da história brasileira⁸³, mesmo não estando no interior da gestão da SNAS, desde 2003, subsidiam a Vigilância Socioassistencial na perspectiva de um olhar coletivizado de riscos e vulnerabilidades, e, por consequência, para identificar a ação ou não do Estado nas desproteções sociais incidentes em determinados territórios, inclusive, compreender seus processos geradores, contribuindo com a formulação de planos e orientação da gestão da política.

Em 2005, já havia sido aprovada a primeira NOB-Suas e, em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/Suas).

Com todas o processo de regulamentação da PNAS: nada abalaria o sistema!

Um olhar atento para a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais revela os passos dados na capilarização da oferta de serviços padronizados, permanentes, sistemáticos e de qualidade, em todo o território nacional, para além da “porta de entrada” de caracterização do Cras.

Anterior à Lei do Suas, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁸⁴, de 2009, possibilitou o início de uma tratativa com os entes federativos na padronização, em todo o território nacional, dos

⁸³ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsa-familia-completa-20-anos-entenda-o-que-e-e-como-funciona/>. Acesso em: 29 jan. 2024.

⁸⁴ Resolução 109, de 11 de novembro de 2009.

serviços prestados pela Proteção Social Básica (PSB) e Programa Saúde na Escola (PSE). Essa padronização ainda traz em seu bojo um detalhamento da forma pela qual os/as cidadãos/ãs usuários/as devam ser atendidos no Suas, com a definição de

conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais, além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (MDS, 2014, p. 4).

A adesão dos entes ao sistema, se baseava na resolução de três questões dimensionais: os municípios deveriam possuir um órgão de controle social, um planejamento da política e a determinação orçamentária, nascia o CPF: Conselho Plano e Fundo

Art. 10. Os Municípios que não aderiram ao Suas na forma da NOB-Suas, aprovada pela **Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005**, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, farão a adesão por meio da apresentação à Comissão Intergestores Bipartite - CIB de seu Estado dos documentos comprobatórios da instituição e funcionamento do conselho, plano e fundo de assistência social, bem como da alocação de recursos próprios no fundo (NOB-Suas, 2012, p. 19).

O estudo utilizou os dados do Censo Suas⁸⁵, ao longo de todas as edições entre 2007 e 2022. Regulamentado pelo Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010.

2.1.1 10 anos da Loas (2003)

A Profa. Aldaíza Sposati, em sua obra “A menina Loas: um processo de construção da assistência social”, nos brinda, de maneira simples e direta, mas com riqueza de informações acerca do processo de construção da Loas, quando do seu aniversário de 10 anos. A “menina Loas”, portanto, tem, na sua paternidade, uma parte de

ingleses, outra de franceses, que conseguiram um acordo entre Sociedade-Estado-Mercado, na metade da década de 40, do século XX, após a II Guerra Mundial, para fazer nascer a proteção social de cidadania para todos, garantida por serviços públicos custeados pelo orçamento estatal, cuja receita decorre do pagamento de impostos e taxas pelo conjunto dos cidadãos (Sposati 2007b, p. 8).

Os primeiros passos da “menina Loas” vão ocorrer nos Governos de FHC (1995/1998 e 1999/2002). Já no Governo Lula, primeiro mandato, a Loas completaria 10 anos.

Esse começo não foi bem aquilo que se esperava da consolidação da política pela instituição da Comunidade Solidária, de Ruth Cardoso - Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995, como também dos tempos do Mare, de Bresser Pereira, com a proposição da reforma do Estado e substituição do

⁸⁵ O Censo constitui-se num processo de monitoramento que coleta informações dos órgãos gestores e de controle social dos estados e municípios, realizado pela SNAS e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)

estado burocrático de Weber, para o estado gerencialista (Nova Gestão Pública - NGP) neoliberal da década de 1990.

Nesse contexto, a Comunidade Solidária, “cujos princípios se contrapunham a fortalecer a responsabilidade estatal pela assistência social como direito social.” (Brotto; Sposati; Senna, 2016, p.36) – como programa sucessor da LBA –, tinha como objetivo a transformação da realidade social, a partir do desenvolvimento de frentes de ações sociais, programas ou projetos, com focalização para as pessoas de baixa renda, com forte presença das OSCs nesse processo, e repasses do Governo Federal – nesse momento é que surge a proposta iniciada, mas não consolidada, da criação das Organizações Sociais de Interesse Público (Oscips), com certificação do Ministério da Justiça, num processo de “clara regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas, ao contrário do que previa o conceito constitucional da seguridade” (Behring; Boschetti, 2009, p.154).

Tratava-se de um programa de combate à pobreza, “concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade, eram mais de 40 programas” (Draibe, 2003, p.74). No final de 1995, é realizada a I Conferência de Assistência Social, com o tema: “A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado⁸⁶”, em que as bases da Loas foram vigorosamente debatidas.

Essa luta pela consolidação da Política de Assistência Social, como determinado na CF/1988, enquanto política pública descentralizada e participativa, ainda perdurou ao longo dos anos. Fruto de pesquisa de doutorado, Sindely Alchorne apresenta importante comparação entre as normativas nacionais, nesse primeiro período, de nascimento da Loas, com o estudo das normativas nacionais – Políticas Nacionais e NOBs de Assistência Social: PNAS (1994; 1997; 1998; e 2004) e NOBs (1997; 1998; 2002; 2005; 2006; 2010; 2012), a própria Loas, ambientado nas comemorações dos 20 anos da Loas, em 2013 (Alchorne, 2013).

A importância desses primeiros 10 anos é potencializada na formulação consolidadora da política com a edição da primeira edição nacional, em 1994, e a primeira NOB, em 1997. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) teve papel fundamental nesse processo.

O Governo Lula, eleito em 2002, teria muito trabalho pela frente.

⁸⁶Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/participacao-social/conferencias-de-assistencia-social>. Acesso em: 20 dez. 2023.

2.1.2 20 anos da Loas (2013)

Após completar 10 anos, a trajetória da Loas rumo à sua juventude, alcançaria três Governos Federais (Lula, 1º mandato – 2002; 2006; Lula, 2º mandato – 2006; 2010 e Dilma Rousseff – 2010/2014), período potente na formalização e consolidação dos marcos regulatórios. É o tempo da PNAS/2004; da reformulação da Loas, com a “Lei do Suas”, em 2011, e a NOB-Suas/2012. O período é de descentralização, verificado pela instalação dos Cras municípios afora; da pactuação das ações entre os entes federativos; do financiamento do sistema.

A Federação é a unidade na desigualdade, é a coesão pela autonomia das províncias. Comprimidas pelo centralismo, há o perigo de serem empurradas para a secessão. É a irmandade entre as regiões. Para que não se rompa o elo, as mais prósperas devem colaborar com as menos desenvolvidas (Guimarães, 1988, p. 4).

Mas, antes disso, Sposati, na obra “A menina LOAS: um processo de construção da assistência social” já apresentava algumas recomendações ao Governo Federal: fortalecimento das estruturas administrativas, no interior do MAS, que fossem capazes de unificar o trato com a rede socioassistencial; a implantação de um sistema único de cobertura, descentralizado e territorializado, com serviços permanentes e continuados, e com Pacto Federativo de caráter ascendente e democrático; a segunda recomendação situa-se no campo do caráter substantivo da assistência social, enquanto política de proteção social e direito; obrigação para com a coletividade e os indivíduos; estabelecer relação com cidadãos/ãs usuários/as a partir dos direitos da Assistência Social, rompendo seu caráter inconcluso – que seria a quarta recomendação. A última recomendação seria a de romper com o vínculo entre Assistência Social e a noção residual de pobreza que não alcança a cidadania (Sposati, Aldaiza, 2007, p. 77-82).

As necessidades básicas do homem estão nos Estados e nos Municípios. Neles deve estar o dinheiro para atendê-las. A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios (Guimarães, 1988, p. 4).

Ao vivenciar os 10 anos que a levariam à juventude, a Loas, apesar de sua transformação, com a apresentação de um novo desenho da Política de Assistência Social no país, vai se deparar com alguns atravessamentos inerentes à gestão do estado brasileiro, como lentidão nas tomadas de decisões; entraves políticos; e ajustes de uma estrutura fiscal, sobretudo no que se refere ao investimento orçamentário.

O direito à assistência social surgiu primeiro como construção legal e após como construção político-social que reconhece a prestação de serviços socioassistenciais e benefícios ao cidadão como ser de direitos, ao contrário, por exemplo, do que ocorreu com o ECA. Antes da sua promulgação a criança e ao adolescente foram entendidos como seres de direitos. Para superar essa ausência é preciso que os agentes da assistência social se coloquem a questão:

quem é o ser ao qual se reconhece, e se compromete, como sujeito de direitos de proteção social básica e especial e não contributiva aprofundando seguranças de acolhida, convívio, renda, sobrevivência? Com certeza é todo o cidadão ou cidadã que vivencie uma das situações já descritas. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013, p. 134)

Mesmo com uma dose de realismo, o sentimento é de parte do dever cumprido, e acreditamos não ser para menos, na apresentação da Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social, a então secretária nacional de Assistência Social, Denise Colin, afirmava:

A partir de 2003, um amplo processo de participação culminou nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta conferência foi, sem dúvida, um divisor de águas na história desta política pública, ao referendar, como principal de- liberação a implementação de um novo modelo de gestão para área, o Sistema Único da Assistência Social (Suas), rompendo, assim com o modelo assistencialista vigente. A partir desta direção nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, por meio da Resolução CNAS 145/2004, um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabeleceu os eixos estruturantes para a implantação do SUAS no país. Sua operacionalização e implantação se deu a partir da aprovação, pelo Conselho Nacional, da nova Norma Operacional Básica do Suas (Resolução CNAS 130/2005) (Colin *et al.*, 2013).

Nessa obra, Aldaíza Sposati, que já havia escrito sobre os primeiros 10 anos, afirmava ser um processo de “ruptura com o modelo assistencialista”, objetivando

romper com o assistencialismo em curva ascendente de cobertura de atenções tem ainda dois grandes aliados: a política de expansão de serviços socioassistenciais e sua articulação entre benefícios e serviços e a política de desenvolvimento da representação da população no processo decisório da política (Sposati, 2013, p. 38).

O tom das reflexões apresentadas, de apontamentos dos passos dados até o momento, no sentido de correções de rota em alguns casos, de fortalecimento das ações, em outros, e da permanente busca daquilo que ainda não fora alcançado, que passa pela reflexão de diversas temáticas, como a própria estruturação do Suas; financiamento; gestão compartilhada; estratégias de participação; garantia de direito; do controle social; gestão integrada de serviços, programas e benefícios; territorialidades; e a importância das Conferências Nacionais, dos Colegiados Gestores, etc.

Era necessário apontar, para os 10 anos seguintes, quando do alcance da maturidade da Loas, uma etapa de consolidação do marco normativo, que delimita o lugar da Assistência Social, no campo da Seguridade Social, na exigência da proteção social não contributiva e no processo de transformação do Estado com práticas democráticas, participativas e descentralizadas, bem como da própria sociedade.

Era a constatação de parte de uma construção, no caminho da consolidação da proteção social brasileira, com o advento de processos descentralizados e participativos⁸⁷, a oferta de serviços, com algum tipo de financiamento, dentro de um estado conservador e neoliberal, sim, mas com algum respeito aos processos democráticos.

O neoliberalismo fascista já se avizinhara...

2.1.3 30 anos da Loas (2023)

Os avanços observados desde a promulgação da Loas, em 1993, até a edição da NOB-Suas 2012, confronta-se com fragilidades observadas sobretudo nos últimos anos, em função do redirecionamento ideológico e da compreensão do Governo Federal, quanto à proteção social não contributiva, bem como em função da pandemia da Covid-19. Fragilidades que atravessam a materialização da proteção social não contributiva, no interior do sistema.

A Loas concretizou as demandas apontadas pela CF/1988, a NOB/2005, o que foi fundamental para o incremento da oferta de serviços socioassistenciais Brasil afora, com uma lógica de financiamento da política e responsabilização dos gestores; assim como a NOB-RH/2006 trouxe a padronização das carreiras do Suas e a Tipificação Nacional dos Serviços Sociais, em 2009; a padronização, em território nacional, da oferta e dos objetivos dos serviços prestados; a NOB-Suas/2012 apontou para um futuro a ser alcançado, articuladamente, com todo esse processo histórico de construção do Suas⁸⁸. Primeiramente, quando do desafio da instituição de monitoramento sistemático e territorializado dos equipamentos de assistência social, nas áreas de maior vulnerabilidade e risco, que se manifesta com a implantação da vigilância socioassistencial nos municípios brasileiros⁸⁹.

⁸⁷ São diretrizes da Loas: "I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo" (Brasil, 2016, p. 9).

⁸⁸ O Suas define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: "matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação" (Brasil, 2016, p. 52).

⁸⁹ Para ilustrar do que se trata a situação da implantação da Vigilância Socioassistencial no Brasil, nesse momento, o que será aprofundado posteriormente, dados do Censo Suas 2021, indicam que dos 99% (5.505) municípios brasileiros que responderam aos questionários, 67% (3.703) não possuem estruturas formais no órgão gestor. Curiosamente, quando questionados sobre territorialização da situação de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades do PBF e o seu respectivo envio aos Cras/Creas, apenas 6,18% (340) tem a Vigilância Socioassistencial do município como responsável por essa atribuição.

Em seguida, quando da necessidade de aprimoramento do processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão estabelecidos pela NOB-Suas/2005: inicial, básica ou plena, cujo processo carrega “demarcação cartorial”. Posteriormente, indica a necessidade de ascensão a um novo patamar para o aprimoramento do sistema,

por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema (MDS, 2012, p. 15).

Assim,

O Suas define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: • Matricialidade Sociofamiliar. • Descentralização político-administrativa e Territorialização. • Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil. • Financiamento. • Controle Social. • O desafio da participação popular/cidadão usuário. • A Política de Recursos Humanos. • A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (MDS, 2005, p. 39).

O período desse decênio conviveu com dois governos e três diretrizes diferentes. Dilma Rousseff (2014/2018) não concluiu seu segundo mandato, por ter sido submetida a um Golpe Parlamentar, que a retirou do poder no ano de 2016, com processo iniciado no ano anterior. Eleita em 2014, teve seu primeiro ano do segundo mandato interditado pelo Congresso Nacional, e pelas circunstâncias políticas, com forte incidência no Suas. O Governo de Temer, vice-presidente de Dilma Rousseff, foi de 2016 a 2018 e o presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro, governou de 2019 a 2022.

A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Muito bem! Palmas prolongadas.) Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina. (Palmas.) (Guimarães, 1988, p. 2).

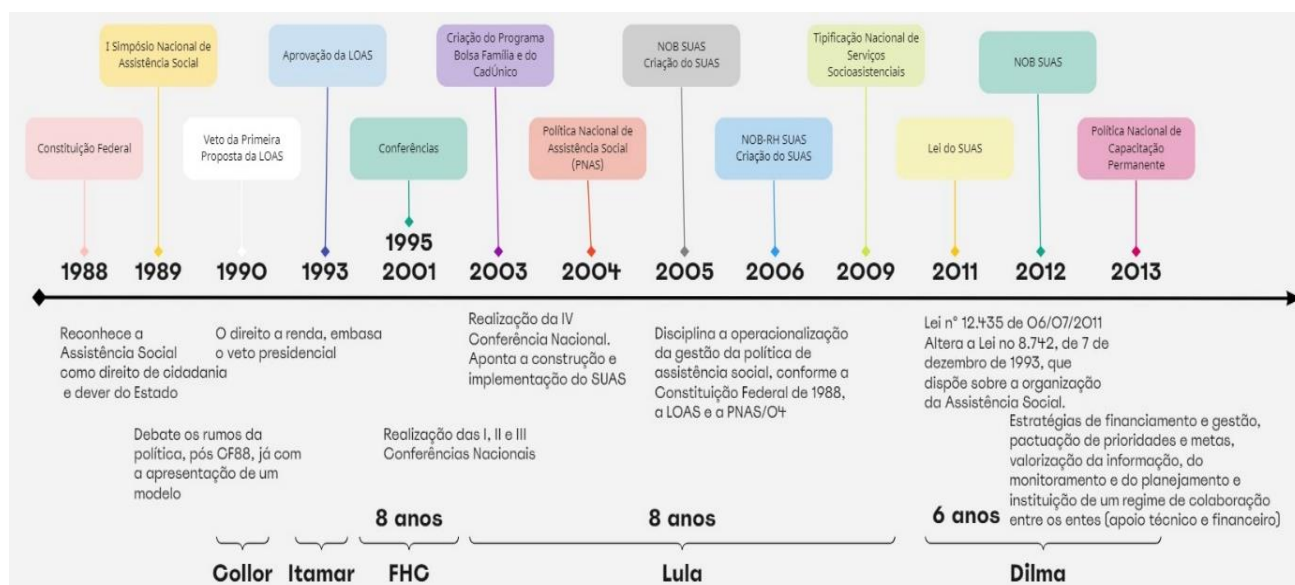
Ao completar 30 anos de idade, a jovem Loas segue na vanguarda de se constituir num verdadeiro marco do padrão civilizatório da proteção social pública no país, tendo a constituição da Assistência Social como política pública não contributiva, enquanto direito (Brasil, 2005). A promulgação da Loas – ao regulamentar os artigos constitucionais 203 e 204, abriu caminho para o credenciamento da Assistência Social enquanto política pública, exigindo que todas as provisões assistenciais passassem a ser pensadas no âmbito das garantias cidadãs, sob a vigilância do Estado brasileiro, maneira em que a universalização da cobertura e garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos, fosse uma responsabilidade social pública (Brasil, 2005).

Segundo Sposati, a gestação da “menina Loas”, cujas marcas genéticas remontam muito mais de 30 anos, passa a ser concebida pós CF/1988:

Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e Cefas – hoje Cress e Cfess – vão se movimentar com a Anasselba, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social (Sposati, 2007a, p. 46).

Ainda que existam muitas polêmicas a serem enfrentadas, o processo histórico à época – político, econômico e cultural –, deixaram suas marcas na regulamentação constitucional do direito de quem “dela necessitar”, quando da publicação da primeira redação da Loas, determinando atribuições da responsabilidade social pública. O artigo 204 da CF/1988 estabelece as diretrizes com as quais as ações governamentais na área da assistência social devem ser organizadas e realizadas. Na Figura 7, apresenta-se uma síntese dos antecedentes da constituição da Loas⁹⁰.

Figura 7 – Linha do Tempo: caminhos percorridos pela Política de Assistência Social



Fonte: Elaboração própria.

Nesse caminhar, e com o passar do tempo, pode-se verificar o crescimento da dinâmica da Política Pública de Assistência Social, sem que isso significasse o alcance de uma unidade nacional dessa mesma política, sobretudo, quando se trata analiticamente da garantia dos direitos dos cidadãos.

⁹⁰ Muitos foram os passos dados entre a edição da Loas em 1993 até a Norma Operacional Básica do Suas (NOB-Suas) de 2012 (numa trajetória de lutas, embates e conquistas) – com destaques ao ano de 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2005 e 2006, com a publicação das primeiras normas operacionais – as NOB e NOB-RH respectivamente, 2011, com a Lei 12.435 (Lei do Suas) que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e a própria regulamentação, em 2012, da NOB-Suas.

Porém, não se pode negar que houve avanços nos marcos regulatórios, nessas últimas décadas, que se configuram – se bem compreendidos e trabalhados –, como instrumentos de exigibilidade do direito, materialização da proteção social, na oferta de serviços públicos, como ferramentas de regulação interna e de fortalecimento da relação externa, no controle ao tratamento de que assistência social é uma “política para combate à pobreza”, ou que “tudo cabe” e que “qualquer um é capaz de fazer”.

“A relação que está posta e imposta, no campo da assistência social em submeter a atenção à capacidade financeira individual ou na disposição de recursos próprios suficientes ou insuficientes é a negação do direito” (Sposati; Colin *et al.*, 2013, p. 23). Essa relação fere a ética da responsabilidade pública, pois condiciona, no tempo, a garantia ou manutenção dos direitos, em função de recursos financeiros.

Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, e não a do príncipe, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e os privilégios. Se a democracia é o governo da lei, não só ao elaborá-la, mas também para cumpri-la, são governo o Executivo e o Legislativo (Guimarães, 1988, p. 4).

Nesses 30 anos, o cenário é de incertezas, primeiro pela manutenção dos retrocessos vividos (iniciados no ano de 2015, *ex ant* golpe de Dilma Rousseff), com impacto direto na incerteza do direito garantido, de forma permanente, ao longo do tempo, onde cidadãos/ãs usuários/as, num ambiente fiscal, são relegados à sua própria sorte na busca de proteção social. O Estado brasileiro, sobretudo ao vivenciar a sindemia da Covid-19, não “chamou para si” a obrigação constitucional de afiançar a Assistência Social como política integrante da seguridade social não contributiva.

O periódico “Carta Capital”, em matéria de maio de 2017, explicita a realidade vivida: “12 retrocessos em 12 meses de Temer”. Retrocessos originários antes mesmo do resultado do processo eleitoral que levaria Jair Bolsonaro à Presidência da República. Após 12 meses de consumação de um duvidoso processo de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff, a gestão Temer foi capaz de produzir um verdadeiro tsunami de retrocessos, em nome do retorno à normalidade institucional e o crescimento econômico.

Algumas características dessa onda conservadora neoliberal, podem ser identificadas no desmonte de programas sociais, como “Minha Casa Minha Vida” e “Ciência sem Fronteira” e a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55, que ficou popularmente conhecida como “PEC da Morte” – por congelar os investimentos sociais públicos por 20 anos, no Brasil –; em relação ao petróleo, na abertura da exploração do pré-sal para estrangeiros – colocando fim à obrigatoriedade da participação da Petróleo Brasileiro (Petrobras) em sua exploração (escancarando as portas do

entreguismo do petróleo às corporações estrangeiras e iniciando o desmonte da estatal brasileira); na educação, na reforma do ensino médio, que retirou a obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia da grade curricular; bem como a retirada, pelo Ministério da Educação (MEC), da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), das expressões “identidade de gênero” e “orientação sexual”; na organização do estado, com a desestruturação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e nas privatizações e desmontes dos bancos públicos; nas terceirizações irrestritas e na retirada de direitos, como na Reforma Trabalhista, entre outros (Política, 2017)

Nesse cenário, após uma eleição polarizada e repleta do desejo da chegada de um “salvador da Pátria”, Jair Bolsonaro, filiado a um inexpressivo partido, o Partido Social Liberal (PSL), ascende à Presidência da República.

Segundo Marilena Chauí (Chauí, 2000), esse sentimento sacro, em relação ao político brasileiro, se fortalece com a negação da prática democrática da representação, sendo estabelecida uma relação de favor, clientela e tutela – componentes da força do populismo no Brasil, que se caracteriza pelas mediações pessoais diretas, pela crença de que o governante detém exclusivamente o poder e o conhecimento, operando na transcendência e na imanência, com um governo de estilo autocrático.

Vencidas as eleições presidenciais de 2018, talvez tenhamos vivenciado um momento ainda mais profundo de retrocesso, em relação à conformação do direito social, estabelecido pela CF/1988). Os princípios da Seguridade Social começam a ser colocados à prova, em função das ações e omissões do governo recém-eleito. O governo não só sintetiza, como promove a desinformação e a não compreensão do papel do Estado no dia a dia das pessoas, num cenário grandiosamente complexo, como é o caso do Brasil; sem um programa de governo, com ações descontinuadas, promessas que mudam do dia para a noite, o sentimento comum resume-se na questão: Por que o Estado existe? E, na mesma toada, apegadas às relações culturais repletas de patrimonialismo, patriarcalismo, personalismo, entre outras – sem qualquer pensamento crítico – apontam em outra direção: E por que não? Todos não fariam as mesmas coisas? Não é tudo igual? E é nessa esteira que se assiste ao Congresso Nacional desregulamentar ou apoiar a desregulamentação de tudo o que historicamente havia sido construído, em favor dos interesses do mercado internacional, sob forte influência do governo norte-americano.

O retrocesso que este governo tem significado é muito maior do que um retorno a práticas políticas condenáveis do passado, como o flerte com a ditadura, repressão e autoritarismo. É, antes e acima de tudo, um retrocesso moral e intelectual, quando valores civilizatórios básicos

de respeito e aceitação do outro são abandonados em prol de uma mentalidade tribal e excludente. “Quem está contra mim deve ser silenciado ou eliminado” (Bugalho, 2019)⁹¹.

Nesse contexto, como a Política de Assistência Social enfrentaria o diálogo com o futuro? Como garantiria as conquistas alcançadas até aquele momento? Como o conjunto de trabalhadores do Suas se colocariam no novo cenário que se apresentava? No interior de uma política em retrocesso, em pleno processo de consolidação, haveria possibilidades de avanços? Nessa construção, ao longo dos anos, que objetiva tornar a Assistência Social uma política pública de direitos, verifica-se:

[...] a força negativa e de resistência à conquista da igualdade como condição de direito à proteção social pública. Mostra também que essa resistência é mais presente na instância dos municípios exercendo um movimento que declara subordinação e desconsideração do âmbito profissional na política (Brasil, 2013, p. 30).

Trata-se da coloração da responsabilidade no trato da administração pública, organizada dentre os entes da Federação, adotada sem protocolos e práticas coletivas e pactuadas, o que certamente desbota com o tempo, causando um estranhamento entre o real e o formal. Mais uma vez, o papel dos atores no campo de jogo torna-se decisivo para a costura das transformações sociais.

Por exemplo, em dezembro de 2023, o Suas tem a capacidade de identificação territorial com 98 milhões de pessoas cadastradas no CadÚnico (45,4% da população brasileira) e 55 milhões de pessoas beneficiárias do PBF3, o que representa 27% da população, conforme dados do IBGE (2022).

Ao compreender o Suas enquanto sistema operativo da PNAS/2004, política pública de direito e proteção social distributiva, certamente, uma possibilidade de transformação social está na capacidade de mobilização, organização e formação coletiva desses/as milhares de cidadãos/ãs usuários/as, para o protagonismo social, ação de cidadania.

É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da Pátria (Guimarães, 1988, p. 5).

Como registraremos os 40 anos da Loas, em 2033?

⁹¹ Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/o-perigoso-jogo-de-bolsonaro-o-futuro-sera-mesmo-de-retrocesso/>. Acesso em 22/10/2019

Capítulo 3 – Estado brasileiro: ambiente de tensão entre a proteção social, a caridade e a filantropia

Os retrocessos da desconstrução do Estado Social..., formalmente consumados entre 1990 e 2002, somados (i) ao dramático estreitamento das possibilidades de financiamento do gasto social, consequência da estratégia macroeconômica herdada do passado e que ainda permanece ativa e hegemônica; (ii) ao formidável poder, por vezes quase inacreditável, que as instituições financeiras internacionais continuam detendo, na definição dos destinos da nação; (iii) ao conservadorismo das nossas elites políticas e econômicas, retrógradas e predatórias, sempre vivo e sempre renovado; (iv) à persistente tentativa pelo caminho fácil do assistencialismo e seu uso clientelista; e (v) à invisibilidade do movimento social organizado, levam-nos a considerar crível um cenário, não muito distante, em que a caridade volte a ser um traço marcante do sistema de proteção social no Brasil. (Fagnani, 2005, p. 576)

O Estado brasileiro possui fortes marcas de sua fundação na desigualdade social. Tendo na escravidão uma marca de desenvolvimento, suas estruturas não foram revisitadas até os dias de hoje. É na organização colonial, da “casa grande e da senzala”, que as relações sociais foram sendo constituídas, ao longo do tempo, com os diversos “ismos” conhecidos: patrimonialismo, mandonismo, coronelismo etc. Aos escravos/as, base de sustentação do trabalho e desenvolvimento da vida colonial, não só na lavoura açucareira, mas como, nas cozinhas, na arrumação da casa, e depois de libertos, como lavadeiras, barbeiros, dentistas, fabricantes de vassoura de piaçava, importadores de sabão-da-costa, lavadores de chapéu-do-chile, doceiras, quituteiras, etc, bem como na animação da vida doméstica do brasileiro (Freyre, 2003, p. 550), coube a inserção na formação brasileira, dentre um equilíbrio de antagonismos, de economia e cultura, onde de todas as situações citadas por Gilberto Freyre em “Casa-grande & senzala – formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal”, o antagonismo mais geral e profundo, foi a do senhor e do escravo⁹².

É verdade que agindo sempre, entre tantos antagonismos contundentes, amortecendo-lhes o choque ou harmonizando-os, condições de confraternização e de mobilidade social peculiares ao Brasil: a miscigenação, a dispersão da herança, a fácil e frequente mudança de profissão e residência, o fácil e frequente acesso a cargos e elevadas posições políticas e sociais de mestiços e de filhos naturais, o cristianismo lírico a portuguesa, a tolerância moral, a hospitalidade a estrangeiros, a intercomunicação entre as diferentes zonas do país. Esta, menos por facilidade técnicas do que pelas físicas: a ausência de um sistema de montanhas ou de rios verdadeiramente perturbador da unidade brasileira ou da reciprocidade cultural e econômica entre os extremos geográficos. (Freyre, 2003, p. 117)

A responsabilidade social pública, sempre passou ao largo da efetivação e da garantia de direitos sociais, provocando esse ambiente de tensão, que ora, se relaciona com a distensão, o retesamento ou

⁹² Segundo o autor, alguns exemplos na formação brasileira, dão conta de nossas características, considerando esses antagonismos. A cultura europeia e indígena. A europeia e a africana. A africana e a indígena. A economia agrária e a pastoril. A agrária e a mineira. O católico e o herege. O jesuíta e o fazendeiro. O bandeirante e o senhor do engenho. O paulista e o emboaba. O pernambucano e o mascate. O grande proprietário e o pária. O bacharel e o analfabeto. (Freyre, 2003, p. 116)

estiramento, e ora, em ocasiões, conjuntamente, se encontra no campo da apreensão, da aflição e do estresse.

A formação do pensamento político brasileiro possui uma distinção, dos países europeus, pois aqui se tratava de um “parto de novos povos” e não o início do Estado moderno – não se trata da ruptura de modos antigos de poder, mas do contato dos europeus com culturas e povos que desconheciam. Embora as marcas desse parto doloroso ainda se mantenham presentes em nosso dia a dia, não precisamos chegar em Cabral – nas naus do descobrimento, para tratar da formação do estado brasileiro e das relações nele estabelecidas.

A CF/1988 é marcada pela promoção da garantia do direito social, ao passo que o mundo, com Thatcher e Reagan, já caminhava para o desmonte do Estado de Bem-estar Social, no final da década de 1970.

Ações que asseguram direito devem fazê-lo no tempo infinito, pois a dignidade humana é um direito atemporal: é a permanente oferta da prestação de um serviço que produz a certeza de que as necessidades coletivas essenciais serão atendidas. Isso implica dizer, de pronto, que os serviços públicos são atividades típicas do Estado, mesmo quando realizados por seus delegados/parceiros, pois estes devem respeitar normas e controles estatais (Sposati; Costa; Lima, 2022, p.151).

A não efetivação gradativa de direitos sociais, em certa medida, abre mais espaços para a interferência do mercado, na relação estado-mercado-sociedade, diminuindo o tamanho da estrutura estatal, em face de uma nova administração pública. Esse novo modelo global, o gerencialismo, buscava dar uma resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano.

Essa disputa, iniciada sobretudo na década de 1990, significou fortemente a sua interferência no modelo de formulação das políticas públicas no Brasil e na forma pela qual o Estado se manteve inserido em tensões do mercado-estado-sociedade e seu posicionamento, cada vez mais presente na caridade e na filantropia, organizadas pelas ações das OSCs.

Os marcos civilizatórios, gestados pós Segunda Guerra Mundial, traduzem como nos aponta a obra de Celso Furtado, uma fonte de esperança de que o Brasil não deveria ser mais o “país do futuro”, mas uma nação como projeto (Sousa; Theis; Barbosa, 2020, p. 20), com a possibilidade do aparecimento de uma “via de superação que deveria abrir caminho em meio ao terreno histórico minado de contradições do nacional-populismo”. (Tavares *et al.*, 2000, p. 24).

Fiel à tradição do desenvolvimentismo latino-americano do qual acabou-se tornando um dos seus principais expoentes, Furtado preocupa-se em compreender as condições que permitem subordinar as transformações capitalistas aos desígnios da coletividade. Seu enfoque examina os problemas do desenvolvimento nacional pela ótica da acumulação. Trata-se de estabelecer

as bases técnicas e econômicas que devem presidir a incorporação do progresso para que o avanço das forças produtivas e a modernização dos padrões de consumo possam ter um conteúdo civilizatório, aumentando a riqueza das nações e o bem-estar do conjunto da população. Sem uma clara consciência dessa dimensão ética de sua reflexão, é impossível compreender a profundidade e as implicações de sua reflexão sobre os problemas da economia (Furtado, 2005, p. 4).

Tais marcos foram fundantes de um Estado de Bem-estar Social e tiveram reflexos na elaboração dos marcos de civilidade tupiniquins. A Profa. Aldaíza Sposati nos ensina que o “o caráter estrutural da sociedade do capital, de fato, demarca campos, mas não impede a luta e o desejo por aquisições nos âmbitos da educação, cultura, civilidade, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia, equidade, avanço científico e do campo civilizatório” (Brasil; Unesco *apud* Sposati, 2009, p. 26).

Nesse sentido, a autora ainda reforça que o sistema de proteção social brasileiro contém um conjunto de direitos civilizatórios de nossa sociedade e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com seus membros, cuja Política de Assistência Social é componente, estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos: “é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições”, uma vez que seu “processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira” (Brasil; Unesco *apud* Sposati, 2009, p.15).

É preciso escapar do pragmatismo, da empiria que tem alimentado as análises apressadas que são realizadas no campo da assistência social. Fugir das armadilhas que apontam esse campo como do adestramento da população usuária, construindo modelos ideais de famílias, de serviços, de territórios, sem considerar as condições de vida, de luta e de resistência dessa população. É preciso garantir um serviço de qualidade, conectado com as necessidades sociais da população. E ao realizá-lo reafirmar a condição de classe, que se expressa também na pobreza imposta à classe trabalhadora, com a destituição do direito de usufruir da riqueza social? mente produzida. (Couto, 2015, p. 672)

Evidente que, nesse contexto da busca de marcos civilizatórios, na formação do estado brasileiro, o tratamento dispensado à política social pública apresenta-se “eivado de contradições”, visto que, por um lado, há a garantia constitucional da Seguridade Social e do tripé que a compõe – Previdência Social, Saúde e Assistência Social e suas respectivas leis –, enfeixando, assim, após 1988, o sistema de proteção social brasileiro, e, por outro, os preconceitos que permeiam a compreensão sobre o acesso a políticas públicas e o papel do Estado e da sociedade brasileira.

O campo da Assistência Social é caudatário de uma herança cultural bastante perversa, uma vez que suas interações, no campo político, podem ser analisadas através de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais.

Esse caldo de cultura assentado no clientelismo e na subalternidade tem sido o principal desafio a ser enfrentado pelos formuladores e gestores da política. O avanço jurídico é, constantemente contrastado com práticas baseadas na cultura do favor, pouco assegurando as condições para a afirmação de um rompimento radical no caminho para a alteração da forma de pensar e processar o acesso à política como direito social (Camardelo *et al.* 2011, p. 4).

Na gestão da política é que se revela a materialização da primazia da responsabilidade estatal, no interior de um “estado herdado”, inclusive, no firme propósito político-pedagógico de alterações de crenças e costumes. A transição de um “estado herdado” para um “estado necessário”, pode ser verificada na obra de Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016), quando afirmam ser possível a promoção de um estado que seja capaz de alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar o país numa rota que leve a estágios civilizatórios sempre superiores.

Por analogia, podemos aqui debater “o Suas que temos e o Suas que queremos”. O estado necessário

é aquele capaz de servir como instrumento de implementação de propostas de mudanças, demandando a formação de quadros que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas, a ponto de serem capazes de utilizá-lo como ferramenta da mudança social, econômica e política. A segunda é atuar de maneira tão eficiente no seu dia a dia a ponto de fazer com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016, p. 27).

Essa ruptura passa por suplantando a compreensão de que a organização e a modernização do estado brasileiro, dentro de certa racionalidade, seja sinônimo de um aparato tecnicista, que se baseia nas características do “Estado herdado”, como uma forte estrutura de poder, que se baseia em sua própria constituição: coordenação nacional de grandes empreendimentos ou estruturas; concentração e hegemonia do conhecimento técnico especialista; controle e direcionamento da classe trabalhadora; e a concepção moral do estado do bem-comum, dentro do campo da “legalidade”.

Ao tratar dos 100 anos da Previdência Social, modelos foram comparados: no que se refere ao modelo bismarckiano, essa racionalidade e hegemonia do estado pode vir a se tornar a “ditadura da burocracia”, conforme crítica apresentada por Weber. O autor propõe algumas formas de evitar tal situação, como: (1) estabelecer um equilíbrio de forças por meio da tensão e competição entre estas (controles mútuos entre burocracia, partidos, parlamentos, mercado, cidadãos/consumidores e líderes plebiscitários) Para Weber, cada uma dessas personagens teria uma utilidade, dentro do mundo contemporâneo, e garantida a sua autonomia de ação, não apenas pela complementariedade entre eles, mas com conflitos, o que impediria a concentração de poder; (2) A segunda proposta de Weber contra os perigos da burocratização refere-se à necessidade de garantir condições para a formação de lideranças independentes e capazes de submeter o poder dos burocratas a uma direção coerente e a um controle efetivo. Weber compreende o papel desempenhado por esses atores, como a fiscalização

do Poder Executivo e a provação do orçamento, por exemplo, por isso essa importância (Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

Mesmo fazendo parte desse “mundo”, nosso país é o Brasil, e não os EUA, nem a Inglaterra, nem um dos países nórdicos. A luta trava-se aqui.

Em contexto neoliberal, as forças incidentes sobre o jogo social pressionam e movimentam a responsabilidade social do Estado, para que os/as cidadãos/ãs usuários/as, dependam cada vez mais do mercado, sem mesmo saber se esse movimento vai ao encontro de suas necessidades. Há um deslocamento do sentido da proteção social, nesse momento. Trata-se desse confronto entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal do e no Estado brasileiro, onde esteja explicitada a questão da “primazia estatal”.

O dia a dia revela uma dinâmica rica e complexa, compreendida por questões políticas, ideológicas, culturais, de gênero, violência, em um ritmo permanente de ordem e desordem, nas possibilidades e inviabilidades impostas à administração pública e, conseqüentemente, à Política de Assistência Social, verificado nos mais diversos espaços socioterritoriais, o que configura a base de planejamento do Suas.

Trata-se de espaços de tensões e conflitos permanentes, relativos à burocracia do Estado, ou seja, parte de sua representação institucional-formalizada confronta-se com a realidade cotidiana, na obrigação de não somente produzir informações, mas “tratá-las” para a constituição das bases de seus planos de ação. Esse movimento, que manifesta as condições possíveis para a junção do “chão e da gestão”, dão pistas para o desenvolvimento dos diagnósticos socioterritoriais.

É oportuno frisar, já que ainda não se fez de forma explícita, que é justamente nesse momento que se revela o lugar das técnicas de governo – também um espaço de tensão constante, real, de luta e dos embates políticos, o que Foucault (2008) denominou de “governamentalização”. Uma condição ao mesmo tempo exterior e interior ao Estado, pois são essas táticas do governo que permitem definir o que é de âmbito estatal e o que não é, o que é público ou privado, o que é estatal ou não estatal:

Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força, que em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e por outro lado, o desenvolvimento de toda uma

série de saberes. Enfim, por “governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado” (Foucault, 2008, p. 143, grifos originais).

Ao compreendermos que o processo de disputas na implantação de políticas públicas se dá em dois níveis distintos, conforme a conceituação de Foucault – “governamentalidade”, que se deparam com interesses políticos distintos, regionalizados, com representações da sociedade e sua valoração do que seja certo ou errado, com a própria incidência do mercado nas proposituras, primeiramente dentro da confecção da normativa em si – lembremos do processo de edição da Loas, pós CF/1988 – e, posteriormente, a sua efetivação dentro do Pacto Federativo, com entraves em todos os níveis nas relações com os entes da Federação, em uma complexa relação política.

Em um cenário de desigualdades sociais profundas, o processo de conflito no interior das discussões políticas coloca-se como um projeto neoliberal de sustentação do capital. Esse projeto, que possui participação do Estado, tem, em sua base, ações da macro estrutura, até o nível das relações individuais, como nos auxilia Bourdieu (2004, p. 21), na questão do *habitus* de classe.

A ação não é a simples execução de uma regra, a obediência a uma regra. Os agentes sociais, tanto nas sociedades arcaicas como nas nossas, não são apenas autômatos regulados como relógios, segundo leis mecânicas que lhes escapam. Nos jogos mais complexos as trocas matrimoniais, por exemplo, ou as práticas rituais -, eles investem os princípios incorporados de um *habitus* gerador: esse sistema de disposições pode ser pensado por analogia com a gramática gerativa de Chomsky - com a diferença de que se trata de disposições adquiridas pela experiência, logo, variáveis segundo o lugar e o momento. Esse "sentido do jogo", como dizemos em francês, é o que permite gerar uma infinidade de "lances" adaptados à infinidade de situações possíveis, que nenhuma regra, por mais complexa que seja, pode prever. Assim, substituí as regras de parentesco por estratégias matrimoniais. Onde todo mundo falava de "regras", de "modelo", de "estrutura", quase indiferentemente, colocando-se num ponto de vista objetivista, o de Deus Pai olhando os atores sociais como marionetes cujos fios seriam as estruturas, hoje todo mundo fala de estratégias matrimoniais (o que implica situar-se no ponto de vista dos agentes, sem por isso transformá-lo (sem calculadores racionais). É preciso evidentemente retirar dessa palavra suas conotações ingenuamente teleológicas: as condutas podem ser orientadas em relação a determinados fins sem ser conscientemente dirigidas a esses fins, dirigidas por esses fins. A noção de *habitus* foi inventada, digamos, para dar conta desse paradoxo. Do mesmo modo, o fato de as práticas rituais serem produto de um "senso prático", e não de uma espécie de cálculo inconsciente ou da obediência a uma regra, explica que os ritos sejam coerentes, mas com essa coerência parcial, nunca total, que é a coerência das construções práticas.

Lula, o futuro presidente do país em 2002, seria eleito em outubro, publiciza a “A carta ao povo brasileiro”, em junho daquele ano, que trata do apontamentos de mudanças: “O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.”(SILVA, 2002, p. 1)

Com um olhar na resolução da crise externa e na honradez dos contratos pré-estabelecidos, para deixar

de lado o “fantasma” do calote da dívida, com controle da inflação e equilíbrio fiscal, aumento da produtividade, o então candidato, apontava uma outra alternativa:

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social. (SILVA, 2002, p. 5)

Lula candidato pela quarta vez, já deixava claro algumas diretrizes do futuro – redução da vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas, abrindo um caminho de conjugação de incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas.

3.1 Proteção social e a primazia estatal no Suas

O estado brasileiro, ao editar normas garantidoras de direitos sociais, responsabiliza-se por sua efetivação, e pela gestão operativa de seus sistemas, dentro de um contexto mais ampliado, asseverado como marco de materialização histórica pela CF/1988, mas com forte presença histórica, que remonta à criação dos estados ocidentais, onde se verifica o auxílio aos “necessitados”, “pobres”, “carentes”, “desvalidos”, etc. A trajetória entre a caridade e o Estado de Bem-estar Social é marcada pela verificação de uma condição que está relacionada ao trabalho, ou seja, a proteção social contributiva.

Não se pode aceitar, de um lado, que a proteção social seja compreendida apenas pela transferência de recursos financeiros aos mais pobres, com medidas de austeridade, altamente seletivas e ultra-focalizadas, em um processo naturalizador de ações mitigatórias e, no mesmo lado, questão que aprofundaremos ao tratar da responsabilidade social do estado brasileiro, como obrigação das comunidades religiosas.

A CF/1988, ao afiançar direitos humanos e sociais, enquanto responsabilidade pública, trabalhou, mesmo que, de certa medida, apenas conceitualmente e não universalizada em sua prática, na alteração profunda da agenda do sistema político brasileiro, com a imposição de múltiplos desafios operacionais, para a efetivação, no caso, da proteção social, no âmbito da Assistência Social, em todo o território nacional.

Fruto de um processo histórico de intensas lutas sociais e comprometimento de diversos atores sociais, a garantia dos direitos sociais inscritos na CF/1988, necessita de caminho ainda a ser pavimentado, com projeções na relação com o tempo futuro, a qualidade na oferta e na sua suficiência para a resolução das desproteções sociais, demandadas pelos/as cidadãos/ãs usuários/as.

Desconstruir/reconstruir o modelo social público brasileiro de proteção social não contributiva, em bases crítico-conceituais, supõe introduzir múltiplos recortes em seus elementos constitutivos, mas, também, alertar quanto à perspectiva histórica contida na concepção de modelo. Refiro-me ao fato de que um modelo indica sempre uma relação do presente com o futuro. Como conceito, ele é um vir a ser. A sua aplicação real é que vai lhe dar a forma para além do conceito.

Aplicar um modelo na realidade exige a capacidade estratégica de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro. Portanto, a aplicação do modelo supõe a alteração do que já vinha ocorrendo e, ainda, um novo modo de realizar a leitura dos fatos e elementos em mutação (Sposati *et al.*, 2009, p.16).

Nessa reconstrução, o estado brasileiro possui uma série de desafios a serem superados dentro da sua estrutura, seja a garantia do direito social ou o fortalecimento do Suas. No quadro 4, consta um “caminho síntese” para contribuir com a abordagem da proteção social não contributiva e a primazia do estado na gestão do sistema.

Quadro 4 – Contextualização de atravessamentos e transversalidades para a efetivação da garantia dos direitos sociais, reconhecendo a realidade do Estado brasileiro, até o aprimoramento do Suas

Cenário da estrutura do Estado brasileiro	Herança escravocrata As marcas deixadas pela escravidão no Brasil, ainda resistem e insistem na manutenção do <i>apartheid</i> brasileiro – forte estrutura do racismo nos dias de hoje: índios, negros e mestiços são condenados a viver nas “periferias” das cidades, em situações indignas e compõem as classes mais empobrecidas – vivendo na marginalização, convivendo com altos índices de violência e morte entre pessoas desse grupo, sobretudo a sua juventude, sujeitando-se a baixa renda, escolaridade, o que ainda predomina dentre essa população
	Concentração de terras (urbanas e rurais) e não aplicabilidade da função social da propriedade A concentração de terras é histórica, no Brasil, e remonta ao Tratado de Tordesilhas. Até os dias de hoje, assistimos a produtores rurais, latifundiários, grandes corporações, garimpeiros, extrativistas, operando a grilagem de terras, ameaçando e interrompendo a vida das pessoas, com uma posição aquém do necessário desenvolvida pelo Estado. Fator de manutenção de ações ilegais, da posse de terras improdutivas, e do impedimento da reforma agrária no Brasil
	Sistema tributário injusto, programas não universalizados O sistema tributário brasileiro não respeita o princípio da equidade, tampouco da isonomia no trato de cidadania. Quem ganha menos, acaba por pagar mais imposto – proporcionalmente, do que aqueles que mais ganham, e que, por sua vez, contam com as benesses do estado nas isenções fiscais. Para exemplificar essa relação da criação de cidadania de segunda, ou terceira, categoria, temos a questão dos benefícios pagos pelo PBF3 e o desconto do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF).

Em novembro/2023, havia 12 milhões de crianças de 0 a 6 anos cadastradas no CadÚnico, e, dessas, 81% (9,8 milhões) são beneficiárias do PBF, e se encontram na faixa de recebimento do Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00, destinado às crianças de 0 a 6 anos. Nesse mesmo período, cerca de 2,2 milhões de crianças cadastradas no CadÚnico, com esse mesmo perfil, estavam fora da folha de pagamento desse mesmo benefício. Aqui já se registra uma diferenciação no trato de cidadania, em relação às crianças nessa faixa etária

Tabela 1 q4 – Relação de crianças beneficiárias *versus* cadastradas no CadÚnico, folha de pagamento de novembro/2023, na faixa etária entre 0 a 6 anos

Gênero	Crianças Cadastradas no CadÚnico						Crianças Beneficiárias no PBF3					
	Crianças de 0 a 4 anos	%	Crianças de 5 a 6 anos	%	Total	%	Crianças de 0 a 4 anos	%	Crianças de 5 a 6 anos	%	Total	%
Masc.	4.139.025	51	2.000.101	51	6.139.126	51	3.433.537	83	1.556.169	78	4.989.706	81
Fem.	3.974.006	49	1.909.127	49	5.883.133	49	3.307.726	83	1.493.276	78	4.801.002	82
TOTAL	8.113.031		3.909.228		12.022.259		6.741.263	83	3.049.445	78	9.790.708	81

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no Visdata: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php#>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Se compararmos com a isenção ofertada pelo Estado, no ano de 2023, para as famílias declarantes do IRPF, que possuíam, em sua composição, “dependentes”, ou seja, filhos ou enteados até 21 anos de idade, ou em qualquer idade, desde que possuam alguma deficiência, sem perceber remuneração e até 24 anos, cursando ensino superior ou técnico, o valor mensal dessa isenção era de R\$ 189,59 mês/pessoa (R\$ 2.275,08 divididos por 12 meses).

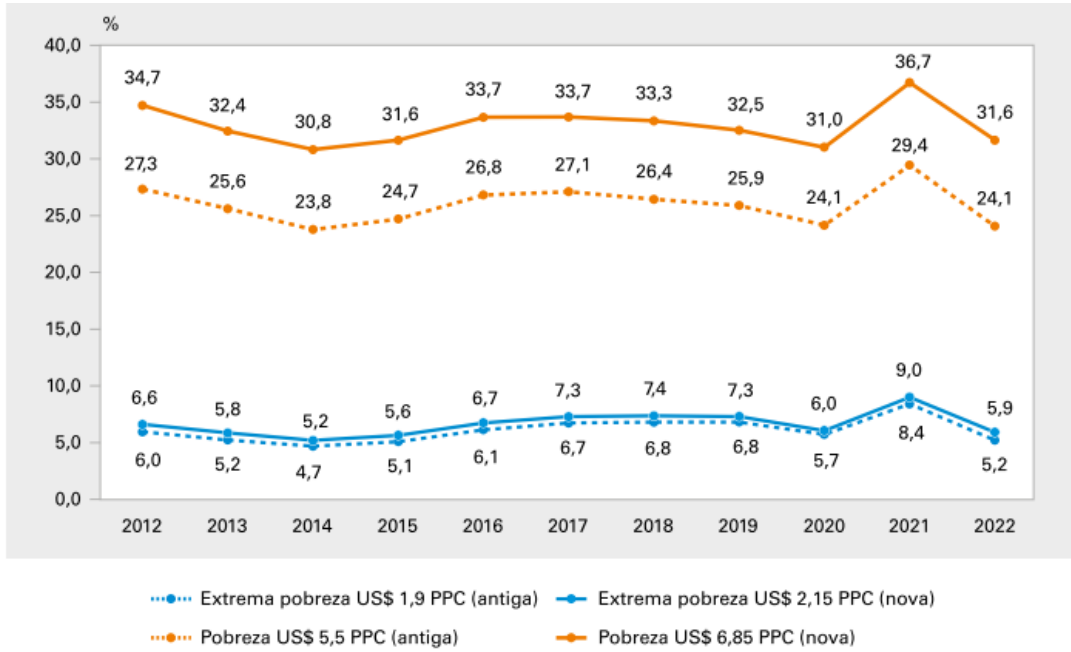
O PBF3 ainda destina um Benefício Variável Familiar de R\$ 50,00 para crianças/adolescentes na faixa de 7 a 18 anos incompletos. Segundo dados do Visdata, nessa condição, existem 5,3 milhões de crianças e adolescentes, que percebem esse valor, ou seja, R\$ 139,59, a menos do que os declarantes do IRPF com dependentes

Tabela 2 q4 – Relação de crianças e adolescentes beneficiários/as *versus* cadastrados/as no CadÚnico, folha de pagamento de novembro/2023, nas faixas etárias de 7 a 24 anos

Gên.	Crianças/Adolescentes cadastrados/as no CadÚnico						Crianças/Adolescentes beneficiários/as no PBF3					
	7 a 17 anos	%	18 a 24 anos	%	Total	%	7 a 17 anos	%	18 a 24 anos	%	Total	%
Masc.	10.437.752	51	4.913.678	44	15.351.430	49	7.716.138	74	2.704.193	55	10.420.331	68
Fem.	10.030.041	49	6.153.939	56	16.183.980	51	7.483.951	75	3.956.209	64	11.440.160	71
TOTAL	20.467.793		11.067.617		31.535.410		15.200.089	74	6.660.402	60	21.860.491	69

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no Visdata: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php#>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Superação do quadro de pobreza, miséria e exclusão social; desigualdades sociais e regionais

Cenário de desigualdades sociais	Os indicadores de políticas são inaceitáveis em todos os campos. Conforme dados do Atlas do Brasil para o Desenvolvimento (Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/ranking. Acesso em: 19 jan. 2024), por exemplo, a diferença entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Geral do primeiro colocado, entre os estados brasileiros, e o último, é de 17% - Distrito Federal (0,814) e Maranhão (0,616) Segundo dados do IBGE, com a atualização dos parâmetros das linhas de pobreza do Banco Mundial, essa situação, no Brasil, piorou em 7% entre o parâmetro anterior e o novo, no que se refere à pobreza Gráfico 1 q4 - Proporção de extremamente pobres e pobres, por linhas definidas pelo Banco Mundial - Brasil - 2012-2022  <table><tr><th>Ano</th><th>Extrema pobreza US\$ 1,9 PPC (antiga) (%)</th><th>Extrema pobreza US\$ 2,15 PPC (nova) (%)</th><th>Pobreza US\$ 5,5 PPC (antiga) (%)</th><th>Pobreza US\$ 6,85 PPC (nova) (%)</th></tr><tr><td>2012</td><td>6,0</td><td>6,6</td><td>27,3</td><td>34,7</td></tr><tr><td>2013</td><td>5,2</td><td>5,8</td><td>25,6</td><td>32,4</td></tr><tr><td>2014</td><td>4,7</td><td>5,2</td><td>23,8</td><td>30,8</td></tr><tr><td>2015</td><td>5,1</td><td>5,6</td><td>24,7</td><td>31,6</td></tr><tr><td>2016</td><td>6,1</td><td>6,7</td><td>26,8</td><td>33,7</td></tr><tr><td>2017</td><td>6,7</td><td>7,3</td><td>27,1</td><td>33,7</td></tr><tr><td>2018</td><td>6,8</td><td>7,4</td><td>26,4</td><td>33,3</td></tr><tr><td>2019</td><td>6,8</td><td>7,3</td><td>25,9</td><td>32,5</td></tr><tr><td>2020</td><td>5,7</td><td>6,0</td><td>24,1</td><td>31,0</td></tr><tr><td>2021</td><td>8,4</td><td>9,0</td><td>29,4</td><td>36,7</td></tr><tr><td>2022</td><td>5,2</td><td>5,9</td><td>24,1</td><td>31,6</td></tr></table> Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2022). Notas: 1. Dados consolidados nas primeiras visitas (2012 a 2019) e quintas visitas (2020 a 2022). 2. Para as linhas antigas, o valor da taxa de conversão da Paridade de Poder de Compra (PPC), para consumo privado, foi de R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC (2011). Para as linhas novas, foi de R\$ 2,33 para US\$ 1,00 PPC (2017). Em ambos os casos, os valores diários foram tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes (IBGE, 2023). Segundo esses valores de referência, entre a categorização de extrema pobreza (12 milhões de pessoas) e pobreza (64,2 milhões de pessoas), temos 37,5% do total da população brasileira, somando 76 milhões de pessoas. Na primeira categoria, em tese, deveria perceber, o indivíduo/dia, o valor de R\$ 11,00 e R\$ 34,00, respectivamente, chegando a R\$ 330,00 (extrema pobreza) e R\$ 1.020,00 (pobreza) valor individual/mensal	Ano	Extrema pobreza US\$ 1,9 PPC (antiga) (%)	Extrema pobreza US\$ 2,15 PPC (nova) (%)	Pobreza US\$ 5,5 PPC (antiga) (%)	Pobreza US\$ 6,85 PPC (nova) (%)	2012	6,0	6,6	27,3	34,7	2013	5,2	5,8	25,6	32,4	2014	4,7	5,2	23,8	30,8	2015	5,1	5,6	24,7	31,6	2016	6,1	6,7	26,8	33,7	2017	6,7	7,3	27,1	33,7	2018	6,8	7,4	26,4	33,3	2019	6,8	7,3	25,9	32,5	2020	5,7	6,0	24,1	31,0	2021	8,4	9,0	29,4	36,7	2022	5,2	5,9	24,1	31,6
	Ano	Extrema pobreza US\$ 1,9 PPC (antiga) (%)	Extrema pobreza US\$ 2,15 PPC (nova) (%)	Pobreza US\$ 5,5 PPC (antiga) (%)	Pobreza US\$ 6,85 PPC (nova) (%)																																																								
	2012	6,0	6,6	27,3	34,7																																																								
	2013	5,2	5,8	25,6	32,4																																																								
2014	4,7	5,2	23,8	30,8																																																									
2015	5,1	5,6	24,7	31,6																																																									
2016	6,1	6,7	26,8	33,7																																																									
2017	6,7	7,3	27,1	33,7																																																									
2018	6,8	7,4	26,4	33,3																																																									
2019	6,8	7,3	25,9	32,5																																																									
2020	5,7	6,0	24,1	31,0																																																									
2021	8,4	9,0	29,4	36,7																																																									
2022	5,2	5,9	24,1	31,6																																																									
Participação social																																																													
A partir de 2019, o Governo Federal cortou relações entre a estrutura de administração pública federal e a sociedade civil – foi um período sem realização das conferências das políticas setoriais e																																																													

	desarticulação do papel dos Conselhos, e enfraquecimento do papel das instâncias de pactuação do Suas (CIT, CIB)	
Aposta do Suas: territorialização	Expansão de Cras e Creas ao longo do tempo	A partir da oferta dos serviços, formação e organização das pessoas em seus territórios, com estudos e análises das incidências de desproteções sociais, abre-se um campo para o desenvolvimento de conscientização e autoestima e a expansão do campo de possibilidades para as transformações sociais. Os Centros de Referência passam a ser um espaço para que cidadãos/ãs usuários/as sejam partícipes do seu processo de emancipação. Em 2022, o Suas contava com 8.557 Cras, em todo o país, segundo dados do Censo Suas. Embora a decisão política para a interiorização da política de Assistência Social em todo o território nacional, buscando avançar minimamente na oferta de serviços da Proteção Social Básica (PSB), após o período de adesão dos municípios pela criação do CPF (Conselho, Plano e Fundo), tenha sido colocada em prática, o número de unidades públicas ainda é bastante reduzido se comparado com as escolas no Brasil, ou Unidades Básica de Saúde. Segundo dados do Censo Escolar, o país conta com 178,3 mil escolas públicas, sendo que 122,5 mil escolas (68,7%) ofertam alguma etapa do ensino fundamental e, dessas, 105,4 mil atendem a alunos nos anos iniciais (1º ao 5º) e 61,8 mil, nos anos finais (6º ao 9º). (Fonte: https://bit.ly/3u1bqvr. Acesso em: 19 jan. 2024) Em relação às UBSs, estamos falando de 48.161 mil unidades espalhadas pelo Brasil, conforme informações do Ministério da Saúde. (Fonte: https://aps.saude.gov.br/noticia/16496 . Acesso em 19 jan. 2024)
Indefinição da estrutura da gestão do Estado	Competências do Suas: Existência de uma “cortina de fumaça” em relação a algumas políticas setoriais, como “Segurança Alimentar e Nutricional” e “Economia Solidária”, por exemplo, sem objetivos articulados com o Suas, e a determinação do seu lugar no fundo público, para o financiamento das ações Na mesma esteira, políticas transversais e intersetoriais – sobretudo aquelas que dizem respeito ao ciclo de vida (crianças, adolescentes, idosos, mulheres, jovens, etc.)	
Garantia Orçamentária	Encolhimento nas transferências de renda – tensão entre municípios e Governo Federal (Portaria 36, a portaria do “calote”, pois os restos a pagar deixaram de ser pagos) – diminuição de repasses, de acordo com os saldos existentes nas contas correntes (recursos não gastos dentro do mesmo exercício fiscal)	

Aprimoramento permanente do Sistema	Estabelecimento do Pacto de Aprimoramento do Suas na realidade. Os sistemas são frágeis – precisam de aprimoramento e aperfeiçoamento contínuos e possuem uma relação de dependência com os grupos políticos que se alternam no poder, e que aplicam determinado modelo de Estado – liberal, social etc. O descolamento da norma com a realidade, em conjunto com o esgarçamento do Pacto Federativo, causa, lentamente, um estranhamento entre o sistema e o dia a dia da gestão da Política de Assistência Social

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas desenvolvidas.

Esse cenário nos aponta alguns elementos de inviabilização da proteção social no Brasil, em especial, no Suas. As dificuldades apresentadas afastam conceitos e compreensões do trato de cidadania e sua ética; na gestão e operacionalização do sistema; desencadeando ações fragmentadas, não unitárias e alicerçadas na percepção das urgências e emergências, enfraquecendo a atuação em rede, dentro da Rede Socioassistencial; criando situações de concorrências internas; dificultando a gestão da política e a consolidação das ações em sistemas únicos.

Porém, esse cenário é a antítese da criação do Suas. O sistema protetivo nasce com o forte propósito de asseverar o caminho civilizatório, com alargamento do direito social, na busca pela efetivação da proteção social não contributiva pelo Estado, sobretudo após a CF/1988 e a edição da Loas, em 1993. Vive e convive, porém, com um passado de fragmentação nas ações; na negação de direitos sociais; na mobilização operativa nas urgências e emergências. Esse contexto impede a emancipação cidadã no interior do sistema, bem como atrapalha o seu pleno desenvolvimento. É uma lacuna na forma de organização e gestão da PNAS/2004, enquanto campo protetivo da seguridade social.

Não se trata de uma interdição do sistema em função dessa herança de fragmentação e da negação de direitos, isso foi o que pudemos validar ao longo das entrevistas – todos foram unânimes em dizer que não existe a possibilidade de interdição, do ponto de vista de sua total paralisação. Trava o Suas, na medida em que ele se encontra dentro de um sistema público, que disputa o espaço da cultura política, ambiente conservador e centrado no clientelismo e na troca; se a cultura do direito é da não provisão, é inconsistente na verificação do direito assegurado ou quando se depara com a ausência de pesquisa, de conhecimento como, por exemplo, a falta de parâmetros para referenciamento do corte da linha da pobreza, no que se refere à renda. Os relatos, porém, afirmam haver comprometimento de seu curso, sua evolução e implementação, abrindo falhas no desenvolvimento e na execução do sistema.

Essa ação de manutenção do sistema “em pé” exige ainda muito esforço, por algumas situações apontadas: a) país continental, com diferenças regionais e culturais; b) as políticas possuem as suas

histórias e suas características, sua identidade – que devem ser preservadas, mas que convergem no sentido de promover a vida, o bem comum e a emancipação das pessoas, famílias e comunidades atendidas; c) não há uma ruptura para a concretização da Assistência Social, tudo é muito lento, com evidente necessidade de regulação – um trato inconcluso, perante a CF/1988⁹³; d) a disputa do espaço cultural, dentro de um sistema público, em um ambiente de cultura política conservador; e) inconsistência e despadronização na entrega – a materialidade da provisão da oferta dos serviços para a garantia de direitos não é consistente: dentro de um mesmo município, os Cras são diferentes, por exemplo, pois foram adaptados prédios construídos para outra finalidade; f) precariedade, devido à quantidade insuficiente; as necessidades das pessoas, em ambiente embutido de meritocracia; nas entregas desenvolvidas pela política (serviços e benefícios).

Primazia estatal no Suas

A primazia estatal, foi paulatinamente sequestrada, ao longo do tempo, pelo público não estatal.

As pressões do mercado forçam a substituição da “responsabilidade social estatal” pela “responsabilidade social pública”. Ambas as situações de responsabilidade social do estado não encontram sustentação em uma ética própria, que não seja condicionada a questões orçamentárias; que garanta proteção social perene ao longo do tempo; observe direitos constitucionais universais e os efetive; respeite as relações sociais e seja operacionalizada com protocolos pactuados; ceda espaço para a responsabilidade fiscal e crie uma barreira para a consolidação de um caminho civilizatório, com a universalização da garantia dos direitos sociais, sem condicionalidades.

O choque entre movimentos históricos – num contexto de luta de classes, produz a estagnação do Estado brasileiro na incorporação do Suas – como sendo um sistema nacional de modelagem complexo, e ao bloqueio da expansão da proteção social, mesmo com registrado avanço (resistência) na edição e no amadurecimento de marcos regulatórios, ao longo do tempo.

⁹³ Conforme nos apresenta Aldaíza Sposati, em seu artigo intitulado: “Assistência Social: de ação individual a direito social” – “O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever de Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um **processo constituinte ainda inconcluso**, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana (Sposati, 2007, p. 440, grifos originais).

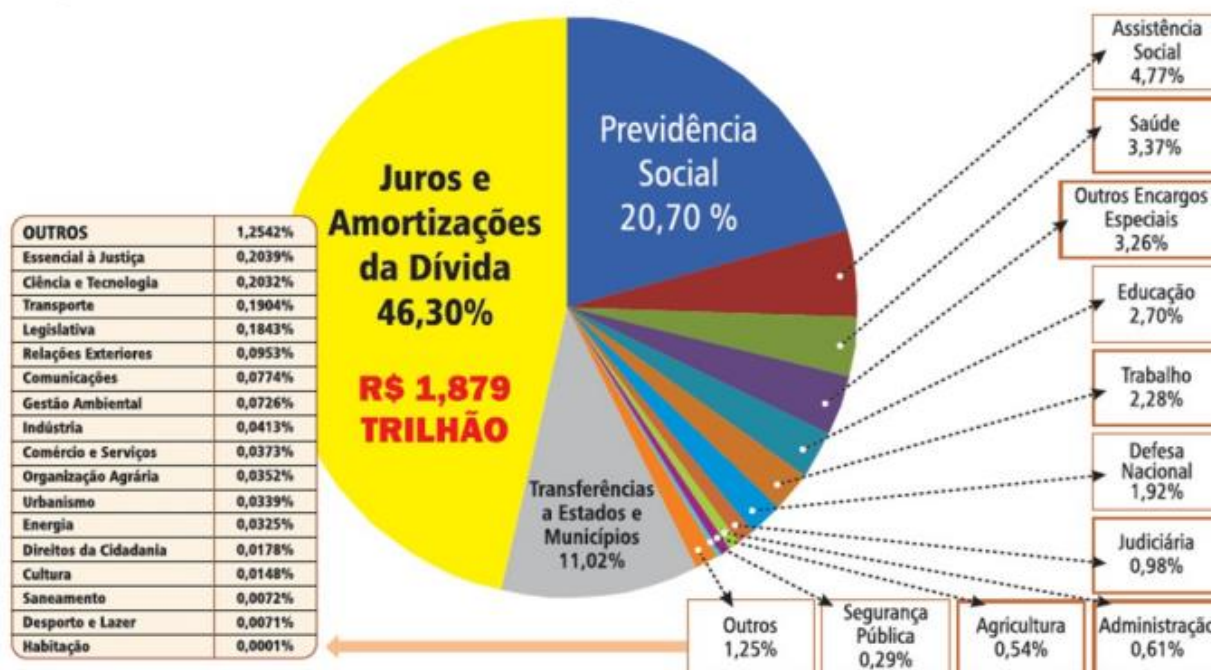
A negação da materialização dos direitos, verificado numa barreira criada pelo estado fiscal, que interdita a consolidação de um caminho civilizatório, onde a dimensão primeira é a universalização da garantia dos direitos sociais, sem condicionalidades, por consequência não cumpre objetivos específicos, como por exemplo, a não inclusão social, o fomento da participação social, do tratamento isonômico do estado, em relação aos/às cidadãos/ãs, pois fica sempre sob forte sujeição orçamentária (Figura 8).

Em 2022, os gastos do governo federal com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública somaram R\$ 1,879 trilhão, o que representou 46,3% do Orçamento Federal Executado (pago), consumindo, portanto, a maior fatia de todos os recursos públicos federais, conforme gráfico elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida (ACD). O gasto com juros da dívida pública federal aumentou ainda mais de 2021 para 2022, devido à exagerada elevação da Selic pelo Banco Central, que tem forte impacto sobre a remuneração de títulos públicos. Em valores estimados, o gasto com juros nominais aumentou de R\$ 618 bilhões em 2021 para R\$ 780 bilhões em 2022 (Fattorelli, 2023, p.16).

As decisões políticas tomadas ao longo dos últimos anos, nos revelam que não há uma agenda política no país, que denuncie ou modifique o atravessamento do rentismo, que por sua vez, promove a concentração de renda. Em 2022, praticamente metade do orçamento federal, foi destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida.

Figura 8 – Destinação do orçamento federal em 2022

Orçamento Federal Executado (pago) em 2022 = R\$ 4,060 TRILHÕES



Fonte: Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em: 25 jan. 2023. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função “Encargos Especiais”, que foi desmembrada em “Juros e Amortizações da Dívida” (GND 2 e 6); “Transferências a Estados e Municípios” (Programa 0903), e “Outros Encargos Especiais” (restante da função, composta principalmente por gastos com cumprimento de Sentenças Judiciais e Fundos de Financiamento Regional)

Mesmo se considerados somente os valores em relação ao principal da dívida, em eventual auditoria, retirando os juros aplicados (cuja resultante seria de aproximadamente R\$ 1,1 tri), numa questão hipotética, estaríamos falando de R\$ 780 bilhões para investimento na proteção social e no desenvolvimento do país (19%) do orçamento global. Essa relação, tensionada com o mercado, se contrapõem aos ditames da CF/1988, que no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu artigo 26, determina que:

[...] no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da união.

§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível (Brasil, 2012, p.143).

O que se afere, até aqui, é que a CF/1988, ao delimitar um campo de dignidade humana, na garantia de direitos sociais, possibilitou a construção de um movimento potente, que reuniu gestores municipais, estaduais e do Governo Federal, em espaços de pactuação⁹⁴, do controle social, das conferências; profissionais do Suas e suas respectivas instituições de classe; pesquisadores, universidades, partidos políticos, organizações sociais, cidadãos/ãs usuários/as, etc., na luta constante no interior das gestões públicas, para a consolidação do sistema, até o período de 2014 – ano das eleições presidenciais, que reconduziu Dilma Rousseff ao seu segundo mandato. Sempre com forte pressão do mercado, esse período foi marcado por transformações sociais, onde os atores, no campo de jogo, priorizaram a ampliação da participação do Estado, na questão dos direitos sociais, mesmo que diante desse cenário desfavorável, até o ano de 2016.

⁹⁴ A NOB da Assistência Social de 1998 ampliou a regulação da Política Nacional de 1998 e seu projeto de reforma do âmbito da assistência social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução. Também conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social de 1998.

Essa normativa de 1998 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Esses espaços de pactuação foram denominados de Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social (SAS), os estados, representados pelo Foneas e os municípios, representados pelo Congemas (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005).

O ano de 2016 trouxe a retomada de uma agenda conservadora e neoliberal, negadora dos direitos sociais constitucionais. A balança do mercado passou a pesar ainda mais.

O segundo ponto, passa pela construção da ética da responsabilidade social pública/estatal: a responsabilidade social do Estado, ao não possuir uma ética própria, que não seja condicionada a questões orçamentárias; que garanta proteção social perene, ao longo do tempo; observe direitos constitucionais universais e efetive-os; respeite as relações sociais e seja operacionalizada com protocolos pactuados; ceda espaço para a responsabilidade fiscal; e crie uma barreira para a consolidação de um caminho civilizatório, com uma dimensão de universalização da garantia dos direitos sociais, sem condicionalidades.

Administração pública que carrega suas marcas historicamente contraditórias, suas características e influências de um mundo cada vez mais fiscal, e que nos anos 1990, passa por transformações oriundas da incorporação de práticas gerencialistas, ou da “*new public management*”, traduzido como a Nova Gestão Pública (NGP)⁹⁵. Esse “novo” modelo apresenta diversas reformas do aparelho do Estado⁹⁶(Meira, 2019), mas se caracteriza pelo alto poder de centralização na gestão e formulação de suas políticas nacionais. Na prática, isso significa que o Poder Executivo possui uma série de poderes proativos e reativos, bem como instrumentos políticos e recursos para adquirir apoio do Poder Legislativo, bem como em outras arenas do jogo social, o que permite que haja a definição da agenda política, e em circunstâncias de temperatura e pressão favoráveis, que aprove as propostas apresentadas. (IPEA, 2015. p.292) É fato que, para o “bem”, ou para o “mal”, o resultado de fortes poderes centralizados no chefe do Poder Executivo, em conjunto com freios e contrapesos, pode vir a ser a aferição de um elevado nível de governabilidade, com boa governança e um Estado de direito relativamente forte.

Além dessas características, a sociedade brasileira possui, historicamente, uma convicção quase que religiosa de que existe inclusão social com disciplina fiscal. Desde a década de 1990, essa convicção tem se apresentado como um atravessamento ativo, constringendo e conformando o que pode vir a

⁹⁵ “As questões relacionadas à busca pela eficiência, eficácia e efetividade, a ênfase nos cidadãos (que passam a ser chamados de clientes), a descentralização das ações de governo, a valorização da autonomia e responsabilidade dos gestores (controlados em função do seu desempenho) com a celebração de contratos de gestão com metas fixas e resultados a serem alcançados, o fortalecimento do controle social e o foco nos resultados em vez dos processos, advêm do NGP, fortemente empregado nos países da América Latina, a partir da década de 1980, como um processo de transição do Estado burocrático” (Meira, 2019, p. 90).

⁹⁶ Segundo Albuquerque (2006, p. 16): “[...] deste modelo resultaram reformas, pautadas pela introdução de princípios de mercado na administração pública (como a busca por maior eficiência, que aqui neste contexto, se relaciona com a economia de recursos, significando fazer mais com menos recursos), pela redução do tamanho do Estado (*downsizing*) e pelo ajuste fiscal..

ser feito em termos de políticas públicas, sobretudo em uma lógica de Estado social. Significa dizer que as garantias da efetivação dos direitos sociais constitucionais, cujos objetivos da inclusão social, da participação social e do tratamento isonômico do estado, em relação aos/às cidadãos/ãs, fica sempre sob forte sujeição orçamentária.

O Pacto Federativo esgarça-se na fragilidade de se constituir como um “tratado nacional estratégico”, potencializando a presença dos conselhos das políticas setoriais – o controle social, que contribui na participação, formulação, gestão e fiscalização das políticas nos territórios onde se desenvolvem, articulando outros atores sociais dentro desse mesmo jogo.

Os municípios nos quais as políticas ocorrem, nos territórios do “chão pisado”, possuem papel importante na oferta, organização e operacionalização das políticas públicas, como saúde e educação, porém, sofrem com a centralização administrativa no planalto central, atuando de forma lateral na gestão da política. Tanto o conteúdo como a forma da política, no Brasil, devem ser compatíveis com a crença na inclusão social sustentável e nas instituições que surgiram sob essas crenças (Ipea, 2015).

O modelo brasileiro passa pelo gerencialismo, que se conforma, após a crise mundial do petróleo, em 1973, onde a “grosso modo, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social, foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado.” A principal receita para o contínuo sucesso durante trinta anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social. Esse esfacelamento, basicamente apresentava três dimensões: econômica, social e administrativa. Essas questões relacionavam-se, respectivamente, à dimensão keynesiana, caracterizada pela intervenção estatal; dimensão social do modelo, caracterizada pelo *welfare state*; e ao funcionamento interno do Estado, caracterizado pelo modelo burocrático weberiano (Abrucio, 1997, p. 6).

A implantação desse modelo público, inspirado na administração de empresas privadas, apresentava-se como alternativa à administração pública burocrática, tendo, em sua forma de controle, um grande eixo - valorização dos resultados em detrimento dos processos (Presidência da República, 1995).

A reconstrução do estado, nesse período, envolveu o gerencialismo e a gerencialização⁹⁷. Contestaria a validade das premissas do sequencialismo da administração gerencial e da inescapabilidade da NGP.

⁹⁷O gerencialismo é uma *ideologia* que legitima direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais, possui uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para

(Fortis, 2011), posição similar apontada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais: a preocupação com a boa gestão e com a eficiência das políticas públicas passa a ser, ou deveria ser, uma constante, nos governos locais.

A brevidade dos mandatos não permite aos governantes trabalharem com imprevisto. Dessa forma, é primordial a utilização de ferramentas que auxiliem na tomada de decisões (Flacso, 2015).

Nesse cenário, a construção da Política de Assistência Social passa por momentos de avanços e estagnação, e, embora a NGP, como objetivo central, possua uma abordagem para as políticas públicas, que busca a ruptura com a forma centralizada, hierárquica, rígida e não responsiva, que permeava a maioria das burocracias públicas, incorporando muitas das características de empresas privadas, como a concorrência, os incentivos, a descentralização e o foco nos clientes, acaba por não dar conta desse processo instalado no Brasil, pós CF/1988, mas, sobretudo, com a proposta inacabada da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, iniciada por Bresser Pereira e seu Ministério – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no Governo FHC.

A construção do Suas ainda está implicado em um processo de institucionalização de regras, ao longo do tempo, dentro de um sistema único, que trabalha com o legado de uma fragmentação institucional e de sobreposição de ações, logo, cria-se um grande vazio na garantia dos direitos sociais, onde as regras não têm efeito imediato e nem as capacidades institucionais são desenvolvidas rapidamente (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020).

Embora características de políticas públicas que enfatizem a definição de metas, planejamento, regulação de incentivos (em oposição ao comando e controle), coleta de dados; e em ser baseada em evidências e resultados, e focada na eficiência, possam ser desejáveis, em muitas situações, elas pressupõem uma capacidade irrealista de obter e processar informações e são excessivamente otimistas sobre a capacidade de controlar, intervir e sintonizar as políticas e suas consequências.

alcançá-las. Contudo, o gerencialismo também é uma *série de discursos superpostos* que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do que deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam *liderança, estratégia, qualidade* e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial. Essa ação ideológica de superposição reforça a construção da prática de utilização de palavras relacionadas à gestão como sendo sinônimos. Já a gerencialização é um processo de estabelecimento de autoridade gerencial sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos), tomada de decisão corporativa, processo de estruturas calculistas de gerencialismo, com o objetivo de criar formas de “gerir” e tipos de gestores (Newman; Clarke, 2012), além disso, atingiu duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais, em função da intensa campanha ideológica da desconstrução do Estado e de tudo que é estatal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011), bem como comprometeu a universalidade ou sua extensão e a qualidade dos serviços para cumprimento das metas de aplicação de recursos financeiros.

Quando a área de política tem a natureza e as características de um sistema complexo, esse nível de apreensão e controle é, muitas vezes, improvável, dadas a incerteza e a pouca informação inerentes ao processo (Ipea, 2015).

O Suas, desde a NOB-2005, pautou a sua estruturação e organização sistêmica no Pacto Federativo; financiamento; controle social; e na participação do/as cidadãos/ãs usuários/as, buscando assegurar a unidade na concepção e no âmbito da Política de Assistência Social em todo o território nacional,

sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura, ainda, a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo (MDS, 2005, p. 86).

... A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma (MDS, 2005, p.47)

Pierre Bourdieu, nos alerta sobre a importância de Max Weber, haver conceituado o Estado, sendo o que é, conseguindo impor o reconhecimento de sua dominação, a representação espontânea do Estado como legítimo (Bourdieu, 2004, p. 51). Weber definiu a burocracia estatal como sendo uma forma de organização, permitindo assim, a organização das ações humanas para alcançarem objetivos comuns ao longo do tempo. Para o autor, a “burocracia se constitui o tipo tecnicamente mais puro da dominação legal, onde nenhuma dominação, todavia, é exclusivamente burocrática” (Weber, 1973, p. 351). Para tanto, baseou seus estudos na relação das “dominações legítimas”, a saber: 1) de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); 2) de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional); ou, por fim, 3) de caráter carismático: baseada na veneração extra-cotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (Weber, 2015, p. 141).

Como veremos adiante, 77% dos municípios brasileiros possuem estrutura administrativa exclusiva para a gestão da política de Assistência Social, contra 1284 localidades sem essa estrutura de acordo com o CENSO SUAS 2019. Em praticamente 10 anos, saiu de 3.987 municípios para 4.286, com um acréscimo de 299 localidades, e praticamente ¼ dos municípios brasileiros sem comando único da Assistência Social.

Capítulo 4 – A responsabilidade na coisa pública: ética e conceito

O Brasil, como um dos países ao mesmo tempo subdesenvolvido e industrializado, guarda como característica fundamental a convivência com um capitalismo moderno marcado pela extrema concentração de renda, ao lado de um capitalismo predatório que produz e reproduz de forma selvagem e impune profundas desigualdades sociais.

A desigualdade e o pauperismo são resultantes necessárias da busca da acumulação sem limites, contudo, são também campos de prática do Estado, enquanto “tutor” do “bem comum”. (Sposati et al., 1998, p.27)

Logo de partida, na introdução da pesquisa, quando da caracterização do seu objeto definidor e os caminhos tomados na tese, afirmamos, em concordância com Bourdieu (2004), que a transformação social necessita de um processo de reflexão crítica e de um acirramento contrário à lógica de submissão à ordem social. Na mesma toada, Baremlit (2002) também nos aponta que as possibilidades pela busca da concretização das “utopias ativas”, chamadas de transversalidades, são causadas por momentos instituintes, organizantes, que quebram o processo de reprodução social capitalista, a que estamos submetidos.

Dessa forma, reafirmar conceitos de expressões exaustivamente repetidas e conhecidas por todos, que nem sempre possuem a compreensão ampliada do conceito que carrega, impedindo possibilidades de alinhamento das ações práticas, com o conhecimento conceitual, que são justamente os fatores do processo transformador, se tornam um imperativo.

Uma primeira aproximação conceitual refere-se aos termos “gestão pública” e “administração pública”. Para Carlos Alberto Monteiro de Aguiar, na obra “Dicionário de Políticas Públicas” (DiGiovanni; Nogueira, 2018), as duas expressões são sinônimas, dentro do contexto da administração, da governança dos órgãos e entidades públicas. O autor, no entanto, alerta sobre a preferência de alguns autores na utilização do termo “gestão pública”, relacionada a uma ideia de modernidade e experiências de “organizações de mercado”, bem como enfatiza que, nas últimas décadas, o conceito de público, foi significativamente ampliado “para abranger a complexidade das relações do Estado com a sociedade, especialmente as organizações não governamentais e instituições voltadas a inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas” (DiGiovanni; Nogueira, 2018, p. 52).

Essa constante proximidade entre Estado e Mercado, no ponto de vista do sequestro conceitual, com base na *res pública*, relaciona-se com a percepção de Dardot e Laval, em “A Nova Razão do Mundo”, de que o “neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou a sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as

relações sociais e a todas as esferas da vida” (Dardot; Laval, 2016, p.7) e influencia as estruturas do Estado brasileiro. Segundo o glossário do Portal da Câmara dos Deputados, existe uma diferenciação entre “administração” pública e “gestão”:

Administração Pública: Instrumento de ação do Estado, estabelecido com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, sobretudo as relativas à realização dos serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas. Conjunto de processos por meio dos quais os recursos públicos - materiais, humanos, financeiros e institucionais - são utilizados para a implementação das políticas públicas e a realização de obras e serviços demandados pelas necessidades coletivas (Brasil, 2020, p. 2).

[...]

Gestão: prática de atos fundados na competência legal para gerir uma parcela do patrimônio público, sob a responsabilidade de uma determinada unidade. Aplica-se o conceito de gestão a fundos, entidades supervisionadas e a outras situações em que se justifique a administração distinta (Brasil, 2020, p. 30).

Percebemos que o primeiro conceito é mais amplo; o segundo, mais restrito, porém, com a ênfase da prática e da responsabilidade. Para Norberto Bobbio, responsabilidade quer dizer "chamado para responder", para "prestar contas", das próprias ações àqueles “que têm o poder da designação” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 105).

Segundo a Loas, a Assistência Social, política de Estado, e direito do cidadão, tem por objetivos (Art. 2º) a proteção social (I),

que visa a garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; a vigilância socioassistencial (II), que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e a defesa de direitos (III), que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Brasil, 2016, p. 8)

Em um país continental, extremamente desigual, com níveis complexos de organização e gestão de políticas públicas, como compreender que o Estado garanta os objetivos da Política de Assistência Social, sem uma ampla imersão nas situações de desproteções sociais vividas em cada um dos territórios dos municípios brasileiros, desde a menor cidade, Serra da Saudade/MG, com 833 cidadãos, até a sua maior representante, São Paulo/SP, com 11,4 milhões de cidadãos (quase 14 mil “Serras da Saudade”). Trata-se de um Pacto de Aprimoramento da Realidade do Suas nas condições de desproteções sociais vividas.

Ainda para “confundir” um pouco a relação conceitual, a mesma Lei Orgânica articula com os objetivos da Política de Assistência Social, que atuará no enfrentamento da pobreza, de forma integrada com as “políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”. (Brasil, 2016, p. 8) Embora haja a manifestação intersetorial, a busca, no momento, é pela compreensão, primeira, do “setor”, mas o que não isenta que a efetivação da proteção social e da ampliação e garantia de direitos, em cenário de desigualdade social, seja de responsabilidade do Estado – a responsabilidade estatal não é condicionada, pelo menos em nossas normativas.

O Suas tem por objetivo, por exemplo, reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das suas ações, onde a cooperação entre os entes da Federação, com as suas respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas, estão pautadas pela ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, contribuindo para a erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e para a garantia dos direitos, com o comprometimento dos entes na priorização e na indicação de metas em relação às desproteções antes mencionadas e não somente. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 16)

E como transformar tudo isso em ação prática? Talvez, se nos debruçarmos criticamente nos princípios constituintes do orçamento público, da própria NOB/SUAS, ou seja, pelo financiamento das ações, que tem como um dos princípios do orçamento público a “regionalização: o orçamento público deve ser elaborado sobre a base territorial com o maior nível de especificação possível, de forma a reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 32). Junte-se a isso a competência da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) de “pactuar prioridades e metas nacionais de aprimoramento do Suas, de prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 53).

É de obrigação do Estado, ao buscar o pleno funcionamento do Suas, insistir nas ações que se articulem com as capilaridades territoriais, confrontando-se com a realidade local, suas dinâmicas e características reais, tornando “visível” aqueles setores tradicionalmente inviabilizados ou excluídos, como a população em situação de rua; adolescentes em conflito com a lei; os indígenas, quilombolas; idosos; pessoas com deficiência (Brasil, 2016, p. 35).

Os princípios, objetivos e as diretrizes do Suas, necessitam impregnar criticamente as nossas compreensões cotidianas, pautando todos os movimentos diários em busca da garantia de direitos de cidadãos e cidadãs, seja através do desenvolvimento de planos de trabalho, planejamentos, ações pontuais, atividades, programas, enfim, aportar possibilidades de transformação das realidades locais, tendo como ponto de partida o reconhecimento histórico do Estado brasileiro, mas sobretudo às lutas coletivas que produziram essas normativas.

A ação pragmática desprovida de base, conteúdo e permanente pesquisa, afeta ou não, diretamente a realidade em que vivem cidadãos e cidadãs usuários/as. E é nesse território, que se observa o desordenamento na ocupação dos espaços urbanos, e a baixa capacidade do poder público de gestão dessas novas configurações locais, contribuíram para a proliferação de cenários de precarização das condições de vida e de viver; da fome e desnutrição infantil – vejamos o caso das crianças Ianomamis –; da falta de emprego formal; de violência; da fragilização de vínculos sociais, comunitários e familiares; expondo cidadãos/ãs usuários/as a situações de riscos e vulnerabilidades.

Cada vez mais, a guerra não ocorre entre exércitos de dois Estados soberanos. Ela é travada por grupos armados que agem por trás da máscara do Estado contra os grupos armados que não têm Estado, mas que controlam territórios bastante distintos; ambos os lados têm como seus principais alvos as populações civis desarmadas ou organizadas como milícias. Em casos nos quais dissidentes armados não tomaram completamente o poder do Estado, eles produzem partições territoriais, alcançando o controle sobre regiões inteiras pelo modelo feudal, especialmente onde existem depósitos minerais (Mbembe, 2020, p.39).

Um segundo ponto, é que a responsabilidade do estado precisa de definição precisa, no campo da compreensão conceitual e no desenvolvimento das ações práticas, naquilo que se refere ao desenvolvimento do Suas, na separação de situações como a pobreza; ou a sua face mais extremada, a desigualdade social; miséria; apartação social; muitas vezes confundida com exclusão social, num trato de igualdade, que simplifica as situações vividas; ignora suas peculiaridades e características e os territórios de ocorrência. Evidente que a exclusão social pode aprofundar situações de pobreza e/ou miséria, porém, se apresenta de forma heterogênea, na relação tempo e espaço.

Robert Castel, em seu artigo “Armadilhas da Exclusão”, do livro “Desigualdade e a Questão Social” (Belfiore-Wanderley; Bógus; Yazbek, 2013), nos alerta para essas diferenciações e coloca, de certa forma, a responsabilização do Estado em outro patamar.

Não há a possibilidade de atuação estatal sem considerar as causas da “ausência” dessa exclusão, em função de sua heterogeneidade, pois os traços constitutivos dessas situações não estão nas situações em si; por ser processual e não somente uma “degradação de situação anterior”; diante disso, não cabe a focalização na atenção, tão usada pelo estado, pois não dá conta das situações de rupturas

sociais; não são perenes ao longo do tempo, nem relacionais com as desproteções vividas, ou seja, nem sempre atendem às demandas dos/as cidadãos/ãs usuários/as).

Além disso a ação focalizadora tende a criar “territórios de exclusão”; assume o papel do Estado empresa e passa a tratar os cidadãos como clientes, “público-alvo”, aprofundando isolamentos e preconceitos. As medidas adotadas assumem o lugar de políticas setoriais, reparadoras, preventivas e desloca o tratamento social para as margens, ou seja, a escolha é tratar os efeitos de uma disfunção social do que as suas causas originárias. A naturalização da aceitação de conceitos tão diversos, assiste ao Estado atuar enquanto “máquina de guerra”, e definir quem vive ou não.

Seguindo Deleuze e Guattari, poderíamos referir como “máquinas de guerra”. Essas máquinas são constituídas por segmentos de homens armados que se dividem ou se mesclam, dependendo da tarefa e das circunstâncias. Organizações difusas e polimorfas, as máquinas de guerra se caracterizam por sua capacidade de metamorfose. Sua relação com o espaço é móvel. Algumas vezes, desfrutam de relações complexas com formas estatais (da autonomia à incorporação). O Estado pode, por si mesmo, se transformar em uma máquina de guerra. Pode, ainda, se apropriar de uma máquina de guerra ou ajudar a criar uma. As máquinas de guerra funcionam por empréstimo aos exércitos regulares, enquanto incorporam novos elementos bem adaptados ao princípio de segmentação e desterritorialização. Tropas regulares, por sua vez, podem prontamente se apropriar de certas características de máquinas de guerra (Mbembe, 2020, p.36, grifos originais).

Nesse campo heterogêneo de práticas excludentes, três subconjuntos de categorias se destacam. A primeira é a supressão total dos cidadãos das suas comunidades, pela expulsão ou morte; a segunda é pela criação de espaços fechados, ou isolados, da comunidade; e a terceira categoria é a criação de *status* especiais, que possibilitem a coexistência comunitária, a criação de cidadãos de segunda ou terceira categoria. É a categorização da cidadania.

O risco da exclusão não é um fantasma, mas tentar conjurá-lo exige vigilância. Três cuidados devem ser tomados. Primeiramente não chamar de exclusão qualquer disfunção social, mas distinguir cuidadosamente dos processos de exclusão do conjunto dos componentes que constituem, hoje, a questão social na sua globalidade. Em segundo lugar, em se tratando de intervir em populações as mais vulneráveis, esforçando para que as medidas de discriminação positiva, que são sem dúvida indispensáveis, não se degradem em *status* de exceção. Essa tarefa extremamente difícil coloca a questão da eficácia das políticas de inserção, pois é sobre o sucesso de práticas de inserção que se coloca a possibilidade, para as populações em dificuldade, de reintegração ao regime comum. Em terceiro, lembrar-se que a “luta contra a exclusão” é levada, também e sobretudo, pelo modo *preventivo*, quer dizer, esforçando-se em intervir sobretudo em fatores de desregulação da sociedade salarial, no coração mesmo dos processos da produção e distribuição das riquezas sociais (Robert Castel *apud* Belfiore-Wanderley; Bógus; Yazbek, 2013, p.58, grifos originais).

A desigualdade social, no Brasil, é um projeto de nosso neoliberalismo, logo, a responsabilidade pública/estatal padece de um olhar e uma prática na categorização das disfunções sociais. Em matéria

da “Folha de S. Paulo”⁹⁸, publicada em 16 de janeiro de 2024, intitulada “Elite no Brasil vê renda crescer até o triplo do observado entre o restante da população”, afirma o economista Sérgio Gobetti, do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV): “Ao que tudo indica, o nível de concentração de renda no topo bateu um novo recorde histórico, depois de uma década de relativa estabilidade da desigualdade”.

Segundo o estudo, a concentração de renda ocorre, principalmente, entre aqueles que ganham acima de R\$ 140 mil mensais líquidos. A fatia do bolo que fica com esse grupo cresceu de 9,2% para 11,9%, ao fim dos cinco anos marcados pela pandemia e pelo governo Bolsonaro.

Segundo o Valor⁹⁹, a maioria da população brasileira (60,1%), o que representa 122 milhões de pessoas, vivia com até um salário mínimo *per capita*, por mês, em 2022, cujo valor era de R\$ 1.212,00, enquanto 31,8% tinham renda mensal entre um e três salários mínimos *per capita*, (64 milhões, com ganhos entre R\$ 1.212,00 e R\$ 3.636,00) e 8,1% receberam mais de três salários mínimos *per capita*, todo mês, (16 milhões, com renda acima de R\$ 3 mil). Quatro Estados brasileiros – Maranhão, Alagoas, Paraíba e Amazonas – têm mais de 80% de sua população com renda de até um salário mínimo *per capita* por mês, o dobro do observado em Santa Catarina (39,9%) e no Distrito Federal (40,7%).

O Suas, em sua concepção, como também em sua operacionalização, revela diversas situações de como a responsabilidade do estado poderia influir na efetivação e garantia de direitos. Um referencial para essa análise são os 11 objetivos do sistema em combinação com mais cinco princípios organizativos determinados pela NOB-Suas/2012. Tomemos como exemplo dessa situação, a responsabilização estatal, juntando o objetivo de “assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social”, com seus princípios organizativos da universalidade e integralidade da proteção social.

O CadÚnico, que armazena uma série de informações sobre a condição de vida das pessoas – condições de moradia; acesso a saneamento básico; coleta de lixo etc. –, não figura na ponta de lança, como uma bússola norteadora da organização de fortalecimento do sistema, talvez, por não estar sob gestão da SNAS, mas o fato é que a renda, direito constitucional, é uma das seguranças afiançadas pelo Suas e um dos princípios éticos na oferta da proteção socioassistencial do sistema.

⁹⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/elite-no-brasil-ve-renda-crescer-ate-o-triplo-do-observado-entre-o-restante-da-populacao.shtml>. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁹⁹ Matéria intitulada “60% dos brasileiros vivem com até 1 salário mínimo por mês”, publicada em 6/12/2023. (Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/12/06/60percent-dos-brasileiros-vivem-com-ate-1-salario-minimo-por-mes.ghml>). Acesso em: 20 jan. 2024.

Essa proteção pode ocorrer por benefícios permanentes, ou eventuais, ou até mesmo através de Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRCs), como é o caso do PBF3. A integração da análise da gestão das informações contidas no Suas e CadÚnico, pode nos dar um exemplo da falta de alcance da responsabilidade pública/estatal em alguns cenários.

Após a conclusão do estudo desenvolvido através do Projeto FTAS-RBRB “Possibilidades de Transição: Programas de Transferência de Renda e Política de Direito Cidadão à Renda Básica - volume 1¹⁰⁰ (Sposati *et al.*, 2022), ficou evidente a necessidade da disposição da atenção primária do Estado em relação à gravidade dos problemas sociais, indo ao encontro da precedência da regulação estatal em função do número de pessoas beneficiárias dos PTRCs e as cadastradas no CadÚnico.

Não somente por conta da situação da sindemia da Covid-19, mas também pela proporcionalidade de pessoas inseridas no CadÚnico, em busca de acolhida do Estado. Quando o poder público verifica que 98 milhões de pessoas estão cadastradas no CadÚnico, com 53 milhões na faixa da pobreza (R\$ 218,00 *per capita*) e 21,4 milhões na baixa renda (R\$ 706,00 *per capita*), e que isso representa 45,4% do total de sua população, o sinal de alerta já deveria ter sido disparado e rompido com as resistências em relação à proteção social não contributiva em dois grandes eixos: primeiro, no fortalecimento do comando único da Assistência Social, dando condições – estruturais, financeiras, de apoio logístico, etc. –, para que as equipes dos municípios pudessem desenvolver as suas atividades, inserindo e reconhecendo essas pessoas dentro dos territórios dos Cras, e, a segunda, seria a busca escalar para a resolução das filas de ingresso no PBF, corrigindo e atualizando valores – de, no mínimo, R\$ 218,00,

¹⁰⁰ A presente coletânea, fruto de pesquisa orientada e coordenada pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati, professora titular sênior da PUC-SP, pesquisadora do CNPq e membro da direção da Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), em conjunto com pesquisadores do Nepsas/PUC/SP, foi disponibilizada pela RBRB, em 3 volumes e anexos. Os volumes da coletânea intitulados “Possibilidades de Transição: Programas de Transferência de Renda e Política de Direito Cidadão à Renda Básica” contou com a participação dos pesquisadores Raquel Cristina Serranoni Costa e Paulo de Tarso Hebling Meira, além da colaboração das pesquisadoras Fabiana Vicente de Moraes; Lucivaine Galan Saraiva; e Claudia Caroline Delefrate Pereira. Os três volumes contam com 10 textos: 1 - Renda Básica de Cidadania: Cenários para o Brasil Pós-Pandemia; 2 - Análise do Substitutivo do Deputado Federal Eduardo Barbosa ao PL n. 6.072/2019 de autoria da Deputada Tabata Amaral; 3 - Análise do PL n. 4.086/2020 em relação ao Substitutivo do Deputado Federal Eduardo Barbosa ao PL n. 6.072/2019 de autoria da Deputada Tabata Amaral; 4 - Movimento de pessoas cadastradas no CadÚnico entre 2012 e 2022 em face da população brasileira; 5 - Controle e garantia de direito – entre a inserção dos dados no CadÚnico e o recebimento do benefício; 6 - Indicações de caminhos para propor a efetivação da Renda Básica; 7 - Substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil: distância e aproximação da regulação da Renda Básica; 8 - Do trato universal no Brasil do acesso a benefício monetário estatal à criança e ao adolescente; 9 - Garantia de Renda Básica para Crianças e Adolescentes: Proposta de regulação social para acesso universal e igualitário da proteção estatal para crianças e adolescentes brasileiras/os um primeiro passo em direção à Renda Básica brasileira e 10 - A exclusão da inclusão no Programa Auxílio Brasil – Cobertura territorial (novembro de 2021) do Programa Auxílio Brasil entre Regiões, Estados e Municípios brasileiros em face do Auxílio Emergencial e CADÚnico. (Disponível em: <https://rendabasica.com.br/biblioteca-digital/>. Acesso em: 19 jan. 2024).

para 330,00; e de R\$ 706,00, para R\$ 1.020,00, conforme parâmetros do Banco Mundial e o poder de paridade de compra.

Para ilustrar esse esforço da responsabilidade social, por exemplo, esse deveria ser um dos pontos do Pacto de Aprimoramento da Realidade do Suas, uma força tarefa, coordenada nacionalmente, para verificar a situação cadastral do CadÚnico; a situação de acompanhamento das pessoas beneficiárias, com suas famílias; e a proposição escalar de atendimento das famílias beneficiárias, com o fim da fila, em determinado período de espera, determinado pelo Governo, em decorrência das peculiaridades dos Estados, das regiões, mas, sobretudo, dos municípios.

4.1 Um conceito de Responsabilidade Social

O conceito de Responsabilidade Social do Estado não foi concebido com a promulgação da CF/1988. Em 2000, assistimos à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sem avanços nessa questão, no tocante à regulamentação do Estado em seu papel garantidor de proteção social, conforme prevê o artigo 6º da CF/1988.

Atualmente, nem a proposta de Responsabilidade Social, no Senado Federal, de iniciativa do senador Tasso Jereissati¹⁰¹, pode ser considerada uma possibilidade, tendo em vista o seu arquivamento no final da legislatura (22/12/2022). Como referência, no entanto, essa proposição tratava das normas da Responsabilidade Social e “da definição de metas das taxas de pobreza”. Uma grande derrapada de partida, com a junção da responsabilidade social do Estado, vinculada com o tema da pobreza.

É evidente que o Estado terá que se debruçar sobre os fatores estruturais que fazem com que as pessoas se mantenham numa situação de pobreza, ou de extrema pobreza – ocorre que a responsabilidade social não teria condições de combater fenômeno estrutural, sem se aliar com a responsabilidade nas áreas econômica, cultural, etc. –; aqui se trata da manutenção de uma herança histórica da gênese da política social e de seu atrelamento à pobreza, que remonta ao século XV, em terras da monarquia britânica.

É uma ilusão neoliberal que o “social” dará conta da eliminação da pobreza, em algum nível. Como já dito, louvável que o legislador tenha pretendido estipular metas para cumprimento do Estado

¹⁰¹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145655#:~:text=2020%20Descri%C3%A7%C3%A3o%2FEmenta-.Institui%20a%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Social%3B%20estabelece%20normas%20de%20responsabilidade,pobreza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Suprima%2Dse%20o%20art.,Lei%20n%C2%BA%205343%20de%202020.&text=Retirada%20do%20PL%20n%C2%BA%205343,pauta%20da%20Ordem%20do%20Dia>. Acesso em: 21 jan. 2024.

brasileiro, ao longo de três anos: “Ficam estabelecidas as seguintes metas para taxas de pobreza no Brasil, nos três anos subsequentes à publicação desta Lei, respectivamente: I – taxa geral de pobreza inferior a 12% (doze por cento), 11% (onze por cento) e 10% (dez por cento); II – taxa de extrema pobreza inferior a 4% (quatro por cento), 3% (três por cento) e 2% (dois por cento)” (PL 5343/20), sendo que, para a proposta “pobreza”, aquela em que o rendimento familiar *per capita* mensal é inferior a R\$ 250 e “extrema pobreza”, aquela em que o rendimento familiar *per capita* mensal é inferior a R\$ 120.

Mas, em primeiro lugar, mais uma vez, o Brasil padece de falta de referenciamento na hora de definir esses valores: caberia perguntar, por que R\$ 218, ou R\$ 142? Em 2020, data da apresentação da proposição, R\$ 250 representava $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, ao passo que R\$ 120 era $\frac{1}{8}$ do salário mínimo¹⁰².

Conforme vimos, a partir da atualização do Banco Mundial para a utilização da referência do PPC de 2017, esses valores para extrema pobreza, com base no IPCA de dezembro de 2023, seria de R\$ 9,40 dia/pessoa (ou R\$ 282,72 mês), e para a referência brasileira, de R\$ 30 dia/pessoa (ou R\$ 900,75). Nos países de renda média baixa, esses valores alcançam os patamares de R\$ 16 dia/pessoa (ou R\$ 480 mês). A tabela 1 também apresenta a variação com a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Tabela 1 - Cálculo de conversão de moeda internacional (PPP) para moeda local (R\$)

Categoria	Valor do US\$ Dia/Pessoa	Valor Mensal em R\$ (dez./2023)	
		IPCA	INPC
Pobreza extrema	2,15	282,72	283,04
Países de renda média baixa	3,65	479,96	480,51
Países de renda média alta	6,85	900,75	901,77

Nota: Os valores apresentados pelo IPCA e INPC são diferentes, pois o IPCA engloba uma parcela maior da população, apontando uma variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários mínimos. Já o INPC verifica a variação do custo de vida médio apenas de famílias com renda mensal de 1 a 5 salários mínimos. Esses grupos são mais sensíveis às variações de preços, pois tendem a gastar todo o seu rendimento em itens básicos, como alimentação, medicamentos, transporte etc. Fonte: Elaboração própria; feita a atualização dos dados a partir dos estudos iniciais de Victor Bridi (*apud* Sposati *et al.*, 2022, p. 40).

¹⁰² Valor do salário mínimo para o ano de 2020 foi de R\$ 1.039. (Disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/noticias/novo-salario-minimo-veja-como-fazer-o-reajuste-do-salario-no-esocial-domestico#:~:text=O%20novo%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo%20%C3%A9,Dom%C3%A9stico%20e%20auxílio%20o%20empregador.&text=O%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo%20para%202020,no%20%C3%BAltimo%20dia%20de%202019.&text=Pronto>. Acesso em: 17 dez. 2023).

O outro equívoco é que a superação dessa condição se dará única e exclusivamente para ações de transferência de renda – com condicionalidades, com um caráter de atendimento “mínimo”, num benefício de R\$ 125 por pessoa, o chamado “Benefício de Renda Mínima (BRM). Na prática, o recebimento desse benefício se configuraria no ‘Benefício de Manutenção da Miséria’ (BMM), uma espécie de revisitação da ‘The Act for the Relief of the Poor’”¹⁰³.

Atualmente, o PBF 3 opera com o valor de R\$ 218 *per capita*, para a faixa da pobreza, e R\$ 109 para a extrema pobreza. Ocorre que o Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142, é pago por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa, ou seja, todos os beneficiários percebem um valor maior do que R\$ 109. Mais de ¼ da população, segundo dados do CadÚnico, encontra-se na faixa da pobreza (53 milhões de pessoas)¹⁰⁴.

De qualquer medida, as propostas acabam por confundir conceitos, formas de atuação, sem uma estruturação intersetorial, em que as demandas advindas dos/as cidadãos/ãs usuários/as sejam a diretriz para a oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais, garantidores de direitos sociais que contribuam para a consolidação da proteção social brasileira, contando com a responsabilidade pública/estatal, de fato.

Os limites entrecruzam-se entre algumas dimensões: Administração pública brasileira; Proteção Social; Política de Assistência Social; e Suas; e a responsabilidade social pública/estatal: “A relação que está posta e imposta, no campo da assistência social, em submeter a atenção à capacidade financeira individual ou na disposição de recursos próprios suficientes ou insuficientes é a negação do direito” (*apud* Sposati; Colin e colab., 2013, p. 23). Essa relação fere a ética da responsabilidade

¹⁰³ “Com a evolução social dentre os séculos XIV e XV, a Lei dos Pobres foi revista e, no ano de 1601, promulgada a The Act for the Relief of the Poor – Lei para o Alívio dos Pobres. Esta lei mantinha as responsabilidades das paróquias em relação à assistência aos pobres, incluindo as crianças em condições precárias. Esta lei tinha por objetivos: tornar a paróquia unidade administrativa responsável pela assistência aos pobres, tal como a coleta de taxas; criar asilos ou hospícios para os idosos e deficientes físicos e mentais, desde que sem família, pois caso contrário, era obrigatoriedade da família à assistência aos mesmos; criar casas de correção para os pobres com condições de trabalho (mendigos, andarilhos) e que se recusavam a fazê-lo; instruir as crianças para o trabalho; criar Workhouses para possibilitar o trabalho dos pobres que eram capazes. Assim, em 1834, foi aprovada a Poor Law – Lei dos Pobres, a qual alterava a lei anterior (1601) e exigia a melhor aplicação das leis relativas à pobreza. Esta lei institui a nomeação de comissários para a administração e fiscalização das casas de assistência. Com esta nova lei, os pobres capazes não poderiam pedir auxílio nas casas de assistência ou nas paróquias. Os auxílios deveriam destinar-se apenas aos realmente necessitados. Havia a preocupação com as crianças assistidas, pois estas deveriam ser educadas e formadas para trabalhar, evitando a formação de novos ‘vagabundos’”(Scortegagna; Oliveira, 2019, p.3, grifos originais).

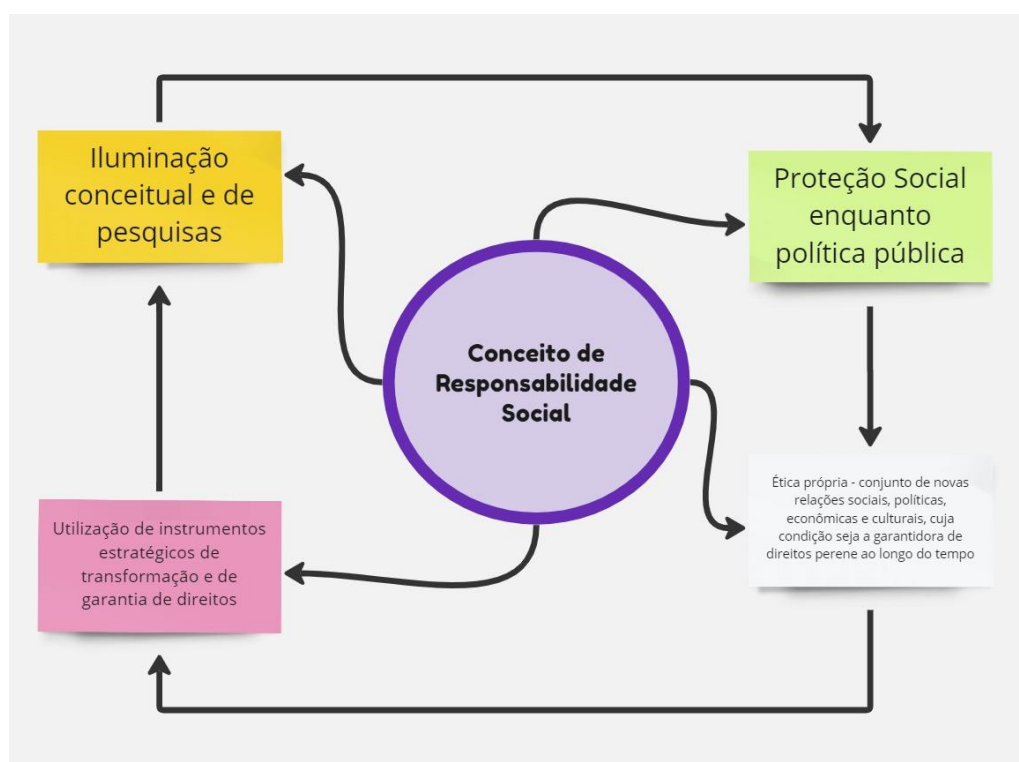
¹⁰⁴ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#bolsafamilia>. Acesso em: 21 jan. 2024.

social, pois condiciona, no tempo, a garantia ou manutenção dos direitos, em função de recursos financeiros.

Trata-se do sistema de gestão da política de Assistência Social (Suas), que objetiva a proteção social, fortalecida dentro do Pacto Federativo, em um ambiente altamente fiscal.

A fim de promover um alargamento do pacto civilizatório realizado entre o estado e a sociedade, garantindo a efetivação dos preceitos constitucionais, tendo o Suas como baliza para essa orientação, apresentamos elementos constitutivos do conceito de Responsabilidade Social.

Figura 9 – Esquema para construção conceitual da responsabilidade social pública/estatal



Fonte: Elaboração própria.

Segundo a percepção dos entrevistados, a criação de um conceito de responsabilidade social pública/estatal, no Brasil, carece de enfrentar alguns obstáculos. O primeiro, de caráter político-institucional, se relaciona-se com a forma pela qual o mercado financia campanhas políticas, e o resultado das eleições, para o nosso Congresso Nacional, a serviço do mundo do capital: uma seara de conflito e tensão permanente.

A gente teria que ter toda uma, uma releitura, é, pra gente poder agora, ao longo desses anos todos, fazer uma releitura de patamar de civilidade, de onde nós conseguimos chegar e aonde nós conseguimos retroceder e não conseguimos chegar, de fazer... acho interessante essa, questão de um campo, de responsabilidade estatal, com a proteção social, a partir do reconhecimento do que a verdade, do que a realidade coloca, né? A partir de dados que a

ciência coloque, de informações que o Censo coloque. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ana Ligia Gomes).

Então, a gente fazia uma conversa lá atrás, é, e eu até acho que essa conversa foi um pouco capturada, eu nem sei se pelos caminhos certos, que era da gente ter uma lei de responsabilidade social no Brasil. Eu não tenho a menor dúvida disso, porque a gente não vai combater essa desigualdade nunca se a gente ficar nessa peleja, primeiro, o fiscal, depois o social...Eu acho duas coisas. A primeira é que, talvez, já está na hora de pensar que os municípios possam resolver melhor essas questões. Isso é uma coisa.... Segundo é que, quando eu disse capturado, é o seguinte: nós fomos no modelo do SUAS, do SUS, também nisso, de vincular recursos, né. Será que não era melhor discutir uma grande lei de responsabilidade social no Brasil, ao invés de só debater vinculação? ...Já que sobra na educação, falta na assistência, será que a gente não poderia ter mecanismos de: vamos discutir no município, no estado e na união formas, eu não sei. Aí, a discussão é um pouco corporativa, né? Ela foi capturada pelo corporativismo, inclusive, nosso. minha experiência. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Rosilene Rocha).

Esse atravessamento terá assistida a sua transversalidade, com a organização e ampliação da participação popular, otimizando toda a produção acadêmica e as pesquisas desenvolvidas nos últimos anos a respeito desse tema, a partir das universidades, por exemplo.

As políticas públicas têm a sua história, têm a sua identidade, mas eu considero fundamental, acho sempre que é fundamental a presença e a participação popular; movimentos sociais, etc, eu considero, também, que haja uma integração das pessoas que trabalham no campo das políticas públicas, se ajudando mutuamente, que as pessoas que trabalham na área da saúde e da educação saibam da importância das políticas públicas da assistência social e venham ajudar, inclusive com recursos específicos que são muito necessários hoje e, que, por sua vez, também, as e os militantes da assistência social também, integrem com outras políticas porque os donos de dinheiro se integram perfeitamente quando interessa a eles. Eu sinto que, às vezes, há uma dispersão da, daqueles que lutam pela justiça social e ficam muito presos aos seus campos específicos. (depoimento do ex-ministro MDS, Patrus Ananias).

O segundo é avançar nesse campo, enquanto proteção social, atentos para o que a realidade nos aponta, com a apresentação de dados e informações científicas, tendo como base as diretrizes e os princípios do Suas – um marco de civilidade, extensão do artigo 6º da CF/1988, com todo o seu potencial ainda não experimentado.

O terceiro ponto é avançar nessa direção, ultrapassando uma visão conservadora e liberal de sociedade, em que a pobreza é culpa da pessoa.

Esse conceito (de responsabilidade social estatal), não foi construído no Brasil em nenhuma conjuntura. Quando a Constituição Federal de 88, sinalizou para um outro modelo, um pacto mais civilizatório, um pacto mais social, a gente esperava que ali surgisse algum dispositivo para garantir esse padrão de proteção social. Então, quando se criou a seguridade social e a assistência dentro dela como direito, a expectativa é que a criação do fundo da seguridade social, aquela cesta de impostos e contribuições que iriam bancar a seguridade social, fosse suficiente. Só que ele é um modelo muito caro para o mercado. O mercado não consegue lidar com um ganho social. Há de se diminuir um pouco a taxa de lucratividade para assegurar esse padrão básico social, que seriam a seguridade básica, que o padrão de seguridade no Brasil, ele é básico do básico, que é assistência social, previdência e saúde. Então, se a gente tivesse construído na contrarreforma do estado, um movimento mais social, talvez a gente tivesse, segurado, no, no período de crise, um pouco os recursos da assistência

social. O certo é que, hoje, o recurso da assistência social, ele é muito instável, né? É, não é sustentável. Então, o que eu acho da ideia e do debate, da responsabilidade social a partir da própria Constituição Federal, que é o estado democrático de direito, isso por si era para ser suficiente. Você quando diz que é um estado democrático de direito, você diz que o Estado reconhece as necessidades sociais como necessidades públicas e não privadas e também reconhece que é possível, com um fundo público, financiar um padrão básico de segurança para todo... (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro).

O coronelismo e o clientelismo comportam-se como sendo o “estado”, como único reconhecimento da “a mão que dá”, transitando para um Estado social – universalidade de acesso; políticas específicas para públicos específicos; democrático, onde haja compromissos dos governos com um país mais igualitário, mais protegido e garantidor dos direitos sociais.

A responsabilidade social pública, estruturada nos marcos regulatórios vigentes, padece de um modelo, ou de uma remodelagem. Um modelo que: 1) garanta uma estratégia de compreensão do funcionamento do sistema; 2) possibilite a simulação de cenários e contribua para a tomada de decisões; 3) considere a prospecção da política com uma estimulação à visão de futuro; 4) possua aprimoramento contínuo; 5) se configure enquanto meios de comunicação e de teorias, funcionando como “pontos de encontro”; e 6) tenha a noção de múltiplos modelos que contribui para a compreensão dos fenômenos sociais, em particular, e de políticas públicas, em geral, porque se baseia na riqueza da diversidade, diferença e dessemelhanças (Ipea, 2015. p.33)

A modelagem de um “Estado Social”, como já mencionado anteriormente, não pode ser concebida sob o estranhamento do real, pois sua aplicação supõe o conhecimento da realidade - dos fatos e dos fatores, que irão incidir (negativa ou positivamente) em relação ao proposto.¹⁰⁵

O Estado enquanto uma relação social entre pessoas, como nos demonstra Poulantzas, dentro de uma arena de conflitos e tensões entre a Sociedade e Mercado, aponta para possibilidades de transformações, tendo na qualidade de mediação entre os próprios sujeitos e as capacidades que emprestam ao Estado, um processo de disputa do poder político.

Para o autor, essa abordagem estratégica-relacional referente à análise do poder do Estado, se baseia no entendimento de que a formação do Estado é resultante de lutas de classe, reproduzidas ou transformadas. Em relação ao poder, dialogando com Foucault, avança:

“O poder não é uma coisa que se adquire, se subtrai, se subtrai ou se divide, alguma coisa que se guarde ou se deixa escapar...” Sem dúvidas há que ser nominalista: o poder, isso que não é uma instituição, não é uma estrutura, não é uma determinada capacidade da qual alguns seriam dotados: é o nome que dá a uma situação estratégica complexa numa determinada

¹⁰⁵ Ainda sobre a reflexão sobre a adoção de modelos, a Profa. Aldaiza Sposati, nos chama atenção para uma questão de suma importância: “...um modelo por si só não altera o real, pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real, caso não se tenha domínio dos elementos constitutivos do modelo e das dificuldades a serem enfrentadas. É preciso ter claro, também, que a realidade e a concretude dos fatos que a conformam não são males ou empecilhos, mas sim, as efetivas configurações ou condições com que se deve lidar. Nesse sentido, se o modelo não dá conta (em seus elementos de base) das configurações do real, ele se transforma em uma ideologia ou em um discurso como mero arranjo de palavras impactantes, e isso não significa o efetivo alcance de mudanças e dos resultados esperados.” (Sposati *et al.*, 2009, p. 17)

sociedade... Aí onde há poder, há resistência e no entanto, ou até por isso mesmo, ela não está jamais em posição de exterioridade em relação ao poder. (Poulantzas, 1980, p. 167)

Poulantzas, nesse entendimento, se aproxima de Bourdieu, quando apresenta o Estado, resultante de uma formação social em um período determinado de tempo, incidido por uma correlação de forças, que primordialmente revela a hegemonia estabelecida, porém como sendo um campo a ser disputado. As conquistas auferidas em função da construção do Suas, por exemplo, não se caracterizam como simples concessões das classes dominantes, desprovidas de relevância ou importância político, histórica, ou na revelação de uma neutralidade do Estado inexistente:

Ora, o estabelecimento da política do Estado em favor do bloco no poder, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e seu papel de organização são organicamente ligados a essas fissuras, divisões e contradições internas do Estado que não podem representar simples acidentes disfuncionais. O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas é ele mesmo dividido. Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a politicado Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado. (Poulantzas, 1980, p. 152)

O conflito entre Estado Social e Fiscal, se dá portanto, na disputa dos espaços institucionais dentro deste campo de jogo, que mesmo, sob forte contexto Fiscal, possui capacidade de produzir processos de transversalidades, onde, como já dito, o estado da responsabilidade fiscal é aquele que, de um lado, subsiste das receitas oriundas dos impostos, com ajuste fiscal permanente, com forte traço privatista na oferta e do direito mercadorizado no acesso.

E por fim, tratar da falta de uma ética da responsabilidade social do Estado força o reavivamento das forças conservadoras nacionais, na tradição política brasileira, e cria uma barreira para a consolidação do caminho civilizatório estabelecido pela CF/1988. A própria redação da PNAS, em suas notas introdutórias, faz esse alerta e aponta os caminhos no interior da política:

Desencadear a discussão e o processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do SUAS, ampliando e ressignificando o atual sistema descentralizado e participativo, é retrato, portanto, do compromisso conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e demais gestores da política de assistência social, à frente das secretarias estaduais, do Distrito Federal e municipais, da potencialização de todos os esforços políticos e administrativos necessários ao enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais, e dos inéditos compromissos políticos assumidos pelo novo governo federal (MDS, 2005, p. 13).

A responsabilidade social do Estado, ao não possuir uma ética própria, que não seja condicionada a questões orçamentárias; que garanta proteção social perene ao longo do tempo; observe direitos constitucionais universais e efetive-os; respeite as relações sociais e seja operacionalizada com protocolos pactuados, cede espaço para a responsabilidade fiscal e cria uma barreira para a consolidação de um caminho civilizatório, com uma dimensão de universalização da garantia dos direitos sociais, sem condicionalidades.

O estado social pressupõe que você tenha universalidade de acesso, que você tenha políticas específicas para públicos específicos, que você seja um estado radicalmente democrático. Então, você tem uma série de, de pré-requisitos para que esse Estado social se instale. Além, é claro, do compromisso dos governos, daquilo que você está chamando da responsabilidade, é, social, de compromissos do governo com um país mais igualitário, mais protegido, mais garantidor de direitos. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Maria Luiza Rizzotti).

A palavra ética, etimologicamente, origina-se do grego *ethos*, que significa morada, abrigo, caráter ou hábito e *ethikós*, também de origem grega, que significa costume ou um modo de ser. Já moral origina-se do latim *mos* (no singular) ou *mores* (no plural), denota, respectivamente, costume ou costumes. Dessa forma, as palavras ética e moral possuem significados semelhantes, mas ambas apresentam diferenciações quando analisadas à luz das Ciências Humanas e, em específico, por um dos ramos da Filosofia nomeada de filosofia moral. (Castro *et al.*, 2012, p. 187)

Entende-se que a ética reflete sobre o campo de responsabilidades do setor público e do modo como deve agir e interagir com os cidadãos. Assim sendo, a ética no serviço público desdobra-se em responsabilidade pública, no sentido de cultivar o respeito pelos valores éticos e pela sociedade. (Castro *et al.*, 2012, p. 193)

Uma das mais convincentes interpretações desta oposição é a distinção weberiana entre ética da convicção e ética da responsabilidade: "... há uma diferença insuperável entre o agir segundo a máxima da ética da convicção, que em termos religiosos soa assim: 'O cristão age como justo e deixa o resultado nas mãos de Deus', e o agir segundo a máxima da ética da responsabilidade, conforme a qual é preciso responder pelas consequências previsíveis das próprias ações" (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 961)

Devemos construir um conceito de Responsabilidade Social pública/estatal, cujos elementos constituintes, garantam a compreensão da proteção social enquanto política social; da utilização de instrumentos estratégicos de transformação e garantia de direitos; da iluminação conceitual e de pesquisa, com uma ética própria - um conjunto de novas relações sociais, políticas e econômicas e

culturais, cuja condição seja a garantidora de direitos perene ao longo do tempo, que ao mesmo tempo, seja reconhecedor de nossas realidades, histórias e trajetórias. Mais ética, menos compliance¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Com forte presença de pressão de mercado as terminologias do mundo gerencialista, continuam a insistir na busca, por si só, da eficácia e da eficiência prometida pelos neoliberais rentistas e concentradores de renda. Sem a pretensão de aprofundar o debate, o termo “compliance” é uma dessas terminologias muito utilizadas nos dias de hoje. De forma breve, significa a partir da instalação de um programa corporativo específico, juntar esforços sistemáticos para prevenir, detectar e responder a possíveis desvios de conduta. É a forma de proteção da integridade das instituições de desvios de condutas e das crises que são causadas por esses desvios, com “redução de riscos, aprimoramento do sistema de controles internos e combate a corrupção e a fraudes.” (Lamboy, 2018, p. 5)

Segundo Silveira, a raiz do problema está em um importante desequilíbrio – se fala muito de compliance e nada de ética. Segundo o autor duas condições são limitadoras de seu sucesso, a primeira está no fato de que as áreas de “controle criadas por esses programas ficam quase sempre desconectadas da gestão diária da alta administração. Isso faz com que essas áreas muitas vezes não possuam força política para coibir práticas questionáveis, principalmente quando são resultado de transgressões da própria alta direção” e a segunda questão, mais grave, segundo Silveira, é que os “programas de compliance têm como foco pegar as “maças podres”, isto é, as atitudes premeditadas e destruidoras de valor cometidas por pessoas mal-intencionadas. Eles pouco consideram, assim, os riscos associados a uma cultura tóxica — caracterizada por agressividade, pressão para resultados de curto prazo a qualquer custo, estresse e medo — criada pela própria instituição.”(Silveira, 2018, p. 1).

**Parte 3 – Reprodução social e dominação: atravessamentos no Suas,
possibilidades de mudanças**

Capítulo 5 – O Suas, sistema organizativo da PNAS/2004: direito do cidadão, dever do Estado, em ambiente de atravessamentos

Assistência social, na verdade, é um processo que resulta da relação entre interesses opostos: do capital, do trabalho ou entre o interesse de uma lógica da rentabilidade e o interesse da lógica das necessidades sociais dentro de uma mesma ordem social. Assim sendo, a assistência é produto de uma relação conflituosa e, portanto, não pode ser definida mecanicamente como um cálculo programático nem pode ser entendida como um ato espontâneo de lucidez ou boa vontade de quem está no poder. A assistência social para mim é aquele elemento estrutural do modo de produção capitalista que problematiza, por dentro deste modo de produção, a sua tendência para a desigualdade e para a injustiça. (Pereira, 1989, p. 41).

Compreender a criação do Suas é aceitar a herança herdada, o processo histórico. A criação da Previdência Social, ao completar 100 anos em 2023, abre, no contexto histórico, uma “cunha” para que a organização e manifestação da classe trabalhadora, sejam protagonistas no processo de exigibilidade da garantia de algum tipo de proteção social, mesmo que contributiva. Esse caminho desemboca, após as décadas de 1930 e 1940, na criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, quando a gestão da Assistência Social passa a ser conduzida pela Secretaria de Assistência Social (SAS), dentro de uma estrutura composta no campo da Seguridade Social.

Após 40 anos, com a implantação e a manutenção do MDS, que abarca uma série de políticas sociais no mesmo ministério – como a transferência de renda; o combate à fome; desenvolvimento social; e a redução do uso abusivo de álcool e de outras drogas, no âmbito da rede de acolhimento, por exemplo, enfraquece o protagonismo do debate da Política de Assistência Social, bem como o retira da centralidade no campo de jogo, configurando-se como uma forma de rebaixamento entre as demais Políticas de Seguridade Social – Saúde e Previdência.

A avaliação do Suas, enquanto estrutura no interior de outra estrutura – o estado brasileiro –, responsável pela efetivação da “primazia estatal”, precisa ser compreendida em níveis que possibilitem a identificação de atravessamentos e transversalidades. Talvez seja necessário um olhar para cada uma das diretrizes orientadoras do sistema; as estruturas que se relacionam com esse direcionamento, bem como seu comportamento operacional na chamada “ponta”, desenvolvido por diversos atores, no lócus da efetivação da cidadania.

Essas ações particulares e a existência de uma individualidade orgânica, determinada e percebida pela sociedade em que vivemos (nome próprio, por exemplo, ou pessoa jurídica), exprime ou reflete a classe como um sistema subjetivo, de estruturas interiorizadas, mas não individual, pois se forma em esquemas comuns de percepção, pensamento e ação. Esses esquemas constituem o arranjo da

objetividade da ação prática e unicidade da visão do mundo na impessoalidade e na substituição das práticas e das visões únicas.

O *habitus* mantém com o mundo social que o produz uma autêntica cumplicidade ontológica, origem de um conhecimento sem consciência, de uma intencionalidade sem intenção e de um domínio prático das regularidades do mundo que permite antecipar seu futuro, sem nem mesmo precisar colocar a questão nesses termos (Bourdieu, 2004, p. 24).

Essa interiorização na subjetividade individual que reproduz certas condições sociais objetivas dessa própria existência, com aparência racional, é a adequação das expectativas subjetivas às chances objetivas de transformação. A dinâmica social produtora da vivência de práticas cotidianas, repetidas ao longo do tempo, oportunizam ou restringem possibilidades socioeconômicas, através de facilidades ou dificuldades; da obtenção de respostas, como “sim” ou “não”; do acesso a oportunidades, ou bens; ou a negação desses, que se conformam em um conjunto de experiências que, com o tempo, se ajustam “das esperanças às chances”: segundo Bourdieu (2004, p. 23),

o *habitus*, necessidade tomada virtude, produz estratégias que, embora não sejam produto de uma aspiração. consciente de fins explicitamente colocados a partir de um conhecimento adequado das condições objetivas, nem de uma determinação mecânica de causas, mostram-se objetivamente ajustadas à situação.

Nesse sentido, alavancar o Suas em outro patamar, que admita e contribua na construção de um conceito de responsabilidade social do Estado, com uma ética própria, no caminho da garantia de direitos, nada mais é do que o despertar consciente do senso do campo de “possibilidades”, dentro de um cenário colocado como “impossível”, a partir da ação individual, num contexto socialmente coletivo e vice-versa, a “cumplicidade ontológica”, justamente considerando o seu processo histórico de luta e construção, nos momentos de avanços, estagnação e retrocessos.

Figura 10 - Implementação das políticas públicas, regras institucionais e o jogo político dela decorrentes



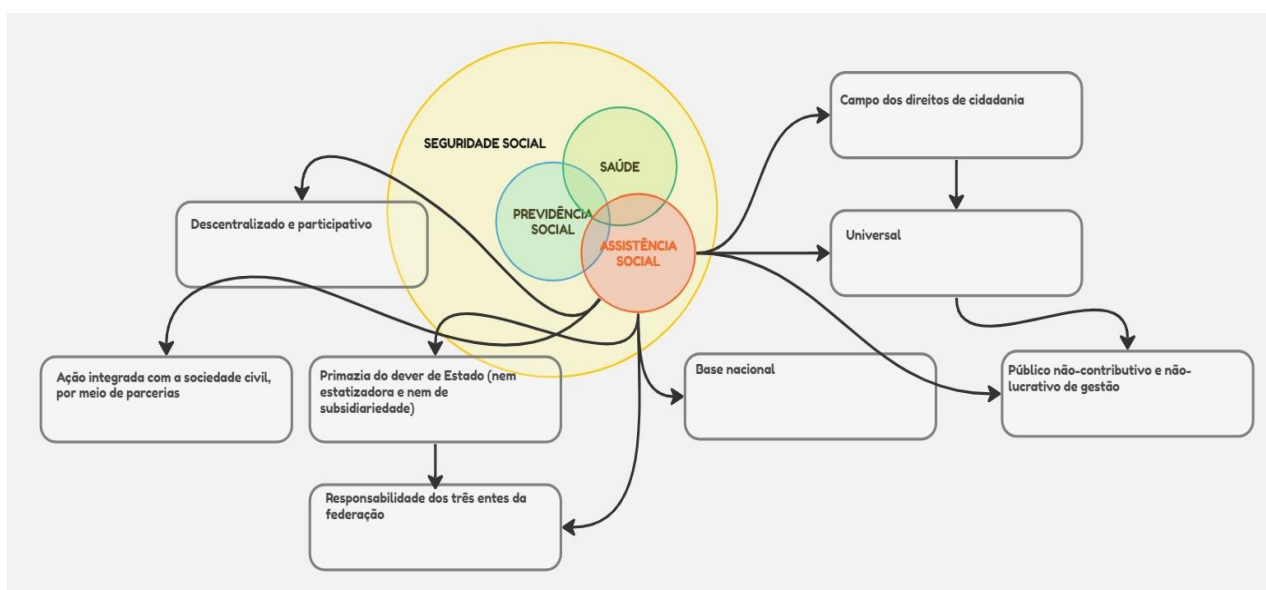
Fonte: Elaboração própria, com base em (Lotta, 2019, p. 77)

Nesse cenário, por exemplo, podemos citar, como uma questão, a edição da Lei do Suas. Antes de sua promulgação, mesmo com regulamentações do CNAS, ou do próprio MDS, não havia o reconhecimento do sistema por parte da estrutura administrativa do Governo. O Ministério do Planejamento, por exemplo, não reconhecia o sistema descentralizado e participativo, no que se

referia ao financiamento do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), sem ser por convênio único, ou até mesmo a integração dos Índices de Gestão Descentralizada (IGDs), essas questões, por exemplo, precisavam estar expressas em Lei Orgânica, caminho que foi trilhado, perseguido e conquistado, dentro de uma modelagem específica proposta.

Do ponto de vista do desenho institucional, traduzido nos documentos da regulamentação da Política de Assistência Social, esse modelo proposto possui as seguintes características: (1) de compor a Seguridade Social; (2) de ser universal; (3) tratado no campo dos direitos de cidadania; (4) de responsabilidade estatal; (5) de base nacional; (6) de responsabilidade dos três entes da federação; (7) de ser público não contributivo e não lucrativo de gestão; (8) de ação integrada com a sociedade civil, por meio de parcerias sob a primazia do dever de Estado (nem estatizadora e nem de subsidiariedade); e (9) de contar com um modelo de gestão descentralizado e participativo.

Figura 11 – Características do modelo da política de Assistência Social no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

No tocante ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD), as características da universalidade e do “não contributivo”, de certa medida, denotam um modelo de Assistência Social beveridgeano - a composição da Seguridade Social no Brasil, no entanto, possui características de um modelo residual.

5.1 Diretrizes do Suas

Portanto, com base na construção e no processo histórico da Assistência Social no Brasil, diretrizes foram apontadas. Na manutenção da perspectiva de compreensão dos conceitos admitidos no interior da política, as diretrizes nada mais são do que o “norte” das ações que deverão ser desenvolvidas para

a execução da política em si, ou seja, um conjunto de orientações, instruções e indicações que subsidiam a elaboração e o desenvolvimento de planejamentos estratégicos, planos de trabalho ou ações pontuais.

A estrutura do Suas, como apresentado pela NOB/Suas, considerando a descentralização administrativa; a primazia estatal; a participação popular; e a matricialidade familiar; claramente possui um desenho articulado e bem estruturado para a efetivação de seus objetivos, porém, o não despertar da inércia em contexto de reprodução social alienante produz atravessamentos que o inviabilizam: o funcionamento passa a ser mais importante do que a função.

Na definição dos caminhos da tese, quando da conformação do objeto da pesquisa, passamos a tratar do termo da **reprodução social**, enquanto um conjunto de condições objetivas para viver e sobreviver dentro de determinada realidade. A utilização desse conceito, caracterizado pelo processo de manutenção da dominação vigente, encontra em Pierre Bourdieu, a sua revelação teórica.

O *habitus*, exprime uma representação da ação humana, uma forma de ajustamento das disposições à posição, das esperanças às chances: *sour grapes*, as uvas verdes demais. “Sendo produto da incorporação da necessidade objetiva, o *habitus*, necessidade tomada virtude, produz estratégias que, embora não sejam produto de uma aspiração consciente de fins explicitamente colocados a partir de um conhecimento adequado das condições objetivas, nem de uma determinação mecânica de causas, mostram-se objetivamente ajustadas à situação. A ação comandada pelo “sentido do jogo” tem toda a aparência da ação racional que representaria um observador imparcial, dotado de toda informação útil e capaz de controlá-la racionalmente. E, no entanto, ela não tem a razão como princípio. Basta pensar na decisão instantânea do jogador de tênis que sobe à rede fora de tempo para compreender que ela não tem nada em comum com a construção científica que o treinador, depois de uma análise, elabora para explicá-la e para dela extrair lições comunicáveis. As condições para o cálculo racional praticamente nunca são dadas na prática: o tempo é contado, a informação é limitada.” (Bourdieu, 2004, p. 23)

O *habitus* como social inscrito no corpo, no indivíduo biológico, permite produzir a infinidade de atos de jogo que estão inscritos no jogo em estado de possibilidades e de exigências objetivas; as coações e as exigências do jogo, ainda que não estejam reunidas num código de regras, impõem-se àqueles e somente àqueles que, por terem o sentido do jogo, isto é, o senso da necessidade imanente do jogo, estão preparados para percebê-las e realizá-las. (Bourdieu, 2004, p. 82)

A formação e a manutenção do *habitus*, portanto, é fundamental no processo de reprodução social. A revelação social das especificidades dos indivíduos e das classes sociais da qual pertencem, assim como as suas características exteriorizadas e interiorizadas no convívio social, são formadas e

percebidas dentro de diversos círculos sociais, ao longo do processo histórico de formação individual. Com uma tendência de conservação, a mudança desse *habitus*, no entanto, pode vir a ser alterado, conforme se alteram as relações sociais – valores interiorizados que conduzem a conduta do indivíduo e a sua linguagem e postura corporal. Onde essas transformações ocorrem?

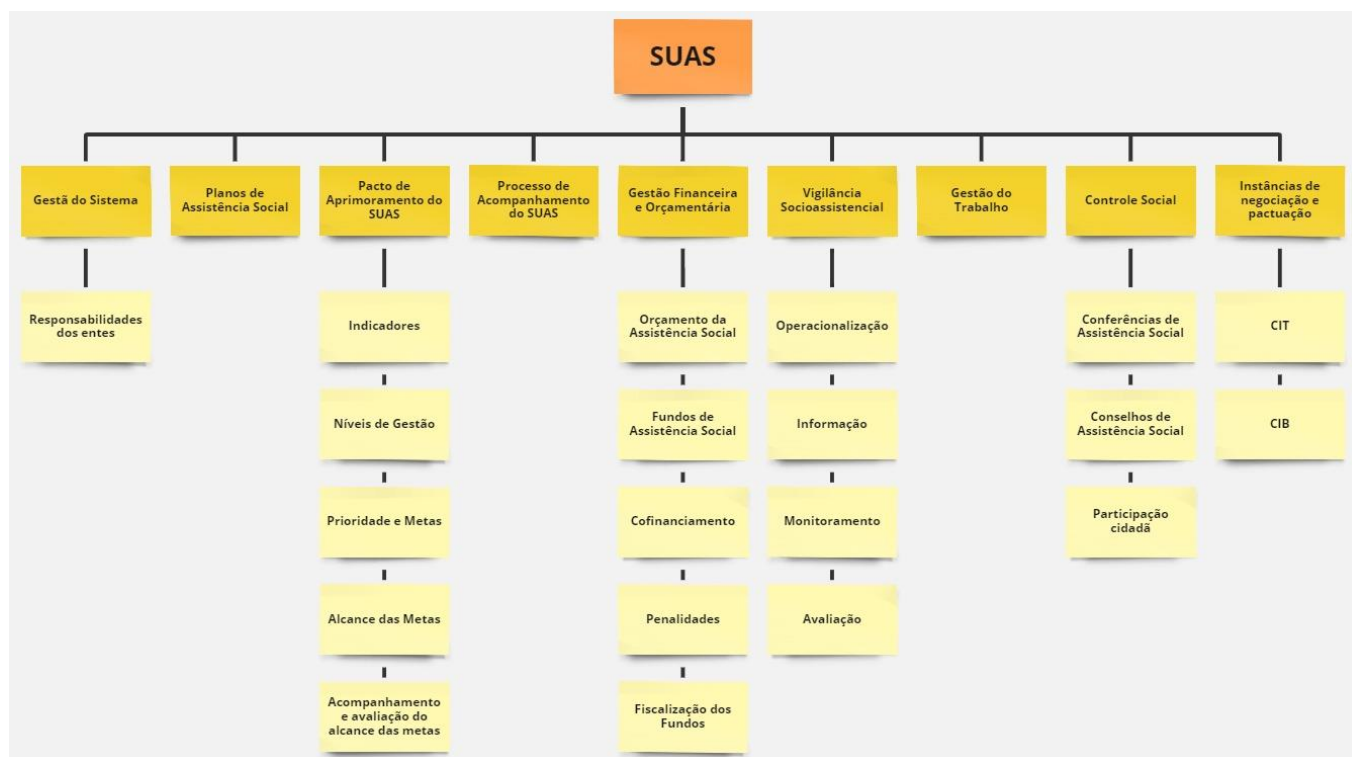
Essas práticas são desenvolvidas e aprendidas em um *campo*. A noção de campo é determinada como sendo uma estrutura marcada por indivíduos que possuem o mesmo *habitus*, cuja atuação deriva da acumulação do capital correspondente – seja econômico, cultural, político, etc. Nesse *lócus* (campo de jogo) os atores se encontram em constante processo de luta para a mudança das suas próprias posições na estrutura social, possibilitando a criação de transversalidades que conduzem as alterações dos cenários de reprodução social.

Assim sendo, a gestão das diretrizes organizativas do Suas, detalhadas na NOB-Suas 2012, com base no artigo 5º da Loas e do Item 2.2 da PNAS (Fig. 12), necessita de constante atenção em relação não só aos atores do campo de jogo, bem como das análises estratégicas das composições das forças incidentes nessa estrutura. É com base nesse movimento social, que são possibilitadas a colheita de uvas azedas que passaram do ponto, ou uvas verdes demais. No contexto das diretrizes do Suas, o campo de possibilidades de transformações, deve ser pautado como uma das grandes pilastras de sustentação da garantia dos direitos sociais não contributivos.

“...ao lado da norma expressa e explícita ou do cálculo racional, existem outros princípios geradores das práticas. Isso sobretudo nas sociedades em que há muito poucas coisas codificadas; de modo que, para saber o que as pessoas fazem, é preciso supor que elas obedecem a uma espécie de "sentido do jogo", como se diz em esporte, e, para compreender suas práticas, é preciso reconstruir o capital de esquemas informacionais que lhes permite produzir pensamentos e práticas sensatas e regadas sem a intenção de sensatez e sem uma obediência consciente a regras explicitamente colocadas como tal. Certamente, em todos os lugares existem normas, regras ou mesmo imperativos e "pré-direito", como dizia Gêmet: são os provérbios, os princípios explícitos relativos ao uso do tempo ou ao anúncio das colheitas, às preferências codificadas em matéria de casamento, aos costumes. Mas a estatística, muito útil nesse caso, mostra que só excepcionalmente as práticas se conformam à norma.” (Bourdieu, 2004, p. 96)

A ênfase nesse ponto, se dá pelo caminho inconcluso da dominação tradicional weberiana, que conta com um aparato normativo vigente, mas que ainda não foi capaz de consolidar, por si só, o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Figura 12 - Estruturação do sistema definida na NOB-Suas (2012)



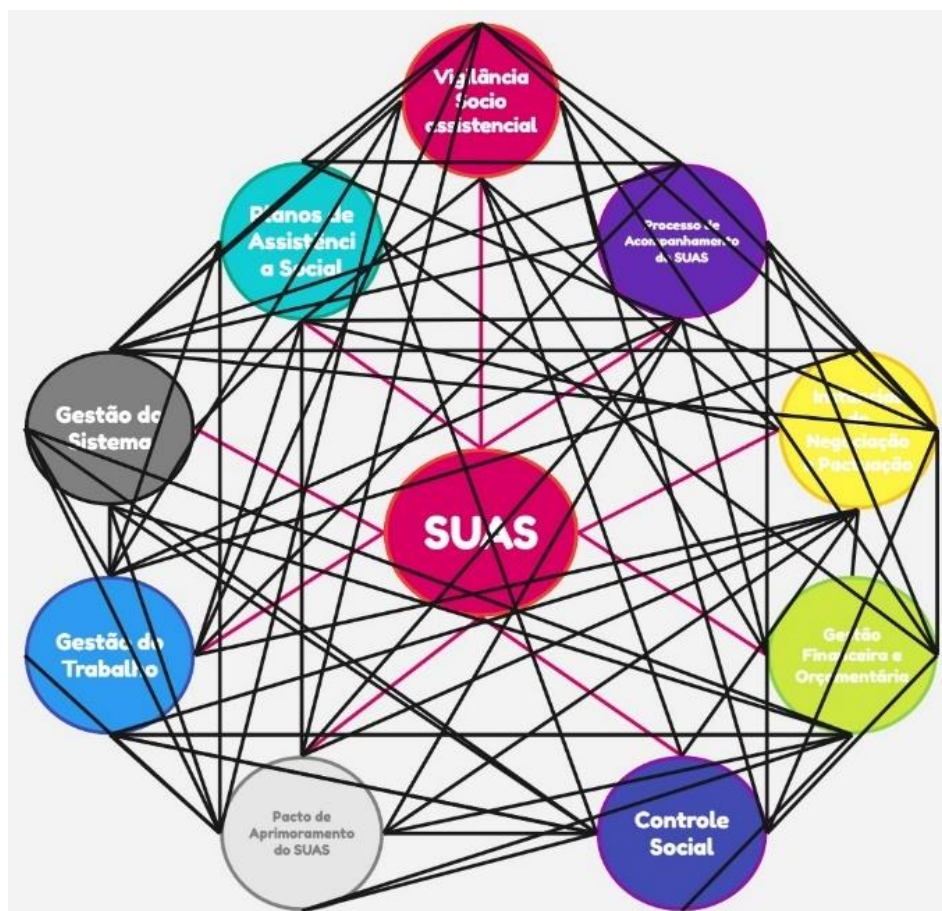
Fonte: Elaboração própria, com base na NOB-Suas/2012.

A operação entre os entes da Federação, para a efetivação de direitos sociais não contributivos, deve ser direcionada como potência dentro de todo o sistema, para a efetivação da Proteção Social, no Brasil, porém, considerando, separadamente, cada uma dessas estruturas e de que forma contribuem, mais ou menos, no campo das “possibilidades” ou “impossibilidades” para essa efetivação, compondo, numa lógica dialética, pequenas estruturas dentro da macroestrutura.

Os Planos de Assistência Social, por exemplo, necessitam se colocar como resultantes do somatório dos campos de ajustamento das disposições individuais; daquilo que se refira ao plano em si, e suas metodologias, ações e desdobramentos, mas dentro de um contexto coletivo maior, que conste em cada uma das outras estruturas: gestão; pacto de aprimoramento; vigilância; trabalho; controle social; etc. E assim sucessiva e simultaneamente, com cada uma das estruturas apresentadas, com articulação tático-estratégica e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social; na descentralização político-administrativa e no comando único das ações em cada esfera de governo; no financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios; a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; o controle social e a participação popular.

Essa estrutura ampla dá destaque a um conjunto de categorias, que, ao se complementarem, sistemática e planejadamente, dariam uma concretude potente ao Suas, evidentemente que, depois de apresentadas a definição; seus objetivos; as diretrizes; os princípios éticos e organizativos; as seguranças afiançadas; e o que deva ser a garantia da proteção socioassistencial. Essas categorias encontram-se em destaque na primeira ordem do sistema e são: a) Gestão do Sistema, baseada na cooperação entre os entes federativos, a forma de adesão ao sistema e as responsabilidades dos entes; b) Planos de Assistência Social, instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política; c) Pacto de Aprimoramento do Suas, instrumento que materializa metas e prioridades, em nível nacional, e que, em função dele, se constitui mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; c) Processo de acompanhamento do Suas para verificar o alcance das metas pactuadas e os indicadores do Suas, visando à melhoria do sistema como um todo; d) Gestões financeira e orçamentária, através do orçamento da Assistência Social e dos Fundos de Assistência Social e retratam o planejamento financeiro das funções de gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais aos/às cidadãos/ãs usuários/as, com financiamento compartilhado; e) Vigilância Socioassistencial, processo e função da política de Assistência Social, que se faz pela produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios, como, também, do tipo, volume e dos padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial; f) Gestão do Trabalho, que compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional; g) Controle Social, é uma estratégia que compõe a gestão do Suas, exercida pelas instâncias de controle social: os Conselhos, em todas as esferas dos entes da Federação, e as Conferências de Assistência Social, que deliberam sobre as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social; e h) Instâncias de Pactuação e Negociação, a CIT, composta pela representação da União, Estados e DF, no Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social (Fonseas), e Municípios, representados pelo Congemas, e a CIB, no âmbito estadual, representado pelo órgão gestor estadual da Política de Assistência Social e municípios, representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas).

Figura 13 – Gestão organizacional da estrutura do sistema definida na NOB-Suas/2012, horizontal, intersetorial e transversal



Fonte: Elaboração própria, com base na estrutura determinada na NOB-SUAS/2012

O despertar e a busca da consciência, nos possibilitará a compreensão de uma lógica funcional, para além da hierarquia tão marcada nas orientações de fordistas ou tayloristas¹⁰⁷, possibilitando espaços para formas colaborativas de atuação, diminuindo a diferença entre as estruturas do sistema (Fig. 8).

A pressão e a tensão gerencialista produzidas conduzem para a manutenção de um processo de reprodução alienantes, em que a responsabilidade do Estado, no tocante à efetivação da proteção social não contributiva, caminha na imprecisão, na negação conceitual, enfraquecendo, por conseguinte, a defesa e o protagonismo do Estado Social *versus* o Estado Fiscal.

¹⁰⁷ “A estratégia taylorista/fordista de organização do processo produtivo implicava a produção em série e em massa para o consumo massivo, uma rígida divisão de tarefas entre executores e planejadores, o trabalho parcelar fragmentado e a constituição da figura do “operário massa”. Essa base de organização do processo de trabalho, que teve a sua origem com Henry Ford na indústria automobilística, demarca o padrão industrial do pós-guerra, complementado com políticas anticíclicas levadas a efeito pelo Estado, impulsionadoras do crescimento econômico. O Estado buscava canalizar o fundo público, tanto para o financiamento do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, movido pela lógica de que, para impulsionar a produção, há que ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, capaz de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamização da economia” (Iamamoto, 2000, p. 29).

A atuação nos territórios onde se situa, universalizando a oferta de serviços, necessita do Cras instalado e em pleno funcionamento e de entradas e saídas definidas dentro do sistema. Ou seja, quando se trata da matricialidade familiar¹⁰⁸ no território, sendo o Cras a “porta de entrada” do Suas, o/a cidadão/ã usuário/a precisa ter garantido o acesso da “entrada” e contar com um processo de acompanhamento, avaliação e monitoramento para a constatação da sua “saída”. A busca pela proteção social, ofertada pelo Suas, para a “redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005, p. 90), possui algumas garantias – entradas e saídas do sistema (Quadro 5).

Quadro 5 – Seguranças sociais afiançadas no campo da proteção social

Proteção Social				
Seguranças Afiançadas	Entradas	Situação	Meio	Saídas
Segurança de acolhida (Segurança primordial da PNAS)	Oferta pública de espaços e serviços – operação em rede, com unidade de porta de entrada Opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e abrigo, próprios da vida humana em sociedade	Cidadãos/ãs usuários/as, com limitações temporárias para a autonomia da conquista dessas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental, necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade, situações de desastre ou acidentes naturais	Instalações físicas e ação profissional: Recepção Escuta profissional qualificada Informação Referência Concessão de benefícios Aquisições materiais, sociais e socioeducativas Através de acesso às ações socioeducativas, cuidados, serviços e projetos	Restauração, conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança. Com capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas

¹⁰⁸ A matricialidade sociofamiliar refere-se à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da Política de Assistência Social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009, p. 12). Segundo a PNAS/2004, essa matricialidade pode ser compreendida como sendo:

- a família o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, superando o conceito de família como unidade econômica;
- apoio familiar e garantia de acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e pessoas com deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringindo as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2005, p.90).

Proteção Social				
Seguranças Afiançadas	Entradas	Situação	Meio	Saídas
		Proteção e recuperação das situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos		
Segurança social de renda		Cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social Vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho Idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã, pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial as mulheres chefes de família e seus filhos	Concessão de bolsas-auxílios financeiros (condicionalidades) Podendo haver contrato de compromissos Concessão de benefícios continuados	Garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego
Segurança do convívio ou vivências familiar, comunitária e social	Rede continuada de serviços - núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio	Não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações Barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias que estão no campo do convívio humano	Garantia de oportunidades e ação profissional. Ações, cuidados e serviços	Reestabelecimento de vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais. Construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários); exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade

Proteção Social				
Seguranças Afiançadas	Entradas	Situação	Meio	Saídas
				É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios
Segurança do desenvolvimento das autonomias individual, familiar e social	Ações profissionais e sociais			Desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania. Conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os/as cidadãos/ãs sob contingências e vicissitudes
Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais	Famílias, seus membros e indivíduos		Auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais	

Fonte: PNAS/2004 e NOB-Suas/2012.

5.1.1 Primazia da responsabilidade do Estado

Se a primazia é o que está em primeiro lugar, o que seja mais importante, afirmamos e reafirmamos que o papel a ser desempenhado pelo Estado brasileiro é estratégico e fundamental para a garantia da proteção social não contributiva (garantidora de direitos sociais), sua afirmação enquanto política pública, a ser verificada em todo o território nacional, negando a interferência na condução da gestão da política – uma política específica, com começo, meio e fim, que possui um conceito, tendo como

destinatário de todas as ações desenvolvidas o núcleo familiar (coletivo complexo e heterogêneo, que alcança objetivamente os/as cidadãos/ãs usuários/as, dentro de um contexto territorial, com a participação de todos/as e apostando no fortalecimento e convívio democráticos.

Vale ressaltar que o conflito existente entre a proteção social contributiva e não contributiva, tem sua origem em momento do passado. Quando da comemoração dos 100 anos da Previdência Social, com a criação das CAP's, como já foi mencionado, esse cenário no Brasil, se consagra. Para que fique explicitado, o sentido de não-contributivo, está relacionado a sociedade de mercado, onde tudo que precisamos se estabelece na relação da compra e da venda de mercadorias. O não contributivo, é justamente o afastamento dessa sociedade de mercado, onde o acesso a alguma coisa está fora dessas relações, em uma situação desmercadorizada.

Professora Aldaiza Sposati, no livro “Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil”, contextualiza esse cenário, com a inserção da política de assistência social:

Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neo social-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencionalmente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. Confrontar essa maneira de ver, significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos.

Trata-se de uma forte guinada de concepção, pois, como segurança social, está sendo tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros. Portanto, trata-se de um pacto que inclui a universalidade da proteção social na seguridade social. E até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social. (Sposati *et al.*, 2009, p. 15)

Nesta lógica de raciocínio, construir um modelo social público, nacional, de proteção social não contributiva, segundo a mesma autora, exige três trânsitos fundamentais:

- de ações sociais para política pública;
- de ações isoladas para a centralidade do dever de Estado como agente executivo, agente regulador e agente de defesa de direitos;
- de reconhecimento do pobre e carente para construção da identidade social do cidadão com direito a ter direitos. (Sposati *et al.*, 2009, p. 48)

A materialização do direito garantido, no território vivido, a cada cidadão/ã usuário/a, se dá com a oferta regular e qualidade dos serviços socioassistenciais pelos Cras e Creas e pela Rede Socioassistencial, com base nas necessidades reais, considerando a incidência de desproteções sociais

que afetam aquele território, seu núcleo familiar e as pessoas que o compõem de forma diferente, seja na intensidade, pelas questões do ciclo de vida; pela responsabilidade coletiva, entre provedor e assistido, nas questões de gênero, etc. Esse caminho definido com a promulgação da CF/1988, teve sua trajetória delineada e marcada por ações de atravessamentos e transversalidades, funções e funcionamentos, com o decorrer do tempo.

O que a CF/1988, de fato, proporcionou, com esse novo patamar de civilidade e dignidade? Quando da sindemia da Covid-19, o Nepsas da PUC-SP, desenvolveu uma Nota Técnica, que retoma uma questão muito cara ao cenário de hoje, no sentido, de mais uma vez, ratificar o campo de atuação onde estamos inseridos, forçando e reforçando o entendimento de conceitos ditos e muitas vezes repetidos, sem a sua reflexão crítica, naquilo que representa a prática, que se encontra alicerçado na proteção social e na garantia dos direitos sociais - na garantia dos direitos sociais **constitucionais**.

Ocorre que o significado dessas legislações abrange os entraves dos atores no campo de jogo, com o intuito de alterar os rumos do direcionamento político-ideológico, que, de um lado, se movimentam para o alargamento do pacto de civilidade em um país continental e desprotegido socialmente, na ânsia de assistir a um estado social, garantidor de direitos sociais e, por outro, aqueles que desejam a manutenção de um Estado fiscal. Trata-se, portanto, do reconhecimento de um significado histórico de bases assentadas na justiça social e na solidariedade equitativa.

De longe, não se apresenta como proposição a mera substituição semântica, onde “Assistência Social” permaneça sendo compreendida como “caridade, assistencialismo, clientelismo, etc.” e que a incorporação de uma “política” à Assistência Social, não tenha, de forma plena, alterado a compreensão e as ações na prática garantidora de direitos sociais, da materialização da proteção social, sendo atravessada pela função de reprodução do capitalismo versus, seu funcionamento emancipador, ou como nos ensina Daniel Raventós, em seu livro “Contra la caridad: Em defensa de la renta básica”, a disseminação do filantropocapitalismo¹⁰⁹:

¹⁰⁹ Para Raventós, nessa obra, com tradução livre para o português para estudo na disciplina: Assistência Social: Política e gestão II -PEPGSSO-PUCSP em 2020-2. responsabilidade da Profa. Dra. Aldaiza Sposati, o filantropocapitalismo possui cinco características: 1) adota uma abordagem do desenvolvimento baseada em negócios e no mercado e enfatiza a medição dos resultados e impacto. Neste modelo utilitário, são os resultados que contam, na relação custos e benefícios (para si próprio), ou seja, Mais do que pessoas realmente necessitadas, as ajudas são direcionadas para aqueles de quem se espera resultados mais baratos e rápidos, com o foco mais na gestão (da doação) do que no empoderamento dos pobres; 2) O quem é quem da filantropia, revela que as fundações filantrópicas podem ter uma enorme influência no desenho da agenda política. Por detrás dessa influência está uma pretensão de legitimidade, que não é mais do que uma ideologia autocrática de meritocracia, supostamente demonstrada pelo sucesso pessoal do doador; 3) A governança é global e enfraquecida pela influência antidemocrática das grandes estruturas doadoras, que desvalorizam o papel dos órgãos públicos de decisão, bem como as estratégias de desenvolvimento a nível nacional adaptadas às necessidades locais; 4) Falta de transparência e mecanismos de controle e de

Agora o capitalismo era verdadeiramente engendrado com filantropia, e vice versa. Apesar da incompatibilidade entre os dois termos - um é aparentemente generoso e o outro claramente explorador - estão unidos, porque o capitalismo, cada vez mais impiedoso e impulsionado pela ganância, mas ainda abraçado pelos valores sociais modernos, precisa de um brilho de benignidade. Para fortuna dos mais ricos na terra, a manipulação da memória popular pode ser um instrumento poderoso. A nostalgia é de longa duração e as percepções dos nossos dias podem ser facilmente polidas com um sentimentalismo extraído de supostas glórias do passado. Assim, alguns dos piores exploradores apelam frequentemente às velhas ideias religiosas da benevolência da caridade. (Raventós, 2020, p.126)

Além disso, a convivência pacífica, de que a Política de Assistência Social possa ser tratada como simples “Assistência”, ou como uma área, o “social”, ou até um agrupamento, como o “pessoal do social”, sem que haja ponderação crítica, em relação aos conceitos ali incorporados, é de ação “desleal com o processo histórico de luta de trabalhadores, movimentos sociais, população, gestores e pesquisadores, pelo alcance do direito à proteção social”. Não podemos admitir, em nossas práticas, distorções ou “um conjunto de desvios de conteúdo, responsabilidades e recursos ao estabelecido na PNAS/2004”, que afastam o Estado no cumprimento de seu dever, e por consequência, nos aproxima da negação dos direitos e da banalização da vida (Sposati, 2020).

Da mesma forma, a compreensão do que seja o Suas, sistema criado em 2005, em resposta às demandas municipalistas apresentadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, cujos elementos constitutivos já eram apontadas no período constituinte e pós Loas. O Suas “é expressão da gestão estatal, não tem navegações pela filantropia ou pelo patriarcalismo em sua construção, ainda que não se possa afirmar que seus gestores sejam todos republicanos”.

Trata-se de um sistema estatal desde seu nascedouro. Não tem a contaminação do voluntarismo, da filantropia, de iniciativas privadas e privatistas, ou de formas conservadoras que marcaram ações ocasionais, emergenciais e subjetivas de governantes do Brasil desde os anos 30 ou pós República-velha. Por isso ele distingue a ação estatal da filantropia e das iniciativas privadas e privatistas (Sposati, 2020, p. 12).

Se a PNAS/2004 significa a demonstração pública de uma intencionalidade de construção coletiva do redesenho da Política de Assistência Social, na perspectiva de implementação do Suas, expressando “exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do sistema de proteção social brasileiro no âmbito da Seguridade Social”, e o Suas é a sua forma de organização, enquanto sistema unificado, hierarquizado, organizado em níveis de complexidade de atendimento, por meio de programas, projetos, serviços e benefícios, onde ficou a CF/1988?

responsabilização; e 5) Se trata de uma relação de poder onde os beneficiários têm pouco ou nada a dizer sobre como devem ser “ajudados”, mesmo sabendo que a ajuda é realmente danosa para eles e o seu modo de vida. É uma relação de sentido único que mantém os ricos numa situação favorável e os pobres mantêm-se humilhados, incapazes de retribuir, como gostaria a maioria dos seres humanos com autorrespeito: “A filantropia fica entusiasmada com o apelo e tolera o ativismo, mas não pode suportar uma exigência daqueles que quer salvar.”

Não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita, seria irreformável. Ela própria, com humildade e realismo, admite ser emendada, até por maioria mais acessível, dentro de 5 anos¹¹⁰. Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria. Recorde-se, alvissareiramente, que o Brasil é o quinto país a implantar o instituto moderno da seguridade, com a integração de ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, assim como a universalidade dos benefícios para os que contribuam ou não, além de beneficiar 11 milhões de aposentados, espoliados em seus proventos. (Palmas.) (Guimarães, 1988).

Na possibilidade de reformas, a CF/1988 pairou no liberalismo clássico de limitação do papel do Estado ao determinado nas “leis”, mesmo que de regulação social tardia, como já nos apresentou a professora Aldaíza Sposati.

O neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também produz certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a forma de nossa existência, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. [...]. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num

¹¹⁰ “A Constituição de 1988 determinava que o documento fosse revisto em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Esse seria o momento aguardado para o funeral do capítulo sobre a Ordem Social. Nesse contexto, a estratégia do Governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) foi a formulação de agenda de contrarreformas, na expectativa dessa revisão constitucional. Entretanto, as turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente, ao longo de 1992, e as indefinições e instabilidades presentes em 1993, acabaram inviabilizando a revisão e o funeral teve de ser adiado. Mas, ao mesmo tempo em que essa agenda era preparada, o governo deflagrava uma estratégia para desfigurar a legislação constitucional complementar.

A contrarreforma prosseguiu entre 1992-94 durante o governo do Presidente Itamar Franco. Dentre as múltiplas manobras, destaca-se a Emenda Constitucional que implantou o “Fundo Social de Emergência” (atual Desvinculação das Receitas da União – DRU), que possibilitou a captura, pela área econômica, de 20% das fontes de financiamento da política social constitucionalmente assegurada em 1988.

Durante os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ofensiva foi retomada e avançou em marcha forçada. Houve contradição entre a estratégia macroeconômica e de reforma liberal do Estado e as possibilidades de desenvolvimento e inclusão social. O governo teve êxito no combate à inflação, mas os custos sociais e econômicos foram elevados. A abertura comercial e a valorização do câmbio desequilibraram as contas externas. A “solução” era elevar a taxa de juros básicos da economia (mais de 40% ao ano durante as crises do México, Ásia e Rússia) para atrair o capital especulativo e acumular reservas cambiais. Como consequência, a dívida líquida do setor público dobrou em oito anos (de 30% para 60% do PIB, entre 1994 e 2002). A maior pressão do pagamento das despesas financeiras (em torno de 8% do PIB) limitava os investimentos e o gasto social.

A centralidade do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado exigia que o foco “nos pobres” fosse a única política social possível para o Brasil. A serventia dessa opção é limpidamente clara, pois ela, simultaneamente, atendia aos imperativos do ajuste fiscal (é barata, menos de 0,5% do PIB), aos propósitos da reforma liberal do Estado (o desmonte do Estado Social erigido em 1988) e saciava o apetite da “financeirização” pela ampliação da oferta privada de serviços sociais para os “não pobres” (aqueles que recebem mais de 1 US\$ por dia).

Esses parâmetros mais gerais influenciaram os rumos da política social entre 1995 e 2002. É com esse pano de fundo que podemos compreender a desestruturação do mercado de trabalho; a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários (instituição de regras mais severas que as praticadas nos países europeus); a captura de fontes de financiamento da política social; o descumprimento dos preceitos constitucionais na Seguridade Social; o esgarçamento pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do mercado” e, portanto, para impedir qualquer tentativa de enfrentar a concentração da propriedade, a mecanização do campo e a expulsão da mão de obra” (Fagnani, 2017, p. 5).

universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações e entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como empresa. [...]. Devemos entender, por isso, que essa razão é global, nos dois sentidos que pode ter o termo: é “mundial”, no sentido de que vale de imediato para o mundo todo; e, ademais, longe de limitar-se à esfera econômica, tende à totalização, isto é, a “fazer o mundo por seu poder de integração de todas as dimensões da existência humana. razão do mundo, mas ao mesmo tempo uma “razão-mundo” (Dardot; Laval, 2016, p.16).

Esse paradoxo, que estimula a competição entre pessoas, naturaliza a dinâmica da convivência da acumulação de riquezas com o aumento da pobreza, os desastres ambientais e as guerras entre os povos; exige, desse neoliberalismo, mecanismo anticrises, que isola o estado enquanto mais uma empresa do sistema, e decanta, de forma transformadora, a cidadania, em classe trabalhadora, posteriormente em pobres, e toda essa massa em consumidores. É o processo do debate seletivo e mitigatório, aquele que, inclusive, nos aparta das realidades sociais vividas, coisificando a vida. Camila Potyara Pereira apresenta, em sua tese de doutorado: “Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes”, três categorias teóricas que contribuem para a compreensão do desenvolvimento da proteção social no contexto capitalista. São elas: a) necessidades e preferências; b) direitos e méritos; e c) igualdade e desigualdade. A primeira categoria aborda, dentro de um contexto atual de proteção social da relação sempre controversa e imprecisa das decisões dos atores políticos em relação às necessidades *versus* a tomada de decisão sobre a sua delimitação e caracterização, definidas e vinculadas com a noção da garantia de direitos, e que caberá ao Estado a competência (sim!) da satisfação das necessidades humanas:

Central para compreensão teórica e execução prática da política social, a opção por determinada definição de necessidades também implica: a definição da natureza; do público-alvo; da modalidade de ação; do investimento; dos critérios de oferta e distribuição de bens e serviços; e do papel do Estado na tentativa de satisfazê-las. A depender da conotação do termo, a ação governamental referente à sua aplicação prática, pode se revelar insuficiente ou até mesmo desastrosa... Por conseguinte, se a conceituação de necessidades for imprecisa ou equivocada, a defesa de um Estado Social com primazia e protagonismo na garantia de direitos será enfraquecida. (PEREIRA, 2013, p.50).

Como determinado no desenvolvimento da PNAS/2004, a dignidade humana, seu trato em campo civilizatório diferenciado, tendo a garantia de direitos como estrutura delimitante dessa relação coletiva, baseia-se na oferta de serviços socioassistenciais, numa interface intimamente coletiva, não individual. A proteção social é relacional, coletiva. Princípios e diretrizes da PNAS/2004 deveriam ser a base para o desenvolvimento de Pactos de Aprimoramento do Suas; pactos de realidades.

A delimitação das necessidades, perante a exigência de preferências, numa sociedade neoliberal, onde a naturalização da ausência de recursos orçamentários é um mantra “imexível”, como nos ensinara o ex-ministro Antônio Rogerio Magri, afeta diretamente o alargamento desse marco civilizatório na

garantia dos direitos sociais, empurrando o Estado para uma situação de “refém-mercado”, com uma atuação não isonômica para com os/as cidadãos/ãs usuários/as.

Camila Pereira alerta que, nessa relação da garantia de direitos, a segunda categoria trata de “direitos e méritos”. Num campo de universalização dos direitos, o conceito de meritocracia, utilizado de forma ampla, sem criticidade de uma base conceitual, trata a questão da meritocracia como uma forma de classificação e reclassificação de uma classe desprovida do papel do Estado na garantia de seus direitos, no campo da necessidade individual, da competição:

Contudo, com a supremacia da ideologia neoliberal – que menospreza os valores supracitados – os direitos sociais vêm sendo duramente desmontados e substituídos pela lógica meritocrática; isto é, pela lógica de governar, ou de dirigir, privilegiando o esforço, a inteligência e a capacidade individual ou grupal de inovar e contribuir, diferenciadamente, para o sucesso da ordem social prevalecente. E esta ordem, por se pautar pelos princípios da hierarquia e da competição, considera estar isenta de qualquer associação a privilégios, hereditariedades e discriminações, já que cria mecanismos próprios e, supostamente neutros, de seleção de pessoas ao acesso a posições ou direitos – a despeito da procedência, trajetórias individuais e condições sociais das mesmas (Pereira, 2013, p. 56).

A elevação da condição da meritocracia, como sendo referência para análises das necessidades e da garantia dos direitos sociais, reforça as injustiças sociais, apresentando um cenário em que as condições individuais para que a competição seja feita é visivelmente desproporcional, de um lado, e, de outro lado, afasta os menos favorecidos do mérito, pois disputam entre si. Essa condição mantém o preconceito entre “merecedores e não merecedores”, em um Estado fiscal – um atravessamento na garantia dos direitos, que remonta, como já dito, as edições da “Lei dos Pobres”, na Inglaterra e desunifica o Suas, fragmenta-o e estabelece níveis de miseráveis, para o tratamento dos/as cidadãos/ãs usuários/as, que nega a redistribuição de renda, tornando a base da pirâmide uma prisão da meritocracia neoliberal. A imprecisão e o preconceito criam formas próprias de execução da PNAS/2004, afastando-nos da dignidade humana.

A ideia de igualdade e do seu contrário – desigualdade – reside no coração da proteção social capitalista; e dificilmente poderá ser analisada dissociada do que se convencionou chamar de liberdade positiva, que requer políticas públicas, por oposição à liberdade negativa que renega essas políticas. Todavia, como já assinalado, ao capitalismo não interessa extinguir a desigualdade social, pois é dela que ele se alimenta e se reproduz. Esse desinteresse faz parte da própria essência desigual do capitalismo, a qual resiste a todo e qualquer intento de humanizá-lo ou democratizá-lo. Mesmo nos períodos históricos em que a proteção social contou com o respaldo dos direitos sociais, tanto ela como estes e os demais direitos de cidadania (civis e políticos), não existiram sem tensões (Pereira, 2013, p. 60).

Nessa toada, a autora afirma que o divórcio entre as dimensões políticas e sociais da democracia, dos direitos e dos valores humanos, não apenas põe em risco as conquistas políticas, mas relega à insignificância ou ao reino da fantasia tudo o que é público, social e universal. Em sua tese, dialoga com Chauí, quando trata de “democracia e autoritarismo social”, e afirmar: “estamos acostumados a

aceitar a definição liberal da democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais¹¹¹”.

Um passo para a constatação do papel do Estado ou da percepção do estranhamento entre realidade e Política de Assistência Social, em um campo mais social ou fiscal, sempre na busca pela manutenção e o fortalecimento de conhecimento e pesquisas, que reforcem conceitos aqui já colocados, e

¹¹¹ A filósofa e professora Marilena Chauí foi uma das participantes do evento em defesa da liberdade de expressão e por uma Ley de Medios (Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina), realizado no Sindicato dos Jornalistas de São Paulo. Chauí afirma que há na prática democrática e nas ideias democráticas, uma profundidade e uma verdade muito maiores e superiores ao que o liberalismo percebe e deixa perceber. Podemos, em traços breves e gerais, caracterizar a democracia ultrapassando a simples ideia de um regime político identificado à forma do governo, tomando-a como forma geral de uma sociedade e, assim, considerá-la: 1) forma sociopolítica definida pelo princípio da isonomia (igualdade dos cidadãos perante a lei) e da isegoria (direito de todos para expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público), tendo como base a afirmação de que todos são iguais porque livres, isto é, ninguém está sob o poder de um outro porque todos obedecem às mesmas leis das quais todos são autores; 2) forma política na qual, ao contrário de todas as outras, o conflito é considerado legítimo e necessário, buscando mediações institucionais para que possa exprimir-se. A democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos. Onde uma outra dificuldade democrática nas sociedades de classes: como operar com os conflitos quando estes possuem a forma da contradição e não a da mera oposição? 3) forma sociopolítica que busca enfrentar as dificuldades acima apontadas conciliando o princípio da igualdade e da liberdade e a existência real das desigualdades, bem como o princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais introduzindo, para isso, a ideia dos direitos (econômicos, sociais, políticos e culturais). Graças aos direitos, os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo para criar novos direitos. Estes são novos não simplesmente porque não existiam anteriormente, mas porque são diferentes daqueles que existem, uma vez que fazem surgir, como cidadãos, novos sujeitos políticos que os afirmaram e os fizeram ser reconhecidos por toda a sociedade; 4) graças à ideia e à prática da criação de direitos, a democracia não define a liberdade apenas pela ausência de obstáculos externos à ação, mas a define pela autonomia, isto é, pela capacidade dos sujeitos sociais e políticos darem a si mesmos suas próprias normas e regras de ação. Passa-se, portanto, de uma definição negativa da liberdade – o não obstáculo ou o não constrangimento externo – a uma definição positiva – dar a si mesmo suas regras e normas de ação. A liberdade possibilita aos cidadãos instituir contrapoderes sociais por meio dos quais interferem diretamente no poder por meio de reivindicações e controle das ações estatais; 5) pela criação dos direitos, a democracia surge como o único regime político realmente aberto às mudanças temporais, uma vez que faz surgir o novo como parte de sua existência e, conseqüentemente, a temporalidade é constitutiva de seu modo de ser, de maneira que a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contrapoderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, pois não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva de alterar-se pela própria práxis; 6) única forma sócio-política na qual o caráter popular do poder e das lutas tende a evidenciar-se nas sociedades de classes, na medida em que os direitos só ampliam seu alcance ou só surgem como novos pela ação das classes populares contra a cristalização jurídico-política que favorece a classe dominante. Em outras palavras, a marca da democracia moderna, permitindo sua passagem de democracia liberal à democracia social, encontra-se no fato de que somente as classes populares e os excluídos (as “minorias”) reivindicam direitos e criam novos direitos; e 7) forma política na qual a distinção entre o poder e o governante é garantida não só pela presença de leis e pela divisão de várias esferas de autoridade, mas também pela existência das eleições, pois estas (contrariamente do que afirma a ciência política) não significam mera “alternância no poder”, mas assinalam que o poder está sempre vazio, que seu detentor é a sociedade e que o governante apenas o ocupa por haver recebido um mandato temporário para isto. Em outras palavras, os sujeitos políticos não são simples votantes, mas eleitores. Eleger significa não só exercer o poder, mas manifestar a origem do poder, repondo o princípio afirmado pelos romanos quando inventaram a política: eleger é “dar a alguém aquilo que se possui, porque ninguém pode dar o que não tem”, isto é, eleger é afirmar-se soberano para escolher ocupantes temporários do governo (Pragmatismo, 2012).

direcionem para a efetivação dos direitos sociais, é a forma pela qual o “comando único” é exercido e como os órgãos gestores são nominados nos municípios brasileiros.

O Censo Suas, em 2010, inaugura, de forma direta, o processo de revelação da estrutura de gestão administrativa da Política de Assistência Social, em busca da sua caracterização, após 6 anos da PNAS. Iluminar o conceito de “comando único” da Política de Assistência Social, nos leva a um patamar de exclusividade na gestão de uma política específica, e caminha na direção de apartar práticas e conceitos caritativos, clientelistas, numa aceitação subalterna em relação a qualquer outra estrutura de poder político. Essa aceitação acrítica, nos empurra, permanentemente, para as situações de urgências e emergências, caracterizando e perpetuando a desfragmentação do sistema. O comando único está diretamente ligado à questão da descentralização político-administrativa e na ocupação de territórios, como estratégia de ampliação do conhecimento das incidências de desproteções sociais nessas territorialidades. Trata-se do conhecimento da vida real, em uma articulação com as complexidades social, cultural, econômica, política, que recaem sobre os/as cidadãos/as usuários/as, no seu cotidiano, garantindo, ou não, seus direitos. Esse princípio organizativo do Suas respeita e apresenta esse protagonismo nos três níveis de gestão na Federação, numa perspectiva ética, democrática e republicana, o que impacta diretamente na forma de condução da política, inclusive nos processos de supervisão dos serviços ofertados – com qualidade, em quantidade suficiente e perene, ao longo do tempo¹¹².

Os municípios foram convidados a informar, de acordo com as suas estruturas administrativas, qual seria a caracterização do órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social – seria ela, com autonomia: uma secretaria exclusiva; uma secretaria conjunta com outra/as política/s setorial/is; ou outra estrutura pública, como fundação ou autarquia; ou um setor subordinado diretamente à chefia do Executivo, lido e compreendido, como Fundo Social de Solidariedade, ou a primeiras-damas; ou a qualquer outra secretaria. Essa informação foi solicitada até o ano de 2019, conforme se apresenta na tabelas 2 e 3 – Anexo A.

¹¹² A oferta de serviços socioassistenciais é a concretização da garantia do direito no tempo presente. Quando o Suas admite a utilização de “projetos”, se trata de preterição para o futuro, com hora e dia para acabar. As finitudes dos serviços se relacionam com o fato de não se incorporarem a garantia dos direitos. Pode haver mudanças de Governo, mas a escola não fecha, o hospital não fecha, mas e os serviços do SUAS? Não cabe aos serviços serem geridos como sendo finitos. A lógica está pautada na não ruptura do **convenimento**, mas não na garantia do direito. Nota do autor

Em 2010¹¹³, verifica-se que 71,6% (3.987 municípios) já possuíam estruturas administrativas exclusivas para a gestão da Política de Assistência Social, número que apresentou um pequeno aumento, no ano seguinte - 73,4% (4.089). No ano de 2014, com 10 anos da PNAS/2004, a quantidade de municípios com estruturas administrativas específicas para a gestão da política chegou praticamente no seu “teto”, alcançando 4.279 localidades, o equivalente a 76,8%; a variação, em 2019¹¹⁴, foi para 76,9%, com 4.286 municípios.

A tabela 3, apresenta a caracterização dos órgãos gestores por estados da federação. No ano de 2010, os estados que mais apresentaram organização administrativa de gestão foram três localizados do Nordeste brasileiro: Maranhão, com 90% (195); Piauí, com 91% (203); Paraíba, com 88% (197); e no Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul, com 86% (68); e mais o DF, que atingiu os 100%; o Pará, na Região Norte, com 88% (123 municípios); e um representante da Região Sul, o estado do Paraná, com 84% (337).

No ano seguinte, os estados nordestinos mantiveram-se, com a alternância dos estados do Centro-Oeste, apresentando Goiás, com 87% (213 municípios); Roraima, com 87% (13 municípios); e Pará (124), Pernambuco (159), Mato Grosso (121) e Bahia (357), todos com 86%. Em 2014, com 95% de municípios com alguma estrutura administrativa exclusiva para a gestão da Política de Assistência Social, aparecem dois novos estados do Norte – Amazonas (59) e Acre (21). No Nordeste, Piauí; Maranhão; Paraíba; e Bahia mantiveram-se nas primeiras posições, com 210 (94%); 196; 201; e 374 (90%) municípios, respectivamente, e a chegada de Pernambuco, com 170 municípios (92%).

Em 2019, último ano desse questionamento no Censo Suas, as alterações ocorridas, todas acima dos 90%, mantiveram representações do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Estado do Acre atingiu 95% (21 municípios); Piauí, basicamente manteve a posição de 2014 – 94% (211); Roraima, com 93% (14); Amazonas, com 92% (57); Paraíba, 91% (214); Maranhão e Bahia com 90% (196 e 376, respectivamente). Em todas essas datas, a posição do DF, com 100% em 2010, não sofreu alteração.

¹¹³ Aqui utilizamos quatro marcos de referência histórica: 2010, por se tratar do primeiro Censo Suas que inaugura o incremento das informações do sistema – entre 2007/2009, os dados se resumiram a Cras e Creas, depois disso, temos acesso a informações mais completas sobre a gestão, conselho, Centro Pop, posto de cadastramento, família acolhedora, fundo, unidade acolhimento. Além disso, em 2010 registram-se 6 anos da PNAS e 17 anos da Loas. O ano de 2011 é marco da promulgação da chamada “Lei do Suas”, e, ainda, a maioria da Loas; o ano de 2014 trata dos 10 anos da PNAS, a emancipação da Loas e 2022, que trata dos 11 anos da Lei do Suas, 18 anos da PNAS, 29 anos da Loas e o ano da interrupção de um período de profundo atravessamento ao sistema.

¹¹⁴ A utilização da referência de 2019 se dá pelo fato de não termos as informações disponibilizadas para o ano de 2022, no sentido de apurar se de um período a outro houve alterações significativas. Além disso, no ano de 2019, em relação à gestão exclusiva ou não, da gestão da Política de Assistência Social, saiu a resposta (alternativa) se a gestão era de um “Setor subordinado a outra secretaria”, sendo substituída por “Setor/Coordenadoria/Assessoria subordinado diretamente ao Gabinete do(a) Prefeito(a)”

Do outro lado da tabela, nas sétimas posições inferiores, a maioria dos estados alternou suas posições, mas marcou presença em todas as datas dos marcos históricos trabalhados – Rio Grande do Sul e Santa Catarina, representando a Região Sul; Rio de Janeiro, o Sudeste, e o Rio Grande do Norte e Ceará, a região Nordeste. Em 2010, Rio Grande do Sul e Santa Catarina tinham os menores números com 40% (199) e 44% (129) municípios respectivamente. Na casa dos 60%, segue o Rio Grande do Norte, com 62% (103); Tocantins, 66% (92); e Ceará, com 66%; Roraima, com 67% (10); e Rio de Janeiro, com 68% (63).

Os estados sulistas, em 2011, mantiveram os menores índices; o Rio Grande do Sul, apresentando 42% (207 municípios) e, Santa Catarina, 49% (145 municípios), seguido de dois estados da Região Norte: Ceará, com 54% (99) e o Rio Grande do Norte 62% (104); seguido do Rio de Janeiro, 63% (58); Tocantins, com 68% (95); e na melhor posição, dentre as últimas, o estado do Amapá, com 69% (11 municípios), representando 69% do total de localidades que possuíam estrutura administrativa exclusiva para a gestão da Política de Assistência Social.

Em 2014, o Rio Grande do Sul alcançava o patamar de 46% (227 municípios), único estado ainda na casa dos 40%; o Ceará 50% (92); Rio Grande do Norte, 56% (93); Santa Catarina, 57% (169); Tocantins, 61% (85); Rio de Janeiro, 64% (59) e o Amapá, 69% (11). E, no último marco histórico (2019), surgiram os estados do Rio Grande do Sul, com 48% (239), o Rio Grande do Norte, com 49% (81); Ceará, com 53% (97); Santa Catarina, com 54% (160); Rio de Janeiro, com 55% (51); Amapá, com 63% (10); e o Espírito Santo, equivalente a 69% (54 municípios).

Verificou-se que o teto, em relação a esse tema, ao longo dos anos, se consolidou em 77%, em todos os municípios brasileiros, o que significa que 23% (1.284 localidades), ainda não possuem estrutura administrativa exclusiva para a gestão da política. O melhor desempenho fica para as Regiões Centro-Oeste e Nordeste, com índices maiores do que 80%, seguidas das regiões Norte e Sudeste, na faixa de quase 80%, e a última região, a Sul, com uma média de 60%.

A variação do comando único, nos estados, apresenta-se em maior diversidade. No ano de 2019, oito estados se apresentavam com a indicação de órgão gestor exclusivo da Política de Assistência Social, entre 90% e 100%; dentre os quais, um na região Centro-Oeste, 25% (DF); três na região Norte, 43% (AC, RR e AM) e quatro na Região Nordeste, em 44% dos estados (PI, PB, MA e BA).

Nesse primeiro *ranking* (30% dos estados), não se observam representações das Regiões Sul e Sudeste. Na faixa entre 70% e 80%, no ano de 2019, encontram-se três estados da região Centro-

Oeste (MT, GO, MS); três da Região Norte (PA, RO, TO); três da Região Nordeste (PE, AL, SE); dois da Região Sudeste (MG e SP); e um da Região Sul (PR).

Entre 70% e 60%, do Espírito Santo e Amapá; e, abaixo de 60%, do Rio de Janeiro, da Região Sudeste; Ceará e Rio Grande do Norte, do Nordeste; e Santa Catarina e Rio Grande do Sul, da Região Sul. Quando do questionamento do conteúdo da Lei do Suas, no ano de 2019, sobre a “especificação do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social”, das 2.730 respostas (49% do total de municípios), em 80%, afirmavam constar essa especificação; número aproximado das Regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Esses dados serão apresentados quando tratarmos da estruturação do Suas nos municípios.

A variação, em praticamente 10 anos, saiu de 3.987 municípios para 4.286, com um acréscimo de 299 localidades, e praticamente $\frac{1}{4}$ dos municípios brasileiros sem comando único da Assistência Social.

Entre a efetivação da primazia estatal, a terceirização da oferta de serviços socioassistenciais, com base na relação de conveniamentos, e em muitos casos, com uma forte presença institucional de OSC, ligadas às religiões, verifica-se, sobretudo após a década de 90, o discurso amplamente difundido da inserção do Estado brasileiro em um outro patamar de gestão, fruto do gerencialismo¹¹⁵, que esbarra nas condições objetivas de funcionamento do Suas (relações entre trabalhadores, OSC, cidadãos/usuários – conflito permanente entre o Estado, o Mercado e a Sociedade). Neste contexto, as três relações de dominação legítimas trazidas por Weber, encontram-se imbricadas no desenvolvimento da sua gestão. Ora, a dominação legal, apresenta a legislação e os contratos vigentes; ora as relações entre senhores e súditos, onde a tradição é quem decide os rumos da política, abre caminho para a dominação tradicional; e por fim, as vocações pessoais, e os relacionamentos entre

¹¹⁵ Em artigo do Jornal a Folha de São Paulo, de 24 de janeiro de 1990, a notícia era sobre a visita de Collor de Melo à empresários norte-americanos, reafirmando sua posição contrária ao que chamou de “gigantismo estatal” e “contra qualquer controle na economia e contra o capitalismo primitivo e ignorante que vigora no Brasil” - O presidente eleito, Fernando Collor, foi recebido com otimismo por banqueiros e empresários americanos em Nova York. A receita para o sucesso collorido foi uma posição enérgica de combate à inflação, um violento ataque ao gigantismo estatal, uma postura favorável ao investimento estrangeiro no Brasil e uma retórica moderada em relação à dívida externa. Na reunião da manhã, o presidente eleito foi falar com Marc Goldberg, presidente para a América Latina da Philip Morris, sobre a filosofia de seu governo. Disse que é “contra qualquer controle na economia e contra o capitalismo primitivo e ignorante que vigora no Brasil”. (Do enviado especial a Nova York, 1990)

Já o ex-ministro do MARE no governo FHC, Bresser-Pereira, em artigo para o mesmo periódico, datado de 19/09/2004, trata de um cenário onde liberalizante, nos anos 90 - “Nos anos 90, depois do relativo equacionamento da crise da dívida externa, a estratégia de desenvolvimento da ortodoxia convencional assumiu caráter mais radical. Buscava-se agora, com uma “segunda geração de reformas”, a eliminação dos instrumentos do Estado nacional de proteção do capital e do trabalho nacionais. A liberalização deveria ser “aprofundada” em todos os campos e, principalmente, por meio da abertura da conta-capital, com a eliminação de qualquer controle cambial.” (Bresser-Pereira, 2004)

líderes e apóstolos, revelam, a dominação carismática. Há de se analisar as relações entre o padre, dentro de uma estrutura; o feiticeiro, autentico portador de uma tradição e reconhecido como tal; e o profeta, autoridade pessoal, legitimada pelas revelações proferidas, que ele mesmo divulga.

Em 2019, primeiro ano do Governo de Jair Bolsonaro, ainda havia, na divulgação das informações dos municípios, através do Censo Suas, a caracterização do órgão gestor. Já em 2020, ano da sindemia da Covid-19, o papel do órgão gestor da Assistência Social, não passou a ser mais objeto de levantamento de informações, por parte do Censo Suas. O que nos parece indicar o desmonte iniciado no Governo Temer (2016-2018), sobretudo com a edição da PEC da Morte, que trouxe impactos para a gestão e para a Política de Assistência Social, em dimensões diversificadas: na política - o retorno de estigmas relacionados à formação do Estado brasileiro, como assistencialismo, patrimonialismo, mandonismo e o clientelismo; na gestão - a fragmentação da oferta, com a edição de programas desvinculados do sistema, o que retorna com força total, como é exemplo do Programa Criança Feliz, bastante representativo para a compreensão dessa lógica.

A fragmentação no trato da urgência e emergência, afasta a compreensão cidadã daquilo que deva ser o direito social garantido ao longo do tempo, desobrigando o Estado de seu papel e sua responsabilidade, em face das demandas “inexistentes”, atuando somente no “pontual”; liberando parte de sua estrutura e orçamento para a satisfação das pressões do mercado.

Como afirma Dardot e Laval (2016, p. 34), “o neoliberalismo é precisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade”.

O neoliberalismo, não é o herdeiro do primeiro liberalismo, assim como não é seu extravio nem sua traição. O neoliberalismo não retoma a questão dos limites do governo do ponto em que ficou. O neoliberalismo não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), mas, sim, como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens, como o do governo em si. Considerado uma *racionalidade* governamental, e não uma doutrina mais ou menos heteróclita, o neoliberalismo é precisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade. É essa coerência prática e normativa, mais do que a das fontes históricas e das teorias de referência, que fundamenta nosso argumento. Esse último, esclarecendo a forma como se impõe e funciona em todos os níveis um certo sistema de normas, não tem outro objetivo além de contribuir para a renovação do pensamento crítico e a reinvenção das formas de luta (grifo original).

A retomada da construção desse caminho, para a proteção social brasileira, normatiza a fragmentação e desorienta todo o Pacto Federativo, e as responsabilidades dos entes, de um lado, mas, com a utilização da mesma racionalidade, coerências prática e normativa, abre-se o campo de possibilidades

de transversalidades, de transformações sociais, com base no pensamento crítico e na impressão de alguma forma de luta.

Mesmo que, com praticamente 77% dos municípios com gestão exclusiva da Política de Assistência Social, o sistema necessita caminhar para a realização de um “pacto de aprimoramento do Suas da realidade”, ou seja, desde 2004, pouca alteração se verifica nessa questão. Essas informações afirmam, primeiramente, uma fragilidade na descentralização administrativa, em relação ao próprio sistema em si, e no desenvolvimento das obrigações dos entes da Federação, em relação ao aprimoramento do Suas.

Se, em 2010, ainda havia 28% (1.583 municípios sem gestão exclusiva do Suas, a verificação de sua queda, em 2019 (23%), ainda demonstra a existência de **formas e formas de atuação** na gestão do Suas. Nesse campo, embora com adesão ao Suas, não se verifica aderência ao sistema. Por outro parte, a não identificação da gestão da Política de Assistência Social significa uma fragilidade em sua materialização dentro da burocracia do Estado, que, por sua vez, dilui e fragmenta seus planejamentos orçamentários e operacionais.

[...] se, para resistir, não tenho outro recurso a não ser reivindicar aquilo em nome do que eu sou dominado, isso é resistência? Segunda questão: quando, ao contrário, os dominados se esforçam por perder aquilo que os marca como "vulgares" e por se apropriar daquilo em relação a que eles aparecem como vulgares (por exemplo, na França, o sotaque parisiense), isso é submissão? Acho que essa é uma contradição insolúvel: é uma contradição que está inscrita na própria lógica da dominação simbólica, mas as pessoas que falam de "cultura popular" não querem admiti-la. A resistência pode ser alienante e a submissão pode ser libertadora. Tal é o paradoxo dos dominados, e não há escapatória. De fato, é mais complicado ainda, mas creio que isso já é suficiente para embaralhar um pouco as categorias simples, em particular a oposição entre resistência e submissão, com as quais se costuma pensar essas questões. A resistência situa-se em terrenos muito diferentes do terreno da cultura em sentido estrito - onde ela nunca é obra dos mais despossuídos, o que testemunham todas as formas de "contracultura", que, como eu poderia mostrar, supõem sempre um determinado capital cultural. E ela adquire as formas mais inesperadas, a ponto de permanecer quase invisível para um olho cultivado (Bourdieu, 2004, p.187, grifo original).

O processo do despertar da consciência desenvolve-se no dia a dia dos/as cidadãos/ãs usuários/as; de governantes e agentes técnico-políticos. Nesse ambiente complexo e heterogêneo, reproduzem-se as relações alienantes, mas possibilitam as construções de experiências emancipadoras.

Ao tratar do Suas, nos referimos aos níveis de dependência da construção de negociações e busca pelo consenso e de que forma se darão os sistemas de “adesão”. Nesse caso, uma das primeiras ações, nesse sentido, foi a exigibilidade de os municípios terem um Conselho, um Plano Municipal de Assistência Social e um Fundo Municipal de Assistência Social, especificados mais à frente. Nos 19 anos que separam a Loas e a Lei do Suas, assistimos a um processo gradual – porém lento, se

considerada a necessidade de mudanças culturais e práticas no sistema nacional, que afetou a consolidação e a definição daquilo que cabia como responsabilidades aos entes federativos, visto que somente a edição da regra não seria suficiente para a adesão ao sistema e ao desenvolvimento e fortalecimento do “comando único”. Muitas vezes, verifica-se a adesão, mas não a aderência.

Todo esforço se concentrou em estabelecer um arranjo institucional federativo como forma de imprimir legalidade, organicidade, sustentabilidade e representatividade na estruturação da política de assistência social sob a ótica de direito reclamável. Tal decisão esteve calcada fortemente na capacidade indutiva do governo federal em desencadear a adesão dos entes federativos ao Suas, e de viabilizar a difusão e capilaridade dos equipamentos e prestações públicas da política de assistência social em todo o território nacional em curto espaço de tempo, ou seja, em menos de uma década, quando em 2012 a totalidade dos 5.570 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal já haviam pactuado a assimilação do sistema. (Mello *et al.*, 2020, p.221)

De acordo com as características dos municípios, a configuração política de suas estruturas de governo e atuação dos atores no campo de jogo definem, em certa medida, a formatação do lugar e grau de importância das áreas temáticas da gestão, com maior grau de aderência, ou não, em relação ao Suas, enquanto sistema protetivo. As decisões tomadas em níveis distintos, política e geograficamente, podem, ou não, ser revistas com o passar do tempo, quando da alternância dos governos e as mudanças de seus programas de 4 anos.

Em se tratando da gestão da Política de Assistência Social e do Suas, parte reduzida, mas significativa dos municípios brasileiros, dividem a gestão com outras áreas do governo¹¹⁶. E outra parcela subordina a gestão do Suas a outras áreas de atuação, ou até mesmo ao chefe do Poder Executivo. Em 2004, 18% dos municípios (991) ainda tinham a gestão compartilhada com outras secretarias de Governo, número que subiu para 19,7% (1.095), com os dados do Censo 2019.

A subordinação de áreas, em 2004, indicava 9,2% (510) municípios nessa situação, número que caiu para 1,9% (108), no ano de 2019. Os municípios que dividiam a gestão chegavam a 1.095; 108 utilizavam o processo de subordinação de área; 81 não haviam respondido ao Censo, totalizando 23% (1.284 municípios).

Embora, no ano de 2010, 17,8% (991) dos municípios brasileiros possuíam gestão compartilhada; esse valor, em 2019, subiu para 19,7% (1095). Contribuíram para esse cenário as Regiões Sul,

¹¹⁶ A nomenclatura dos órgãos gestores do Suas ainda carregam resquícios de um passado que não dialoga com o novo patamar de civilidade construída pela CF/1988, Loas e Suas. Deparamo-nos com “ação social”, “combate à pobreza” ou “a fome” ou “desigualdades sociais”, “família”, “prevenção da violência”, “valorização social”, “bem-estar”, “promoção social” e do “desenvolvimento social”, dentre outras. Além disso, a gestão do Suas está inserida em diversas áreas de atuação, sem a definição de uma linha técnica política de orientação para os municípios, que vai desde a Secretaria de Saúde, passando por Vigilância Sanitária e Saneamento Básico, Cultura, Direitos Humanos, Trabalho, Habitação e Desenvolvimento Econômico.

Nordeste e Sudeste, que passaram de 27,3% (325); 15,8% (284); e 13% (217), para 34% (400); 18% (329); e 14% (237) municípios, respectivamente.

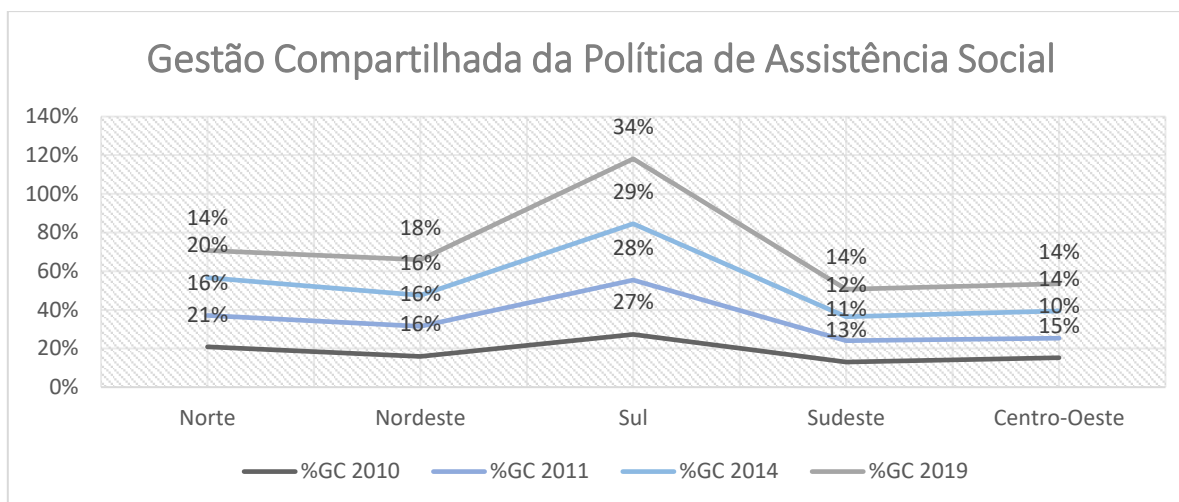
As Regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram queda, nesses valores. No caso das gestões subordinadas, número saiu de 9,2% (510) para 1,9% (108). A Política de Assistência Social, nesse período, perdeu espaço institucional, técnico e político, na condução de ações, serviços e programas, ao compartilharem a gestão. Lembrando que gestão compartilhada não deve ser tratada como sinônimo de intersetorialidade e transversalidade.

A Região Sul, nesse período, teve a gestão compartilhada ampliada em sete pontos percentuais, saindo de 27%, no ano de 2010, para 34%, em 2019. A Região Sudeste amplia em um ponto percentual; a Nordeste, amplia dois pontos percentuais, de 16% para 18%; a Região Centro-Oeste diminui um ponto, pois sai de 15% para 14%; e a Região Norte é a que mais diminui a gestão compartilhada, resultando em sete pontos, ao sair de 21%, nesse quesito, para 14%. Vide tabelas 4 e 5 – Anexo A.

Os percentuais pertinentes às gestões compartilhadas e à subordinação relacionam-se com o total de municípios em cada uma das regiões brasileiras. A Região Nordeste possui o maior número – 1.794; seguida da Região Sudeste, com 1.668; da Sul, com 1.191; da Centro-Oeste, com 467; e da Região Norte, composta de 450 municípios.

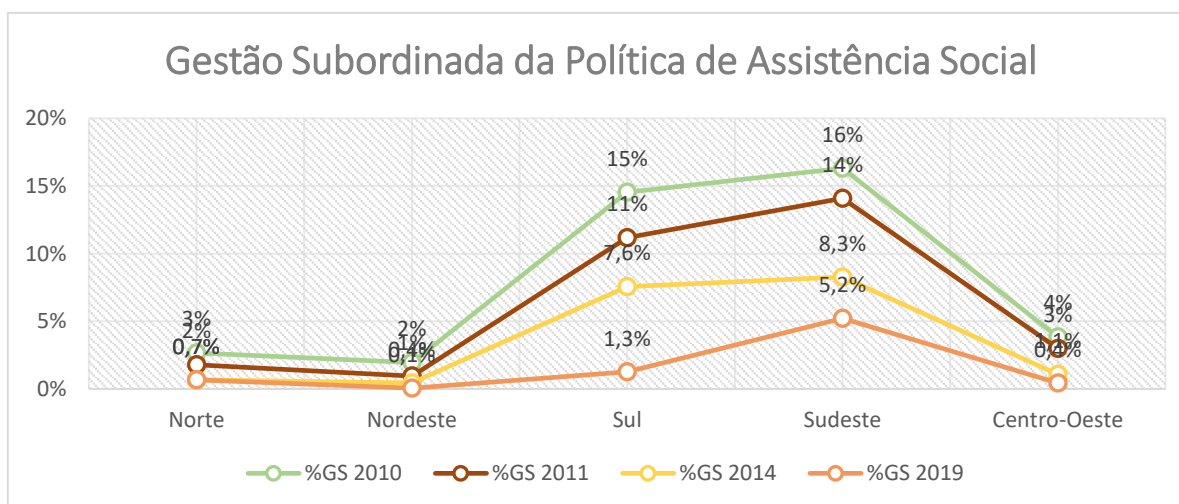
Em 2019, praticamente 20% dos municípios brasileiros ainda mantinham a gestão compartilhada em suas estruturas administrativas, e 2% (108 municípios) a gestão subordinada a um setor/coordenadoria/assessoria diretamente ligado/as ao Gabinete do/a Prefeito/a. No total, 22% (1.203 municípios), ainda se encontram nessa situação, em desacordo com as Diretrizes da Loas e as responsabilidades dos entes da Federação, definidas na NOB-Suas/2012¹¹⁷. No gráfico 1, apresenta-se a evolução da gestão compartilhada, especificamente, nas regiões brasileiras, nos anos de 2010; 2011; 2014; e 2019.

¹¹⁷ Uma das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) é a descentralização político-administrativa, dividida em dois grandes eixos: a coordenação geral e a definição das normas gerais à esfera federal e aos entes estaduais e municipais, a coordenação e execução dos programas, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, “garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais” (Brasil, 2016, p. 32). A NOB-Suas/2012, em sua Seção I, Artigo 12, estabelece como responsabilidades comuns aos três entes da federação, em acordo com a diretriz acima mencionada, “garantir o comando único das ações do Suas pelo órgão gestor da política de assistência social” (MDS, 2012, p.20)

Gráfico 1 – Evolução da gestão compartilhada nas regiões brasileiras, entre 2010 e 2019

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

O gráfico 2, por sua vez, apresenta a evolução da gestão subordinada, nas regiões brasileiras, nos anos de 2010, 2011, 2014 e 2019.

Gráfico 2 - Evolução da gestão subordinada nas regiões brasileiras, entre 2010 e 2019

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

A busca pela uniformidade da gestão do Suas, nas regiões brasileiras e em seus respectivos estados, referindo-se a um sistema descentralizado, político e administrativamente, dentro de um contexto federativo municipalista, visa, em primeiro lugar, ao redimensionamento da posição de excelência enquanto sistema único da Política de Assistência Social. É de fundamental importância a compreensão sistêmica da organização da gestão da PNAS/2004, em conformidade com a Loas. Outra questão é que essa constante defesa e a busca intransigente para a sua efetivação, esbarra no reconhecimento e na uniformidade da gestão do Suas em todos os Cras e Creas espalhados pelo Brasil.

O **único** precisa ser efetivado e compreendido como “**único**”. O fato de o pacto federativo dar condições para que as decisões possam ser tomadas entre os entes da federação, e que as pactuações, para a gestão da política, sejam negociadas em fóruns específicos, essa dimensão também foi assegurada pela CF/1988, quando da elevação dos municípios à condição de ente federado. Ocorre que, na outra face da moeda, os espaços institucionais para a gestão e o fortalecimento do Suas, em cada um dos entes federados, necessita de uma melhor articulação, do apoio técnico-operacional, e financiamento, para as questões de cooperação, coordenação e integração entre si, para obter um conjunto sistêmico harmonioso.

Esses espaços institucionais de pactuação carecem de compreensão da política e do protagonismo de atores fortalecidos politicamente para o desenvolvimento dessa representação em cada um dos territórios brasileiros. O balanceamento entre a centralização das decisões na esfera central – que trouxe alguns benefícios, sobretudo no que se refere à diminuição das disparidades regionais relacionadas ao acesso das políticas ofertadas, e a reorganização do pacto federativo, com ampliação da autonomia para os entes municipais, carece de pauta específica, uma vez que o nível de detalhamento dos papéis dos municípios em relação ao Suas¹¹⁸, foi sendo feito ao longo do processo histórico, com a edição das NOBs, da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – o que permitiu padronizar o cofinanciamento pactuado pela CIT; pela própria PNAS/2004, acúmulo consolidado com a edição da Lei do Suas (Lei n. 12.435/2011).

Quadro 6 – Coordenação Federativa e principais normativos da política de assistência social

Itens	Década de 1930	1988 a 2003	2004 a 2016 (Suas)
Coordenação federativa e responsabilidades dos três níveis de governo	- Ações fragmentadas, subvencionadas por órgão federal e implementadas majoritariamente por entidades filantrópicas - Ações estaduais e municipais na área de assistência social eram residuais e independentes das ações das entidades subvencionadas diretamente pela LBA	- CF/1988 prevê a responsabilidade pública na oferta da política e a descentralização político-administrativa para sua implementação - A publicação da Loas, extinção da LBA e publicação das NOB's avançam na especificação da competência de cada nível de governo, mas a implementação foi parcial	- Avanços significativos na construção da identidade da política; definição das competências dos entes federativos, (tendo a União como formuladora, regulamentadora e financiadora; municípios como executores; e estados com papel indefinido - entre coordenação regional e execução residual da política)

¹¹⁸ “A Constituição de 1988 é um marco ao afirmar um projeto político e social a ser assegurado por um Estado Social. Estabelece uma ordem republicana e democrática que deve ser garantida pelo Estado; afirma o combate às desigualdades das mais diversas ordens, sobretudo a econômica, para a promoção da justiça social e defesa irrestrita da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais. A Carta estabelece o Estado Democrático de Direito e a república como união indissolúvel dos entes federativos, incluindo os municípios, o que exige uma determinada lógica de gestão pública.” (Souza, Edsonia Jadmá Marcelino de, 2017, p. 17)

			- Criação e consolidação de espaços e ferramentas de coordenação federativa - Papel dos governos estaduais permanece residual e discricionário
Principais normativos	- Criação da LBA, sob a forma de associação civil (Decreto-Lei 4.830/1942) - LBA é transformada em Fundação (Decreto-Lei 593/1969)	- CF/1988 - Loas (1993) - Extinção da LBA (Medida Provisória 813/1995) - NOB 1 (1997) - NOB 2 (1998)	- PNAS (2004) - NOB-Suas (2005) - Alteração da Loas – Lei 12.435/2011 - NOB-Suas (2012)

Fonte: Ximenes (2018, p. 41).

Assistimos, no último período, a um profundo ataque ao sistema protetivo brasileiro, assim como a muitos atravessamentos. Na obra “Serviço Social, Economia Política e Marxismo” (Prates; Reis; Andrade, 2021); e no artigo de Tiago Martinelli e Berenice Rojas Couto, “O Desmonte do Sistema Protetivo Brasileiro: assistência social em xeque” (Prates; Reis; Andrade, 2021 *apud* Martinelli, Couto, p. 197), relatam o forte impacto da PEC da Morte (EC/95)¹¹⁹ na perspectiva das projeções necessárias para ampliação da oferta de serviços no campo das políticas sociais, além da apresentação de forte recuo no financiamento, na fragmentação propositada do sistema, no engrandecimento da participação voluntária e na mudança de narrativa, onde a meritocracia passa ter papel central no discurso oficial do Governo, aliada a “críticas, a políticas universais, e a pauta da focalização e do estabelecimento de critérios excludentes para garantir o acesso são recorrentes nas propostas do governo” (Prates; Reis; Andrade, 2021, p. 202)

O estado fiscal baila com o conservadorismo fascista, que impossibilita o debate e a exigibilidade do Estado constitucional. O caminho percorrido por Temer e seu grupo político, tendo Eduardo Cunha – presidente da Câmara dos Deputados, como seu ponta de lança, viabilizou o Golpe Parlamentar contra Dilma Rousseff, em 2016. Sem nos atermos a esse processo, mas como ilustrativa do cenário vivido *ex ante* ao golpe contra a democracia brasileira, em conversas gravadas pela Operação Lava Jato¹²⁰, o ex-senador Romero Jucá, que veio a ser ministro de Planejamento do Governo Temer,

¹¹⁹ Sabido é que a Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, popularmente nominada de “PEC da Morte”, após sua tramitação na Câmara e no Senado, alterou a CF/1988 para instituir o Novo Regime Fiscal definindo que os gastos federais – excluídos os juros da dívida pública – seriam congelados por vinte anos, tendo como base o efetivo gasto em 2016. Pressões orçamentárias e mudanças de rumo na condução da Política de Assistência Social já eram sentidas desde o final do primeiro mandato da Presidenta Dilma.

¹²⁰ Segundo Jesse de Souza, em sua obra “A Elite do Atraso: da Escravidão à Lava Jato”, afirma ser essa operação a “perspectiva de se acabar com o sonho dos Brics e dos brasileiros que aspiram a um país próspero para a maioria. Os americanos são os defensores de um *status quo* mundial onde o Brasil e a América Latina só entram como fornecedores de matéria-prima, sem acesso ao progresso industrial e à tecnologia de ponta.

afirmava o desejo de levar a cabo práticas nada republicanas, ao propor a “delimitação das ações” investigativas:

- Conversei ontem com uns ministros do Supremo. Os caras dizem ‘ó, só tem condições de... sem ela [Dilma]. Enquanto ela estiver ali, a imprensa, os caras querem tirar ela, essa porra não vai parar nunca’.

Em outro trecho, sugere que um acordo nacional, ou pacto, para “delimitar” a Lava Jato com participação do Supremo.

- Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel [Temer]... É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional, sugere Machado.

- Com o Supremo, com tudo, afirma Jucá.

- Com tudo, aí parava tudo, anuncia Machado¹²¹.

- É delimitava onde está, pronto, afirma o senador peemedebista. (El País, 2016).

Interesses patrimonialistas escalam seus atores para o campo de jogo: reagrupa-se o “patronato político brasileiro”, como nos ensina Faoro, em sua obra *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*¹²², inseridos no firme propósito de se apossarem dos negócios públicos, com forte viés fiscal, de um Estado negador de direitos sociais constitucionais. O mote para essa transição deveria ser “uma ponte para o futuro”, documento lançado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 2015, pavimentando o caminho que seria trilhado pelo Governo de Jair Bolsonaro, para a criação de estruturas não republicanas para o sistema de proteção social, assumindo, a partir de então, forte conduta de desproteção social, tendo como narrativa oficial a responsabilização da crise fiscal em decorrência do fortalecimento das políticas sociais conquistadas na CF/1988¹²³: uma concepção e movimentação da ação estatal numa diretriz negacionista do direito social.

A tecnologia para a Usina de Volta Redonda, por exemplo, antes sempre recusada pelos EUA, teve que ser conseguida como contrapartida da entrada do Brasil na Segunda Guerra.” (Souza, 2017, p. 123)

“A operação Lava Jato foi desde seu começo uma caça aos petistas e a seu líder maior, como forma de garantir e assegurar a mesma distância social em relação aos pobres que não os torne tão ameaçadores como eles haviam se tornado com Lula. O maior perigo representado pelos pobres foi quando eles começaram a poder entrar para a universidade pública, reduto dos privilégios da classe média, pois durante a administração do PT aumentou de 3 para 8 milhões o número de matriculados” (Souza, 2017, p. 104; 123).

¹²¹ Sergio Machado, ex-presidente da Transpetro, subsidiária da Petrobras. (Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/24/politica/1464058275_603687.html. Acesso em: 9 jan. 2024).

¹²² Para Faoro (2012, p. 564): “A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi”.

¹²³ O governo Temer (2016-2018), pautado no documento “Uma ponte para o futuro”, lançado pelo PMDB em 29 de outubro de 2015, deixa de herança ao governo Bolsonaro uma tentativa de criar e implementar arquitetura não republicana para os sistemas de proteção social, anunciando elementos de desproteção a partir do Estado. A crise fiscal é apontada como consequência de aportes no campo das políticas sociais e das conquistas da Constituição de 1988. O discurso oficial é que o Estado se tornou ingovernável, está falido e para isso é necessário estabelecer um receituário de desproteção social, dificultando o acesso a

Em função desse cenário, o argumento gerencialista de choque de gestão, da busca pela eficiência e eficácia, assume o comando de um estado desgovernado – pelo menos nesse discurso, para reversão da falência do estado. O pensamento de Delfim Neto nunca esteve tão vivo, em detrimento do arroxo na proteção social e na desatenção de milhares de cidadãos/ãs usuários/as, é proposta a defesa de um ajuste que privilegie a economia e os interesses da elite empresarial do país: o “bolo precisa crescer”.¹²⁴

A lógica do enxugamento dos recursos orçamentários é de que o desmonte vem sendo feito sem que a proposta de desmonte formal das estruturas de políticas sociais como o SUAS seja apontado como proposta governamental. Os serviços vão deixando de existir, sendo desmontados, terceirizados e até mesmo fechados, desconsiderando a construção histórica no conjunto do sistema de proteção social, sem que o debate sobre a necessidade de sua existência seja feito. Merece destaque a inexistência de diálogo com as instâncias representativas que compõem o sistema, bem como a falta de espaço democrático que viabilize a participação de qualquer cidadão na avaliação do governo e de suas políticas. A indução do governo federal é para a negação desses espaços, bem como das conquistas já realizadas pela população. O campo dos direitos humanos e das conquistas das minorias são questionados, e há um grande estímulo para sua negação. O respeito às diferenças de qualquer ordem é apontado como entrave a ser dizimado (Prates *et al.*, 2021, p. 203).

Mais uma vez, surge a naturalidade da crítica ao “Estado empresa” e não ao capitalismo.

Portanto, é nesse cenário que o Governo decide pela inviabilização do Suas. Não somente em relação às responsabilidades dos gestores, dentro do Pacto Federativo, mas na sua ausência na coordenação, e da ruptura do financiamento do sistema. Se as informações dos órgãos gestores só foram coletadas até 2019, outro caminho nos conduziu a essa reflexão sobre a fragmentação do sistema e seus

atendimentos das necessidades sociais da população; em contrapartida, é defendido um ajuste que privilegie a economia e os interesses da elite empresarial do país. Importantes instrumentos dessa nova arquitetura são a Lei 13.467/2017 (durante o governo Temer), que altera dispositivos da CLT e flexibiliza regras trabalhistas, e a EC 103/2019 (já no governo Bolsonaro), que altera o sistema de previdência social, restringindo o acesso aos benefícios, instituindo idade mínima e ampliando o tempo de contribuição. Essas duas alterações do arcabouço legal criaram um campo profícuo de desproteção, o que resultou em um expressivo número de demandas para a política de Assistência Social. (PRATES *et al.*, 2021, p. 202)

¹²⁴ Importantes instrumentos dessa nova arquitetura são a Lei 13.467/2017 (durante o Governo Temer), que altera dispositivos da CLT e flexibiliza regras trabalhistas, e a EC 103/2019 (já no Governo Bolsonaro), que altera o sistema de Previdência Social, restringindo o acesso aos benefícios, instituindo idade mínima e ampliando o tempo de contribuição. Essas duas alterações do arcabouço legal criaram um campo profícuo de desproteção, o que resultou em um expressivo número de demandas para a Política de Assistência Social. Ao assumir o poder em 2019, Jair Bolsonaro encontra já pavimentado o campo para o desmonte das políticas sociais públicas. No campo da Assistência Social, há uma primeira inflexão na redefinição do Ministério que assume a Assistência Social em conjunto com o Esporte e a Cultura, passando a ser denominado de Ministério da Cidadania. Os movimentos do governo são na direção de não reconhecimento da arquitetura institucional e do desmonte silencioso. Em 2019, o Conselho Nacional de Assistência Social – (CNAS) aprovou o orçamento para 2020 no valor de R\$ 2,7 bilhões, prevendo a manutenção dos serviços e benefícios da política. Esse orçamento foi reduzido a R\$ 1,3 bilhão, na Lei Orçamentária, o que gerou uma série de protestos nas diversas instâncias federadas do Brasil. Essa forma efetiva de atuar no desmonte tem sido uma das características desse governo, que também tem acrescido a isso a denúncia de fraudes na concessão de benefícios, o que levou a uma grande revisão do Programa Bolsa Família em 2019, sendo cancelados 1,3 milhão de beneficiários, com uma economia de R\$ 1,4 bilhão, segundo o Ministro Osmar Terra (Prates *et al.*, 2021, p. 202).

atravessamentos, dentro de um estado fiscal, cuja ética não está pautada na proteção social e na garantia dos direitos sociais constitucionais. Mesmo sem a informação da gestão exclusiva do sistema dentro das administrações municipais, para o ano de 2022, o Censo Suas 2022, a partir da nomenclatura dos órgãos gestores nos municípios; mesmo sem os dados dos anos de 2020-2022, procedemos com uma avaliação da nomenclatura¹²⁵ determinada para os órgãos gestores da Política de Assistência Social nos municípios brasileiros. O apagão promovido em 2020, não consegue ser suficiente para que se avalie a caracterização dos órgãos gestores nos municípios brasileiros.

Tabela 6 – Nomenclatura dos órgãos gestores, nos municípios brasileiros, que contêm as terminologias “Assistência Social” e/ou “Desenvolvimento Social”¹²⁶, na variação entre os anos de 2004 e 2022

Categoria Adm	AS ou DS*	% AS	% T	ND	% ND	% T	TOTAL	AS ou DS	% AS	% T	ND	% ND	% T	TOTAL
	2004							2022						
Secretaria Municipal	3.530	86,90	64,32	977	68,51	17,80	4.507	3.843	93,75	69,38	1.288	89,44	23,25	5.131
Departamento / Diretoria	357	8,79	6,51	137	9,61	2,50	494	178	4,34	3,21	118	8,19	2,13	296
Divisão / Seção / Setor	64	1,58	1,17	27	1,89	0,49	91	28	0,68	0,51	9	0,63	0,16	37
Coordenação / Coordenadoria	37	0,91	0,67	5	0,35	0,09	42	20	0,49	0,36	3	0,21	0,05	23
Gerência / Unidade de Gestão	18	0,44	0,33	7	0,49	0,13	25	18	0,44	0,32	8	0,56	0,14	26

¹²⁵ Para efeito da pesquisa, em relação às nomenclaturas designadas para os órgãos gestores da Política de Assistência Social nos municípios brasileiros, procedemos com um tratamento nas informações apresentadas. A partir dos dados disponibilizados fizemos a correção dos nomes apresentados, no que se refere à ortografia, aos espaços, à acentuação etc. Exclusão do termo “municipal” das nomenclaturas, por se tratar de análise dos municípios em si, “siglas” e nomes dos municípios junto a nomenclatura do órgão gestor, a fim de uniformidade para o processo de avaliação e análise. Quando da apresentação apenas do nome do município, ou da Prefeitura do Município, optamos pela unificação para “Prefeitura Municipal”. As Fundações, tiveram seus nomes retirados, por conta dessa unificação, bem como os órgãos gestores com homenagem às pessoas, na composição da nomenclatura. Onde havia apenas “Secretaria”, por se tratar da nomenclatura do órgão gestor, foi inserido “Assistência Social”. Onde encontramos “Secretaria Assistência Social” ou “Secretaria Ação Social”, foi inserida a preposição “de”. Os nomes das Fundações foram suprimidos, ficando somente “Fundação”. Excetuando esses casos, nada foi inserido ou descaracterizado em relação às informações apresentadas no Censo Suas 2022. Ao comparar as mesmas informações com os dados do Censo Suas de 2010, a única diferença é que os nomes das pessoas físicas, ocupantes do cargo de gestão, naquele momento, foram substituídos por “Nome do(a) Gestor(a) – Pessoa Física”.

¹²⁶ Mesmo com crítica ao termo utilizado pelo Ministério, quando da criação, em 2004, no que se refere às questões de “Desenvolvimento”, como já mencionado neste estudo, quando fizemos referência da mudança do Ministério de Assistência Social (MAS), criado em 1974, para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004. A utilização aqui, neste caso, foi justamente pelo MDS, o que poderia, de certa medida, induzir municípios nas mudanças de suas nomenclaturas, sem necessariamente uma reflexão crítica, conceitual, pela via do conhecimento.

Fundação				8	0,56	0,15	8	4	0,10	0,07	5	0,35	0,09	9
Serviço	7	0,17	0,13	3	0,21	0,05	10	3	0,07	0,05				3
Assessoria	4	0,10	0,07	2	0,14	0,04	6	2	0,05	0,04	1	0,07	0,02	3
Cras	18	0,44	0,33	0	0,00	0,00	18	1	0,02	0,02	0	0,00	0,00	1
Superintendência	4	0,10	0,07	2	0,14	0,04	6	1	0,02	0,02	1	0,07	0,02	2
Subsecretaria	2	0,05	0,04	1	0,07	0,02	3	1	0,02	0,02	1	0,07	0,02	2
Conselho (Controle Social)	12	0,30	0,22				12							
Fundo	7	0,17	0,13				7							
Centro de Apoio / Atendimento	2	0,05	0,04	5	0,35	0,09	7				1	0,07	0,02	1
Poder Executivo				147	10,31	2,68	147				4	0,28	0,07	4
Nome do/a gestor/a - Pessoa Física				101	7,08	1,84	101							
Sem informação				3	0,21	0,05	3							
Não possui órgão gestor da Assistência Social				1	0,07	0,02	1							
Administrativo											1	0,07	0,02	1
TOTAL	4.062	100	74	1.426	100	26	5.488	4.099	100	74	1.440	100	26	5.539

Nota: AS = Assistência Social e DS = Desenvolvimento Social / ND = Nominações Diversas / T = Total

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Entre os anos de 2004 e 2022, praticamente não se percebem alterações em relação às nomenclaturas dos órgãos gestores da Política de Assistência Social. Em 2004, eram 4.062; em 2022, passou para 4.099. No ano de edição da PNAS, 1.426 municípios tinham nomenclatura diversa de Assistência Social (AS) ou Desenvolvimento Social (DS), contida na nominação dos respectivos setores administrativos; já em 2022, esse número era de 1.440. A alteração pode ser verificada na modalidade de comando da Política de Assistência Social, nesse mesmo período; do total de nomes com AS ou DS, cuja estrutura se tratasse de uma secretaria, esse número passou de 86,9% para 93,75%, em 2022.

Mesmo assim, o total de municípios com AS ou DS em suas nomenclaturas, que são secretarias municipais, chegou a 69,38% *versus* 23,25% com nomenclatura diversa; números que eram 64,32% e 17,80%, no ano de 2004. Ou seja, ainda no país, 26% (1.440) municípios possuem nos nomes das

estruturas administrativas do órgão gestor da Política de Assistência Social, conteúdos que não representam a política, ao mesmo tempo em que dizem muita coisa, não dizem nada.

Se o processo de transformação social se dá pela pesquisa, pelo conhecimento e ao pensamentos críticos, e se a consolidação do Suas, sistema de proteção social, baseia-se nesse patamar, essas nomenclaturas necessitam de revisões.

Como já mencionado, quando da criação do próprio MDS, em 2004 (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023), “Assistência Social e Desenvolvimento Social são distintos por natureza, possuem somente uma questão em comum, o ‘social’”.

Entrementes desenvolvimento tornou-se uma palavra amorfa, semelhante a uma ameba. O termo não significa nada, porque seus contornos se esvaem... Quem utiliza este termo não identifica absolutamente nada, mas preserva para si todas as boas intenções deste mundo. Apesar de não ter conteúdo, o termo tem uma função: em nome de um objetivo superior (a utilização do conceito) consagra toda e qualquer proposta ao direito de ser consumada. Desenvolvimento é um termo tão vazio quanto um mero *plus* (Siedenberg, 2004, p.10).

Bernardo Kliksberg aprofunda essa reflexão de que o desenvolvimento social nega ou minimiza a pobreza no texto *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*, em dez tópicos. “A falácia de desconhecer ou relativizar a pobreza não é inócua. Tem severas consequências em termos de políticas públicas. Se há pobres em todos os lugares, e sempre existiram, por que não dar ao tema tão alta prioridade?”; a segunda questão é a “paciência”, a adoção de “uma certa ‘paciência histórica’”. Trata-se de etapas que devem suceder-se umas às outras. Haverá uma etapa de “apertar os cintos”, mas logo virá a reativação e, posteriormente, ela se “derramará” aos desfavorecidos e os retirará da pobreza; com o crescimento econômico, é suficiente, mesmo que sem pactos redistributivos, ou garantia de acesso às políticas públicas; a desigualdade é um fato da natureza e não um obstáculo para o desenvolvimento, sem considerar as consequências de estruturas regressivas e políticas erradas que a potencializaram; a desvalorização da política social, tratando-a como uma categoria inferior, concessão à política, uso sub-otimizante de recursos; maniqueização do Estado, com a projeção de uma “imagem de que toda ação tratada no terreno público seria negativa para a sociedade, e, por sua vez, a redução ao mínimo das políticas públicas e a entrega de suas funções ao mercado a levaria a um reino da eficiência e à solução dos principais problemas econômico-sociais existentes”; a incredulidade sobre as possibilidades de contribuição por parte da sociedade civil: desenvolver o capital social significa fortalecer a sociedade civil com políticas que melhorem a confiança, fortemente erodida pela desigualdade em sociedades polarizadas. Também implica propiciar o crescimento da associatividade e contribuir para fazer amadurecer a consciência cívica; a participação sim, mas não! O “sim”, mas “não”, está baseado em resistências profundas a que, definitivamente, as

comunidades pobres participem, que se disfarcem diante de suas ilegitimidades conceitual, política e ética; a esquiva ética - argumenta-se que é impossível discutir ética quando não há recursos, entretanto, mais do que nunca, quando os recursos são escassos, deveria debater-se a fundo sobre as prioridades; e, por fim, não há outra alternativa; porém, o que assistimos, é que essa alternativa tem nos conduzido necessariamente a altíssimos custos sociais e ao desencanto (Kliksberg, 2001, p.15).

Mesmo que admitamos que o conceito a ser utilizado tem, na sua centralidade, “a repartição mais equânime das riquezas existentes na sociedade em determinado momento histórico, com a redução das desigualdades (que todas essas políticas assistencialistas jamais pretenderam resolver) e, portanto, com a reversão da exclusão social” (Inojosa, 2001, p.107).

Enquanto não ocorrer essa explicitação conceitual, toda e qualquer ação pode ser apresentada como uma contribuição ao desenvolvimento socioeconômico, sem correr o risco de ser refutada e independentemente de sua real contribuição para a melhoria das condições de vida de indivíduos ou populações. “Não é difícil imaginar que neste cenário de indefinições e imprecisões ocorram absurdos, utopias e ações totalmente inócuas, mesmo que muitas vezes se pareçam com processos de desenvolvimento, crescimento ou evolução” (Siedenberg, 2004, p. 24).

Na obra *Contrafogos: Táticas para Enfrentar a Invasão Neoliberal*, Pierre Bourdieu, dentre os artigos que a compõe, nos convida para uma reflexão crítica sobre o assalto que parte da “nobreza estatal” procedeu com o Estado, quando do apregoamento da extinção dessa estrutura, em detrimento do absoluto mercado, que tornou os bens públicos em coisas privadas.

O que está em jogo, segundo o autor, é a reconquista da democracia contra a tecnocracia e a tirania dos “especialistas”, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. “É preciso romper com a nova fé na inevitabilidade histórica que professam os teóricos do liberalismo; é preciso inventar as novas formas de um trabalho político coletivo capaz de levar em conta necessidades, principalmente econômicas (isso pode ser tarefa dos especialistas), mas para combatê-las e, se for o caso, neutralizá-las” (Bourdieu, 1998, p. 25).

No trabalho de reinvenção dos serviços públicos, os intelectuais, escritores, artistas, eruditos etc. desempenham papel determinante, recusando o tecnocracismo autoritário sem cair no populismo ao qual os movimentos sociais do passado muitas vezes aderiram, e que faz o jogo, uma vez mais, dos tecnocratas.

Uma solidariedade real para com os que hoje lutam para mudar a sociedade: penso efetivamente que só se pode combater eficazmente a tecnocracia, nacional e internacional,

enfrentando-a em seu terreno privilegiado, o da ciência, principalmente da ciência econômica, e opondo no conhecimento abstrato e mutilado de que ela se vale um conhecimento que respeite mais os homens e as realidades Com as quais eles se vêm confrontados (Bourdieu, 1998, p. 26).

Se o neoliberalismo é “precisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade”, como já apontado por Dardot e Laval (2016, p. 34), a apreensão e compreensão de conceitos, são fundamentais para combatermos os preconceitos.

5.1.2 Descentralização político-administrativa e comando único

Se a autonomia local é, de fato, também descentralização administrativa, o que a caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceptual de mera Descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade, e, portanto, diretamente aos diversos conceitos de democratização e pluralismo (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p.335).

Quando tratamos da descentralização político-administrativa do Suas, invocamos um princípio norteador das ações do sistema e uma diretriz estruturante de sua gestão. A compreensão desse conceito, revela que a descentralização no Brasil, forte reivindicação democrática dos anos 1970, em um processo ampliado pela CF/1988, tem, por aqui, alguns contornos específicos para a sua consolidação, em decorrência das profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais, dos entes da Federação. Quando tratamos de descentralização, estamos falando de um processo de desconcentração, com a definição de determinada autonomia político-administrativa de cada um dos entes da federação, porém, com responsabilidades definidas e pactuadas coletivamente.

A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal (Arretche, 2002, p. 29).

Além disso, em se tratando do Suas, e da efetivação da descentralização político-administrativa, ainda se pressupõe, no interior do Pacto Federativo, a coordenação unificada da gestão da Política de Assistência Social, através do comando único. Com a Loas, estabeleceu-se um novo desenho institucional para a gestão da política, com responsabilidades compartilhadas; controle social; financiamento com transferências de recursos financeiros condicionadas ao desenvolvimento da gestão.

O comando único, caracterizando-se por um núcleo coordenador da Política de Assistência Social, em cada uma das instâncias de governo, vai pressupor a estruturação de um órgão executivo próprio,

articulado ao cumprimento das suas competências específicas – nos níveis de normatização, regulamentação, planejamento, execução e avaliação – desenvolvidas em um processo integrado de cooperação e complementaridade intergovernamental, que evite paralelismos e garanta unidade e continuidade das ações (MDS; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008).

Ao longo deste estudo, muito já foi dito sobre os “entes federativos”, ou “entes da Federação”; sobre o “pacto federativo”, ou o “federalismo” e as suas responsabilidades. Na obra *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, de autoria de Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 2018, fica demonstrada a história da criação do federalismo moderno e nos encaminha para a compreensão do que venha a ser formação da República Federativa do Brasil, que envolve a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Esse acordo institucional nasceu nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, após pactuação entre interesses fortes no contexto de formação daquele Estado nacional e estruturados enquanto forças favoráveis, ou antagonistas, no que se refere à maior autonomia das unidades subnacionais. As forças favoráveis eram “constituídas principalmente por lideranças do movimento de independência, defendiam a formação de um único Estado nacional a partir das colônias, com objetivos militares – somar forças para a defesa do território contra inimigos externos – e econômicos – formar um mercado comum para trocas comerciais entre as colônias e proteger esse mercado de concorrências externas. As forças contrárias, representadas principalmente pelas oligarquias rurais que dominavam a vida política local, temiam a unidade política nacional e um fortalecimento excessivo do governo central, que poderia subjugar as comunidades territoriais”. (Soares; Macahdo, 201, p. 17)

Se tratava de uma resposta institucional que buscava conciliar os dois objetivos em conflito: estabelecer um poder central efetivo – a União –, com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional, em um campo delimitado de competências, predominantemente militar e econômico; e garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (estados), em um amplo espectro de competências – todas aquelas não definidas no escopo de atuação limitada da União.

O pacto federativo dos Estados Unidos da América exigiu um árduo trabalho de “engenharia institucional” na busca pela dupla autonomia territorial, do centro político federal (União) e das subunidades federadas (estados). O desenho federativo estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que buscavam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de

poder. Como tal, configurou as características constitucionais do Estado nacional de tipo federal, adotado nos EUA e difundido pelo mundo (Soares; Machado, 2018, p.16).

As principais características constitucionais do federalismo moderno erigido nos EUA foram: (1) Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais; (2) Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação; (3) Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; (4) Divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo; (5) Legislativo nacional bicameral com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado); e (6) Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.

A experiência exitosa nos EUA extrapolou as suas fronteiras e passou a ser uma opção para outros países, como é o caso do Brasil. Destacamos alguns fatores de atratividade do federalismo, com certas características ou situações presentes em alguns países: trajetória histórica de autonomia subnacional; grandes áreas territoriais; e heterogeneidade cultural.

No que se refere à divisão de responsabilidades no federalismo, temos duas tipologias: a primeira “interestado”, cuja estrutura vertical de poder, estabelecida entre a União e os estados que a constituem, com jurisdições bem específicas para a atuação exclusiva em cada nível de governo. Nesse caso, temos o federalismo dual, baseado na atuação separada e independente de cada ente governamental no desempenho das políticas que lhe são atribuídas. A segunda, a “intraestado”, cuja designação das funções específicas (formulação ou implementação, por exemplo) aos diferentes níveis de governo, cabendo às unidades subnacionais a implementação de legislação federal. Já nessa situação, há o federalismo cooperativo, com compartilhamento da responsabilidade pela mesma política pública entre distintos níveis de governo, ainda que se dividam entre diferentes funções.

Depreende-se, dadas as características acima, que as duas situações impõem questões a serem tratadas pela coordenação nacional: no primeiro caso, os mecanismos de coordenação são precários, e, caso sejam introduzidos, correm o risco de colisão com a autonomia dos níveis de governo, já no segundo caso, parte-se do pressuposto da articulação das funções de formulação e implementação de políticas públicas, porém, em cada um dos distintos níveis de governo, ou seja, ambos os casos podem provocar efeitos disformes em políticas organizadas em sistemas nacionais, como é o caso do Suas.

Além disso, quatro dimensões institucionais incidem diretamente nos sistemas federativos e, conseqüentemente, na gestão de suas políticas públicas: o grau de centralização jurisdicional da

União; o federalismo partidário; o poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça; e o federalismo fiscal.

Essas características, no entanto, presentes no estado brasileiro, interferem diretamente no papel a ser desempenhado pelo Estado, no tocante às possibilidades de transformação social ou da reprodução de dominação, alterando a coloração da responsabilização estatal diante dos cenários complexos e específicos vividos.

A mais conhecida e sintética definição de federalismo foi formulada por Elazar (1984): *self-rule/shared rule*, ou seja, regras próprias/regras partilhadas. Essa aparentemente simples definição esconde, no entanto, um sistema altamente complexo e eivado de tensões. Isto porque a construção e manutenção de um sistema político voltado para a divisão de poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos, é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões (Souza, 2003, p. 142).

Na CF/1988 estabeleceu-se como institucionalidades próprias do federalismo: (1) divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios; (2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados com eleições diretas; (3) Poderes Judiciários na União e nos Estados; (4) Supremo Tribunal Federal; (5) descentralização fiscal; e (6) descentralização administrativa.

Nessa mesma esteira, portanto, a CF/1988 e a Loas, quando da definição das diretrizes da Política de Assistência Social, a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, no contexto federativo, propuseram um grande esforço tático-estratégico, para a construção do Suas em cada um dos municípios brasileiros, com a participação dos estados. Esse processo de construção de formas de mediação de conflitos, de verificação de realidades, gestão de interesses políticos e locais e, ao mesmo tempo, de constantes sabatinas de formação em relação à novidade da proteção social contributiva no Brasil, materializada por meio da oferta de serviços socioassistenciais – garantidores de direitos, como responsabilidade pública/estatal, de forma isonômica, em todo o território nacional, representou uma grande tarefa. Só assim, desvelando a realidade dos municípios brasileiros, seria possível a efetivação de um pacto federativo, ativo, condizente com a concretude vivida de norte a sul, de leste a oeste - da menor cidade (Serra da Saudade/MG, com 833 habitantes) à maior cidade do Brasil (São Paulo/SP com mais de 11 milhões de habitantes), segundo dados do IBGE/2022. Parte dessa revelação de realidade passa pelas indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs).

O Suas nada mais é do que a forma de organização das ações da Política de Assistência Social, descentralizada e participativa. Não existe descentralização e participação sem o comprometimento

dos entes federativos. Aliás, a descentralização, de certa medida, pode até ser desenvolvida tendo como ponto de partida a vontade política, técnica e administrativa do ente federal, mas a participação, não. Participar do sistema, pressupõe ação, a saída do estado de inércia, em favor de uma proposta colocada para a gestão da Assistência Social em seu município. Até porque essa participação possui alguns objetivos determinados na própria Loas.

O primeiro desafio é a consolidação da gestão compartilhada¹²⁷ – parte da compreensão das responsabilidades de cada um dos entes da federação, tanto das responsabilidades comuns como das responsabilidades específicas; passa pela operacionalização de cada uma delas, com a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social (numa perspectiva macro) e da organização de planos auxiliares, para o desenvolvimento de cada uma dessas responsabilidades, de forma articulada e integrada. E finaliza no compartilhamento dessas responsabilidades, à medida que se verifica, pelo menos em tese, uma via de mão dupla: cada ente tem responsabilidades definidas para com o sistema, e responsabilidades cooperativadas entre si.

O segundo ponto é a consolidação do cofinanciamento, cujo poderio maior se encontra com o ente federal, sobretudo na relação com os municípios de pequeno porte; essa consolidação pressupõe a criação de mecanismos garantidores da manutenção da atividade, que sejam protetivos permanentes, independentemente das mudanças políticas ou dos humores do mercado, sem a submissão da atenção à disposição ou não de recursos orçamentários. A cooperação técnica parte do pressuposto da instalação do “ganha, ganha”, ou seja, nenhum ente federado entra em um processo de “cooperação”, sem que antes as bases do jogo estejam bem definidas e não haja “perdedores”.

Cooperação, coordenação e integração nem sempre formam um trinômio harmônico no federalismo brasileiro no período pós 1988. Um quadro de fragmentação, de competição por recursos escassos e de estratégias de intensa disputa fiscal já foi considerado típico de um federalismo predatório, especialmente durante os anos 1990. Em contrapartida, as experiências recentes de cooperação federativa, entre as quais se destacam os consórcios públicos, parecem indicar um movimento em direção ao aumento de arranjos federativos coordenados e cooperativos, dentro de uma base territorial heterogênea, a despeito das distorções ainda vigentes (Linhares; Mendes; Lassance, 2012, p. 12).

Esse modelo cooperativo parte da estrutura do federalismo brasileiro, admitido pela CF/1988 e, no tocante à gestão de políticas públicas, assume diversas formas, como a tomada de decisão conjunta e pactuada; o compartilhamento de informações e dados; a integração entre os entes; a cooperação entre si, apresentando um modelo mais horizontalizado de organização e gestão.

¹²⁷ Os objetivos do Suas, em relação à gestão compartilhada, às responsabilidades dos entes, à forma de cooperação, financiamento, etc., à primazia estatal, aos tipos de gestão e suas responsabilidades e às responsabilidades específicas dos entes, estão apresentados na NOB-Suas 2012 (Norma Operacional Básica - NOB/Suas, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012).

Justamente nesse contexto cooperativado, como princípio e diretriz, é que partilhamos do entendimento de que o Governo Bolsonaro (2019/2022) inaugura um padrão intergovernamental competitivo, quebrando a tradição brasileira, e desestruturando o pacto federativo constitucional.

A operação articulada da proteção social não contributiva tem início na construção de um processo pedagógico/formativo, ético-político, da compreensão do que seja essa proteção social não contributiva e a forma pela qual se materializa em cada um dos entes da federação, para propor arranjos articulados dentro dessa operação. E que esses arranjos possam ser construídos a partir de protocolos, primeiramente locais – dentro dos municípios, se for esse o caso; em seguida, que possa respeitar as escalas regionais, estaduais e nacional.

A integração das redes pública e privada passa por essas definições da forma de gestão e compreensão conceitual, para, posteriormente, inserir os serviços prestados por esses componentes da rede, dentre esse desenho de processos e fluxos operacionais. Se analisadas, as responsabilidades dos entes da federação tratam de organizar, definir, estruturar, aprimorar, implantar, implementar etc., mas, sobretudo no campo da ideia, não de sua materialização, sobretudo em país de dimensão continental, com profundas desigualdades sociais. Cada um desses “verbos”, dessas determinações, necessita de protocolos e práticas específicos, pactuados coletivamente – objetivando a unidade das exigências quanto a essa responsabilidade no contexto da política brasileira de assistência social, não somente como um conjunto de regras impostas, mas no processo participativo, dialogado e descentralizado – respeitando as realidades regionais, para o fortalecimento da lógica cooperativada e das responsabilidades ativas dos entes da federação, numa conformação de sistema único, com comando único e de fato.

Nesse contexto, considerando a dinâmica da relação temporal com os nossos entrevistados e as experiências acumuladas ao longo do tempo, sendo as entrevistas instrumentos da pesquisa científica, algumas ponderações foram feitas em relação a esse tema, e divididas como consta no quadro 7.

Quadro 7 – Análise da contextualização do Suas, enquanto política de responsabilidade pública/estatal, dentro das relações estabelecidas no Pacto Federativo e o papel do Pacto de Aprimoramento par ao seu fortalecimento



Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas desenvolvidas

O Suas, dentro da federação, de início, reafirma o papel de provimento do Estado, na condução das políticas públicas e da primazia estatal em relação à Política de Assistência Social, num sistema descentralizado e participativo. Trata-se de compreender que, no campo da soberania nacional, um país soberano é aquele que cuida bem do seu povo, garantindo-lhe condições humanas e dignas de vida, na lógica da universalidade – opina o ex-ministro Patrus Ananias. Nesse campo, a soberania proporciona a proteção social, materializada com a oferta de serviços socioassistenciais, com financiamento compartilhado, nos territórios brasileiros, leia-se, na rede socioassistencial (Cras, Creas e OSC).

Rever o Pacto Federativo em outras bases é imperativo. Denise Colin nos apresenta o cenário de preocupação e de proposição de alterações nessa relação, antes do Golpe Parlamentar de 2016:

O pacto federativo está bem fragilizado, mas não há outra forma, de estabelecer uma relação democrática e participativa sem esse pacto, numa República Federativa do jeito que é a brasileira. Então, eu acho que a gente tem que repactuar, com certeza. E quando, aí, nós ainda estávamos lá, a ideia já era essa. Estava-se se propondo, porque o, o plano decenal ia até 2015, então, a gente já estava pensando, fazendo as avaliações e discutindo algumas outras, normativas internas foram alteradas, por exemplo, criação do fator amazônico para ter um diferencial de pagamento, instituição dos serviços das equipes volantes, das lanchas, da assistência social. Então, assim, o que ficou muito claro era: haveria necessidade de começar a pensar... Primeiro, estava capilarizado, todos os municípios tinham, pelo menos, a proteção social básica instituída com co-financiamento. Então, o que que precisava fazer?

3 coisas¹²⁸ que a gente tinha pensado: a primeira, fazer um levantamento bastante sério e consistente sobre o custo dos serviços para fazer uma repactuação entre as responsabilidades dos entes federados. A segunda coisa, então, teríamos que ter custo dos serviços e teríamos que ter o levantamento dos resultados e impactos dos serviços e das transferências de renda e do Benefício de Prestação Continuada. Terceira coisa, teríamos que ter um diagnóstico bem mais aprofundado, das peculiaridades, das demandas por porte de município, mudando, inclusive, a regra de corte, que tem ali alguns hiatos muito, entre 100 e 900000, você tem realidades distintas entre 50 e 100, municípios de pequeno porte ter 20000 ou 19 500 é uma coisa, ter 3000 é outra, então, aí está tudo dentro do porte um. E a quarta questão era a, a qualidade ou acompanhamento da qualidade dos serviços prestados que a gente via que também há, até hoje, muita fragilidade nas prestações públicas e na identificação da necessidade de outros serviços. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Denise Colin).

Ieda Castro, aponta a necessidade de avaliação das competências dos entes federados, com sobrecarga no desenvolvimento do Suas aos municípios:

É rever o pacto federativo. Eu acho que tem que fazer uma revisão no pacto federativo. É, fazer uma avaliação das competências que foram atribuídas aos entes e saber quais foram os entraves, porque o, o município, ele corresponde bem ao atendimento da básica. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro).

Maria Luiza Rizzotti, aprofunda sua crítica ao processo de desestruturação do que havia sido construído no interior do Suas, antes do Golpe Parlamentar de 2016, e seus desdobramentos para com a manutenção do sistema em si:

O retrocesso quebra a espinha dorsal do SUAS, né? E que eu estou chamando de espinha dorsal? É a descontinuidade do financiamento, o desrespeito ao pacto federativo, o desrespeito às instâncias democráticas de deliberação, como Conselho, Conferências, é o não contato sistemático, o papel que teria o governo federal de normatizar, de rever regras, de se aproximar das outras instâncias. Eu creio que isso tudo foi rompido e posto no lugar uma relação direta, por exemplo, com as organizações não governamentais, é um desrespeito à estrutura do SUAS. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro).

Ana Ligia Gomes, alerta para a necessidade de que o Pacto Federativo do Suas, tenha resultados bem definidos e respeito às diferenças regionais, em relação a eles:

Então, nós vamos pegar estados parecidos e vamos fazer pactos para alcançar resultados. Então, esse pacto de gestão, quer dizer, o estado, é, essa adesão ao sistema, o município adere ao sistema, chega pra eles e diz: “Bom, eu quero que vocês financiem os serviços do CRAS, eu vou implantar lá o serviço”. Agora, eu preciso me comprometer em alcançar algumas coisas com esses serviços e, aí, é por isso que eu fico dizendo, vamos chegar, aprimorar o quê? Aprimorar o que? Eu vou... é nesse sentido que eu digo, eu quero melhorar a gestão, e, às vezes eu ficava dizendo, vai aprimorar o que se não tem é nada? Vai aprimorar nada! Entendeu? Por isso que eu implicava com este nome. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ana Ligia Gomes).

Nesse contexto, mesmo consignando que o referenciamento da descentralização administrativa na Loas, é importante marco histórico, caminha no mesmo movimento primeiro da criação e das

¹²⁸ Nota do autor: embora Denise Colin, trate de “3 coisas” que haviam sido pensadas, no seu depoimento, ela cita quatro situações, que foram reenumeradas, de acordo com a ordem de fala, sem prejuízo de seu conteúdo.

normas, para verificação de sua operacionalização posterior – criando campos de possibilidades de transversalidades, dentro de um contexto conservador e de reprodução social. O Prof. Dr. Edval Bernardino Campos, em seu artigo “A complexa descentralização da política de assistência social”, nos aponta algumas dificuldades a serem enfrentadas:

O atual processo de descentralização, por não resultar de um projeto concertado, ou seja, arquitetado pelas três esferas de governo, expressa muito mais o esforço do governo federal para a resolução de problemas presentes naquela esfera e menos a iniciativa de promover alterações democráticas na morfologia do Estado. Pelo que se observa, não está em questão um novo ordenamento político, no qual as esferas subnacionais merecerão, do poder central, o reconhecimento e o respeito as prerrogativas constitucionais, independentemente das afinidades políticas e ideológicas com o governo federal. (Campos, 2005, p. 4)

Além disso, como veremos adiante na operacionalização do Suas, a forma de adesão ao sistema, com a implantação do CPF (Conselho, Plano e Fundo), de maneira homogênea, como se essa fosse a realidade dos municípios brasileiros, a própria organização vigente da forma pela qual os municípios brasileiros são divididos (Pequeno Porte I e II, Médio, Grande e Metrôpoles), em um país onde ainda verifica-se práticas patrimonialistas, coronelistas, clientelistas, assistencialistas, se apresentam como entraves nessa relação federativa. A existência de um “conselho” de longe, não significa controle social e mobilização da sociedade civil, sobretudo os/as cidadãos/ãs usuários/as. Temos um deficiência na mobilização, organização e formação popular no interior de nossa política. Ademais, o modelo exigido de Plano Nacional, não admite as realidades locais, como estruturas existentes de gestão, equipes, formação, realidades locais etc., o que significa dizer que a política de Assistência Social, acaba por mobilizar poucos recursos, destinados para a oferta de serviços socioassistenciais, base da proteção social e da política garantidora de direitos.

5.1.3 Financiamento

Ieda Castro, precisa, relembra e aponta em seu depoimento:

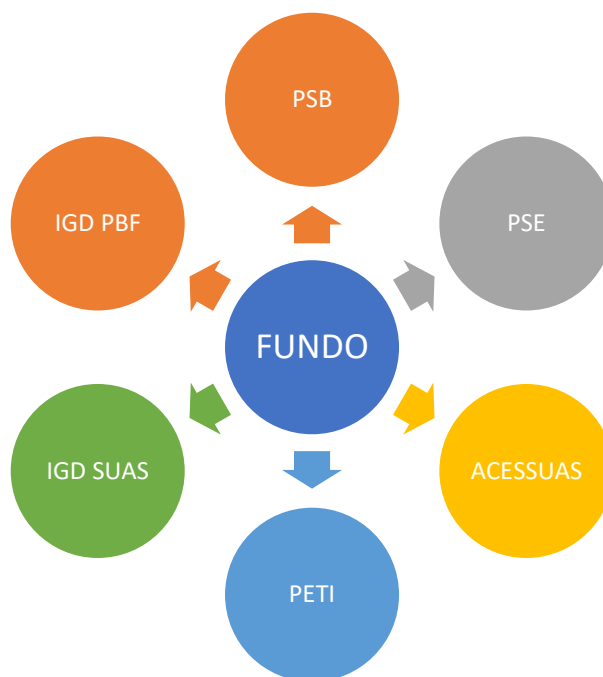
União cofinancia os serviços, PBF e BPC, os estados, são responsáveis pelo cofinanciamento dos benefícios eventuais; de apoio financeiro aos serviços – apoio técnico; pela oferta de serviços regionalizados de média complexidade e alta complexidade, já os municípios são responsáveis pelas entregas básicas – dia a dia nos territórios, os benefícios eventuais, atendimento as famílias, serviços de convivência. Ocorre que o ente federado estadual não está satisfeito com o lugar que a ele foi atribuído no Suas, pois a entrega é de fortalecimento do Suas, e não da entrega direta – passa a ocupar um papel de tensionamento no interior do próprio sistema junto à coordenação nacional e não apoiando os entes municipais”

O modelo de financiamento do Suas caracteriza-se pela transferência fundo a fundo, para o financiamento dos serviços¹²⁹. Essa modalidade de cofinanciamento de característica regular e automática (pisos e blocos), é o repasse direto de recursos do fundo da esfera nacional para estadual, ou municipal, dispensando a celebração de convênios. Já os programas e projetos são financiados por convênios, que, dentro de uma regulamentação, disciplina a transferência de recursos públicos, para a execução de programas de trabalho, projetos, atividades ou eventos, com duração definida, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, como corresponsável pela aplicação e fiscalização dos recursos. Essa modalidade é utilizada para pactuar a relação do poder público com as OSCs e os benefícios, e a transferência é direta.

O financiamento do Suas é estruturado em blocos de financiamento, desde a edição do Decreto 7.788, de 15 de agosto de 2012. A Portaria 113/2015 demarca a organização da gestão financeira, simplificando o processo e dando mais liberdade para a utilização do recurso em um mesmo nível de proteção. A Portaria 967/2018 unificou os blocos de financiamento das complexidades da Proteção Social Especial. Os blocos de financiamento são: Bloco de Proteção Social Básica (Paif, SCFV e Serviço de Proteção Básica no domicílio para pessoas com deficiência idosas); Proteção Social Especial (Paefi, Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC, Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem, República e Residência Inclusiva) (Fig. 12).

¹²⁹ O financiamento do SUAS, ainda convive, com uma questão que advém desde a sua implantação, que se relaciona com a dimensão do Programa Bolsa Família. Nesse momento o Governo Federal revela duas formas distintas de financiar a política de Assistência Social: a) fundo a fundo para os serviços socioassistenciais; b) valores transferidos diretamente aos/as cidadãos/ãs, em forma de benefícios. A primeira forma entre fundos públicos, a segundo entre pessoas físicas e a Caixa Econômica Federal, casas lotéricas associadas e o Banco do Brasil. O financiamento da segunda forma é muito superior do que os financiamentos dos serviços socioassistenciais. Aldaiza Sposati no artigo “O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social” publicado na Revista Serviço Serviço Social & Sociedade, alerta para a necessidade de articulação entre serviços e benefícios, onde essa dualidade provoca fatores negligenciadores dessa articulação: a não incorporação, pelos Municípios e Estados, dos valores de transferências federais e eventualmente estaduais como parte do custeio da assistência social; os planos municipais e estaduais dificilmente incorporam essas transferências nos cálculos do financiamento local ou estadual da política de Assistência Social; e a presença da concepção pela qual a transferência de renda é entendida como um fim em si mesma, dispensando o trabalho social de acompanhamento das famílias beneficiárias. (Sposati, 2006, p. 97)

Figura 14 – Representação dos blocos de financiamento do Suas



Fonte: Elaboração própria.

A proposição de revisão dos pisos de financiamento também e sua forma de relação com os entes da federação também são apresentados, assumem relevância a partir das entrevistas desenvolvidas. Ieda Castro, afirma que não somente a revisão dos valores, mas também o modelo a ser desenvolvido, ainda não está ajustado

Nós não conseguimos encontrar ainda uma, uma medida. porque a saúde optou pela população. Então ela financia conforme o porte da população. O no nosso caso é difícil a gente usar regra porque a gente hoje não tem o custo do serviço. Talvez fosse importante a gente fazer, ter uma iniciativa agora de fazer um estudo para saber quanto custa a assistência social, quanto custa o CRAS, quanto custa o CREAS para a gente ter uma ideia de quanto a gente precisaria de recursos e, também, a forma de distribuição desse recurso. Porque hoje a distribuição dele é por porte. E isso não atende mais porque o porte ele não diz da complexidade do município. Então eu posso ter um município de pequeno porte 2 com as complexidades de um município de grande porte. Vai depender de onde este município está, nos acessos que esse município tem, então, da região em que esse município esteja, se esse município tem capacidade de receita, que, às vezes, é um município que tem petróleo, é o município que tem um polo industrial, então, é, vai depender muito, é, desses elementos... é, tem também uma, uma grande discussão sobre a vinculação constitucional, que eu acho muito difícil, num cenário de ajuste fiscal, a gente falar em vinculação obrigatória de recursos. Eu não sei se a gente consegue. Tem aí um, uma emenda constitucional que assegura 1% da receita corrente líquida de governo federal e governos estaduais para os serviços socioassistenciais. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro).

O quadro abaixo apresenta os pisos de financiamento praticados. A divisão é feita por tipo de proteção, entre básica e especial – de média e alta complexidades, e pelos programas de capacitação profissional dos trabalhadores do Suas e para a inserção profissional ao mercado de trabalho, o AcesSuas. Na prática, essa forma de aplicação dos recursos financeiros cria distorções na efetivação

da proteção social e na garantia de direitos. A maior parte da oferta de serviços de média e alta complexidades, de alocação na PSE – Proteção Social Especial, destina-se, mesmo que sem referências de valores dos preços dos serviços praticados, às OSC's. Ao poder público estatal, mesmo sem as mesmas referências, fica a obrigação direta da oferta dos serviços da PSB – Proteção Social Básica, a garantidora de direitos sociais, antes de rompimento de vínculos. Fora o fato, de que a maioria absoluta dos municípios brasileiros – de pequeno porte 1 e 2, não possuem CREAS, para a oferta de serviços especializados, o que ainda nos revela em perspectiva, que são eles, os responsáveis pela proteção social do Suas.

Quadro 8 – Pisos de financiamento da Assistência Social e respectivos serviços ofertados

Proteção Social	Piso	Serviço
Básica	Básico fixo (PBF)	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)
	Variável (PBV)	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
		Equipes Volantes
		Manutenção de Lanchas da Assistência Social
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (Paefi)
		Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
		Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
		Serviço Especializado em Abordagem Social
	Transição de Média Complexidade Variável de Média Complexidade	Serviço de Proteção Social Especial em Centro-Dia de Referência para pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias
		Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias
		Serviço Socioeducativo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (Peti)
Alta Complexidade	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC I)	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II)	Serviço de Acolhimento ao Público Geral
	Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC)	Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua
		Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência e em situação de dependência
Programas	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas)	Pessoas economicamente ativas que necessitam de mediação do acesso ao mundo do trabalho
	Capacitação dos Trabalhadores do Suas (CapacitaSUAS)	Trabalhadores do Suas

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados contidos no *site* do MDS¹³⁰.

¹³⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/financiamento-1/pisos-da-assistencia-social>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Esse movimento moto-contínuo (soberania nacional – proteção social – financiamento – serviços socioassistenciais – responsabilidade pública/estatal – garantia de direitos – pacto de aprimoramento), fortalece o pacto federativo, revela as responsabilidades do Estado e proporciona materialidade para avaliações e monitoramentos, construindo pactos de aprimoramento do sistema, dentro da realidade vivida.

A imagem da desigualdade socioterritorial prevalece, e nesse ponto é que as cidades brasileiras se tornam parecidas, apresentando cada qual pedaços de chãos que conformam um mosaico de condições de vida extremamente discrepantes entre seus moradores, em que somente alguns são considerados cidadãos, e outros cidadãos de segunda categoria.

Estes cenários discrepantes desafiam a própria leitura da cidade, que normalmente é vista como um todo homogêneo capturado pelos números médios de renda, habitação, saúde, educação, proteção social. A população residente é vista como um grande número, a partir do qual são quantificadas demandas, sem considerar sua distribuição pelos diversos chãos da cidade, como se viver no centro ou nas bordas fosse a mesma coisa, como se as áreas urbana e rural não se constituíssem em territórios diferenciados (Koga, 2015, p.13).

O Suas tem sua base descentralizada, assentada nas responsabilidades dos entes da Federação na operacionalidade do sistema a partir das responsabilidades de cada um dos entes, como também na relação colaborativa com os entes entre si. Ocorre que o poderio de fogo do ente federal acaba por centralizar as ações, mesmo que ocorram nos municípios.

Como base da pesquisa em relação aos atravessamentos do Suas, as entrevistas realizadas apontaram questões importantes para o entendimento da atual situação do Pacto Federativo; o papel desempenhado pelo ente federal; e as transversalidades para a garantia de maior protagonismo dos entes municipais, pois é lá que as desproteções são vivenciadas.

O papel de centralização do ente federal nessa composição se verifica pelo “poderio de fogo” na questão do financiamento do sistema, o que dificulta a ampliação da participação dos municípios, mas que revela distorção na aplicação dos recursos. Nesse ponto, o passo na ampliação da destinação dos recursos, para a ampliação de autonomia do ente município, esbarra na concepção histórica da constituição dos entes federados, em uma realidade, primeiro, extremamente heterogênea, desigual socialmente falando, e com uma formação assentada na prevalência de um legado de mandonismo, do coronelismo, da insensibilidade social, do descompromisso com a vida, pelo menos para alguns municípios brasileiros, onde, nesse sentido, o Estado Nacional, teria mais força dentro do sistema, do ponto de vista político, extrapolando as questões de grande articulador do sistema, para uma seara da realidade política de cada município, cada região e estados – mesmo que em observância das responsabilidades estabelecidas no Pacto Federativo, em diretrizes constitucionais e da participação social. Essa justificativa, apontada em uma das entrevistas, nos relembra uma antiga propaganda de

televisão de uma marca de bolacha, que dizia: “Tostines vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais?”.

Essa marca do passado, certamente, não responde a todas as questões relativas à reorganização do Pacto Federativo, mas dá pistas do entendimento político da direção da gestão de um sistema nacional.

A complexidade do Suas, já apontada, necessitaria da revisão da forma de cofinanciamento, entre os entes da federação. Para contemplar as diversidades dos municípios, haveria de ser instituídos blocos de financiamento, pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão; e a instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico-financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema.

Esse cenário emaranhado esbarra na avaliação precisa do esforço com que cada ente federado, desempenha na questão do financiamento. Essa tarefa não é algo simples, pois boa parte dos recursos ainda são destinados à margem dos fundos próprios da Assistência Social, fora o fato, talvez o mais grave, que reside na discricionariedade dos gestores quanto à classificação orçamentária dos gastos, como de Assistência Social¹³¹.

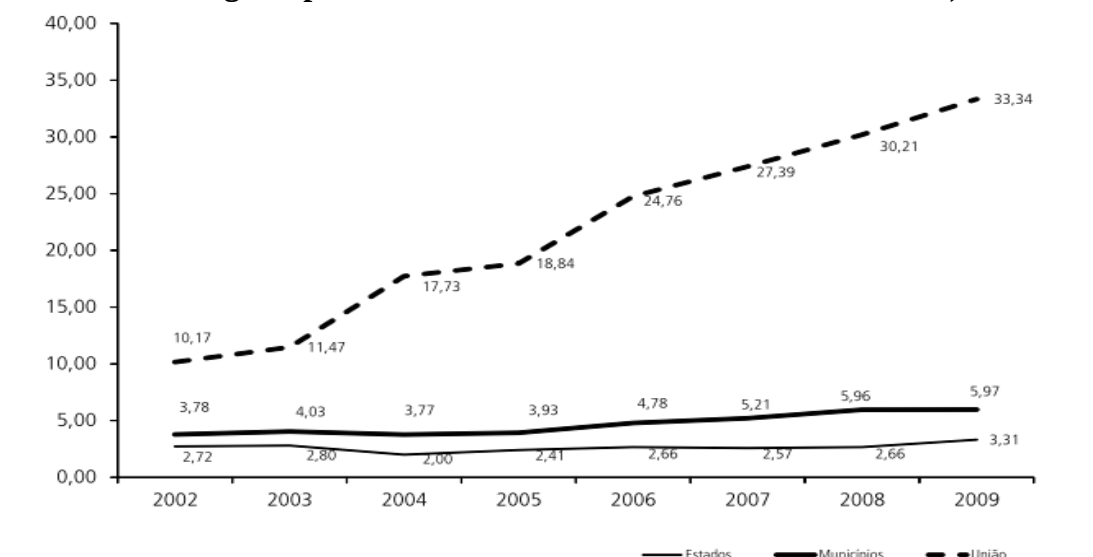
Texto para Discussão 1.724, do Ipea, sob o título “Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social”, de Mesquita; Martins; Cruz (2012), nos traz alguns apontamentos sobre essa questão. Os autores revelam que, desde 2000,

os gastos na área têm sido classificados na função 8, com as seguintes subfunções associadas: 241 – Assistência ao Idoso; 242 – Assistência ao Portador de Deficiência; 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; e 244 – Assistência Comunitária. Entretanto, não há uma definição expressa, nem exaustiva, quanto a que tipo de despesa estaria vinculada a cada função/subfunção. Assim, a classificação, nessas funções e subfunções, é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado, ou seja, as despesas são classificadas como assistência social, ou não, de acordo com conveniências político-institucionais (Mesquita; Martins; Cruz, 2012, p. 26).

¹³¹ “Desde a instituição da Lei n. 4.320/1964, utiliza-se a classificação funcional do orçamento, de uso obrigatório para todos os entes federados, na tentativa de se obter informações sintéticas que agreguem grandes áreas ou grupos. A Portaria n° 42/1999 define a função como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Ela permite a classificação matricial entre funções e subfunções, e define a função 8 como assistência social. A classificação estabelecida nessa portaria passou a ser obrigatoriamente utilizada pela União, estados e DF a partir do exercício financeiro de 2000 e para municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Artigo 51 – tornou obrigatória a publicação dos dados orçamentários consolidados por esfera de governo, com previsão de sanções para os entes que descumpram os prazos para envio das informações” (Mesquita; Martins; Cruz, 2012, p. 26).

Questão que, no caso do ente federal houve resolução, ou seja, não há mais a utilização indiscriminada da Função 8, porém, não podemos afirmar o mesmo, quando da análise orçamentária de estados e municípios.

Gráfico 3 – Gastos na Assistência Social: União, estados e municípios – 2002-2009 (Valores corrigidos pelo IPCA, em R\$ bilhões de dezembro de 2009)



Fonte: Mesquita; Martins; Cruz (2012, p. 33).

Anterior à reflexão das estratégias de financiamento e sua gestão, cabe ressaltar a necessidade de manutenção constante do financiamento do sistema e de suas fontes, bem como da revelação das condições objetivas das desproteções vividas, no sentido de potencializar o sistema criando uma caixa de ressonância de diminuição das fragilidades, de forma capilar em todos os municípios brasileiros. Em coro, o desejo seria o da vinculação orçamentária, com percentual mínimo, como já exemplificado através do PL de Danilo Cabral (PSB/CE)¹³², e a revelação dessas situações, que tem chão pisado e gente de verdade, avança na admissão das condições objetivas e relacionais que afetam a nossa população - jovens, crianças, idosos, negros/as, vulneráveis, trabalhadores/as, da mesma forma, que admitir os indicadores sociais de desigualdades, raça, gênero – pela maioria da população brasileira, **afeta diretamente a disputa do fundo público** para essas áreas, em detrimento de outras, porém não mais guiado por concepções reducionistas, mas com ampliação da autonomia de intervenção na destinação dos recursos existentes, com apoio técnico para os municípios, inclusive, na operacionalização dos gastos – às vezes, a realidade dos municípios é de não conseguem gastar o que

¹³² Segundo a matéria legislativa, o governo terá que aplicar anualmente pelo menos 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, prevista para o ano, no financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). É o que determina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 383/2017, do deputado Danilo Cabral (PSB-PE), em tramitação na Câmara dos Deputados. (Disponível em: Agência Câmara de Notícias: <https://www.camara.leg.br/noticias/542380-PROPOSTA-DESTINA-A-ASSISTENCIA-SOCIAL-1-DA-RECEITA-CORRENTE-LIQUIDA>. Acesso em: 29 jan. 2024).

lhes foi repassado. É o que Eduardo Fagnani nos ensina quanto à direção do gasto, sua magnitude e a natureza das fontes de financiamento, ligados diretamente a análises limitantes e generalizantes.

Esses limites das análises generalizantes também se explicam como decorrência do fato de que, na maioria dos casos, enfatiza-se demasiadamente um determinado eixo analítico (evolução da legislação social ou das transformações institucionais no aparato burocrático, por exemplo) em detrimento de outros (natureza das fontes de financiamento, magnitude e direção do gasto social, produção de bens e serviços, por exemplo), igualmente relevantes para compreender o todo (Fagnani, 2005, p.3).

O desfinanciamento do Suas passou a ser sentido fortemente com a edição da Portaria 36 de 25/4/2014 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014), ainda no Governo Dilma Roussef. Nesse período, a forte crise econômica e a aguda crise política, contribuíram para o favorecimento da lógica neoliberal em relação à gestão das políticas sociais, e o golpe parlamentar de 2016. Essa mudança de curso demonstra o poderio de fogo do ente federal, para o bem e para o mal, apontando para uma fragilidade do papel da coordenação nacional, impondo situações de inviabilização de fortalecimento do sistema.

Esse instrumento causava forte impacto na gestão do Suas nos municípios, pois previa que “seria suspenso temporariamente o repasse dos recursos, quando o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias vinculadas aos serviços for maior ou igual a doze meses de repasse” (Art. 3º, inciso II). Essa medida, além de interromper o financiamento do sistema, de forma unilateral, não respeitava os limites da gestão em relação aos gastos públicos, sobretudo nos municípios com menor estrutura – de Pequenos Portes I e II. Essa realidade perpassa por diversos aspectos, como a baixa capacidade de direcionamento do gasto, ou limitação da própria capacidade do gestor da Política de Assistência Social, em função de não haver o fundo instituído como unidade orçamentária; receio de fiscalizações, causando insegurança na gestão do gasto; convívio com a falta de regularidade nas transferências por parte do Governo Federal e restrições na utilização dos recursos.

A baixa capacidade de gestão, entendida principalmente como deficiências técnicas no manejo orçamentário, foi inclusive uma das principais hipóteses suscitadas pelos gestores do MDS, em entrevistas realizadas durante esta pesquisa, para explicar a existência dos saldos financeiros. Tal argumentação aparece também no Relatório Consolidado do MDS sobre Financiamento da Assistência Social: “é fato comprovado pelas audiências, debates e pelas consultorias promovidas pelo MDS que o acúmulo de saldo está diretamente relacionado com a capacidade de gestão, com os aspectos organizacionais e político-administrativos dos municípios (Mesquita; Martins; Cruz, 2012, p.56).

O primeiro ano de Governo do segundo mandato da presidenta Dilma Roussef praticamente não existiu. O ano de 2015 foi a materialização conservadora e fascista, antidemocrática, da gestação de um golpe parlamentar que ocorreria no ano seguinte.

Em 2016, já sob a “batuta” neoliberal de Temer, o grande pacto social assinado em nome do bem-estar e proteção social, com a edição da CF/1988, acaba por ser rompido. A Carta Magna em que se reconhecem como direitos sociais, entre outros, a educação, saúde, segurança, previdência social, assistência, sendo o Estado o detentor e responsável por sua aplicação, é subjugada pela Emenda 95, conhecida como a PEC da Morte (PEC 241/2016, quando em tramitação na Câmara dos Deputados e PEC 55/2016, no Senado Federal). Essa mudança na CF/1988, que tinha como base a austeridade econômica defendida pelo governo Temer e, posteriormente, Bolsonaro, interrompe o que vinha sendo implantado, enfraquece e limita os investimentos em políticas sociais, fragilizando toda a rede de proteção social¹³³.

A CNM já denunciava, em março de 2015, que “repasse do cofinanciamento federal de programas de Assistência Social estão em atraso e sem previsão de regularização”, situação que avançou no ano de 2019: gestores municipais, mesmo sob o teto da portaria do confisco, reclamavam da ausência do Governo Federal em cumprir aquilo que estava estabelecido desde 2014¹³⁴ (Tabela 7).

Segundo os gestores, não está sendo cumprido o que está estabelecido na Portaria 36/2014 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) está deixando de realizar o repasse do cofinanciamento para as contas e os blocos de financiamento aos Municípios que estão com menor saldo em conta. Muitos prefeitos estão com saldo quase zerado, valores abaixo de uma parcela de piso de cofinanciamento e, mesmo assim, o governo não está priorizando o Município para manter a manutenção dos serviços socioassistenciais. (CNM, 2015)

A Pesquisa de 2021 do Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social (Fonseas) retrata o desfinanciamento atravessado pelo Suas, cuja situação

significa a retirada progressiva de recursos que seguiam uma série histórica de ampliação para manter a rede instalada. As análises comparadas dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando ao cofinanciamento de serviços, programas e projetos e benefícios, revelam uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências intergovernamentais, o que compromete a provisão de seguranças socioassistenciais continuadas, e contraria a previsão constitucional (Fonseas, 2021, p. 6).

A tabela abaixo revela que entre os anos de 2016 à 2019, a defasagem de aporte de recursos financeiros do Governo Federal para o cofinanciamento da Assistência Social no Brasil, foi de 94%, caiu de R\$ 86 bi para R\$ 44 bi. Essa diminuição no repasse não atingiu as regiões de forma igualitária,

¹³³ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/03/emenda-95-o-enfraquecimento-do-pacto-social>. Acesso em: 29 jan. 2024.

¹³⁴ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/repasse-do-cofinanciamento-federal-de-programas-da-assistencia-social-estao-em-atraso-e-sem-previsao-de-regularizacao>. Acesso em: 29 jan. 2024; e <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/prefeitos-reclamam-da-falta-de-repasse-regular-dos-recursos-da-assistencia-social>. Acesso em: 29 jan. 2024.

no caso da região Sul esse percentual foi de 293%, no Centro Oeste esse patamar foi de 138%, seguida da região Sudeste com queda de 137%, a região Norte teve queda de 68% nesse período e a menor queda foi na região Nordeste com 39%.

Tabela 7 - Valores repassados pelo Governo Federal, cofinanciamento no Brasil (2016-2019)

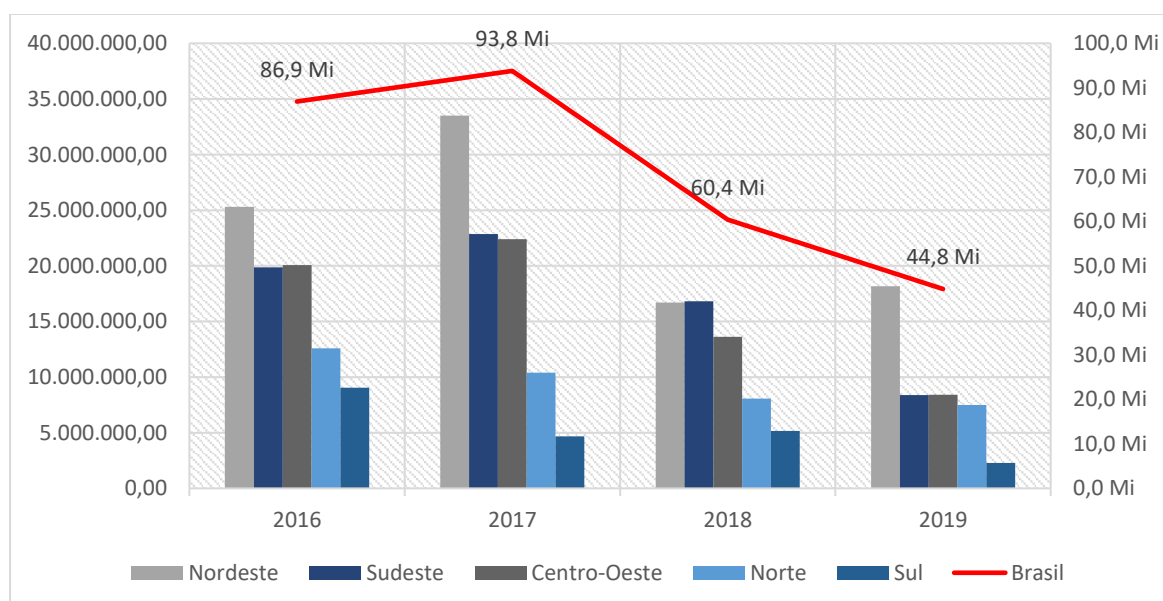
Grandes Regiões	2016	%	2017	%	% Dif Ano	2018	%	% Dif Ano	2019	%	% Dif Ano	% Dif. 2016 - 2019
Brasil	86.890.952,96	100	93.803.540,16	100	8	60.360.167,39	100	-36	44.798.152,85	100	-26	-94
Nordeste	25.310.138,59	29	33.493.917,90	36	32	16.696.667,80	28	-50	18.174.831,26	41	9	-39
Norte	12.600.614,97	15	10.389.338,42	11	-18	8.064.713,24	13	-22	7.507.306,89	17	-7	-68
Sudeste	19.874.344,94	23	22.844.442,48	24	15	16.803.478,13	28	-26	8.398.827,01	19	-50	-137
Centro-Oeste	20.070.644,00	23	22.399.690,24	24	12	13.634.950,73	23	-39	8.417.532,30	19	-38	-138
Sul	9.035.210,46	10	4.676.151,12	5	-48	5.160.357,49	9	10	2.299.655,39	5	-55	-293

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do FONSEAS. (FONSEAS, 2021, p. 17)

No marco temporal, constata-se maior percentual de desfinanciamento a partir do ano de 2017, com cortes na Região Nordeste (50%), 39% no Centro Oeste, 26% na região Sudeste e 22% na região Norte. A região Sul foi a única com aumento percentual de 10%.

Mesmo assim, vale ressaltar de que mesmo havendo variação positiva de R\$ 86 bi, no ano de 2016, para R\$ 93 bi, no ano de 2017 – um aumento de 8%, as regiões Norte e Sul, já apontavam cortes no repasse na ordem de 18% e 48% respectivamente.

Gráfico 4 – Valores repassados pelo Governo Federal, cofinanciamento no Brasil (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do FONSEAS. (FONSEAS, 2021, p. 17)

Estudo desenvolvido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) (SF) em conjunto com a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) (CD), do Congresso Nacional, aponta que o Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2023 (PLOA 2023) define o entendimento reducionista da Política de Assistência Social, que padece da necessidade de “entrega de alguma coisa”, em que as seguranças afiançadas pelo Suas e a materialização da proteção social, na garantia de direitos, através da oferta de serviços socioassistenciais, está muito distante da atual proposta orçamentária, onde impera o papel do legislador na destinação de emendas secretas, afetando o comando único da política. O referido documento aponta recursos para pagamento do Auxílio Brasil no valor mínimo de R\$ 400, e que a manutenção do atual valor mínimo de R\$ 600 exigirá aporte adicional de R\$ 52 bilhões e rediscussão das regras fiscais vigentes. Já para o BPC, estão previstos R\$ 84,2 bilhões, valor 12,9% maior do que o da LOA/2022. Tanto fatores demográficos quanto a ampliação do limite de renda para o benefício têm colaborado para a expansão dessa despesa. O Programa Criança Feliz, por sua vez, tem destinados R\$ 225,5 milhões, o que representa redução de 50% em relação ao PLOA/2022. Os serviços e programas do FNAS são os mais afetados no PLOA/2023, com reduções de mais de 95% em relação ao PLOA/2022, exceto pelo Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência. O drástico decréscimo pode estar relacionado com a expectativa de recomposição por meio de emendas parlamentares (Congresso Nacional, 2022. p.9) (Fig. 13).

Figura 15 – Serviços e programas do Fundo Nacional de Assistência Social

	PLOA 2022 (A)	PLOA 2023 (B)	REDUÇÃO (C = B/A)
219E - Serviços de Proteção Social Básica	638.552	31.928	-95%
219F - Ações de Proteção Social Especial	327.000	16.350	-95%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1.720	50	-97%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	50.000	2.500	-95%
00TZ – Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22/6/21)	192.786	154.921	-20%

Fontes: PLOAs 2022 e 2023.

Obs.: Para a ação 00TZ, que não constava do PLOA 2022, o valor incluído na tabela é referente ao Autógrafo do PLOA 2022.

Tratar o valor de 94% como “redução ou corte orçamentário” é, no mínimo, cortesia, em relação ao ataque coordenado pelo Governo Bolsonaro; 94% é bloqueio da PNAS; a negação da possibilidade

de emancipação cidadã, através do sistema. A Política de Assistência Social não pode ser da não política.

As maneiras de matar não variam muito. No caso particular dos massacres, corpos sem vida são rapidamente reduzidos à condição de simples esqueletos. Sua morfologia doravante os inscreve no registro de generalidade indiferenciada: simples relíquias de uma dor inexaurível, corporeidades vazias, sem sentido, formas estranhas mergulhadas em estupor. No caso do genocídio de Ruanda – em que um grande número de esqueletos foi preservado em estado visível, quando não exumados –, o surpreendente é a tensão entre a petrificação dos ossos, sua frieza (*coolness*) estranha, por um lado, e por outro lado seu desejo persistente de produzir sentido, de significar algo (Mbembe, 2020, p. 40).

A Política de Assistência Social, na provocação ao mundo do capital, deve ser, além da garantidora do direito, da cidadania, trincheira de resistência na defesa da vida, não o contrário.

5.1.4 Matricialidade familiar

A pressão exercida pelo mercado, no que se refere à não garantia e efetivação de direitos, por parte do Estado, ultrapassa o determinado na legislação vigente, ou seja, há um movimento coordenado, sistemático e permanente, para que haja um enfraquecimento das estruturas do estado – ao não cumprir suas obrigações. A passividade protagonista dos meios de comunicação de massa objetivam a revelação do lugar e a posição do “estado-empresa”, ou seja, o condutor da ineficiência e ineficácia, conforme as pautas gerencialistas.

Essa contextualização, de precarização da garantia de direitos – dever do Estado, abre algumas possibilidades, como a alteração da legislação para se adequar à realidade vivida, como uma forte dose ideológica das oferta de melhorias futuras – vide a reforma trabalhista do Governo Temer¹³⁵, ou abre caminho para processos privatizantes. Em ambos os casos, há um sequestro de conceitos e argumentos, muito caros, empregados dentro de um estado garantidor – o que causa ainda mais

¹³⁵Do ponto de vista da legislação, o professor Otávio Pinto e Silva, do Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social da Faculdade de Direito da USP, opina que “isso gerou uma diminuição no nível de proteção do trabalhador, uma precarização e um aumento no número de trabalhadores informais, que surgem a partir da flexibilização da regulamentação gerada pela reforma. Ele também não descarta a falta de qualificação do empregado brasileiro, em um momento em que a tecnologia se faz tão presente no mercado de trabalho” (Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/impacto-no-mercado-de-trabalho-cinco-anos-depois-da-reforma-trabalhista/>. Acesso em 16 dez. 2023).

Os dados consolidados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, do IBGE, demonstram que o mercado de trabalho esteve longe de criar os “milhões” de empregos prometidos pelos defensores do projeto de 2017. “De acordo com a pesquisa, o emprego com carteira assinada no setor privado somava 32,904 milhões de pessoas em 2021. Cinco anos antes, eram 35,144 milhões — queda de 6,37%. Já o emprego sem carteira, no mesmo período, foi de 10,312 milhões para 11,246 milhões, alta de 9,05%. E o trabalho por conta própria (autônomos, “bicos”) cresceu ainda mais: saiu de 22,058 milhões para 24,902 milhões (18,2%)”. (Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/27/foco-dos-atos-de-1-de-maio-reforma-trabalhista-fez-crescer-trabalho-informal>. Acesso em: 16 dez. 2023).

confusão na opinião pública, ou seja, existe programas de transferência de renda, tanto na direita como na esquerda¹³⁶.

Nessa insistência de transitoriedade, entre um estado garantidor e um estado fiscal, as contradições do mundo do capital se apresentam nessa lógica do consumo como o único fim e objetivo de toda a produção, diria Adam Smith, num momento em que

na verdade as personificações do capital devem inventar todos os tipos de subterfúgios – inclusive os instrumentos diretos da política do Estado – não apenas para enfiar goela abaixo dos consumidores de mercadorias que não fazem falta alguma, mas também, o que é bem mais importante, para poder justificar, num mundo de carências gritantes, a distribuição de recursos mais desperdiçadora que se possa imaginar em benefício do complexo militar industrial (Mészáros, 2011, p.137).

Mészáros, na obra para “Além do Capital”, nos chama à reflexão de que não se trata apenas do debate sobre ultrapassar o “capitalismo”: o capital articulado no tripe “capital, trabalho e Estado” se constitui num processo de controle de todas as esferas sociais – o capitalismo pode ser alterado por um ato político, mas não a lógica do capital, que o preside. Nesse sentido, a complexidade orgânica do funcionamento do capital não sobrevive sem as inúmeras intervenções estatais. O autor ainda afirma haver alternativas ao estado neoliberal em vigor, dentre outras questões, por uma simples questão dentro da crise de natureza estrutural do capitalismo: a sobrevivência humana. E nesse sentido as mulheres e as questões ambientais são molas propulsoras para esse enfrentamento.

Neste contexto, no tocante à questão da cidadania, as entrevistas apontaram que, nesse cenário neoliberal em que vivemos, a responsabilidade do estado na garantia de proteção social se movimenta para que o/a cidadão/ã dependa cada vez mais do mercado, nem mesmo querendo saber se esse movimento vai ao encontro das necessidades dos/as cidadãos/ãs usuários/as, Ainda contamos com meios de exigibilidade, pelo menos do ponto de vista legal, para manter a resistência na defesa da garantia dos direitos sociais. Há um consenso de que a CF/1988 se trata desse “último bastião”, pois,

¹³⁶ Em 2021, o então ministro da Economia, Paulo Guedes, jogava ao vento a possibilidade de um Bolsa Família no valor de mais de R\$ 3 mil, por mês: “Imaginem alguém que está recebendo aí R\$ 200, R\$ 300 de Bolsa Família e no fim do ano, de repente, recebe R\$ 40 mil” (Privatização pode ajudar programa do Bolsa Família e reduzir dívida pública, diz Guedes). (Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/03/26/privatizacao-pode-ajudar-programa-do-bolsa-familia-e-reduzir-divida-publica-diz-guedes.ghtml>. Acesso em: 17 dez. 2023).

Entre 2003 e 2014, por exemplo, destinamos para as 1.000 maiores empresas do país cerca de R\$ 1,2 trilhão em empréstimos subsidiados, via BNDES e com aportes de recursos do Tesouro. Enquanto isso, programas sociais levaram R\$ 370 bilhões. Ainda que outras reformas sejam necessárias, a ideia do Renda Brasil, que agrega inúmeros programas em um só, é de longe a mais importante das propostas de Paulo Guedes até aqui. Trata-se de “privatizar” o orçamento público, entregando aos cidadãos o poder de escolha sobre os recursos. (Renda Brasil: o programa de Guedes para privatizar o orçamento - e porque isso é uma ótima notícia). (Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/felippe-hermes/renda-brasil-o-programa-de-guedes-para-privatizar-o-orcamento-e-por-que-isso-e-uma-otima-noticia/>. Acesso em: 17 dez. 2023).

com a responsabilização estatal, caiu por terra a defesa de que o Estado não seria capaz de atender às necessidades da população. É bem verdade que, a depender do governante de plantão, há um incremento no atendimento dessas demandas, que são pautadas pela vontade do governo e pelo orçamento disponibilizado e não pelo reconhecimento das reais necessidades dos/as cidadãos/ãs usuários/as. O reconhecimento da proteção social é mediado no campo das intenções, dos conflitos, do aguçamento das desigualdades, das necessidades, mas não se dá pelo reconhecimento das demandas que se colocam. Como dizia Lenin¹³⁷, reconhecimento que dá “um passo em frente, dois passos atrás...”

Ocorre que, devido à espera por regulamentação de Lei Complementar, a CF/1988 não se ocupou de tratar, nem de um conceito de responsabilidade fiscal, tampouco de um conceito de responsabilidade social¹³⁸. Esses conceitos não foram construídos no Brasil, mesmo com a diretriz constitucional de um novo pacto civilizatório, com garantias de direitos sociais e com a Seguridade Social. A abertura desse espaço de ausência de conceituação permite ao mercado, célula conservadora nesse processo, que atue no aprofundamento da mercadorização dos direitos. Vejam, tanto no caso da Previdência Social, como na Saúde, que existe forte aporte de recursos e de investimentos, nas estruturas privadas. Agora, “ninguém paga para ter Assistência Social”, nos lembra Ieda Castro, por causa de uma relação de valoração mercantil. De certa medida, o afastamento da Assistência Social, do tripé da Seguridade Social, impossibilita a manutenção de patamares de investimentos, o que foi sendo perdido ao longo do tempo.

Mesmo que em baixo tom, ainda se verifica, na escuta dos relatos colhidos, que a compreensão das necessidades do “outro” passa pela apresentação de “portas de saída” da política de Assistência

¹³⁷ A famosa frase de Lenin (1904-), foi proferida num contexto de reflexão sobre os rumos do Partido Operário Social-Democrata Russo (POSDR), na relação entre dois grupos os mencheviques (evolucionários) e os bolcheviques (revolucionários). Lenin, ao se debruçar para a formulação de um modelo de organização que fosse capaz de derrubar a autocracia russa, em um cenário de fragilidade da socialdemocracia, desenvolve uma crítica à organização do partido, cujo objetivo seria a construção do trânsito da atual situação para o comunismo. Reorganização que carece de teoria – sem teoria não há revolução, Lenin, ao desenvolver a crítica, exige, sobretudo, dos intelectuais partidários uma rigidez disciplinar.

¹³⁸ A Lei Complementar que regulou a “responsabilidade fiscal no Brasil, só foi editada em maio de 2000, ou seja, 12 anos após a promulgação da CF/1988, através da LC n. 101, de 4/5/2000. Do outro lado, em relação à Lei de Responsabilidade Social, existia, até 22/12/2022 - ARQUIVADO AO FINAL DA LEGISLATURA, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 5343, de 2020, de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), que visa instituir a Lei de Responsabilidade Social. De caráter reducionista e focalizador, a proposta visa estabelecer normas de responsabilidade social para a redução da pobreza. A proposta, além da instituição da LRS, enumera os fundamentos das normas de responsabilidade social; estabelece metas de redução da pobreza a serem observadas pelo Governo Federal; cria os benefícios financeiros “Benefício de Renda Mínima”, “Poupança Seguro Família” e “Programa Mais Educação” e regulamenta o cadastro único de famílias para a seleção de beneficiários. (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145655>. Acesso em: 17 dez. 2023).

Social, numa relação quase umbilical com as relações contributivas, ou seja, com as relações de trabalho: oferta de capacitação profissional, programas de Economia Solidária e Cooperativismo.

Ora com maior ora com menor intensidade, mas sempre numa arena conflituosa e de permanente tensionamento, a Loas, unida ao controle social, nos territórios dos municípios brasileiros, ao gerir o Suas, provoca o Estado brasileiro, para que ele dê conta de sua tarefa de garantir proteção social aos/às cidadãos/ãs usuários/as. Essa configuração técnico-político-jurídica serve como trincheira, de um lado, na resistência da negação ao direito mercadorizado, e, por outro lado, na luta contínua para a consolidação do Suas.

Não se pode compreender que as políticas sociais são apenas reducionismos de situações determinadas pela política econômica neoliberal, focalizada e altamente seletiva, onde o Suas é responsável pelo combate à pobreza, com foco nos miseráveis.

Os/as entrevistados/as afirmam que, embora haja acordo na necessidade da superação dos limites da miséria e pobreza, não há uma compreensão unificada da proteção social, mesmo que esse entendimento unifique “Assistência Social e transferência de renda”. A terminologia de “pobre” e “pobreza” ainda é muito presente em nossa realidade. O Suas atua com entregas precárias e insuficientes, em um nível de desigualdades sociais, com foco somente na desigualdade econômica e na desigualdade de acessos a determinados bens e serviços, sem considerar as desigualdades políticas, culturais etc. Nesse sentido, é necessária a compreensão do que significa “proteger” ou “não proteger”, o conceito de família, e que a pobreza é culpa do indivíduo, somada à cultura de proteção do primeiro-damismo.

A Assistência Social é de quem dela necessitar... uma confusão que remete a um conceito de alta seletividade e preside a ação, sem necessidade de existir.

O Suas tem sua marca no seu caráter civilizatório, pois consagra, dentro de sua estruturação legal, a exigência de que as provisões assistenciais são prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania, sob vigilância do Estado, cabendo a esse a **universalização da cobertura** e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade – é o que determina a Loas. Para não dizer que a Loas não trata da pobreza, em seus objetivos, afirma que, para o seu enfrentamento, a assistência social realiza-se de **forma integrada às políticas setoriais**, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender às contingências sociais e (mais uma vez) promovendo a **universalização dos direitos sociais**. Condição também apontada como princípio da

Loas, a fim de tornar os/as cidadãos/ãs usuários/as alcançáveis pelas demais políticas públicas. (Brasil, 2016)

Logo, a condicionante aos recursos orçamentários, de forma pura e simples, fere frontalmente a organização e a gestão do Suas – não existe, na norma, nenhum tipo de condicionante, que atrele a sua operacionalização a “ter” ou “não ter” recursos orçamentários, embora seja com essa realidade, sob fortes intempéries, que estamos vivendo.

Nesse contexto, parte dessa naturalização do “cobertor curto”, alcança nossos entrevistados. A escassez de recursos parte de uma correlação de forças conservadoras no interior do Congresso Nacional, que impede o avanço da Política de Assistência Social – nesse caso, ainda há a necessidade do envolvimento, da formação e organização popular, para que a sociedade participe não só do debate orçamentário, mas também do planejamento das ações do Estado. Essa visão do “olhar para o necessitado” de forma seletiva e focalista, tornou-se uma relação aceitável, ao tratar da dimensão da pobreza, aliás, do indivíduo enquadrado como pobre. Não há um mapa atualizado e permanente das demandas locais das desproteções sociais, suas incidências territoriais, características etc. Convivemos com a nomenclatura da política que se confunde com o Serviço Social e com a caridade, por causa da forma como a profissão e política foram introduzidas no Brasil, somente com reconhecimento na CF/1988. Além disso, há uma subjetividade na entrega: O que a Assistência Social entrega? Além da falta de compreensão dessa materialidade, a política ainda precisa ser explicada na sua forma do direito em si, individualmente (quem tem direito?), ou pelo ciclo de vida, ou pelas situações de vulnerabilidade e sofrimento humanos, e a não compreensão da negação do direito a coloca em um campo menor, destinado aos “pobres”, somando a um forte preconceito limitante da compreensão da realidade (desigualdade, vulnerabilidade e pobreza), operado pelos entes da federação, impactando diretamente a questão orçamentária. Preconceito que não atinge a política de educação e da saúde, onde as vulnerabilidades não precisam ser explicadas, pois atingem a todos.

Nessa caminhada, já apontamos um certo tratamento da materialidade do Suas, sem necessariamente um posicionamento claro em relação esse conteúdo. A retomada dos princípios e diretrizes do sistema (I – descentralização político-administrativa; II – participação da população; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política; e IV – centralidade na família), por exemplo, se encaixam na materialidade necessária em relação à determinação legal (dominação legal burocrática). O Suas, na forma operativa da política de assistência social, necessita dar materialidade as ofertas de atenções socioassistenciais através de serviços que tornem a proteção social perceptível e real na vida dos cidadãos/usuários, enquanto condição de direitos. Da mesma forma que a negação desses direitos,

pela presença da violência, da não atenção e dos riscos sociais, são materialmente deveres do Suas, no campo da efetivação dos direitos.

É preciso ter claro e lutar pela compreensão de que as ofertas de proteção social da assistência social não se encerram pela materialidade da atenção, a face do reconhecimento social que a proteção social de cidadania exige supõe o desenvolvimento da direção social da atenção para a construção da possibilidade estratégica de fortalecimento da luta pela disputa da riqueza socialmente construída. (Sposati, Aldaíza, 2016, p. 14)

Essa materialidade também necessita de um momento de educação política, muito forte, direcionada aos/às cidadãos/ãs/usuários/as, trabalhadores/as, às OSCs; aos movimentos sociais etc., bem como, implantar novas formas de participação dos cidadãos/usuários nos espaços dos CRAS, materializando o seu protagonismo em relação à política de assistência social.

Ocorre certo estranhamento de sentido entre benefício e serviços como componentes da materialidade da assistência social. O benefício, aplicado na política, é de natureza monetária, mas, talvez, pela associação secular com a “esmola ao necessitado”, sua presença não causa estranheza como alternativa de atenção em comparação com a resistência em admitir a presença com cobertura universal pelos serviços socioassistenciais. Claro que seus valores, modo de acesso e a presença de condicionalidades podem dar complexidade para manter um consenso em sua operação e são continuamente debatidos. O campo de serviços, além da travessia do caráter eventual para o de continuidade, tem outro enfrentamento, que é o da migração da responsabilidade da sociedade civil para o âmbito estatal. Essa “travessia migrante” foi trabalhada sob dois olhares: um, quanto à relação entre proteção social e os direitos universais de cidadania, e outro, quanto à relação Estado-Sociedade mediada pelas OSC, contratadas pelo Estado para prestar serviço, as quais usam o discurso de direitos, mas não têm operação compatível com sua efetivação. (Sposati; Costa; Lima, 2022, p. 13)

A materialidade do Suas, portanto, coloca centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários, onde CRAS e CREAS, representam a afirmação da presença do Estado na condução da política de assistência social. Evidente, que nessa questão entre função e funcionamento, “a existência física de espaços, por si só não garante a viabilização concreta dessa referência; há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces e o controle social, o que, sem dúvida, pode ser qualificado por subsídios oriundos de processos investigativos e de avaliação da gestão do próprio sistema.” (Sposati *et al.*, 2009, p. 206)

Gestão, mediação, pesquisa, avaliação e monitoramento. A construção da política tendo como base a matricialidade familiar, necessita de uma mediação permanente entre cidadãos/as usuários/as e a coletividade, num espaço de vivência e convivência complexo e com contradições. Essa unidade de pessoas, cujo amálgama são os laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, precisa ser reconhecida em sua totalidade, na acolhida e na garantia de direitos, superando a lógica da focalização. A oferta de serviços socioassistenciais necessita de uma concepção universalista, que,

em conjunto com os benefícios de transferência de renda em patamares aceitáveis, se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e a comunitária). As famílias, para que se desenvolvam plenamente, necessitam de condições de sustentabilidade; dessa forma, conseguem prevenir, proteger, promover e incluir seus membros. A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família.

O PBF, um programa de transferência condicional de renda, pode ser um exemplo de contribuição para a compreensão do que seja a sustentabilidade familiar.

Em relação aos PTRC, o Censo Suas ocupou-se de buscar informações acerca de sua gestão somente no ano de 2020. O PBF, criado em 2004, substituído pelo PAB, em 2021, e retornando em 2023, figurava nos dados do Censo Suas, em apenas algumas ocasiões, ao longo desses anos: 1) Se havia constituída alguma subdivisão administrativa (departamentos, gerências, coordenações etc.) na estrutura do órgão gestor, em relação à gestão do PBF; e 2) qual é a Instância de Controle Social (ICS) do PBF no município. Em 2020, sob gestão do Programa Auxílio Brasil (PAB), o Censo Suas indagou aos municípios sobre a responsabilização da operacionalidade em relação às famílias em fase de suspensão do programa, por descumprimento de condicionalidades, no que diz respeito ao desenvolvimento da sua territorialização e envio aos Cras/Creas.

Se, num primeiro momento, o Estado preocupou-se com a sua organização estrutural e burocrática, em um segundo momento, diante de uma pandemia, a preocupação foi com o orçamento. Em nenhuma das situações o questionamento pairou sobre a garantia do direito à renda, sobre o fortalecimento do programa em si, ou sobre a implantação ou o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial (Tabela 8).

Tabela 8 – Incidência da responsabilidade, nos municípios brasileiros, sobre a territorialização da lista de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, e envio aos Cras/Creas

Anos	A gestão do Programa Bolsa Família no município	%	Os Cras/Creas acessam diretamente a lista e fazem a territorialização conforme sua área de abrangência	%	A Vigilância Socioassistencial no município	%	Não é feita extração e territorialização da lista de famílias do PBF em fase de suspensão pelo município	%	TOTAL	%

2020	3.810	69,22	1.060	19,26	340	6,18	294	6,18	5.504	98,82
2021	3.810	69,22	1.060	19,26	340	6,18	294	6,18	5.504	98,82
2022	3.849	69,49	1.014	18,31	369	6,66	307	6,66	5.539	99,44

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas

Dos municípios brasileiros, 70% afirmam, a partir de 2020, que o PAB, no que se refere ao controle das suas condicionalidades – mais especificamente na fase de suspensão de pagamento do benefício por descumprimento das condicionalidades –, tem o processo de identificação territorial e o envio para o Cras e Creas, ou seja, Paif e Paefi, uma gestão municipal do PTRC, no seu município. A VS, nesse caso, aparece apenas como a responsável por essa tarefa, em um pouco mais de 6% dos municípios brasileiros. Essa ação, executada diretamente pelos Cras e Creas, chega aos 19% e a não territorialização dessas listagens para a verificação das condições das famílias beneficiárias é de %, nos municípios brasileiros.

É na razão entre função e funcionamento, onde os atravessamentos no Suas inviabilizam, de alguma forma, a materialização da garantia do direito, atrapalhando o desenvolvimento e fortalecimento do sistema, a Loas, em seu artigo 6º já reconhece como um dos objetivos da forma de organização da Política de Assistência Social, a VS e a garantia de direitos. A NOB-Suas/2012, por sua vez, em seu artigo 90, determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção”. E especificamente em relação aos programas de transferência de renda,

constituem responsabilidades específicas dos Municípios e do Distrito Federal acerca da área da Vigilância Socioassistencial: IV - fornecer sistematicamente aos Cras e Creas listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias; e V - fornecer sistematicamente aos Cras e Creas listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços (Art. 94).

A Tabela 8 aponta, nesse caso, que somente 369 municípios brasileiros, no ano de 2022, cumpriam a especificação em relação ao papel a ser desempenhado pela VS – um grave atravessamento no sistema, em algumas dimensões: primeiro, pela manutenção da garantia de renda das famílias beneficiárias do PTRC, que, em função de não acompanhamento e não verificação das desproteções sociais vividas, provocadoras do não cumprimento das condicionalidades, coloca-as em voo autônomo, sem piloto; a segunda questão se refere à defesa feita por alguns, que o PBF e o CadÚnico sejam parte integrante do Suas, mesmo que, gerenciados por secretarias nacionais distintas – o não

acompanhamento dessas famílias afasta em definitivo a proteção de renda do Suas, nessa articulação pensada em relação aos programas de transferência de renda com condicionalidades

Ainda se trata do “vir a ser”, de processo a ser construído, mas ainda não pacificado e nem consolidado; nesta mesma situação a situação vivida pelas famílias beneficiárias dos PTRs com condicionalidades, poderia ser verificada, aproximada ou reaproximada da vinculação com o Suas, bem como com a atualização do CadÚnico, o que se torna precário, não chegando a uma conformação de totalidade.

Quando avançamos na análise intersetorial, verificamos que se, de um lado, 6,7% dos municípios brasileiros desenvolvem listagens territorializadas para o acompanhamento das condicionalidades dos benefícios do PTRC – conforme exigência da NOB-Suas/2012, podemos verificar que, ao longo do tempo, essa institucionalização nunca ultrapassou 34%. Ou seja, 6,7% beneficiários do PTRC, que contam com alguma ação da VS nos municípios, concentram-se em apenas 34% de institucionalização formal (Tabela 9).

Tabela 9 – Incidência de áreas constituídas como subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor, entre 2010-2022, em relação à Gestão do Cadastro Único e Programa Auxílio Brasil

Anos	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	%	Sim, de maneira informal	%	Não constituída	%	TOTAL	%
2010			1.078	76,56	330	23,44	1.408	25,28
2011	4.030	74,41	1.061	19,59	325	6,00	5.416	97,24
2012	3.877	72,94	1.118	21,03	320	6,02	5.315	95,42
2013	3.845	70,65	1.265	79,21	332	20,79	1.597	28,67
2014	3.906	70,76	1.260	22,83	354	6,41	5.520	99,10
2015	3.482	62,90	1.468	26,52	586	10,59	5.536	99,39
2016	3.456	63,05	1.439	26,25	586	10,69	5.481	98,40
2017	4.128	74,90	1.069	19,40	314	5,70	5.511	98,94
2018	4.234	76,44	1.003	18,11	302	5,45	5.539	99,44
2019	4.302	78,37	887	16,16	300	5,47	5.489	98,55
2020	4.388	79,72	850	15,44	266	4,83	5.504	98,82
2021	4.388	79,72	850	15,44	266	4,83	5.504	98,82
2022	4.469	80,68	793	14,32	277	5,00	5.539	99,44

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

A partir da tabela 8, comparando-a com a tabela 9, que trata da incidência da responsabilidade, nos municípios brasileiros, sobre a territorialização da lista de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, e envio aos Cras/Creas,

verificamos que apenas 6,7% dessa ação ficaria sob responsabilidade da VS, dentro de suas atribuições, como já mencionado. Agora, com 81% dos municípios contando com uma estrutura formal de gestão do PBF em sua estrutura administrativa, faltam 11%, se comparada a “ação” daqueles municípios que afirmam cuidar dessa questão significam 70% (620 municípios), que de fato existem nesse contexto. Aqui, mais uma vez, na gestão de um programa tão relevante como o PBF, nos deparamos com 14% de gestão dentro da informalidade e 5% sem gestão constituída e sem precisão das ações desenvolvidas, num total de 5.539 municípios brasileiros.

5.1.5 Territorialização

A forma pela qual buscou-se a territorialização do Suas deu-se com a instalação de Cras, país afora. A oferta do serviço do Paif e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), objetivou a demarcação geográfica da abrangência da Política de Assistência Social; a adesão dos municípios ao Suas e a garantia da oferta de serviços tipificados, com o intuito de superar a visão “equipamentista” dentro da gestão das políticas sociais brasileira.

Ter um prédio não significa ter um serviço. Ter um prédio não significa efetivar direitos de cidadania. Estes só ocorrem quando da instalação da dinâmica de atenção, ou seja, quando se efetiva a relação entre os agentes que operam o serviço e a população usuária.

Um equipamento é uma edificação, um prédio, um endereço, que pode estar aberto ou fechado, ter paredes ou não, ter teto ou não, pode ou não ser adentrado. Trata-se de um lugar que só será um serviço na medida que desenvolver uma ação, uma relação que é realizada entre agentes institucionais e cidadãos que a ele se dirigem.

É bastante enganoso nominar um equipamento como serviço, ou vice versa, sem avaliar se ele possui, de fato, equipes habilitadas para seu funcionamento. Como é enganoso, também, nominar serviços como equipamentos, pois estes são edificações ocas de presenças. De fato, há muitas ocorrências de desertificação de profissionais em muitos serviços. Por sua vez, pode-se verificar, facilmente, que há inúmeros equipamentos que, dificilmente, se tornarão serviços, uma vez que foram somente edificadas, mas nunca entraram em funcionamento (Sposati, 2013, p. 6).

Numa relação “absolutamente republicana” com os prefeitos do país, na relação direta – federal/municipal –, os primeiros Cras foram instalados em 2003 (402 municípios), a Tipificação Nacional de Serviços foi aprovada em 2009, apenas no final do ano, quando já havia 4.329 municípios com CRAS instalados, ou 78% do total de municípios. A organização e padronização dos serviços chegou depois, logo, o debate em relação ao financiamento dos serviços, também foi sendo realizado ao longo do período¹³⁹.

¹³⁹ O Suas não possui uma medida de financiamento, como no caso do Suas, que financia por porte. Ainda não existe um custo dos serviços ofertados, o que não revela a complexidade dos municípios, as ofertas existentes, e a relação público/provada nessa questão - municípios maiores arcam com as despesas, os menores dependem das transferências (piso de referência com pactuação de critérios e definição de níveis de exigência para alcançar um determinado patamar de qualidade). Um entrave seria a não vinculação orçamentária. Projeto de Lei de Danilo Cabral (PSB/PE) – PEC n. 383/2017, que altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas),

Do ponto de vista da gestão, organização do sistema e da avaliação e do monitoramento das ações desenvolvidas e da gestão da informação, nesse ponto, a territorialização se encontra com a categorização dos portes populacionais desenvolvidas há 10 anos. Evidente que compreender as ações desenvolvidas no Cras é de suma importância, mas estabelecer uma relação entre porte, população e famílias referenciadas é tão importante quanto, pois revela a situação de abrangência da proteção social do Suas no território, e a centralidade para a PNAS/2004.

Essa centralidade ou territorialização, é fator determinante para o entendimento das situações que incidem sobre cidadãos/ãs usuários/as, no lugar onde vivem e convivem – situações de vulnerabilidades e riscos sociais, e a forma pela qual as realidades podem ser alteradas. O Cras, nesse lugar, representa a perspectiva da descentralização política da Assistência Social e a oferta de serviços na localidade onde os/as cidadãos/ãs residem. Nesse campo de compreensão, o território não se delimita a uma determinada abrangência geográfica, mas, sim, na dinâmica da vida cotidiana, e nas expressões coletivas e sociais que ali se manifestam, seja através das famílias, da relação de vizinhança, do sentimento de solidariedade, da construção da relação de pertencimento e de identidade, etc. – o que se relaciona diretamente com as características de determinada localidade, que, por sua vez, se articula com as formas de relacionamento social que são influenciados pelos contextos social, cultural e econômico do território.

É no território que se evidenciam as contradições da realidade: os conflitos e desigualdades que perpassam e ressignificam as relações familiares e comunitárias. Assim, como no âmbito local se expressam as desigualdades sociais, também é no território que se encontram as potencialidades para o enfrentamento destas desigualdades. Todavia, voltar-se para o território não significa esperar que somente a solidariedade e a sinergia comunitária serão capazes de enfrentar as situações de desproteção social. Ao contrário, significa o reconhecimento pela política de assistência social que a organização dos serviços por territórios torna possível, com uma boa gestão, construir a perspectiva do alcance da universalidade de cobertura da política de assistência social, a partir de suas particularidades e especificidades, bem como o compromisso do poder público com a oferta adequada e acessível a serviços (MDS, 2009, p.13).

Na organização territorial do Suas, os municípios foram classificados por porte populacional, em cinco categorias: Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte, Grande Porte e Metrópole. Essa caracterização, naquele momento, objetivou a instituição do Suas nos territórios, no sentido de organização da oferta dos serviços de proteção básica¹⁴⁰ (todo território nacional) e de proteção

desarquivada em 2019, se encontra parada na pauta do Congresso Nacional – a última movimentação se deu pela aprovação da Comissão Especial, em 1º/12/2021. (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116>. Acesso em: 18 dez. 2023).

¹⁴⁰ “Segundo a Loas, a assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e

especial de média e alta complexidades, que deveriam ser garantidos nos municípios de médio e grande portes e metrópoles; otimização da organização das responsabilidades dos entes federados, seja pelo assessoramento técnico ou financeiro.

Em relação ao porte dos municípios, a PNAS/04, numa perspectiva socioterritorial, reconheceu as peculiaridades territoriais e as capacidades de uma política pública instalada no “chão”, com capilaridade, mas, ao mesmo tempo, ao desenvolver sua “análise situacional”, admitiu que o conhecimento das demandas de proteção social era genérico. Naquele momento, em um cenário com 5.500 municípios, o documento da política admitia que essa “característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações” (Brasil, 2005, p.16). Nesse contexto, quando a PNAS¹⁴¹ completará 20 anos (outubro de 2024), recomenda-se nova análise situacional, quando da avaliação (confronto com a realidade) dos grupos de portes populacionais, em face da realidade que passa no âmbito dos municípios brasileiros. Na tabela 10 demonstra-se a divisão por porte populacional vigente até os dias de hoje.

Tabela 10 - Classificação dos municípios por porte populacional, conforme a PNAS/2004

Porte Populacional	Nº de Habitantes			
1. Pequeno Porte I	até	20.000		
2. Pequeno Porte II	de	20.001	a	50.000
3. Médio Porte	de	50.001	a	100.000
4. Grande Porte	de	100.001	a	900.001
5. Metrópoles	mais de	900.000		

Fonte: Elaboração própria, com base na PNAS

Mesmo considerando “a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, o aprimoramento dos instrumentos de gestão” e a possibilidade futura do geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social, quando a política se apresenta, nem sempre há espaços para as considerações antes apontadas, no que se refere ao financiamento, à contratação de pessoas, ou até mesmo à mudança da própria política, por exemplo.

Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e

do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos” (Brasil, 2016, p. 9).

¹⁴¹ “A base de informações da PNAS foi o Censo Demográfico de 2000, a Síntese de Indicadores Sociais - 2003, elaborado a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2002, do IBGE, e o Atlas de Desenvolvimento Humano, 2002” (Brasil 2005, p.16).

grande porte¹⁴² utilizada pelo IBGE agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais¹⁴³, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole¹⁴⁴ sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles. (Brasil 2005, p.45)

Essa classificação foi apoiada em alguns critérios objetivos, os quais conformaram um conjunto preliminar de características dos grupos divididos por esses portes populacionais. Como se nota na tabela 11, excetuando os municípios de grande porte, todos os demais grupos, mesmo que em quantidades distintas de municípios, possuem semelhança no total da população envolvida.

Ao utilizar essa mesma formatação para a organização dos municípios por porte, considerando apenas o tamanho da sua população, e atualizando os dados do Censo IBGE/2022, temos a seguinte situação, conforme apresentado na tabela abaixo, neste momento, com a análise de 5.570 municípios.

Tabela 11 - Classificação dos municípios por porte populacional, conforme a PNAS/2004, comparando os dados dos Censos IBGE 2010 e 2022

Porte Populacional	Censo 2010				Censo 2022			
	Total de Municípios	%	População Total	%	Total de Municípios	%	População Total	%
1. Pequeno Porte I	3.914	70,3	32.660.247	17,1	3.861	69,3	32.019.602	15,8
2. Pequeno Porte II	1.043	18,7	31.344.671	16,4	1.052	18,9	31.939.971	15,7
3. Médio Porte	325	5,8	22.314.204	11,7	338	6,1	23.477.248	11,6
4. Grande Porte	266	4,8	62.343.795	32,7	303	5,4	74.174.936	36,5
5. Metrópoles	17	0,3	42.092.882	22,1	16	0,3	41.468.999	20,4
Sem informação	5	0,1						
Total	5.570	100	190.755.799	100	5.570	100	203.080.756	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas e determinação da PNAS.

Nos municípios de Pequeno Porte I¹⁴⁵, 53 deixaram essa categoria, o que representa 640 mil habitantes. Segundo os dados do IBGE/2022, 88% dos municípios ainda permanecem na condição de Pequeno Porte (69,3% - I e 18,9% - II). Os municípios de Pequenos Portes I e II representam 31,5% da população brasileira. Os de Médio Porte, com 338 municípios, representam 11,6% da população e

¹⁴²Forma de definição utilizada no Plano Estadual de Assistência Social - 2004 a 2007, do Estado do Paraná, tomando por base a divisão adotada pelo IBGE.

¹⁴³Centro de estudos coordenado pela PUC-SP em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) no desenvolvimento da pesquisa do Mapa da Exclusão/Inclusão Social.

¹⁴⁴Centro de estudos vinculado ao Cebrap, que realiza pesquisas de regiões metropolitanas, desenvolvendo mapas de vulnerabilidade social.

¹⁴⁵ Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/lista-de-municipios-brasileiros/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

os 303 de Grande Porte correspondem a 36,5% enquanto as metrópoles, com apenas 16 municípios, ainda detém 20,4% da população¹⁴⁶ (Tabela 11).

Os municípios de pequeno porte I possuem presença marcante da população em zona rural e devem manter uma rede de proteção básica simplificada, ficando na dependência de outros entes da federação para a oferta de serviços de média e alta complexidades da PSE.

Já nos municípios de pequeno porte II, há uma inversão na localização dos habitantes, pois, nesse caso, a maior parte se encontra em área urbana.

Os de médio porte, com maior estrutura e autonomia, necessitam de uma rede mais incrementada da proteção básica, e passam a organizar demandas microrregionais de serviços da PSE de média e alta complexidades.

O nível de organização dos municípios de grande porte, até pelo fato de serem apoio aos demais municípios do entorno, necessitam de uma rede mais robusta de proteção básica e de média e alta complexidades. Para além dessas características, as metrópoles possuem o agravante dos “territórios de fronteira”, regiões metropolitanas, que exigem um apoio do ente Estado, o que nem sempre acontece.

Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal MDS, 2005, p. 45).

Com 88% (4.913) dos municípios brasileiros, os de Pequenos Portes I e II, representando quase 64 milhões de pessoas (31,5% da população), a mesma população dos municípios de Médio Porte e Metrópoles 6,4% (354) dos municípios, se veem à mercê de suas próprias condições, pois apesar da demanda reduzida, isso significa, para a implantação de um serviço, um punhado de cidadãos/ãs/usuários/as, que tem o direito de ter o seu direito assegurado, através da oferta de serviços socioassistenciais. A retomada do debate de blocos de financiamento necessita de um olhar prioritário para a proteção social básica nos pequenos municípios brasileiros.

¹⁴⁶ O município de São Gonçalo/RJ conforme classificação da PNAS/2004, deixa de ser classificado como “metrópole” pois teve sua população reduzida de 999 mil habitantes (2010), para 896 mil, no último Censo do IBGE.

Tabela 12 – Classificação dos municípios por porte populacional, por grandes regiões do país

Porte Populacional	Norte		Nordeste		Sul		Centro-Oeste		Sudeste		Brasil	
	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%
Pequeno I	276	61,3	1.195	66,6	943	79,2	360	77,1	1.145	68,6	3.919	70,4
Pequeno II	111	24,7	428	23,9	147	12,3	72	15,4	285	17,1	1.043	18,7
Médio	43	9,6	113	6,3	53	4,5	17	3,6	99	5,9	325	5,8
Grande	18	4,0	53	3,0	46	3,9	16	3,4	133	8,0	266	4,8
Metrópole	2	0,4	5	0,3	2	0,2	2	0,4	6	0,4	17	0,3
TOTAL	450	100	1.794	100	1191	100	467	100	1.668	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Retomando o trabalho desenvolvido pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati, quando da releitura da classificação populacional das cidades brasileiras - “Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do Suas: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026”, procedemos com a atualização das informações de habitantes, conforme dados disponibilizados pelo Censo IBGE/2022 e adaptando a proposta classificatória com dados do CadÚnico de dezembro de 2023 e os beneficiários do PBF3 do mesmo período.

No estudo, a autora relata que a fixação dos portes municipais ocorreu em 2004, com separação dos municípios de Pequeno Porte, o que resultou em uma classificação de Pequenos Portes I e II, conforme demonstrado na Tabela 10.

No Brasil, 89% dos municípios estão na faixa de Pequenos Portes I e II; 6% em Médio Porte; 5% em Grande Porte; e menos de 1% na condição de Metrópole, portanto, a faixa que compreende esse maior percentual possui uma diversidade na sua constituição, que merece um olhar mais apurado quanto à sua constituição.

Esses percentuais, em relação aos dois primeiros portes, possuem matizes diferentes, se analisadas as incidências regionais. A Região Norte tem 86% (387) dos seus municípios nessa faixa; a Região Nordeste, com 91%, soma 1.623 municípios; a Região Sul, com a segunda maior incidência, chega a 92% (1.090), somente atrás da Região Centro-Oeste, que tem 93% (432), e Sudeste, com 86% (1.430) dos municípios. O sistema, para alcançar seus objetivos, considerando as diretrizes e os princípios definidos na Política, necessita de um olhar mais “vigilante” para essas realidades locais, seus territórios, cidadãos/ãs usuários/as e estruturas dos entes federativos, que a compõem, inclusive

com revisão das representações nos fóruns e instâncias de pactuação do sistema. É necessário o equilíbrio entre a influência exercida no Pacto Federativo e a representação populacional.

O estudo apresenta duas propostas. A primeira proposta consiste em um exercício de desagregação de cada porte, sobretudo do Pequeno Porte I. Uma segunda proposta é a de sustar a aplicação da nomenclatura Metrópole referida a porte populacional. Com essa preocupação entendeu-se ser mais adequado manter tão só três nomenclaturas: Pequeno Porte, Médio Porte e Porte Grande distinguindo internamente suas classificações por intervalos populacionais.

A partir dessas considerações, desenvolveu-se um estudo “descongestionante” para cada porte populacional, que resultou em nova leitura de concentrações de municípios no Brasil por intervalos populacionais. Indica-se essa nova proposta para aplicação no planejamento da política de assistência social e do “SUAS que queremos” (Sposati, 2016, p. 36, grifos originais).

A reclassificação é uma etapa importante, para o fortalecimento do sistema. É no reconhecimento territorial que avançaremos na possibilidade de identificar as desproteções sociais existentes, bem como aferir, com maior precisão – “em blocos” –, a situação das realidades do Suas, tanto por porte como por estados ou regiões. Da mesma forma, a reclassificação possibilita avaliar e monitorar a qualidade dos serviços prestados, aproximando-os das realidades locais, com melhor disputa na destinação orçamentária; mais igualitária em relação ao sistema como um todo, observando como são apontadas as tipologias das cidades e ruralidades brasileiras (Tabela 13).

Tabela 13 – Classificação e subclassificação em portes da população por municípios

Classes	Subclassificações	Qtde. Municípios	% porte	% país	População	% porte	% país
Pequeno Porte 1 (até 20.000 hab.)	PP1a até 2.500 hab. PP1b	290	7,5	5,2	576.853	1,8	0,3
	PP1b de 2.501 a 5.000 hab.	1.034	26,8	18,6	3.865.903	12,1	1,9
	PP1c de 5.001 a 7.500 hab.	729	18,9	13,1	4.535.199	14,2	2,2
	PP1d de 7.501 a 10.000 hab.	441	11,4	7,9	3.800.832	11,9	1,9
	PP1e de 10.001 a 15.000 hab.	873	22,6	15,7	10.636.349	33,2	5,2
	PP1f de 15.001 a 20.000 hab.	494	12,8	8,9	8.604.466	26,9	4,2
	Pequeno Porte 1 - TOTAL	3.861	100,0	69,3	32.019.602	100	15,8
Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 hab.)	PP2a de 20.001 a 40.000 hab.	892	84,8	16,0	24.861.717	77,8	12,2
	PP2b de 40.001 a 50.000 hab.	160	15,2	2,9	7.078.254	22,2	3,5
	Pequeno Porte 2 - TOTAL	1.052	100,0	18,9	31.939.971	100	15,7
Médio Porte (50.001 a 100.000 hab.)	PMA de 50.001 a 75.000 hab.	225	66,6	4,0	13.723.105	58,5	6,8
	PMb de 75.001 a 100.000 hab	113	33,4	2,0	9.754.143	41,5	4,8
	Médio Porte - TOTAL	338	100,0	6,1	23.477.248	100	11,6
Grande Porte 1 (100.001 a 900.000 hab.)	GP1a de 100.001 a 300.000 hab.	226	74,6	4,1	36.779.981	49,6	18,1
	GP1b de 300.001 a 600.000 hab.	57	18,8	1,0	22.681.563	30,6	11,2
	GP1c de 600.001 a 900.000 hab.	20	6,6	0,4	14.713.392	19,8	7,2
	Grande Porte 1 - TOTAL	303	100,0	5,4	74.174.936	100	36,5
Grande Porte 2	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab.	8	50,0	0,1	9.989.043	24,1	4,9

(de 900.001 a 8.000.000 hab.)	GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab.	5	31,3	0,1	10.999.353	26,5	5,4
	GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab.	1	6,3	0,0	2.817.381	6,8	1,4
	GP2d de 3.500.001 a 8.000.000 hab.	1	6,3	0,0	6.211.223	15,0	3,1
	GP2e mais de 8.000.000 hab	1	6,3	0,0	11.451.999	27,6	5,6
	Grande Porte 2 - TOTAL	16	100,0	0,3	41.468.999	100	20,4
BRASIL		5.570		100	203.080.756		100

Fonte: Elaboração própria, com atualização do “Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do Suas: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026” (Sposati, 2016, p.37).

Como forma de provocar a reflexão sobre a necessidade de revisão da divisão por portes populacionais, a tabela 14, juntamente com a proposta desenvolvida pela Profa. Dra. Aldaiza Sposati, agrega as pessoas inscritas no CadÚnico e as pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF.

A subdivisão por portes populacionais, garantiria uma outra dimensão prática para o desenvolvimento do Pacto de Aprimoramento da realidade do Suas, otimização do financiamento, taxas de cobertura entre população, CadÚnico, beneficiários do PBF e os CRAS, possibilitando com maior clareza o desenvolvimento de ações, cujos resultados determinados, pudessem ser trabalhados em escalas, que considerassem as peculiaridades locais.

Tabela 14 – Classificação e subclassificação em portes da população por municípios, com dados do CadÚnico e beneficiários do PBF3

Classes	Sigla	Qtde. Municípios	Pessoas no CadÚnico	% CadÚnico Porte	% CadÚnico País	Pessoas no PBF	% PBF Porte	% PBF País
Pequeno Porte 1 (até 20.000 hab.)	PP1a	290	329.980	1,6	0,3	142.877	1,2	0,3
	PP1b	1.034	2.450.165	11,9	2,5	1.283.473	10,5	2,3
	PP1c	729	2.911.102	14,2	3,0	1.678.405	13,7	3,0
	PP1d	441	2.399.830	11,7	2,4	1.398.370	11,4	2,5
	PP1e	873	6.821.493	33,2	6,9	4.163.086	34,1	7,5
	PP1f	494	5.632.641	27,4	5,7	3.557.924	29,1	6,4
Pequeno Porte 1 - TOTAL		3861	20.545.211	100,0	20,9	12.224.135	100,0	21,9
Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 hab.)	PP2a	892	14.958.111	78,9	15,2	9.335.501	79,4	16,7
	PP2b	160	3.996.977	21,1	4,1	2.417.603	20,6	4,3
Pequeno Porte 2 - TOTAL		1052	18.955.088	100,0	19,3	11.753.104	100,0	21,1
Médio Porte (50.001 a 100.000 hab.)	PMa	225	7.300.865	60,6	7,4	4.440.826	62,8	8,0
	PMB	113	4.738.092	39,4	4,8	2.630.432	37,2	4,7
Médio Porte - TOTAL		338	12.038.957	100,0	12,3	7.071.258	100,0	12,7
Grande Porte 1 (100.001 a 900.000 hab.)	GP1a	226	15.629.930	51,1	15,9	8.199.194	51,1	14,7
	GP1b	57	9.042.292	29,5	9,2	4.675.803	29,2	8,4
	GP1c	20	5.931.342	19,4	6,0	3.158.749	19,7	5,7
Grande Porte 1 - TOTAL		303	30.603.564	100,0	31,2	16.033.746	100,0	28,8

Grande Porte 2 (de 900.001 a 8.000.000 hab.)	GP2a	8	4.048.248	25,2	4,1	2.245.975	25,9	4,0
	GP2b	5	4.677.520	29,1	4,8	2.724.252	31,5	4,9
	GP2c	1	903.460	5,6	0,9	524.447	6,1	0,9
	GP2d	1	2.202.714	13,7	2,2	1.326.964	15,3	2,4
	GP2e	1	4.225.847	26,3	4,3	1.838.485	21,2	3,3
Grande Porte 2 - TOTAL		16	16.057.789	100,0	16,4	8.660.123	100,0	15,5
BRASIL		5.570	98.200.609		100,0	55.742.366		100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Visdata

A territorialização com Cras instalados país afora, em que pese a importância de delimitação do espaço da Política de Assistência Social, não suplantou a estrutura desfragmentada, caracterizada pela ações improvisadas de urgência e emergência, como não fortaleceu a consolidação dos papéis dos entes federativos no sistema, sobretudo os municípios, onde o direito se materializa.

Após 30 anos da Loas, vê-se como vencida a etapa de adesão aos municípios, embora ainda existam ajustes e uniformizações a serem feitos nesse campo, devido à existência de Conselhos, Planos e Fundos nos municípios brasileiros, numa possibilidade de se tratar o Pacto de Aprimoramento da realidade do Suas, de forma escalar, que contribua para a efetiva resolução das demandas dos municípios, e, por consequência, a garantia de direitos dos cidadãos/ãs usuários/as. Trata-se da responsabilidade social do Estado brasileiro.

A política de assistência social tem responsabilidades determinadas que devem ter presença e qualidade em todo o território nacional. O conteúdo das proteções socioassistenciais está demandando apuro teórico-científico em seu conteúdo e operação. O fato de que o cidadão esteja desprotegido não é justificativa para que qualquer simplificação ou precarização do processo de atenção seja realizado sob a condição de um alívio. Um dos efeitos da discriminação social é o da precarização da atenção como forma de desvalorização daquele que a utiliza. Temos que superar a situação de varejo institucional onde gestores e trabalhadores, olhando para o retrovisor, não se apoiam em sua função republicana em consolidar o disposto pela Constituição de 1988. O Suas é política de Estado não de governantes ou de governos. O Suas não é de um estado ou de uma cidade (Sposati, 2016, p. 217).

A territorialização deve caminhar com a estratégia robusta e permanente da oferta de serviços socioassistenciais. Essa articulação e trabalho de construção em rede, tendo como ponto inicial o “comando único” da Política de Assistência Social, garante a proximidade com os/as cidadãos/ãs usuários/as na oferta de serviços de qualidade e perene em relação ao tempo, e contribui para o desenvolvimento territorial e a melhor compreensão dos fenômenos sociais ali existentes.

5.1.6 Fortalecimento da democracia

A organização da gestão da PNAS em um sistema único, revela em seu bojo uma pretensão de repactuação social. Aponta para um novo pacto de civilidade e um compromisso com um pacto

democrático, em um novo modelo de gestão da assistência social no campo da seguridade social. Essa repactuação em torno da proteção social não contributiva, enquanto política pública, necessita de um ambiente de ampla democracia.

Em uma nova rodada de insistência no tema, compreender o termo democracia para além do senso comum, se faz urgente. Democracia social, econômica, política, cultural, no acesso aos meios de produção e a renda, territorial etc., significa abandonar os estoques de fachada, o excesso de retórica, que mantem as aparências e oculta a realidade vivida, com especial atenção entre as relações entre o público e o privado, em um aceite conservador, patriarcal, autoritário:

Quando as relações domésticas invadem a esfera governamental instala-se um vírus corrosivo da vida republicana e dos alicerces da democracia. É nesse leito que nasce e se nutre o “primeiro-damismo”. É o momento em que o mundo privado avassala a esfera pública se apropriando dela e a reconfigurando. Em tais condições, parece natural que o poder de governar seja compartilhado, cabendo ao prefeito municipal a autoridade para investir de representação política alguém que não dispõe de mandato, de representatividade política ou de credenciais institucionais públicas e, em muitos casos, de qualificação profissional adequada. (Brotto; Sposati; Senna, 2016, p. 31)

Nossa democracia em fase de consolidação, no estilo “balança mas não cai”, vem sofrendo ao longo dos anos demonstrações de força e abalo, diante de uma elite neoliberal, defensora do rentismo, em detrimento da garantia de direitos sociais.

No ano de 2016, vivenciamos o Golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff, que abriu as portas para a eleição de Jair Bolsonaro, que hoje é investigado, dentre outros crimes, pela tentativa frustrada de um golpe de Estado, atentatório contra a nossa democracia.

As investigações mostraram, ainda, que o plano teve grandes dificuldades para ir adiante porque a maior parte do alto comando do Exército, talvez já trabalhando com a perspectiva de um Lula vitorioso, não aderiu ao tempo que Bolsonaro desejava. Nessa linha, a decisão de Alexandre de Moraes fez clara divisão entre militares que agiram “defendendo a Constituição e a legalidade”, de um lado, e militares golpistas que se bandearam para os lados de Jair, do outro. Já em dezembro de 2022, poucos dias após ter pedido aos manifestantes de porta de quartel que “não perdessem a fé”, Braga Netto lamentava, em troca de mensagens com Mauro Cid, a dificuldade para cooptar o então comandante do Exército, o General Freire Gomes, para a barca golpista: “omissão e indecisão não cabem a um combatente.” [...] “Cagão.” O Exército ainda sofrerá duros cortes na carne pelo envolvimento de seus membros no golpismo bolsonarista, e Moraes teve o cuidado de mostrar que sabe separar boas e más maças, em um provável gesto para minimizar o desgaste da instituição. (Mafei, 2024)

Durante o Governo Michel Temer, e posteriormente ao Bolsonaro, o Suas sofreu ataques diretos, com objetivo claro de dismantelar, o que já havia sido consolidado ao longo de décadas de lutas históricas. A ex-secretária nacional, Ieda Castro, em seu depoimento, ao caracterizar a situação atual do sistema, o referênciava enquanto o “esvaziamento” do conteúdo do Suas, com a consequente retirada de sua materialidade.

Agora, um retrocesso lamentável, sabe, especialmente com o afastamento da Dilma, com o golpe, que foi um golpe dado para atender a interesses econômicos, está muito claro isso, tanto que, logo depois, veio, é, 95, né, a PEC 95, se não me falha a memória, que é a da, do teto dos gastos, (incompreensível) veio a PEC 95, né? É, é, e veio a reforma, a deforma trabalhista. Eu participei, também, ativamente como advogado sindical trabalhista, professor de direito do trabalho, né, participei da comissão, também, fomos derrotados, né? É, então é tudo isso dentro de um, de um processo de desmonte, né? E depois veio o desgoverno Bolsonaro com toda a sua perversidade e tudo, né, dentro do ponto de vista humano, social, político, mesmo, com as ameaças ao Estado Democrático de Direito. Então, nós começamos... aí nós começamos realmente um grande retrocesso. Nós estávamos avançando, né, estávamos trabalhando... (depoimento do ex-Ministro, MDS, Patrus Ananias

Na concepção do sistema único, a participação direta da sociedade civil e do controle social, sempre estiveram previstas a partir dos Conselhos (controle social) e da realização periódica das conferências, que são o espaço de deliberação das diretrizes para o aperfeiçoamento da política de assistência social.

Nesse espectro, a participação social no Suas, é admitida como uma estratégia de gestão do sistema, “por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo.” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 47)

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com a ação cotidiana de governo, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada. (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016, p. 47)

É justamente nesse entendimento de que a democracia pode ser compreendida como forma sócio-histórica capaz de romper com diretrizes pré-estabelecidas e de instituir novos padrões de participação política, se apresentando como uma forma de exercício coletivo do poder político, que permite que modalidades democráticas participativas ganhem visibilidade e evidência.

Esse quadro sugere o aprofundamento de um modelo de ação pública no campo da assistência social, através do qual são criados canais e/ou mecanismos de participação social, propiciando a interlocução entre os atores de distintas representações. A PNAS propõe romper as amarras de um tradicionalismo institucional, que manteve a assistência social numa posição secundária no âmbito das ações estratégicas do Estado brasileiro. A PNAS busca e legitima o fortalecimento da assistência social como política pública, capaz de superar culturas políticas que reproduzem o clientelismo, o assistencialismo e o mandonismo local, que demarcam relações de subalternidade e de dependência de governados em relação a governantes. (Brotto; Sposati; Senna, 2016)

5.1.7 Controle Social e participação popular

A Lei Orgânica de Assistência Social, determina como uma de suas diretrizes organizativas, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 2016, p. 9) Essa diretriz assume contorno de capítulo de controle social do Suas, na NOB/SUAS.

Nesse interim, a condição fundamental para a viabilização do controle social e a garantia dos direitos socioassistenciais, passa pela realização e pleno funcionamento das Conferências e dos Conselhos de controle social, cabendo a gestão do Suas, não somente o estímulo à participação, mas também o protagonismo dos/as cidadãos/ãs usuários/as nessas instancias de deliberação da política de assistência social. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 51)

Na busca da ampliação desses espaços de participação, a referida NOB/SUAS, orienta para o reforço na articulação com os movimento sociais e populares, além da organização de espaços específicos para essa finalidade como: a) coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; b) comissões de bairros; d) Fóruns de Usuários, dentre outros.

Esses espaços devem ser pautados e organizados para propiciar o “debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS.” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 51)

Tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de gestão pública que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular. A primeira, porque já não pode manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora têm lançado mão para seguir governando. A segunda, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e através de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar o seu cenário normativo, percebeu que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que tem a esquerda para dar consequência e manter o apoio popular que foi capaz de conquistar. (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016, p. 380)

Para tanto, as ações necessitam de planejamento estratégico. A participação dos cidadãos/ãs usuários/as deve estar contida nos planejamentos dos órgãos gestores e dos conselhos de controle social; ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local; garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações; e constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários,

garantindo o seu empoderamento. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 51)

Segundo dados do Censo Suas, 96% dos municípios brasileiros possuem Conselhos de Assistência Social. Em 2004, esse quantitativo era de 94% (Tabela 28) Ao buscarmos compreender o processo de participação e controle social na Política de Assistência Social e a qualidade das ações desenvolvidas por esses mesmos conselhos, a realidade dos números não é bem essa.

Até 2014, 91% dos entes municipais afirmavam ter Planos Municipais de Assistência Social (Tabela 40), porém com aprovação dos Conselhos esse número é de 86% (Tabela 38), no ano de 2018, e 62% de acompanhamento ou verificação de atualização em relação a esse instrumento, em 2022. (Tabela 39)

Existe, portanto, nesse contexto, um processo de alienação, que afasta o propósito primeiro da participação da população, na formulação e implementação da política garantidora de direitos sociais, da materialização da proteção social no Brasil, e que tem como resultado a negação de direito e a manutenção da condição de afastamento de alguns/mas cidadãos/ãs dos cuidados do Estado, numa categoria de 2ª ou 3ª classe. Cuidados, estes, de primazia estatal, não de benesses ou caridades, que, por sua vez, ao serem inviabilizados, condenam a plenitude do “comando único” da política, em conjunto com a não participação e a negação estatal, em cabal desobediência às diretrizes organizativas da política.

A participação dos/as cidadãos/ãs usuários/as, conforme legislação específica que acompanha o aludido na CF/1988 (art. 204), se dá a partir de “organizações representativas”. Dentro de um contexto, onde o controle social nega a participação dos cidadãos usuários na administração pública, há de se pensar a forma de ingresso dos mesmos ao sistema, afastando estruturas tecno-burocráticas.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, nos anos de 2006 e 2015¹⁴⁷ se debruçou sobre essa temática ao editar as Resoluções CNAS/MDS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006 e 11 de 23 de setembro de 2015¹⁴⁸. Num primeiro momento para regulamentar o entendimento da participação dos representantes de usuários e de organizações de usuários da política da Assistência Social,

¹⁴⁷ No ano de 2023, o CNAS editou a Resolução CNAS/MDS nº 99 de 04 de abril de 2023, que “caracteriza os usuários, seus direitos, suas organizações e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.” (CNAS, 2023, p. 1), com o intuito de aprofundar o processo de avanço nessa questão. Não sendo objeto desse estudo e estando fora do período de análise dessa pesquisa, que se fixa até o final do ano de 2022, essa resolução não foi apreciada, nesta oportunidade.

¹⁴⁸ Resolução CNAS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006. Fonte: <https://drive.google.com/file/d/1HChtWYVoa98QyrDJFp8gOTY-yqoBK-Q/view>. Acesso em 10/06/24. Resolução CNAS nº 11 de 23 de setembro de 2015. Fonte: <https://drive.google.com/file/d/1gix0qz35YJDS-m2GKJ9UnR0FUOXespl7/view>. Acesso em 10/06/24.

posteriormente para caracterizar esse público, seus direitos e sua forma de participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.

Interessante perceber, que até o ano de 2015, 22 anos pós edição da LOAS, 11 anos da PNAS e 4 anos da chamada Lei do Suas, que a representação não é direta, ou seja, usuários somente poderão participar nas instâncias de participação e de deliberação, através de suas organizações representativas, enquanto “sujeitos coletivos”: associações, movimentos sociais, fóruns, Conselhos Locais de Usuários, redes ou outras denominações que tenham entre seus objetivos a defesa e a garantia de indivíduos e coletivos de usuários do SUAS.

A referida resolução, no entanto, em momento algum, articula todo esse cabedal de intenções da participação dos cidadãos/ãs usuários/as aos CRAS, afirma que “os conselhos locais de usuários - instituídos nos equipamentos públicos da Política de Assistência Social. Grifamos mais uma vez que os estabelecimentos do Suas são as unidades estatais Cras e Creas, com seus papéis, muito bem definidos e orientados para a garantia das diretrizes e dos princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Deveriam ser os conselhos locais de usuários” dos CRAS/CREAS, a ponte articuladora da possibilidade relacional entre território e instâncias de participação, porém esses “conselhos locais” dos centros de referência, não são tratados como ênfase nas orientações produzidas para os CRAS (manuais, cartilhas), naquilo que se refere ao processo de organização, formação e emancipação desses cidadãos no conhecimento e reconhecimento de direitos sociais. Nesse sentido os processos de reprodução social nos territórios se perpetuam e não possibilitam espaços transformadores das realidades sociais vividas.

E esse tema só voltou a ter matéria revisional na agenda do CNAS, 8 anos após a edição da última resolução – 30 anos da LOAS, com a edição da Resolução CNAS nº 99 de 04/04/23.

A autora Lígia Helena Hahn Lüchmann, em seu artigo nominado “A representação no interior das experiências de participação” (Lüchmann, 2007), nos alerta sobre processos confusos que devem ser superados para viabilizar a participação dos/as cidadãos/ãs usuários/as, primeiro na questão da forma de participação e representação – individuais e coletivas; de voluntários; diferentes espaços participativos; variados processos de escolhas de seus representantes (fóruns, eleições, indicações etc.). Além disso, as experiências próximas, revelam as participações em conselhos, por exemplo, que deve ser feito via organizações da sociedade civil, e de reuniões, ou assembléias, cuja representação pode ser pessoal e individual, ou via eleição de delegados ou conselheiros.

No caso do Suas, a possibilidade de ampliação da participação dos/as cidadãos/ãs usuários/as, conforme previsto na Resolução do CNAS, passa a ser, sem apoio da gestão do Suas, um grande empecilho para essa finalidade.

Assim, percebe-se uma diversidade de regras e critérios de representação no interior dos espaços participativos. Esta diversidade instaura uma confusa compreensão acerca dos critérios de legitimidade política destes espaços, se comparados aos critérios de legitimidade de representação. (Lüchmann, 2007, p. 151)

Dados do Censo SUAS, a partir de 2017, passaram a se ocupar do levantamento de dados em relação a “Quais estratégias de fomento à participação de cidadão/ã e usuário/a são utilizadas pelo órgão gestor da Assistência Social no município?”

Tabela 15 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2017.

ANO	AÇÃO	N	%	NE	%	S	%	CO	%	SE	%	T	%
2017	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	294	24	1391	25	883	29	321	25	1250	28	4139	27
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	351	28	1530	27	855	28	357	28	1290	29	4383	28
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	84	7	381	7	159	5	57	4	217	5	898	6
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	38	3	148	3	76	2	29	2	80	2	371	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	219	18	937	17	468	15	214	17	666	15	2504	16
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	33	3	172	3	103	3	48	4	166	4	522	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	77	6	335	6	228	7	92	7	371	8	1103	7
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	118	10	599	11	219	7	138	11	248	6	1322	9
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Outros. Qual?	24	2	84	2	70	2	21	2	111	3	310	2
	Nenhuma das anteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		1238	100	5577	100	3061	100	1277	100	4399	100	15552	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Como podemos observar no conjunto de tabelas de 15 a 26, as estratégias de fomento a participação dos usuários na política de Assistência Social, possuem poucas alterações de ano, para ano. Questão que admite múltiplas respostas, no ano de 2017, não continha as questões: a) Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais e b) Nenhuma das anteriores.

As maiores incidências, se concentram no “estímulo a participação” e na realização de “reuniões para coleta de demandas *específicas*”. Mecanismos permanentes de relacionamento com usuários, apoio financeiro, realização de pesquisas de opinião e a formação de fóruns (coletivos organizados) de usuários, aparecem na ponta de baixo da tabela.

Tabela 16 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2018.

ANO	AÇÃO	N	%	NE	%	S	%	CO	%	SE	%	T	%
2018	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	287	18	1414	20	877	18	343	17	1260	18	4181	18
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	335	21	1517	21	837	17	350	17	1229	17	4268	19
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	110	7	412	6	136	3	62	3	209	3	929	4
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	32	2	133	2	77	2	35	2	94	1	371	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	203	13	880	12	435	9	204	10	660	9	2382	10
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	29	2	175	2	96	2	51	2	168	2	519	2
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	74	5	403	6	230	5	104	5	391	6	1202	5
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	113	7	635	9	201	4	132	6	227	3	1308	6
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	398	25	1568	22	1009	20	377	18	1415	20	4767	21
	Outros. Qual?	9	1	51	1	1009	20	377	18	1415	20	2861	13
	Nenhuma das anteriores	8	1	7	0	15	0	6	0	29	0	65	0
TOTAL		1598	100	7195	100	4922	100	2041	100	7097	100	22853	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

No ano de 2018, a questão acerca do estímulo da participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais, passou a ser considerada, e até o ano de 2022, figura entre as três demandas mais pontuadas em relação ao fomento da participação dos cidadãos/ãs usuários/as, juntamente com os demais “estímulos à participação”. As regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, também apresentam percentual na casa dos 20%, na condição “outros”.

No caso do estímulo à participação nas Conferências, nesse período, isso ocorreu nos anos de 2017 (11ª), 2021 (12ª) e 2023 (13ª), o que representa um processo não permanente e contínuo do fomento a participação.

Tabela 17 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2019.

ANO	AÇÃO	N	%	NE	%	S	%	CO	%	SE	%	T	%
2019	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	308	18	1453	19	938	18	352	17	1278	18	4329	18
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	342	20	1494	20	857	17	345	16	1267	17	4305	18
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	109	6	491	7	164	3	81	4	209	3	1054	4
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	55	3	147	2	79	2	39	2	96	1	416	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	218	13	946	13	432	8	202	9	668	9	2466	10
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	45	3	199	3	132	3	61	3	198	3	635	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	93	5	454	6	259	5	105	5	419	6	1330	6
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	130	8	663	9	183	4	143	7	220	3	1339	6
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	393	23	1614	21	1035	20	399	19	1441	20	4882	21
	Outros. Qual?	11	1	59	1	1035	20	399	19	1441	20	2945	12
	Nenhuma das anteriores	9	1	7	0	18	0	5	0	13	0	52	0
	TOTAL	1713	100	7527	100	5132	100	2131	100	7250	100	23753	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 18 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2020.

ANO	AÇÃO	N	%	NE	%	S	%	CO	%	SE	%	T	%
2020	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	299	21	1355	21	849	19	302	17	1196	19	4001	20
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	308	22	1425	22	702	16	304	17	1100	17	3839	19
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o	93	7	401	6	126	3	57	3	197	3	874	4

Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)												
Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	27	2	112	2	56	1	20	1	66	1	281	1
Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	149	11	717	11	350	8	150	8	496	8	1862	9
Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	32	2	182	3	135	3	46	3	166	3	561	3
Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	57	4	369	6	218	5	101	6	363	6	1108	5
Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	80	6	452	7	108	2	89	5	135	2	864	4
Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	341	24	1479	23	936	21	350	20	1298	20	4404	21
Outros. Qual?	6	0	21	0	936	21	350	20	1298	20	2611	13
Nenhuma das anteriores	14	1	16	0	32	1	12	1	37	1	111	1
TOTAL	1406	100	6529	100	4448	100	1781	100	6352	100	20516	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 19 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2021.

ANO	AÇÃO	N	%	NE	%	S	%	CO	%	SE	%	T	%
2021	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	343	21	1470	22	925	20	362	19	1289	19	4389	20
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	356	22	1462	22	728	16	325	17	1153	17	4024	19
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	114	7	443	7	132	3	76	4	221	3	986	5
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	42	3	136	2	66	1	33	2	89	1	366	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	167	10	769	11	364	8	164	8	567	9	2031	9
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	35	2	219	3	129	3	48	2	205	3	636	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	70	4	395	6	213	5	111	6	349	5	1138	5
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	100	6	410	6	120	3	81	4	145	2	856	4
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	362	23	1456	21	955	21	369	19	1290	19	4432	21
	Outros. Qual?	8	0	27	0	955	21	369	19	1290	19	2649	12

Nenhuma das anteriores	9	1	11	0	19	0	9	0	27	0	75	0
TOTAL	1606	100	6798	100	4606	100	1947	100	6625	100	21582	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 20 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por regiões do país – 2022.

ANO	AÇÃO	N	%	NE	%	S	%	CO	%	SE	%	T	%
2022	Estimula a participação de usuáries(os) nas reuniões do Conselho	350	23	1487	22	929	20	360	18	1358	20	4484	21
	Estimula a participação de usuáries(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	352	23	1487	22	757	16	341	17	1228	18	4165	19
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuáries(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuáries(os) do SUAS)	107	7	456	7	143	3	73	4	240	4	1019	5
	Apoio financeiro a coletivo de usuáries(os) da política	32	2	137	2	62	1	30	2	85	1	346	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuáries(os)	147	10	746	11	329	7	171	9	590	9	1983	9
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuáries(os)	38	2	237	3	135	3	58	3	241	4	709	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuáries(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	71	5	383	6	214	5	105	5	365	5	1138	5
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	78	5	419	6	111	2	78	4	160	2	846	4
	Estimula a participação de usuáries(os) nas Conferências Municipais	352	23	1432	21	960	21	363	19	1262	19	4369	20
	Outros. Qual?	7	0	25	0	960	21	363	19	1262	19	2617	12
	Nenhuma das anteriores	10	1	7	0	15	0	8	0	27	0	67	0
	TOTAL	1544	100	6816	100	4615	100	1950	100	6818	100	21743	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

A responsabilidade social pública estatal nesse caso, embora sejam indicativos possíveis, necessita de avançar para além de somente despertar o ânimo, o interesse ou de encorajamento e incentivo, questões relacionadas ao estímulo da participação. Nesse caso a participação do cidadão/ã usuário/a, passa a ser compreendida como um ator no campo de jogo da gestão total e complexa do Suas.

Na obra “Guia de Políticas Públicas: Gerenciamento de Processos”(Cavalcanti *et al.*, 2016), os autores nos alertam para a importância de inserção dos cidadãos/ãs usuários/as na agenda da política de assistência social:

Outros. Qual?	215	2	52	2	19	2	22	2	2	3	310	2
Nenhuma das anteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	10578	100	2995	100	983	100	930	100	66	100	15552	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 22 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2018.

ANO	AÇÃO	P I	%	P II	%	M	%	Grd	%	Mtr	%	TOTAL	%
2018	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	2966	22	763	19	225	15	212	16	15	16	4181	20
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	2836	21	899	23	279	18	237	17	17	18	4268	21
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	585	4	187	5	75	5	73	5	9	10	929	4
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	267	2	72	2	20	1	11	1	1	1	371	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	1736	13	411	10	126	8	100	7	9	10	2382	12
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	222	2	136	3	60	4	94	7	7	7	519	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	818	6	230	6	66	4	81	6	7	7	1202	6
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	851	6	280	7	89	6	83	6	5	5	1308	6
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	3336	24	901	23	286	19	232	17	12	13	4767	23
	Outros. Qual?	126	1	35	1	286	19	232	17	12	13	691	3
	Nenhuma das anteriores	47	0	13	0	3	0	2	0	0	0	65	0
	TOTAL	13790	100	3927	100	1515	100	1357	100	94	100	20683	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 23 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2019.

ANO	AÇÃO	P I	%	P II	%	M	%	Grd	%	Mtr	%	TOTAL	%
2019	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	3076	22	781	19	244	15	216	15	12	13	4329	20
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	2874	20	892	22	285	18	238	17	16	17	4305	20
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o	660	5	213	5	88	5	83	6	10	11	1054	5

Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)												
Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	299	2	77	2	20	1	20	1	0	0	416	2
Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	1769	12	444	11	135	8	109	8	9	10	2466	11
Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	287	2	155	4	79	5	102	7	12	13	635	3
Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	889	6	258	6	90	6	85	6	8	9	1330	6
Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	865	6	295	7	86	5	88	6	5	5	1339	6
Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	3396	24	933	23	299	18	243	17	11	12	4882	23
Outros. Qual?	116	1	34	1	299	18	243	17	11	12	703	3
Nenhuma das anteriores	43	0	8	0	1	0	0	0	0	0	52	0
TOTAL	14274	100	4090	100	1626	100	1427	100	94	100	21511	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 24 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2020.

ANO	AÇÃO	P I	%	P II	%	M	%	Grd	%	Mtr	%	TOTAL	%
2020	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	2836	23	723	21	228	16	201	17	13	15	4001	22
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	2560	21	800	23	250	18	214	18	15	18	3839	21
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	546	4	184	5	69	5	66	5	9	11	874	5
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	198	2	53	2	19	1	11	1	0	0	281	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	1342	11	333	10	92	7	86	7	9	11	1862	10
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	283	2	135	4	64	5	72	6	7	8	561	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	747	6	200	6	80	6	76	6	5	6	1108	6
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	541	4	198	6	65	5	56	5	4	5	864	5
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	3091	25	835	24	255	18	212	18	11	13	4404	24
	Outros. Qual?	50	0	20	1	255	18	212	18	11	13	548	3

Nenhuma das anteriores	76	1	20	1	9	1	5	0	1	1	111	1
TOTAL	12270	100	3501	100	1386	100	1211	100	85	100	18453	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 25 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2021.

ANO	AÇÃO	P I	%	P II	%	M	%	Grd	%	Mtr	%	TOTAL	%
2021	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	3101	24	820	22	241	17	214	18	13	15	4389	23
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	2676	20	841	23	269	19	223	18	15	17	4024	21
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	641	5	198	5	70	5	68	6	9	10	986	5
	Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	273	2	66	2	17	1	9	1	1	1	366	2
	Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	1484	11	357	10	103	7	79	7	8	9	2031	10
	Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	320	2	148	4	71	5	89	7	8	9	636	3
	Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	779	6	223	6	69	5	60	5	7	8	1138	6
	Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	557	4	198	5	44	3	53	4	4	4	856	4
	Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	3141	24	817	22	259	18	203	17	12	13	4432	23
	Outros. Qual?	43	0	26	1	259	18	203	17	12	13	543	3
	Nenhuma das anteriores	51	0	16	0	3	0	5	0	0	0	75	0
	TOTAL	13066	100	3710	100	1405	100	1206	100	89	100	19476	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Tabela 26 – Incidência do tipo de estratégias utilizadas pelos municípios para fomento à participação dos usuários, por porte populacional – 2022.

ANO	AÇÃO	P I	%	P II	%	M	%	Grd	%	Mtr	%	TOTAL	%
2022	Estimula a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho	3191	24	834	22	242	17	203	16	14	15	4484	23
	Estimula a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais	2791	21	860	23	267	18	231	19	16	17	4165	21
	Estimula a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS)	641	5	214	6	83	6	70	6	11	12	1019	5

Apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política	251	2	69	2	17	1	9	1	0	0	346	2
Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	1427	11	354	9	102	7	91	7	9	10	1983	10
Possui mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os)	362	3	158	4	82	6	100	8	7	8	709	4
Realiza pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros)	763	6	227	6	78	5	66	5	4	4	1138	6
Realiza audiências públicas sobre temas da Assistência Social	555	4	177	5	56	4	54	4	4	4	846	4
Estimula a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais	3071	23	823	22	256	18	205	17	14	15	4369	22
Outros. Qual?	60	0	23	1	256	18	205	17	14	15	558	3
Nenhuma das anteriores	49	0	12	0	5	0	1	0	0	0	67	0
TOTAL	13161	100	3751	100	1444	100	1235	100	93	100	19684	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

Enquanto ferramenta metodológica, Carlos Matus, idealizador da teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES), nos auxilia na compreensão da importância da elevação do tratamento entre cidadãos/ãs usuários/as e atores no campo de jogo da política de assistência social, através de um decálogo, que apresenta as principais características do PES: 1) planeja quem governa, quem tem a capacidade de decidir e a responsabilidade de conduzir, executar as ações planejadas; 2) o planejamento refere-se ao presente e não a um desenho sobre o futuro; 3) o planejamento supõe um cálculo situacional complexo, que vai preceder e presidir a ação concreta; 4) o planejamento se refere a oportunidades e a problemas reais; 5) o planejamento é inseparável da gestão, é uma forma de organização para a ação; 6) o planejamento situacional é, necessariamente político; 7) o planejamento nunca está referido à adivinhação do futuro; 8) o plano é “modular”, ou seja, composto por unidades que se agregam e se combinam; 9) o planejamento não é um “monopólio”, reflete a resistência de oponentes e a ajuda de aliados; e 10) o planejamento não domina o tempo e nem se deixa enrijecer por ele. (DIEESE, 2014, p. 29)

Capítulo 6 – Responsabilidade social pública, enquanto campo de possibilidades de transformações das realidades vividas: o chão pisado como origem.

Permanece em dispositivos formais e informais de gestão do SUAS o equívoco em atribuir ao indivíduo e sua família a responsabilidade pela manifestação de desproteção social que vivenciam lhes sendo requerida a autoria de esforços em superá-las. Esta forma de pensar e operar de trato individualista e liberal restringe o dever de Estado em exercer sua responsabilidade social pública na garantia de seguridade social a todo cidadão. Práticas de familismo são naturalizadas como corretivos morais de falsas expressões de negligência de pais ou familiares. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 15)

O trato dispensado a responsabilização social pública no Suas, advém da materialização do sistema junto aos entes da federação, no nosso caso, mais especificamente nos municípios. É somente a partir da adesão dos municípios ao Suas, que podemos desenvolver análises críticas em relação ao papel do Estado, dentro desse contexto, sem isenção de outras responsabilidades sociais em outras searas.

A Loas, em seu artigo 30, ainda na primeira redação, de 1993, apontava que o repasse de recursos pertinentes ao financiamento da Política de Assistência Social, estaria condicionado à **efetiva instituição e funcionamento** do Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e da existência do Plano de Assistência Social. Com o passar do tempo, essa exigência formal passou a ser conhecida como CPF, ou seja, seria necessário que essas estruturas existissem, para que os repasses pudessem ser processados. A questão, nesse caso, é que o “efetivo funcionamento” não acumulou, ao longo do tempo, uma condição determinante em relação aos recursos referidos, esbarrando num posicionamento burocrático, sem a avaliação qualitativa da atuação dos conselhos, dos conteúdos dos planos, e da gestão dos fundos municipais¹⁴⁹.

6.1 A base para a formação do Suas nos territórios: Conselho, Plano e Fundo

Os conselhos de Assistência Social

Conforme a NOB-Suas 2012, “os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

¹⁴⁹ A Resolução 130, de 15 de julho de 2005, que aprovou a NOB-Suas, determinava as condições para habilitação dos municípios ao sistema e a sua qualificação enquanto tipo de gestão.

Em relação aos conselhos, o Censo Suas¹⁵⁰ passa a coletar informações das instâncias de controle social no ano de 2010. Com dados disponibilizados pelo Portal do Censo Suas, o quadro dessas instâncias de controle é o que se apresenta nas tabelas abaixo. A tabela 27 mostra a quantidade de dados coletados ao longo desses 12 anos, ou seja, nesse primeiro momento, independentemente de o dado estar correto, para o efeito do estudo, foi considerado como “conselho existente”, visto que, na primeira coleta de dados, havia somente o questionamento da forma pela qual o Conselho havia sido instituído, e somente no ano seguinte (2011), é que se questiona o ano da criação do conselho nos municípios.

Entre 2010/2022, no quesito “ano de criação da Lei” do Conselho, o Censo Suas nunca atingiu 100% dos municípios brasileiros; embora com percentual sempre acima dos 90%, teve seu melhor momento da coleta no ano de 2022, atingindo 5.364 municípios (96,3%), em detrimento do pior ano de coleta, exatamente dez anos antes, com 5.174 municípios (92,89%). Em 2022, ficaram de prestar informações sobre o funcionamento do Conselho 206 municípios, número que chegou a 396, em 2012¹⁵¹.

Tabela 27 – Incidência da criação dos Conselhos de controle social, por regiões do país, entre 2010-2022

Ano	N	%	%T	NE	%	%T	S	%	%T	SE	%	%T	CO	%	%T	TOTAL	%	Dif.	%
2010	430	95,6	8	1664	92,8	32	1120	94,0	21	1566	93,9	30	456	97,6	9	5236	94,0	334	6,0
2011	416	92,4	8	1706	95,1	32	1122	94,2	21	1551	93,0	30	459	98,3	9	5254	94,3	316	5,7
2012	429	95,3	8	1649	91,9	32	1126	94,5	22	1523	91,3	29	447	95,7	9	5174	92,9	396	7,1
2013	420	93,3	8	1711	95,4	33	1135	95,3	22	1541	92,4	29	451	96,6	9	5258	94,4	312	5,6
2014	412	91,6	8	1737	96,8	32	1155	97,0	22	1599	95,9	30	448	95,9	8	5351	96,1	219	3,9
2015	434	96,4	8	1713	95,5	32	1159	97,3	22	1604	96,2	30	446	95,5	8	5356	96,2	214	3,8
2016	434	96,4	8	1713	95,5	32	1159	97,3	22	1604	96,2	30	446	95,5	8	5356	96,2	214	3,8
2017	427	94,9	8	1753	97,7	33	1151	96,6	21	1583	94,9	30	444	95,1	8	5358	96,2	212	3,8
2018	435	96,7	8	1762	98,2	33	1134	95,2	21	1579	94,7	29	452	96,8	8	5362	96,3	208	3,7
2019	436	96,9	8	1753	97,7	33	1127	94,6	21	1569	94,1	29	450	96,4	8	5335	95,8	235	4,2

¹⁵⁰ Instituído e regulamentado pelo Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010, o Censo Suas, conforme apresentação do Ministério de Desenvolvimento Social, é um processo de monitoramento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), através da coleta de informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos realizados na esfera de ação do Sistema Único da Assistência Social e de seu controle social. Realizado pela SNAS, em conjunto com a Sagi, o sistema colaborativo entre os entes federados, permite a coleta descentralizada de dados em sistema eletrônico de informações.

¹⁵¹ Nesse contexto histórico, sete municípios nunca apresentaram, ou o fizeram de forma precária – através do Censo Suas, informações acerca do controle social na Política de Assistência Social: seis da Região Sul, no estado do Rio Grande do Sul – Boa Vista do Sul (2.746 hab.), Pinto Bandeira (2.712 hab.), Coronel Pilar (1.592 hab.), Santa Tereza (1.668 hab.), Monte Belo do Sul (2.584 hab.) e Inhacorá (2.011 hab.) e um da Região Nordeste, no estado de Pernambuco – Fernando de Noronha (2.947 hab.).

2020	413	91,8	8	1716	95,7	33	1099	92,3	21	1573	94,3	30	434	92,9	8	5235	94,0	335	6,0
2021	437	97,1	8	1755	97,8	33	1110	93,2	21	1537	92,1	29	452	96,8	9	5291	95,0	279	5,0
2022	446	99,1	8	1768	98,6	33	1120	94,0	21	1588	95,2	30	442	94,6	8	5364	96,3	206	3,7

Nota: No CENSO Suas de 2016, não houve esse questionamento em relação ao ano de criação e sim em faixas de tempo, como por exemplo, o ano de criação do Conselho, foi entre 2009 à 2015. Diante dessa mudança de metodologia na coleta das informações, o ano de 2016 permaneceu com as informações de 2015.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do CENSO Suas

As Regiões Norte e Nordeste tiveram seus melhores desempenhos na coleta dos dados, no ano de 2022: com 99,1% (446 municípios) e 98,9% (1.774), respectivamente. No ano de 2015, foi a vez das Regiões Sul e Sudeste, com 97,4% (1.160 municípios) e 96,5% (1.609 municípios), ficando, o Centro-Oeste, mais bem posicionado, em 2011, com 98,3% (459 municípios).

No último censo (2022), verifica-se que 12 municípios deixaram essa informação “em branco”; 194 não responderam a essa questão; e 47 colocaram a data de criação do Conselho antes de 1993¹⁵² – em todos esses casos foram verificadas as datas inseridas nos anos anteriores, e, a partir dos registros dos anos de 2010/2021, pode-se constatar, por exemplo, erros de digitação nas referidas datas, ou a inserção da data que destoava dos registros, ao longo dos anos. Onde constava a data de 1977 e percebeu-se que todos os demais registros apontavam para 1997, e, por isso, foi alterado; ou, quando a data era 1989, e, em todos os demais anos, a data apresentada era 1995, permaneceu o registro mais apontado.

¹⁵² Ao processar a verificação de datas de criação dos conselhos municipais, seis municípios indicaram anos anteriores a 1993, data da edição da Loas: de Alagoas, Barra de São Miguel (7.952 hab.), em 1991; de Goiás, Rialma (12.054 hab.), em 1987 e Urutaí (3.119 hab.), em 1990; de São Paulo, Bauru (388.686 hab.). (Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/b/bauru/lei-ordinaria/1991/339/3395/lei-ordinaria-n-3395-1991-cria-o-conselho-municipal-de-assistencia-social>. Acesso em 18 nov. 2023), em 1991; do Paraná, General Carneiro (11.053 hab.), em 1991; e por Santa Catarina, o município de Meleiro (6.940 hab.), em 1985. Em relação a Meleiro, a legislação de 1985 trata de conveniamento com a extinta Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a lei de criação do Conselho é de 1995. (Disponível em: <https://meleiro.sc.gov.br/galeria/pagina-3565/> e <https://leismunicipais.com.br/a/sc/m/meleiro/lei-ordinaria/1995/69/688/lei-ordinaria-n-688-1995-dispoe-sobre-a-organizacao-e-a-politica-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias?q=CMAS>. Acesso em: 18 nov. 2023). Em Rialma, a lei de criação do Conselho e do FMAS é de 1995, enquanto o Suas municipal foi instituído em 2021. (Disponível em: https://www.ri Alma.go.gov.br/estrutura_organizacional?id=155. Acesso em: 18 nov. 2023). Em Urutaí, o CMAS foi criado em 1997. (Disponível em: <https://acessoainformacao.urutai.go.gov.br/cidadao/legislacao/leis>. Acesso em 18/11/23). Em relação a Barra de São Miguel, o CMAS foi instituído em 1995. (Disponível em: <https://barradesaomiguel.al.leg.br/busca/resultado?term=assist%C3%A2ncia+social>. Acesso em: 18 nov. 2023). E, em General Carneiro, a instituição do controle social foi em 1996. (Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/g/general-carneiro/lei-ordinaria/2010/112/1114/lei-ordinaria-n-1114-2010-autoriza-o-chefe-do-poder-executivo-municipal-de-general-carneiro-a-dar-nova-regulamentacao-a-politica-municipal-de-assistencia-social-ao-conselho-municipal-de-assistencia-social-a-conferencia-municipal-de-assistencia-social-e-ao-fundo-municipal-de-assistencia-social-instituidos-pela-lei-municipal-n-478-96-de-26-de-maio-de-1996-e-da-outras-providencias?q=assist%C3%A2ncia+social>. Acesso em: 18 nov. 2023).

Ainda no caso dos 194 municípios que não responderam ao Censo 2022, sobre o Conselho, a data indicada para a análise foi a majoritariamente apresentada no conjunto dos 12 anos. Nos casos em que as datas ficaram “empatadas”, manteve-se a data mais antiga. Esse processo de filtragem de dados foi desenvolvido através da função “modo.mult”, e “maior” com condição do MS Excel¹⁵³.

Na tabela 28, a partir dos dados do censo Suas, apresenta-se a criação dos conselhos municipais de Assistência Social ao longo do período histórico, antes e posteriormente à edição da Loas, em 1993. Depreende-se, em primeira análise, que esse processo não se deu com intensidade imediata à promulgação da Lei Orgânica, visto que 62% dos municípios brasileiros criaram suas instâncias de controle social na década de 1990, com forte crescente entre os anos de 1995 e 1997; esse último ano representa a maior incidência na década (21%), pois, somadas aos anos de 1996 e 1995, chegam a 54,58% do total de conselhos, alcançando mais de 3 mil municípios.

As décadas seguintes deram conta da criação dos conselhos restantes – 25% na década de 2000 e 13% na década de 2010. O ápice anual da década de 2000 foi o ano de 2005, com 321 conselhos criados (foram 501 entre 2000 e 2004), e, na década de 2010, nesse ano inicial, foram 162 (mais 546 entre 2006 e 2009).

Na década de 1990, a Região Centro-Oeste atingiu praticamente 74% dos seus municípios com conselhos de assistência social, seguido das Regiões Norte, com 66%; Nordeste, com 63%; Sudeste, com 60%; e Sul, com 58%. Na década seguinte, as posições alteraram-se: o Sudeste, com 30%; Nordeste, com 24%; Sul e Norte, com 22% cada; e Centro-Oeste com 17%. Ao final de 2009, depois de 16 anos da Loas, o controle social brasileiro atingia 87% (4.823 municípios), e ainda faltariam 13,5% (747 municípios) para as décadas posteriores.

Tabela 28 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e região do país

Ano de Criação do Conselho	N	%	NE	%	S	%	SE	%	CO	%	TOTAL	%
1991							1	0,06			1	0,02
1993	2	0,44	2	0,11	2	0,17	3	0,18	1	0,21	10	0,18
1994	1	0,22	6	0,33	12	1,01	17	1,02	27	5,78	63	1,13
1995	69	15,33	180	10,03	301	25,27	256	15,35	140	29,98	946	16,98

¹⁵³ Essa função retorna o valor que mais se repete em um intervalo; esse intervalo pode ser em uma ou mais colunas selecionadas, desde que se esteja trabalhando com números, pois, caso algum texto seja inserido entre os números, esse texto será ignorado. A função “maior” encontra, dentro de um intervalo de dados, os maiores valores repetidos (=MAIOR, célula inicial; célula final: 2). Se desejar encontrar a terceira, trocar o 2 por 3, e assim por diante.

1996	75	16,67	298	16,61	182	15,28	297	17,81	93	19,91	945	16,97
1997	111	24,67	513	28,60	133	11,17	319	19,12	73	15,63	1149	20,63
1998	27	6,00	74	4,12	34	2,85	63	3,78	5	1,07	203	3,64
1999	13	2,89	51	2,84	24	2,02	44	2,64	6	1,28	138	2,48
Subtotal (1990)	298	66	1.124	63	688	58	1.000	60	345	74	3.455	62
2000	1	0,22	9	0,50	9	0,76	35	2,10	1	0,21	55	0,99
2001	14	3,11	73	4,07	36	3,02	63	3,78	19	4,07	205	3,68
2002	3	0,67	32	1,78	31	2,60	41	2,46	3	0,64	110	1,97
2003	1	0,22	32	1,78	14	1,18	29	1,74	4	0,86	80	1,44
2004	4	0,89	14	0,78	12	1,01	20	1,20	1	0,21	51	0,92
2005	22	4,89	139	7,75	41	3,44	109	6,53	10	2,14	321	5,76
2006	7	1,56	26	1,45	11	0,92	64	3,84	7	1,50	115	2,06
2007	12	2,67	42	2,34	34	2,85	50	3,00	3	0,64	141	2,53
2008	6	1,33	17	0,95	14	1,18	22	1,32	8	1,71	67	1,20
2009	29	6,44	49	2,73	58	4,87	65	3,90	22	4,71	223	4,00
Subtotal (2000)	99	22	433	24	260	22	498	30	78	17	1.368	25
2010	19	4,22	34	1,90	64	5,37	40	2,40	5	1,07	162	2,91
2011	7	1,56	37	2,06	42	3,53	24	1,44	10	2,14	120	2,15
2012	2	0,44	12	0,67	13	1,09	14	0,84	3	0,64	44	0,79
2013	12	2,67	37	2,06	24	2,02	30	1,80	7	1,50	110	1,97
2014	2	0,44	10	0,56	23	1,93	13	0,78	2	0,43	50	0,90
2015	6	1,33	21	1,17	23	1,93	13	0,78	6	1,28	69	1,24
2016	2	0,44	17	0,95	8	0,67	4	0,24	3	0,64	34	0,61
2017	1	0,22	34	1,90	21	1,76	19	1,14	1	0,21	76	1,36
2018	2	0,44	24	1,34	13	1,09	7	0,42	3	0,64	49	0,88
2019			7	0,39	4	0,34	2	0,12			13	0,23
Subtotal (2010)	53	12	233	13	235	20	166	10	40	9	727	13
2020					2	0,17	4	0,24			6	0,11
2021			3	0,17	1	0,08			4	0,86	8	0,14
Subtotal (2020)			3	0,2	3	0,3	4	0,2	4	0,9	14	0,3
Sem Inform.			1	0,1	5	0,4					6	0,1
TOTAL	450	100	1.794	100	1191	100	1.668	100	467	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

As 17 metrópoles criaram seus conselhos até o ano de 1997. As grandes cidades, na primeira década, apresentaram 83% de conselhos em seus municípios, seguidas de 75% das médias cidades e de 71% das cidades de pequeno porte II. Nessa primeira década, as cidades de pequeno porte I alcançaram 57%.

**Tabela 29 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social,
por ano de criação e porte dos municípios**

Ano de Criação do Conselho	Pequeno I	%	Pequeno II	%	Médio	%	Grande	%	Metrópole	%	TOTAL	%
1991	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,38	0	0,00	1	0,02
1993	6	0,15	3	0,29	0	0,00	1	0,38	0	0,00	10	0,18
1994	35	0,89	14	1,34	4	1,23	9	3,38	1	5,88	63	1,13
1995	577	14,72	203	19,46	88	27,08	71	26,69	7	41,18	946	16,98
1996	559	14,26	222	21,28	75	23,08	83	31,20	6	35,29	945	16,97
1997	832	21,23	215	20,61	57	17,54	42	15,79	3	17,65	1149	20,63
1998	137	3,50	47	4,51	13	4,00	6	2,26	0	0,00	203	3,64
1999	92	2,35	32	3,07	6	1,85	8	3,01	0	0,00	138	2,48
Subtotal (1990)	2238	57	736	71	243	75	221	83	17	100	3455	62
2000	41	1,05	9	0,86	4	1,23	1	0,38	0	0,00	55	0,99
2001	168	4,29	24	2,30	10	3,08	3	1,13	0	0,00	205	3,68
2002	89	2,27	18	1,73	2	0,62	1	0,38	0	0,00	110	1,97
2003	64	1,63	12	1,15	2	0,62	2	0,75	0	0,00	80	1,44
2004	41	1,05	5	0,48	4	1,23	1	0,38	0	0,00	51	0,92
2005	255	6,51	48	4,60	11	3,38	7	2,63	0	0,00	321	5,76
2006	98	2,50	15	1,44	1	0,31	1	0,38	0	0,00	115	2,06
2007	115	2,93	16	1,53	6	1,85	4	1,50	0	0,00	141	2,53
2008	45	1,15	10	0,96	7	2,15	5	1,88	0	0,00	67	1,20
2009	180	4,59	33	3,16	4	1,23	6	2,26	0	0,00	223	4,00
Subtotal (2000)	1.096	28	190	18	51	16	31	12	0	0	1.368	25
2010	131	3,34	21	2,01	5	1,54	5	1,88	0	0,00	162	2,91
2011	85	2,17	25	2,40	7	2,15	3	1,13	0	0,00	120	2,15
2012	32	0,82	7	0,67	2	0,62	3	1,13	0	0,00	44	0,79
2013	87	2,22	18	1,73	4	1,23	1	0,38	0	0,00	110	1,97
2014	42	1,07	4	0,38	3	0,92	1	0,38	0	0,00	50	0,90
2015	55	1,40	12	1,15	2	0,62	0	0,00	0	0,00	69	1,24
2016	28	0,71	5	0,48	1	0,31	0	0,00	0	0,00	34	0,61
2017	57	1,45	14	1,34	5	1,54	0	0,00	0	0,00	76	1,36
2018	37	0,94	10	0,96	1	0,31	1	0,38	0	0,00	49	0,88
2019	11	0,28	1	0,10	1	0,31	0	0,00	0	0,00	13	0,23
Subtotal (2010)	565	14	117	11	31	10	14	5	0	0	727	13
2020	6	0,15	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	0,11
2021	8	0,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	8	0,14
Subtotal (2020)	14	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	0,3
Sem Informação	6	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	0,1
TOTAL	3.919	100	1.043	100	325	100	266	100	17	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Quando do preenchimento do questionário da gestão municipal, em relação à existência dos órgãos de instância de controle social, com o objetivo de aglutinar informações dentro do Censo Suas, a questão apresentada entre os anos de 2010-2014 foi: “O município possui Conselho Municipal de Assistência Social?”. Na tabela 30, é apresentado o resultado dessa coleta.

Tabela 30 – Incidência da criação dos Conselhos de Assistência Social, entre os anos de 2010 e 2014

Ano	Situação	Norte	%	Nordeste	%	Centro-Oeste	%	Sul	%	Sudeste	%	TOTAL	%
2010	Sim	445	98,9	1.769	98,6	464	99,4	1.160	97,4	1.640	98,32	5.478	98,3
	Não	1	0,2	1	0,1	0	0,0	3	0,3	5	0,30	10	0,2
	Sem Informação	4	0,9	24	1,3	3	0,6	28	2,4	23	1,38	82	1,5
	Subtotal (2010)	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2011	Sim	433	96,2	1.759	98,0	460	98,5	1.152	96,7	1.606	96,28	5.410	97,1
	Não	0	0,0	0	0,0	2	0,4	2	0,2	2	0,12	6	0,1
	Sem Informação	17	3,8	35	2,0	5	1,1	37	3,1	60	3,60	154	2,8
	Subtotal (2011)	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2012	Sim	435	96,7	1.697	94,6	446	95,5	1.144	96,1	1.583	94,90	5.305	95,2
	Não	0	0,0	4	0,2	2	0,4	1	0,1	3	0,18	10	0,2
	Sem Informação	15	3,3	93	5,2	19	4,1	46	3,9	82	4,92	255	4,6
	Subtotal (2012)	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2013	Sim	440	97,8	1.748	97,4	461	98,7	1.162	97,6	1.607	96,34	5.418	97,3
	Não	2	0,4	14	0,8	0	0,0	3	0,3	5	0,30	24	0,4
	Sem Informação	8	1,8	32	1,8	6	1,3	26	2,2	56	3,36	128	2,3
	Subtotal (2013)	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2014	Sim	444	98,7	1.776	99,0	457	97,9	1.174	98,6	1.656	99,28	5.507	98,9
	Não	0	0,0	1	0,1	3	0,6	6	0,5	3	0,18	13	0,2
	Sem Informação	6	1,3	17	0,9	7	1,5	11	0,9	9	0,54	50	0,9
	Subtotal (2014)	450	100,0	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

De posse das informações apresentadas na coleta de dados feita pelo Censo Suas, nota-se que a Vigilância Socioassistencial pouco acompanha esse processo. É de fundamental importância que haja a gestão das informações para o bom funcionamento e aprimoramento do Suas.

Por outro lado, a metodologia aplicada para a coleta de dados do Censo Suas não admite cumulatividade e atrapalha a avaliação das incidências, ao longo do período histórico – questões mudam de um ano para o outro e, no caso, aquelas que se referem a situações históricas, como, por exemplo, ano de instituição do Conselho; ano de criação do Fundo Municipal; ano de criação da Lei do Suas; nomenclatura do órgão gestor; endereços do órgão gestor ou de Cras e Creas, somente admitem atualizações – caso existam, todo ano precisam ser respondidas novamente. A SNAS deveria apresentar aos municípios esses dados preenchidos, somente para que inserissem alguma correção ou atualização e não obrigar os entes municipais, a cada ano, preencherem essas mesmas informações, repetidamente.

O Censo Suas é realizado pela SNAS com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagi/Cad), e os questionários são preenchidos por gestores e membros dos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social.

É necessária a revisão desse modelo de organização por porte, dentro do Suas, pois a complexidade da realidade dos municípios exige um olhar sobre as suas desproteções, também relacionadas com o fator população, mas com outros elementos organizativos, que deem conta de situações de violação ou risco dos direitos sociais. Em janeiro de 2016, a Profa. Dra. Aldaíza Sposati desenvolveu consultoria¹⁵⁴ “para organizar, sistematizar e produzir conteúdo de suporte à construção de referência para a formulação do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026”, o que originou o “Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do Suas: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026. (Produto 1)”

No ano de 2015, quatro após a edição da Lei do Suas¹⁵⁵, e dez após a realização da V Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema geral “Suas – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, já se verificavam elementos da multiplicidade de concepções de proteção social não contributiva, do papel da Política de Assistência Social nesse cenário, e a urgência da construção de um Suas unitário, virando a página da herança de fragmentação histórica que permeia a política, em todo o território nacional.

¹⁵⁴ Referência: Projeto 914BRZ3002 - Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza. Contrato n. SHS01129/2015 (Sposati, Aldaiza, 2016).

¹⁵⁵ Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011.

A agenda do SUAS, sistema responsável pela proteção social de cidadania, é referida ao princípio de inclusão da proteção social e exige a capacidade de desenvolver uma forma de vigilância socioassistencial que possibilite incluir os que vivem no chão do Brasil, não só sob o olhar quantitativo, mas encorajadamente qualitativo. O respeito à diversidade cultural regional, parte da identidade histórica dos brasileiros, apresenta ribeirinhos, povo em situação de rua, povos da floresta, afrodescendentes, quilombolas, pescadores, dentre outros, que deixam de ser invisíveis e são reconhecidos como sujeitos de direitos de cidadania (Sposati 2016, p. 22).

A criação dos conselhos, condição objetiva para adesão ao Sistema, ocorreu, portanto, de forma gradual, ao longo do tempo. Se usarmos como baliza alguns marcos das normativas da Política de Assistência Social, temos o seguinte cenário, apresentado na Tabela 31.

Tabela 31 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, a partir de marcos da legislação da Política de Assistência Social, por ano de criação e região do país

Marcos	N	%	NE	%	S	%	SE	%	CO	%	TOTAL	
Entre 1988 e 1993							1	0,06			1	0,02
De 1993 - 2004	321	71,33	1.284	71,57	790	66,33	1.187	71,16	373	79,87	3.955	71,01
De 2005 - 2011	102	22,67	344	19,18	264	22,17	374	22,42	65	13,92	1.149	20,63
Depois de 2012	27	6,00	165	9,20	132	11,08	106	6,35	29	6,21	459	8,24
Subtotal	450	100	1.793	99,9	1.186	99,6	1.668	100,0	467	100,0	5.564	99,9
Sem Informação			1	0,1	5	0,4					6	0,1
TOTAL	450	100	1794	100	1191	100	1668	100	467	100	5570	100

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas¹⁵⁶

Entre a CF/1988 e a edição da Loas, em 1993, praticamente não se registra movimentação para a criação de conselhos; o período de maior incidência é justamente entre a edição da Loas em 1993 e a PNAS/2004, com 71% dos conselhos criados no país. Entre a edição da primeira NOB-Suas, em 2005¹⁵⁷, e a edição da Lei do Suas, mais 20% de municípios tiveram suas instâncias de controle social criadas. Após 2011, inclusive com a edição da NOB Suas 2012, 459 municípios brasileiros fecharam o ciclo na criação de seus Conselhos de Assistência Social.

Esse período nacional de maior criação dos Conselhos também se reflete em todos os estados do país. Na Região Norte, os estados do Pará e Rondônia, nesse período, atingiram 88% de conselhos criados; seguidos de Roraima, com 87%; Amapá criou 75% de conselhos em seus municípios; e, o Amazonas, 71%. O Acre atingiu 64% e, o Tocantins, 47%. A região teve 100% de conselhos criados em seus

¹⁵⁶ Censo Suas. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 18 nov. 2023.

¹⁵⁷ Vale ressaltar que o Programa Bolsa Família foi criado em 2004, pela Lei n. 10.836 de 9/1/2004. De 2005 a 2011, foi o segundo maior período para a efetivação de conselhos municipais.

municípios após o ano de 2012, com 71% entre 1993-2004; 23% entre 2005-2011; e 6%, depois de 2012 (Tabela 32).

Tabela 32 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Norte)

Criação	AC	%	AP	%	AM	%	PA	%	RO	%	RR	%	TO	%	TOTAL	%
Entre 1988 - 1993																
De 1993 - 2004	14	64	12	75	44	71	126	88	46	88	13	87	66	47	321	71
De 2005 - 2011	8	36	3	19	13	21	12	8	3	6			63	45	102	23
Depois de 2012			1	6	5	8	6	4	3	6	2	13	10	7	27	6
Subtotal	22	100	16	100	62	100	144	100	52	100	15	100	139	100	450	100
TOTAL	22	100	16	100	62	100	144	100	52	100	296	5	139	100	450	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Na Região Nordeste, o percentual de conselhos criados, após 2012, foi de 9%. Entre os anos de 2005-2011, esse percentual foi de 19%; e o maior índice, entre 1993 e 2004, foi de 72%. Todos os estados dessa região, majoritariamente, criaram seus conselhos nesse mesmo período (Tabela 33).

Tabela 33 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Nordeste)

Ano de Criação do Conselho	AL	%	BA	%	CE	%	MA	%	PB	%	PE	%	PI	%	RGN	%	SE	%	T	%
Entre 1988 - 1993																				
De 1993 - 2004	89	87	265	64	157	85	131	60	137	61	154	83	160	71	133	80	58	77	1.284	72
De 2005 - 2011	8	8	128	31	16	9	51	24	42	19	21	11	44	20	25	15	9	12	344	19
Depois de 2012	5	5	24	6	11	6	35	16	44	20	9	5	20	9	9	5	8	11	165	9
Subtotal	102	100	417	100	184	100	217	100	223	100	184	99	224	100	167	100	75	100	1.793	100
Sem Infor.											1	1							1	0
TOTAL	102	100	417	100	184	100	217	100	223	100	185	100	224	100	167	100	75	100	1.794	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

A Região Sul é a que mais tempo demorou para criar conselhos municipais em todos os seus municípios, após o ano de 2012, com 11% (132 municípios). Embora a região tenha mantido o intervalo majoritário de criação dos conselhos, acompanhando as demais regiões do país, verifica-se que, diferentemente das demais, entre 1993 e 2004, esse percentual não passou de 75%, chegando a um total regional de 66%, o valor mais baixo dentre as regiões brasileiras. O índice mais alto coube ao Centro-Oeste com 80%, nesse mesmo período (Tabela 33).

Tabela 34 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Sul)

Ano de Criação do Conselho	PR	%	RGS	%	SC	%	TOTAL	%
Entre 1988 - 1993								
De 1993 - 2004	247	62	323	65	220	75	790	66
De 2005 - 2011	118	30	123	25	23	8	264	22
Depois de 2012	34	9	46	9	52	18	132	11
Subtotal	399	100	492	99	295	100	1186	100
Sem Informação	0	0	5	1	0	0	5	0
TOTAL	399	100	497	100	295	100	1191	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Na Região Sudeste, os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, no período de 1993-2004, lideraram a criação dos Conselhos, com 87% e 83% respectivamente. Espírito Santo e Minas Gerais chegaram a 71% e 60%, cada um (Tabela 35).

Tabela 35 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Sudeste)

Ano de Criação do Conselho	ES	%	MG	%	RJ	%	SP	%	TOTAL	%
Entre 1988 - 1993							1		1	1
De 1993 - 2004	55	71	514	60	80	87	538	83	1.187	71
De 2005 - 2011	21	27	268	31	8	9	77	12	374	22
Depois de 2012	2	3	71	8	4	4	29	4	106	6
Subtotal	78	100	853	100	92	100	645	100	1.668	100
TOTAL	78	100	853	100	92	100	645	100	1.668	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul e Goiás tiveram os melhores resultados nesse período, com 85% e 84%, seguidos de Mato Grosso, com 70% (Tabela 36).

Tabela 36 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e estados da federação (Região Centro-Oeste)

Ano de Criação do Conselho	DF	%	GO	%	MT	%	MS	%	TOTAL	%
Entre 1988 - 1993										
De 1993 - 2004	1	100	206	84	99	70	67	85	373	80
De 2005 - 2011	0	0	25	10	31	22	9	11	65	14
Depois de 2012	0	0	15	6	11	8	3	4	29	6
Subtotal	1	100	246	100	141	100	79	100	467	100
TOTAL	1	100	246	100	141	100	79	100	467	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas

A verificação da criação de conselhos nos municípios brasileiros, por porte, indica que dos 71% criados entre 1993-2004, os maiores percentuais se encontram nas cidades de médio e grande porte

(82% e 85%, respectivamente), porém 62% dos municípios que criaram conselhos, nesse período, eram de Pequenos Portes I (PPI) e II (PPII). Após 2004, 27% do total dos municípios brasileiros – todos na condição de Pequenos Portes I e II (1.501), constituíram seus conselhos 16 anos após a promulgação da Loas.

Tabela 37 - Incidência longitudinal da criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, por ano de criação e porte dos municípios

Ano de Criação do Conselho	P I	% PPI	% T	P II	% PPII	% T	Médio	% M	% T	Grd	% G	% T	Metr	% Mt	% T	TOTAL	%
Entre 1988 - 1993										1	0,3	0,0				1	0,02
De 1993 - 2004	2.598	67	47	808	77	15	276	82	5	257	84,8	4,6	16	100	0,3	3.955	71,01
De 2005 - 2011	898	23	16	169	16	3	45	13	1	37	12,2	0,7	0	0	0,0	1.149	20,63
Depois de 2012	359	9	6	75	7	1	17	5	0	8	2,6	0,1	0	0	0,0	459	8,24
Subtotal	3.855	100	69	1.052	100	19	338	100	6	303	100	5	16	100	0,3	5.564	100
Sem Informação	6		0,1													6	0,1
TOTAL	3.861	100	69	1.052	100	19	338	100	6	303	100	5	16	100	0	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

As informações obtidas pelo Censo Suas dão conta de que a gestão da Política de Assistência Social não foi iniciada plenamente com a participação do Controle Social, em todos os municípios brasileiros, do ponto de vista qualitativo da sua criação.

Embora hoje, com 100% dos municípios brasileiros com conselhos constituídos, o que é muito importante para o desenvolvimento e fortalecimento do Suas, faltam alguns aspectos de sua funcionalidade, ou seja, de efetivamente desenvolver as ações preconizadas na Política de Assistência Social, enquanto órgão do controle social, como aprovação dos Planos Municipais de Assistência Social, acompanhamento do PBF, participação dos cidadãos/ãs usuários/as e capacitação e formação para conselheiros, por exemplo.

Os Planos de Assistência Social

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do Suas, de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social.

Quando os conselhos são questionados em relação à existência do Plano Municipal de Assistência Social, essa resposta admite, ao longo do tempo, uma pequena variação. Entre 2010-2018, a questão apresentada é: “O Conselho aprovou o Plano de Assistência Social?”. Para a percepção do órgão de controle social, o desenho da existência de planos, ao longo desse primeiro período, fica demonstrado na tabela 38, orientada pela totalidade da participação dos conselhos nesse processo e pela proporcionalidade entre os municípios existentes em cada uma das regiões do país.

De antemão, já verificamos que, na série histórica, esse percentual nunca passou dos 87% dos municípios brasileiros, ocorrido nos anos de 2014 e 2015 - as faixas gravitacionam na marca dos 85%, que afirmaram ter aprovado os Planos de Assistência Social. Nesse contexto, no ano de 2018, a Região Sul procedeu com deliberações do controle social para a aprovação dos Planos de Assistência Social em 94% dos seus municípios, seguido das Regiões Norte (92%), Nordeste (88%), Centro-Oeste (84%) e Sudeste (78%). No ano de 2018, foi registrado o melhor desempenho, nesse quesito, para as Regiões Norte e Nordeste. Para o Centro-Oeste e Sudeste, foi o ano de 2010, e, para a região Sul, o ano de 2015 (Tabela 38).

Tabela 38 – Incidência da participação na aprovação dos Planos Municipais de Assistência Social pelos Conselho de Assistência Social, entre 2010 e 2018

Ano	N	%	NE	% T	CO	% T	S	% T	SE	% T	TOTAL	%
2010	355	79	1.497	83	413	88	1.073	90	1.394	84	4.732	85
2011	312	69	1.490	83	381	82	1.010	85	1.336	80	4.529	81
2012	321	71	1.460	81	388	83	1.053	88	1.304	78	4.526	81
2013	330	73	1.392	78	378	81	952	80	1.196	72	4.248	76
2014	388	86	1.556	87	405	87	1.125	94	1.351	81	4.825	87
2015	391	87	1.539	86	401	86	1.128	95	1.371	82	4.830	87
2016	390	87	1.567	87	380	81	1.106	93	1.373	82	4.816	86
2017	373	83	1.526	85	383	82	1.104	93	1.202	72	4.588	82
2018	413	92	1.579	88	390	84	1.123	94	1.303	78	4.808	86

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Esses valores se mantêm-se inalterados, inclusive nos anos de 2013 e 2017, pós eleições municipais.

Nos anos de 2020-2022, a mudança metodológica do Censo, passou a questionar os mesmos conselhos, sobre a realização de “atualizações do Plano de Assistência Social do municípios” no ano anterior. O que revelou baixo acompanhamento dos Conselhos em relação ao monitoramento e avaliação dos planos municipais. Em 2022, apenas 62% dos conselhos afirmaram acompanhar as

atualizações do plano no ano anterior, tendo, a Região Norte, o maior percentual (72%), e, a Região Sudeste, o menor percentual de acompanhamento (59%) (Tabela 39).

Tabela 39 – Incidência de acompanhamento das atualizações dos Planos Municipais de Assistência Social entre os anos de 2020 e 2022

SIM	Norte	%	Nordeste	%	Centro-Oeste	%	Sul	%	Sudeste	%	TOTAL	%
2020	174	39	693	39	148	32	190	16	721	43	1.926	35
2021	293	65	1.021	57	262	56	718	60	967	58	3.261	59
2022	324	72	1.238	69	299	64	618	52	986	59	3.465	62

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

A PNAS/2004 já determinava que “o Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do Suas”, e a sua “elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo”. Nesse sentido, entre os anos de 2010 e 2014, a informação requerida era em função da existência do Plano, com a referida chancela do controle social. No ano de 2015, a organização nacional partia do pressuposto de que os planos já vinham, em todo o território nacional, buscando agora a informação da frequência de sua atualização. Entre 2016 e 2018, devia ser informado o ano dessa última atualização e, entre os anos de 2019 a 2022, a caracterização que se pretendia era da verificação da forma pela qual esse instrumento estaria inserido na legislação do Suas municipal (Tabela 40).

Tabela 40 – Incidência da existência de Planos de Assistência Social entre os anos de 2010 e 2014

Ano	Situação	N	%	NE	%	CO	%	S	%	SE	%	TOTAL	%
2010	Sim	397	88,2	1.644	91,6	432	92,5	1.131	95,0	1.559	93,47	5.163	92,7
	Não	49	10,9	126	7,0	32	6,9	32	2,7	86	5,16	325	5,8
	S/ inform.	4	0,9	24	1,3	3	0,6	28	2,4	23	1,38	82	1,5
	Subtotal	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2011	Sim	360	80,0	1.615	90,0	403	86,3	1.091	91,6	1.475	88,43	4.944	88,8
	Não	73	16,2	144	8,0	59	12,6	63	5,3	133	7,97	472	8,5
	S/ inform.	17	3,8	35	2,0	5	1,1	37	3,1	60	3,60	154	2,8
	Subtotal	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2012	Sim	367	81,6	1.555	86,7	414	88,7	1.095	91,9	1.446	86,69	4.877	87,6
	Não	68	15,1	146	8,1	34	7,3	50	4,2	140	8,39	438	7,9
	S/ inform.	15	3,3	93	5,2	19	4,1	46	3,9	82	4,92	255	4,6
	Subtotal	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2013	Sim	392	87,1	1.582	88,2	422	90,4	1.128	94,7	1.412	84,65	4.936	88,6
	Não	50	11,1	180	10,0	39	8,4	37	3,1	200	11,99	506	9,1

	S/ inform.	8	1,8	32	1,8	6	1,3	26	2,2	56	3,36	128	2,3
	Subtotal	450	100	1.794	100,0	467	100,0	1.191	100,0	1.668	100,00	5.570	100,0
2014	Sim	420	93,3	1.611	89,8	425	91,0	1.166	97,9	1.455	87,23	5.077	91,1
	Não	24	5,3	166	9,3	35	7,5	14	1,2	204	12,23	443	8,0
	S/ inform.	6	1,3	17	0,9	7	1,5	11	0,9	9	0,54	50	0,9
	Subtotal	450	100,0	1794	100,0	467	100,0	1191	100,0	1668	100,00	5570	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Nesse período, a informação fornecida em relação à existência de Planos Municipais, nunca foi inferior a 88%. A variação dos municípios que não tinham Planos Municipais, foi de 5,8% a 9,1%, chegando em 443, no ano de 2014. Ao atingir a sua maioria, com 10 anos da PNAS/2004, 12% dos municípios do Sudeste se encontravam nessa condição; 9%, do Nordeste; 7,5%, do Centro-Oeste; 5,3%, do Norte; e 1,2% da Região Sul (Tabela 41).

Tabela 41 – Incidência da existência de Planos de Assistência Social no ano de 2014, por unidades da federação

REGIÃO	UF	2014							
		Sim	%	Não	%	S/ Inform.	%	TOTAL	%
NORTE	Amazonas	61	15	1	4,2	0	0,0	62	14
	Amapá	11	3	4	16,7	1	16,7	16	4
	Pará	140	33	3	12,5	1	16,7	144	32
	Tocantins	137	33	0	0,0	2	33,3	139	31
	Rondônia	40	10	10	41,7	2	33,3	52	12
	Acre	20	5	2	8,3	0	0,0	22	5
	Roraima	11	3	4	16,7	0	0,0	15	3
	Subtotal	420	100,0	24	100,0	6	100,0	450	100
NORDESTE	Alagoas	99	6	2	1,2	1	5,9	102	6
	Pernambuco	184	11	0	0,0	1	5,9	185	10
	Rio Grande do Norte	143	9	22	13,3	2	11,8	167	9
	Paraíba	184	11	38	22,9	1	5,9	223	12
	Bahia	349	22	65	39,2	3	17,6	417	23
	Piauí	201	12	16	9,6	7	41,2	224	12
	Ceará	173	11	11	6,6	0	0,0	184	10
	Maranhão	216	13	0	0,0	1	5,9	217	12
	Sergipe	62	4	12	7,2	1	5,9	75	4
	Subtotal	1611	100,0	166	100,0	17	100,0	1.794	100
SUDESTE	São Paulo	621	43	18	8,8	6	66,7	645	39
	Espírito Santo	75	5	3	1,5	0	0,0	78	5
	Minas Gerais	679	47	171	83,8	3	33,3	853	51
	Rio de Janeiro	80	5	12	5,9	0	0,0	92	6
	Subtotal	1.455	100,0	204	100,0	9	100,0	1.668	100
SUL	Santa Catarina	290	25	2	14,3	3	27,3	295	25

	Paraná	395	34	4	28,6	0	0,0	399	34
	Rio Grande do Sul	481	41	8	57,1	8	72,7	497	42
	Subtotal	1166	100,0	14	100,0	11	100,0	1.191	100
CENTRO-OESTE	Goiás	225	53	15	42,9	6	85,7	246	53
	Mato Grosso do Sul	79	19	0	0,0	0	0,0	79	17
	Mato Grosso	120	28	20	57,1	1	14,3	141	30
	Distrito Federal	1	0	0	0,0	0	0,0	1	0
	Subtotal	425	100,0	35	100,0	7	100,0	467	100
TOTAL		5.077	91,1	443	8,0	50	0,9	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Dos 24 municípios da Região Norte, sem Planos de Assistência Social, dez se encontravam no Estado de Rondônia, o que representa 41,7%. Na Região Nordeste, 39% estão no Estado da Bahia; 84%, no estado de Minas Gerais; a maior representação do Sudeste; 57% no Rio Grande do Sul, na Região Sul do país; e no Centro-Oeste, com o mesmo percentual, se encontra o estado do Mato Grosso.

Enquanto “plano estratégico”, esse instrumento de gestão do Suas admite, com especial atenção às orientações formuladas na PNAS/2004, a seguinte estrutura:

- objetivos gerais e específicos;
- diretrizes e prioridades deliberadas;
- ações e estratégias correspondentes para sua implementação;
- metas estabelecidas;
- resultados e impactos esperados;
- recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários;
- mecanismos e fontes de financiamento;
- cobertura da rede prestadora de serviços;
- indicadores de monitoramento e avaliação;
- espaço temporal de execução.

Nessa mesma esteira, a avaliação e o monitoramento desse instrumental deve ocorrer anualmente, pois esse “plano estratégico” desdobra-se em um “plano de ação” anual, que acompanha os ritos da administração pública, como ano fiscal e orçamento, por exemplo. Além de conter aproximações com o calendário das gestões, que se alteram a cada quatro anos. Nesse sentido, a avaliação do plano, no patamar de 62%, realizado pelos Conselhos, no ano de 2022, não capta a periodicidade de avaliação do plano estratégico pela gestão.

Em conformidade com a orientação da política nacional, 48,4% dos municípios (2.698) desenvolvem esse processo de avaliação/atualização anualmente, ou mais. Desse percentual, 30,9% dos municípios se encontram na Região Nordeste; 34,1%, na Região Sudeste; 18,8%, na Região Sul; 8,8%, na Região Norte; e 7,4%, no Centro-Oeste.

Na proporção regional, desses 48,4%, 55% dos municípios da Região Sudeste (921) encontram-se na posição de revisão anual, ou mais de uma vez ao ano; 53%, na Região Norte (238); 46%, na Região Nordeste (833); 43%, na Região Centro-Oeste (200); e, 42%, na Região Sul (506) (Tabela 42).

Tabela 42 – Incidência da atualização dos planos de assistência social, verificada no ano de 2015, por região do país

REGIÕES	2015																			
	+ Ano	%+A	%T	Ano	%A	%T	%Bi	%B	%T	4x4	%4	%T	+4	%+4	% T	% S/ Inf.	% SI	% T	TOTAL	%
Norte	14	6	3	224	9	50	50	12	11	141	7	31	20	7	4	1	1	0,2	450	8
Nordeste	21	9	1	812	33	45	177	41	10	671	32	37	95	31	5	18	26	1,0	1794	32
Centro-Oeste	9	4	2	191	8	41	38	9	8	196	9	42	24	8	5	9	13	1,9	467	8
Sul	14	6	1	492	20	41	78	18	7	575	28	48	20	7	2	12	17	1,0	1191	21
Sudeste	185	76	11	736	30	44	87	20	5	486	23	29	144	48	9	30	43	1,8	1668	30
TOTAL	243		4,4	2.455		44,1	430		7,7	2.069		37,1	303		5,4	70		1,3	5.570	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Na aferição de 2015, 22 anos depois da Loas; 11 anos depois da PNAS; e 3 anos da NOB-Suas 2012, metade dos municípios brasileiros avalia seus planos num prazo superior a 12 meses, chegando a um período maior do que 4 anos; 7,7% realizam essa ação de dois em dois anos; 37% o fazem de quatro em quatro anos; e 5% em um período superior a quatro anos.

Esse processo de não avaliação regular do planejamento precariza a organização; não regula e desnorreia a execução da política. Nesse sentido, essa postura e compreensão reproduz e aliena esse instrumental, que deveria servir como orientação para os objetivos da política: a proteção social; a vigilância socioassistencial; e a defesa de direitos.

É a admissão da elaboração de planos normativos, gerenciais, vinculados com práticas gerencialistas, numa orientação verticalizada de mando, nada estratégico.

Planejar estrategicamente pressupõem a junção de, minimamente dois fatores importantes: o pensamento humano e a sua capacidade de conhecimento do cenário ao qual o plano se refere, com a atuação prática dos agentes sociais em relação ao próprio plano – pensamento e ação. O planejamento tradicional não permite essa dinâmica flexível, pois tem sua base organizativa na divisão verticalizada das relações de trabalho, se pautando em uma condição

imóvel da “teoria e prática departamental” – o que fragmenta a concepção do plano, pois desconsidera a troca de experiências entre os departamentos envolvidos e a construção da ação crítica “prática teoria”, dentro de uma dimensão política de tomadas de decisões permanentes (Meira, 2019, p. 24).

Os percentuais de atualização dos planos apresentam forte variação entre os estados. Se, nas regiões, os percentuais de atualização, em um ano ou mais, concentram-se na faixa de 48% dos municípios, aproximadamente, um olhar de estado para estado aponta que a variação figura entre 13% e 74% (municípios do Amapá e do Piauí, respectivamente), para as atualizações em um ano, o que demonstra a discrepância na gestão de um sistema único e a fragilidade da pactuação para o aprimoramento do sistema dentro do contexto federativo, afastando da realidade (Tabelas 43).

O conjunto de tabelas 43-48, apresentam essa variação nos estados da federação, com a indicação dos maiores percentuais em cada uma das situações.

Tabela 43 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Norte

REGIÕES	NORTE																			
	+ Ano	%+A	%T	Ano	%A	%T	%Bi	%B	%T	4x4	%4	%T	+4	%+4	% T	% S/ Inf.	% SI	% T	TOTAL	%
Amazonas	2	14	3	23	10	37	3	6	5	30	21	48	4	20	6	0	0	0	62	14
Amapá	0	0	0	2	1	13	7	14	44	6	4	38	1	5	6	0	0	0	16	4
Pará	3	21	2	68	30	47	18	36	13	52	37	36	3	15	2	0	0	0	144	32
Tocantins	5	36	4	84	38	60	13	26	9	32	23	23	4	20	3	1	100	1	139	31
Rondônia	3	21	6	27	12	52	4	8	8	12	9	23	6	30	12	0	0	0	52	12
Acre	0	0	0	14	6	64	5	10	23	3	2	14	0	0	0	0	0	0	22	5
Roraima	1	7	7	6	3	40	0	0	0	6	4	40	2	10	13	0	0	0	15	3
TOTAL	14	100	3,1	224	100	49,8	50	100	11,1	141	100	31,3	20	100	4,4	1	100	0,2	450	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 44 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Nordeste

REGIÕES	NORDESTE																			
	+ Ano	%+A	%T	Ano	%A	%T	%Bi	%B	%T	4x4	%4	%T	+4	%+4	% T	% S/ Inf.	% SI	% T	TOTAL	%
Alagoas	0	0	0	37	5	36	9	5	9	51	8	50	2	2	2	3	17	3	102	6
Pernambuco	3	14	2	82	10	44	26	15	14	71	11	38	1	1	1	2	11	1	185	10
Rio Grande do Norte	0	0	0	39	5	23	17	10	10	96	14	57	14	15	8	1	6	1	167	9
Paraíba	2	10	1	81	10	36	26	15	12	95	14	43	18	19	8	1	6	0	223	12
Bahia	7	33	2	152	19	36	38	21	9	180	27	43	35	37	8	5	28	1	417	23
Piauí	2	10	1	165	20	74	21	12	9	27	4	12	7	7	3	2	11	1	224	12
Ceará	2	10	1	96	12	52	11	6	6	68	10	37	6	6	3	1	6	1	184	10

Maranhão	5	24	2	122	15	56	24	14	11	59	9	27	4	4	2	3	17	1	217	12
Sergipe	0	0	0	38	5	51	5	3	7	24	4	32	8	8	11	0	0	0	75	4
TOTAL	21	100	1,2	812	100	45,3	177	100	9,9	671	100	37,4	95	100	5,3	18	100	1,0	1.794	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 45 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Sudeste

REGIÕES	SUDESTE																			
	+ Ano	%+A	%T	Ano	%A	%T	Bi	%B	%T	4x4	%4	%T	+4	%+4	% T	% S/ Inf.	% SI	% T	TOTAL	%
São Paulo	179	97	28	424	58	66	4	5	1	24	5	4	8	6	1	6	20	1	645	39
Espírito Santo	1	1	1	18	2	23	8	9	10	45	9	58	4	3	5	2	7	3	78	5
Minas Gerais	5	3	1	264	36	31	70	80	8	367	76	43	126	88	15	21	70	2	853	51
Rio de Janeiro	0	0	0	30	4	33	5	6	5	50	10	54	6	4	7	1	3	1	92	6
TOTAL	185	100	11	736	100	44	87	100	5	486	100	29	144	100	9	30	100	2	1.668	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 46 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Sul

REGIÕES	SUL																			
	+ Ano	%+A	%T	Ano	%A	%T	Bi	%B	%T	4x4	%4	%T	+4	%+4	% T	% S/ Inf.	% SI	% T	TOTAL	%
Santa Catarina	3	21	1	85	17	29	23	29	8	180	31	61	4	20	1	0	0	0	295	25
Paraná	5	36	1	281	57	70	31	40	8	75	13	19	7	35	2	0	0	0	399	34
Rio Grande do Sul	6	43	1	126	26	25	24	31	5	320	56	64	9	45	2	12	100	2	497	42
TOTAL	14	100	1,2	492	100	41,3	78	100	6,5	575	100	48,3	20	100	1,7	12	100	1,0	1.191	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 47 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada no ano de 2015, nos estados da Região Centro-Oeste

REGIÕES	CENTRO-OESTE																			
	+ Ano	%+A	%T	Ano	%A	%T	Bi	%B	%T	4x4	%4	%T	+4	%+4	% T	% S/ Inf.	% SI	% T	TOTAL	%
Goiás	5	56	2	103	54	42	13	34	5	108	55	44	9	38	4	8	89	3	246	53
Mato Grosso do Sul	1	11	1	40	21	51	8	21	10	29	15	37	1	4	1	0	0	0	79	17
Mato Grosso	3	33	2	48	25	34	17	45	12	59	30	42	14	58	10	0	0	0	141	30
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	11	100	1	0
TOTAL	9	100	1,9	191	100	40,9	38	100	8,1	196	100	42,0	24	100	5,1	9	100	1,9	467	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas

Entre os anos de 2016-2018, foi aferido o ano da última atualização do Plano de Assistência Social. Como prazo orientado de avaliação, anualmente, no ano de 2016, essa atualização ocorreu em 42%

dos municípios, ou seja, entre o ano de 2016 e 2015. Com avaliação em dois anos, mais 40% e o restante 6%, com prazos maiores do que dois anos. Ainda nesses anos, 650 municípios não prestaram as informações em relação a esse quadro. No ano seguinte, 2017, o número de municípios que não informou sobre a avaliação e o monitoramento do plano subiu para 16% (885). A atualização dentro do ano, ou no ano anterior, subiu para 45%; em dois anos, a atualização ficou em 26%, e 13,5% fizeram as suas atualizações em mais de dois anos. No último ano dessa série, a desinformação caiu para 10,5%; a atualização dos planos, no próprio ano, ou anterior, subiu para a melhor marca dessa série, atingindo 76,4% (4.254); e 5,7%, em dois anos; e 7,4% em um período maior do que 24 meses (Tabela 48).

Tabela 48 – Incidência da atualização dos Planos de Assistência Social, verificada entre 2016-2018

ANO	2016	%	2017	%	2018	%
S/ Inform.	650	11,7	885	15,9	585	10,5
2018	0	0,0	0	0,0	2.269	40,7
2017	0	0,0	1859	33,4	1.985	35,6
2016	1.361	24,4	646	11,6	206	3,7
2015	1.004	18,0	279	5,0	113	2,0
2014	1.336	24,0	1.149	20,6	213	3,8
2013	908	16,3	599	10,8	105	1,9
2012	102	1,8	53	1,0	30	0,5
2011	30	0,5	13	0,2	13	0,2
2010	62	1,1	31	0,6	16	0,3
2009	35	0,6	22	0,4	16	0,3
2008	19	0,3	6	0,1	6	0,1
2007	11	0,2	9	0,2	1	0,0
2006	9	0,2	2	0,0	4	0,1
2005	10	0,2	5	0,1	2	0,0
2004	4	0,1	3	0,1	0	0,0
2003	1	0,0	2	0,0	0	0,0
2002	2	0,0	0	0,0	0	0,0
2001	5	0,1	1	0,0	0	0,0
2000	3	0,1	0	0,0	0	0,0
1999	2	0,0	1	0,0	1	0,0
1998	3	0,1	1	0,0	0	0,0
1997	5	0,1	1	0,0	1	0,0
1996	5	0,1	2	0,0	2	0,0
1995	1	0,0	0	0,0	1	0,0
1994	2	0,0	1	0,0	1	0,0
TOTAL	5.570	100	5.570	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Já em 2019, o Censo parte da validação de outro cenário hipotético: a materialidade da Lei do Suas municipal¹⁵⁸ é passível de verificação de seu conteúdo. É solicitada à gestão que “Informe o conteúdo previsto na Lei Municipal de regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – Suas, inclusive a instituição do Plano Municipal de Assistência Social”. 49% dos municípios brasileiros afirmaram que, em suas legislações municipais, havia menção aos Planos de Assistência Social; 12% afirmavam não haver; e praticamente 39% dos municípios não informaram essa questão. Desse percentual, a Região Nordeste lidera esse *ranking*, com 62%, seguida da Região Norte, com 45%; a Região Centro-Oeste, com 42%; a Região Sul, com 51%; e a Sudeste com apenas 35% (Tabela 49).

Tabela 49 – Instituição do Plano Municipal de Assistência Social na Lei do Suas do município

Ano	Situação	Norte	%	Nordeste	%	Centro-Oeste	%	Sul	%	Sudeste	%	TOTAL	%
2019	Sim	202	45	1.119	62	195	42	613	51	586	35	2.715	49
	Não	50	11	152	8	47	10	186	16	261	16	696	12
	S/ Infor.	198	44	523	29	225	48	392	33	821	49	2.159	39
	Total	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Se mais da metade dos municípios brasileiros, no ano de 2019, ainda não contavam com a instituição de Planos de Assistência Social, em suas legislações municipais, mesmo sendo um elemento de relevância para a adesão ao sistema, do lado do ente federado nacional, podemos notar um esforço concentrado para a ruptura de uma cultura de improvisação, fragmentação nas ações com forte características de atendimentos de urgências e emergências, expressando o fortalecimento da responsabilidade social pública, no desenvolvimento de planos estratégicos: os Planos Decenais de Assistência Social.

No ano de 2007, a Resolução CNAS nº 210, de 22 de novembro, considera a deliberação da V Conferência Nacional de Assistência Social de “Construir plano decenal de assistência social em

¹⁵⁸ O Caderno de Questões do Censo, parte de um conteúdo mínimo para ser validado com os municípios: Conceituação da Assistência Social; Funções da Assistência Social (Vigilância Socioassistencial, Proteção Social, Defesa de Direitos); Princípios pelos quais a Assistência Social é regida; Diretrizes para organização da Assistência Social; Organização da Assistência Social por níveis de Proteção Social; Conceituação e Objetivos do Suas; Público destinatário do Suas; Previsão do financiamento dos serviços; Previsão do financiamento dos programas e projetos; Previsão do financiamento dos benefícios socioassistenciais; Especificação do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social; Previsão de prazo para regulamentação do funcionamento do Fundo de Assistência Social; Especificação e/ou conceituação dos equipamentos públicos estatais Cras e Creas; Especificação e/ou conceituação dos serviços socioassistenciais; Especificação, conceituação e/ou formas de concessão dos benefícios eventuais; Criação e/ou competências do Conselho Municipal de Assistência Social; Criação do Fundo Municipal de Assistência Social; Instituição do Plano Municipal de Assistência Social; Organização das Conferências Municipais de Assistência Social; Instâncias de pactuação; Relação com as Organizações da Sociedade Civil e Organização dos Recursos Humanos (cargos e salários, gratificações, educação permanente, entre outros itens).

todas as esferas de gestão, seguido de planos anuais e plurianuais a ele coerentes e de acordo com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as Conferências Municipais e Estaduais que a antecederam. Monitorar e avaliar a sua execução, a curto, médio e longo prazos. (Meta 08 – Gestão do SUAS)”, aprovando as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social, que serão apresentadas na VI Conferência Nacional de Assistência Social. (Conselho Nacional de Assistência Social, 2007)

Em 2016, ano do Golpe Parlamentar, contra Dilma Rousseff, a Resolução CNAS, nº 07 de 18 de maio de 2016, aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026), considerando o processo conferencial por conta da realização da X Conferência Nacional de Assistência Social, de forma democrática e participativa. (Conselho Nacional de Assistência Social, 2016)

Já em 2022, último ano do Governo de Jair Bolsonaro, o CNAS em conjunto com o Ministério da Cidadania, aprova a Resolução nº 81, de 11 de outubro, que “revoga expressamente resoluções que perderam a eficácia, bem como aquelas cujos efeitos se exauriram no tempo, em cumprimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.”, entre elas Artigo 1º, inciso V, a “Resolução nº 210 de 22 de novembro de 2007.”(Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2022)

Como podemos verificar, antes do golpe parlamentar, o II Plano Decenal (2016-2026), apresentava metas claras para o desenvolvimento do Suas, em um importante decênio. Nos cabe reconstruir, utilizando de análise situacional, o que ainda nos resta como elemento vivo, daquilo que pensávamos há 8 anos, nesse “buraco” criado entre 2016 e 2022.

Embora apontado no II Plano Decenal, que o Censo Suas, figuraria enquanto ferramenta para avaliação e monitoramento, de aspectos relativos ao seu desenvolvimento, onde poderia indicar “avanços e os desafios para o cumprimento do pacto de aprimoramento da gestão, das normativas já pactuadas no âmbito das instâncias de pactuação e de deliberação, da organização dos serviços e, o desenvolvimento das equipes nos diferentes territórios”(Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016, p. 44), isto não ocorreu de forma clara, específica.

Os Fundos Municipais de Assistência Social

Conforme definido na Loas, os Fundos Municipais da Assistência Social configuram-se como os instrumentos da gestão pública orçamentária, para o desenvolvimento da Política de Assistência Social, por meio do cofinanciamento dos três entes federados, devendo, os recursos alocados nos Fundos de Assistência Social, ser voltados à operacionalização, prestação, ao aprimoramento e à viabilização de serviços, programas, projetos e benefícios dessa política.

A verificação da criação dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), entre 2010 e 2024, ocupou-se de questionar sobre a existência dos respectivos instrumentos de gestão orçamentário-financeira. A partir de 2015, a premissa era que esses instrumentos deveriam já estar alocados no interior da Lei municipal do Suas, ocupando-se em questionar se, no conteúdo da lei de regulamentação do sistema, havia essa especificação.

Cabe aqui ressaltar, conforme nos apresenta Ieda Castro, que o processo de transição entre a eleição de Dilma Rousseff, no ano de 2014, o início do seu segundo mandato, e o golpe parlamentar vivido em 2016, teve graves reflexos na gestão do Sistema. Percebe-se, aqui, que não havia uma preocupação do gestor federal em aferir o grau de institucionalidade do Sistema nos municípios brasileiros, nem a forma pela qual se fortalecia o seu comando único, na questão orçamentário-financeira.

No ano de 2010, a situação da implantação dos FMAS, era categorizada em “Sim, implantado” ou “Não possui”; no ano seguinte, outra categoria veio se somar a essa classificação: “Sim, em fase de implantação”.

Em 2010, as informações sobre a existência dos FMAS, atingiria 95,3% do total de municípios com os respectivos fundos criados (5.310), dentro desse período, 4,7% (260), não alteraram essa condição, ou seja, ou não possuíam o FMAS, ou não produziram a informação. No ano seguinte, essas informações não se alteraram; em 2012, o número de não criação ou não informação caiu para 5,5% (304) municípios; em 2013, para 2,5% (141); e, em 2014, 1,1% (64) municípios não contavam com o FMAS.

Conforme demonstrado na tabela 50, até o ano de 2014, 97,7% dos municípios brasileiros (5.443), tinham criado o FMAS; 1,1% (63), encontrava-se em fase de implantação; 0,3% (14) ainda não possuíam; e 0,9% (50) não informaram. Nesse período de 4 anos, a quantidade dos FMAS implantados sai de 5.310, para 5.443 e 63 estavam em fase de implantação; de 178 não implantações, houve uma queda para 14; e de 82 municípios que não informaram, o decréscimo foi para 50. A Região Sudeste, no ano de 2014, registrou o maior índice de criação de FMAS, entre seus 98,2% dos 1.668 municípios, seguida da Região Sul, com 97,8%, dos 1.191 municípios; a Região Nordeste, com 97,5%, dos 1.794 municípios.; a Região Centro-Oeste, com 97,2% dos 467 municípios; e a Região Norte, com 97,1%, dos 450 municípios que a compõem (Tabela 50).

Tabela 50 – Incidência da existência de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) entre os anos de 2010 e 2014

Ano	Situação	Norte	%	Nordeste	%	Centro-Oeste	%	Sul	%	Sudeste	%	TOTAL	%
2010	Sim, implantado	402	89,3	1.711	95,4	448	95,9	1.137	95,5	1.612	96,6	5.310	95,3
	Não possui	44	9,8	59	3,3	16	3,4	26	2,2	33	2,0	178	3,2
	Sem informação	4	0,9	24	1,3	3	0,6	28	2,4	23	1,4	82	1,5
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2011	Sim, implantado	331	73,6	1.543	86,0	413	88,4	1.079	90,6	1.522	91,2	4.888	87,8
	Sim, em fase de implantação	68	15,1	184	10,3	33	7,1	66	5,5	71	4,3	422	7,6
	Não possui	34	7,6	32	1,8	16	3,4	9	0,8	15	0,9	106	1,9
	Sem informação	17	3,8	35	2,0	5	1,1	37	3,1	60	3,6	154	2,8
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2012	Sim, implantado	381	84,7	1.591	88,7	430	92,1	1.112	93,4	1.531	91,8	5.045	90,6
	Sim, em fase de implantação	41	9,1	92	5,1	12	2,6	28	2,4	48	2,9	221	4,0
	Não possui	13	2,9	18	1,0	6	1,3	5	0,4	7	0,4	49	0,9
	Sem informação	15	3,3	93	5,2	19	4,1	46	3,9	82	4,9	255	4,6
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2013	Sim, implantado	406	90,2	1.695	94,5	444	95,1	1.142	95,9	1.585	95,0	5.272	94,6
	Sim, em fase de implantação	33	7,3	60	3,3	17	3,6	22	1,8	25	1,5	157	2,8
	Não possui	3	0,7	7	0,4	0	0,0	1	0,1	2	0,1	13	0,2
	Sem informação	8	1,8	32	1,8	6	1,3	26	2,2	56	3,4	128	2,3
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2014	Sim, implantado	437	97,1	1.749	97,5	454	97,2	1.165	97,8	1.638	98,2	5.443	97,7
	Sim, em fase de implantação	7	1,6	22	1,2	5	1,1	8	0,7	21	1,3	63	1,1
	Não possui	0	0,0	6	0,3	1	0,2	7	0,6	0	0,0	14	0,3
	Sem informação	6	1,3	17	0,9	7	1,5	11	0,9	9	0,5	50	0,9
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Entre 2015 e 2019, a existência do FMAS está pensada dentro da lei de institucionalização do Suas nos municípios, num entendimento de que a informação viria do conteúdo previsto na referida legislação regulamentadora. Os números são expressivamente inferiores, no que se refere ao FMAS, ou seja, 50% dos municípios brasileiros criaram os FMAS, dentro da lei de regulamentação do SUAS municipal, os outros 50% ou não criaram o fundo com a lei regulamentadora, ou não informaram. As Regiões Nordeste e Sul ultrapassam esse percentual, com 60,5% e 54,8%, respectivamente, e as Regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, com 46,2%, 41,3% e 39,3% (Tabela 51).

Tabela 51 – Incidência da existência de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), entre os anos de 2015 e 2019, dentro da organização do Suas municipal

Ano	Situação	Norte	%	Nordeste	%	Centro-Oeste	%	Sul	%	Sudeste	%	TOTAL	%
2015	Sim	98	21,8	262	14,6	60	12,8	301	25,3	362	21,7	1.083	19,4
	Não	30	6,7	77	4,3	32	6,9	106	8,9	134	8,0	379	6,8
	Sem informação	322	71,6	1.455	81,1	375	80,3	784	65,8	1.172	70,3	4.108	73,8
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2017	Sim	162	36,0	718	40,0	127	27,2	536	45,0	552	33,1	2.095	37,6
	Não	36	8,0	148	8,2	38	8,1	137	11,5	184	11,0	543	9,7
	Sem informação	252	56,0	928	51,7	302	64,7	518	43,5	932	55,9	2.932	52,6
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2018	Sim	187	41,6	932	52,0	161	34,5	623	52,3	602	36,1	2.505	45,0
	Não	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Sem informação	263	58,4	862	48,0	306	65,5	568	47,7	1.066	63,9	3.065	55,0
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2019	Sim	208	46,2	1.086	60,5	193	41,3	653	54,8	656	39,3	2.796	50,2
	Não	44	9,8	185	10,3	49	10,5	146	12,3	191	11,5	615	11,0
	Sem informação	198	44,0	523	29,2	225	48,2	392	32,9	821	49,2	2.159	38,8
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Cabe ressaltar que, no ano de 2019, em função da mudança da metodologia do Censo Suas, as respostas individualizadas relativas à situação dos Planos e Fundos de Assistência Social, se aproximam. A tabela 51 traz a criação dos FMAS em lei específica do Suas, encontrados em 50% dos municípios brasileiros, ao passo que a mesma situação, em relação aos Planos de Assistência Social, chega em 49%.

Se, por um lado, em 2014, 5.443 municípios declaravam ter criado os FMAS, o que representa 97,7% do total, esse percentual cai para 50,2% (2.796 municípios.), quando se trata da criação desse instrumento da gestão orçamentário-financeira por lei municipal de regulação do Suas, isso no ano de 2019, pois esse percentual era de 19,4%, em 2015, o que demonstra uma apartação entre Conselho, Plano, Fundo e o Suas.

Quando a análise trata da relação do ordenamento da despesa do FMAS, há ainda um caminho a ser percorrido. Conforme dados do Censo, em 2010, 59% dos municípios tinham seu ordenador de despesa do FMAS em outra estrutura que não na gestão da Política de Assistência Social. Esses 3.284 municípios, contavam com o/a prefeito/a, secretário/a ou técnico/a de outra área; outro/a funcionário/a da Secretaria de Assistência Social. O ordenamento direto, naquele momento, era de

2.026 municípios, o que representava 36,4% do total. Até o ano de 2017, houve grande evolução nessa questão: o ordenamento direto feito pela gestão da Política de Assistência Social, mais do que dobrou, chegando a 75,7% do total dos municípios brasileiros (4.216) – mesmo assim, ainda se constata que 23,2% (1.295), ainda não ordenavam as despesas diretamente – 1,1% (59 municípios), não informaram essa condição (Tabela 52).

Tabela 52 – Caracterização do ordenador de despesas do FMAS, entre os anos de 2010 e 2017, pelas regiões do país

Ano	Responsável	N	%	NE	%	CO	%	S	%	SE	%	TOTAL	%
2010	Secretário municipal	154	34,2	715	39,9	214	45,8	458	38,5	485	29,1	2.026	36,4
	Prefeito	218	48,4	888	49,5	198	42,4	581	48,8	936	56,1	2.821	50,6
	Secretário ou técnico de outra área	29	6,4	94	5,2	25	5,4	68	5,7	161	9,7	377	6,8
	Funcionário da Assistência Social	1	0,2	14	0,8	11	2,4	30	2,5	30	1,8	86	1,5
	Sem informação	48	10,7	83	4,6	19	4,1	54	4,5	56	3,4	260	4,7
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2011	Secretário municipal	169	37,6	798	44,5	241	51,6	483	40,6	492	29,5	2.183	39,2
	Prefeito	218	48,4	811	45,2	179	38,3	592	49,7	951	57,0	2.751	49,4
	Secretário ou técnico de outra área	10	2,2	78	4,3	14	3,0	44	3,7	124	7,4	270	4,8
	Funcionário da Assistência Social	2	0,4	40	2,2	12	2,6	26	2,2	26	1,6	106	1,9
	Sem informação	51	11,3	67	3,7	21	4,5	46	3,9	75	4,5	260	4,7
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2012	Secretário municipal	221	49,1	1.052	58,6	286	61,2	585	49,1	640	38,4	2.784	50,0
	Prefeito	190	42,2	527	29,4	122	26,1	484	40,6	762	45,7	2.085	37,4
	Secretário ou técnico de outra área	8	1,8	78	4,3	26	5,6	38	3,2	137	8,2	287	5,2
	Funcionário da Assistência Social	3	0,7	26	1,4	8	1,7	33	2,8	40	2,4	110	2,0
	Sem informação	28	6,2	111	6,2	25	5,4	51	4,3	89	5,3	304	5,5
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2013	Secretário municipal	319	70,9	1.335	74,4	343	73,4	637	53,5	857	51,4	3.491	62,7
	Prefeito	105	23,3	309	17,2	92	19,7	461	38,7	579	34,7	1.546	27,8
	Secretário ou técnico de outra área	10	2,2	83	4,6	19	4,1	46	3,9	121	7,3	279	5,0
	Funcionário da Assistência Social	5	1,1	28	1,6	7	1,5	20	1,7	53	3,2	113	2,0
	Sem informação	11	2,4	39	2,2	6	1,3	27	2,3	58	3,5	141	2,5
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2014	Secretário municipal	349	77,6	1.403	78,2	371	79,4	668	56,1	943	56,5	3.734	67,0
	Prefeito	81	18,0	276	15,4	67	14,3	455	38,2	595	35,7	1.474	26,5
	Secretário ou técnico de outra área	9	2,0	64	3,6	12	2,6	28	2,4	92	5,5	205	3,7
	Funcionário da Assistência Social	5	1,1	28	1,6	9	1,9	22	1,8	29	1,7	93	1,7
	Sem informação	6	1,3	23	1,3	8	1,7	18	1,5	9	0,5	64	1,1
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100

	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2015	Secretário municipal	359	79,8	1.427	79,5	370	79,2	690	57,9	953	57,1	3.799	68,2
	Prefeito	72	16,0	254	14,2	63	13,5	427	35,9	562	33,7	1.378	24,7
	Secretário ou técnico de outra área	13	2,9	64	3,6	14	3,0	40	3,4	90	5,4	221	4,0
	Funcionário da Assistência Social	5	1,1	31	1,7	11	2,4	22	1,8	33	2,0	102	1,8
	Sem informação	1	0,2	18	1,0	9	1,9	12	1,0	30	1,8	70	1,3
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2016	Secretário municipal	356	79,1	1.448	80,7	371	79,4	659	55,3	964	57,8	3.798	68,2
	Prefeito	64	14,2	227	12,7	57	12,2	438	36,8	513	30,8	1.299	23,3
	Secretário ou técnico de outra área	16	3,6	69	3,8	14	3,0	45	3,8	107	6,4	251	4,5
	Funcionário da Assistência Social	7	1,6	29	1,6	13	2,8	34	2,9	50	3,0	133	2,4
	Sem informação	7	1,6	21	1,2	12	2,6	15	1,3	34	2,0	89	1,6
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100
2017	Secretário municipal	392	87,1	1.581	88,1	380	81,4	747	62,7	1.116	66,9	4.216	75,7
	Prefeito	43	9,6	129	7,2	48	10,3	361	30,3	380	22,8	961	17,3
	Secretário ou técnico de outra área	8	1,8	55	3,1	19	4,1	36	3,0	94	5,6	212	3,8
	Funcionário da Assistência Social	3	0,7	20	1,1	18	3,9	29	2,4	52	3,1	122	2,2
	Sem informação	4	0,9	9	0,5	2	0,4	18	1,5	26	1,6	59	1,1
	Subtotal	450	100	1.794	100	467	100	1.191	100	1.668	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Embora 76% dos municípios brasileiros possuam, como ordenador de despesas do FMAS, um/a secretário/a municipal de Assistência Social, esse percentual cai para 73% nos municípios de Pequeno Porte I, que representam mais da metade dos municípios em questão (51%). A concentração dos 4.962 municípios de Pequenos Portes I e II (89%), indica que 74% (3.694) nessa faixa possuem ordenação direta, contra 1.268 municípios sem comando único na relação orçamentária, ou seja, 23% dos municípios brasileiros. Praticamente ¼ dos municípios brasileiros padecem de falta de orientação e coordenação relativas à destinação direta dos recursos financeiros (Tabela 53).

Tabela 53 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) no ano de 2017

Responsável	PI	% PI	%T	PII	% PII	% T	Md	%M	%T	Gr	% G	%T	Mt	% Mt	% T	TOTAL	%
Secretário municipal	2.842	73	51	852	82	15,3	282	87	5,1	225	84,6	4,0	15	88	0,27	4.216	76
Prefeito	795	20	14	130	12	2,3	20	6	0,4	16	6,0	0,3	0	0	0,00	961	17
Secretário ou técnico de outra área	159	4	3	34	3	0,6	10	3	0,2	9	3,4	0,2	0	0	0,00	212	4
Funcionário da Assistência Social	72	2	1	22	2	0,4	10	3	0,2	16	6,0	0,3	2	12	0,04	122	2

Sem informação	51	1	1	5	0	0,1	3	1	0,1	0	0,0	0,0	0	0	0,00	59	1
Subtotal	3.919	100	70	1.043	100	18,7	325	100	5,8	266	100	4,8	17	100	0,31	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Esses 23% que se enquadram na condição de municípios de Pequenos Portes I e II e que não ordenam diretamente as despesas da Política de Assistência Social, representam 14,290 milhões de pessoas, o que representa 7% de toda a população brasileira. Os 4.216 municípios protagonistas do ordenamento das despesas do Suas são responsáveis por uma área de abrangência de 172 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE/2022, o que representa praticamente 85% do total da população. Desses 85%, ou seja 522 municípios, compõem 59% do total que ordena suas despesas por gestão própria. Dos 1.295 que ainda não o fazem, representam 15% da população, com 30 milhões de pessoas e 46% desse total está concentrado nas cidades de Pequenos Portes I e II (14.290.071 pessoas), como demonstrado nas Tabelas 53 a 58, no Anexo A.

Na mesma esteira, os anos de 2020-2022, em outro contexto político da gestão do Suas, já não apresentam a objetivação da verificação, nem da existência do fundo em si, nem da Lei do Suas. O foco do Censo Suas, no quesito “gestão municipal”, está centrado nos serviços; benefícios; CadÚnico; programas de transferência de renda; as ações da pandemia da Covid-19; e a gestão do trabalho. Caracteriza-se, aqui, portanto, uma despreocupação com essas questões – a realidade da gestão orçamentário-financeira, e a institucionalização do Suas nos municípios brasileiros, causando novamente um hiato nas informações prestadas e no acompanhamento da gestão do Suas, dentre as responsabilidades dos entes federados¹⁵⁹.

Como já verificamos, os 76% dos municípios brasileiros que possuem como ordenador de despesas do FMAS, um/a secretário/a municipal de Assistência Social, não contém, em seu quadro administrativo, uma estrutura para a gestão orçamentário-financeira. Em 2010, na estrutura do órgão gestor, eram apenas 45% (2.483) municípios com essa área constituída como uma subdivisão administrativa (departamentos, gerências, coordenações etc.), na estrutura do órgão gestor. De maneira informal, eram 25% (1.397) e não constituídas 29% (1.608). Em nenhuma das regiões esse número ultrapassou mais do que 52% dos municípios em cada uma das suas respectivas regiões. A Região Sudeste destacava-se com 13,8% (768) de estruturação formal, o que representa 46% de seus municípios, seguida da Região Nordeste, com 12% (668), representando 37% da sua totalidade; a Sul, com 11% (614), representando 52% dos municípios sulistas; a Centro-Oeste, com 4,2% (236),

¹⁵⁹ Já disponibilizado pelo MDASF, o Censo Suas 2023 mantém a padronização (Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censocidadania/>. Acesso em: 26 nov. 2023).

com 51% do seu total; e a Região Norte, com 3,5% (197), e 44% do seu total. Em 2022, 29 anos depois da Loas; 18 anos após a PNAS/2004; e 10 anos do Suas, esse incremento na gestão financeira foi pouco significativo. Esse patamar de estruturação elevou-se para 61%, contra 12%, de não constituição alguma, e 26% de uma estruturação informal. A Região Nordeste é a que mais se destacou, com 65% (1.164), 20,9% do total de seus municípios; a Região Norte, com 63% (284), 5,1% do total; a Sudeste, com 60% (1.005), 18% do total; a Região Centro-Oeste, com 59% (275), 4,9% do total; e a região Sul, com 57% (676), com 12,1% do total de municípios brasileiros (Tabela 59 – Anexo A).

6.2 O sistema e o ente federado municipal: uma estruturação heterogênea

A aprovação da Lei do Suas, em 2011, consagrou mais um importante passo para a organização do sistema, no Brasil, que abriu caminho para a aprovação da NOB-Suas/2012, através da Resolução CNAS 33, de 12 de dezembro de 2012, e, por sua vez, apontou a necessidade da uniformização, ou seja, da padronização do Suas nos municípios brasileiros, como unidade sistêmica político-operacional. A Resolução CNAS 18, de 15 de julho de 2013, apontava essa necessidade como uma meta prioritária da gestão, quando da indicação da necessidade de “adequar a legislação municipal às normativas do Suas com a meta de que todos os municípios atualizem a respectiva Lei que dispõe acerca do Suas”, o que, posteriormente, foi pactuado pela CIT, com a edição da Resolução CIT 12, de 4 de dezembro de 2014.

Ieda Castro, secretária nacional de Assistência Social, em 2015, no Manual Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social, já afirmava a necessidade de organização da Assistência Social em cada um dos entes da Federação: “Espera-se que esta orientação contribua objetivamente para a atualização ou instituição das leis” (MDS, 2015, p. 11).

A regulamentação do Suas, nos municípios, padroniza o sistema, unifica a ação e consolida a compreensão sobre a proteção social não contributiva no Brasil, regulando e apontando de forma clara e precisa as responsabilidades do Estado em relação ao desenvolvimento dessa política. Uma normativa, conforme apontada pela minuta de exemplo, pretendida pelo MDS nesse momento, é a necessidade de forte organização burocrática do Estado, com articulação intersetorial, ação transversal e garantia orçamentária.

Diante da dimensão e complexidade da prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais é primordial que a gestão dessa política dê-se por um órgão exclusivo, observando a diretriz do comando único disposta na LOAS, isto é, o órgão gestor

da assistência social deve ser a Secretaria Municipal de Assistência Social ou com nomenclatura congênere. Observa-se que a estrutura das secretarias municipais de assistência social deve contemplar as áreas essenciais do Suas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade), Gestão do Suas (Gestão do Trabalho, Regulação do Suas, Vigilância Socioassistencial), Gestão Financeira e Orçamentária e Gestão de Benefícios (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 25).

Além da identificação da existência, ou não, de legislação municipal do Suas, nos anos de 2017, 2018 e 2019, também o seu conteúdo era matéria de verificação.

No ano de 2014, 79% (4.389) dos municípios brasileiros ainda não tinham legislação municipal para o Suas. Observamos uma queda gradativa, até o ano de 2022, quando esse percentual alcançou 25%. Em 2017, eram 72% (4.038) dos municípios sem lei do Suas; em 2016, esse valor caiu para 60% (3.317), e, em 2017, eram 52% (2.912) dos municípios. Somente no ano de 2018 a razão entre municípios que já contavam com lei do Suas passa a ser maior do que aquelas que ainda não tinham regulação própria. Mesmo assim, 1.365 municípios ainda não contam com legislação própria do Suas (Tabela 60).

Tabela 60 – Criação de leis municipais do Suas, entre 2014 e 2022, por região do país

Ano	Situação	N	%	%T	NE	%	%T	CO	%	%T	S	%	%T	SE	%	%T	TOTAL	%
2014	Sim	113	25	2	234	13	4	70	15	1	309	26	6	405	24	7	1131	20
	Não	331	74	6	1.543	86	28	390	84	7	871	73	16	1.254	75	23	4.389	79
	Sem infor.	6	1	0	17	1	0	7	1	0	11	1	0	9	1	0	50	1
	Sub 2014	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2015	Sim	128	28	2	339	19	6	92	20	2	407	34	7	496	30	9	1.462	26
	Não	321	71	6	1.437	80	26	366	78	7	772	65	14	1.142	68	21	4.038	72
	Sem infor.	1	0	0	18	1	0	9	2	0	12	1	0	30	2	1	70	1
	Sub 2015	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2016	Sim	194	43	3	598	33	11	124	27	2	575	48	10	673	40	12	2.164	39
	Não	249	55	4	1.175	65	21	331	71	6	601	50	11	961	58	17	3.317	60
	Sem infor.	7	2	0	21	1	0	12	3	0	15	1	0	34	2	1	89	2
	Sub 2016	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2017	Sim	197	44	4	857	48	15	164	35	3	663	56	12	718	43	13	2.599	47
	Não	249	55	4	928	52	17	301	64	5	510	43	9	924	55	17	2.912	52
	Sem infor.	4	1	0	9	1	0	2	0	0	18	2	0	26	2	0	59	1
	Sub 2017	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2018	Sim	232	52	4	1.123	63	20	216	46	4	757	64	14	776	47	14	3.104	56
	Não	217	48	4	668	37	12	251	54	5	422	35	8	877	53	16	2.435	44
	Sem infor.	1	0	0	3	0	0	0	0	0	12	1	0	15	1	0	31	1
	Sub 2018	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2019	Sim	252	56	5	1.271	71	23	242	52	4	799	67	14	847	51	15	3.411	61

	Não	190	42	3	517	29	9	222	48	4	369	31	7	780	47	14	2.078	37
	Sem infor.	8	2	0	6	0	0	3	1	0	23	2	0	41	2	1	81	1
	Sub 2019	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
	Sim	260	58	5	1.336	74	24	264	57	5	825	69	15	930	56	17	3.615	65
2020	Não	170	38	3	431	24	8	185	40	3	314	26	6	665	40	12	1.765	32
	Sem infor.	20	4	0	27	2	0	18	4	0	52	4	1	73	4	1	190	3
	Sub 2020	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
	Sim	304	68	5	1.428	80	26	298	64	5	876	74	16	1.017	61	18	3.923	70
2021	Não	145	32	3	364	20	7	166	36	3	288	24	5	619	37	11	1.582	28
	Sem infor.	1	0	0	2	0	0	3	1	0	27	2	0	32	2	1	65	1
	Sub 2021	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
	Sim	332	74	6	1.479	82	27	321	69	6	920	77	17	1.122	67	20	4.174	74,9
2022	Não	118	26	2	313	17	6	144	31	3	252	21	5	538	32	10	1.365	24,5
	Sem infor.	0	0	0	2	0	0	2	0	0	19	2	0	8	0	0	31	0,6
	Sub 2022	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

A Região Nordeste detém, no ano de 2022, 82% (1.479) de municípios com lei do Suas, seguida da Região Sul, com 77% (920); da Região Norte, com 74% (332); da Centro-Oeste com 69% (321) e da Região Sudeste, com 67% (1.122). Mesmo depois de 10 anos do Suas, ainda há ¼ dos municípios brasileiros sem orientação específica para a Política de Assistência Social e 32% (538) dos municípios da Região Sudeste não possuem regulação do Suas.

A oscilação no porte dos municípios aponta que, em 2014, 69% não contavam com Lei do Suas, ou seja, 3.850 encontravam-se nos Pequenos Portes I e II. Esse número, em 2022, caiu para 20,8% (1.159), que com o somatório de 1,7% (93) dos municípios em Porte Médio; 2% (109) grandes e 0,1% (4) metrópoles, resulta nos 25% dos municípios sem regulamentação própria do sistema (Tabela 61).

Tabela 61 – Criação de leis municipais do Suas, entre 2014 e 2022, por porte populacional

Ano	Situação	P I	%	T	P II	%	T	M	%	T	Gr	%	T	Met	%	T	TOTAL	%
2014	Sim	812	21,0	14,6	201	19,1	3,6	66	19,5	1,2	49	16,2	0,9	3	18,8	0,1	1.131	20,3
	Não	3.002	77,8	53,9	848	80,6	15,2	272	80,5	4,9	254	83,8	4,6	13	81,3	0,2	4.389	78,8
	Sem infor.	47	1,2	0,8	3	0,3	0,1	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	50	0,9
	Sub 2014	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2015	Sim	1.041	27,0	18,7	260	24,7	4,7	85	25,1	1,5	73	24,1	1,3	3	18,8	0,1	1.462	26,2
	Não	2.761	71,5	49,6	785	74,6	14,1	250	74,0	4,5	230	75,9	4,1	12	75,0	0,2	4.038	72,5
	Sem infor.	59	1,5	1,1	7	0,7	0,1	3	0,9	0,1	0	0,0	0,0	1	6,3	0,0	70	1,3
	Sub 2015	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2016	Sim	1.560	40,4	28,0	372	35,4	6,7	125	37,0	2,2	103	34,0	1,8	4	25,0	0,1	2.164	38,9
	Não	2.224	57,6	39,9	668	63,5	12,0	213	63,0	3,8	200	66,0	3,6	12	75,0	0,2	3.317	59,6

	Sem infor.	77	2,0	1,4	12	1,1	0,2	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	89	1,6
	Sub 2016	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2017	Sim	1.892	49,0	34,0	447	42,5	8,0	136	40,2	2,4	119	39,3	2,1	5	31,3	0,1	2.599	46,7
	Não	1.918	49,7	34,4	600	57,0	10,8	200	59,2	3,6	183	60,4	3,3	11	68,8	0,2	2.912	52,3
	Sem infor.	51	1,3	0,9	5	0,5	0,1	2	0,6	0,0	1	0,3	0,0	0	0,0	0,0	59	1,1
	Sub 2017	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2018	Sim	2.230	57,8	40,0	576	54,8	10,3	159	47,0	2,9	133	43,9	2,4	6	37,5	0,1	3.104	55,7
	Não	1.601	41,5	28,7	475	45,2	8,5	179	53,0	3,2	170	56,1	3,1	10	62,5	0,2	2.435	43,7
	Sem infor.	30	0,8	0,5	1	0,1	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	31	0,6
	Sub 2018	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2019	Sim	2.427	62,9	43,6	641	60,9	11,5	181	53,6	3,2	154	50,8	2,8	8	50,0	0,1	3.411	61,2
	Não	1.362	35,3	24,5	405	38,5	7,3	156	46,2	2,8	147	48,5	2,6	8	50,0	0,1	2.078	37,3
	Sem infor.	72	1,9	1,3	6	0,6	0,1	1	0,3	0,0	2	0,7	0,0	0	0,0	0,0	81	1,5
	Sub 2019	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2020	Sim	2.566	66,5	46,1	669	63,6	12,0	204	60,4	3,7	168	55,4	3,0	8	50,0	0,1	3.615	64,9
	Não	1.130	29,3	20,3	365	34,7	6,6	130	38,5	2,3	133	43,9	2,4	7	43,8	0,1	1.765	31,7
	Sem infor.	165	4,3	3,0	18	1,7	0,3	4	1,2	0,1	2	0,7	0,0	1	6,3	0,0	190	3,4
	Sub 2020	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2021	Sim	2.799	72,5	50,3	713	67,8	12,8	223	66,0	4,0	180	59,4	3,2	8	50,0	0,1	3.923	70,4
	Não	1.006	26,1	18,1	333	31,7	6,0	114	33,7	2,0	121	39,9	2,2	8	50,0	0,1	1.582	28,4
	Sem infor.	56	1,5	1,0	6	0,6	0,1	1	0,3	0,0	2	0,7	0,0	0	0,0	0,0	65	1,2
	Sub 2021	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100
2022	Sim	2.961	76,7	53,2	763	72,5	13,7	244	72,2	4,4	194	64,0	3,5	12	75,0	0,2	4.174	74,9
	Não	872	22,6	15,7	287	27,3	5,2	93	27,5	1,7	109	36,0	2,0	4	25,0	0,1	1.365	24,5
	Sem infor.	28	0,7	0,5	2	0,2	0,0	1	0,3	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	31	0,6
	Sub 2022	3.861	100	69,3	1.052	100	18,9	338	100	6,1	303	100	5,4	16	100	0,3	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

A diferença entre a desestruturação do Suas nos municípios, quando se trata das regiões do país e da organização por porte, caiu de 78,8% para 24,5%, no total dos municípios brasileiros. No caso regional, desse percentual de 24,5% (1.365), no ano de 2022, a maior ausência de legislação municipal do Suas é encontrada na Região Sudeste, com 10% (538); seguida da Região Nordeste, com 6% (313); a Região Sul com 5% (252); a Centro-Oeste, com 3% (144); e a Região Norte, com 2% (118). No porte populacional, no mesmo período, 15,7% (872) do total engloba municípios de Pequeno Porte I; 5,2% (287), Pequeno Porte II, portanto, somam, juntos, 20,8% (1.159). Os municípios de Porte Médio aparecem em 1,7% (93); Grande, em 2% (109); e as Metrópoles, em 0,1% (4). O Pacto de Aprimoramento do Suas, da realidade, não contempla, por totalidade, nem as questões regionais, ou por porte. Os municípios de Médio, Grande Portes e as Metrópoles, por se tratar de estruturas mais robustas, poderiam estar fora dessa listagem, por exemplo.

Mais uma vez, registramos que os índices aferidos no presente estudo estão baseados nas informações disponibilizadas nos Censos Suas – apontamento da data de última atualização da Lei do Suas municipal. Nesse contexto, em alguns casos, a legislação foi aprovada no final do ano de 2022, após o preenchimento do instrumental de levantamento, ou até mesmo no ano de 2023. De qualquer forma, mesmo se tratando de uma informação equivocada, ou, até mesmo, não fornecida, caberia, ao longo do período, a verificação com os entes da federação, para a posterior divulgação dos dados, como forma de avaliação e monitoramento da realidade. Na tabela 62 (Anexo A), elencamos os municípios brasileiros, que, de acordo com o Censo Suas do ano de 2022, ainda não possuem legislação municipal.

Na cobertura populacional, há diferença entre 2014 e 2022; cai, gradativamente, de 82,6% (168 milhões) de pessoas atingidas negativamente pela falta de legislação do Suas nos municípios, para 27,4% (56 milhões) de pessoas.

Tabela 63 – Criação de leis municipais do Suas, entre 2014 e 2022, por porte populacional e população representada

Ano	Situação	P I – POP	%T	P II - POP	%T	M - POP	%T	G - POP	%T	Mt - POP	%T	TOTAL	%
2014	Sim	6.385.419	3,1	6.031.960	3,0	4.539.188	2,2	11.340.393	5,6	6.578.934	3,2	34.875.894	17,2
	Não	25.353.364	12,5	25.811.560	12,7	18.938.060	9,3	62.834.543	30,9	34.890.065	17,2	167.827.592	82,6
	Sem infor.	280.819	0,1	96.451	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	377.270	0,2
	Subtotal 2014	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2015	Sim	8.154.909	4,0	7.790.246	3,8	5.712.875	2,8	16.656.860	8,2	6.077.113	3,0	44.392.003	21,9
	Não	23.482.122	11,6	23.952.092	11,8	17.551.579	8,6	57.518.076	28,3	32.574.505	16,0	155.078.374	76,4
	Sem infor.	382.571	0,2	197.633	0,1	212.794	0,1	0	0,0	2.817.381	1,4	3.610.379	1,8
	Subtotal 2015	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2016	Sim	12.432.188	6,1	11.400.893	5,6	8.557.442	4,2	23.049.390	11,3	8.894.494	4,4	64.334.407	31,7
	Não	19.120.399	9,4	20.187.737	9,9	14.919.806	7,3	51.125.546	25,2	32.574.505	16,0	137.927.993	67,9
	Sem infor.	467.015	0,2	351.341	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	818.356	0,4
	Subtotal 2016	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2017	Sim	15.384.454	7,6	13.648.689	6,7	9.463.016	4,7	28.253.348	13,9	10.958.183	5,4	77.707.690	38,3
	Não	16.339.892	8,0	18.133.739	8,9	13.884.403	6,8	45.811.051	22,6	30.510.816	15,0	124.679.901	61,4
	Sem infor.	295.256	0,1	157.543	0,1	129.829	0,1	110.537	0,1	0	0,0	693.165	0,3
	Subtotal 2017	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2018	Sim	18.315.450	9,0	17.471.034	8,6	11.089.416	5,5	31.494.005	15,5	11.995.958	5,9	90.365.863	44,5
	Não	13.515.822	6,7	14.430.213	7,1	12.387.832	6,1	42.680.931	21,0	29.473.041	14,5	112.487.839	55,4
	Sem infor.	188.330	0,1	38.724	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	227.054	0,1
	Subtotal 2018	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2019	Sim	20.018.179	9,9	19.450.487	9,6	12.685.162	6,2	38.390.391	18,9	15.717.039	7,7	106.261.258	52,3
	Não	11.543.892	5,7	12.311.332	6,1	10.732.139	5,3	35.255.500	17,4	25.751.960	12,7	95.594.823	47,1

	Sem infor.	457.531	0,2	178.152	0,1	59.947	0,0	529.045	0,3	0	0,0	1.224.675	0,6
	Subtotal 2019	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2020	Sim	21.284.186	10,5	20.220.996	10,0	14.192.779	7,0	41.271.469	20,3	14.038.705	6,9	111.008.135	54,7
	Não	9.614.761	4,7	11.227.293	5,5	9.056.861	4,5	32.560.381	16,0	24.612.913	12,1	87.072.209	42,9
	Sem infor.	1.120.655	0,6	491.682	0,2	227.608	0,1	343.086	0,2	2.817.381	1,4	5.000.412	2,5
	Subtotal 2020	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2021	Sim	23.009.674	11,3	21.692.544	10,7	15.495.579	7,6	44.531.409	21,9	14.038.705	6,9	118.767.911	58,5
	Não	8.606.404	4,2	10.055.504	5,0	7.926.383	3,9	29.405.067	14,5	27.430.294	13,5	83.423.652	41,1
	Sem infor.	403.524	0,2	191.923	0,1	55.286	0,0	238.460	0,1	0	0,0	889.193	0,4
	Subtotal 2021	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100
2022	Sim	24.352.962	12,0	23.187.853	11,4	16.876.385	8,3	46.960.425	23,1	35.811.079	17,6	147.188.704	72,5
	Não	7.534.186	3,7	8.706.877	4,3	6.547.893	3,2	27.214.511	13,4	5.657.920	2,8	55.661.387	27,4
	Sem infor.	132.454	0,1	45.241	0,0	52.970	0,0	0	0,0	0	0,0	230.665	0,1
	Subtotal 2022	32.019.602	16	31.939.971	16	23.477.248	12	74.174.936	37	41.468.999	20	203.080.756	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Os municípios de Porte Grande detêm, disparados, 13,4% desse montante (27 milhões), seguidos dos municípios de Portes Pequenos I e II (16 milhões); Médio Porte, com 3,2% (6,6 milhões); e Metrópoles, 2,8% (5,7 milhões) de pessoas, que convivem com a realidade municipal sem lei do Suas local.

Quando o enfoque é a população, de forma geral, existe certa equivalência da quantidade de pessoas entre os portes populacionais, excetuando os municípios de Grande Porte. Esses percentuais municipais, apresentados até aqui, contribuem para a reflexão de que é necessário revisar a forma pela qual os portes populacionais foram definidos, de forma que possamos atuar mais próximos da realidade operacional do sistema em cada um dos municípios brasileiros, dentro de seus estados e regiões.

A aproximação dos dados comparativos com a população brasileira, nos afasta das armadilhas de tratamento com as “médias” e com os índices próximos da ponta de cima da tabela, e, em certa medida, nos aproxima dos cidadãos/ãs usuários/as, dentro de um contexto da matricial idade familiar, ou seja, falar dos números próximos aos 70% ou 80%, significa que os dados são bons? Enquanto pesquisa e construção do conhecimento, compreendemos a sua grandeza, porém, não nos iludamos com a ponta de cima da tabela, ou com médias que superam as expectativas desse ou daquele outro, pois, é como se diz no ditado popular: se uma família come dois frangos e a outra família nenhum, a “média” é que cada uma delas comeu um frango; logo, magicamente, a fome desapareceu.

Ponderando que, ao verificar que 75% dos municípios brasileiros possuem um Suas local com legislação própria (4.174), o que representa 72,5% da população brasileira, faremos breve reflexão sobre a qualidade dessas legislações, somente dentre os anos de 2017 a 2019, quando essas informações foram questionadas no Censo. Como já mencionado, o próprio MDS), em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social, já havia apresentado, em 2015, orientações técnicas, inclusive com a apresentação de um modelo de minuta de legislação municipal, a fim de orientar os municípios sobre esse processo de regulamentação da Política Municipal de Assistência Social, no manual *Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social* (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015)

No ano de 2017, em relação ao conteúdo das legislações apresentadas, foram questionados os seguintes itens: a) Conceituação da assistência social; b) Funções da assistência social (Vigilância Socioassistencial, Proteção Social, Defesa de Direitos); c) Princípios pelos quais a Assistência Social é regida; d) Diretrizes para organização da Assistência Social; e) Organização da assistência social por níveis de Proteção Social; f) Conceituação e Objetivos do Suas; g) Público destinatário do Suas; h) Previsão do financiamento dos serviços; i) Previsão do financiamento dos programas e projetos; j) Previsão do financiamento dos benefícios socioassistenciais; k) Especificação do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social; l) Previsão de prazo para regulamentação do funcionamento do Fundo de Assistência Social; m) Especificação e conceituação dos equipamentos públicos estatais Cras e Creas; n) Especificação e conceituação dos serviços socioassistenciais; o) Especificação e conceituação dos benefícios eventuais; p) Criação do Conselho Municipal de Assistência Social; q) Criação do Fundo Municipal de Assistência Social; r) Instituição do Plano Municipal de Assistência Social. Nos anos de 2018 e 2019, acrescidos: s) Organização das Conferências Municipais de Assistência Social; t) Instâncias de pactuação; u) Relação com as Organizações da Sociedade Civil; e v) Organização dos Recursos Humanos (cargos e salários, gratificações, educação permanente, entre outros).

Para a avaliação qualitativa do conteúdo das legislações apresentadas, no ano de 2017, do total de municípios, apenas 42% (2.318) apresentaram os itens contidos nas leis municipais. A Região Sul, com 50% (591), de seus municípios; seguida das Regiões Nordeste, com 45% (804); Sudeste, com 38% (626); Norte, com 36% (163), de seus municípios; e a Região Centro-Oeste, com 29% (134). Segundo dados do Censo, no ano seguinte, esses valores sofreram ligeira alta, para 2.849 municípios, representando 51%. A Região Nordeste, 59% (1.065) de seus municípios; Região Sul, 58% (693); Região Norte, 44% (197); Região Sudeste, 42% (703); e a Região Centro-Oeste 41%, com 191 do total dos municípios que a compõem.

Já no ano de 2019, conforme se verifica na tabela 64, esses valores sofreram as seguintes alterações, no total de 57% (3.173) dos municípios. A Região Nordeste, com 68% (1.222) de seus municípios; a Região Sul, com 63% (747); a Região Norte, com 51% (228); a região Sudeste, com 46% (765); e a região Centro-Oeste, com 46% ou 216 do total de municípios que a compõem.

Tabela 64 – Conteúdo das leis municipais (por tópicos), no ano de 2019, por região

Conteúdo	N	%	NE	%	CO	%	S	%	SE	%	Total	%
Conceituação da assistência social	223	50	1.222	68	216	46	747	63	765	46	3.173	57
Funções da assistência social (Vigilância Socioassistencial, Proteção Social, Defesa de Direitos)	208	46	1.185	66	209	45	674	57	722	43	2.998	54
Princípios pelos quais a Assistência Social é regida	228	51	1.215	68	216	46	715	60	735	44	3.109	56
Diretrizes para organização da Assistência Social	222	49	1.215	68	213	46	718	60	746	45	3.114	56
Organização da assistência social por níveis de Proteção Social	213	47	1.186	66	205	44	656	55	703	42	2.963	53
Conceituação e Objetivos do Suas	212	47	1.172	65	199	43	676	57	694	42	2.953	53
Público destinatário do Suas	222	49	1.180	66	208	45	694	58	698	42	3.002	54
Previsão do financiamento dos serviços	198	44	1.054	59	189	40	616	52	634	38	2.691	48
Previsão do financiamento dos programas e projetos	193	43	1.039	58	187	40	590	50	603	36	2.612	47
Previsão do financiamento dos benefícios socioassistenciais	193	43	1.034	58	189	40	594	50	601	36	2.611	47
Especificação do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social	185	41	1.092	61	182	39	628	53	643	39	2.730	49
Previsão de prazo para regulamentação do funcionamento do Fundo de Assistência Social	131	29	833	46	123	26	386	32	403	24	1.876	34
Especificação e conceituação dos equipamentos públicos estatais Cras e Creas	184	41	1.088	61	182	39	560	47	604	36	2.618	47
Especificação e conceituação dos serviços socioassistenciais	198	44	1.090	61	188	40	576	48	598	36	2.650	48
Especificação e conceituação dos benefícios eventuais	192	43	1.083	60	193	41	593	50	622	37	2.683	48
Criação do Conselho Municipal de Assistência Social	218	48	1.139	63	204	44	673	57	698	42	2.932	53
Criação do Fundo Municipal de Assistência Social	208	46	1.086	61	193	41	653	55	656	39	2.796	50
Instituição do Plano Municipal de Assistência Social	202	45	1.119	62	195	42	613	51	586	35	2.715	49
Organização das Conferências Municipais de Assistência Social	202	45	1.119	62	195	42	613	51	586	35	2.715	49
Instâncias de pactuação	202	45	1.119	62	195	42	613	51	586	35	2.715	49
Relação com as Organizações da Sociedade Civil	202	45	1.119	62	195	42	613	51	586	35	2.715	49
Organização dos Recursos Humanos (cargos e salários, gratificações, educação permanente, entre outros)	202	45	1.119	62	195	42	613	51	586	35	2.715	49
Outros	4	1	17	1	3	1	12	1	12	1	48	1

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Nesse mesmo período, o total de municípios que relatou ter lei própria do Suas foi de 3.411, separados em Norte, com 252 municípios; Nordeste, com 1.271; o Centro-Oeste, contando 242; a Região Sul, com 799; e a Região Sudeste, com 847. O percentual de respostas em relação ao conteúdo das leis foi de: Norte, 90%; Nordeste, 96%; Centro-Oeste, 89%; Sul, 93%; e Sudeste, 90%. Nem mesmo os municípios que afirmam ter lei própria, não atingiram a totalidade em relação à estrutura qualitativa da norma proposta.

A Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social

A atuação da rede socioassistencial é de fundamental importância para a efetivação dos direitos sociais. Nesse lugar, é onde as ofertas de serviços, programas e benefícios se encontram com as realidades de vida dos/as cidadãos/ãs usuários/as, suas territorialidades, e as proteções e desproteções sociais existentes.

Ao caminhar para a efetivação dos direitos, busca-se, no processo de transformação social e da realidade de vida das famílias, a aproximação com as “utopias ativas”, e a abertura do campo de possibilidades, onde há esperança. Porém, essas relações institucionais, permeadas por mecanismos de controle, podem apresentar atravessamentos de função, no nível organizacional. Um Cras é um estabelecimento de proteção social básica, dentro da institucionalidade do Suas.

Ocorre que um Cras não só protege, prevenindo ocorrências de situações de riscos sociais e vulnerabilidades, nos territórios onde se encontram, mas também reproduz e forma força de trabalho (alienado), ou seja, um Cras pode ser uma fábrica. A depender da metodologia utilizada para o acolhimento de cidadãos/ãs usuários/as, cuja base da formação é a reprodução de poder de uns sobre os outros, transmitindo um sistema de obediência e juízo, esse Cras também pode ser um presídio.

Mas se, além disso, o convívio no Cras é eivado de agressividade, conceitos e preconceitos inerentes aos padrões da sociedade, que busca informações dos/as cidadãos/ãs usuários/as, em redes sociais, para justificar ou não a concessão de um benefício, por exemplo, essa unidade estatal é uma delegacia de polícia. Logo, um Cras, ao nível do instituído, organizado; ao nível da função, reprodução, está atravessado pelas outras organizações.

Agora, um Cras também atua na organização popular, contribuindo para a formação de coletivos (associações, grupos, etc.), numa perspectiva de emancipação política; o Cras, ao desenvolver a gestão da rede socioassistencial, orienta o desenvolvimento local e a noção de pertencimento das

peças no território; ao assumir, como fatores identitários, dois grandes eixos da organização do Suas - a matricialidade familiar e a territorialização, o Cras avança no protagonismo da revelação de desproteções sociais, fomentando e potencializando a concretização de políticas públicas; um Cras, ao se tornar um “centro de referência”, pode organizar as demandas produtivas de determinada comunidade; desenvolver aprendizado contra a exploração, dominação e mistificação da precarização das condições de trabalho, onde a porta de saída é a aquisição de um CNPJ de si mesmo. Diante do exposto, baseado nos ensinamentos de Barembli (2002, p. 33), pode-se concluir que um Cras tem um lado instituinte, um lado organizante. Nesse sentido, a “referência” pode ser pela organização e formação político-pedagógica da população no território, um lugar do exercício da construção coletiva do conhecimento, da prática solidária, de vivência da cidadania. Essa interpenetração, o autor chama de transversalidade, assim como poderíamos tratar um Creas ou uma OSC.

Nesse cenário, entre necessidades e preferências, direitos e méritos, e igualdade e desigualdade, a aposta na defesa intransigente da democracia segue como único caminho possível para uma transversalidade dentro de um estado neoliberal, fiscal, posto as possibilidades, no campo de sua formação sociopolítica, assentada na isonomia; e da isegoria, no dissenso das possibilidades democráticas e busca permanente de atuação nos conflitos, na conciliação entre princípios de igualdade e liberdade, com profunda desigualdade social, ou do princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais, introduzindo, para isso, a ideia dos direitos (econômicos, sociais, políticos e culturais); do respeito pela autonomia social dos sujeitos da possibilidade de participação popular e a distinção entre poder e governante, garantido pelas leis, mas também pelas instituições.

A Política de Assistência Social estrutura-se, portanto, na precedência da administração pública e no alcance, dentro dessa lógica, dos direitos socioassistenciais¹⁶⁰ aos/às cidadãos/às usuários/as, por

¹⁶⁰ Para corroborar com essa estruturação – que trava um diálogo, entre a responsabilidade social pública, o protagonismo dos cidadãos/às usuários/as e o controle social, relembremos que a V Conferência Nacional de Assistência Social (2005), aprovou o Decálogo dos Direitos Socioassistenciais. Se trata de um documento que necessita de revisão para que juntamente com as diretrizes do Suas, direcionem objetiva e concretamente as decisões políticas da gestão do Suas e sejam o alicerce para a efetivação do controle social do sistema. Esse documento compõem a centralidade nos Planos Decenais, para a efetivação da gestão da política de Assistência Social, por meio de um sistema único, enquanto estratégias e metas para sua implementação:

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva: Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.

meio da oferta de serviços tipificados. Segundo dados do Censo Suas, verificamos uma grande oferta de serviços não tipificados, ao longo do tempo.

Centros de Referência de Assistência Social: entre a Proteção Social Básica e Especializada – CRAS e CREAS

No chão dos territórios é que a política acontece. Segundo a PNAS/2004, o Suas parte de uma condição fundamental que trata da referência e contrarreferência entre PSB e PSE, como direção ao desenvolvimento humano e sua emancipação cidadã, e tem por princípios a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção pró-ativa; a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas, sendo de consenso o “estabelecimento de fluxos, referências e retaguardas entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009, p. 47)

-
3. Direito de equidade social e de manifestação pública: Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.
 4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.
 5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.
 6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.
 7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersetorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.
 8. Direito à renda: Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.
 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural.
 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais: Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade. (Conselho Nacional de Assistência Social, 2009)

O Cras foi concebido como “a porta de entrada para o atendimento social nos diversos territórios” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Consórcio Ibam – UniCarioca 2008, p. 253). A proteção e recuperação das situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, com o objetivo de restaurar a autonomia, capacidade de convívio e o protagonismo, mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas por meio de acesso às ações socioeducativas, ocorre por meio de ações de cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada e que seja unificada (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005).

Segundo a diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social da SNAS, Simone Albuquerque, o Cras é a porta de entrada do Suas nas regiões onde atua. “O Cras torna realidade a universalização dos serviços socioassistenciais, porque passamos a cofinanciar não mais por número de pessoas atendidas como era antes. Agora financiamos cinco mil famílias no território, independentemente do número de pessoas que serão atendidas. Com isso, criamos a ideia concreta da universalização (Tapajós *et al.* 2007, p.19).

Entre os anos de 2007 e 2009, o levantamento das informações dos municípios brasileiros ocupou-se de aferir o processo de territorialização de Suas, no Brasil, com a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (Cras.) Quanto aos Creas, essa verificação se inicia em 2008, portanto, as informações relativas à gestão do sistema, existência de conselhos, planos municipais de assistência social, FMAS etc., só vieram a ser revelados no ano de 2010, portanto, 17 anos após a edição da Loas, e 6 anos após a promulgação da PNAS/2004.

A implantação e a organização dos Cras como porta de entrada do Suas e lócus da oferta de serviços socioassistenciais, da garantia de direitos e da materialização da proteção social, é de suma importância para o pleno funcionamento do Suas – um sistema estrutural e não linear.

Sistemas não lineares são aqueles em que as saídas não são proporcionais às entradas. Não linearidade refere-se ainda à interação entre elementos que geram comportamentos emergentes. Além disso, o resultado do sistema pode não ser totalmente dedutível de forma analítica ex-ante (Ipea, 2015, p. 25).

Já foi demonstrado neste estudo que a Política de Assistência Social, no Brasil, se fundamenta em diretrizes estruturantes, não só em legislação federal, como na articulação operacional do Pacto Federativo.

Estudar, compreender e analisar a situação dos territórios brasileiros, dentro de suas realidades complexas e diversificadas, revela a forma pela qual o Estado, por meio de um de seus entes federados atua no “chão”, organizando a distribuição e a oferta de serviços socioassistenciais (ou não), materializadores da garantia dos direitos (ou não), para uma composição heterogênea da população,

composta por quilombolas, extrativistas, indígenas, pescadores e ribeirinhos, população em situação de rua, assentados, agricultores familiares, ciganos, impactados por hidroelétricas, mineradoras, desmatamentos autorizados e construções de portos, ferrovias e rodovias implicadas na expansão das fronteiras agrícolas e mineradoras, populações em situação de pobreza ou extrema pobreza¹⁶¹, que residem em diversos biomas brasileiros, afetados pela crise do clima, e em condições absolutamente diversas.

Esses serviços são ofertados nos Cras e Creas¹⁶², além da Rede Socioassistencial, onde houver. Conforme dados do Censo Suas, a expansão dos Cras, no território brasileiro, inicia-se da passagem de 2004 para 2005¹⁶³, após a aprovação da PNAS/2004. No ano de 2003, foram registrados 7% (402) dos municípios com Cras – o que representa 7% das localidades brasileiras; em 2004, esse número saltou para 12% (650) e, em 2005, dobrou para 24% (1.355), que novamente dobrou, em 2006, com

¹⁶¹ No Brasil, o Programa Bolsa Família, conforme Decreto n. 11.566, de 16/6/2023, em seu artigo 4º, determina que a linha da pobreza, para efeitos de atendimento do programa, seja caracterizada pela renda familiar *per capita* de até R\$ 218,00 (Decreto PBF, [s. d.]), o que representa 1/6 do valor do salário mínimo.

¹⁶² “O Centro de Referência de Assistência Social (Cras) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005, p. 9). O Cras é uma unidade de proteção social básica do Suas, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Esta unidade pública do Suas é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no seu território de abrangência. Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente no Cras, desde que disponha de espaço físico e equipe compatível. Quando desenvolvidos no território do Cras, por outra unidade pública ou entidade de assistência social privada sem fins lucrativos, devem ser obrigatoriamente a ele referenciados. Ao afirmar-se como unidade de acesso aos direitos socioassistenciais, o Cras efetiva a referência e a contrarreferência do usuário na rede socioassistencial do Suas: O Cras é, assim, uma unidade da rede socioassistencial de proteção social básica que se diferencia das demais, pois além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias do Paif e de gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica. Esta última função demanda do Cras um adequado conhecimento do território, a organização e articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciadas e o gerenciamento do acolhimento, inserção, do encaminhamento e acompanhamento dos usuários no Suas. O trabalho social com famílias do Paif é desenvolvido pela equipe de referência do Cras e a gestão territorial pelo coordenador do Cras, auxiliado pela equipe técnica, sendo, portanto, funções exclusivas do poder público e não de entidades privadas de assistência social. O Cras assume como fatores identitários dois grandes eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (Suas): a matricialidade sociofamiliar e a territorialização.

¹⁶³ Atualmente, os dados do Censo Suas disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social concentram-se entre 2007 e 2022. As informações dos Cras, do período de 2003-2006, foram utilizadas a partir de duas publicações: “Cras, um Lugar de (Re)fazer Histórias” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007, p. 32) e a “A Menina Loas Teve um Filho: 18 anos do Sistema Único de Assistência Social (Suas)” (Pincolini, 2023, p.26). Nesse estudo, verificamos que nos anos de 2020, 2021 e 2022, há pequena diferença entre os dados apresentados nesta última referência e nos dados disponibilizados. Optamos por manter as informações do Censo Suas.

2.630 municípios com centros de referência – aqui já havia a cobertura de 47% dos municípios brasileiros.

Entre 2007 e 2010, esse número salta de 56% para 84% (3.151 e 4.720 municípios), e, em 2011, alcança a marca de 94,5% (5.264) municípios, depois desse período, houve gradativo aumento, ano a ano, mesmo que em número menor. De 2003 a 2004, o crescimento foi de 62%. O período de maior registro de municípios com Cras, de um ano para o outro foi de 2004 a 2006, com registros significativos até o ano de 2011.

Criados em 2004¹⁶⁴, com a PNAS, os municípios com Cras instalados foram, gradativamente, alcançando o território nacional, levando praticamente 10 anos para a cobertura total. Seu maior crescimento concentra-se entre os anos de 2004 e 2011, quando da promulgação da Lei do Suas (Tabela 65).

Tabela 65 – Incidência longitudinal da implantação de Cras e na cobertura dos municípios, com % de aumento, de 2003 a 2022

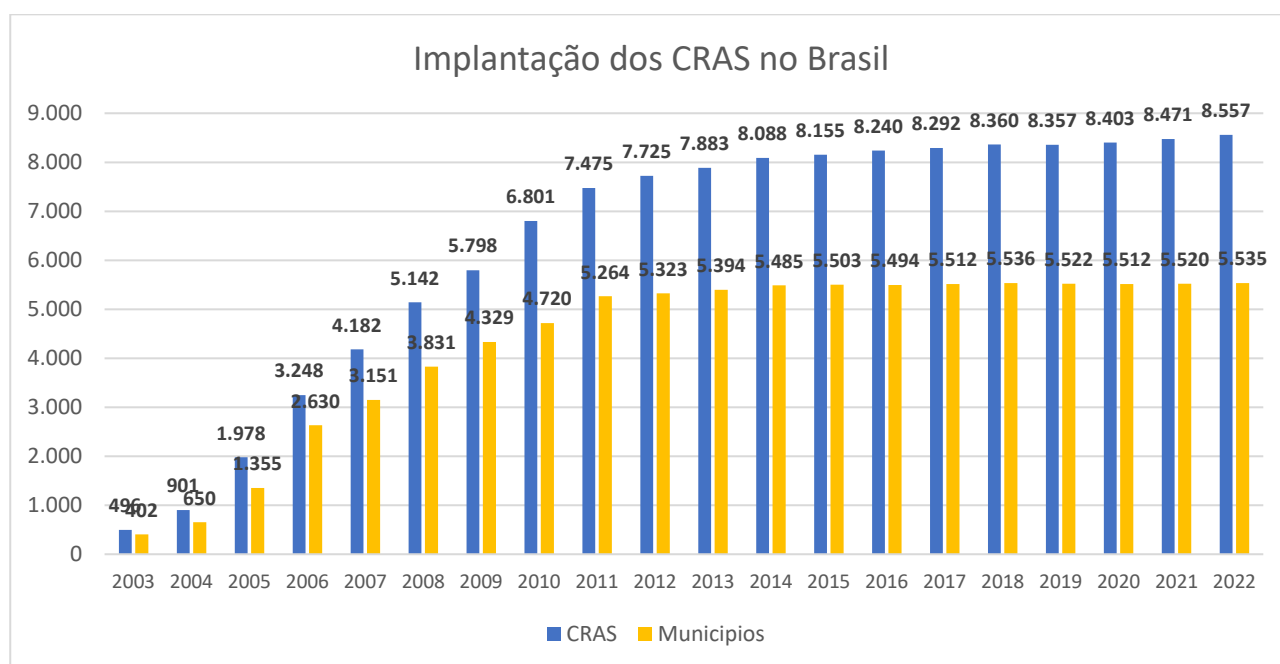
Ano	Cras	% ↑	%	Municípios	%	% ↑
2003	496	0	0	402	0	0
2004	901	10,5	81,7	650	11,7	61,7
2005	1.978	23,1	119,5	1.355	24,3	108,5
2006	3.248	38,0	64,2	2.630	47,2	94,1
2007	4.182	48,9	28,8	3.151	56,6	19,8
2008	5.142	60,1	23,0	3.831	68,8	21,6
2009	5.798	67,8	12,8	4.329	77,7	13,0
2010	6.801	79,5	17,3	4.720	84,7	9,0
2011	7.475	87,4	9,9	5.264	94,5	11,5
2012	7.725	90,3	3,3	5.323	95,6	1,1
2013	7.883	92,1	2,0	5.394	96,8	1,3
2014	8.088	94,5	2,6	5.485	98,5	1,7
2015	8.155	95,3	0,8	5.503	98,8	0,3
2016	8.240	96,3	1,0	5.494	98,6	-0,2
2017	8.292	96,9	0,6	5.512	99,0	0,3

¹⁶⁴ A oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) contou com experiências anteriores ao surgimento dos Cras. A mais conhecida foi a do Rio de Janeiro, com início em 1999, coordenada pela Secretaria Estadual de Ação Social e executada pelas secretarias municipais. Objetivava operar o princípio da matricialidade familiar previsto na Loas, tendo eixo no acompanhamento familiar, na intersetorialidade e na mobilização da rede de serviços das diferentes políticas sociais e da sociedade civil nos territórios. Outras iniciativas estatais, com foco na ação de acompanhamento familiar, vinham sendo desenvolvidas, como no caso do programa Núcleo de Apoio à Família (NAF), operado em Belo Horizonte/MG desde 2001. Os NAF passaram a ser denominados, posteriormente, de Cras (Jaccoud, 2020, p. 451).

Ano	Cras	% ↑	%	Municípios	%	% ↑
2018	8.360	97,7	0,8	5.536	99,4	0,4
2019	8.357	97,7	0,0	5.522	99,1	-0,3
2020	8.403	98,2	0,6	5.512	99,0	-0,2
2021	8.471	99,0	0,8	5.520	99,1	0,1
2022	8.557	100,0	1,0	5.535	99,4	0,3

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Gráfico 5 – Incidência longitudinal da implantação dos CRAS no Brasil (2003/2022)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Se a presença dos Cras, nos municípios brasileiros, ocorreu, majoritariamente, entre os anos de 2005 e 2011, as 8.557 unidades (quantidade total), foram sendo criadas em outro compasso (Tabela 66).

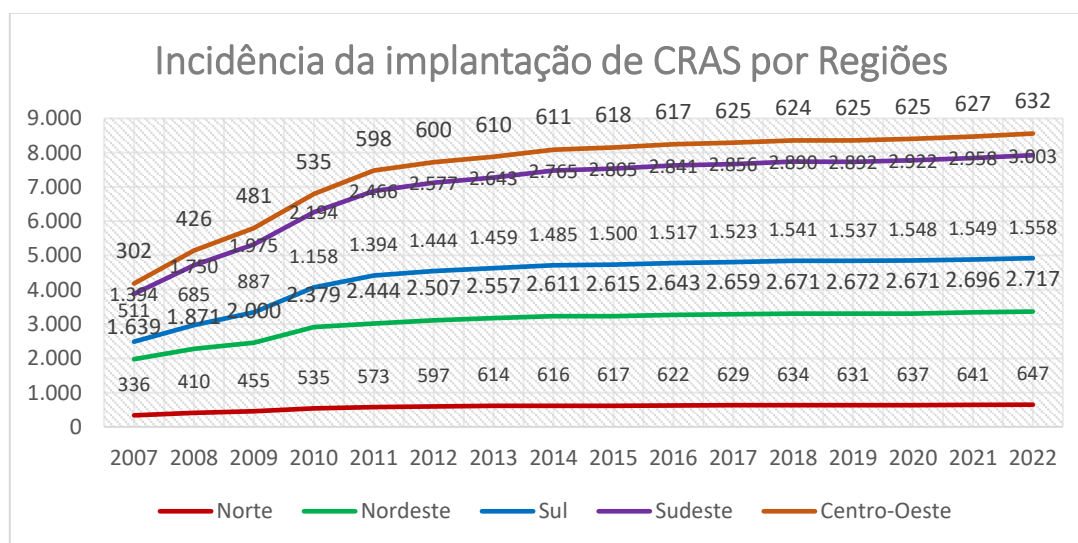
Tabela 66 – Incidência longitudinal da implantação dos Cras, de 2003 a 2022, por região do país

Ano	Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Centro-Oeste	
	Qtde. Cras	% ↑	Qtde. Cras	% ↑	Qtde. Cras	% ↑	Qtde. Cras	% ↑	Qtde. Cras	% ↑
2003										
2004										
2005										
2006										
2007	336	0	1.639	0	511	0	1.394	0	302	0
2008	410	22,0	1.871	14,2	685	34,1	1.750	25,5	426	41,1

2009	455	11,0	2.000	6,9	887	29,5	1.975	12,9	481	12,9
2010	535	17,6	2.379	19,0	1.158	30,6	2.194	11,1	535	11,2
2011	573	7,1	2.444	2,7	1.394	20,4	2.466	12,4	598	11,8
2012	597	4,2	2.507	2,6	1.444	3,6	2.577	4,5	600	0,3
2013	614	2,8	2.557	2,0	1.459	1,0	2.643	2,6	610	1,7
2014	616	0,3	2.611	2,1	1.485	1,8	2.765	4,6	611	0,2
2015	617	0,2	2.615	0,2	1.500	1,0	2.805	1,4	618	1,1
2016	622	0,8	2.643	1,1	1.517	1,1	2.841	1,3	617	-0,2
2017	629	1,1	2.659	0,6	1.523	0,4	2.856	0,5	625	1,3
2018	634	0,8	2.671	0,5	1.541	1,2	2.890	1,2	624	-0,2
2019	631	-0,5	2.672	0,0	1.537	-0,3	2.892	0,1	625	0,2
2020	637	1,0	2.671	0,0	1.548	0,7	2.922	1,0	625	0,0
2021	641	0,6	2.696	0,9	1.549	0,1	2.958	1,2	627	0,3
2022	647	0,9	2.717	0,8	1.558	0,6	3.003	1,5	632	0,8

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Gráfico 6 – Incidência longitudinal da implantação dos CRAS no Brasil, apresentados por Regiões (2007/2022)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

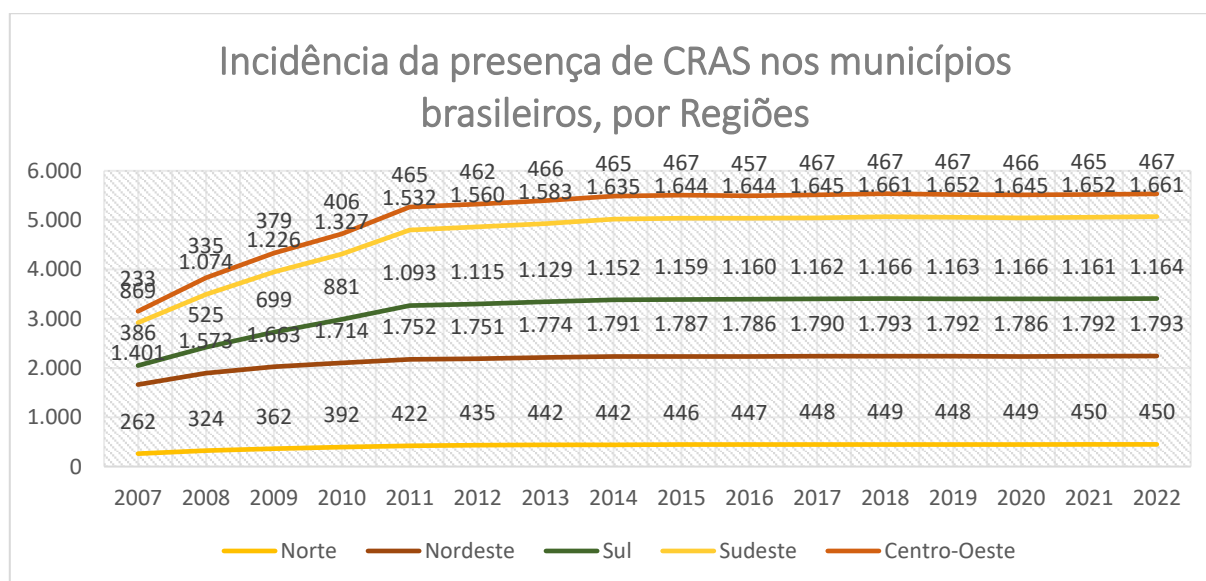
Tabela 67 – Incidência longitudinal de Cras, de 2003 a 2022, nos municípios brasileiros, por região do país

Ano	Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Centro-Oeste	
	Qtde. Mun.	% ↑	Qtde. Mun.	% ↑	Qtde. Mun.	% ↑	Qtde. Mun.	% ↑	Qtde. Mun.	% ↑
2003										
2004										
2005										
2006										
2007	262	0	1.401	0	386	0	869	0	233	0

2008	324	23,7	1.573	12,3	525	36,0	1.074	23,6	335	43,8
2009	362	11,7	1.663	5,7	699	33,1	1.226	14,2	379	13,1
2010	392	8,3	1.714	3,1	881	26,0	1.327	8,2	406	7,1
2011	422	7,7	1.752	2,2	1.093	24,1	1.532	15,4	465	14,5
2012	435	3,1	1.751	-0,1	1.115	2,0	1.560	1,8	462	-0,6
2013	442	1,6	1.774	1,3	1.129	1,3	1.583	1,5	466	0,9
2014	442	0,0	1.791	1,0	1.152	2,0	1.635	3,3	465	-0,2
2015	446	0,9	1.787	-0,2	1.159	0,6	1.644	0,6	467	0,4
2016	447	0,2	1.786	-0,1	1.160	0,1	1.644	0,0	457	-2,1
2017	448	0,2	1.790	0,2	1.162	0,2	1.645	0,1	467	2,2
2018	449	0,2	1.793	0,2	1.166	0,3	1.661	1,0	467	0,0
2019	448	-0,2	1.792	-0,1	1.163	-0,3	1.652	-0,5	467	0,0
2020	449	0,2	1.786	-0,3	1.166	0,3	1.645	-0,4	466	-0,2
2021	450	0,2	1.792	0,3	1.161	-0,4	1.652	0,4	465	-0,2
2022	450	0,0	1.793	0,1	1.164	0,3	1.661	0,5	467	0,4

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Gráfico 7 – Incidência longitudinal da presença de CRAS, por municípios atendidos e Regiões do país (2007/2022)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

O ano de 2022, ao registrar 5.535 municípios com Cras instalados, o maior número na série histórica, aparentemente revela a ausência de 35 municípios sem registro no Censo Suas em relação ao Cras. Desses 35, 5 municípios foram criados ao longo dos últimos 10 anos¹⁶⁵; 15 não responderam ao Censo

¹⁶⁵ Segundo dados do IBGE/2010, o número de municípios, por quantidade da população, é de 5.565 (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 2 dez. 2023).

2022; e 15 municípios nunca mencionaram a instalação de um Cras ao longo da aplicação do Censo Suas.

Apenas 15 municípios brasileiros, ao longo da aplicação do Censo Suas - em praticamente 20 anos, **nunca** declararam a existência de um Cras. A partir de 2017, verifica-se uma queda e certa instabilidade nos dados apresentados, que indicam 5.512, num primeiro momento, e chegando, a 5.535, em 2022. A soma do número apresentado em 2022, com 15 municípios que nunca registraram um Cras no Censo Suas, resulta em 20 municípios que não declararam ao Censo Suas, naquele ano, ou tiveram seus Cras fechados (Tabela 68).

Tabela 68 – Municípios que nunca registraram a existência de CRAS, entre ao anos de 2007 e 2022, com incidência de pessoas/famílias no CadÚnico e beneficiários do PBF3

UF	Nome do Município	IBGE pop10	IBGE pop22	Porte	CadÚnico (pessoas)	%	PBF (pessoas)	%	CadÚnico (famílias)	PBF (famílias)	%
SC	Águas Mornas	5.548	6.743	Pequeno I	872	13	378	6	335	132	39
	Ibicaré	3.373	3.269	Pequeno I	808	25	287	9	354	91	26
	Subtotal	8.921	10.012		1.680		665		689	223	
RS	Alto Feliz	2.917	3.072	Pequeno I	261	8	48	2	119	14	12
	Boa Vista do Sul	2.776	2.779	Pequeno I	103	4	49	2	46	19	41
	Coronel Pilar	1.725	1.607	Pequeno I	112	7	32	2	44	10	23
	Jari	3.575	3.349	Pequeno I	1.613	48	936	28	711	354	50
	Linha Nova	1.624	1.683	Pequeno I	460	27	51	3	202	18	9
	Monte Belo do Sul	2.670	2.557	Pequeno I	116	5	64	3	43	18	42
	Nova Boa Vista	1.960	2.042	Pequeno I	320	16	73	4	134	22	16
	Nova Pádua	2.450	2.343	Pequeno I	121	5	62	3	46	21	46
	Nova Roma do Sul	3.343	3.466	Pequeno I	114	3	57	2	39	17	44
	Pinto Bandeira	-	2.723	Pequeno I	220	8	105	4	67	29	43
	Riozinho	4.330	4.473	Pequeno I	1.154	26	522	12	523	208	40
	Santa Tereza	1.720	1.505	Pequeno I	100	7	40	3	40	13	33
	Toropi	2.952	2.554	Pequeno I	1.404	55	341	13	646	130	20
	Subtotal	32.042	34.153		6.098	18	2.380	7	2.660	873	
	TOTAL	40.963	44.165		7.778	18	3.045	7	3.349	1.096	

Nota: O município de Iomerê/SC, de Porte I, com 2.739 habitantes, declarou um Cras, no Censo de 2011; e o município de Bozano/RS, Porte Pequeno I, com 2.200 habitantes, declarou seu Cras de 2010 a 2012. Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no Visdata. Os dados do CadÚnico para pessoas e famílias inscritas e beneficiárias do PBF (pessoas e famílias) são relativos a novembro/2023. (Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 1º dez. 2023).

Embora numa fração diminuta, o que as pequenas cidades da Região Sul nos revelam?

Em primeiro lugar, que se trata de uma concentração geográfica; não há um espalhamento desses municípios por todo o Brasil. Existem 290 municípios brasileiros, com até 2.500 habitantes, com

preenchimento do Censo de alguma maneira. Borá/SP, na região Sudeste, que no Censo 2010 tinha 805 habitantes (dados do Censo 2022 dão conta de que a cidade cresceu - hoje são 907), registra preenchimento do Suas, a partir de 2018. Serra da Saudade/MG, no Censo de 2010, contava com 815 habitantes (dados do Censo 2022 indicam 833 habitantes), e registra preenchimento do Suas em 2011.

Os pequenos municípios necessitam de suporte administrativo para a realização das tarefas do Sistema, ou uma nova forma de relacionamento. No caso em que há escassez de profissionais, a robustez do Governo Federal, deveria, no mínimo, em relação às informações do passado, como data de lei de criação dos Conselhos, por exemplo, apresentar formulários já preenchidos para que os municípios apenas fizessem as suas atualizações, da mesma forma que a Receita Federal, tem operado com as declarações do IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física¹⁶⁶.

Além disso, há de se verificar a necessidade e o nível de proteção existentes nos municípios brasileiros, tendo como referência os tipos de porte e suas respectivas populações, bem como, a qualidade do cadastramento das pessoas no CadÚnico e os beneficiários do Programa Bolsa Família, corroborando com a tese de que “*o público da assistência social, para mim, a rigor, são todos aqueles que estão inscritos no CadÚnico*”, conforme depoimento de Maria Luiza Rizzotti.

Para atendimento desse público, em dezembro de 2022, o Brasil necessitaria da instalação de no mínimo 2.685 CRAS, sem considerar especificidades locais – geográficas, políticas, culturais etc. Com 8557 CRAS instalados em 5535 municípios brasileiros, o total de 2687 é 222% menor do que a projeção em dezembro/14 (832 CRAS). Com a utilização dos dados do Censo 2010, entre dez/14 à Dez/22, a instalação de CRAS nesse período cresceu 6%, saindo de 8088 unidades para 8557, sendo que três fatores contribuíram para essa nova projeção, o aumento da população com base nos dados do Censo de 2022, o aumento dos inscritos no CadÚnico, e a um não incremento de instalação de unidades para ampliação da cobertura entre os anos de 2021/2022. Para a cobertura universal esse número seria de 9404 UR.

¹⁶⁶ Atualmente os contribuintes declarantes do IRPF, contam com a possibilidade de utilização da “declaração pré-preenchida”, ou seja, a declaração, em função de informações passadas, já traz diversas informações automaticamente, sem a necessidade de digitar os dados, lógico, que passa a ser dever do contribuinte verificar a completude das informações ali disponibilizadas. Fonte: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/preenchimento/declaracao-pre-preenchida>. Acesso em 18/03/24

Tabela 69 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com *per capita* de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social.

Ref. Dez	Mun.	População (2010/2022)	Cobert. Habit.	UR	UF Tx. Cobert.								Projeções de instalação de CRAS			CRAS X População	
					UF Benef. PBF	% UF PBF x Cad	% UF PBF x Pop.	UF Cad R\$ 218	% UF 218 x Cad	% UF 218 x Pop.	UF CadÚnico	% UF Cad x Pop.	Qtde. CRAS / PBF	Qtde. CRAS / Cad 218	Qtde. CRAS / Cad	Média Hab.	Qtde. CRAS Pop
2014	5.485	190.755.799	23.585	8.088	14.003.441	48	24	19.420.635	67	34	29.164.446	51	0	158	835	57.630.151	6.270
2015	5.503	190.755.799	23.391	8.155	13.936.791	51	24	16.603.991	61	29	27.325.069	47	0	81	635	57.630.151	6.215
2016	5.494	190.755.799	23.150	8.240	13.569.576	51	24	15.569.480	59	27	26.456.063	46	0	46	554	57.630.151	6.128
2017	5.511	190.755.799	23.005	8.292	13.828.609	51	24	16.007.824	59	28	26.946.898	47	0	61	613	57.630.151	6.091
2018	5.536	190.755.799	22.818	8.360	14.142.764	53	25	17.313.332	64	30	26.913.731	47	0	104	600	57.630.151	6.043
2019	5.522	190.755.799	22.826	8.357	13.170.607	46	23	17.851.125	62	31	28.884.000	50	0	135	764	57.630.151	6.029
2020	5.512	190.755.799	22.701	8.403	14.274.021	49	25	16.688.590	58	29	28.875.190	50	0	92	731	57.630.151	5.973
2021	5.520	190.755.799	22.519	8.471	14.519.216	45	25	19.524.628	60	34	32.553.506	56	17	206	1.186	57.630.151	5.919
2022	5.533	203.080.756	23.733	8.557	21.601.182	52	30	25.310.742	61	35	41.293.865	57	305	479	2.687	72.788.801	9.404

Nota: UR = Unidades de Referência / UF = Unidades familiares / Cad. = CadÚnico / PBF = Programa Bolsa Família / Pop. = população

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS, IBGE e VISDATA.

No ano de 2022, a tabela acima ainda demonstra a necessidade de ampliação dos CRAS em 479 unidades para atendimento dos inscritos no CadÚnico, com renda per capita de R\$ 218,00 e 305 unidades para ampliação da cobertura para os beneficiários do PBF. Para essas projeções, o número de famílias cadastradas/beneficiárias, são divididas por 2500 famílias referenciadas para os municípios de Pequeno Porte I, 3500 para Pequeno Porte II e 5000 famílias referenciadas para os municípios de Porte Médio, Grande e Metrópoles. Sendo que a somatória das Unidades de Referência (UR) já instaladas, com a quantidade de CRAS projetados para serem instalados, dividido pelo número das famílias em questão, resulta no referenciamento de 2500, 3500 ou 5000 famílias a depender do caso.

Para tratarmos de uma cobertura universal, a projeção para a instalação de CRAS seria de mais 9400 unidades em todo o país, fator resultante da divisão do número da população de acordo com os dados do Censo IBGE, por 3,31 no caso da média de habitantes por domicílio – Censo 2010 e 2,79, para os dados do Censo 2022¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Segundo dados do IBGE, nos **Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, ou seja, os domicílios particulares permanentes** que, na data de referência, estava ocupado por moradores, a média de moradores, a razão entre a quantidade de moradores em domicílios particulares permanentes ocupados e a quantidade de domicílios particulares permanentes ocupados, caiu de 3,31 para 2,79, entre os Censos de 2010 a 2022.

Outra interessante observação que podemos depreender, diz respeito às taxas de cobertura. Na totalidade nacional, dentro da série histórica de 2014-2022, o percentual de cobertura entre os cadastrados no CadÚnico e os beneficiários do PBF, nunca ultrapassou os 53%, do ano de 2018, sua melhor marca, mas sempre numa média de 50% nessa relação. Em comparação com o total da população esse número alcança 30% em 2022, ficando em um média histórica de 25%. Os valores se alteram quando tratamos dos inscritos no CadÚnico com per capita de R\$ 218,00. Nesse cenário, os inscritos *versus* os beneficiários, atingem 67% em 2014, mas mantem uma média de 61%. E em relação ao total da população esse percentual acumula 35% no pico, no ano de 2022, com uma média de 31%. No caso do CadÚnico e a referência com a população é um número expressivo de 57%.

A distribuição das projeções nacionais apontadas, ou seja, 305 UR para atendimento das famílias beneficiárias do PBF, 479 para as famílias com *per capita* de até R\$ 218,00, 2687 para todas as famílias cadastradas no CadÚnico e 6001 CRAS para a cobertura universal, possui distinções claras, quando da análise por porte de municípios.

Podemos afirmar que a sustentação da proteção social se concentra nos pequenos municípios de Porte I, que não necessitam da instalação de nenhuma unidade de referência, em nenhum dos cenários apontados, exceto na cobertura universal – para toda a população, com a instalação de 734 novos CRAS, 12% da demanda total projetada para esse cenário. Em relação à taxa de cobertura, no ano de 2022, 73% da população das cidades de pequeno Porte I, se encontravam cadastradas no CadÚnico, o que nos parece ser um alerta no cuidado com o financiamento, com a oferta diferenciada dos programas de transferência de renda, em função dos dados da realidade locais, com as peculiaridades e especificidades desses municípios, bem como a revisão do Pacto Federativo da realidade do Suas. Os beneficiários do PBF em relação ao CadÚnico, chegam a 54% em 2022, e essa relação com o total da população é de 40%. O per capita de R\$ 218,00 chega a 61% e a relação com a população é de 45%, o que significa que deveria haver espaço para a ampliação dos beneficiários do PBF em no mínimo 7% (61%-54%), como podemos verificar na tabela 70.

Tabela 70 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com *per capita* de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Pequeno Porte I

Ref. Dez	Mun.	População (2010/2022)	Cobert. Habit.	UR	UF Tx. Cobert.								Projeções de instalação de CRAS			CRAS X População	
					UF Benef. PBF	% UF PBF x Cad	% UF PBF x Pop.	UF Cad R\$ 218	% UF 218 x Cad	% UF 218 x Pop.	UF CadÚnico	% UF Cad x Pop.	Qtde. CRAS / PBF	Qtde. CRAS / Cad 218	Qtde. CRAS / Cad	Média Hab.	Qtde. CRAS Pop
2014	3.835	32.210.547	8.057	3.998	3.664.076	51	38	4.881.021	68	50	7.202.467	74	0	0	0	9.731.283	0
2015	3.852	32.298.555	8.059	4.008	3.535.205	53	36	4.227.176	63	43	6.672.377	68	0	0	0	9.757.872	0
2016	3.847	32.266.330	8.034	4.016	3.453.567	54	35	3.954.758	62	41	6.397.911	66	0	0	0	9.748.136	0
2017	3.861	32.328.135	8.036	4.023	3.611.493	56	37	4.027.896	62	41	6.489.918	66	0	0	0	9.766.808	0
2018	3.885	32.513.694	8.046	4.041	3.624.961	57	37	4.239.204	66	43	6.409.151	65	0	0	0	9.822.868	0
2019	3.872	32.396.370	8.045	4.027	3.410.809	51	35	4.271.950	64	44	6.674.769	68	0	0	0	9.787.423	0
2020	3.863	32.322.076	8.044	4.018	3.554.981	53	36	4.021.909	61	41	6.647.496	68	0	0	0	9.764.978	0
2021	3.872	32.374.951	8.012	4.041	3.583.371	49	37	4.540.202	62	46	7.375.808	75	0	0	0	9.780.952	0
2022	3.882	33.390.367	8.238	4.053	4.785.292	54	40	5.364.300	61	45	8.791.922	73	0	0	0	11.967.873	734

Nota: UR = Unidades de Referência / UF = Unidades familiares / Cad. = CadÚnico / PBF = Programa Bolsa Família / Pop. = população

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS, IBGE e VISDATA.

Os municípios que se encontram no Pequeno Porte II, já necessitariam da instalação de 800 novos CRAS para cobertura dos inscritos no CadÚnico – o que representa 30% do total de CRAS projetados para esse cenário. Esse número para a cobertura universal seria de 1914 unidades de referência (32% do total projetado). Nos demais cenários não seria necessário a implantação de novas unidades, o que deve ser verificado, nos portes Médio e Grande – esse cenário só será alterado drasticamente nos municípios de porte “Metrópole”.

A totalidade desses municípios possuem 57% dos beneficiários do PBF na relação com o CadÚnico, número que chega a 38% da população, no período de 2022. Esse número em relação aos inscritos com possibilidade de serem beneficiários, chega a 64%, contra 43% em relação ao total da população. O número de 67% em relação as famílias do CadÚnico e o total da população, ainda se matem em valor de expressividade.

Nota-se aqui um distanciamento desse bloco de municípios em relação aos municípios de Porte Pequeno I e dos municípios de Porte Médio.

Tabela 71 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com *per capita* de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Pequeno Porte II

Ref. Dez	Mun.	População (2010/2022)	Cobert. Habit.	UR	UF Tx. Cobert.								Projeções de instalação de CRAS			CRAS X População	
					UF Benef. PBF	% UF PBF x Cad	% UF PBF x Pop.	UF Cad R\$ 218	% UF 218 x Cad	% UF 218 x Pop.	UF CadÚnico	% UF Cad x Pop.	Qtde. CRAS / PBF	Qtde. CRAS / Cad 218	Qtde. CRAS / Cad	Média Hab.	Qtde. CRAS Pop
2014	1.042	31.319.709	21.963	1.426	3.354.845	54	35	4.392.501	71	46	6.208.219	66	0	0	347	9.462.148	1.277
2015	1.043	31.344.671	21.950	1.428	3.250.853	56	34	3.837.903	66	41	5.795.055	61	0	0	227	9.469.689	1.277
2016	1.039	31.230.101	21.657	1.442	3.195.250	57	34	3.636.706	65	39	5.601.950	59	0	0	158	9.435.076	1.253
2017	1.042	31.314.548	21.686	1.444	3.326.676	58	35	3.711.113	65	39	5.688.855	60	0	0	181	9.460.589	1.259
2018	1.043	31.344.671	21.587	1.452	3.366.473	60	36	3.926.533	69	41	5.654.306	60	0	0	163	9.469.689	1.253
2019	1.043	31.344.671	21.454	1.461	3.174.251	53	34	3.980.783	67	42	5.950.100	63	0	0	239	9.469.689	1.244
2020	1.041	31.298.210	21.219	1.475	3.326.356	56	35	3.731.648	63	39	5.924.518	63	0	0	217	9.455.653	1.226
2021	1.042	31.322.470	21.050	1.488	3.348.166	51	35	4.230.440	64	45	6.586.597	70	0	0	393	9.462.982	1.215
2022	1.043	33.373.791	22.205	1.503	4.584.551	57	38	5.174.177	64	43	8.062.289	67	0	0	800	11.961.932	1.914

Nota: UR = Unidades de Referência / UF = Unidades familiares / Cad. = CadÚnico / PBF = Programa Bolsa Família / Pop. = população

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS, IBGE e VISDATA.

Os municípios de porte Médio, necessitariam da instalação de 182 novos CRAS, o que representa 7% da demanda total projetada. Para a cobertura universal esse número seria de 875 (15% do total). As taxas de cobertura figuram na faixa de 54% para os beneficiários do PBF em relação ao CadÚnico; 33% em relação à população total; no per capita de R\$ 218, esse patamar é de 3 do CadÚnico contra 38% em relação à população. 61% de todas as famílias compreendidas no Porte Médio, se encontram inscritas no CadÚnico, conforme tabela 72.

Tabela 72 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com *per capita* de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Porte Médio

Ref. Dez	Mun.	População (2010/2022)	Cobert. Habit.	UR	UF Tx. Cobert.								Projeções de instalação de CRAS			CRAS X População	
					UF Benef. PBF	% UF PBF x Cad	% UF PBF x Pop.	UF Cad R\$ 218	% UF 218 x Cad	% UF 218 x Pop.	UF CadÚnico	% UF Cad x Pop.	Qtde. CRAS / PBF	Qtde. CRAS / Cad 218	Qtde. CRAS / Cad	Média Hab.	Qtde. CRAS Pop
2014	325	22.314.204	29.245	763	1.903.437	49	28	2.577.993	66	38	3.877.089	58	0	0	12	6.741.451	585

2015	325	22.314.204	28.571	781	1.855.696	51	28	2.213.720	61	33	3.633.799	54	0	0	0	6.741.451	567
2016	325	22.314.204	28.068	795	1.808.598	52	27	2.079.719	60	31	3.486.747	52	0	0	0	6.741.451	553
2017	325	22.314.204	27.413	814	1.873.076	53	28	2.141.754	61	32	3.515.661	52	0	0	0	6.741.451	534
2018	325	22.314.204	26.660	837	1.931.049	55	29	2.324.177	67	34	3.489.728	52	0	0	0	6.741.451	511
2019	324	22.259.943	26.723	833	1.819.326	49	27	2.397.112	64	36	3.744.216	56	0	0	0	6.725.058	512
2020	325	22.314.204	26.345	847	1.924.287	51	29	2.240.993	60	33	3.746.536	56	0	0	0	6.741.451	501
2021	324	22.232.058	25.972	856	1.945.234	46	29	2.591.847	62	39	4.201.024	63	0	0	0	6.716.634	487
2022	325	24.513.060	27.793	882	2.872.398	54	33	3.334.188	63	38	5.324.052	61	0	0	183	8.786.043	875

Nota: UR = Unidades de Referência / UF = Unidades familiares / Cad. = CadÚnico / PBF = Programa Bolsa Família / Pop. = população

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS, IBGE e VISDATA.

684 CRAS seriam necessários para que as famílias dos municípios de porte Grande, obtivessem a cobertura das inscritas no CadÚnico, o que enseja 25% do total da projeção. 54% dessa projeção, ficaria dentro desse contexto, no caso da instalação de 3262, para atingirmos a cobertura universal.

A taxa de cobertura fica em 48% dos beneficiários do PBF em relação ao CadÚnico e 23% em relação ao total da população, o menor percentual. Quanto menor o Porte dos municípios, maior a relação entre os beneficiários do PBF e o total da população. Para o per capita de R\$ 218, essa relação é de 58% e 28% - beneficiários e população e 48% da população se encontram cadastradas no CadÚnico.

Tabela 73 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com *per capita* de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Porte Grande

Ref. Dez	Mun.	População (2010/2022)	Cobert. Habit.	UR	UF Tx. Cobert.								Projeções de instalação de CRAS			CRAS X População	
					UF Benef. PBF	% UF PBF x Cad	% UF PBF x Pop.	UF Cad R\$ 218	% UF 218 x Cad	% UF 218 x Pop.	UF CadÚnico	% UF Cad x Pop.	Qtde. CRAS / PBF	Qtde. CRAS / Cad 218	Qtde. CRAS / Cad	Média Hab.	Qtde. CRAS Pop
2014	266	62.343.795	41.674	1.496	3.209.790	42	17	4.752.239	62	25	7.642.154	41	0	0	32	18.834.983	2.271
2015	266	62.343.795	40.828	1.527	3.248.216	46	17	3.867.459	54	21	7.131.424	38	0	0	0	18.834.983	2.240
2016	266	62.343.795	39.735	1.569	3.111.482	45	17	3.580.694	52	19	6.900.846	37	0	0	0	18.834.983	2.198
2017	266	62.343.795	39.210	1.590	3.064.559	44	16	3.718.058	53	20	6.991.034	37	0	0	0	18.834.983	2.177
2018	266	62.343.795	38.771	1.608	3.227.974	46	17	4.195.722	59	22	7.066.479	38	0	0	0	18.834.983	2.159
2019	266	62.343.795	38.413	1.623	2.997.466	38	16	4.458.982	57	24	7.826.726	42	0	0	0	18.834.983	2.144
2020	266	62.343.795	37.807	1.649	3.403.219	43	18	4.164.194	53	22	7.922.602	42	0	0	0	18.834.983	2.118
2021	265	62.234.986	37.244	1.671	3.480.625	38	19	5.055.540	56	27	9.089.782	48	0	0	147	18.802.111	2.089
2022	266	69.255.794	40.691	1.702	5.748.667	48	23	6.958.523	58	28	11.932.781	48	0	0	685	24.822.865	3.263

Nota: UR = Unidades de Referência / UF = Unidades familiares / Cad. = CadÚnico / PBF = Programa Bolsa Família / Pop. = população

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS, IBGE e VISDATA.

Para que a cobertura dos inscritos no CadÚnico fosse atingida, no caso das metrópoles seria necessária a instalação de 1019 CRAS (38%) e para a cobertura universal seriam necessários 2619 (44%). A relação dos beneficiários do PBF com o CadÚnico é de 50% e com a população é de 24%. No caso do per capita de R\$ 218, essa proporção é de 62% para os beneficiários e 30% para os inscritos no CadÚnico. 47% é o total de pessoas inscritas no CadÚnico em relação ao total da população.

Tabela 74 – Incidência longitudinal da taxa de cobertura de CRAS, por inscritos no CadÚnico, com *per capita* de R\$ 218, beneficiários do PBF e da população geral, no Brasil – 2014 a 2022, e a projeção de instalação de Centros de Referência de Assistência Social, somente nos municípios de Porte MetrÓpole

Ref. Dez	Mun.	População (2010/2022)	Cobert. Habit.	UR	UF Tx. Cobert.								Projeções de instalação de CRAS			CRAS X População	
					UF Benef. PBF	% UF PBF x Cad	% UF PBF x Pop.	UF Cad R\$ 218	% UF 218 x Cad	% UF 218 x Pop.	UF CadÚnico	% UF Cad x Pop.	Qtde. CRAS / PBF	Qtde. CRAS / Cad 218	Qtde. CRAS / Cad	Média Hab.	Qtde. CRAS Pop
2014	17	42.092.882	103.933	405	1.871.293	44	15	2.816.881	67	22	4.234.517	33	0	158	442	12.716.883	2.138
2015	17	42.092.882	102.416	411	2.046.821	50	16	2.457.733	60	19	4.092.414	32	0	81	407	12.716.883	2.132
2016	17	42.092.882	100.701	418	2.000.679	49	16	2.317.603	57	18	4.068.609	32	0	46	396	12.716.883	2.125
2017	17	42.092.882	99.983	421	1.952.805	46	15	2.409.003	57	19	4.261.430	34	0	61	431	12.716.883	2.122
2018	17	42.092.882	99.746	422	1.992.307	46	16	2.627.696	61	21	4.294.067	34	0	104	437	12.716.883	2.121
2019	17	42.092.882	101.920	413	1.768.755	38	14	2.742.298	58	22	4.688.189	37	0	135	525	12.716.883	2.130
2020	17	42.092.882	101.674	414	2.065.178	45	16	2.529.846	55	20	4.634.038	36	0	92	513	12.716.883	2.129
2021	17	42.092.882	101.429	415	2.161.820	41	17	3.106.599	59	24	5.300.295	42	17	206	645	12.716.883	2.128
2022	17	42.365.743	101.597	417	3.610.274	50	24	4.479.554	62	30	7.182.821	47	305	479	1.020	15.184.854	2.620

Nota: UR = Unidades de Referência / UF = Unidades familiares / Cad. = CadÚnico / PBF = Programa Bolsa Família / Pop. = população

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS, IBGE e VISDATA.

Os Cras, em seu funcionamento, devem ser reconhecidos e compreendidos como lócus da emancipação cidadã, ao nível daquilo que funciona a favor da utopia, no campo das possibilidades de transformações sociais. Nesse sentido, não deve ser admitido quanto à sua função, enquanto um lugar inerte de “porta de entrada” para cadastramento, cuja finalidade seja a de auferir um programa de transferência de renda condicional, sem autonomia do ente municipal para essa finalidade, onde ninguém sabe ao certo como isso ocorre, assumindo um “papel” de funcionando como uma empresa de coleta de informações para o propósito da bancarização, rumo ao direito mercadorizado.

Organizações da Sociedade Civil, a Rede Privada do Suas

A manutenção das OSC na estrutura do SUAS, é compreendida e aceita desde a LOAS de 1993. Admitidas enquanto “entidades e organizações de Assistência Social”, podem ser classificadas enquanto de atendimento, de assessoramento ou da defesa da garantia de direitos. Até porque a CF-88 as reconheceu como entidades beneficentes de assistência social e lhes conferiu imunidade tributária assunto ora em discussão na reforma fiscal do Estado.

Fruto de uma herança histórica conservadora, a presença dessas instituições carrega forte marca de cunho religioso, da “questão social”, e de características caritativas e filantrópicas, uma diretriz para a manutenção da pobreza e não para a emancipação cidadã.

Como vimos, a partir da década de 30, a Assistência Social demarca um campo de política de governo, na era Vargas, com inclinação ao atendimento da classe trabalhadora, na lógica da proteção social contributiva. Com a criação LBA, a prática assistencialista se materializa pela presença de ações no campo da urgência e emergência, pontuais, fragmentadas e sem a relação de perenidade com o tempo. Sua ação se deu no sul sudeste sobretudo com organizações sociais, no nordeste chegou a criar infraestrutura própria.

Desenvolveu lógica de ação mobilizadora das mulheres esposas de governantes estaduais e municipais e organizações da comunidade. Sua proposta de ação se colocou o interior do princípio da subsidiariedade e não da política social baseada em direitos sociais. Pela subsidiariedade o Estado deve ser o último a agir, por isso, sua ação deve impulsionar os esforços dos indivíduos, da família e da comunidade, só em última hipótese, teremos ação do Estado.

É uma lógica que não olha para os direitos humanos e sociais do brasileiro enquanto cidadão de forma integral. Compreende a exclusão social como um “problema individual”, presente em uma camada da população. Sua ação se guia por “mínimos sociais”, que acabam por manter a miséria, numa lógica subalterna, de negação de direitos, dando margem a manutenção/fortalecimento do clientelismo brasileiro, da benesse e do favor.

Com o passar do tempo, organizações da sociedade civil foram ampliando sua presença financiada na produção de atenções que seriam do Estado. A LBA operava por convênios que financiavam vagas de serviços cujo custo era estabelecido com valores de *per capita*.

A voz que dialogava era das organizações sociais e não dos cidadãos que recorriam a tais atenções.

Assim foi ocorrendo a diminuição de seu peso e da interferência ou do garantismo direto dos direitos sociais, passando a substabelecer a essas organizações as práticas, que deveriam ser entregues pela responsabilidade pública/estatal.

O terceiro setor, hoje nominado em legislação como OSC - Organizações da sociedade civil passa a ser uma realidade na gestão das políticas públicas, inclusive do SUAS, com objetivos heterogêneos, formações múltiplas, que ultrapassam a simples dualidade do Estado *versus* Mercado.

Trata-se de empreendimentos a longo prazo animados por numerosos atores públicos e privados, modelos econômicos que não são de mercados típicos como as cooperativas, que têm alta presença em diversos campos, e o amplo movimento de luta contra a pobreza desenvolvido em toda a região pelas organizações religiosas, cristãs, protestantes e judaicas que estão na primeira linha da ação social. A realidade não é só o Estado e o mercado como pretende a falácia. Inclusive alguns dos modelos de organização e gestão social e geral mais efetivos de nosso tempo foram desenvolvidos nesta vasta área diferente de ambos.

Todas estas organizações possuem um grande peso e uma forte participação na ação social no mundo desenvolvido. Arrecadam recursos consideráveis, a elas são delegadas funções crescentes por parte do Estado, estão inter-relacionadas com a ação pública de múltiplas formas. Estão baseadas fortemente em trabalho voluntário. (Kliksberg, 2001, p.36)

A Rede SUAS composta por unidades públicas e privadas tem por desafio avançar na oferta de serviços socioassistenciais, garantidores de direitos, dentro desse contexto “público e privado”, de responsabilidade social pública, mas nem sempre estatal.

A percepção das pessoas que compuseram o espaço de gestão da SNAS, em função das entrevistas realizadas, é de que política pública é dever do Estado, mas para a PNAS pode haver parcerias, com OSC que possuem história, que tem efetivos compromissos com a vida e com a sociedade. Havendo transparência ética que esteja a serviço do público, e não apenas seus próprios interesses. Com compromissos claros é, legítimo sim, que o Estado, para suprir deficiências de oferta de atenção, faça parcerias, mas as claras, transparentes, delimitando, inclusive, o campo de ação, procedimentos e até mesmo prazos na relação com essas organizações não governamentais, mas sempre sob a direção, acompanhamento, a supervisão do Estado, conforme relata Patrus Ananias.

Há a necessidade de regulamentar uma política específica para Rede Não Gov. conveniadas, com formação e estratégias de ação, como a criação de uma Agência Nacional de Serviços Socioassistenciais, por exemplo, sugerido por Ana Lígia Gomes.

Uma outra necessidade é a revisão e adequação da lei do MROSC- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, em função das alterações sofridas ao longo desse último período.

A rede privada no Brasil, possui um desenho disforme, herança desse período em que não havia estruturas de assistência social como política constitucional, enquanto proteção social garantida pelo Estado, mesmo reconhecendo o papel nacional desenvolvido pela LBA.

No interior do SUAS, as OSC não disputam mais os espaços no interior do SUAS, nos conselhos, por exemplo, pois elas já possuem um outro *status* de representação política, as Câmaras Municipais, nas Assembleias Legislativas, nas Frentes Parlamentares etc. Criou-se outro tipo de relação.

A utilização das emendas parlamentares, nesse sentido, alavanca uma relação direta com as OSC, enfraquecendo o SUAS. Fora o fato de não haver equidade, nem isonomia no trato estatal na destinação das emendas pelas regiões do país, e nem sempre, os municípios possuem capacidade de gestão dessas emendas, bem como, o desvirtuamento por conta da busca para benefícios tributários, necessidade de desvinculação – financiamento indireto por conta da filantropia.

Rede Privada do SUAS, num cenário de estado fiscal

A atuação se dá na contradição permanente entre Estado, Mercado e Sociedade. Em 2010, o IBGE¹⁶⁸ noticiava que “98,6% dos municípios declararam possuir serviços socioassistenciais, mas poucos supervisionam”, ou seja, o papel da gestão em relação a VS na oferta dos serviços, sua qualidade e permanência, carece de aporte de recursos materiais e humanos.

Dois terços dos municípios não supervisionam os serviços prestados por entidades conveniadas ao poder público. No campo das atividades voltadas à gestão, destaca-se o baixo percentual de municípios (37,0%) que disseram realizar Supervisão, de Serviços Socioassistenciais mantidos em convênio com ONG/Entidades de Assistência Social, ou seja, dois terços dos municípios não realizam atividades de supervisão dos serviços mantidos por entidades conveniadas ao poder público para provisão de serviços assistenciais. No campo das atividades relacionadas à gestão, 82% dos municípios declararam realizar Revisão do BPC - Benefício de Prestação Continuada, que contribui para que a área de assistência social se aproprie efetivamente da gestão deste importante benefício assistencial instituído pela Constituição Federal de 1988, cuja gestão e operacionalização ainda se encontra, em parte, vinculada a órgãos da Previdência Social.

Esse cenário se alterou com o tempo, pelo menos, pela indicação de certa proximidade quantitativa da relação Estado X OSC. A partir dos anos de 2020, o ente nacional, passou a pesquisar se os órgãos gestores realizavam algum tipo de atividade de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial – nos anos anteriores, não há informação declarada. Para aferir essa qualidade prestada, as seguintes questões foram formuladas: a) realiza visitas técnicas à rede

¹⁶⁸Agência IBGE Notícias. Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13829-asi-986-dos-municipios-declararam-possuir-servicos-socioassistenciais-mas-poucos-supervisionam>. Acessado em 02/01/2024

socioassistencial; b) realiza a gestão/validação das informações prestadas sobre as unidades, como o preenchimento do Registro Mensal de Atendimentos, Censo SUAS e demais instrumentais nacionais, estaduais ou municipais; c) possui instrumentos de coleta de dados próprios para levantamento de informações junto aos serviços; d) produção de indicadores próprios para aferição volume e qualidade dos serviços socioassistenciais; e) outros e f) não realiza atividades de monitoramento da qualidade dos serviços.

Tabela 75 – Incidência de atividades de avaliação e monitoramento dos serviços prestados pela rede socioassistencial, entre os anos de 2020 a 2022.

Ano	Avaliação e Monitoramento	SIM	%	NÃO	%	Sem Infor.	%	TOTAL
2020	Realiza visitas técnicas à rede socioassistencial	4021	72	1359	24	190	3	5570
	Realiza a gestão/validação das informações prestadas sobre as unidades, como o preenchimento do Registro Mensal de Atendimentos, Censo SUAS e demais instrumentais nacionais, estaduais ou municipais	4333	78	1047	19	190	3	5570
	Possui instrumentos de coleta de dados próprios para levantamento de informações junto aos serviços	1727	31	3653	66	190	3	5570
	Produção de Indicadores próprios para aferição volume e qualidade dos serviços socioassistenciais	1022	18	4358	78	190	3	5570
	Outros	143	3	5237	94	190	3	5570
	Não realiza atividades de monitoramento da qualidade dos serviços	325	6	5055	91	190	3	5570
2021	Realiza visitas técnicas à rede socioassistencial	4261	76	931	17	378	7	5570
	Realiza a gestão/validação das informações prestadas sobre as unidades, como o preenchimento do Registro Mensal de Atendimentos, Censo SUAS e demais instrumentais nacionais, estaduais ou municipais	4490	81	702	13	378	7	5570
	Possui instrumentos de coleta de dados próprios para levantamento de informações junto aos serviços	1954	35	3238	58	378	7	5570
	Produção de Indicadores próprios para aferição volume e qualidade dos serviços socioassistenciais	1184	21	4008	72	378	7	5570
	Outros	151	3	5041	91	378	7	5570
	Não realiza atividades de monitoramento da qualidade dos serviços	313	6	5192	93	65	1	5570
2022	Realiza visitas técnicas à rede socioassistencial	4346	78	899	16	325	6	5570
	Realiza a gestão/validação das informações prestadas sobre as unidades, como o preenchimento do Registro Mensal de Atendimentos, Censo SUAS e demais instrumentais nacionais, estaduais ou municipais	4548	82	697	13	325	6	5570
	Possui instrumentos de coleta de dados próprios para levantamento de informações junto aos serviços	2009	36	3236	58	325	6	5570
	Produção de Indicadores próprios para aferição volume e qualidade dos serviços socioassistenciais	1239	22	4006	72	325	6	5570
	Outros	166	3	5079	91	325	6	5570
	Não realiza atividades de monitoramento da qualidade dos serviços	294	5	5245	94	31	1	5570

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS

Após contratos firmados, de 2020 a 2022, o número crescente de realização de “visitas técnicas” realizados a rede socioassistencial, demonstra uma diferença quantitativa no desenvolvimento de

atividades de supervisão a rede privada, em relação aos números apontados em 2010, compreendendo essa ação, ou seja, a visita técnica, como parte desse processo de organização, articulação e supervisão da rede desenvolvida pela responsabilidade social do Estado, junto a rede privada. Esse número sai de 72% em 2020, para 78% em 2022. Mesmo assim, ainda verificamos que 899 municípios (16%) não desenvolvem esse tipo de atividade. A maior austeridade no controle daquilo que seja estatal, também se verifica. Quando a questão é sobre a gestão das informações baseadas no RMA¹⁶⁹ e CENSO SUAS, por exemplo, esse número é maior, sai de 78% para 82% de 2020 a 2022, com 13% (697) de municípios que não desenvolvem essa gestão/validação das informações prestadas. Para análise e confirmação da qualidade da ação desenvolvida nessas visitas, em 2022, 94% dos municípios (5245), afirmavam realizar atividades de monitoramento da qualidade dos serviços prestados.

A professora Joana Coutinho, socióloga, pesquisadora, nos orienta que embora o termo de ONG tenha sido utilizado pela ONU na década de 40 para designar diferentes entidades executoras de projetos humanitários ou de interesses públicos, no Brasil, nos anos 60/70, centros progressistas de educação popular fomentados por essas “ONG’s/Agências” internacionais, se mantinham na vanguarda na denúncia das violações dos direitos humanos e na revelação das desigualdades sociais. Não menos importante, nesse período, foi o papel da Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). No artigo “As ONGs: origens e (des)caminhos”, publicado na Revista “Lutas Sociais” da PUCSP, a pesquisadora aponta que a generalização do termo se consolidou para designar “cooperação internacional ou nacionais”, ligadas a financiamento específico de projetos, e todas as demais organizações não estatais, consideradas “não governamentais”. A popularização do termo se deu, na década de 90, mais precisamente com a realização da ECO92, na cidade do Rio de Janeiro.

Em pleno período de assunção do gerencialismo no Brasil, as organizações “não-estatais”, passaram a viver um dilema, por um lado a possibilidade de uma forma de organização e resistência no sentido de provocar o Estado na ampliação e garantia de direitos, sobretudo em um período pós-CF88, cujo vínculo se assentava nas relações territoriais, em parceria com os movimentos sociais, por outro, a possibilidade de financiamento:

¹⁶⁹ O Registro Mensal de Atendimentos é um sistema onde são registradas informações sobre o volume de atendimentos e alguns perfis de famílias e indivíduos atendidos/acompanhados nos CRAS. O registro das informações busca uniformizar os dados das atividades realizadas nas unidades CRAS em âmbito nacional e, dessa forma, proporcionar informações consistentes que contribuam para o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na medida em que tais informações são registradas mensalmente pelas unidades, é possível mapear tanto a oferta de determinados serviços, quanto o volume de atendimentos.

Se na década de 1970 associavam-se aos movimentos sociais, a partir dos anos 1990, as ONGs estão submetidas a uma outra lógica: priorizam trabalhos em “parceria” com o Estado e/ou empresas; proclamam-se “cidadãs”; exaltam o fato de atuarem sem fins lucrativos. Desenvolvem um perfil de “filantropia empresarial”; mantêm relações estreitas com o Banco Mundial e com agências financiadoras ligadas ao grande capital, como é o caso das Fundações Ford, Rockefeller, Kellogg, MacArthur, entre outras. Diferentemente dos “centros de assessoria” da década de 1970, a ênfase não seria mais a formação política, mas o “desenvolvimento auto-sustentável”. As palavras de ordem dos anos 1970, que nortearam a atuação dos movimentos populares, como “educação popular”, “autonomia”, “auto-organização”, “independência”, “direitos humanos”, etc. foram substituídas por “ecologia”, “democratização”, “diversidade cultural”, “geração de renda”, “gênero”, “direitos de cidadania”, etc. (COUTINHO, 2005, p.58)

Era o processo de cooptação dos movimentos sociais, através da mudança de cultura neoliberal, a partir do desenvolvimento de “parcerias”. Neste contexto, as ONG’s se multiplicaram, enquanto os movimentos sociais perdiam força. Aquelas organizações que se entendiam progressista acreditam na possibilidade de conciliar pragmatismo com conscientização e, por isso, se diferenciariam daquelas que colaboram com as políticas neoliberais, mas a linha que as separa é muito tênue.

Muita ONG “progressista” sucumbe ao apelo do assistencialismo/filantropia para se manter na ativa, mesmo porque é essa a lógica de seus financiadores. A despeito de se colocarem como agentes capazes de oferecer uma alternativa de emprego e trabalho para os “excluídos”, essas ONGs (como outras organizações do chamado “terceiro setor”) são uma fonte de emprego, sobretudo para a classe média. Há muitos destes cargos subsidiados, sem qualquer controle pelo Estado e, menos ainda, pela população que é o “alvo” de suas ações. (COUTINHO, 2005, p.64)

A relação a se estabelecer entre Estado e Organizações Não Governamentais (ONG’s), hoje chamadas de Organizações da Sociedade Civil (OSC)¹⁷⁰, se constitui com um processo de atravessamento da Política de Assistência Social, caracterizado em três dimensões potentes e articuladas entre si, primeiro a manutenção, ou o retorno às ações de caridade e filantropia, assistencialistas e clientelistas, negando o processo histórico de luta pela conquista de direitos sociais, sobretudo com o advento de um novo patamar civilizatório, com a edição da CF88 e a sua efetiva garantia; segundo pela permanência no campo da urgência e emergência, visão e prática fragmentadora do SUAS; e por fim, não menos importante, pelo forte processo em curso de privatização dos serviços públicos ofertados, deslocando a “responsabilidade social pública estatal”, para a “responsabilidade social pública”.

A possibilidade da pactuação contratual entre “organizações não estatais”, com o intuito de que essas organizações desenvolvam as atribuições do Estado, criaram uma situação embolada na década de 90, que não foi equacionada, com a edição da Lei do MROSC, no sentido do alargamento do pacto

¹⁷⁰ Essas instituições já foram batizadas de OS’s – as Organizações Sociais, na década de 90, bem como, no mesmo período houve uma tentativa de que fossem elevadas, mediante certificação do Ministério da Justiça, a condição de OSCIP’s – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, já as Organizações Sociais são certificadas pelo Ministro ou titular do órgão supervisor/regulador da área, em âmbito federal ou estadual

civilizatório na sociedade brasileira, naquilo que se refira a proteção social, primazia estatal, conforme determinado na PNAS/04.

No final da década de 90, as Organizações Sociais, já podiam celebrar “contratos de gestão”, como sendo um instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde¹⁷¹. No caso das OSCIP's esse instrumento é concebido como “termo der parceria”, firmado somente entre as entidades qualificadas como de “interesse público”, que desenvolvam a promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da promoção gratuita da educação, promoção gratuita da saúde, da segurança alimentar e nutricional, da defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, da promoção do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, da experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, da promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, dos estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, e dos estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte¹⁷². O MROSC¹⁷³ se utiliza da celebração de “convênios” para a formalização das parcerias entre as OSC e o poder público. Para que as OSC recebam recursos

¹⁷¹ A lei das Organizações Sociais (OS), dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. – Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em 10/01/23

¹⁷² A lei das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP), Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em 10/01/23

¹⁷³ O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, foi regulamentado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 10/01/23.

A sua vigência foi iniciada em 2016, pela Lei 13.204 de 14 de dezembro de 2015. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm. Acesso em 10/01/23

públicos, necessitam possuir seus cadastros “concluídos” no Cadastro Nacional de Entidades Assistenciais (CNEAS).

Mas esse não é o início. Para o SUAS, são consideradas organizações de Assistência Social, aquelas que “sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos cidadãos(ãs) usuários(as) e que atuem na defesa e garantia de direitos¹⁷⁴. As Organizações Sociais possuem 3 níveis de reconhecimento no SUAS, sendo os dois primeiros obrigatórios: o primeiro nível é a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS, o segundo nível é o cadastramento no CNEAS, e o terceiro é a Certificação Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS¹⁷⁵, concedida pelo MDS às organizações sem fins lucrativos, interessadas no reconhecimento como entidades beneficentes de assistência social, desde que atendam alguns requisitos legais previstos na Lei nº 12.101/2009 e no Decreto nº 8.242/2014, de acordo com a Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04. (Ministério da Cidadania, 2021)

Todas as entidades e organizações inscritas no Conselho de Assistência Social do seu município/Distrito Federal deverão ser registradas no CNEAS, tendo em vista que possuir um cadastro concluído é requisito para o recebimento de recursos públicos, seja por meio de parcerias (Resolução CNAS nº 21/2016) e/ou transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares (Portaria MDS nº 130/2017¹⁷⁶). (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017, p.6)

¹⁷⁴ São entidades de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal; são de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social; e são de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social. (Artigo 3º da LOAS)

¹⁷⁵ A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS não é requisito para a celebração/formalização de parcerias, entretanto permite a priorização entre as entidades certificadas, conforme a Resolução CNAS nº 21/2016.

¹⁷⁶ A portaria MDS nº 130, foi revogada pela portaria 2300 de 08/07/18 – Fonte: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/06/2018&jornal=515&pagina=61>. Acesso em 10/01/24, revogada por sua vez pela portaria 2601, de 06/11/18 – Fonte: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/11/2018&jornal=515&pagina=101>. Acesso em 10/01/24, que foi revogada pela portaria, hoje vigente, MC nº 580 de 31/12/20, “que dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências.” Fonte: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-580-de-31-de-dezembro-de-2020-297446698>. Acesso em 10/01/24

Essa condição também se aplica para a destinação das chamadas “emendas parlamentares”¹⁷⁷

De acordo com a Constituição, é de prerrogativa do Poder Executivo a edição das Leis que estabelecerão o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais projetos de lei, deverão ser apreciados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que ao avaliarem o conteúdo do orçamento nacional, podem, através da edição de emendas parlamentares, participar da elaboração do orçamento nacional, propondo alterações ao projeto elaborado pelo Poder Executivo. Nesse sentido, os deputados podem acrescentar novas demandas para áreas temáticas específicas, ou regionalizadas. As emendas ao projeto de lei do orçamento, somente serão aprovadas se forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, municípios e o Distrito Federal; ou sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (Art. 166 da CF88)

No caso de transferências nas modalidades de aplicação 30 e 40¹⁷⁸, utilizadas para a destinação de recursos para obras em unidades públicas, executadas mediante contrato de repasse, é vedado ao contratado transferir a terceiros a execução do objeto do instrumento, celebrar subconvênio e/ou quaisquer outros instrumentos que prevejam a transferência dos recursos a outros entes ou entidades. Por sua vez, nas modalidades de aplicação 31 e 41, desde que atendidas as condições previstas na legislação, o ente federado poderá transferir o recurso para entidade privada socioassistencial, mediante celebração de Termo de Colaboração, observado o disposto na Lei nº 13.019/2014. Não é possível a aplicação de recursos para atendimento ao público específico de outras políticas (saúde, educação, esporte, trabalho etc.) na aquisição de órteses e próteses, cestas básicas, material escolar, kits de qualquer espécie, medicamentos, equipamentos de segurança, em educação especial, na contratação de profissionais de saúde (fisioterapeutas, enfermeiros, fonoaudiólogos, entre outros), em creches, centros comunitários, centros de múltiplo uso, associações de moradores, clubes e assemelhados, pagamento de taxas bancárias, multas, impostos, tarifas públicas, taxas de administração, despesas com publicidade ou qualquer despesa que tenha por finalidade ainda que, indiretamente, ou por via reflexa, auxiliar, subvencionar ou contribuir para o aumento de capital de entidade privada sem fins lucrativos. (BRASIL, 2022, p.116)

¹⁷⁷ Para a execução de dotação que envolve transferência de recursos decorrentes de emendas parlamentares a entidade privada sem fins lucrativos por meio de termos de colaboração ou fomento prescinde de chamamento público, conforme expressamente ressalvado no art. 29 da Lei 13.019, de 2014, alterada pela Lei 13.204, de 2015; os valores mínimos para as transferências de recursos a entidades privadas é de R\$ 100.000,00 (cem mil), para execução de custeio ou aquisição de equipamento, e de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil), para obras e serviços de engenharia, conforme definido nos arts. 3º e 9º, IV e V, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016. (BRASIL, 2022, p.6)

¹⁷⁸ As modalidades de aplicação orientam de que forma serão aplicados os recursos. Indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades. Neste caso as modalidades de aplicação, 30, 40, 31 e 41, determinam: 30 – Transferências aos estados e ao Distrito Federal; 40 – Transferências a municípios; 31 – Transferências aos estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo; 41 – Transferências a municípios – Fundo a Fundo. (NOBLAT *et al.*, 2014, p.14)

A rede socioassistencial privada do SUAS, com cadastros finalizados no Cadastro Nacional de Entidades Assistenciais (CNEAS), é de 16.765 OSC. Ainda o cadastro possui 5573 OSC, com algum tipo de pendência cadastral. Das OSC's habilitadas para o recebimento de recursos públicos, 74% se encontram nas regiões Sul e Sudeste, conforme já nos havia adiantado pela entrevista realizada a ex-secretária Ieda Castro. Deste percentual o Sudeste se apresenta isolado com 53% das OSC habilitadas, contra 21% da região Sul. O nordeste com a terceiro maior número de cadastros, aparece com 14%, seguido do Centro Oeste e Norte com 8% e 4% respectivamente. As regiões do Sudeste e Sul, também somam 51% dos cadastros pendentes, com destaque para a região Nordeste que possui 34%. Norte e Centro Oeste, possuem 8% e 7% OSC nessa condição. Na hipótese de resolução dessas demandas do Nordeste em relação às pendências das OSC, essa região passaria a contar com 4342 OSC, aptas a receber recursos públicos, ultrapassando a região Sul, o que alteraria a oferta de serviços nessa região por parte da rede privada do SUAS, enfraquecendo o papel da oferta de serviços do Estado.

Tabela 76 – Situação cadastral das OSC junto ao CNEAS, por região

Região	Cadastro Concluído	%	Cadastro Pendente	%	TOTAL	%
Sudeste	8.889	53	2.099	38	10988	49,2
Sul	3.458	21	725	13	4183	18,7
Nordeste	2.422	14	1.920	34	4342	19,4
Centro-Oeste	1.260	8	398	7	1658	7,4
Norte	736	4	431	8	1167	5,2
TOTAL	16.765	75,1	5.573	24,9	22.338	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CNEAS

Os estados de São Paulo e Minas Gerais configuram os maiores representantes das OSC's habilitadas para o recebimento de recursos públicos em todo o país, somando juntos 47% (24 e 23%), o que resulta num valor individual, maior que o dobro do terceiro colocado que é o estado do Rio Grande do Sul, com 9%. A menor rede privada do SUAS no Sudeste é o Espírito Santo, com 2% e na região Sul é Santa Catarina com 4%, o mesmo valor da Bahia, o maior estado em relação a rede privada do SUAS, na região Nordeste, sendo o Piauí, é o estado com menor participação da rede privada com apenas 1%. O Centro Oeste traz o estado de Goiás com 4% e o DF com a menor rede particular, com 1%, o mesmo percentual do estado do Amazonas, da região Norte e Roraima, figura com 0,05% de rede privada no SUAS.

Tabela 77 – Situação cadastral das OSC junto ao CNEAS, por UF

UF	Região	Cadastro Concluído	%	Cadastro Pendente	%	TOTAL	%
São Paulo	Sudeste	3.999	24	557	10	4556	20,4
Minas Gerais	Sudeste	3.797	23	1261	23	5058	22,6
Rio Grande do Sul	Sul	1.573	9	275	5	1848	8,3
Paraná	Sul	1.326	8	293	5	1619	7,2
Rio de Janeiro	Sudeste	784	5	196	4	980	4,4
Bahia	Nordeste	621	4	613	11	1234	5,5
Santa Catarina	Sul	603	4	179	3	782	3,5
Goiás	Centro-Oeste	590	4	241	4	831	3,7
Ceará	Nordeste	495	3	314	6	809	3,6
Pernambuco	Nordeste	356	2	377	7	733	3,3
Espírito Santo	Sudeste	334	2	88	2	422	1,9
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	296	2	53	1	349	1,6
Mato Grosso	Centro-Oeste	262	2	45	1	307	1,4
Alagoas	Nordeste	199	1	43	1	242	1,1
Amazonas	Norte	195	1	69	1	264	1,2
Maranhão	Nordeste	188	1	210	4	398	1,8
Rio Grande do Norte	Nordeste	179	1	124	2	303	1,4
Pará	Norte	174	1	171	3	345	1,5
Rondônia	Norte	156	1	59	1	215	1,0
Paraíba	Nordeste	141	1	56	1	197	0,9
Distrito Federal	Centro-Oeste	117	1	34	1	151	0,7
Piauí	Nordeste	106	1	63	1	169	0,8
Tocantins	Norte	101	1	87	2	188	0,8
Sergipe	Nordeste	79	0,5	132	2	211	0,9
Acre	Norte	45	0,3	8	0,1	53	0,2
Amapá	Norte	41	0,2	15	0,3	56	0,3
Roraima	Norte	8	0,05	10	0,2	18	0,1
TOTAL		16.765	75	5.573	25	22.338	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CNEAS

Tabela 78 – Situação cadastral das OSC junto ao CNEAS, por status “concluído” e porte populacional

Região	Concluído	%	Peq I	% PI	Peq II	% PII	Médio	% M	Grande	% Gr	Metr.	% Mtr
Sudeste	8.889	53	1502	16,9	1684	18,9	1074	12,1	3206	36,1	1423	16,0
Sul	3.458	21	1100	31,8	615	17,8	417	12,1	961	27,8	365	10,6
Nordeste	2.422	14	203	8,4	345	14,2	376	15,5	868	35,8	630	26,0
Centro-Oeste	1.260	8	197	15,6	248	19,7	126	10,0	483	38,3	206	16,3
Norte	736	4	78	10,6	75	10,2	131	17,8	260	35,3	192	26,1
TOTAL	16.765	100	3.080	18	2.967	18	2.124	13	5.778	34	2.816	17

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CNEAS

Essa possibilidade de “criação” de serviços tipificados Brasil afora, necessita de organização e acompanhamento da SNAS, no sentido de não torná-los empecilhos e concorrentes ao sistema único, elevando o ente municipal ou estadual, numa célula autônoma do sistema.

Concorrente, pois no âmbito gerencialista, se observa o aporte de recursos entre parceiros (Governo e OSC), sobretudo nas Proteções Sociais Especiais de Média e Alta complexidade, em uma lógica terceirizante, afastada de duas importantes dimensões: de um lado pela classe trabalhadora do SUAS nas OSC, a vivência com a precarização das relações de trabalho, e de outro lado, os cidadãos(as) usuários(as), que convivem com a interrupção da oferta de serviços, quando da renovação da parceria. O direito do cidadão(ã) usuário(a) é atravessado pela gestão burocrática do Estado e interrompido no tempo, ao passo, que a relação institucional entre Governo e OSC, se mantém garantida, pois as escolhas dos órgãos gestores, representação da responsabilidade pública, se materializam no orçamento, com a destinação de recursos específicos para o desenvolvimento da política de assistência social, via OSC, mesmo que vinculada a sua gestão ao órgão gestor da política, com transferências regulares, com previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), sem referência de valores Brasil afora, e aporte isonômico de recursos em relação à Proteção Social Básica.

6.3 Vigilância Socioassistencial: função e processo.

A VS é função e compõe o processo da Política de Assistência Social, mas verifica-se dificuldade na sua implantação em todo o território nacional, como suporte e sustentação do sistema.

Nas entrevistas, com base na experiência adquirida ao longo de anos, algumas pistas são apontadas e corroboram com as hipóteses já elencadas. De partida, é apontado um cenário maior, dentro do contexto político brasileiro, que nega o planejamento e desvaloriza essa cultura coletiva de modo de atuar, da criticidade do pensamento e da incorporação, respeito e necessidade dos atores envolvidos nessa questão. Planeja quem executa!

A negação advém da contrariedade em relação ao planejamento tradicional normativo, feito “de cima para baixo”, muitas vezes sem sentido algum para quem o executa – aliás, o formulador, está distante da realidade vivida (de suas relações sociais, econômicas, culturais, políticas etc.) e passível de transformação.

Permanece afastado da realidade do sistema, os planos produzidos (e não são poucos: um programa de governo da gestão local, um plano municipal de Assistência Social, um plano para o Estado em

plataforma diferente, um plano de ação, via SUASWEB¹⁷⁹, do ente federal, deliberações de conferências, planejamentos de cada um dos Cras e Creas) apresentam-se desarticulados entre si – peças autônomas da burocracia estatal; logo, esse instrumental, tem apenas um lugar: a gaveta. Não se trata de um “plano ativo”, é uma “presença fria”, dentro desse contexto.

Em segundo lugar, existe uma questão estrutural e de formação técnica, pois as ações da VS exigem conhecimento, *expertise*, e profissionalização no uso da ciência e tecnologia. É necessária a qualificação dos profissionais para a leitura da realidade e o desenvolvimento de planos estratégicos, e talvez de uma linha de crédito específica para a VS, e a amarração com o recebimento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)-Suas.

Outra questão é a ausência de compreensão da importância da VS, por parte dos gestores, trabalhadores e da rede socioassistencial, e, com isso, de limites na demonstração da positividade no investimento em um sistema de proteção social. Atualmente, o papel da VS desenvolve-se com a análise de dados primários e secundários, quando dos dados disponibilizados – muitas vezes com dificuldade de acesso e limitações para a interpretação dos dados e articulação das informações com outras políticas – habitação, saúde, etc. (baixa capacidade de leitura dos dados pelos atores envolvidos)

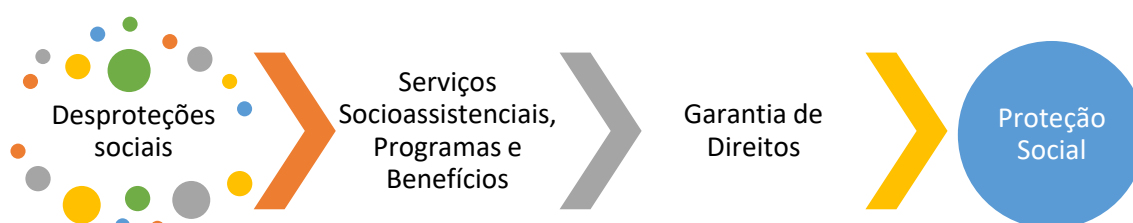
Ausência de pactos de aprimoramento, com uma ética de resultados, que deem conta da efetivação da VS, com atuação compartilhada, cooperação técnica e cofinanciamento. Essa essencialidade do Suas, não pode ficar à mercê de fragilidades da implementação, seja pela visão do gestor de plantão; da falta de compreensão das equipes; ou precariedade nas condições e na estrutura de trabalho.

Em algumas entrevistas, consta a defesa de que o CadÚnico e PBF são do Suas. Ao mesmo passo em que se afirma ser, a VS, fundamental para os sistemas, mesmo com atravessamentos para a sua concretização.

¹⁷⁹ Mudanças de plano para o ano de 2023. A Portaria n. 102, de 29/9/2022, estabelecia que o Plano de Ação, para preenchimento dos Estados e municípios, deveria ser feito via SUASWEB. (Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-102-de-29-de-setembro-de-2022-433216724>. Acesso em: 19 dez. 2023). A SNAS, ao editar a Portaria n. 67/2023, de 27/10/2023, excepcionalmente para esse exercício, determinou que esse Plano de Ação não seria disponibilizado, tendo como justificativa a “perspectiva de reorganização dos sistemas operacionais do Sistema Único de Assistência Social (Suas)”, sendo validadas as informações contidas no Plano de Ação de 2022 para o exercício de 2023 como Plano de Ação vigente, atravessando a cumulatividade do processo histórico, daquilo que seja definido como ato de planejar, prejudicando a avaliação e o monitoramento, atrapalhando o sistema, corroborando com a não importância da elaboração e dos desenvolvimentos dos Planos de Ação. (Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-67-de-27-de-outubro-de-2023-519749761>. Acesso em: 19 dez. 2023).

O CadÚnico, nesse caso, sempre surge como possibilidade basilar de dispor de informações e caracterizações das famílias nos territórios, matéria-prima para a compreensão das ocorrências de desproteções sociais, na constatação da realidade de significativa parcela de cidadãos/ãs usuários/as, que possuem esse cadastro, a ser desenvolvida pela VS – a princípio um processo de fácil compreensão (Fig. 16).

Figura 16 - Fluxograma simplificado da Vigilância Socioassistencial



Fonte: Elaboração própria.

Não se pode defender aquilo que ainda não o é. Essa concepção da gestão e de organização do sistema, inexistente por si só, se configura em um atravessamento do Suas. Aqui não fazemos nenhuma avaliação negativa do CadÚnico, enquanto ferramenta de coleta de dados, tampouco da grandeza do PBF; o que se pretende, é aferir quanto ambos potencializam e contribuem com o Suas. Tanto o CadÚnico, como o PBF3, necessitariam de uma gestão para uma articulação operacional política estratégica, com a garantia da vigilância socioassistencial e de direitos, objetivos do sistema - instrumentos das proteções da política, que identifica e previne as situações de risco e as vulnerabilidades sociais e seus agravantes reconhecidos nos territórios.

Na atual estrutura organizativa do MDS – veja organograma na Figura 15 –, o CadÚnico está alocado na “Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único”, com dois departamentos específicos para o CadÚnico: um de operação e, outro, de gestão. Essa mesma secretaria ainda mantém um departamento de gestão da informação e outro de avaliação e monitoramento.

Para compreender tamanha ingerência em relação ao Suas, a mesma lei que reeditou o PBF3 – um programa de transferência de renda, alterou a Loas, no que se refere ao CadÚnico. A lei do Suas, de 2012, tratava do CadÚnico no parágrafo 3º do artigo 37, que tratava do processo de avaliação e concessão de “benefícios”, e no parágrafo 2º, quando da identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil (Art. 24C). Em 2012, o cadastro foi instituído no interior da Loas, como “registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias

de baixa renda¹⁸⁰.” Em 2023, passou a ter nova redação, com menos territorialização (excluiu-se o “georreferenciamento” (Art. 6º F)) e mais controle¹⁸¹.

O CadÚnico é de responsabilidade da gestão do MDS, e não da SNAS e uma das prioridades da atual gestão – Governo Lula¹⁸²

Nesse contexto, a gestão de parte do PBF está contida na Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), que trabalha, mas não decide. A existência do PBF está condicionada “às disponibilidades orçamentárias e financeiras”, que a princípio tem, na sua execução e gestão, um caráter descentralizado e participativo entre os esforços conjugados pelos entes da Federação, porém, a operação (uma ação concorrente na “execução”) é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal – agente operador e pagador¹⁸³. Os municípios não têm condições de verificar a situação de seus beneficiários, por exemplo, no que se refere a “filas de espera” e previsibilidade de beneficiamento, em relação ao tempo: mesmo estando dentro dos critérios de elegibilidade do PBF, o que existe é incerteza do recebimento, ao longo do tempo, e se, por acaso, a família consegue se somar à massa dos 50% beneficiários (relação entre os cadastrados no CadÚnico com perfil de PBF e os recebedores do benefício), a luta é para o cumprimento de todo tipo de vigilância e controle do estado para com aquele núcleo familiar, a fim de evitar cancelamentos.

A proteção social, a garantia de direitos, passam ao largo desse processo – mesmo que, em certa medida, isso ocorra, mas não necessariamente com o protagonismo dos Cras, vide acontecimentos vivenciados na sindemia da Covid-19 e, mais recentemente, no corte unilateral, de cima para baixo, das famílias unipessoais entre os beneficiários¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Instituído pela Lei n. 14.284, de 29/12/2021 (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm#art45. Acesso em: 19 dez. 2023) e regulamentado pelo Decreto 11.016 de 29/3/2022. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm. Acesso em: 19 dez. 2023).

¹⁸¹ Lei n. 14.601, de 19/6/2023: Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei n. 8.742, de 7/12/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei n. 10.820, de 17/12/2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei n. 10.779, de 25/11/2003; e revoga dispositivos das Leis n. 14.284, de 29/12/2021, e 14.342, de 18/5/2022, e a Medida Provisória n. 1.155, de 1º/1/2023. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 19 dez. 2023).

¹⁸² Transmissão de Cargo: Wellington Dias assume o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome com objetivos de redesenhar o Bolsa Família e atualizar o Cadastro Único. (Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/wellington-dias-assume-o-comando-do-ministerio-do-desenvolvimento-e-assistencia-social-familia-e-combate-a-fome-com-objetivos-de-redesenhar-o-bolsa-familia-e-atualizar-o-cadastro-unico>. Acesso em: 19 dez. 2023).

¹⁸³ O PBF3 foi reeditado pela Lei n. 14.601, de 19/6/2023. (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 19/12/2023).

¹⁸⁴ Matéria veiculada na Folha de São Paulo, intitulada “Revisão do CadÚnico tira 1,7 milhão de famílias unipessoais do Bolsa Família. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/revisao-do-cadunico-tira-17-milhao-de-familias-unipessoais-do-bolsa-familia.shtml>. Acesso em 10/01/2024

Por sua vez, a SNAS, responsável pela condução da PNAS/2004 e gestão do Suas, quando da definição de suas diretrizes, considerando a articulação entre proteção social, garantia de direitos e vigilância socioassistencial e na promoção do fomento e integração dos entes no Pacto Federativo e das instâncias de controle social, implementando, coordenando e regulando serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no território nacional, possui, na sua estrutura, a proteção social “representada” pelas proteções básicas e especial e nenhuma “vírgula” em relação à VS, dentro do seu contexto de relevância enquanto função e processo da Política de Assistência Social.

Em termos de comparação, a Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome tem como competência a coordenação do sistema nacional de vigilância e informação sobre a situação de segurança alimentar e nutricional da população brasileira e dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional. A VS figura como atribuição “menor” do Departamento de Gestão do Suas, de definição e apoio ao desenvolvimento de sistemas e instrumentos necessários à gestão da VS, no âmbito do Suas, no território nacional.

No contexto desfragmentado, e sem a cultura de efetivação de modelos de gestão, (fossem políticos ou econômicos) da administração pública no Brasil, a Vigilância Socioassistencial ainda sofre para a sua efetivação, por não se tratar justamente de um “departamento” ou de uma “função” utilizada no sentido de “realização de mais uma tarefa”. A Vigilância Socioassistencial não é, e nem deve ser compreendida como um fantasma, mas sim, a síntese da gestão política da Política de Assistência Social para a efetivação de proteção social e a garantia de direitos (Meira, 2019, p. 61).

A VS não deve ser compreendida como um “setor” ou “departamento” – corroborando com a lógica das “presenças frias” –, atuando como ação fiscalizadora e de controle. A VS deve estar compreendida como a síntese política da Política de Assistência Social, numa busca de totalidade, para o permanente aprimoramento da gestão, e nessa conformação, no atual Ministério, o exemplo “departamentificante” vem de cima.

O desafio é materializar nos processos de gestão as condições, procedimentos, fluxos de integração e articulação dessas informações no cotidiano da intervenção, no processo de gestão e entre as esferas de governos, de forma a permitir que a Vigilância Socioassistencial ilumine prioridades, metas e parâmetros para o planejamento, monitoramento e avaliação da oferta e demanda de serviços socioassistenciais, contribuindo assim para a produção de equidade e isonomia no acesso do cidadão ao seu direito por atenções socioassistenciais (Koga; Arregui, 2021, p. 141).

Pensamos não ter sido um acaso a estruturação do Capítulo VII, na NOB-Suas/2012, que dá conta da organização da VS, na sua operacionalização, informação, no monitoramento e na avaliação. As funções da VS encontram-se fragmentadas por todo o MDS (Fig. 15).

Quadro 9 – Estrutura do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome			
Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro	Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD)		
	Assessoria Especial de Controle Interno (AECI)		
	Assessoria Especial de Assuntos Internacionais (AESSIN)		
	Assessoria Especial de Comunicação Social (ASCOM)		
	Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares e Federativos (ASPAR)		
	Corregedoria (COGER)		
	Ouvidoria-Geral (OUV)		
	Consultoria Jurídica (CONJUR)		
Secretaria Executiva (SE)	Departamento de Resolução de Auxílios Descontinuados (DADE)		
	Departamento de Entidades de Apoio e Acolhimento Atuantes em Álcool e Drogas (DEPAD)		
	Subsecretaria de Gestão de Transferências (SGT)		
	Departamento do Direito Social à Moradia (DSM)		
	Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA)		
	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG)		
	Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI)		
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)			
Órgãos Específicos Singulares	Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e a Fome (SECF)		
	Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)	Departamento de Proteção Social Básica	
		Departamento de Proteção Social Especial	
		Departamento de Benefícios Assistenciais	
		Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Suas	
		Departamento de Gestão do Suas	
		Divisão Executiva do FNAS	
	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGI/CAD)	Departamento de Monitoramento e Avaliação	
		Departamento de Gestão da Informação	
		Departamento de Gestão Contratual e Financeira	
		Departamento de Operação do Cadastro Único	
	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)	Departamento de Gestão do Cadastro Único	
		Departamento de Operação	
		Departamento de Benefícios	
	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)	Departamento de Condicionalidades	
		Departamento da Promoção da Inclusão Produtiva Rural e Acesso à Água	
		Departamento de Aquisição e Distribuição de Alimentos Saudáveis	
		Departamento de Proteção da Alimentação Adequada e Saudável	
	Secretaria de Inclusão Socioeconômica (SISEC)	Departamento de Apoio a Inserção no Trabalho	
		Departamento de Apoio ao Empreendedorismo	
	Secretaria Nacional de Políticas de Cuidados e Família (SNCF)	Departamento de Economia do Cuidado	
		Departamento de Cuidados da Primeira Infância e da Pessoa Idosa	

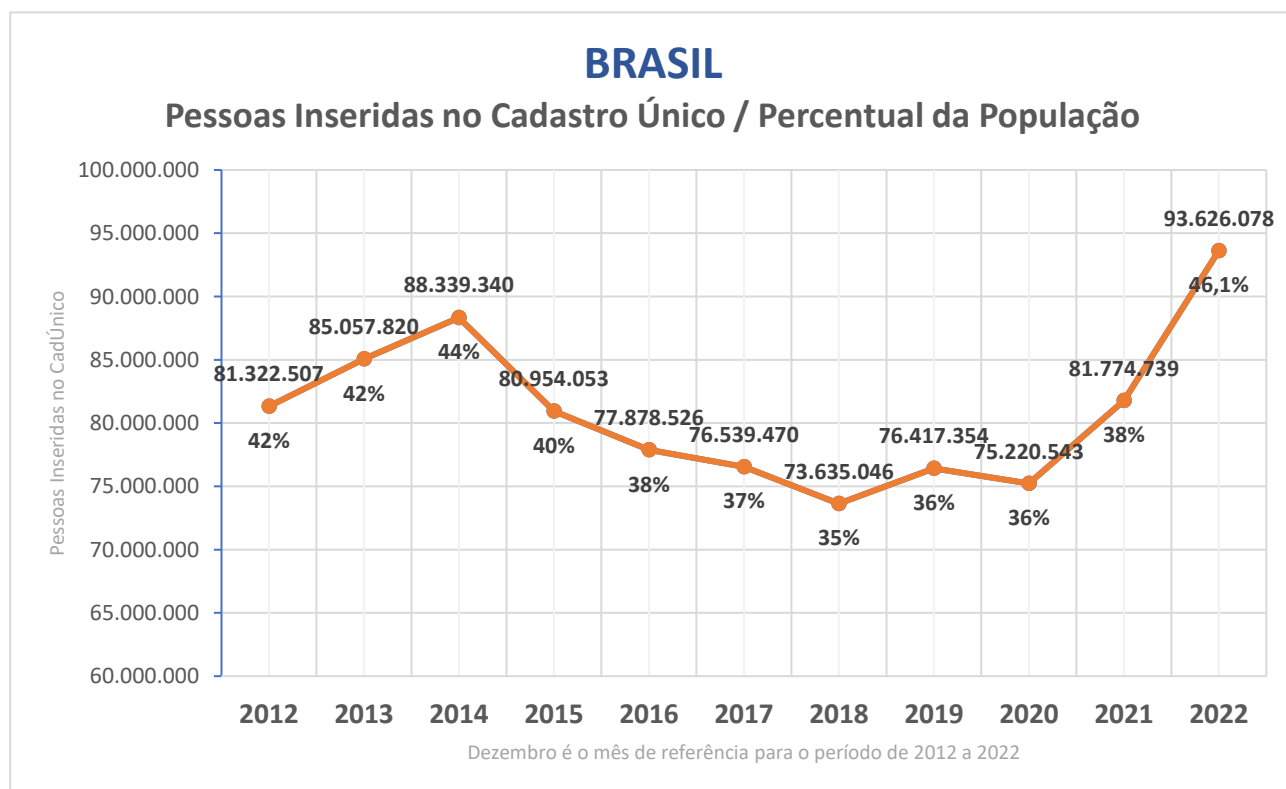
Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/composicao/organograma> Acesso em: 10/01/24

Fora o fato, de que não estrutura imediata de assessoria ao Ministro, uma “casca de banana” é colocada com a utilização do termo “assistência”, corroborando com o processo de confusão da compreensão das terminologias utilizadas pelo Suas. Em coerência com com as subdivisões abaixo, e de melhor colocação em termos da gestão pública, “assessoria” seria de melhor utilização.

Diante de idas e vindas, Marcia Lopes relembra: “Fragmentamos a estrutura do MDS, primeiro foi criado uma Sagi, dentro da SNAS, depois, virou Secretaria, nesse momento, o CadÚnico deveria ter ido para a Sagi, o que provoca uma disputa na base territorial. A primeira estrutura da VS é o CadÚnico” e aponta: “Precisamos elaborar uma nova regulação de quem deve constituir a VS em todos os municípios – uma NOB Vigilância, com diversos profissionais, na perspectiva da territorialidade”.

Outra questão que chama a atenção é a relação entre o tamanho da população e os cadastrados no CadÚnico. Enquanto o Brasil figura na proporção de 46% da sua população registrada no CadÚnico, em dezembro de 2022, a Região Nordeste, liderava esse *ranking*, com 65,6%, seguida da Região Norte, com 63,4%; a Centro-Oeste, com 41,1%; a Sudeste, com 36,4%; e a Sul, com 30,5% (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Relação das pessoas inseridas no CadÚnico e o percentual da população brasileira



Fonte: Elaboração própria, a partir de estudo realizado por Shirley Samico, em 2020.

Três anos após a síndrome da Covid-19, não verificamos tendência de diminuição desses valores. De 2012 a 2014, verificamos uma alta, que chega no patamar de R\$ 88 milhões, valor que somente foi abatido em função da Covid-19. O valor mais baixo foi registrado em 2018, com R\$ 74 milhões.

No caso dos Estados da Região Nordeste, o Maranhão aparece com o maior índice, de 68,8%, e o Piauí, com 67,4%. Na Região Norte, o Amapá tem 67,7%, Pará tem 66,5%; já na Região Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tem 49,7% e o Mato Grosso tem 44,5%. Na Região Sudeste, o Espírito Santo tem o maior percentual, de 44,7%, e Minas Gerais, 42,4%. Na Região Sul, o Paraná tem 37%; e o Rio Grande do Sul, aponta 30,3%.

Toropi/RS e Jari/RS, por exemplo, possuem metade da população nessa condição (48% e 55%) – algo a se pesquisar. Todos os municípios possuem famílias beneficiárias do PBF, o que indica a necessidade da oferta do Paif, executado pelos Cras, ou há um afastamento entre Paif e beneficiários do PBF.¹⁸⁵

A proporção de pessoas cadastradas no CadÚnico, em comparação com a população, é outra frente que nos chama a atenção nas 15 cidades do sul. Em 2022, o Brasil possuía uma proporção de 46%¹⁸⁶ da população brasileira cadastrada no CadÚnico para os Programas Sociais do Governo Federal. O

¹⁸⁵ O Paif, de acordo com a Tipificação, possui um olhar de atendimento especial para: a) famílias beneficiárias de programa de transferência de renda e dos benefícios assistenciais; b) famílias que atendem os critérios dos programas de transferência de renda e benefícios assistenciais, mas que ainda não foram contempladas; c) Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; d) famílias com pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social. “O Paif, ao dar precedência de atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e às famílias dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), objetiva ampliar as formas de proteção social do Suas a estas famílias. Sendo assim, parte-se do pressuposto que o acesso à renda contribui para a superação de situações de vulnerabilidade, mas que a sua efetiva superação requer também a inserção em serviços socioassistenciais e setoriais, de maneira a proporcionar proteção social, fortalecimento dos laços familiares e comunitários e acesso das famílias a outros direitos” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 31).

Além disso procedimentos para potencializar o atendimento da oferta dos serviços foram definidos no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas.

“Art. 4º - A gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas, e define, enquanto objetos gerais, dentre outros: pactuar, entre os entes federados, os procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do PBF, do Peti e BPC; e favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF e do BPC, bem como pelas famílias beneficiárias do Peti, por meio da oferta de serviços socioassistenciais e encaminhamentos para a rede socioassistencial e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Além do seguinte objetivo específico: propor mecanismos que fortaleçam sistematicamente a articulação da rede socioassistencial, de educação e saúde para monitorar e avaliar o atendimento das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, bem como a inclusão, o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do PBF, Peti e BPC (MDS, 2009b, p. 9).

¹⁸⁶ Estudo desenvolvido preliminarmente por Shirley Samico, e atualizado pelo autor.

(Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acessado em 01/12/23 e IBGE. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 1º/12/2023).

estado de Santa Catarina surge com uma proporção de 21%, e o município de Ibacaré tem índice maior do que o registrado no estado (25%). Já o Rio Grande do Sul apresenta 28,6% do índice nacional – Toropi e Jari ultrapassam, e muito, esse valor (55% e 48%), seguidos dos municípios de Riozinho e Linha Nova, que se assemelham à média do estado (26% e 27%). Como é feito o acompanhamento da VS do “ente estado”? (Tabela 79).

Tabela 79 – Pessoas inseridas no CadÚnico, nos anos de 2022 e 2023, com comparativo da população conforme Censo do IBGE¹⁸⁷

UF/Regiões	Pessoas Inseridas no Cadastro Único			
	2022	% Pop	2023	% Pop
Alagoas	1.983.489	63,4%	2.033.821	60,0%
Bahia	9.405.008	66,5%	9.567.226	63,4%
Ceará	5.773.959	65,7%	5.846.359	62,6%
Maranhão	4.658.733	68,8%	4.696.077	65,0%
Paraíba	2.517.299	63,3%	2.559.525	62,4%
Pernambuco	5.886.067	65,0%	5.980.349	61,1%
Piauí	2.205.607	67,4%	2.241.995	67,9%
Rio Grande do Norte	2.027.757	61,4%	2.060.503	57,0%
Sergipe	1.402.322	63,5%	1.424.598	59,9%
NORDESTE	35.860.241	65,6%	36.410.453	62,5%
Acre	548.561	66,1%	561.376	60,3%
Amazonas	2.495.951	63,3%	2.625.021	59,8%
Amapá	496.391	67,7%	518.219	57,0%
Pará	5.402.731	66,5%	5.541.387	61,9%
Rondônia	817.683	51,7%	852.761	46,1%
Roraima	331.858	52,1%	368.854	53,9%
Tocantins	909.668	60,2%	921.557	56,2%
NORTE	11.002.843	63,4%	11.389.175	58,8%
Brasília	763.223	27,1%	879.198	27,8%
Goiás	2.937.548	41,6%	3.090.477	41,8%
Mato Grosso do Sul	1.370.987	49,7%	1.421.979	49,1%
Mato Grosso	1.627.194	44,5%	1.697.969	46,6%
CENTRO-OESTE	6.698.952	41,1%	7.089.623	41,5%
Espírito Santo	1.714.705	44,7%	1.792.196	42,7%
Minas Gerais	8.739.189	42,5%	9.006.901	41,6%
Rio de Janeiro	6.557.809	40,8%	6.952.240	39,4%
São Paulo	13.910.888	31,3%	14.565.785	30,8%

¹⁸⁷ Quando ao tratarmos da projeção de instalação de novos CRAS no país (Tabelas 65 e seguintes), chegamos ao percentual de 57% de *famílias* inseridas no CadÚnico, em relação ao total da população. A tabela acima se refere ao número de *pessoas*. Para chegarmos na quantidade de famílias em relação ao total da população, nos utilizamos de uma projeção do IBGE de 2,79 habitantes por domicílio particular permanente, conforme dados do Censo 2022.

SUDESTE	30.922.591	36,4%	32.317.122	35,6%
Paraná	4.235.998	37,0%	4.381.457	37,3%
Rio Grande do Sul	3.298.093	30,3%	3.458.345	30,0%
Santa Catarina	1.607.360	21,1%	1.721.012	22,9%
SUL	9.141.451	30,5%	9.560.814	31,0%
BRASIL	93.626.078	46,1%	96.767.187	44,7%

Fonte: elaboração própria, com atualização dos dados de Sposati *et al.* (2022, p.124).

Nota: Nesta tabela apresentamos os dados do ano de 2023, que mesmo fora do escopo do período pesquisado, apresenta uma importância em função das comparações dos dados do CENSO do IBGE 2022.

Com um percentual, na razão entre pessoas inseridas no CadÚnico e a população brasileira, no patamar de 45%, a matricialidade familiar, nesse caso, impacta na organização do espaço e das relações cotidianas, ao passo que esses indivíduos se encontram no interior de uma família, e essa, por sua vez, para “prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” e, por isso, a Política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros, e dos indivíduos MDS, 2005, p. 41)

A qualificação do referenciamento das famílias, nos Cras, só passa a ser coletada no ano de 2014 - os dados quantitativos dos municípios e a quantidade de Cras podem ser verificados nos anos anteriores. Antes disso a preocupação, no levantamento de dados, concentrava-se no “acompanhamento” das famílias no Paif, Peti, PBF, Projovem, inscritas no CadÚnico; quais encaminhamentos eram realizados; atividades desenvolvidas; e níveis de articulação territorial, bem como a situação das instalações e de funcionamento do Cras. No ano de 2014 e seguintes, a questão objetiva a ser desenvolvida passou a ser: “Este Cras é uma unidade com capacidade de referenciamento para até: 2.500, 3.500 ou 5.000 famílias?” O que já nos possibilitou desenvolver as projeções dos Centros de Referência de Assistência Social no Brasil.

Para melhor compreensão dessa potência organizativa do sistema, dentro das responsabilidades dos entes da Federação, na perspectiva de validar, ou não, situações de reprodução social, ou de transformações sociais, vejamos o caso da VS.

A VS é processo e função da Política de Assistência Social; de alavancagem da gestão do sistema; elaboração de bons planos; otimização dos pactos de aprimoramento; subsídio de informação ao Controle Social e as instâncias de pactuação do sistema; além do empoderamento da classe trabalhadora. A partir do Censo Suas, a sua não implantação em todo o território nacional, infelizmente, ainda carrega consigo um caráter meramente operativo de sistemas e ferramentas de informação, atuando como setor ou departamento de controle do Suas.

Na Tabela 80, apresenta-se a incidência da presença de VS em todos os municípios brasileiros, dentro da série histórica, com base nos dados do Censo Suas. Até 2022, 31 (0,6%) municípios não responderam ao questionamento do Censo e um total de 1636, afirmaram não haver VS no município, como parte integrante do Suas (30%) – entre 2010 e 2022.

As afirmações positivas, que dão conta da atuação da VS na estrutura formal do órgão gestor, advêm de 1.873 municípios (34%). aquelas que existem informalmente estão em 2.030 municípios (37%). Embora com uma variação de 8% para as estruturas formais da VS, a diferença das estruturas informais, ao longo do tempo, não apresentou variação expressiva. A presença da VS nos municípios só é fator de relevância se somadas as duas situações. Nesse caso, passa de 37%, em 2010, para 54%, em 2011, e praticamente permanece inalterada, no patamar de 70%, até 2022.

Tabela 80 – Incidência de Vigilância Socioassistencial (inclusive áreas de monitoramento), nos municípios brasileiros, no período de 2010-2022

Anos	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	%	Sim, de maneira informal	%	Não constituída	%	TOTAL	%
2010	0	0	1.478	37	2.489	63	3.967	71,2
2011	1.436	27	1.510	28	2.470	46	5.416	97,2
2012	1.596	30	1.792	34	1.927	36	5.315	95,4
2013	1.812	33	1.957	36	1.673	31	5.442	97,7
2014	1.845	33	1.988	36	1.687	31	5.520	99,1
2015	1.791	32	2.011	36	1.753	32	5.555	99,7
2016	1.704	31	2.024	37	1.753	32	5.481	98,4
2017	1.613	29	2.068	38	1.830	33	5.511	98,9
2018	1.730	31	2.056	37	1.753	32	5.539	99,4
2019	1.743	32	2.026	37	1.720	31	5.489	98,5
2020	1.802	33	1.988	36	1.714	31	5.504	98,8
2021	1.802	33	1.988	36	1.714	31	5.504	98,8
2022	1.873	34	2.030	37	1.636	30	5.539	99,4

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

A separação desses dois fatores, formalidade e informalidade, implica duas situações. Primeiro, a possibilidade de aferição das melhorias das estruturas administrativas do Suas ao longo do tempo, e, depois, na análise dessa variação, quando da valoração da relevância da existência formal da VA. Nesse caso, também reafirmamos que, mesmo com avanços relacionados à institucionalização do Suas, dos CPFs, ainda convivemos com 24,5% (1.365) de municípios sem legislação municipal. Permanecer a admitir “Sim, de maneira informal” é negar o Pacto de Aprimoramento da realidade do Suas.

Nos últimos dez anos, apenas 437 municípios formalizaram a VS em suas gestões, saindo de 26,5%, em 2011, para 33,8%, em 2022. A VS, nesse caso, entre função e funcionamento, representa um grande atravessamento ao Suas, na forma incompleta como se apresenta nas gestões municipais e estaduais (Tabela 81).

Tabela 81 – Incidência de Vigilância Socioassistencial (inclusive áreas de monitoramento), nos municípios brasileiros, no período de 2010-2022, por porte populacional

Anos	Pequeno I						Pequeno II						Médio						Grande						Metrópole					
	S	%	S I	%	N	%	S	%	S I	%	N	%	S	%	S I	%	N	%	S	%	S I	%	N	%	S	%	S I	%	N	%
2010	0	0	965	25	1.760	45	0	0	301	29	465	45	0	0	108	33	139	43	0	0	98	37	122	46	0	0	6	35	3	18
2011	1.037	26	975	25	1.711	44	245	23	304	29	494	47	73	22	112	34	147	45	76	29	113	42	114	43	5	29	6	35	4	24
2012	1.145	29	1.156	29	1.338	34	278	27	377	36	373	36	79	24	130	40	123	38	89	33	123	46	88	33	5	29	6	35	5	29
2013	1.325	34	1.259	32	1.163	30	277	27	433	42	333	32	94	29	126	39	113	35	107	40	136	51	60	23	9	53	3	18	4	24
2014	1.307	33	1.292	33	1.215	31	309	30	411	39	329	32	104	32	142	44	92	28	115	43	138	52	50	19	10	59	5	29	1	6
2015	1.252	32	1.315	34	1.235	32	298	29	423	41	324	31	109	34	136	42	90	28	123	46	132	50	48	18	9	53	5	29	1	6
2016	1.175	30	1.317	34	1.292	33	276	26	431	41	333	32	111	34	137	42	90	28	132	50	133	50	38	14	10	59	6	35	0	0
2017	1.006	26	1.397	36	1.407	36	325	31	419	40	303	29	130	40	125	38	81	25	142	53	121	45	39	15	10	59	6	35	0	0
2018	1.078	28	1.408	36	1.345	34	357	34	390	37	304	29	134	41	127	39	77	24	150	56	126	47	27	10	11	65	5	29	0	0
2019	1.060	27	1.383	35	1.346	34	357	34	409	39	280	27	154	47	113	35	70	22	160	60	118	44	23	9	12	71	3	18	1	6
2020	1.058	27	1.386	35	1.361	35	387	37	393	38	266	26	161	50	111	34	65	20	184	69	95	36	22	8	12	71	3	18	0	0
2021	1.058	27	1.386	35	1.361	35	387	37	393	38	266	26	161	50	111	34	65	20	184	69	95	36	22	8	12	71	3	18	0	0
2022	1.097	28	1.418	37	1.318	34	400	38	406	39	244	23	178	53	111	33	48	14	186	70	92	35	25	8	12	75	3	19	1	6

Nota: S = Sim, na estrutura formal do órgão gestor; S I = Sim, de maneira informal e N = Não constituída. Fonte:

Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

A presença de atravessamentos em relação à vigilância socioassistencial, percorre de certa medida, as reproduções sociais e atravessamentos do sistema, de forma geral. Embora 70% dos municípios brasileiros afirmam haver a presença da VS, a partir de 2020 no que se refere ao controle das condicionalidades do PAB – mais especificamente na fase de suspensão de pagamento do benefício por descumprimento das condicionalidades, que tem o processo de identificação territorial e o envio para o Cras e Creas, ou seja, Paif e Paefi, uma gestão municipal do PTRC, no seu município. A VS, nesse caso, aparece apenas como responsável por essa tarefa em um pouco mais de 6% dos municípios brasileiros. Essa ação, executada diretamente pelos Cras e Creas, chega aos 19% e a não territorialização dessas listagens para a verificação das condições das famílias beneficiárias é de 6,7%, nos municípios brasileiros, como já demonstrado na Tabela 08.

Planejamento Estratégico Situacional: uma ferramenta à disposição das transformações sociais

Atuar estrategicamente é antever os acontecimentos futuros e estar preparado para enfrentar os problemas surgidos, com base no conhecimento, em pesquisas, mas, sobretudo, nos atores que atuam no campo de jogo e desenvolvem as ações.

Predição no tempo, que exige propostas para a resolução das demandas, um conteúdo regulador, organizativo e que define o caminho a seguir. A NOB-Suas 2012 aponta que o Plano de Assistência Social deve conter a seguinte estrutura: I - diagnóstico socioterritorial; II - objetivos gerais e específicos; III - diretrizes e prioridades deliberadas; IV - ações e estratégias correspondentes para sua implementação; V - metas estabelecidas; VI - resultados e impactos esperados; VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII - mecanismos e fontes de financiamento; IX - cobertura da rede prestadora de serviços; X - indicadores de monitoramento e avaliação; e XI - espaço temporal de execução.

Certamente que estruturar a gestão do Suas, com descentralização político-administrativa e comando único, financiamento compartilhado, com matricialidade familiar, territorialização, participação popular, tendo o Estado na condução dessa política, assumindo seu papel enquanto responsabilidade social pública/estatal, exige planejamento.

Na obra “Introdução ao planejamento democrático”, o autor John Friedmann aponta a necessidade de que a concepção de um plano precisa ser estabelecida utopicamente¹⁸⁸, quando da necessidade de reformar as coisas humanas - instituições, concepções e culturas. O autor afirma que o inconformismo impulsiona o esforço de quem planeja. Ou seja, o ato de planejar é uma atividade de criação, que exige conhecimento, imaginação e ousadia, cabendo ao planejador o pensamento utópico, para criar processos de transformações na sociedade.

O planejamento é um cometimento para o futuro, um futuro livremente escolhido e sempre em mutação. Levantamos nossas âncoras do passado, e saímos a velejar pelo alto mar da razão. Como marinheiro de séculos idos, acreditamos na existência de terra ao cabo de nossa jornada. Ou pelo menos cremos que podemos indicar um caminho. E como um marinheiro, também precisamos de instrumentos e conhecimentos de nível. Nossa fê não é cega: ela é aplicada com um pulso firme de um executante experimentado. As grandes transformações, as grandes utopias, podem talvez ser-nos inacessíveis. Mas os futuros mais limitados – radicais, realistas e apoiados na vida – estão ao nosso alcance, e merecem nossa completa dedicação (Friedmann, 1959, p.158).

¹⁸⁸ Para o autor, “o pensamento utópico é sempre deste mundo: radical na concepção, ou seja, visa a completa transformação de uma realidade existente; amplo na visão, pois procura preferencialmente soluções mais permanentes; é realista na execução, pois consegue levar o movimento humano ao reino do possível; e apoiado nas realidades mais profundas da vida, onde realça o que há de melhor no homem, que liberta suas energias da escravidão, da injustiça, da intemperança, da desumanidade e da fome” (Friedmann, 1959, p.142).

Nessa esteira, a elaboração de um plano estratégico¹⁸⁹ carece de um processo pedagógico participativo para a mobilização da sociedade e a inclusão dos/as cidadãos/ãs usuários/as como atores partícipes dessa execução. Temos que repensar nossos procedimentos, as nossas práticas, no sentido de que haja participação efetiva na defesa de políticas públicas – de proteção social não contributiva, da defesa do Suas e de um Estado, que seja condizente com esse princípio e valores éticos garantidores dos direitos sociais, provocando caminhos de possibilidades para diminuir as mediações vividas nas práticas de governos de coalisão. Há necessidade de alargamento da interlocução entre o Suas e a população brasileira, diante dos imensos desafios nacionais e atravessamentos cotidianos.

Atravessamentos que fazem parte da contradição de que vivemos todos os dias, mas é preciso aprimorar nosso *modus operandi* e nossa compreensão dos compromissos ético-políticos, assumidos muito antes da CF/1988, visando ao pensamento utópico, em um clima de “esperançar”, com a reorganização dos espaços dos entes da Federação, conselhos de controle social protagonistas, fóruns de trabalhadores, pesquisas nas universidades. Participação, resistência, ousadia, radicalidade na defesa intransigente da garantia dos direitos, sem assumir ou naturalizar nenhum tipo de sofrimento humano. As instâncias de controle e pactuação do Suas precisam ser requalificadas, como é o caso do CNAS, CIT, CIB e Fóruns dos Trabalhadores. Os resultados dessa função de vigilância socioassistencial produzem elementos de referência, parâmetros e como tal são, ao mesmo tempo, insumos para o processo de gestão ao produzir conhecimentos para o planejamento institucional e da ação dos agentes institucionais. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013, p. 14)

¹⁸⁹ A base para a formulação do Planejamento Estratégico Situacional (PES), encontra-se na operacionalização de um processamento tecno-político do planejamento, dividido em 4 momentos, que são assim explicados:

- a) Momento explicativo – a partir do desenvolvimento de análise situacional, identificação e seleção de problemas - descrevendo-os, analisando suas causas e identificando seus nós críticos, que devem ser enfrentados para que se atinjam as metas;
- b) Momento normativo-prescritivo – formulação de planos de ação (previsão de circunstâncias fora do controle, elaboração de cenários que considere as incertezas e a identificação de possíveis surpresas, que deverão ser respondidas por planos de emergências. É neste momento que se esclarece a factibilidade técnica e econômica das metas do plano, nos diferentes cenários considerados;
- c) Momento Estratégico – identifica atores interessados (positiva ou negativamente), explora a viabilidade política do plano e propõe estratégias para a superação de restrições políticas, por meio de um processo de construção de viabilidade;
- d) Momento Tático-Operacional – que no dia-a-dia filtra, processa e pressiona para a execução do plano em uma batalha constante contra todos os casos de urgência, rotina e improvisações. Aqui se estabelece ou se trava a mediação entre o conhecimento produzido pelo plano e ação que transforma a realidade a cada dia. Nesse momento é que se estabelecem os pré-requisitos de organização exigidos pelo predomínio do plano sobre a improvisação. (Matus, 1996, p. 209)

O problema é que a função da vigilância socioassistencial, ela não foi fortalecida. É, nós conseguimos, a assistência, ela tem 3 funções. A função de proteção, de defesa de direitos e de vigilância socioassistencial. A função de proteção e de defesa de direito, elas andam muito próximas. Então, elas conseguiram ganhar mais envergadura. Mas o de vigilância socioassistencial exige conhecimento, expertise, profissionalização, o uso da ciência de tecnologia e a assistência social não avançou nessa direção. Então, hoje, a gente não tem os municípios com a capacidade de fazer leitura das suas realidades e nem de coletar informações e transformar essa informação, coletar dados e transformar informação e em conhecimento. Hoje você não tem o município estruturado para essa função. (depoimento da ex-secretária de Assistência Social, Ieda Castro).

A VS possui a capacidade de orientação dos planos de trabalho, determinando a execução das ações, identificando potencialidades e deficiência na gestão e nos territórios, no que se refere a qualidade da rede socioassistencial, bem como, da garantia de acesso aos direitos socioassistenciais.

A partir da elaboração dos planejamentos, é necessário seu acompanhamento, no sentido de verificar se os resultados foram alcançados, suas ações desenvolvidas, prazos foram cumpridos, se as prioridades foram atendidas. Acima de um processo de monitoramento, dentro de uma visão coletiva e totalizadora do processo, apreender se os fluxos e processos de trabalho são os mais adequados, ou se precisam ser revistos, na relação custo x benefício x orçamento disponível, comprovando a eficiência e eficácia dos serviços e ações programadas, bem como a sua efetividade, na aplicação do gasto público¹⁹⁰.

Nas tabelas 40 e 41 tratamos da formalização de Planos de Assistência Social, em função de uma exigência para adesão ao Suas, por conta do CPF – Conselho, Plano e Fundo.

Com crescimento entre os anos de 2013/2014, de 4936 municípios para 5077, atingindo o percentual de 91% de municípios com Planos de Assistência Social, percebemos que 493 municípios permanecem a margem dessa lógica planejada.

Esse cenário dentro do escopo de porte populacional, nos apresenta que do percentual de 8% dos municípios sem Planos de Assistência Social (443), 15% se concentram nos municípios de Pequenos Portes I e II – 406, 6% nos municípios de porte médio (19) e 7% nos municípios de porte Grande (18), conforme verificamos na Tabela 82.

¹⁹⁰Quando tratamos de Eficiência, por exemplo, compreendemos que a gestão de um projeto será tão mais eficiente quanto menor o custo e maior o benefício introduzido por unidade atingida. Um dos desafios metodológicos neste tipo de avaliação é que custo e benefício nem sempre podem ser mensurados monetariamente; a eficácia – avalia o quanto é adequada a relação estabelecida entre meios e fins no desenvolvimento do plano: o quanto foi capaz de atingir objetivos e metas. Ou, o nível de adequação da forma de execução, frente a seus princípios éticos e aos objetivos; e a efetividade – avalia o quanto o plano foi capaz de produzir mudanças significativas e duradouras no público-alvo atingido. Para medir o seu grau de efetividade, torna-se necessária a adoção de uma perspectiva comparativa entre o “antes” e o “depois”. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 66)

Tabela 82 – Incidência da existência de Planos de Assistência Social no ano de 2014, por porte de municípios.

Ano	Situação	P I	%	P II	%	M	%	Grd	%	Mtr	%	TOTAL	%
2014	Sim	3.538	90,3	968	92,8	306	94,2	248	93,2	17	100,0	5.077	91,1
	Não	334	8,5	72	6,9	19	5,8	18	6,8	0	0,0	443	8,0
	S/ Inform.	47	1,2	3	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	50	0,9
	Total	3.919	100	1.043	100	325	100	266	100	17	100	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Já na tabela 49, pudemos acompanhar a inserção dos Planos Municipais de Assistência Social, contido na legislação de normatização dos Suas nos municípios, no ano de 2015, esse percentual não ultrapassava a metade dos municípios brasileiros, 49% (2715).

Lembremos que sendo o plano, uma ferramenta técnica e um instrumento essencialmente político, possui respaldo de seu lugar de desenvolvimento na arquitetura institucional do Sistema Único de Assistência Social, objetivando a garantia de direitos, sustentado pelo conhecimento preciso da realidade, pela pesquisa e racionalidade¹⁹¹.

Os atravessamentos no Suas, reproduzem cotidianamente, a negação do desvelamento das realidades vividas. É somente com esse iluminar, que podemos pensar no surgimento da contestação e de processos de transformação social. Nesse caso os atores do Suas, que possuem o *habitus* formado nesse cenário de reprodução, terão condições de perceber tais relações e consequentemente, buscar a reversão de suas ações em práticas para a autonomia? Conforme nos ensina Bourdieu, para além de uma teoria reprodutivista, o autor funda sua base de argumentação na dialética entre o ator e campo de jogo.

Com base nos ensinamentos de Lenirides Ribeiro da Silva Almeida, em seu artigo: “Pierre Bourdieu: a transformação social no contexto de “A Reprodução”” (Almeida, 2005, p. 153), podemos compreender que nesse sentido, na dialética apontada por Bourdieu, compreende-se que o *habitus* do agente social é o produto das relações objetivas. Porém, esse agente social age dentro do campo,

¹⁹¹ Mais importantes que os modelos de planejamento são o pensamento e a conduta estratégicos, pois são mecanismos que: levam o plano a se completar e refazer na ação; consideram cenários/ contextos/ circunstâncias; percebem e manejam o contexto social na correlação das forças políticas, das relações de poder e conflitos; articulam áreas e setores; formulam e negociam estratégias tendo em vista assegurar a direção que se pretenda imprimir; atribuem um caráter participativo e comunicacional fazendo do plano um produto coletivo; conduzem o processo de decisão no contexto das relações de poder que estão em jogo. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008)

modificando-o. Assim, compreendendo o Suas como um campo, com autonomia relativa em relação aos outros campos sociais, os profissionais do sistema, que tem seu *habitus* formado pelas estruturas objetivas desses campos sociais, como agente dentro do campo da Assistência social, pode interferir mudando o jogo e o funcionamento do campo. Longe de um determinismo objetivista, Bourdieu deixou-nos sua teoria fundada nessa relação entre o agente e a estrutura, cuja dialética possibilita a transformação social e não apenas sua reprodução

A interação ator/campo, aliada ao processo de compreensão de conceitos e pesquisa, potencializa os processos transformadores. A própria formação continuada de nossos trabalhadores através do processo de educação permanente precisa ser avaliado, dentro do estabelecido na NOB/RH¹⁹² e na Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS, enquanto alcance para o bom desempenho do sistema¹⁹³.

Conforme dados do CENSO SUAS, desde o Censo de 2010, o questionamento produzido aos entes da federação, no caso, os municípios é “O município realizou ações de capacitação e formação para trabalhadoras(es) e/ou conselheiras(os) da política de assistência social no ano de 20?” Apenas no ano de 2016, essa questão não foi apresentada. Conforme os dados obtidos podemos avaliar que de maneira geral o desenvolvimento de atividades nos municípios brasileiros caiu de 81% no ano de 2011, para 56% dos municípios, ou seja, em 2011, 4517 afirmaram realizar ações de capacitação número que caiu para 3146 no ano de 2022. Em 2012, eram 75% (4175), 2013, 74% (4132), 2014 87% (4837), 2015, 84% (4668), 2017, 54% (2991), 2018, 58% (3232), 2019, 59% (3270), 2020, 33% (1835) e 2021, 47% (2626).

¹⁹² A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) é fruto da Resolução CNAS nº 269, de 13/12/2006 e “representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social serviços públicos de qualidade. As diretrizes da NOB-RH/SUAS orientam a ação de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes das entidades de assistência social que, cotidianamente, lidam com os desafios para a implantação do SUAS” (Brasil, 2011, p. 14) e a PNEP/SUAS “estabelece os princípios e diretrizes para a instituição da perspectiva político-pedagógica fundada na educação permanente na Assistência Social. Esta, sem dúvidas, é mais uma grande contribuição ao processo de aprimoramento da gestão do Sistema Único da Assistência Social e da qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 7)

¹⁹³ Fruto de um potente processo de mobilização e organização dos trabalhadores(as) do Suas, a PNEP, é gestada dentro de um contexto histórico conferencial entre os anos de 1995-2011. Além disso, com o objetivo de institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação, a Política Nacional de Educação Permanente, está inserida no âmbito da gestão do Suas, enquanto objetivo do sistema, da mesma forma, que se trata de uma responsabilidade comum aos três entes da federação, a implementação da gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social, definidos na NOB/SUAS de 2012. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012)

Em relação a comparação por regiões, em 2011, a região Centro-Oeste obteve o maior protagonismo no que se refere a esse tema, com 87% (408), seguida da região Sul, com 85% (1008), a região Sudeste com 80% (1337), a região Nordeste atingiu 79% (1412) e pôr fim a região Norte com 78% (351). Em 2022 essas posições se alteraram, o protagonismo passou a ser da região Nordeste que atingiu 62% (1108), passando de 4ª colocação para 1ª, nesse período. A segunda e a terceira colocada se mantiveram na mesma posição, a região Sul, com 59% (699) e a região Sudeste com 54% (901). A região Norte subiu uma posição de 5ª colocada para 4ª colocação, com 49% (221), e a região Centro-Oeste despencou para a última posição, 46% (217).

Interessante registrar que no ano de 2020, o desenvolvimento das capacitações pelos municípios passa a contar com o revés da aparição das situações de “não realização”, com bastante intensidade, o que já demonstrava como tendência em algumas regiões, a partir de 2017 – nos anos de 2020 e 2021, a não oferta é maior que a oferta em si. Mesmo em processo de diminuição da oferta, a região Nordeste entre os anos de 2017-2022, liderou a oferta em comparação com as demais regiões do país, sendo que os maiores percentuais de oferta de capacitação podem ser verificados nos anos de 2011, 2014 e 2015.

Tabela 83 – Incidência das ações de capacitação com participação dos municípios, nos anos de 2011-2022, por grandes regiões do país

Ano	Respostas	N	%	%T	NE	%	%T	CO	%	%T	S	%	%T	SE	%	%T	TOTAL	%
2011	Sim	351	78	8	1412	79	31	408	87	9	1009	85	22	1337	80	30	4517	81
	Não	82	18	9	347	19	39	54	12	6	145	12	16	271	16	30	899	16
	Sem informação	17	4	11	35	2	23	5	1	3	37	3	24	60	4	39	154	3
	Subtotal 2011	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2012	Sim	320	71	8	1312	73	31	364	78	9	954	80	23	1225	73	29	4175	75
	Não	115	26	10	389	22	34	84	18	7	191	16	17	361	22	32	1140	20
	Sem informação	15	3	6	93	5	36	19	4	7	46	4	18	82	5	32	255	5
	Subtotal 2012	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2013	Sim	298	66	7	1219	68	30	363	78	9	966	81	23	1286	77	31	4132	74
	Não	144	32	11	543	30	41	98	21	7	199	17	15	326	20	25	1310	24
	Sem informação	8	2	6	32	2	25	6	1	5	26	2	20	56	3	44	128	2
	Subtotal 2013	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2014	Sim	386	86	8	1511	84	31	413	88	9	1044	88	22	1483	89	31	4837	87
	Não	58	13	8	266	15	39	47	10	7	136	11	20	176	11	26	683	12
	Sem informação	6	1	12	17	1	34	7	1	14	11	1	22	9	1	18	50	1
	Subtotal 2014	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2015	Sim	400	89	9	1526	85	33	397	85	9	983	83	21	1362	82	29	4668	84
	Não	49	11	6	250	14	30	61	13	7	196	16	24	276	17	33	832	15

	Sem informação	1	0	1	18	1	26	9	2	13	12	1	17	30	2	43	70	1
	Subtotal 2015	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2017	Sim	208	46	7	1084	60	36	203	43	7	603	51	20	893	54	30	2991	54
	Não	238	53	9	701	39	28	262	56	10	570	48	23	749	45	30	2520	45
	Sem informação	4	1	7	9	1	15	2	0	3	18	2	31	26	2	44	59	1
	Subtotal 2017	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2018	Sim	220	49	7	1131	63	35	229	49	7	702	59	22	950	57	29	3232	58
	Não	229	51	10	660	37	29	238	51	10	477	40	21	703	42	30	2307	41
	Sem informação	1	0	3	3	0	10	0	0	0	12	1	39	15	1	48	31	1
	Subtotal 2018	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2019	Sim	238	53	7	1196	67	37	232	50	7	696	58	21	908	54	28	3270	59
	Não	204	45	9	592	33	27	232	50	10	472	40	21	719	43	32	2219	40
	Sem informação	8	2	10	6	0	7	3	1	4	23	2	28	41	2	51	81	1
	Subtotal 2019	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2020	Sim	119	26	6	736	41	40	151	32	8	328	28	7	501	30	27	1835	33
	Não	311	69	9	1031	57	29	298	64	8	811	68	90	1094	66	31	3545	64
	Sem informação	20	4	11	27	2	14	18	4	9	52	4	34	73	4	38	190	3
	Subtotal 2020	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2021	Sim	195	43	7	1004	56	38	184	39	7	561	47	21	682	41	26	2626	47
	Não	254	56	9	788	44	27	279	60	10	603	51	21	954	57	33	2878	52
	Sem informação	1	0	2	2	0	3	4	1	6	27	2	41	32	2	48	66	1
	Subtotal 2021	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2022	Sim	221	49	7	1108	62	35	217	46	7	699	59	22	901	54	29	3146	56
	Não	229	51	10	684	38	29	248	53	10	473	40	20	759	46	32	2393	43
	Sem informação	0	0	0	2	0	6	2	0	6	19	2	61	8	0	26	31	1
	Subtotal 2022	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

Quando o cenário a ser avaliado na oferta de capacitação e formação aos trabalhadores(as) e/ou conselheiros(as) do Suas, se baseia nos portes populacionais, podemos aferir que todos os municípios produziram ofertas acima dos 80%, até o ano de 2015. Nos anos de 2017 e 2018, a maior oferta passou a ser concentrada nos municípios de Porte Grande, e dos anos de 2019 à 2022, essa característica passou a ser dos municípios de Porte Metrópole. Com Uma queda na oferta de 81% em 2011 para 56% em 2022. Somente nos municípios de Porte Metrópole, não houve aumento da não oferta entre os anos de 2011 – 2022, nos demais portes o aumento foi de 174% para o Pequeno Porte I (sai de 682 para 1867), Pequeno Porte II, na faixa de 136% (de 157 para 370), Médio com o percentual de 171% (de 35 para 95) e Grande porte com 150% (de 24 para 60)

Mesmo nos anos com maior oferta de ações de capacitação e formação, a somatória da “não oferta”, entre os municípios de Pequeno Porte I e II, sempre permanece em torno de 90% do total entre os demais portes.

Tabela 84 – Incidência das ações de capacitação com participação dos municípios, nos anos de 2011-2022, por portes dos municípios

Ano	Respostas	PI	%	%T	PII	%	%T	MD	%	%T	GRD	%	%T	MTR	%	%T	TOTAL	%
2011	Sim	3096	79	69	879	84	19	285	88	6	242	91	0	15	88	0	4517	81
	Não	682	17	76	157	15	17	35	11	4	24	9	0	1	6	0	899	16
	Sem informação	141	4	92	7	1	5	5	2	3	0	0	0	1	6	1	154	3
	Subtotal 2011	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2012	Sim	2817	72	67	824	79	20	276	85	7	241	91	0	17	100	0	4175	75
	Não	876	22	77	199	19	17	43	13	4	22	8	0	0	0	0	1140	20
	Sem informação	226	6	89	20	2	8	6	2	2	3	1	0	0	0	0	255	5
	Subtotal 2012	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2013	Sim	2843	73	69	783	75	19	265	82	6	224	84	0	17	100	0	4132	74
	Não	964	25	74	247	24	19	57	18	4	42	16	0	0	0	0	1310	24
	Sem informação	112	3	88	13	1	10	3	1	2	0	0	0	0	0	0	128	2
	Subtotal 2013	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2014	Sim	3353	86	69	926	89	19	298	92	6	245	92	0	15	88	0	4837	87
	Não	519	13	76	114	11	17	27	8	4	21	8	0	2	12	0	683	12
	Sem informação	47	1	94	3	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50	1
	Subtotal 2014	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2015	Sim	3199	82	69	918	88	20	290	89	6	246	92	0	15	88	0	4668	84
	Não	661	17	79	118	11	14	32	10	4	20	8	0	1	6	0	832	15
	Sem informação	59	2	84	7	1	10	3	1	4	0	0	0	1	6	1	70	1
	Subtotal 2015	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2017	Sim	1905	49	64	643	62	21	226	70	8	204	77	0	13	76	0	2991	54
	Não	1963	50	78	395	38	16	96	30	4	62	23	0	4	24	0	2520	45
	Sem informação	51	1	86	5	0	8	3	1	5	0	0	0	0	0	0	59	1
	Subtotal 2017	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2018	Sim	2063	53	64	678	65	21	251	77	8	228	86	0	12	71	0	3232	58
	Não	1826	47	79	364	35	16	74	23	3	38	14	0	5	29	0	2307	41
	Sem informação	30	1	97	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31	1
	Subtotal 2018	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2019	Sim	2068	53	63	719	69	22	250	77	8	219	82	0	14	82	0	3270	59
	Não	1777	45	80	320	31	14	74	23	3	45	17	0	3	18	0	2219	40
	Sem informação	74	2	91	4	0	5	1	0	1	2	1	0	0	0	0	81	1
	Subtotal 2019	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2020	Sim	1151	29	63	389	37	21	147	45	8	136	51	0	12	71	1	1835	33
	Não	2601	66	73	637	61	18	175	54	5	128	48	0	4	24	0	3545	64
	Sem informação	167	4	88	17	2	9	3	1	2	2	1	0	1	6	1	190	3
	Subtotal 2020	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2021	Sim	1659	42	63	585	56	22	195	60	7	173	65	0	14	82	1	2626	47
	Não	2202	56	77	454	44	16	128	39	4	92	35	0	2	12	0	2878	52
	Sem informação	58	1	89	4	0	6	2	1	3	1	0	0	0	0	0	65	1
	Subtotal 2021	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	16	94	0	5569	100

2022	Sim	2022	52	64	673	65	21	229	70	7	206	77	0	16	94	1	3146	56
	Não	1867	48	78	370	35	15	95	29	4	60	23	0	1	6	0	2393	43
	Sem informação	30	1	97	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	31	1
	Subtotal 2022	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

Se havia a oferta de ações pontuais de capacitação e formação, foi em 2015, que o Censo SUAS passou a se ocupar em buscar informações se “O município possui Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente dos trabalhadores(as) do SUAS?”, conforme previsto na NOB/RH e na PNEP/SUAS.

Esse quadro demonstra um profundo atravessamento na busca de se conhecer a música através da partitura e não tocar de ouvido. A gestão do Suas, de responsabilidade pública estatal, promove a manutenção das reproduções sociais, ao não considerar a existência de Planos de Capacitação e Educação Permanentes. Os números que apontam para a existência dos Planos, no período de 2011-2022, são baixíssimos em todas as regiões do país. Do total de Planos existentes, em todos os municípios por região – 15% (829), o nordeste em 2022, atinge 27% (477) dos seus municípios com a existência de processos planejados e sistemáticos de formação de seus trabalhadores (as), seguido das regiões Norte, 23% (102), 20% da região Centro-Oeste (92), Sul, 6% (67) e o Sudeste, 5% (91).

Tabela 85 – Incidência da existência de Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores(as) do Suas, nos anos de 2011-2022, por grandes regiões do país

Ano	Respostas	N	%	%T	NE	%	%T	CO	%	%T	S	%	%T	SE	%	%T	TOTAL	%
2015	Sim	39	9	6	309	17	50	47	10	8	90	8	15	131	8	21	616	11
	Não	410	91	8	1467	82	30	411	88	8	1089	91	22	1507	90	31	4884	88
	Sem informação	1	0	1	18	1	26	9	2	13	12	1	17	30	2	43	70	1
	Subtotal 2015	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2017	Sim	31	7	7	256	14	56	24	5	5	63	5	14	85	5	19	459	8
	Não	415	92	8	1529	85	30	441	94	9	1110	93	22	1557	93	31	5052	91
	Sem informação	4	1	7	9	1	15	2	0	3	18	2	31	26	2	44	59	1
	Subtotal 2017	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2018	Sim	41	9	8	335	19	62	21	4	4	59	5	11	82	5	15	538	10
	Não	408	91	8	1456	81	29	446	96	9	1120	94	22	1571	94	31	5001	90
	Sem informação	1	0	3	3	0	10	0	0	0	12	1	39	15	1	48	31	1
	Subtotal 2018	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2019	Sim	130	29	17	401	22	52	45	10	6	90	8	12	100	6	13	766	14
	Não	312	69	7	1387	77	29	419	90	9	1078	91	23	1527	92	32	4723	85
	Sem informação	8	2	10	6	0	7	3	1	4	23	2	28	41	2	51	81	1

	Subtotal 2019	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2020	Sim	126	28	16	424	24	53	85	18	11	76	6	2	94	6	12	805	14
	Não	304	68	7	1343	75	29	364	78	8	1063	89	118	1501	90	33	4575	82
	Sem informação	20	4	11	27	2	14	18	4	9	52	4	34	73	4	38	190	3
	Subtotal 2020	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2021	Sim	116	26	15	428	24	56	89	19	12	44	4	6	92	6	12	769	14
	Não	333	74	7	1364	76	29	374	80	8	1120	94	24	1544	93	33	4735	85
	Sem informação	1	0	2	2	0	3	4	1	6	27	2	41	32	2	48	66	1
	Subtotal 2021	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100
2022	Sim	102	23	12	477	27	58	92	20	11	67	6	8	91	5	11	829	15
	Não	348	77	7	1315	73	28	373	80	8	1105	93	23	1569	94	33	4710	85
	Sem informação	0	0	0	2	0	6	2	0	6	19	2	61	8	0	26	31	1
	Subtotal 2022	450	100	8	1794	100	32	467	100	8	1191	100	21	1668	100	30	5570	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

A avaliação por porte populacional é caracterizada pela ausência de planos majoritariamente nos municípios de Pequeno Porte I e II, sendo que os maiores percentuais da existência desse documento norteador, está nos municípios de Porte Metrópole.

Como vimos, os municípios de Pequeno Porte I e II, que dão base de sustentação para a proteção social nos territórios, em função das taxas de cobertura da existência de CRAS, de um lado, de outro, padecem de um processo emancipador, formativo e orientador de processos de transformações sociais. É como se faltasse o recheio da empada.

Tabela 86 – Incidência da existência de Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores(as) do Suas, nos anos de 2011-2022, por portes dos municípios.

Ano	Respostas	PI	%	%T	PII	%	%T	MD	%	%T	GRD	%	%T	MTR	%	%T	TOTAL	%
2015	Sim	338	9	55	151	14	25	54	17	9	63	24	0	10	59	2	616	11
	Não	3522	90	72	885	85	18	268	82	5	203	76	0	6	35	0	4884	88
	Sem informação	59	2	84	7	1	10	3	1	4	0	0	0	1	6	1	70	1
	Subtotal 2015	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2017	Sim	261	7	57	104	10	23	40	12	9	45	17	0	9	53	2	459	8
	Não	3607	92	71	934	90	18	282	87	6	221	83	0	8	47	0	5052	91
	Sem informação	51	1	86	5	0	8	3	1	5	0	0	0	0	0	0	59	1
	Subtotal 2017	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2018	Sim	278	7	52	142	14	26	50	15	9	61	23	0	7	41	1	538	10
	Não	3611	92	72	900	86	18	275	85	5	205	77	0	10	59	0	5001	90
	Sem informação	30	1	97	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31	1
	Subtotal 2018	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2019	Sim	444	11	58	180	17	23	58	18	8	76	29	0	8	47	1	766	14
	Não	3401	87	72	859	82	18	266	82	6	188	71	0	9	53	0	4723	85

	Sem informação	74	2	91	4	0	5	1	0	1	2	1	0	0	0	0	81	1
	Subtotal 2019	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2020	Sim	465	12	58	199	19	25	58	18	7	74	28	0	9	53	1	805	14
	Não	3287	84	72	827	79	18	264	81	6	190	71	0	7	41	0	4575	82
	Sem informação	167	4	88	17	2	9	3	1	2	2	1	0	1	6	1	190	3
	Subtotal 2020	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100
2021	Sim	441	11	57	188	18	24	57	18	7	74	28	0	9	53	1	769	14
	Não	3420	87	72	851	82	18	266	82	6	191	72	0	7	41	0	4735	85
	Sem informação	58	1	89	4	0	6	2	1	3	1	0	0	0	0	0	65	1
	Subtotal 2021	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	16	94	0	5569	100
2022	Sim	482	12	58	203	19	24	59	18	7	75	28	0	10	59	1	829	15
	Não	3407	87	72	840	81	18	265	82	6	191	72	0	7	41	0	4710	85
	Sem informação	30	1	97	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	31	1
	Subtotal 2022	3919	100	70	1043	100	19	325	100	6	266	100	5	17	100	0	5570	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

Transformar a realidade do Suas, nesse momento, é compreender o processo de atravessamento ao qual o sistema foi submetido. O sistema não foi desmontado, mas retirado dele a sua materialidade: o momento exige a recuperação das bases do sistema, ou seja, o pacto federativo, financiamento, fortalecimento das instâncias de participação interfederativas, e a participação dos/as cidadãos/ãs usuários/as, em um contexto no qual a prioridade do momento é a fome. Voltamos para o ano de 2000.

Entende-se por pactuações na gestão da política de assistência social as negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS. As pactuações devem ser formalizadas por meio da publicação do respectivo ato administrativo, cabendo aos gestores ampla divulgação das mesmas, em especial na rede articulada de informações para a gestão da assistência social. (MDS, 2012, p. 52).

O Pacto de Aprimoramento do Suas é firmado entre todos os entes da federação, que se materializa na indicação de metas e prioridades para o Suas nacional, e que serviria para induzir o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, orientando o processo de planejamento para o alcance das metas, com o apontamento de indicadores orientativos.

Pacto de Aprimoramento: aproximar da realidade para diminuição de estranhamentos, com perspectivas de escalas.

Outra dimensão fundamental, na revisão do Pacto, é o aprimoramento da garantia de direitos aos/às cidadãos/ãs/usuários/as, com a possibilidade de mensurar o alcance de resultados na vida das pessoas, propõe Ana Ligia Gomes, e continua, com a possibilidade da elaboração de pactos de aprimoramentos baseados nas realidades, numa lógica escalar: “se existem crianças em situação de trabalho infantil, todos se juntarão para a resolução dessa realidade. O coordenador da Assistência Social, no Brasil,

senta com os estados, pactua: É isso que vamos fazer? São esses os resultados que nós vamos alcançar. Todo mundo senta junto, são pactos de responsabilidade. Você falava de ética, é isso? Essa ética de resultado que me parece que é o único jeito de botar o estado nessa roda, isso pode ocorrer com outros cenários, como no caso de vacinação, por exemplo, via Conselho Nacional de Saúde [...]”, enfatiza a ex-secretária.

O pacto de aprimoramento da gestão contribui com a fragmentação do sistema, pois, na sua subjetividade, não concretiza, a partir de resultados concretos, que partam e respeitem as diversidades, e peculiaridades locais.

No *site* do MDS¹⁹⁴, o documento que ainda está disponibilizado para consulta é o Pacto de Aprimoramento do Suas do quadriênio 2014/2017.

O sistema ainda conta com duas instâncias de negociação e pactuação: a CIT e as CIBs. uma de âmbito nacional e outra estadual. A CIT é integrada pela União, representada pelo órgão gestor federal da Política de Assistência Social; Estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social (Fonseas). Municípios, representados pelo Congemas. A CIB é composta pelo Estado, representado pelo órgão gestor estadual da Política de Assistência Social; Municípios, representados pelo Coegemas.

O Fonseas e o Congemas são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos, que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de Assistência Social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT. Os Coegemas representam os secretários municipais de Assistência Social no âmbito do Estado, responsáveis pela indicação das suas representações nas CIBs (Tabela 87).

Tabela 87 – Incidência da participação dos municípios nas reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB)

Anos	1 vez no ano	De 2 a 3 vezes no ano	De 4 a 6 vezes no ano	De 7 a 10 vezes no ano	Mais de 10 vezes no ano	Subtotal 1	%	Nenhuma	Não sabe	Subtotal 2	%	TOTAL	%
2014	374	649	448	312	151	1.934	34,7	3.586	0	3.586	64,4	5.520	99,1
2015	355	646	482	339	137	1.959	35,2	3.540	0	3.540	63,6	5.499	98,7
2016	622	651	481	359	144	2.257	40,5	3.224	0	3.224	57,9	5.481	98,4
2017	509	654	481	320	112	2.076	37,3	2.331	1103	3.434	61,7	5.510	98,9

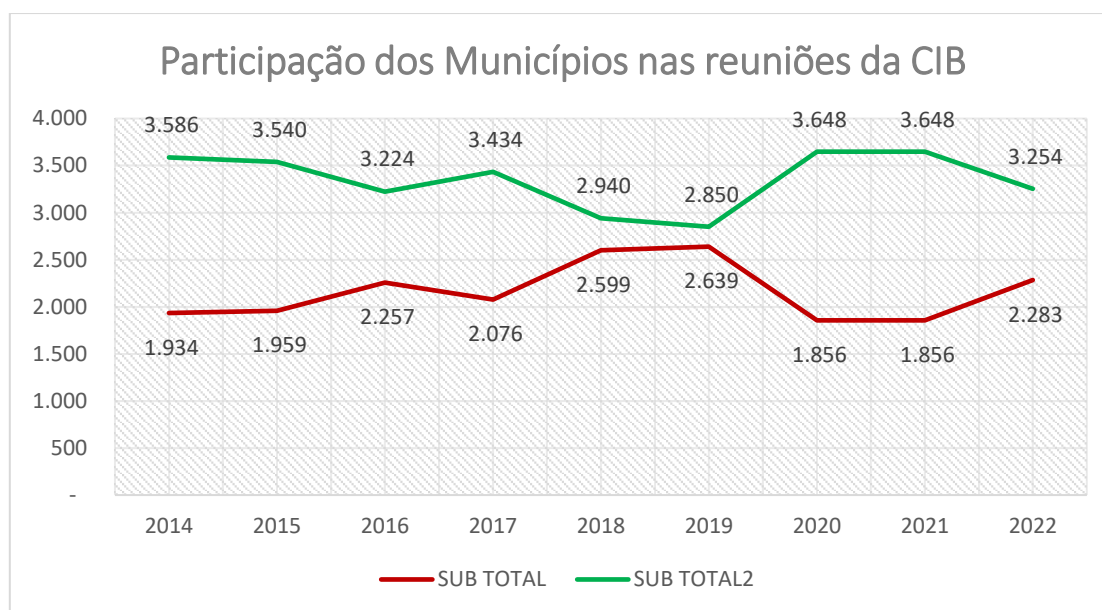
¹⁹⁴ Pactos de aprimoramento do Suas. (Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. Acesso em: 23 out. 2023).

2018	607	780	599	447	166	2.599	46,7	2.569	371	2.940	52,8	5.539	99,4
2019	637	811	570	454	167	2.639	47,4	2.456	394	2.850	51,2	5.489	98,5
2020	369	717	463	207	100	1.856	33,3	2.748	900	3.648	65,5	5.504	98,8
2021	369	717	463	207	100	1.856	33,3	2.748	900	3.648	65,5	5.504	98,8
2022	474	840	578	299	92	2.283	41,0	2.803	451	3.254	58,4	5.537	99,4

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

No ano de 2022, apenas 41% dos municípios haviam registrado algum nível de participação nas reuniões da CIB. Grande parte dos municípios brasileiros, (25,8%) 840, afirma ter participado de “2 a 3 vezes no ano”, desses encontros, já (17,8%) 578, apontaram um número maior, de 4 a 6 vezes; (14,6%) 474 apenas uma vez; (9,2%) 299, de 7 a 10 vezes; e (2,8%) 92 municípios, afirmaram ter participado mais de 10 vezes das reuniões da CIB. A não participação dessas instâncias de pactuação do Suas é de 59%, o que demonstra o enfraquecimento da representação dos municípios, nesse colegiado estratégico (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Demonstração da participação dos municípios nas reuniões da CIB



Nota: Subtotal é o somatório do registro de todas as participações dos municípios em reuniões da CIB, ao passo que Subtotal 2, é a não participação. Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Suas.

A manutenção de instâncias de controle e pactuação de uma política robusta como a de Assistência Social, em ambientes negacionistas da democracia, não se trata de tarefa corriqueira¹⁹⁵. Tendo o golpe

¹⁹⁵ A autoritarismo do conjunto da obra do Governo Bolsonaro é de conhecimento público, mesmo que não seja de compreensão pública. Podemos aferir uma pequena parte desse trilhar em “Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas”. (Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>. Acesso em: 29 jan. 2024, e “A agenda política autoritária de controle social do Governo Bolsonaro e as ameaças à democracia”. (Disponível em:

parlamentar de 2016 como ponta pé inicial, o Brasil foi levado a conviver com o autoritarismo presidencial quanto à participação dos cidadãos na vida da política, dentro de um contexto de entrega do governo ao parlamento, e de uma gestão não integrada de seus ministros de Estado. Esse contexto extinguiu conselhos e levou para bem longe da tomada de decisões a população e suas representações dentro do Pacto Federativo.

No interior desse contexto, fica aqui um registro: a verificação manifesta da mudança de rumos, em relação ao Congemas, ou seja, da representação dos municípios brasileiros, do ponto de vista da representação de um conjunto de entes federados municipais, essencialmente na sua apresentação pública.

Fato é que as eleições de 2022, ainda em contexto ultra neoliberal, trouxeram de volta uma ponta de esperança, com a admissão de possibilidades de transformações: respeito ao controle social; a participação de usuários/as cidadãos/ãs; o respeito às instituições, reinserindo a gestão da política pública no campo democrático. Na mesma esteira, sem conhecimento, pesquisa e clareza crítica das utopias ativas, como diz Barembli; do pensamento utópico do planejamento de Friedmann; e da transformação social de Bourdieu, não avançaremos na identificação de brechas suficientes para a condução do ator no campo de jogo, para a efetivação das mudanças de realidade pretendidas.

Ao caminharmos para a conclusão deste estudo (2023), fomos envolvidos com a edição da Revista Congemas Edição Especial, em função da realização do 23^o Encontro do Colegiado Nacional de Gestores/as Municipais de Assistência Social. Sob tema da “reconstrução do Sistema Único de Assistência Social: o desafio coletivo na eliminação da fome e da pobreza, na ampliação da proteção social no Brasil”, em primeira impressão, observamos que o conteúdo de forma direta, se aproxima de uma agenda governamental nacional, cujo carro chefe é a “fome”, e, de certa medida, se afasta da “reconstrução do sistema”. Composta por 20 artigos, os cinco primeiros escritos dão conta da fome e pobreza, inclusive o papel a ser desempenhado pelo novo PBF.

Quando a Política de Assistência Social delimita “a quem dela necessitar”, incorre no risco, por interpretações equivocadas, da criação de uma política segregadora e estigmatizante. Uma das questões feitas nas entrevistas realizadas para o desenvolvimento desta pesquisa foi: “Quem dela necessitar, não virou sinônimo dos necessitados? Com uma ação de alta seletividade?”.

Luciana Jacuru, no artigo “Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios”, divulgado no livro “Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil”, nos convida a pensar sobre o tema:

Em que pese o fato de o sistema brasileiro de proteção social ainda não operar uma cobertura universal para os riscos sociais, assim como não garantir um patamar de renda mínima para o conjunto da população, não há dúvidas de que ele opera profícuas políticas, mobiliza grande volume de recursos e tem capacidade de impactar as condições de vida de expressivos segmentos sociais. E se não cabe a ele a responsabilidade única ou primordial de combate à pobreza e à desigualdade, é de se esperar que seus impactos sejam capazes de reduzir a proporção de brasileiros vivendo abaixo das linhas de pobreza ou de indigência (Sposati *et al.*, 2009, p.72).

Nesta mesma toada, a insistência necessária e incansável da Profa. Dra. Aldaíza Sposati, em fala proferida no Seminário Nacional promovido pelo Cfess, sobre o “Trabalho do/a Assistente Social no Suas”, na mesa-redonda “Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?”, que deu origem à publicação “O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional”, pontua a grandeza do Suas, da proteção social não contributiva e o papel coletivo na composição e operacionalização do sistema:

Definir como objeto de Assistência Social a pobreza, seria construir uma política sem resultados alcançáveis, já que ela em si não dá conta de superar/erradicar a pobreza.

Avançar a Assistência Social no campo dos direitos significa a crescente redução da aplicação de testes de meios - identificação do ganho de cada membro da família - para ter acesso a benefícios e serviços. É preciso fazer prevalecer, em seu lugar, a necessidade social. É preciso realizar a ruptura com as categorias: como as de “carente”, “necessitado”, o/a “hipossuficiente”, altamente estigmatizadoras. Temos que ter clareza do sentido de negação do direito contido em tais expressões.

Não é uma profissão ou uma política social que efetivará a transformação societária, todavia a orientação da ação profissional pelo projeto ético-político se dá nessa relação. Independente de nossas posições sociais, de aceitação ou rejeição à sociedade de mercado, a direção da ação dos assistentes sociais é de luta contra as expressões de injustiça social e o confronto com as desigualdades sociais (Cfess, 2011, p. 42).

Após inaugurar a apresentação de seu conteúdo, pela pobreza e fome, fazendo *jus* à publicação e ao respeito ao colegiado, o conteúdo, de forma geral sem a pretensão de análise da referida publicação, versa sobre cuidado, proteção socioassistencial nos territórios, revisão da tipificação dos Serviços Socioassistenciais, gestão do trabalho e educação permanente do SUAS, financiamento, POP rua, migrantes e refugiados, ação em calamidades públicas e uma avaliação de cenário, que conclui o documento. Em tempo de “esperançar”, temas como a Vigilância Socioassistencial, proteção social territorial, revisão da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, e a recomposição do financiamento, talvez devessem “puxar” a reflexão crítica sobre a reconstrução do Suas, logo após a análise situacional desenvolvida, para posterior reflexão em relação à pobreza e à fome.

Não se trata apenas da ordem das coisas, do ponto de vista estético. É uma orientação política da importância estratégica da representação e importância dos entes federados municipais para a manutenção e o fortalecimento do Suas, com mais institucionalidade política e direcionamento tático, mesmo que com o mesmo conteúdo.

Em 2019, o próprio Congemas, ao publicar revista semelhante, fazia, na capa, o seguinte chamamento: “Defender a Seguridade Social é proteger o nosso povo!”. Com treze artigos e a participação dos Congemas regionais, o destaque para a defesa da Seguridade Social brasileira, com a manutenção e o fortalecimento da oferta de serviços socioassistenciais de qualidade, em um contexto de restrição fiscal e extremismo neoliberal, apontava para a necessidade da revisão do Pacto Federativo e do fortalecimento do Controle Social no Suas. Com abordagens diferentes, com temas, em alguns momentos complementares, a publicação de 2019 ainda carrega muita atualidade para os dias de hoje (Fig. 17).

Figura 17 - Capa da revista Congemas de 2019 e 2023



Fonte: Reprodução própria.

A ex-secretária Rosilene Rocha relata, por sua vez, que a situação dos municípios em relação à fome, é de “muito aperto”, muitos “perrengues”, em uma situação desesperadora. Afirma ter identificado, na publicação do Congemas, “um grito de socorro”, pois, para ela, a Assistência Social é o sinônimo da política de Segurança Alimentar nos municípios brasileiros. Acredita que pode haver um

“sequestro da pauta política, mas não no chão. Na realidade, a pauta que hoje mais nos toca, é a cesta básica, a comida, entendeu?”, questiona.

[...] tem ali uma estratégia política que é muito boa para o nacional (governo). A direção nacional (do Congemas) é vinculada ao governo federal. Felizmente, a gente tem ganhado as eleições, mas eu acho que tem muito a ver com o que a gente está passando aqui (nos municípios). Eu mesmo, se você me perguntar onde é que eu quero botar recurso neste momento, a não ser em reformar alguns Cras que estão muito ruins, eu vou reformar, eu botaria dinheiro na segurança alimentar porque o povo está com fome, aqui em Belo Horizonte o povo está com fome! Você imagina, no resto! (Rosilene Rocha, ex-secretária nacional de Assistência Social, atual secretária municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, 2023).

Fortalecer os espaços de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, consolidando o lócus de instância de negociação e pactuação em relação à operação do Suas, viabilizando a Política de Assistência Social, é a transversalidade necessária para alcançar a utopia ativa, na defesa intransigente das transformações democráticas.

Atravessamentos e transversalidades na responsabilidade social pública no Suas

Toda viagem se destina a ultrapassar fronteiras, tanto dissolvendo-as como recriando-as. Ao mesmo tempo que demarca diferenças, singularidades ou alteridades, demarca semelhanças, continuidades, ressonâncias. Tanto singulariza como universaliza. Projeta no espaço e no tempo um eu nômade, reconhecendo as diversidades e tecendo as continuidades. Nessa travessia, pode reafirmar-se a identidade e a intolerância, simultaneamente à pluralidade e à tolerância. No mesmo curso da travessia, ao mesmo tempo que se recriam identidades, proliferam diversidades. Sob vários aspectos, a viagem desvenda alteridades, recria identidades e descortina pluralidades. (Ianni, 2003, p. 14)

O desenvolvimento desse estudo foi uma viagem e tanto!

Ao nos debruçarmos nas informações produzidas pelos municípios ao longo de anos e anos, pudemos fazer de uma base de dados, a sua gestão da informação, com significante e significado. Com base na pesquisa e no estudo, valorizamos as questões conceituais, apreendemos conteúdos e nos preparamos para uma dimensão crítica, emancipadora e transformadora.

Em cenário de atravessamentos, o conjunto de dados pesquisados, organizados e apresentados, se transforma em ferramenta potente para iluminar as transformações sociais desejadas, mesmo que no interior de um Estado pressionado pelas exigências fiscais. Sem dúvida alguma, o reconhecimento dos processos históricos, das lutas que nos antecederam, e das conquistas efetivadas, nos permitem um melhor posicionamento no campo de jogo, em busca da consolidação daquilo que já havia sido garantido, abrindo pequenas “cunhas” no campo de possibilidades de transformações sociais. A busca por esse conhecimento específico, nos coloca em posição de reflexão crítica diante da formação do Estado brasileiro, suas contradições, formas de atuação e características da formação do pensamento político, que também contribuem para a avaliação e análise situacional da proteção social não contributiva no país, a implantação de políticas públicas que com ela se relacionam e a sua organização em sistemas.

Evidente, e não se trata de exagero, sublinhar, que o Sistema Único da Assistência Social (Suas), organizador da PNAS/04, não possui envergadura e nem seria essa a sua responsabilidade, de produzir sozinho as transformações estruturais das políticas sociais no país. A Assistência Social é uma política pública, que incide diretamente na vida e na transformação das pessoas e das suas realidades vividas. Essas transformações, sim, em conjunto com demais transversalidades, no somatório das resultantes de outras políticas, podem contribuir para transformações estruturais, na medida que alterem os hábitos de classe, na relação função e funcionamento.

Se trata das “resistências e das sublevações, já trazidas pela Profa. Vera Telles, no rumor das batalhas, são as minúsculas histórias, das circunstâncias miúdas, que agitam o mundo social. É o espírito que

movimenta as sublevações, que ativa a desobediência de indivíduos e grupos que arriscam suas vidas justamente porque suas vidas são afetadas por opressões e injustiças intoleráveis. (Telles, 2017, p. 21)

Utopias desenvolvimentistas, caminham para a reprodução daquilo que já está posto. Ainda há a necessidade de transpor os caminhos da “direitização da política social”; da sua “monetarização”; da sua “laborização precária” e sua “descidadanização”, tudo isso à margem da participação social, como nos ensina a Profa. Potyara:

A grande novidade tem sido a ativação compulsória dos demandantes dessa proteção para o trabalho, mediante a combinação de objetividade programática com simplicidade administrativa e baixo nível de investimento educacional. A educação, nesse contexto, reduz-se a treinamento ou adestramento aligeirado para um mercado de trabalho instável e flexível, enquanto a assistência social deixa de fazer parte de uma rede de proteção para se transformar em trampolim para esse tipo de trabalho. E em vários países, caso o assistido se negue a ser treinado para assumir-lo, ele será tratado como uma espécie de pária social. (Pereira, 2012, p. 750)

Mesmo assim, diante da estrutura do sistema, sem lançar mão de avaliações específicas em relação ao seu funcionamento – sejam atravessamentos ou transversalidades, em um primeiro momento, podemos constatar alguns marcos importantes, que nos permitem o desenvolvimento da avaliação da responsabilidade social pública no Suas em desvantagem em relação a responsabilidade fiscal, a primazia do estado na condução da política de assistência social e a ética empregada:

1. Contexto pré-neoliberal antecedente à construção da política de Assistência

O processo que antecede a CF88, é cravado de características assistencialistas, não só com a criação da LBA, na década de 40, mas também como sua transformação em Fundação no final da década de 60 - sua extinção só ocorreria em 1995, através da MP 813/95. Modelo de descentralização administrativa, em nível nacional, a Portaria nº 3.939 de 12 de fevereiro de 1987, publicada na Revista Serviço Público (Vilaça, 1987, p. 1), tem como base o voluntariado e uma estrutura de apoio ao cidadão, às famílias e as comunidades, preferencialmente com programas e projetos de cooperação à entidades, e/ou municípios, “administradas de forma flexível, que reflitam o atendimento das carências sociais”, em função desses programas e projetos. O neoliberalismo, portanto, sobretudo da década de 80, se fortalece com as estruturas já existentes, somando clientelismo, mandonismo e a uma perspectiva de uma futura pressão de mercado. Nesse interim, a resistência parte da classe trabalhadora, consciente pela luta por melhores condições de trabalho e da questão social, cujas conquistas somadas a diversos atores ao longo do tempo, contribuíram para a determinação da Assistência Social no conteúdo da CF88.

Para sublinhar essa questão, Maria Luiza Mestriner, na obra “O Estado entre a filantropia e a Assistência Social”, já apresentava a forma pela qual a filantropia era tratada no interior do estado brasileiro entre as décadas de 30 à 2000, apontando suas características de tempo em tempo, ou seja, da filantropia disciplinadora no enfrentamento da questão social, daquela partilhada no âmbito educacional, da filantropia de clientela e de apadrinhamento, daquela vigiada entre a benemerência e a assistência social e por fim, da filantropia democratizada.

A interlocução como Estado no campo da assistência social foi exercida efetivamente pelo universo de entidades sociais, que pouco trânsito de participação e reconhecimento possibilitaram ao público demandatário das suas atenções. Assim, não houve rupturas que pudessem fazer fluir um novo modelo de assistência social com padrão de política pública. As mudanças que operaram foram sempre sobre os expressivos elementos do passado, que, assimilados e tornados funcionais, alcançaram grande força de reprodução, conseguindo impregnar a qualidade da mudança de caráter recessivo. Assim, às subvenções sociais o Estado acrescentou imunidades e possibilidades de doações, e depois eliminação de taxas e várias isenções e tributos, numa crescente sequência de apoios que impedissem a interrupção do atendimento pela sociedade civil. Por outro lado, as frações da sociedade civil envolvidas mantiveram o setor hegemônico por interesses conservadores e religiosos próprios. (Mestriner, 2001, p. 290)

O pensamento liberal, predominante em nossa cultura ao longo de décadas, não se materializa enquanto concepção de proteção social desatrelada das relações de trabalho, ou seja, da proteção social contributiva, contribuindo para a construção de uma matriz do pensamento sobre a Assistência Social no campo da caridade e da benemerência, individualizando responsabilidades e coexistindo com a lógica da meritocracia, se apresentando como um dos primeiros atravessamentos ao Suas, enquanto responsabilidade social pública.

2. Um longo caminho percorrido e um sistema a ser consolidado

Verificamos de maneira incontestável, que o arcabouço normativo para a concepção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), sofreu ao longo dos anos aportes e suportes para a sua consolidação na estrutura organizativa da Proteção Social brasileira, dentro da Seguridade Social. Avanços possibilitados sobretudo, pelas lutas sociais, que viabilizaram a escrita dos artigos 203 e 204 da CF88 e, de certa medida, abriram as portas para a sua regulamentação. Com visível incremento, após 2002, mesmo assim o Suas padece de muitas situações de parcialidades em relação aos entes da federação para com a gestão do sistema em si, atravessando a concretização de um “sistema único”. Exemplos não faltam nessa busca de completude, das ausências: de taxas de cobertura na oferta de proteção básica, via CRAS, que sejam compatíveis com os dados do CadÚnico, PBF e porte populacional; de manutenção isonômica no trato ao financiamento, em relação ao tempo e as necessidades territoriais; de legislações municipais do Suas; Avaliação e Monitoramento dos Planos Decenais; revisão dos Pactos Federativos, com o pé na realidade; Planos de Capacitação e de Educação Permanentes; Gestão

Exclusiva da política de Assistência Social nos municípios; de Vigilância Socioassistencial; do protagonismo nas deliberações dos Conselhos Municipais, de organização e fomento a participação dos Cidadãos/ãs Usuários/as na gestão do sistema, etc.

O âmbito de uma política social é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, por consequência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades — se públicas ou privadas — para prover as necessidades de reprodução social. A política social refere como dever de Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. É bom sempre lembrar que o processo de reprodução social não é autônomo do processo de produção social, assim, as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no processo produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado. O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas. (Sposati, Aldaíza, 2007, p. 437)

No caso do Suas, o fortalecimento do sistema e a sua consolidação para o alcance de patamares da proteção ofertada de caráter preventivo, protetivo, proativo e distributivo, carece de enfrentar o atravessamento da negação do direito socioassistencial, em detrimento da “entrega” de alguma coisa, num processo fragmentado e emergencial, onde a responsabilidade pública/estatal, convive com a disputa entre o Estado Social *versus* o Estado Fiscal.

3. A gestão da PNAS, não é a gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDAS)

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social, em desfavor ao Ministério de Assistência Social, após 40 anos, de forma comparada com a LBA, acaba por abarcar uma série de ações, projetos e programas (relacionados ao combate a fome com “peso 2”, a pobreza, álcool e drogas, moradia, etc.), que não fortalecem a PNAS, colocando a gestão política do Suas, em situação de subalternidade.

Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação — sempre presentes em federações. E é a presença dessas “autoridades difusas” que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a coordenação nos níveis subnacionais (STOKER, 1991). Assim, “a principal tarefa da implementação é criar um contexto que induz os participantes a cooperar na presença de conflito de interesses” (CLINE, 2000, p. 556). Somado a isso, essa abordagem propõe que com o passar do tempo “o processo de implementação se move de uma situação em que o custo de defecção é baixo para uma onde ele é alto e a cooperação é encorajada” (CLINE, 2000, p. 557). (Lotta, 2019, p. 76)

A busca permanente da conciliação e da articulação para o pleno funcionamento de um sistema complexos, entre lideranças políticas em todos os seus níveis, OSC, diferenças culturais regionais,

desigualdades sociais extremamente diversificadas, acaba por exigir da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), papel de profunda habilidade técnica e política, para caminhar no fortalecimento do sistema, que seja público, de primazia estatal, em conjunto com a articulação intersetorial de outras políticas, que convivem forçadamente sob o mesmo teto.

Ao longo dos anos, o desenvolvimento dos marcos regulatórios, é fator de destaque na atuação política da SNAS, em conjunto com Conselhos, e com a realização de Conferências Nacionais, por exemplo, porém a não determinação, ainda, dos valores dos serviços tipificados prestados, a melhoria na relação com a Rede não Gov conveniada, na busca da garantia de direitos de cidadãos/ãs usuários/as e da classe trabalhadora, são outros exemplos, de atuação imediata do MDS, ou melhor da SNAS.

4. O financiamento do sistema

O financiamento no Suas nos últimos anos sofreu processos distintos, importantes e de impacto para o fortalecimento ou não do sistema. A descentralização administrativa trouxe a transferência direta – fundo a fundo, ao passo que os entes foram constituindo seus fundos municipais, a instituição de pisos e blocos de financiamento (transferência regular e automática), com a perspectiva da gestão compartilhada, o controle social do gasto público, etc.

Na mesma moeda, a quebra na transferência de recursos financeiros aos entes, sobretudo aos municípios de Pequeno Porte I e II, a necessidade dos pisos de financiamento e dos blocos propostos, são alguns pontos que merecem destaque. O ordenamento das despesas através de “Secretaria Municipal”, em 2017, era de 76%, já em 2022, as áreas administrativas constituídas como subdivisões formais na estrutura do órgão gestor, chegavam em 61%.

Ainda em relação aos municípios de Pequeno Porte, o Suas, necessita da realização de um debate, que certamente não é de sua exclusividade na gestão pública brasileira, mas que se articula com dois fatores: a defasagem nas equipes profissionais, e a não condição material da efetivação do gasto, por questões estruturais e administrativas.

Por fim, não menos importante, os valores praticados no Suas, carecem de padronização e escala – seja no referenciamento de valores, através da utilização do Salário Mínimo (SM), por exemplo, seja na oferta de ampliação de taxas de coberturas, em uma referência estratégica com os beneficiários do PBF e dos inscritos no CadÚnico. Também necessitam de trato de isonomia em relação aos repasses ao longo dos anos, com uma melhor regulamentação das contrapartidas em relação aos níveis de

gestão. Fora o fato de não haver pactuação, tampouco mecanismo de correção em relação ao cofinanciamento.

Figura 18 – Valor de repasse do orçamento federal para custeio de Serviços Socioassistenciais, por faixas familiares (referência de Dezembro/22)

	Unidades Familiares Benef. PBF	%	Unidade Familiar CadÚnico R\$ 218	%	Unidade Familiar CadÚnico	%	Unidade Familiar CadÚnico	%
BRASIL	94,90		80,99		49,64		28,16	
Pequeno Porte I	454.134.806,14	22	434.472.248,98	21	436.467.744,06	21	337.059.274,83	16
Pequeno Porte II	435.084.040,77	21	419.073.563,71	20	400.245.713,26	20	336.891.948,29	16
Médio Porte	272.596.930,11	13	270.046.820,44	13	264.308.187,18	13	247.447.242,12	12
Grande Porte	545.561.226,70	27	563.593.597,93	27	592.393.108,52	29	699.103.058,79	34
Metrópoles	342.622.996,28	17	362.813.768,95	18	356.585.246,99	17	427.661.265,70	21

Fonte: Elaboração própria

Cabe registro que na proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano de 2023, o Governo Bolsonaro, alocou R\$ 48,3 milhões para ações de proteção social básica e de proteção social especial. Esse valor foi ampliado para R\$ 2,05 bilhões na Lei Orçamentária Anual sancionada em janeiro de 2023¹⁹⁶. Se tomarmos esse número somente para efeito de exercício, mesmo que ao final do estudo e sem aprofundamentos, obtemos um valor de referência por famílias, em quatro situações: beneficiárias do PBF, cadastradas no CadÚnico com *per capita* de R\$ 218, o total de cadastrados e a população. Em tese grande concentração de recursos nos municípios de Pequeno Porte I e II, na casa dos 40%.

A política de Assistência Social, padece de referências para adoção de valores – seja de serviços tipificados, serviços não tipificados, pisos de financiamento, benefícios eventuais, benefícios de transferência de renda. Evidente que essas questões necessitam do fortalecimento de nossas equipes: o Suas tem na sua operacionalização a necessidade de trabalhadores e trabalhadoras que deem conta da iluminação das relações de desproteções sociais nos territórios vividos. Desafio a ser debatido e enfrentado.

Nem todos os atravessamentos do Suas, necessariamente, serão resolvidos pela ampliação de aportes financeiros – o sistema enfrenta problemas de gestão, de revisão de pactos, de uma crise de identidade revelada pelo Golpe de 2016 e pela pandemia da COVID-19, iluminando fragilidades e cicatrizes que

¹⁹⁶ Fonte: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/cuidado/cofinanciamento-regular-do-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-foi-retomado-em-2023#:~:text=Na%20Proposta%20de%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria,sancionada%20em%20janeiro%20de%202023>. Acesso em em 19/12/23

não haviam sido curadas com o tempo, fato. Porém não podemos perder de vista a mobilização e a estruturação política para o fortalecimento do debate para a PEC dos 1%, na demonstração da ampliação da garantia de direitos., inclusive enquanto mote de formação política, de mobilização e de consolidação da compreensão de conceitos do Suas.

5. A proteção social não contributiva

A proteção social não contributiva, ainda necessita de amadurecimento de ampla compreensão dos atores/as do Suas: esse campo que protege, mas que não se articula com as ofertas ou benesses e expectativas, que contribuem com a reprodução social do assistencialismo ou do clientelismo, atravessamentos na emancipação cidadã.

Proteção social que deva ser compreendida como política pública, universal, sem focalização, onde a tônica a ser defendida seja a riqueza social que a destinação do orçamento produz, nos afastando da prática gerencialista, em busca da eficiência dos recursos utilizados.

A compreensão da negação à focalização e do gerencialismo, certamente nos coloca em uma posição de não admissão de pessoas ou famílias com “com defeito”, ou com problemas que padeçam de ações mitigatórias, insuficientes, atravessamentos da manutenção da reprodução social. Quando o foco são as pessoas e as famílias, sob esse míope olhar, as relações sociais de opressão existentes, deixam de ser observadas, como desaparecessem feito mágica. Os problemas sociais nem são das famílias, tampouco das pessoas que o compõem, mas da organização da responsabilidade social do estado *versus* a ordem neoliberal vigente.

A não “priorização operacional” das estruturas que poderiam possibilitar cenários de transversalidades, e por sua vez, ampliação da proteção social de cidadãos e cidadãs usuários/as, dentro do Suas, ainda precisam de compreensão estratégica-política dos entes da federação, das suas gestões e da mobilização dos atores no campo de jogo, para a ruptura de um cenário de atravessamento. Por exemplo, podemos citar o papel que pode ser desempenhado nos CRAS, através dos Conselhos de gestão das unidades, por conta da participação dos usuários, bem como, a criação de fóruns dos trabalhadores/as e do processo permanente de capacitação profissional, ou da identificação de desproteções territorializadas. As seguranças sociais, voltadas para proteção social, são de natureza relacional, mobilizam forças e apoios externos ao indivíduo ou à situação. Essas forças podem ser acessadas pelas atenções ofertadas pelos serviços socioassistenciais, tipificados nacionalmente e, por benefícios em pecúnia ou em bens. (Sposati, 2020, p. 10)

Proteção social não contributiva, compreendida enquanto dimensão prioritária a ser seguida, não somente no tocante a robustez da estrutura burocrática estatal, desenvolvida ao longo das últimas décadas, mas sobretudo, na alteração das relações operativas individualizadas, quase sempre, voltadas ao mercado de trabalho, como única forma de alteração dos pactos civilizatórios.

6. O ato de planejar na política de Assistência Social e a elaboração de planos estratégicos

Enquanto ferramenta de gestão estratégica, o cenário do desenvolvimento dos planos de Assistência Social, é de presença de atravessamento, sobretudo se considerarmos a estrutura de sua composição determinada pela PNAS. Com a inscrição de objetivos gerais e específicos, metas estabelecidas, resultados e impactos esperados, por exemplo, os dados desse estudo, relacionados a Vigilância Socioassistencial, aos Conselhos, a gestão orçamentária e da política de Assistência, certamente deveriam indicar outros números.

O lugar do planejamento é de constante tensão e a forma como os marcos regulatórios o apresentam, não dão conta de elucidar o “processo do planejamento”, a fim de alterar a cultura do imediatismo, da ação emergencial. Pouco há em relação à reflexão sobre a tridimensionalidade do tempo e o apontamento de utopias da própria política. (Meira, 2019, p. 110)

No ano de 2010, embora 90% dos municípios indicassem a existência de Planos Municipais, contávamos com 443 municípios brasileiros, sem a utilização dessa ferramenta de gestão, algo significativo para a consolidação de totalidade do sistema. Mesmo assim, em 2019, apenas 49% dos municípios continham seus Planos em legislação municipal.

O abandono dos Planos Decenais, é outra característica dessa parcialidade. Necessitamos debater, coletivamente de forma ampla, o que deixou de ser alcançado com a ruptura institucional provocada em 2016, em pelo menos duas frentes: as metas e resultados esperados e se essas expectativas, possuem atualmente relação com as realidades vividas, ou se o estranhamento entre plano e cotidiano, nos levará para passos atrás.

7. A Vigilância Socioassistencial: função e processo da política

A situação da VS nos municípios brasileiros é dramática. Função e processo da PNAS, a vigilância enquanto motor da revelação e da busca de compreensão, através de pesquisas, das situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades sociais, que incidem nos territórios, onde vivem e convivem os cidadãos/ãs usuários/as, existe de maneira formal em apenas 34% dos municípios, segundo dados do Censo Suas de 2022. Em 2019, de 2998, apenas 54% já contavam com a VS na

legislação municipal. Na mesma toada, a responsabilidade, nos municípios brasileiros, sobre a territorialização da lista de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, e envio aos Cras/Creas, por parte da VS era de somente de 6,6%, também em 2022.

A descrição da operacionalização e a forma de atuação da VS, contida na NOB Suas 2012, carece de ampla compreensão política, estratégica e tática, enquanto *função e processo* do Sistema Único de Assistência Social, naquilo que já fora apresentado enquanto conceitos de função e funcionamento. As dimensões relacionadas ao trabalho (1) que produz alguma coisa (2), e que a partir desse processo (3), caminha para a sistematização dessa produção (4), com posterior análise dos dados produzidos (5), processados (6) e não só, necessariamente territorializados (7), cujo extrato deva ser amplamente divulgado (8), esbarra no *habitus* de classe, apresentado por Bourdieu, à medida que atua na reprodução social, ou como diria Barembilit, não provoca transversalidades, se mantém no campo dos atravessamentos.

Lembrando que esse conteúdo (dentro de um **sistema único nacional**) versa sobre “situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios, e do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 40)

A negação da organização da VS nos municípios brasileiros, impede o desenvolvimento de pesquisas e da construção coletiva do conhecimento, tendo como referência as realidades locais. Essa situação não revela possibilidades de transformações sociais, de ampliação e da garantia de direitos. Enquanto função da política de Assistência, a sua inoperância, cria outra parcialidade para dentro do sistema único.

Além disso, cabe registro, que há a necessidade de financiamento específico e formação de profissionais do Suas, para tratar tecnicamente de questões específicas relacionadas à VS, como a gestão de sistemas, da informação, da criação e análise de indicadores, etc. A situação da precariedade da instalação de Planos de Capacitação e Educação Permanentes, e da desestruturação do corpo profissional no Suas, sobretudo nos municípios de Pequeno Porte I e II, se apresenta como um nó crítico para essa demanda.

8. As Organizações da Sociedade Civil

As OSC ao longo do período de construção da política, se encontram num campo de disputa da responsabilidade social pública estatal. Com forte presença na PSE, as OSC, cuja vinculação institucional é contratual, embora necessárias para o funcionamento da Rede Socioassistencial, atualmente, necessitam de uma política específica para a Rede Não Gov conveniada, que alinhe seus planos de trabalho, às exigências diretivas do Suas.

Atravessamentos na Vigilância Socioassistencial e no desenvolvimento de Planos de Assistência Social, também aqui se articulam, na dificuldade de avaliação e monitoramento das OSC.

A relação entre a ação estatal e a de organizações privadas, ainda que não lucrativas, é um ponto de fricção que, mesmo com a nova Lei nº 12.101/2009 que retirou do CNAS a atribuição da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social e distinguiu as entidades privadas entre os campos de saúde, educação e de assistência social remetendo-as à obtenção do CEBAS a cada um dos ministérios, de acordo com sua função principal, conseguiu estabelecer novo formato de parceria, complementariedade na política de assistência social.

Essa fricção tem fundamentos não só na herança ou reiteração da subsidiariedade, como revela projetos distintos para a proteção social de assistência social. A ausência/omissão do Estado em prover a sociedade de vários recursos, serviços de proteção social, estimulou o surgimento de respostas isoladas da sociedade. A área de assistência social assumiu a função de fomento dessa ação pela transferência de recursos desde terrenos, prédios, pessoal, equipamentos, até recursos financeiros, na forma de subvenção ou remuneração da ação desenvolvida. O volume de emendas parlamentares para apoio dessas organizações é considerável. (Fonseca; Fagnani, 2013, p. 249)

A PSB, majoritariamente desenvolvida pelos CRAS, em maior escala e de prevenção a situações de violação ou ameaça de direitos, acaba por receber menos recursos do que a PSE, majoritariamente desenvolvida pelas OSC, nas cidades de porte médio, grande e metrópoles.

Atualmente em maior número no Sudeste e no Sul, pode ter essa relação rapidamente alterada, caso as OSC do Nordeste, resolvam suas pendências cadastrais com o CNEAS.

9. CadÚnico e Programa Bolsa Família

Um debate existe entre trabalhadores do Suas, gestores, pesquisadores, etc., se o CadÚnico é ou não do Sistema Único de Assistência Social. Com objetivo de se fazer uma ferramenta de caracterização socioeconômica, esse software, passou a catalisar todos os dados das famílias com perfil de programas sociais do Governo Federal. Todos os dados, não, apenas a coleta de informações das condições de vida das famílias, e sua renda.

Com forte característica de controle e apoio à focalização dos programas sociais, atualmente o CadÚnico, se distancia da finalidade de apoiar o reconhecimento das desproteções territoriais e ampliar a garantia de direitos. Os programas cuja porta de entrada é o CadÚnico, não são, de

autonomia de gestão municipal; as equipes do Suas não contam com economistas para desenvolvimento de análises específicas.

Sequer as informações das famílias cadastradas serve de baliza para o desenvolvimento de planos de trabalho escalares, que objetivem, por exemplo, o fim da fila do PBF, a instalação de CRAS nos territórios – para aumento da taxa de cobertura; a integração com demais políticas sociais; a ampliação regionalizada das equipes profissionais; o desenvolvimento de políticas específicas, como de gênero e raça; etc.

Em dezembro de 2022, 46% da população brasileira se encontrava cadastrada no CadÚnico, sendo a maior incidência no estado do Maranhão, com 68%. Entre os anos de 2014 à 2022, a taxa de cobertura passou de 48% para 52% entre os cadastrados no CadÚnico e os beneficiários do PBF (30% da população), essa marca histórica, gravitacional nessa faixa.

Para que o CadÚnico atravessasse esse debate de ser ou não ser, se faz necessário não só a mudança de sua utilização estratégica para a revelação de situações de desproteções reais, deixando de ser apenas um canal de recebimento do PBF, bem como, passe a coletar dados das situações vividas e das relações estabelecidas, como os gastos das pessoas, e com quem conta quem, exemplificando. A proteção social é relacional.

É urgente que o Suas supere o uso do CadÚnico como ferramenta do Estado Fiscal, onde se limita a ser uma ação de seleção monetária do mérito da presença de miséria (e imposição de condicionalidades), sem apontar a ausência do direito social e humano de crianças, adolescentes, adultos, idosos conviventes nas unidades familiares. É preciso que o CadÚnico se transforme pelo uso, em ferramenta do Estado Social rompendo com o trato subordinativo da população de menor renda que não conta com visibilidade cidadã, não tem escuta, não tem fala. Há déficit de reconhecimento social de agregados populacionais que demandam medidas coletivas de construção intersetorial, que confrontem proteções sociais, que se configuram nos territórios de vivência coletiva das unidades familiares cadastradas. (Sposati; Lanfranchi, 2024)

Parte dessa avaliação pode ser compartilhada com a gestão do PBF, com algumas ressalvas. A gestão dos recursos não passa pelo comando único do ente municipal e nem pelo controle social dos conselhos – o algoritmo do operador nacional, a Caixa Econômica Federal, torna o processo ainda menos transparente, em relação a quem tem direito, quem receberá ou não, deixando os CRAS apenas com filas e mais filas, sem informações a serem prestadas nesse tocante.

10. Portes Municipais: uma revisão necessária

A redivisão dos portes populacionais é urgente!

Essa alteração, possibilita a revisão do pacto federativo, a redistribuição da oferta de serviços regionais, o financiamento, oferta de serviços específicos e benefícios, e o trato com maior qualidade

em relação as similaridades dos municípios. A redivisão por porte elevaria a outro patamar o Pacto de Aprimoramento do Suas, melhorando sua qualidade e atenção em relação aos territórios.

Parte-se da observação de que é preciso avançar na compreensão mais alargada e fundamentada sobre as diferenças e distinções entre os municípios brasileiros para que se possa desenvolver a nova década de consolidação de município. Para alguns gestores, ser de pequeno porte, é quase uma censura, pois parece significar viver a definição mecânica ou burocrática, quanto ao que cabe, ou não cabe de atenções em um município de pequeno porte sem levar em conta o que a realidade demanda de atenções socioassistenciais de proteção social. (Sposati, Aldaiza, 2016, p. 34)

Além disso, esse processo, pode vir a ser o fortalecimento das Comissões Intergestores – CIT e CIB, por conta da possibilidade de um contato mais próximo das realidades dos municípios divididos em blocos de maior similitude.

11. Trabalhadores e trabalhadoras do Suas: recomposição de quadros e valorização profissional

A gestão do Suas necessita provocar o debate sobre a politização da classe trabalhadora do sistema. Esse processo de despolitização, aliado ao avanço da terceirização, disfarçada em contratos firmados, oculta os atravessamentos na luta de classe, precarizando as condições de trabalho, frente ao aumento das demandas sociais.

A revisão dos processos políticos estratégicos para a instalação dos Planos de Capacitação e de Educação Permanente, que em 2021, contavam com apenas 14% dos municípios, é central para a modificação das situações de reprodução social.

A formação dos servidores públicos é uma condição visualizada como necessária, inclusive, para assegurar que as mudanças sejam realizadas de forma competente, criteriosa, sem comprometer os êxitos anteriormente obtidos e com a máxima aderência aos consensos que alcançou a sociedade brasileira no que diz respeito à participação cidadã, democrática e republicana de todos os seus integrantes. (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016)

A transição entre o “Estado herdado” e o “Estado necessário”, carece de um processo mobilizador e formativo, nas estruturas do Estado, nesse sentido reativar e/ou otimizar a Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do Suas, é urgente, para alterar a matriz cultural, enraizada na política brasileira, que ainda admite o apadrinhamento, o clientelismo e o mandonismo. É através do conhecimento, da pesquisa e da criticidade, que poderemos avançar na integração de políticas sociais, a datar da assimilação dos conceitos trazidos pela renovação do pacto de civilidade, representado pela PNAS, e pela sua consolidação.

Compreender a atual composição dos/as trabalhadores do sistema (representantes do Estado, de OSC, de carreira – efetivos, comissionados, contratados temporariamente, etc.), o desenvolvimento de processos de valorização das realidades e dos processos de trabalho, da organização dessa classe, sem corporativismos e classismos, não avançaremos na construção de possibilidades de transversalidades.

12. Os cidadãos/ãs usuários/as: depositários de direitos socioassistenciais

A proteção social, garantia de direitos e a vigilância socioassistencial, tem centralidade nos cidadãos/ãs usuários/as.

A alteração da forma pela qual esses atores compõem a gestão do Suas, é fundamental para a alteração das situações de desproteções verificadas nos territórios. O processo de “estimulação” dessa participação, necessita de uma ação concreta na direção da criação dos Conselhos dos Cras, na organização dos Fóruns Municipais de Usuários, na inserção real desses atores nos Conselhos de controle social e na sua permanente formação e capacitação.

Maria Luiza Rizzotti, em artigo “O direito à Assistência Social”, nos relembra:

Há muito tínhamos a convicção de que não bastava retirar essas pessoas das condições adversas. Era preciso garantir sobrevivência material, sob a perspectiva do Direito. Resgatar a função e a lógica desses cidadãos, não apenas assegurando a sobrevivência, como também reivindicando justiça. Pretendíamos dizer a essas pessoas que elas não são pobres por uma questão natural, porque nasceram assim. quando nos empenhamos em reconstruir proteção social, garantir condição de vida, sob a égide do Direito, reconhecemos, necessariamente, que este país que um dia permitiu que pessoas estivessem submetidas a condições sub-humanas, hoje as resgata por meio da justiça. (Albuquerque; Olivindo; Alves, 2014, p. 37)

Os planos de assistência social, em 2018, foram aprovados por 86% dos conselhos, ao passo que em 2022, 62% dessas mesmas estruturas de controle da sociedade civil, afirmavam proceder com o acompanhamento de suas atualizações.

Esse cenário de atravessamento, poderia ser alterado.

13. Pacto de aprimoramento da realidade do Suas: uma reconstrução

Por todo o exposto, o Pacto Federativo demanda ser revisitado.

Do período que antecedeu o Golpe Parlamentar contra Dilma Rousseff, a sua concretização e os anos posteriores, a organização da descentralização político administrativa e da primazia estatal, passou por situações de retrocessos e de abandono do Suas. Nesse período de tempo, a ação cotidiana versus o

processo histórico de planejamentos e edições de marcos regulatórios, passa por uma situação de estranhamento entre o escrito e a realidade.

Quando mais se adia o processo de reorganização da relação e do papel entre os entes da Federação, mais caminhamos para o retorno das ações de urgência e emergência, na contramão da política de Assistência Social.

O Pacto precisa ser concebido considerando as realidades locais, suas especificidades, os resultados auferidos com a pactuação, as formas de avaliação, monitoramento e o financiamento em relação a isso, admitindo uma gestão operacional estratégica de escalas de resultados, em função das ações propostas e desenvolvidas pelos entes da federação.

Contudo, nem sempre é possível compatibilizar a oferta e a demanda públicas e equilibrar os orçamentos públicos das diversas esferas de governo, ao mesmo tempo, em que reduz os problemas de disparidades socioeconômicas regionais. O princípio da equalização busca apoiar a criação de sistemas capazes de equilibrar as diversas capacidades de recursos próprios dos vários níveis de governo com as diferentes demandas sociais, via transferências, concessão de benefícios e outros instrumentos. Mas, o equilíbrio entre as capacidades fiscais e as responsabilidades de cada ente federativo ainda não se mostra necessariamente garantido em relação às condições e características das áreas específicas de atuação pública. Ainda, os argumentos sobre eficiência e equidade dessa ação são colocados em discussão sobre qual o nível de equalização (fiscal e social) ideal. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018, p. 153)

Portanto, a responsabilidade social e a responsabilidade fiscal do e no Estado, não estão simplesmente pressionadas por um discurso fiscal em detrimento da responsabilidade social. A manutenção de um Suas fragilizado, único parcialmente, com forte presença de fragmentação, sem padrão, unidade no trabalho e estratégias unitárias, se resumindo a um enquadramento altamente seletivo e mitigatório, encontra acolhida, no processo de não consolidação do sistema, que na relação função e funcionamento, ainda em alguns casos se presta a manutenção de reproduções sociais, provocando vulnerabilidades nos processos de avaliação e monitoramento do Pacto de Aprimoramento da realidade da gestão do Suas, nos Planos de Assistência Social, na instalação da Vigilância Socioassistencial, nos Planos de Capacitação e Educação Permanente, nos Fóruns Municipais de de Cidadãos/ãs Usuários/as, etc, o que impacta no financiamento das ações, nas contratações e na indefinição inoperante, como já dito, a dúvida se “Tostines é fresquinho por que vende mais, ou vende mais por é fresquinho?” a proteção social não ocorre, as desproteções não são reveladas e os direitos ficam longe de serem garantidos.

Desta forma a primazia estatal, cede espaço para as “invencionices mercadológicas” travestidas de uma roupagem socialmente aceita, dentro da dominação cultural e não aposta no papel central da análise

de desproteções sociais que podem ser desenvolvidas pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), em conjunto com uma equipe capacitada, organizada junto a classe trabalhadora e de mãos dadas com cidadãos e cidadãs usuárias do sistema.

A construção da ética da responsabilidade social pública/estatal, sem condicionantes orçamentárias, por exemplo, garantidoras de proteção social, necessita de um processo planejado, sistematizado e escalar. A consolidação desse novo pacto civilizatório que a Loas nos apresenta e o Suas busca organizar, exige processos descentralizados, que considerem as diferenças regionais e político-administrativas, para serem alcançadas em escalas de resultados, dentro de uma nova visão de financiamento e de relacionamento no Pacto Federativo.

Além dos pontos elencados acima, apresentamos, sem esgotamento do tema, algumas ações para a busca de construções de transversalidades no sistema, com base nos dados pesquisados nesse estudo.

14.O Controle Social e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

A estrutura do sistema, parte de uma concepção estratégica em que a participação social é peça fundamental permanente na gestão do próprio sistema, favorecendo processos de planejamento, e da execução da política de modo democrático e participativo.

Os conselhos, nesse contexto, são instancias deliberativas colegiadas, de caráter permanente e de composição paritária. Logo, os atravessamentos vivenciados no Suas, passa pelo atravessamento na própria estrutura de funcionamento e concepção das gestões locais, em relação ao papel político que o controle social, pode ou não desempenhar, mesmo que sob determinação legal já explicitada.

A Profa. Dra. Raquel Raichelis, em sua participação no “Seminário Nacional: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito”, nos alerta:

A concepção de espaço público de Dagnino (2006:24) faz uma síntese interessante dessa reflexão e nos ajuda nesta análise do controle social democrático sobre a gestão pública. Para ela, “os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizados por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder”(CFESS/CRESS, 2008, p. 24)

Sendo a composição do Suas, a incorporação dos entes federativos, dos respectivos conselhos de assistência social e das entidades e organizações de assistência social, onde o CNAS é o responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, os atravessamentos se revelam nas

travas do controle social nacional, em posição subalterna ao governo central, pois o zelo pela efetivação de um sistema descentralizado e participativo de assistência social, convive com os desafios de um sistema ainda a ser consolidado.

A ação coordenativa do CNAS deve buscar campos de transversalidades no fortalecimento da gestão da PNAS, em diversos pontos de atravessamentos, como os que se referem ao financiamento da política em uma lógica de Estado Social e não Fiscal, e aos desafios de incorporação na política da proteção social não contributiva. Adotar uma postura incisiva em relação ao desenvolvimento dos Planos de Assistência Social país afora, bem como, zelar pela efetivação da Vigilância Socioassistencial nos municípios brasileiros. Apontar a necessidade de revisão do Pacto de Aprimoramento da Realidade do Suas e da necessidade de revisão do Pacto Federativo, corrigindo esgarçamentos e estranhamentos com as realidades vividas – o que apontaria, dentre outras questões, para a redivisão dos portes dos municípios, uma nova relação com os/as trabalhadores do Suas e com as OSC, em ação orientada para a ampliação e a efetivação de direitos dos cidadãos/ãs usuários/as.

CONSTRUINDO CAMPOS DE TRANSVERSALIDADES

Após desenvolvida reflexão sobre alguns pontos de atravessamentos do Suas, mesmo que em cada um deles, exista possibilidade de transversalidades - no entendimento de que se trata de um campo de atuação, alguns apontamentos de possibilidades de melhorias do sistema, são descritos abaixo, a partir da pesquisa desenvolvida, numa proposta de escala na atuação do Pacto de Aprimoramento da Realidade do Suas:

- Desenvolver análise situacional das caracterizações dos órgãos gestores dos municípios brasileiros, nas localidades onde ainda não há exclusividade da política de Assistência Social (gestão conjunta ou compartilhada), para estímulo as adequações conforme diretriz do comando único da política, com especial atenção aos municípios dos estados: Espírito Santo, Amapá, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul;
- Desenvolver análise situacional das nomenclaturas dos órgãos gestores dos municípios brasileiros, nas localidades onde ainda não há menção sobre Assistência Social ou Desenvolvimento Social, para fomento de alteração;

- Elaborar estudos e levantamento das Leis do Suas em todos os municípios, com a criação de um Grupo de Trabalho específico, para estudos e adequações das normas, e auxílio na implantação onde ainda não foram implantadas, sob coordenação da SNAS;
- Retomar o conceito e a compreensão do “comando único” da política de assistência social, fortalecendo seu entendimento junto com a revisão do Pacto de Aprimoramento da Realidade do Suas;
- Rever o Pacto Federativo, com redefinição de resultados bem definidos e respeito as diferenças regionais, em conjunto com a revisão dos portes populacionais;
- Rever dos blocos de financiamento do SUAS, com a criação do IGVS – Índice de Gestão da Vigilância Socioassistencial e do IGPLAN – Índice de Gestão do Plano Municipal, com pactuação de prioridades e metas, em relação aos blocos de financiamento;
- Valorizar as informações advindas do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão;
- Instituir um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema;
- Mobilizar a classe trabalhadora, cidadãos/ãs usuários/as e gestores para votação da PEC nº 383/2017 – PEC do 1% da RCL;
- Disponibilizar apoio técnico aos municípios para o planejamento e otimização dos gastos dos recursos transferidos da assistência social;
- Desenvolver planos financeiros – administrativos, que sejam garantidores da manutenção do direito, independente da janela do ano fiscal, entre o fim de um exercício e o início de outro;
- Rever a organização/divisão dos portes populacionais dos municípios;
- Criar estruturas administrativas e de gestão nos entes estaduais e federal, específicas para para apoio e auxílio dos municípios por porte de população – Pequeno Porte I (6 faixas); Porte II (2 faixas); Médio (2 faixas); Grande Porte I (3 faixas) e Grande Porte II (5 portes);
- Garantir a criação de conselhos de gestão dos CRAS (coletivos ou comitês de cidadãos/usuários);
- Garantir a criação dos fóruns municipais dos cidadãos/ãs usuários/as;

- Garantir a criação de ouvidorias e/ou centrais de relacionamentos para recebimento de demandas dos(as) cidadãos/ãs usuários/as;
- Proceder com análise situacional da instituição do PMAS nas legislações do Suas Municipal, para otimização dessa realidade;
- Garantir que a ordenação das despesas do FMAS seja realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social;
- Garantir apoio técnico-político para a efetivação das legislações municipais nos 25% que ainda não fizeram a sua implantação, com equilíbrio de seus conteúdos;
- Elaborar Plano de Implantação de CRAS, que objetive a instalação das unidades de referência para cobertura mínima das pessoas inscritas no CadÚnico;
- Verificar a situação dos municípios “sem CRAS”, porém com CadÚnico e PBF;
- Garantir que a deliberação dos recursos do PBF passem para a responsabilização dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- Estabelecer uma política de regulamentação específica para a Rede Não Gov conveniadas;
- Desenvolver estudos e pesquisas em relação ao custo nacional dos serviços socioassistenciais;
- Avançar na produção de indicadores para aferição do volume e da qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados;
- Estabelecer um processo permanente e sistemático de monitoramento e avaliação específicas à criação de serviços municipais tipificados, para não fomentar a criação de células autônomas;
- Garantir a implantação da VS em todos os municípios brasileiros, em suas estruturas formais de gestão;
- Desenvolver análise dos 85% municípios que não possuem Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores(as) do Suas, com apoio técnico-político para a sua implantação em todos os municípios brasileiros;
- Rever o Pacto de Aprimoramento do SUAS, com indicação de resultados, ações em escalas, com dimensões territorializadas, para o Pacto de Aprimoramento da Realidade do Suas.

Evidente, que sem democracia não se tem nada!

Embora a ênfase esteja direcionada ao Sistema Único de Assistência Social – Suas, nossa última fronteira é a defesa da democracia e da CF de 1988.

A sociedade sempre acaba vencendo, mesmo ante a inércia ou antagonismo do Estado. O Estado era Tordesilhas. Rebelada, a sociedade empurrou as fronteiras do Brasil, criando uma das maiores geografias do Universo. O Estado, encarnado na metrópole, resignara-se ante a invasão holandesa no Nordeste. A sociedade restaurou nossa integridade territorial com a insurreição nativa de Tabocas e Guararapes, (palmas) sob a liderança de André Vidal de Negreiros, Felipe Camarão e João Fernandes Vieira, que cunhou a frase da preeminência da sociedade sobre o Estado: “Desobedecer a El-Rei, para servir a El-Rei”. (Muito bem!) O Estado capitulou na entrega do Acre, a sociedade retomou-o com as foices, os machados e os punhos de Plácido de Castro e dos seus seringueiros. (Palmas.)

O Estado autoritário prendeu e exilou. A sociedade, com Teotônio Vilela, pela anistia, libertou e repatriou. (Palmas.) A sociedade foi Rubens Paiva, não os facínoras que o mataram. (Muito bem! Palmas prolongadas.)

Foi a sociedade, mobilizada nos colossais comícios das Diretas-já, que, pela transição e pela mudança, derrotou o Estado usurpador. (Guimarães, 1988, p. 8)

A busca e a construção de uma nova consciência coletiva, que se faz despertar, através dos indivíduos, na sua emancipação humana, é o movimento que traduz a capacidade que temos em agir em sociedade, coletivamente. É na significação e na ressignificação da história de cada um de nós, do lugar em que atuamos no campo de jogo, que demonstramos as condições objetivas herdadas para o “agir”. É o “interior exteriorizado” em conjunto com o “exterior interiorizado”, que aponta dentro da utopia criativa, possibilidades de criação de transversalidades, em contraposição aos atravessamentos.

O Suas existe e resiste!

Até quando?

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Cad 10ed. Brasília - DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 1997.
- ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira;; ALVES, Sandra Mara Campos (org.). **Direito e Assistência Social**. 1ªed. Brasília - DF: FIOCRUZ; MDS, 2014.
- ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS - análise das normativas nacionais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, RJ, v. XVII, n. 30, p. 25–46, 2013.
- ALMEIDA, Lenildes Ribeiro da Silva. Pierre Bourdieu: a transformação social no contexto de “A Reprodução”. **Inter-Ação**, Goiânia, GO, v. 30, n. 1, p. 139–155, 2005. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDwQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.ufg.br%2Findex.php%2Finteracao%2Farticle%2Fdownload%2F1291%2F1343&ei=Z4RcVcufA4ycNtSegcAM&usg=AFQjCNFGflb6nhs_mj1L8J5aCBJB1bOug&.
- ALVES, Ismael Gonçalves. Da caridade ao welfare state: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais. **Ciência e Cultura**, [s. l.], v. 67, n. 1, p. 52–55, 2015. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000100017.
- ANFIP. **100 Anos da Previdência Social Coletânea**. Brasília - DF: ANFIP, 2023.
- ARREGUI, CAROLA C.;; SANTOS, VERGÍLIO A. DOS. Território e Ferramentas de Gestão. **CRAS: Marcos Legais. Projeto CRAS**, [s. l.], v. 01, p. 71–89, 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/445706/mod_resource/content/1/Vol1_CRAS.pdf.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002.
- ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DAS ESTRADAS DE FERRO SANTOS-JUNDIAÍ. **Ferrovias**. São Paulo, SP: AEEFSJ, 2018. v. 174
- BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, SP, n. 109, p. 179–199, 2012.
- BARBOSA, Eni Maria Monteiro. **O Processo de Regulamentação da Assistência Social: Avanços e Retrocessos**. Brasília - DF: IPEA, 1991.
- BAREMBLITT, Gregorio F. **Compendio de análise insitucional e outras correntes**. 5a. ed. Belo Horizonte, MG: Instituto Felix Guattari, 2002.
- BEHRING, Elaine Rossetti;; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 6a. ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2009.

BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lucia;; YAZBEK, Maria Carmelita (org.).

Desigualdade e a questão social. 4ªed. São Paulo, SP: EDUC, 2013.

BERMÚDEZ, Ángel. **O que foi o 2º Reich, o Estado imperial e semidemocrático com o qual sonham grupos extremistas na Alemanha.** [S. l.], 2022. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/geral-64046936>. Acesso em: 4 nov. 2023.

BERNARDES, José Eduardo. **Governo é como feijão, só funciona na panela de pressão.** São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.freibetto.org/governo-e-como-feijao-so-funciona-na-panela-de-pressao/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 102, p. 23, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-690920200001&lng=en&nrm=iso.

BIONDI, Luigi. A greve geral de 1917 em São Paulo e a imigração italiana: novas perspectivas. **Cad. AEL**, Campinas, SP, v. 15, n. 27, p. 261–308, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola;; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11a. ed. Brasília - DF: Editora Universidade de Brasília, 1998-. ISSN 1098-6596. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/cbdv.200490137/abstract>.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social: a armadilha dos conceitos. **A Seguridade Social Dilapidada: Elementos Determinantes de sua Fragmentação no Brasil**, Brasília - DF, p. 14, 2002.

BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a Formação em Gestão Social.** Salvador, BA: Editora CIAGS/UFBA, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas.** São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neo-liberal.** Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editora, 1998-. ISSN 1098-6596.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação.** 9a Ed.ed. Campinas, SP: Papirus Editora, 1996.

BRASIL. **Coletânea de Arigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** 1a Ed.ed. Brasília - DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília - DF: Presidência da República, 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).** 3ªed. Brasília - DF: Câmara dos

Deputados, 2016.

BRASIL. **Manual de Emendas - Orçamento da União para 2023 (PLN 32/2022)**. Brasília - DF: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados, 2022.

BRASIL. **NOB RH/SUAS: Anotada e Comentada**. 1ªed. Brasília - DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

BRASIL. **Glossário do Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília - DF: [s. n.], 2020. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O novo desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, [s. l.], v. Mercado, 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>.

BROTTO, Marcio Eduardo; SPOSATI, Aldaiza;; SENNA, Mônica (org.). **Assistência Social: política e pública**. 1a Ed.ed. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2016.

BUGALHO, Henry. **O perigoso jogo de Bolsonaro e um futuro que aponta para o retrocesso**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinioao/o-perigoso-jogo-de-bolsonaro-o-futuro-sera-mesmo-de-retrocesso/>. Acesso em: 22 out. 2019.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Da resistência ao ajuste: o trabalhador na década de 1930. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 4, p. 2741–2772, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anais do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social**. Brasília - DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1989.

CAMARDELO, Ana Maria; *et al.* Construindo parâmetros para o vínculo SUAS: proteção básica e especial. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís, MA, 2011.

CAMPOS, Edval Bernardino. A complexa descentralização da política de assistência social. *In:* , 2005, são Luís, MA. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. são Luís, MA: Universidade Federal do Maranhão, 2005. p. 1–9.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5a. ed. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 2007.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço**. 2010. 162 f. - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [s. l.], 2010.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA;; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante - Volume 1**. Brasília - DF: IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

- CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **Artigo 19 | Em defesa da assistência social pública, contra o desmonte da seguridade social**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/em-defesa-da-assistencia-social-publica-contr-o-desmonte-da-seguridade-social/>. Acesso em: 8 nov. 2023.
- CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de *et al.* **Dicionário de políticas públicas**. 1ªed. Barbacena - MG: EdUEMG, 2012.
- CAVALCANTI, Sérgio *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília - DF: ENAP, 2016-. ISSN 0034-7612. Disponível em: http://biblioteca.fecap.br/wp-content/uploads/2016/03/Manual-ABNT_-regras-gerais-de-estilo-e-formatacao-de-trabalhos-academicos.pdf%0Ahttp://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552018000100046&lng=pt&lng=pt%0Ahttp://webcache.googleuse.
- CFESS/CRESS. **Seminário Nacional: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília - DF: CFESS, 2008.
- CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 1ªed. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CNAS. **RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 99, DE 4 DE ABRIL DE 2023**. Brasília - DF, 2023.
- CNM, Agência. **Repasse do cofinanciamento federal de programas da assistência social estão em atraso e sem previsão de regularização**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/repasse-do-cofinanciamento-federal-de-programas-da-assistencia-social-estao-em-atraso-e-sem-previsao-de-regularizacao>. Acesso em: 11 jan. 2024.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda *et al.* **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1ªed. Brasília - DF: MDS, 2013.
- CONGRESSO NACIONAL. **Nota Técnica Conjunta nº 5/2022- Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2023**. Brasília - DF: CONORF (SC) e CONOF (CD), 2022.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: seminário nacional**. Brasília - DF: CFESS, 2011.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Decálogo dos Direitos Socioassistenciais**. Brasília - DF: CNAS, MDS, 2009.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 07, de 18 de maio de 2016**. Brasília - DF, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 210, de 22 de novembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília - DF, Resolução, p. 2007, 2007.
- COUTINHO, Joana. As ONGs: origens e (des)caminhos. **Lutas Sociais**, São Paulo, SP, v. 0, n.

- 13/14, p. 57–64, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/l/article/view/18668>.
- COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse?. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, SP, n. 8, p. 665–677, 2015.
- CRISTINE, Katia; TELES, Oliveira; TELES, Katia Cristine Oliveira. Regime Constitucional da Assistência Social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 129–156, 2018.
- DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner (org.). **Gestão Estratégica Pública**. 1ª Edição. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- DALLE, Isaías. **1917-2017 100 anos de Greve Geral, Passado ou Futuro?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. tradução: Mariana Echalar. 1ªed. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2016.
- DECRETO PBF.
- DIEESE. **Planejamento Estratégico Situacional - Fascículo 1**. 1ªed. Brasília - DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, 2014.
- DIGIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3ª Edição. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2018.
- DO ENVIADO ESPECIAL A NOVA YORK. **COLLOR PROMETE QUE EM CEM DIAS MUDA A IMAGEM DO BRASIL**. [S. l.], 1990. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_26jan1990.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.
- DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, 2003.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova Institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 3–15, 1997.
- EL PAÍS. “A solução mais fácil era botar o Michel”. Os principais trechos do áudio de **Romero Jucá**. São Paulo, SP: [s. n.], 2016.
- FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2015). **Política pública no Brasil: estudos interdisciplinares contemporâneos**, Campinas, SP, p. 28–52, 2017. Disponível em: www.plataformapoliticasocial.com.
- FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 8, n. 1989, p. 183–238, 1997.
- FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. 601 f. - Universidade Estadual de Campinas, [s. l.], 2005.

- FAGNANI, Eduardo. **Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional**. São Paulo, SP: Friedrich Ebert Stiftung, 2011. v. 42
- FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria da Dívida Pública: Ferramenta fundamental para garantir transparência, correta aplicação dos recursos públicos e desenvolvimento socioeconômico do Brasil**. Brasília - DF: Auditoria Cidadã da Dívida, 2023.
- FAUSTO, Boris. A “Derrubada” das Oligarquias. *In: A REVOLUÇÃO DE 1930 - HISTORIOGRAFIA E HISTÓRIA*. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1969.
- FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline (org.). **Dicionário crítico: política de Assistência Social no Brasil**. 1a Ediçãoed. Porto Alegre, RS: Editora UFRGS, 2016.
- FLACSO - FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Planejamento Estratégico Situacional - Caderno 7**. 1a Ed.ed. Brasília - DF: FORGEP, Projeto de Formação de Gestores Públicos, 2015.
- FLEURY, Sonia. **Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro, RJ: FIOCRUZ, 1994.
- FONSEAS. **Pesquisa sobre Orçamento e Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal**. Brasília - DF: [s. n.], 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/18JMd6aaBYxhyJ0A9YKoDxoLsovmp_dUH/view.
- FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 2
- FORTIS, Martin Francisco de Almeida. RUMO À PÓS-MODERNIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS : A EPISTEMOLOGIA SITUACIONAL DE CARLOS MATUS. **RAE eletrônica**, São Paulo, SP, v. 55, n. 11, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482010000200009.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. tradução: Claudia Brandão, Eduardo; Berliner. 1ªed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2008.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48ªed. São Paulo, SP: Global Editora, 2003.
- FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1959.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ªed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GRAEF, Aldino;; SALGADO, Valéria; **Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. Brasília - DF: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o

Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, 2012.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais : uma leitura introdutória**. [S. l.: s. n.], 2019.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Brasília - DF: DANC, 1988.

GUZZO, Valdemir; GUZZO, Guilherme Brambatti. O pensamento crítico como ferramenta de defesa intelectual. **Conjectura: Filosofia e Educação**, Caxias do Sul/RS, p. 64–76, 2015.

Disponível em: http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/2746/pdf_351.

HORTON, Richard. **Offline: COVID-19 não é uma pandemia**. [S. l.], 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32000-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32000-6/fulltext). Acesso em: 13 out. 2022.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3a. ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2000.

IANNI, Octávio. A construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, p. 397–416, 2011. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/23/art02_23.pdf.

IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil Moderno**. 2ªed. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1992.

IANNI, Octávio. **Enigmas da Modernidade-Mundo**. 3ªed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2003.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais; **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2023.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em Políticas e Serviços Públicos: Desenvolvimento Social com Intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, [s. l.], v. 22, p. 102–110, 2001. Disponível em: http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais - acompanhamento e análise**. Brasília - DF: Diretoria de Estudos Sociais, 2003.

IPEA. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília - DF: IPEA, 2015.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília - DF: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, 2021-. ISSN 15184285 1.v. 14 Disponível em: papers3://publication/uuid/838565B8-D05B-4EFC-BFCF-50D1EA10F68E.

JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais**. Brasília - DF: IPEA, 2020.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, SP, v. 36, n. 02, p. 37–53, 2017.

- KAMINSKI, André Karst. Conselho Tutelar: Dez anos de experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. **Ambito Jurídico**, Rio Grande, p. 5/5, 2001. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5565. Acesso em: 12 set. 2018.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2001.
- KOGA, Dirce. Territórios de vivência em um país continental. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, SP, v. 14, n. 19, p. 9–26, 2015.
- KOGA, Dirce; ARREGUI, Carola C. (org.). **Construção de conhecimentos em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias**. 1a. ed. São Paulo, SP: EDUC, 2021.
- LAMBOY, Christian Karl de (org.). **Manual de Compliance**. 1a. ed. São Paulo, SP: Via Ética, 2018.
- LAZZARATO, Maurizio;; NEGRI, Antonio Antonio. **Trabalho imaterial: formas de vida e produção de subjetividade**. 1a. ed. Rio de Janeiro, RJ: DP&A Editora, 2001.
- LEITE, Celso Barroso. **SINPAS: a nova estrutura da previdência social brasileira**. Brasília - DF: Senado Federal, 1978.
- LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger;; LASSANCE, Antonio (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília - DF: IPEA, 2012. v. 8 Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf.
- LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília - DF: ENAP, 2019.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 70, p. 139–170, 2007.
- MACHIARELLI, Nicolás. **O príncipe**. tradução: Roberto Grassi. 2ªed. Rio de Janeiro, RJ: DIFEL, 2003.
- MAFEI, Rafael. **Bolsonaro nas entranhas do Golpe**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/bolsonaro-nas-entranhas-do-golpe/>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- MARCONI, Marina de Andrade;; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5a. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas S. A., 2003-. ISSN 9788522457588.
- MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente: governantes governados**. 3ªed. São Paulo, SP: FUNDAP, 1996.

- MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo, SP: FUNDAP, 1996.
- MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Rio de Janeiro, RJ: n-1 edições, 2020.
- MEIRA, Paulo de Tarso Hebling. **O (não) lugar do planejamento na política de assistência social**. 2019. 138 f. - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP, [s. l.], 2019.
- MELLO, Janine; *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília - DF: IPEA, 2020.
- MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima;; CRUZ, Tânia Mara Eller. **Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social**. Brasília - DF: IPEA, 2012. v. 1724
- MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2001.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. 1a. ed. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2011.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Guia - As Organizações Sociais da Sociedade Civil e o SUAS**. Brasília - DF: [s. n.], 2021.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - Guia de Preenchimento do CNEAS**. Brasília - DF: Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, 2017.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. 1ªed. Brasília - DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; CONSÓRCIO IBAM – UNICARIOCA. **Capacitação para Implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF**. Rio de Janeiro, RJ: IBAM; Unicarioca; MDS, 2008.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **CapacitaSUAS Volume 1: SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. 1a. ed. Brasília - DF: MDS, 2008.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **CapacitaSUAS Volume 2: Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. 1a. ed.

Brasília - DF: MDS, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO.

CapacitaSUAS Volume 3: Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. Brasília - DF: ENAP, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À

FOME;COORDENADORIA DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS

ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **CapacitaSUAS**

Caderno 1 - Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. 1a. ed. Brasília - DF: MDS, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À

FOME;COORDENADORIA DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS

ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **CapacitaSUAS**

Caderno 3 Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de

Assistência Social. 1a. ed. Brasília - DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome, Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Capacitação:**

Gestores Sociais que mudam vidas pelo Brasil. Brasília - DF: MDS; SAGI, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **CRAS, um lugar de (re)fazer histórias.** Brasília - DF: MDS, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar ofertas e consolidar o direito socioassistencial.** 1ªed. Brasília - DF: MDS, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).** Brasília - DF: CNAS, MDS, 2016. Disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/05/II-Plano-Decenal-de-Assistencia-Social.pdf>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma**

Operacional Básica - NOB/SUAS 2005: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. 1ªed. Brasília - DF: MDS, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma**

Operacional Básica (NOB/Suas). 1ªed. Brasília - DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília - DF: MDS, SNAS, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**. 1a. ed. Brasília - DF: MDS, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integrado à Família - PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 1a. ed. Brasília - DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. v. 1

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS PNEP/SUAS**. Brasília - DF: MDS, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Portaria nº 36 de 25 de abril de 2014**. Dispõe acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, e dá outras providências. Brasília - DF, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. 1a Edição. Brasília - DF: Comissão Intergestores Tripartite, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Resolução cnas/mc nº 81, de 11 de outubro de 2022**. Brasília - DF, 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social - consolidar o sistema**. Brasília - DF: SNAS, 2009-. ISSN 2252-3405.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **SUAS 10**.

Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. Brasília - DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Reimpressãed. Brasília - DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Os 100 anos da previdência social**. Brasília - DF: [s. n.], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/livro_os_100_anos_da_previdencia_social_web.pdf.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, RS, p. 353–381, 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-

62362012000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein;; SOUZA, Bruno Cesar Grossi de. **Orçamento Público - Conceitos Básicos / Módulo 4: Classificações Orçamentárias**. Brasília - DF: ENAP, 2014.

ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo, SP: Editora Ática, 1983.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 1–307 f. - Universidade de Brasília - UnB, [s. l.], 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/15153>.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, [s. l.], n. 112, p. 729–753, 2012.

PINCOLINI, Ana Maria Franchi. **A menina Loas teve um filho: 18 anos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Farroupilha, RS: Ana Pincolini Edições, 2023.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília - DF: IPEA, ENAP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia e políticas públicas no Brasil - interseções analíticas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf).

POLÍTICA. **12 retrocessos em 12 meses de Temer**. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/12-retrocessos-em-12-meses-de-temer/>. Acesso em: 22 out. 2019.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, RJ: [s. n.], 1980.

PRAGMATISMO, Redação. **Marilena Chauí rouba cena em debate: “classe média paulistana é sinistra”**. [S. l.], 2012. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2012/09/marilena-chaui-debate-ascensao-conservadora-sao-paulo.html>. Acesso em: 2 jan. 2024.

PRATES, Jane Cruz; REIS, Carlos Nelson dos; ANDRADE, Roberta Ferreira Coelho de (org.). **Serviço Social, Economia Política e Marxismo**. São Paulo, SP: Alexa Cultural; Edua: Manaus, 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1ªed. Brasília - DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

RAVENTÓS, Daniel. **Contra a caridade: na defesa da Renda Básica**. Barcelona - ES: Icaria Editorial, 2020.

RIVA, Huéllinton Cassiano. **Dicionário onomasiológico de expressões idiomáticas usuais na Língua Portuguesa do Brasil**. 2009. 317 f. - Universidade Estadual Paulista - UNESP (Câmpus de São José do Rio Preto), [s. l.], 2009.

- SCORTEGAGNA, Paola Andressa; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. Política social: de sua gênese ao contexto brasileiro. **Acta Scientiarum. Education**, [s. l.], v. 42, p. e40226, 2019.
- SENADO FEDERAL. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988: Volume I - Quadros**. Brasília - DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. v. 1 Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ªed. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2007. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3480016/mod_label/intro/SEVERINO_Metodologia_do_Trabalho_Cientifico_2007.pdf.
- SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, RS, v. 4, n. 4, p. 09–26, 2004.
- SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: Entre a política pública e a competitividade mercantil**. 2003. 262 f. - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP, [s. l.], 2003. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17708>.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. Carta ao povo brasileiro. **Fundação Perseu Abramo**, [s. l.], p. 5, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>.
- SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo;; FRANÇA, Caio Galvão de (org.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília - DF: MDA, 2010. Disponível em: <http://www.grazianodasilva.org/wp-content/uploads/2011/06/Livro-Fome-Zero-Portugues.pdf#page=86>.
- SILVEIRA, Alexandre Di Micelli da. **Mais ética, menos compliance**. [S. l.], 2018.
- SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1995. 451 f. - Universidade Estadual de Campinas, [s. l.], 1995.
- SOARES, Márcia Miranda;; MACAHDO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Brasília - DF: ENAP, 2018-. ISSN 16784464.
- SOLTY, Ingar. **Der war Kanzler?**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.jungewelt.de/loginFailed.php?ref=/artikel/455818.1871-und-die-folgen-der-war-kanzler.html>. Acesso em: 4 nov. 2023.
- SOUZA, Cidoval Moraes de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano (org.). **Celso Furtado: a esperança militante: vol.1 [Livro eletrônico]**. Campina Grande: EDUEPB, 2020. v. 1
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Lava Jato**. [S. l.: s. n.], 2017.
- SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo, SP: LeYa, 2015.

- SOUZA, Renilson Rehem de Souza. **Construindo o SUS - A lógica do financiamento e o processo de divisão de responsabilidades entre as esferas de governo**. 2002. 101 f. - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [s. l.], 2002. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografia_construindo_sus.pdf.
- SOUZA, Edsonia Jadma Marcelino de. **Pacto Federativo no SUAS: Sob a lente da dimensão política da gestão**. 2017. 268 f. - Universidade Estadual de Londrina, [s. l.], 2017.
- SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, SP, p. 137–158, 2003.
- SPOSATI, Aldaiza; **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3a. ed. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2007.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; *et al.* **Assistencia na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7a. ed. São Paulo: Editora Cortez, 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, São Paulo, SP, v. 10, p. 435–458, 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf.
- SPOSATI, Aldaíza; *et al.* **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. 1ªed. Brasília - DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), UNESCO, 2009.
- SPOSATI, Aldaíza. Do assistencialismo à assistência social: o modelo de seguridade social brasileiro. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, [s. l.], p. 15, 2004.
- SPOSATI, Aldaíza; O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, SP, p. 96–122, 2006.
- SPOSATI, Aldaiza; *et al.* **Possibilidades de Transição: Programas de Transferência de Renda e Política de Direito Cidadão à Renda Básica (Volume I)**. São Paulo, SP: PROJETO FTAS-RBRB, 2022. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/biblioteca-digital/>.
- SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 116. Out/Dez, [s. l.], v. 116, n. 6, p. 652–674, 2013.
- SPOSATI, Aldaíza; Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital?. **Argumentum**, Vitória / ES, p. 6–15, 2016.
- SPOSATI, Aldaiza. **Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do SUAS: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federa.**

Brasília - DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

SPOSATI, Aldaíza (org.). **SUAS e proteção social na pandemia da COVID-19 - Nota Técnica do NEPSAS**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social**, Londrina, PR, v. 16, n. 1, p. 5–18, 2013.

SPOSATI, Aldaíza; ARAÚJO, Edgilson Tavares; BOULLOSA, Rosana Freitas. Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais?. **Revista Vértices**, Rio de Janeiro, RJ, v. 25, n. 2, p. e25220624, 2023.

SPOSATI, Aldaíza; COSTA, Raquel Cristina Serranoni da;; LIMA, Thiago Agenor dos Santos de (org.). **Virei Serviço ! E agora ?** São Paulo, SP: EDUC, CAPES, 2022.

SPOSATI, Aldaíza;; LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. **O CadÚnico tem potencial de proteção social desperdiçado**. [S. l.], 2024. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2024/03/14/o-cadunico-tem-potencial-de-protecao-social-desperdicado>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SPOSATI, Aldaíza;; MEIRA, Paulo de Tarso Hebling. A exclusão da inclusão no Programa Auxílio Brasil - Cobertura territorial (novembro de 2021) do Programa Auxílio Brasil entre Regiões, Estados e Municípios brasileiros face ao Auxílio Emergencial e ao CADÚnico. **Rede Brasileira de Renda Básica**, São Paulo, SP, p. 44, 2022. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/a-exclusao-da-inclusao-no-programa-auxilio-brasil/>.

SPOSATI, Aldaíza;; MEIRA, Paulo de Tarso. **Transferência de renda no Brasil: entre a herança recebida e a direção prometida**. 1a. ed. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2023.

TAPAJÓS, Luziele; CRUS, José Ferreira da;; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. 1a. ed. Brasília - DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

TAPAJÓS, Luziele; CRUS, José Ferreira da;; ALBUQUERQUE, Simnone Aparecida (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social - os desafios da Assistência Social**. Brasília - DF: SNAS, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição; *et al.* **Celso Furtado e o Brasil**. 1ªed. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

TELLES, Vera da Silva. Resistências, sublevações, o ‘rumor das batalhas’. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Edição Especial 2 - “40 anos de Vigiar e punir: O ronco surdo da batalha”**, Rio de Janeiro, RJ, n. 2, p. 11–28, 2017.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 14, n. 40, p. 179–210, 2000.

VILAÇA, Marcos. LBA é um modelo de descentralização. **Revista do Serviço Público**, Brasília - DF, p. 54–55, 1987.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva (Volume I)**.

4a. ed. Brasília - DF: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais (Parte 2)**. 2a. ed. São Paulo, SP: Cortez Editora; Editora da UNICAMP, 1973.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**.

1ªed. São Paulo, SP: Editora Ática, 2011.

XIMENES, Daniel De Aquino (org.). **Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília - DF: ENAP, 2018.

Anexos

Anexo A – Tabelas

Tabela 2 – Caracterização do órgão gestor por Região (2010/2019), com Secretarias Municipais Exclusivas da Assistência Social

Total de Municípios	Região	2010				2011				2014				2019			
		Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%
450	Norte	340	75,6	446	99,1	352	78,2	433	96,2	353	78,4	444	98,7	376	78,4	442	98,2
1794	Nordeste	1.451	80,9	1.770	98,7	1.461	81,4	1.759	98,0	1.480	82,5	1.777	99,1	1.458	82,5	1.788	99,7
1191	Sul	665	55,8	1.163	97,6	686	57,6	1.154	96,9	743	62,4	1.180	99,1	753	62,4	1.168	98,1
1668	Sudeste	1.156	69,3	1.645	98,6	1.189	71,3	1.608	96,4	1.314	78,8	1.659	99,5	1.303	78,8	1.627	97,5
467	Centro-Oeste	375	80,3	464	99,4	402	86,1	463	99,1	390	83,5	461	98,7	396	83,5	464	99,4
TOTAL	5.570	3.987	71,6	5.488	98,5	4.090	73,4	5.417	97,3	4.280	76,8	5.521	99,1	4.286	76,9	5.489	98,5

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 3 – Caracterização do órgão gestor por estados da federação (2010/2019), com Secretaria Exclusiva

Nome da Unidade da Federação (UF)	Total de Municípios	Região	2010				2011				2014				2019			
			Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%
Distrito Federal	1	CO	1	100	1	100	1	100	1	100	1	100	2	200	1	100	1	100
Acre	22	N	16	73	22	100	18	82	22	100	21	95	22	100	21	95	22	100
Piauí	224	NE	203	91	222	99	203	91	217	97	210	94	217	97	211	94	224	100
Roraima	15	N	10	67	14	93	13	87	15	100	11	73	15	100	14	93	14	93
Amazonas	62	N	48	77	61	98	49	79	58	94	59	95	62	100	57	92	62	100
Paraíba	223	NE	197	88	220	99	208	93	223	100	201	90	222	100	204	91	220	99
Maranhão	217	NE	195	90	217	100	200	92	213	98	196	90	216	100	196	90	216	100
Bahia	417	NE	338	81	407	98	357	86	407	98	374	90	414	99	376	90	416	100
Paraná	399	S	337	84	398	100	334	84	392	98	347	87	399	100	354	89	398	100

Nome da Unidade da Federação (UF)	Total de Municípios	Região	2010				2011				2014				2019			
			Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%	Qtde.	%	TOTAL	%
Mato Grosso	141	CO	104	74	139	99	121	86	141	100	112	79	140	99	125	89	141	100
Pará	144	N	123	85	143	99	124	86	137	95	122	85	143	99	126	88	143	99
Rondônia	52	N	38	73	51	98	42	81	49	94	44	85	50	96	45	87	48	92
Pernambuco	185	NE	153	83	177	96	159	86	176	95	170	92	184	99	159	86	184	99
Goiás	246	CO	202	82	246	100	213	87	243	99	220	89	240	98	209	85	243	99
Minas Gerais	853	SE	589	69	837	98	617	72	822	96	681	80	850	100	695	81	840	98
São Paulo	645	SE	442	69	638	99	449	70	616	96	515	80	639	99	503	78	620	96
Mato Grosso do Sul	79	CO	68	86	78	99	67	85	78	99	57	72	79	100	61	77	79	100
Alagoas	102	NE	84	82	102	100	79	77	97	95	88	86	101	99	78	76	102	100
Sergipe	75	NE	57	76	75	100	52	69	75	100	56	75	74	99	56	75	75	100
Tocantins	139	N	92	66	139	100	95	68	137	99	85	61	137	99	103	74	137	99
Espírito Santo	78	SE	62	79	78	100	65	83	78	100	59	76	78	100	54	69	75	96
Amapá	16	N	13	81	16	100	11	69	15	94	11	69	15	94	10	63	16	100
Rio de Janeiro	92	SE	63	68	92	100	58	63	92	100	59	64	92	100	51	55	92	100
Santa Catarina	295	S	129	44	291	99	145	49	287	97	169	57	292	99	160	54	291	99
Ceará	184	NE	121	66	184	100	99	54	184	100	92	50	184	100	97	53	184	100
Rio Grande do Norte	167	NE	103	62	166	99	104	62	167	100	93	56	165	99	81	49	167	100
Rio Grande do Sul	497	S	199	40	474	95	207	42	475	96	227	46	489	98	239	48	479	96
TOTAL	5.570		3.987	71,6	5.488	98,5	4.089	73,4	5.416	97,2	4.279	76,8	5.520	99,1	4.286	76,9	5.489	98,5

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 4 – Gestão conjunta ou subordinada da Política de Assistência Social, entre 2010-2022, por região

Região	2010					2011					2014					2019				
	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL
	Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%	
Norte	94	20,9	12	2,7	446	73	16,2	8	1,8	433	88	19,6	3	0,7	444	63	14	3	0,7	442
Nordeste	284	15,8	35	2,0	1.770	281	15,7	17	0,9	1.759	289	16,1	8	0,4	1.777	329	18	1	0,1	1.788
Sul	325	27,3	173	14,5	1.163	335	28,1	133	11,2	1.154	347	29,1	90	7,6	1.180	400	34	15	1,3	1.168
Sudeste	217	13,0	272	16,3	1.645	184	11,0	235	14,1	1.608	207	12,4	138	8,3	1.659	237	14	87	5,2	1.627
Centro-Oeste	71	15,2	18	3,9	464	47	10,1	14	3,0	463	66	14,1	5	1,1	461	66	14	2	0,4	464
5.570	991	17,8	510	9,2	5.488	920	16,5	407	7,3	5.417	997	17,9	244	4,4	5521	1.095	19,7	108	1,9	5.489

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 5 – Caracterização do órgão gestor por estados da federação (2010/2019), com gestão conjunta ou subordinada da Política de Assistência Social

Nome	2010					2011					2014					2022				
	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL
	Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%	
Acre	6	27	0	0	22	3	14	1	5	22	1	5	0	0	22	1	5	0	0	22
Alagoas	18	18	0	0	102	18	18	0	0	97	13	13	0	0	101	24	24	0	0	102
Espírito Santo	15	19	1	1	78	12	15	1	1	78	19	24	0	0	78	21	27	0	0	75
Amazonas	8	13	5	8	61	7	11	2	3	58	2	3	1	2	62	4	6	1	2	62
Bahia	59	14	10	2	407	45	11	5	1	407	37	9	3	1	414	40	10	0	0	416
Amapá	3	19	0	0	16	4	25	0	0	15	4	25	0	0	15	6	38	0	0	16
Distrito Federal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	100	0	0	2	0	0	0	0	1
Rio de Janeiro	28	30	1	1	92	34	37	0	0	92	33	36	0	0	92	41	45	0	0	92

Nome	2010					2011					2014					2022				
	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL	Gestão Conjunta		Gestão Subordinada		TOTAL
	Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%		Qtde.	%	Qtde.	%	
Goiás	39	16	5	2	246	23	9	7	3	243	20	8	0	0	240	32	13	2	1	243
Maranhão	19	9	3	1	217	13	6	0	0	213	18	8	2	1	216	20	9	0	0	216
Mato Grosso	24	17	11	8	139	15	11	5	4	141	26	18	2	1	140	16	11	0	0	141
Mato Grosso do Sul	8	10	2	3	78	9	11	2	3	78	19	24	3	4	79	18	23	0	0	79
Minas Gerais	139	16	109	13	837	110	13	95	11	822	117	14	52	6	850	127	15	18	2	840
Pará	18	13	2	1	143	12	8	1	1	137	20	14	1	1	143	16	11	1	1	143
Paraíba	18	8	5	2	220	13	6	2	1	223	19	9	2	1	222	16	7	0	0	220
Paraná	29	7	32	8	398	37	9	21	5	392	37	9	15	4	399	39	10	5	1	398
Pernambuco	19	10	5	3	177	16	9	1	1	176	13	7	1	1	184	25	14	0	0	184
Piauí	15	7	4	2	222	12	5	2	1	217	7	3	0	0	217	12	5	1	0	224
Santa Catarina	113	38	49	17	291	100	34	42	14	287	95	32	28	9	292	127	43	4	1	291
Ceará	61	33	2	1	184	85	46	0	0	184	92	50	0	0	184	87	47	0	0	184
Rio Grande do Norte	58	35	5	3	166	57	34	6	4	167	72	43	0	0	165	86	51	0	0	167
Rondônia	13	25	0	0	51	7	13	0	0	49	6	12	0	0	50	3	6	0	0	48
Tocantins	43	31	4	3	139	38	27	4	3	137	52	37	0	0	137	33	24	1	1	137
Roraima	3	20	1	7	14	2	13	0	0	15	3	20	1	7	15	0	0	0	0	14
São Paulo	35	5	161	25	638	28	4	139	22	616	38	6	86	13	639	48	7	69	11	620
Sergipe	17	23	1	1	75	22	29	1	1	75	18	24	0	0	74	19	25	0	0	75
Rio Grande do Sul	183	37	92	19	474	198	40	70	14	475	215	43	47	9	489	234	47	6	1	479
TOTAL	991	17,8	510	9,2	5.488	920	16,5	407	7,3	5.417	997	17,9	244	4,4	5.521	1.095	19,7	108	1,9	5.489

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 54 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Norte

Resp.	PI	%	Pop	%	PII	%	Pop	%	M	%	Pop	%	Gr	%	Pop	%	Mt	%	Pop	%	T	Pop
Secretário municipal	239	53,1	2.160.462	12,4	94	20,9	3.065.494	17,7	39	8,7	2.894.995	16,7	18	4,0	4.548.509	26,2	2	0,4	3.367.092	19,4	392	16.036.552
Prefeito	25	5,6	305.607	1,8	15	3,3	533.058	3,1	3	0,7	219.392	1,3	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	43	1.058.057
Secretário ou técnico de outra área	7	1,6	99.738	0,6	1	0,2	43.467	0,3	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	8	143.205
Funcionário de Assistência Social	3	0,7	19.022	0,1	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	3	19.022
Sem informação	2	0,4	18.555	0,1	1	0,2	23.981	0,1	1	0,2	56.406	0,3	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	4	98.942
Subtotal	276	61,3	2.603.384	15,0	111	24,7	3.666.000	21,1	43	9,6	3.170.793	18,3	18	4,0	4.548.509	26,2	2	0,4	3.367.092	19,4	450	17.355.778

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 55 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Nordeste

Resp.	PI	%	Pop	%	PII	%	Pop	%	M	%	Pop	%	Gr	%	Pop	%	Mt	%	Pop	%	T	Pop
Secretário municipal	1029	57,4	10.417.941	19,1	391	21,8	11.811.266	21,6	107	6,0	7.503.477	13,7	49	2,7	12.897.983	23,6	5	0,3	8.330.997	15,2	1581	50.961.664
Prefeito	111	6,2	851.921	1,6	16	0,9	440.472	0,8	1	0,1	60.348	0,1	1	0,1	264.577	0,5	0	0,0	-	0,0	129	1.617.318
Secretário ou técnico de outra área	42	2,3	424.288	0,8	11	0,6	284.359	0,5	2	0,1	144.092	0,3	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	55	852.739
Funcionário de	5	0,3	71.669	0,1	9	0,5	260.018	0,5	3	0,2	189.114	0,3	3	0,2	610.144	1,1	0	0,0	-	0,0	20	1.130.945

Assistência Social																						
Sem informação	8	0,4	59.647	0,1	1	0,1	35.308	0,1	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	9	94.955
Subtotal	1195	66,6	11.825.466	21,6	428	23,9	12.831.423	23,5	113	6,3	7.897.031	14,4	53	3,0	13.772.704	25,2	5	0,3	8.330.997	15,2	1794	54.657.621

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas

Tabela 56 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Centro-Oeste

Resp.	PI	%	Pop	%	PII	%	Pop	%	M	%	Pop	%	Gr	%	Pop	%	Mt	%	Pop	%	T	Pop
Secretário municipal	295	63,2	2.444.401	15,0	60	12,8	2.084.704	12,8	12	2,6	1.126.366	6,9	11	2,4	3.279.519	20,1	2	0,4	4.254.747	26,1	380	13.189.737
Prefeito	40	8,6	344.800	2,1	5	1,1	177.371	1,1	1	0,2	110.635	0,7	2	0,4	441.223	2,7	0	0,0	-	0,0	48	1.074.029
Secretário ou técnico de outra área	15	3,2	122.886	0,8	2	0,4	97.452	0,6	2	0,4	154.356	0,9	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	19	374.694
Funcionário da Assistência Social	8	1,7	95.186	0,6	5	1,1	203.781	1,3	2	0,4	260.666	1,6	3	0,6	1.085.699	6,7	0	0,0	-	0,0	18	1.645.332
Sem informação	2	0,4	5.746	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	2	5.746
Subtotal	360	77,1	3.013.019	18,5	72	15,4	2.563.308	15,7	17	3,6	1.652.023	10,1	16	3,4	4.806.441	29,5	2	0,4	4.254.747	26,1	467	16.289.538

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 57 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Sudeste

Resp.	PI	%	Pop	%	PII	%	Pop	%	M	%	Pop	%	Gr	%	Pop	%	Mt	%	Pop	%	T	Pop
Secretário municipal	719	43,1	6.020.469	7,1	204	12,2	6.694.756	7,9	80	4,8	6.219.195	7,3	107	6,4	28.812.773	34,0	6	0,4	23.306.344	27,5	1116	71.053.537
Prefeito	308	18,5	2.385.971	2,8	55	3,3	1.772.318	2,1	8	0,5	639.507	0,8	9	0,5	2.014.121	2,4	0	0,0	-	0,0	380	6.811.917
Secretário ou técnico de outra área	62	3,7	492.760	0,6	19	1,1	656.363	0,8	5	0,3	344.211	0,4	8	0,5	1.365.628	1,6	0	0,0	-	0,0	94	2.858.962
Funcionário de Assistência Social	34	2,0	278.758	0,3	5	0,3	155.818	0,2	4	0,2	297.679	0,4	9	0,5	2.979.381	3,5	0	0,0	-	0,0	52	3.711.636
Sem informação	22	1,3	152.739	0,2	2	0,1	67.362	0,1	2	0,1	183.960	0,2	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	26	404.061
Subtotal	1145	68,6	9.330.697	11,0	285	17,1	9.346.617	11,0	99	5,9	7.684.552	9,1	133	8,0	35.171.903	41,5	6	0,4	23.306.344	27,5	1668	84.840.113

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 58 – Ordenamento das despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), no ano de 2017 – Região Sul

Resp.	PI	%	Pop	%	PII	%	Pop	%	M	%	Pop	%	Gr	%	Pop	%	Mt	%	Pop	%	T	Pop
Secretário municipal	560	47,0	4.388.331	14,7	103	8,6	3.568.264	11,9	44	3,7	3.417.527	11,4	40	3,4	9.805.170	32,8	0	0,0	-	0,0	747	21.179.292
Prefeito	311	26,1	1.990.653	6,6	39	3,3	1.228.585	4,1	7	0,6	522.059	1,7	4	0,3	843.927	2,8	0	0,0	-	0,0	361	4.585.224
Secretário ou técnico de outra área	33	2,8	224.149	0,7	1	0,1	34.654	0,1	1	0,1	72.409	0,2	1	0,1	187.315	0,6	0	0,0	-	0,0	36	518.527
Funcionário da	22	1,8	138.100	0,5	3	0,3	104.048	0,3	1	0,1	96.666	0,3	1	0,1	119.825	0,4	2	0,2	3.106.563	10,4	29	3.565.202

Assistência Social																						
Sem informação	17	1,4	58.569	0,2	1	0,1	30.892	0,1	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	-	0,0	18	89.461
Subtotal	943	79,2	6.799.802	22,7	147	12,3	4.966.443	16,6	53	4,5	4.108.661	13,7	46	3,9	10.956.237	36,6	2	0,2	3.106.563	10,4	1191	29.937.706

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CENSO SUAS

Tabela 59 – Áreas constituídas como subdivisões administrativas (departamentos, gerências, coordenações etc.) na estrutura do órgão gestor, em relação a gestão orçamentário-financeira, entre 2010-2022

Ano	Situação	N	%	%T	NE	%	%T	CO	%	%T	S	%	%T	SE	%	%T	TOTAL	%
2010	Não constituída	143	32	2,6	578	32	10,4	116	25	2,1	303	25	5,4	468	28	8,4	1.608	29
	Sim, de maneira informal	106	24	1,9	524	29	9,4	112	24	2,0	246	21	4,4	409	25	7,3	1.397	25
	Sim, na estrutura formal do órgão	197	44	3,5	668	37	12,0	236	51	4,2	614	52	11,0	768	46	13,8	2.483	45
	Sem informação	4	1	0,1	24	1	0,4	3	1	0,1	28	2	0,5	23	1	0,4	82	1
	Subtotal 2010	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2011	Não constituída	135	30	2,4	592	33	10,6	110	24	2,0	331	28	5,9	475	28	8,5	1.643	29
	Sim, de maneira informal	115	26	2,1	508	28	9,1	125	27	2,2	263	22	4,7	410	25	7,4	1.421	26
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	183	41	3,3	659	37	11,8	227	49	4,1	560	47	10,1	723	43	13,0	2.352	42
	Sem informação	17	4	0,3	35	2	0,6	5	1	0,1	37	3	0,7	60	4	1,1	154	3
	Subtotal 2011	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2012	Não constituída	152	34	2,7	517	29	9,3	114	24	2,0	335	28	6,0	419	25	7,5	1.537	28
	Sim, de maneira informal	112	25	2,0	541	30	9,7	114	24	2,0	299	25	5,4	438	26	7,9	1.504	27
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	171	38	3,1	643	36	11,5	220	47	3,9	511	43	9,2	729	44	13,1	2.274	41
	Sem informação	15	3	0,3	93	5	1,7	19	4	0,3	46	4	0,8	82	5	1,5	255	5
	Subtotal 2012	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2013	Não constituída	87	19	1,6	356	20	6,4	87	19	1,6	268	23	4,8	284	17	5,1	1.082	19
	Sim, de maneira informal	119	26	2,1	591	33	10,6	125	27	2,2	320	27	5,7	467	28	8,4	1.622	29
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	236	52	4,2	815	45	14,6	249	53	4,5	577	48	10,4	861	52	15,5	2.738	49

	Sem informação	8	2	0,1	32	2	0,6	6	1	0,1	26	2	0,5	56	3	1,0	128	2
	Subtotal 2013	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2014	Não constituída	79	18	1,4	375	21	6,7	87	19	1,6	251	21	4,5	301	18	5,4	1.093	20
	Sim, de maneira informal	137	30	2,5	595	33	10,7	131	28	2,4	336	28	6,0	460	28	8,3	1.659	30
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	228	51	4,1	807	45	14,5	242	52	4,3	593	50	10,6	898	54	16,1	2.768	50
	Sem informação	6	1	0,1	17	1	0,3	7	1	0,1	11	1	0,2	9	1	0,2	50	1
	Subtotal 2014	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2015	Não constituída	75	17	1,3	345	19	6,2	82	18	1,5	230	19	4,1	285	17	5,1	1.017	18
	Sim, de maneira informal	133	30	2,4	587	33	10,5	113	24	2,0	339	28	6,1	450	27	8,1	1.622	29
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	241	54	4,3	844	47	15,2	263	56	4,7	610	51	11,0	903	54	16,2	2.861	51
	Sem informação	1	0	0,0	18	1	0,3	9	2	0,2	12	1	0,2	30	2	0,5	70	1
	Subtotal 2015	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2016	Não constituída	75	17	1,3	331	18	5,9	87	19	1,6	231	19	4,1	281	17	5,0	1.005	18
	Sim, de maneira informal	128	28	2,3	598	33	10,7	123	26	2,2	339	28	6,1	460	28	8,3	1.648	30
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	240	53	4,3	844	47	15,2	245	52	4,4	606	51	10,9	893	54	16,0	2.828	51
	Sem informação	7	2	0,1	21	1	0,4	12	3	0,2	15	1	0,3	34	2	0,6	89	2
	Subtotal 2016	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2017	Não constituída	70	16	1,3	270	15	4,8	85	18	1,5	216	18	3,9	318	19	5,7	959	17
	Sim, de maneira informal	148	33	2,7	574	32	10,3	147	31	2,6	320	27	5,7	459	28	8,2	1.648	30
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	228	51	4,1	941	52	16,9	233	50	4,2	637	53	11,4	865	52	15,5	2.904	52
	Sem informação	4	1	0,1	9	1	0,2	2	0	0,0	18	2	0,3	26	2	0,5	59	1
	Subtotal 2017	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2018	Não constituída	65	14	1,2	245	14	4,4	83	18	1,5	210	18	3,8	305	18	5,5	908	16
	Sim, de maneira informal	147	33	2,6	546	30	9,8	136	29	2,4	305	26	5,5	465	28	8,3	1.599	29
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	237	53	4,3	1.000	56	18,0	248	53	4,5	664	56	11,9	883	53	15,9	3.032	54
	Sem informação	1	0	0,0	3	0	0,1	0	0	0,0	12	1	0,2	15	1	0,3	31	1
	Subtotal 2018	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2019	Não constituída	53	12	1,0	209	12	3,8	75	16	1,3	208	17	3,7	290	17	5,2	835	15
	Sim, de maneira informal	134	30	2,4	481	27	8,6	137	29	2,5	309	26	5,5	447	27	8,0	1.508	27

	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	255	57	4,6	1.098	61	19,7	252	54	4,5	651	55	11,7	890	53	16,0	3.146	56
	Sem informação	8	2	0,1	6	0	0,1	3	1	0,1	23	2	0,4	41	2	0,7	81	1
	Subtotal 2019	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100
2020	Não constituída	46	10	0,8	177	10	3,2	56	12	1,0	184	15	3,3	238	14	4,3	701	13
	Sim, de maneira informal	115	26	2,1	482	27	8,7	129	28	2,3	310	26	5,6	456	27	8,2	1.492	27
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	288	64	5,2	1.133	63	20,3	278	60	5,0	670	56	12,0	942	56	16,9	3.311	59
	Sem informação	1	0	0,0	2	0	0,0	3	1	0,1	27	2	0,5	32	2	0,6	65	1
	Subtotal 2020	450	100	8	1.794	100	32	466	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.569	100
2021	Não constituída	46	10	0,8	177	10	3,2	56	12	1,0	184	15	3,3	238	14	4,3	701	13
	Sim, de maneira informal	115	26	2,1	482	27	8,7	129	28	2,3	310	26	5,6	456	27	8,2	1.492	27
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	288	64	5,2	1.133	63	20,3	278	60	5,0	670	56	12,0	942	56	16,9	3.311	59
	Sem informação	1	0	0,0	2	0	0,0	3	1	0,1	27	2	0,5	32	2	0,6	65	1
	Subtotal 2021	450	100	8	1.794	100	32	466	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.569	100
2022	Não constituída	41	9	0,7	169	9	3,0	57	12	1,0	191	16	3,4	213	13	3,8	671	12
	Sim, de maneira informal	125	28	2,2	459	26	8,2	133	28	2,4	305	26	5,5	442	26	7,9	1.464	26
	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	284	63	5,1	1.164	65	20,9	275	59	4,9	676	57	12,1	1.005	60	18,0	3.404	61
	Sem informação	0	0	0,0	2	0	0,0	2	0	0,0	19	2	0,3	8	0	0,1	31	1
	Subtotal 2022	450	100	8	1.794	100	32	467	100	8	1.191	100	21	1.668	100	30	5.570	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Tabela 62 – Ausência de legislação municipal regulamentadora do Suas, no ano de 2022, por municípios brasileiros de Portes Médio, Grande e Metrópoles

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
Goiás	Centro-Oeste	Águas Lindas de Goiás	225.693	Grande
Goiás	Centro-Oeste	Caldas Novas	98.622	Médio
Goiás	Centro-Oeste	Cidade Ocidental	91.767	Médio
Goiás	Centro-Oeste	Formosa	115.901	Grande

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
Goiás	Centro-Oeste	Goiânia	1.437.366	Metrópole
Goiás	Centro-Oeste	Goianira	71.916	Médio
Goiás	Centro-Oeste	Inhumas	52.204	Médio
Goiás	Centro-Oeste	Luziânia	209.129	Grande
Goiás	Centro-Oeste	Mineiros	70.081	Médio
Goiás	Centro-Oeste	Planaltina	105.031	Grande
Goiás	Centro-Oeste	Santo Antônio do Descoberto	72.127	Médio
Goiás	Centro-Oeste	Valparaíso de Goiás	198.861	Grande
Mato Grosso	Centro-Oeste	Cáceres	89.681	Médio
Mato Grosso	Centro-Oeste	Lucas do Rio Verde	83.798	Médio
Mato Grosso	Centro-Oeste	Tangará da Serra	106.434	Grande
Mato Grosso	Centro-Oeste	Várzea Grande	300.078	Grande
Alagoas	Nordeste	Coruripe	50.414	Médio
Alagoas	Nordeste	Maceió	957.916	Metrópole
Alagoas	Nordeste	Penedo	58.650	Médio
Bahia	Nordeste	Alagoinhas	151.055	Grande
Bahia	Nordeste	Barra	51.092	Médio
Bahia	Nordeste	Brumado	70.510	Médio
Bahia	Nordeste	Cruz das Almas	60.348	Médio
Bahia	Nordeste	Dias d'Ávila	71.485	Médio
Bahia	Nordeste	Itapetinga	65.897	Médio
Bahia	Nordeste	Lauro de Freitas	203.331	Grande
Bahia	Nordeste	Santo Amaro	56.012	Médio
Bahia	Nordeste	Santo Antônio de Jesus	103.055	Grande
Bahia	Nordeste	Simões Filho	114.559	Grande
Bahia	Nordeste	Valença	85.655	Médio

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
Bahia	Nordeste	Vitória da Conquista	370.879	Grande
Ceará	Nordeste	Acarauí	65.264	Médio
Ceará	Nordeste	Beberibe	53.114	Médio
Ceará	Nordeste	Boa Viagem	50.411	Médio
Ceará	Nordeste	Granja	53.344	Médio
Ceará	Nordeste	Horizonte	74.755	Médio
Ceará	Nordeste	Iguatu	98.064	Médio
Ceará	Nordeste	Itaitinga	64.650	Médio
Ceará	Nordeste	Maranguape	105.093	Grande
Ceará	Nordeste	São Gonçalo do Amarante	54.143	Médio
Maranhão	Nordeste	Açailândia	106.550	Grande
Maranhão	Nordeste	Imperatriz	273.110	Grande
Maranhão	Nordeste	Timon	174.465	Grande
Pernambuco	Nordeste	Abreu e Lima	98.462	Médio
Pernambuco	Nordeste	Caruaru	378.048	Grande
Pernambuco	Nordeste	Goiana	81.055	Médio
Pernambuco	Nordeste	Gravatá	86.516	Médio
Pernambuco	Nordeste	Igarassu	115.196	Grande
Pernambuco	Nordeste	Ipojuca	98.932	Médio
Pernambuco	Nordeste	Olinda	349.976	Grande
Pernambuco	Nordeste	Paulista	342.167	Grande
Pernambuco	Nordeste	Pesqueira	62.722	Médio
Pernambuco	Nordeste	Recife	1.488.920	Metrópole
Pernambuco	Nordeste	Serra Talhada	92.228	Médio
Piauí	Nordeste	Florianópolis	62.036	Médio
Rio Grande do Norte	Nordeste	Parnamirim	252.716	Grande

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
Sergipe	Nordeste	Aracaju	602.757	Grande
Sergipe	Nordeste	Itabaiana	103.440	Grande
Amapá	Norte	Santana	107.618	Grande
Amazonas	Norte	Itacoatiara	103.598	Grande
Amazonas	Norte	Tefé	73.669	Médio
Pará	Norte	Acará	59.023	Médio
Pará	Norte	Benevides	63.567	Médio
Pará	Norte	Breves	106.968	Grande
Pará	Norte	Capitão Poço	56.506	Médio
Pará	Norte	Castanhal	192.256	Grande
Pará	Norte	Itaituba	123.314	Grande
Pará	Norte	Santa Izabel do Pará	73.019	Médio
Pará	Norte	Tomé-Açu	67.585	Médio
Rondônia	Norte	Jaru	50.591	Médio
Rondônia	Norte	Ji-Paraná	124.333	Grande
Rondônia	Norte	Porto Velho	460.434	Grande
Rondônia	Norte	Rolim de Moura	56.406	Médio
Roraima	Norte	Boa Vista	413.486	Grande
Espírito Santo	Sudeste	Colatina	120.033	Grande
Minas Gerais	Sudeste	Congonhas	52.890	Médio
Minas Gerais	Sudeste	Governador Valadares	257.171	Grande
Minas Gerais	Sudeste	Ibirité	170.537	Grande
Minas Gerais	Sudeste	Itabirito	53.365	Médio
Minas Gerais	Sudeste	Juiz de Fora	540.756	Grande
Minas Gerais	Sudeste	Lagoa da Prata	51.412	Médio
Minas Gerais	Sudeste	Ouro Preto	74.821	Médio

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
Minas Gerais	Sudeste	Patrocínio	89.826	Médio
Minas Gerais	Sudeste	Pirapora	55.606	Médio
Minas Gerais	Sudeste	Três Corações	75.485	Médio
Minas Gerais	Sudeste	Ubá	103.365	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Araruama	129.671	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Barra Mansa	169.894	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Cachoeiras de Macacu	56.943	Médio
Rio de Janeiro	Sudeste	Campos dos Goytacazes	483.540	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Itaboraí	224.267	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Itaguaí	116.841	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Japeri	96.289	Médio
Rio de Janeiro	Sudeste	Macaé	246.391	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Maricá	197.277	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Mesquita	167.127	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Nilópolis	146.774	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Nova Friburgo	189.939	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Petrópolis	278.881	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Resende	129.612	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Rio das Ostras	156.491	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	São Gonçalo	896.744	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	São João de Meriti	440.962	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Saquarema	89.559	Médio
Rio de Janeiro	Sudeste	Seropédica	80.596	Médio
Rio de Janeiro	Sudeste	Teresópolis	165.123	Grande
Rio de Janeiro	Sudeste	Valença	68.088	Médio
Rio de Janeiro	Sudeste	Volta Redonda	261.563	Grande

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
São Paulo	Sudeste	Arujá	86.678	Médio
São Paulo	Sudeste	Assis	101.409	Grande
São Paulo	Sudeste	Barueri	316.473	Grande
São Paulo	Sudeste	Batatais	58.402	Médio
São Paulo	Sudeste	Bauru	379.146	Grande
São Paulo	Sudeste	Bebedouro	76.373	Médio
São Paulo	Sudeste	Bertioga	64.188	Médio
São Paulo	Sudeste	Boituva	61.081	Médio
São Paulo	Sudeste	Caçapava	96.202	Médio
São Paulo	Sudeste	Caieiras	95.032	Médio
São Paulo	Sudeste	Campo Limpo Paulista	77.632	Médio
São Paulo	Sudeste	Caraguatatuba	134.873	Grande
São Paulo	Sudeste	Carapicuíba	386.984	Grande
São Paulo	Sudeste	Cosmópolis	59.773	Médio
São Paulo	Sudeste	Cotia	274.413	Grande
São Paulo	Sudeste	Cruzeiro	74.961	Médio
São Paulo	Sudeste	Cubatão	112.476	Grande
São Paulo	Sudeste	Ferraz de Vasconcelos	179.198	Grande
São Paulo	Sudeste	Franca	352.536	Grande
São Paulo	Sudeste	Ibitinga	60.033	Médio
São Paulo	Sudeste	Indaiatuba	255.748	Grande
São Paulo	Sudeste	Itapetininga	157.790	Grande
São Paulo	Sudeste	Itapevi	232.297	Grande
São Paulo	Sudeste	Itupeva	70.616	Médio
São Paulo	Sudeste	Jacareí	240.275	Grande
São Paulo	Sudeste	Jaguariúna	59.347	Médio

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
São Paulo	Sudeste	Jandira	118.045	Grande
São Paulo	Sudeste	Jaú	133.497	Grande
São Paulo	Sudeste	Mairiporã	93.853	Médio
São Paulo	Sudeste	Matão	79.033	Médio
São Paulo	Sudeste	Mirassol	63.337	Médio
São Paulo	Sudeste	Mococa	67.681	Médio
São Paulo	Sudeste	Mogi das Cruzes	451.505	Grande
São Paulo	Sudeste	Mogi Mirim	92.558	Médio
São Paulo	Sudeste	Mongaguá	61.951	Médio
São Paulo	Sudeste	Nova Odessa	62.019	Médio
São Paulo	Sudeste	Osasco	728.615	Grande
São Paulo	Sudeste	Ourinhos	103.970	Grande
São Paulo	Sudeste	Peruíbe	68.352	Médio
São Paulo	Sudeste	Piracicaba	423.323	Grande
São Paulo	Sudeste	Poá	103.765	Grande
São Paulo	Sudeste	Porto Feliz	56.497	Médio
São Paulo	Sudeste	Praia Grande	349.935	Grande
São Paulo	Sudeste	Registro	59.947	Médio
São Paulo	Sudeste	Ribeirão Pires	115.559	Grande
São Paulo	Sudeste	Santa Bárbara d'Oeste	183.347	Grande
São Paulo	Sudeste	Santana de Parnaíba	154.105	Grande
São Paulo	Sudeste	Santo André	748.919	Grande
São Paulo	Sudeste	Santos	418.608	Grande
São Paulo	Sudeste	São Bernardo do Campo	810.729	Grande
São Paulo	Sudeste	São Carlos	254.857	Grande
São Paulo	Sudeste	São José do Rio Pardo	52.205	Médio

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
São Paulo	Sudeste	São José do Rio Preto	480.393	Grande
São Paulo	Sudeste	São José dos Campos	697.054	Grande
São Paulo	Sudeste	São Roque	79.484	Médio
São Paulo	Sudeste	São Sebastião	81.595	Médio
São Paulo	Sudeste	Sertãozinho	126.887	Grande
São Paulo	Sudeste	Sorocaba	723.682	Grande
São Paulo	Sudeste	Suzano	307.429	Grande
São Paulo	Sudeste	Taboão da Serra	273.542	Grande
São Paulo	Sudeste	Taquaritinga	52.260	Médio
São Paulo	Sudeste	Tatuí	123.942	Grande
São Paulo	Sudeste	Taubaté	310.739	Grande
São Paulo	Sudeste	Tremembé	51.173	Médio
São Paulo	Sudeste	Tupã	63.928	Médio
São Paulo	Sudeste	Valinhos	126.373	Grande
São Paulo	Sudeste	Várzea Paulista	115.771	Grande
São Paulo	Sudeste	Votorantim	127.923	Grande
Paraná	Sul	Almirante Tamandaré	119.825	Grande
Paraná	Sul	Araucária	151.666	Grande
Paraná	Sul	Cambé	107.208	Grande
Paraná	Sul	Campo Largo	136.327	Grande
Paraná	Sul	Colombo	232.212	Grande
Paraná	Sul	Curitiba	1.773.718	Metrópole
Paraná	Sul	Foz do Iguaçu	285.415	Grande
Paraná	Sul	Rolândia	71.670	Médio
Paraná	Sul	São José dos Pinhais	329.628	Grande
Paraná	Sul	Sarandi	118.455	Grande

UF	Região Administrativa	Nome	IBGE/2022	Porte
Paraná	Sul	Telêmaco Borba	75.042	Médio
Rio Grande do Sul	Sul	Cachoeira do Sul	80.070	Médio
Rio Grande do Sul	Sul	Cachoeirinha	136.258	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Gravataí	265.074	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Guaíba	92.924	Médio
Rio Grande do Sul	Sul	Novo Hamburgo	227.646	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Parobé	52.058	Médio
Rio Grande do Sul	Sul	Pelotas	325.685	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Santa Maria	271.735	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Sant'Ana do Livramento	84.421	Médio
Rio Grande do Sul	Sul	São Leopoldo	217.409	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Uruguaiana	117.210	Grande
Rio Grande do Sul	Sul	Vacaria	64.197	Médio
Santa Catarina	Sul	Balneário Camboriú	139.155	Grande
Santa Catarina	Sul	Içara	59.035	Médio
Santa Catarina	Sul	Itapema	75.940	Médio
Santa Catarina	Sul	Lages	164.981	Grande
Santa Catarina	Sul	Navegantes	86.401	Médio
Santa Catarina	Sul	São Bento do Sul	83.277	Médio
Santa Catarina	Sul	Videira	55.466	Médio

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Suas.

Anexo B – Roteiro das Entrevistas

Apresentação	Temas	Questões
APRESENTAÇÃO	História – percurso	Local de origem Tempo que esteve à frente da SNAS
Categoria 1	Temas	Questões
CIDADANIA	Tensionamento permanente - Estado Social e Estado Fiscal	Num cenário neoliberal, pós-golpe de 2016 e após o término do Governo Bolsonaro, é compreensível afirmar que o sentido da proteção social só movimentará a responsabilidade estatal, para que o cidadão dependa cada vez mais do mercado, nem mesmo querendo saber se este movimento vai de encontro com a satisfação de suas necessidades?
	Compreensão alargada na garantia do direito social – caminho civilizatório, em busca da efetivação da proteção social	Embora a construção do Suas possua a busca da materialização do alargamento da proteção social não contributiva, ofertada pelo Estado, apontando para um caminho civilizatório, ainda há um forte traço de uma herança de fragmentação e negação de direitos universais. Essa fragmentação interdita o sistema?
	Efetivados e garantidos de forma perene ao longo do tempo	Há possibilidade de emancipação cidadã no Suas?
Categoria 2	Temas	Questões
GESTÃO PÚBLICA E SISTEMAS DE POLÍTICAS	Estado brasileiro e os sistemas de gestão de políticas públicas	Quais os campos de possibilidade de garantia dos direitos sociais constitucionais, dentro da realidade política brasileira, ao longo do tempo?
	LRF (4/5/2000) + Teto de Gastos (15/12/2016) <i>versus</i> A criação de um Conceito de Responsabilidade Social pública/ <u>estatal</u>	Podemos elencar como elementos constitutivos dessa conceituação? 1. Proteção social enquanto política social; 2. Utilização de instrumentos estratégicos de transformação e de garantia de direitos; 3. Iluminação conceitual e de pesquisas; 4. Uma ética própria - um conjunto de novas relações sociais, políticas e econômicas e culturais, cuja condição seja a garantidora de direitos perene ao longo do tempo
	Sistemas complexos - Formulação do Suas Onde o resultado do sistema não é simplesmente a soma das partes subjacentes: a ação do todo é maior do que a soma das partes.	Como foi o processo de formulação do Suas, enquanto sistema nacional?

		A criação de um Sistema Único, Nacional - o SUAS, trouxe quais ganhos para a materialização da proteção social, ao propor a efetivação de direitos, de uma política social específica?
ESTRUTURA DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Assistência Social entre MDAS e MDS A gestão da política cabe à SNAS	Com a implantação e a manutenção do Ministério de Desenvolvimento Social, que abarca uma série de políticas sociais no mesmo ministério – como a transferência de renda e o combate à fome, por exemplo, não há um rebaixamento entre as demais políticas de Seguridade Social – Saúde e Previdência? Cenário de impossibilidade de mudanças ou um caminho transitório a ser perseguido?
Categoria 3	Temas	Questões
SUAS ENQUANTO SISTEMA	Sistema Nacional, padronizado, com unidade e regularidade na ação e comando único	Quais os problemas enfrentados para que o Suas funcione enquanto “sistema” nacional? Embora as ações ocorram nos municípios, não existe ainda um forte poder centralizador no Sistema, no ente nacional e pouca participação do ente estadual. Não seria necessário ampliar a participação (voz) aos municípios? Podemos afirmar que um sistema protetivo como responsabilidade social pública/estatal, assentada e pacificada no Pacto Federativo, convive em detrimento da assunção da “proteção” pela transferência de recursos financeiros aos mais pobres, com muitas medidas de austeridade, e sentido disciplinar e valores insuficientes etc., remontando à tradição da “lei dos pobres”? Quem dela necessitar, não virou sinônimo dos necessitados? Com uma ação de alta seletividade?
SUAS E PRIMAZIA ESTATAL	Retomada do conceito, no Pacto Federativo Brasileiro	É necessário reafirmar as responsabilidades dos entes federativos em relação ao Suas? Como efetivá-las? Por exemplo: adoção de protocolos e práticas, pactuados coletivamente – objetivando a unidade das exigências quanto a essa “ <u>responsabilidade social pública/estatal</u> ” no contexto da política brasileira de assistência social, não somente como um conjunto de regras impostas? E não somente como um sinônimo operativo e organizativo de uma determinada categoria profissional Protocolos cuja ética seja a garantia de direito em detrimento da mercadorização do direito

SUAS GESTÃO	Vigilância Socioassistencial CENSO SUAS 2021 99% municípios – 5.505, 67% (3.703) não possuem estruturas formais no órgão gestor Descumprimento de condicionalidades do PBF e o seu respectivo envio aos CRAS/CREAS, apenas 6,18% (340) tem a Vigilância Socioassistencial do município, como sendo responsável por essa atribuição	Sendo a VS função e processo da Política de Assistência Social, qual a dificuldade de sua implantação em todo território nacional?
	Processo de habilitação dos municípios¹⁹⁷	O processo de habilitação, a partir da NOB Suas/2012, não padece de uma forma de aprimoramento, que fosse processual, considerando realidades locais e menos “cartorial”?
	Estratégias de financiamento e gestão	No que se refere a “estratégias de financiamento e gestão”, podemos afirmar que uma proposta de retomada dessa questão, para fortalecimento do Suas, conte com: • Instituição dos blocos de financiamento; • Pactuação de prioridades e metas; • Valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão; e • Instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema
	Rede Socioassistencial: atores no campo de jogo	Como avançar na oferta de serviços socioassistenciais, garantidores de direitos, dentro desse contexto “público e privado”, de responsabilidade social pública, mas nem sempre estatal?
Categoria 4	Temas	Questões

¹⁹⁷**Inicial** - Conselho, Plano e Fundo (CPF); **Básica** – CPF, Conselho com Secretária Executiva, CRAS, Estrutura e Plano de BPC e Benefícios Eventuais; e **Plena**, – CPF, Conselho com Secretária Executiva, CRAS, Estrutura e Plano de BPC e Benefícios Eventuais, Capacidade instalada na PSE de Alta Complexidade, Diagnósticos de áreas de riscos e vulnerabilidades, Pacto CIB, SMMA de PSB e PSE, Gestão do Fundo, NOB-RH

ATRAVESSAMENTOS	Choque entre movimentos históricos: entre avanços, estagnação e retrocessos	Num país desigual, há no horizonte, a possibilidade de construção de medidas em escala ao longo do tempo, para avançar na garantia de direitos, mesmo que priorizando o atendimento de grupos específicos, em cada período? Caso do BPC por exemplo, com expansão para outros grupos de cidadãos/ãs Instalação de um processo de SEDIMENTAÇÃO
Conclusão	Temas	Questões
PLANEJAMENTO	Predição no tempo	Como pavimentar o caminho para a emancipação cidadã no Suas?
AVISO DO TCLE - TERMO DE CONSENTIMENTO DE LIVRE ESCLARECIMENTO		Após ter a data definitiva, autorizado na Plataforma Brasil, os documentos serão encaminhados para a assinatura

Anexo C - Categorização das Entrevistas

Classificação			Categoria:	CIDADANIA
Tema:	Tensionamento permanente - Estado Social e Estado Fiscal	1	Num cenário neoliberal, é compreensível afirmar que o sentido da proteção social só movimenta a responsabilidade estatal, para que o cidadão dependa cada vez mais do mercado, nem mesmo, querendo saber, se este movimento vai de encontro com a satisfação de suas necessidades?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		A CF de 88 trouxe com ela a responsabilidade do Estado em relação à política de Assistência Social Porta de saída: capacitação profissional, economia solidária, cooperativismo		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Havia uma defesa de que o Estado não era capaz de atender `as necessidades da população Subalternidade, ideologia cristã, caridade, solidariedade e voluntariado Elaboração de uma Lei da “Consolidação das Leis Sociais” – proposta Patrus Ananias		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Tensão e conflito permanentes entre estado e mercado, cujas demandas são atendidas a depender de quem está no governo e do tamanho do orçamento, e não pelo reconhecimento das reais demandas dos cidadãos/usuários A proteção social é reconhecida nessa atenção que dá passos adiante e passos atrás, mas ela é mediada nesse campo de intenções de conflitos, de aguçamento de desigualdades, das necessidades, mas não se dá pelo reconhecimento das demandas que se colocam		
Entrevista 4 - Ieda Castro		O conceito de responsabilidade fiscal não foi construído, no Brasil, e nem estava na conjuntura de elaboração da CF de 88, que apontou para um modelo de pacto civilizatório, social, com seguridade social Face conservadora junto à Previdência Social - Saúde e o Mercado, o que não ocorre com a Assistência Social – “ninguém paga para ter assistência social”. Uma relação de valoração mercantil		
Entrevista 5 - Denise Colin		Enquanto proteção social cada vez mais há a dependência dos movimentos da sociedade civil e da classe trabalhadora Existe uma dependência da demonstração dos impactos positivos produzidos para o próprio funcionamento da sociedade capitalista		
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti		O afastamento da Assistência Social do tripe da Seguridade Social impossibilita a manutenção de patamares de investimentos, o que foi sendo perdido ao longo do tempo		

Classificação			Categoria:	CIDADANIA
Tema:	Compreensão alargada na garantia do direito social – caminho civilizatório, em busca da efetivação da proteção social Efetivados e garantidos de forma perene ao longo do tempo	2	Embora a construção do Suas possua a busca da materialização do alargamento da proteção social não contributiva, ofertada pelo Estado, apontando para um caminho civilizatório, ainda há um forte traço de uma herança de fragmentação e negação de direitos universais. Essa fragmentação interdita o sistema? Há possibilidade de emancipação cidadã no Suas?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		País continental, diferenças regionais, culturais Não pode interditar, temos que trabalhar contra isso Público “com alvo”: pobres, população empobrecida, excluídos, população com demandas por razões históricas de uma atenção maior, “carentes” As políticas possuem as suas histórias e suas características, sua identidade – que devem ser preservadas, mas que convergem no sentido de promover a vida, promover o bem comum e a emancipação das pessoas, das famílias e comunidades que são atendidas		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Interditar, não sei. Mas compromete seu curso, a sua evolução e implementação		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Sem dúvida! A gente afirma, reafirma, repete, repete e não concretiza. Não há ruptura para a concretude da Assistência Social, tudo é muito lento, com uma grande necessidade de regulação (processos de uma cultura histórica política). Um trânsito inconcluso, Yazbeck. A recomposição do Suas passa por uma construção amplamente democrática e participativa. Não se trata de recomeçar, são novas interpretações, novas leituras Não se trata de recomeço, mas da realização de novas leituras da realidade		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Vide questões que antecedem o Golpe de 2016 (Estado brasileiro e os sistemas de gestão de políticas públicas) Com Temer, o que restou foi o movimento da Sociedade Civil na defesa dos recursos da Assistência Social		
Entrevista 5 - Denise Colin		Não interdita no ponto de vista que o paralisa, mas abre falhas no desenvolvimento e execução do sistema		
Entrevista 7 - Rosilene Rocha		Gestão local é conhecer aquele território para além do muro do CRAS. E, aí, sim, você vai conseguir construir esse aspecto mais cidadão. O CRAS não fez isso, nós não conseguimos chegar nessa parte. Né? E se a gente, para mim é a única saída, para assistência fazer não o papel de salvadora do mundo, mas o papel de quem está no território, diferente da saúde e educação. O povo quer fazer igual saúde e educação. Fecha o portão e pronto. Na educação você não pode entrar porque tem segurança e na saúde, vem cá você. Agora tem até lá, ó, o agente comunitário. Eu falo com eles: “a saúde está até melhor que o nós porque, pelo menos, agora vai nas casas. Então, eu acho que é isso. Aí, para isso, precisa mais equipe, mais capilaridade, mais gente. Ou seja, gestão de território e investimento na básica. Para mim essa tem que ser a, a saída do SUAS no Brasil. Ou a gente vai ficar só fazendo emergência, urgência e emergência de quando não tinha política nacional, enxugando gelo, enxugando gelo, enxugando gelo.		

Classificação			Categoria:	CIDADANIA
Tema:	Estado brasileiro e os sistemas de gestão de políticas públicas	3	Quais os campos de possibilidade de garantia dos direitos sociais constitucionais, dentro da realidade política brasileira, ao longo do tempo?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Cenário de desafios: herança escravocrata, concentração de terras (urbanas e rurais) e riquezas, não aplicabilidade da função social da propriedade, dimensão ambiental, sistema tributário injusto, indicadores de políticas em todos os campos inaceitáveis Superação do quadro de pobreza, de miséria e de exclusão social, desigualdades sociais e regionais inaceitáveis de tudo, sendo fundamental que as pessoas, as famílias e as comunidades historicamente excluídas - Indígenas, quilombolas sobre os empobrecidos, os moradores das vilas, como chamávamos, no passado, as favelas. Comunidades empobrecidas, seja no campo, seja na cidade, tenham participação ativa nesse processo A partir dos Cras, desenvolvimento de conscientização e autoestima, de expansão do campo de possibilidades para essas pessoas dentro de um contexto capitalista – dimensão mais alargada do trabalho a ser desenvolvido pela PNAS, com o objetivo de que todos/as sejam partícipes do seu processo de emancipação		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Ao longo do tempo, o Estado brasileiro vem enfrentando as questões das cotas raciais, as questões de gênero, homoafetiva, da migração etc. A estrutura de gestão do Estado brasileiro não está equacionada: uma coisa são as políticas setoriais, que possuem seus objetos, seu fundo público, no caso da Assistência Social – serviços e benefícios, a sua relação federativa, sua política de capacitação. Mas as políticas transversais, intersetoriais, não possuem um local assentado (criança, adolescente, idoso, segurança alimentar, direitos humanos, mulher, juventude, LGBTQIA+), ainda não possuem estrutura, pois não prestam serviços diretos. Essa parte ainda não está resolvido, sem reconhecimento.		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		O que era feito pelas religiões, enquanto caridade, está sendo desenvolvida pelo Estado de hoje		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Período que antecede o Golpe Parlamentar contra Dilma Rousseff – crise em 2014 – fiscal, dívida pública, redução de recursos disponibilizados (esvaziamento de condições do Governo Federal) Encolhimento nas transferências de renda – tensão entre municípios e Governo Federal (Portaria n. 36, a portaria do “calote”, onde os restos a pagar deixaram de ser pagos) – diminuição de repasses, de acordo com os saldos existentes nas contas correntes (recursos não gastos dentro do mesmo exercício fiscal) 2015 – além da crise fiscal, a crise política do Governo Dilma: Aprovação do orçamento de 2015, para a sua utilização, só foi viabilizada em outubro do mesmo ano 2016 – paralisia do Governo por conta do processo de <i>impeachment</i> , mesmo com a recuperação orçamentária: Pós Golpe – Emenda Constitucional 95, que contribuiu para um corte de mais de 60% dos recursos para a Assistência Social		
Entrevista 5 - Denise Colin		Os sistemas são frágeis – precisam de aprimoramento e aperfeiçoamento contínuos e possuem uma relação de dependência com os grupos políticos que se alternam no poder, e que aplicam determinado modelo de Estado – liberal, social etc.		

Classificação			Categoria: GESTÃO
Tema:	Conceito de Responsabilidade Social pública/estatal	4	Podemos afirmar que são elementos constitutivos dessa conceituação: Proteção social enquanto política social; Utilização de instrumentos estratégicos de transformação e de garantia de direitos; Iluminação conceitual e de pesquisas; Uma ética própria - um conjunto de novas relações sociais, políticas e econômicas e culturais, cuja condição seja a garantidora de direitos perene ao longo do tempo
Entrevista 1 - Patrus Ananias	Área de permanente conflito, dentro do contexto capitalista, que atua politicamente – através de financiamento de candidaturas, em busca de um Estado Mínimo Somente com a participação popular, mas com austeridade fiscal		
Entrevista 2 - Marcia Lopes	Não é o conceito que falta. A lei é uma referência, apresenta um ponto e constrói um conceito		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes	Após a criação do conceito de Seguridade Social e o avanço da CF, enquanto patamar de civilidade. É preciso avançar nesse campo da responsabilidade estatal, enquanto proteção social, a partir do que a realidade nos aponta, com apresentação de dados e informações científicas Assistência Social - trânsito inconcluso e para se tornar estatal de verdade, público, é inconcluso e errático, com passos para a frente e “n” passos para trás, e irregular – a Assistência Social depois dos últimos 5 anos pode ter diversas traduções		
Entrevista 4 - Ieda Castro	Coronelismo e clientelismo - o estado precisa ser reconhecido como “a mão que dá” Importante toda pesquisa que venha a desvendar as partes, assim, o cenário Suas e a capacidade, o potencial do sistema		
Entrevista 5 - Denise Colin	O Suas, enquanto sistema de proteção social não contributiva, tem essa pretensão A sociedade brasileira definiu um patamar de civilidade com acesso aos direitos sociais previstos no Artigo 6º, como depois a garantia de provimento em relação ao SM, direito ao BPC, assentado no princípio da dignidade humana e na erradicação das desigualdades		
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Precisamos caminhar nessa direção, ultrapassando uma visão conservadora e liberal de sociedade, onde a pobreza é culpa da pessoa Estado Social – universalidade de acesso; políticas específicas para públicos específicos, democrático. Compromissos dos governos com um país mais igualitário, mais protegido e garantidor dos direitos sociais		
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Então, a gente fazia uma conversa lá atrás, é, e eu até acho que essa conversa foi um pouco capturada, eu nem sei se pelos caminhos certos, que era da gente ter uma lei de responsabilidade social no Brasil. Eu não tenho a menor dúvida disso, porque a gente não vai combater essa desigualdade nunca se a gente ficar nessa peleja, primeiro, o fiscal, depois o social.		

Classificação			Categoria:	GESTÃO PÚBLICA E SISTEMAS DE POLÍTICAS
Tema:	Sistemas complexos - Formulação do Suas Onde o resultado do sistema não é, simplesmente, a soma das partes subjacentes: a ação do todo é maior do que a soma das partes	5	Como foi o processo de formulação do Suas, enquanto sistema nacional? Qual o ganho para a garantia de direitos, materialização da proteção social, através de um Sistema Único?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Validação em todo o território nacional Garantia em todo o território nacional para que tenham acesso aos direitos fundamentais Arena de permanente conflito, uma disputa política com a sociedade, através da sua conscientização – de dentro para dentro e de fora para dentro Dispersão entre aqueles que lutam por justiça social, pois ficam presos aos seus campos específicos		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		A lei é uma referência, apresenta um ponto e constrói um conceito. Um avanço, mas sem saber como seria na prática, por conta da correlação de forças do funcionamento das administrações públicas, por conta de um pensamento conservador vigente Sem vinculação orçamentária		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Conceito de Seguridade Social – contributiva e não contributiva Chegamos no Brasil inteiro, com algum financiamento assegurado, ainda que seja discricionário, temos capacidade de luta, Loas – com força de lei complementar		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Muito diálogo entre as três esferas de Governo e a Sociedade Civil Pactuação dentro do período de normativas infraconstitucionais, antes da Lei do Suas de 2011, mais precisamente entre 2005 e 2011 Força política do Governo Central, movimento suprapartidário O Suas tensiona a cultura conservadora, pois traz um regramento, a obrigação do Estado para com as pessoas, despersonifica a figura que entrega, trazendo para dentro da esfera pública uma questão que antes era privada (primeiro-damismo, a caridade, a filantropia) O Suas é um ganho enorme para a proteção social brasileira então, o Suas é um ganho enorme para a proteção social brasileira		
Entrevista 5 - Denise Colin		Período entre a promulgação da Loas, a partir da CF, e de normas infraconstitucionais, até 2011, com a Lei do Suas (1993 – 2011)		
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti		Lógica do sistema, com críticas ao modelo sistêmico de gestão, que advém da perspectiva que não se pode comparar um cérebro orientando os membros (teoria sistêmica)		

	O sistema te transforma, como se fosse entrar numa loja, você entra de um jeito e sai de outro Nossa proposta sistêmica busca a questão da integralidade, da pactuação, do reconhecimento das responsabilidades, das orientações que uniformizam, onde se reconheçam as diferenças territoriais, mas uniformize na provisão, nas seguranças da política de Assistência Social Deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social Adesão por indução financeira – financiamento de Cras Participação dos trabalhadores do Suas nesse processo de apropriação da destinação desses recursos e cobrança junto aos prefeitos para a sua captação e utilização Demarca: Governo Federal – Município A Rede Socioassistencial está presente essencialmente nos municípios maiores, nos pequenos municípios a relação é GOV. Nossa rede socioassistencial nasce antes do Suas, possuem uma relação política histórica de relevância, com o poder local: prefeitos e vereadores A questão do CPF, criada em 93, só toma força tempos depois, em 2004. A primeira conferência nacional de assistência social foi em 94
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Hoje você chega em Brasília, todo ministro fala do SUAS. Enfim... Eu tive uma reunião com o ministério, um secretário nacional e Ministério da Justiça ontem, você vê ele falar do SUAS, ele não entende o SUAS, não sabe o que é, mas ele sabe que tem um sistema que tem capilaridade, que tem que respeitar, que tem que consultar, quer dizer, é outra coisa. Naquela época não

Classificação			Categoria: ESTRUTURA DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Tema:	Assistência Social entre MDAS e MDS / A gestão da política cabe à SNAS	6	Com a implantação do Ministério de Desenvolvimento Social, que abarca uma série de políticas sociais no mesmo ministério – como a transferência de renda e o combate à fome, por exemplo, não há um rebaixamento entre as demais políticas de Seguridade Social – Saúde e Previdência? Decisão ou um caminho transitório possível?
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Não há rebaixamento sobre as demais políticas, houve avanços notáveis, mas com um retrocesso profundo pós golpe de 2016 A PNAS é importante, dentro de um contexto de integração das políticas públicas Objetivo claro de integração de políticas, sobretudo as de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Bolsa Família De barriga vazia, ninguém vive, e, conseqüentemente, ninguém aprende, como não aprende se seus vínculos familiares afetivos estão fragilizados	
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Não. Havia a identidade com a PNAS e o “tom” da política, a legitimidade, era dada pela SNAS. Mas não teve a sociedade civil mais mobilizada mais reativa, para que o Ministério fosse da Assistência Social O debate com Assistência Social e a esquerda nunca foi fácil. Raiz trabalhista, da luta dos trabalhadores com perspectiva de mobilização, participação e protagonismo dos atores – mulheres, juventude, e dos trabalhadores. Esse é o canal da luta de classes Parte da classe política tem uma visão de que a Assistência Social é corporativista na categoria (Serviço Social), no que se refere à gestão do trabalho A gestão da Benedita foi marcada pela manutenção da fragmentação da política de Assistência Social Desenvolvimento Social é uma perspectiva, mas não deve ser nomeação de um ministério, pois não dá conta. A prática se confunde com a transferência de recurso aos mais pobres ou para combater a pobreza, porta de saída para o mercado, inclusão produtiva Teria movimento político para isso, mas existe uma alienação dos profissionais, dos usuários, da rede socioassistencial 2004/2016 – via de regra, a construção da política foi muito dialogada com os entes federados e o controle social. “É melhor ser presidente do Conselho do que ser Ministro”	
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Existe sim. Não conseguimos, por diversos motivos, pela necessidade de atores politicamente fortes e capazes de dar concretude e materialidade à política pública, com domínio da questão e condição de gestão Preponderância de uma visão humanista e democrática Ligação com a religião evangélica.	

	Ausência de pesquisa, de conhecimento – por exemplo, a falta de parâmetros para referenciamento do corte da linha da pobreza, no que se refere à renda
Entrevista 4 - Ieda Castro	Não se trata de rebaixamento, mas de um conceito conservador de Assistência Social, não conseguindo ser reconhecida como direito social, não ganhando a agenda política pública Não ter o nome de “Assistência Social” camufla uma visão conservadora – tem que falar de “promoção” e em “desenvolvimento” Trava o Suas, na medida em que ele se encontra dentro de um sistema público, que disputa o espaço da cultura política, ambiente conservador e centrado no clientelismo e na troca Se a cultura do direito é da não provisão, ela é inconsistente na verificação do direito assegurado
Entrevista 5 - Denise Colin	Concordância com a hipótese Impossibilidade de tratar com profundidade os temas e as <i>articulações políticas</i>
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Perdemos com o Ministério, mas perdemos com a falta de compreensão da Esquerda e uma leitura sobre o papel da Assistência Social.
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Olha, o problema, na verdade... é claro que se você tem Ministério, tem mais visibilidade, o ministro tem mais força. Mas eu nem sou da, do grupo que fica achando que, que, que só isso conta, porque a gente foi MDS e tinha segurança alimentar etc. e fez o que fez. O problema que eu acho mais grave agora é que quando você tem tudo você não tem nada. E hoje é o meu salário, com algumas coisas amargas no meio, né? Vide você ter comunidade terapêutica no MDS. Isso é uma excrescência. Isso é uma derrota. Entendeu? E, aí, como o SUAS é uma secretaria, você tem um chefe em cima, você tem outros secretários do mesmo nível, olha você, institucionalmente, tem a mesma força. Um retrocesso gigantesco! ... porque as, a própria estrutura recém-criada do Sistema Único da Assistência Social, ela, de forma nenhuma se compara, por exemplo, às estruturas inexistentes da segurança alimentar e nutricional. Né? Não, não há grau de comparação.

Classificação			Categoria:	SUAS - ENQUANTO SISTEMA
Tema:	Sistema Nacional, padronizado, com unidade e regularidade na ação e comando único	7	Quais os problemas enfrentados para que o Suas funcione enquanto “sistema” nacional? Embora as ações ocorram nos municípios, não existe ainda um forte poder centralizador no Sistema? Não seria necessário ampliar a participação (voz) dos municípios?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Para funcionar, o sistema necessita de uma ação nacional, articulada com os demais entes da federação e com participação social Processo de construção de busca pela descentralização, respeitando o Pacto Federativo, as diretrizes constitucionais, mas, ao mesmo tempo, ter consciência da realidade dos municípios brasileiros, onde em uma parcela deles, prevalece o legado do passado, do mandonismo, do coronelismo, da insensibilidade social, do descompromisso com a vida. Nesse sentido, o Estado Nacional tem mais força dentro do sistema		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Ausência de vinculação orçamentária Ampliação das possibilidades para além da questão da renda, enquanto desproteção social Se as pessoas estão no trabalho infantil, estão no trabalho escravo, sofrem de abuso sexual, sofrem violência doméstica, abandonam idosos em situação de abandono Necessidade da retomada dos conceitos apresentados para a construção do sistema. Qual o tamanho da Assistência Social no Brasil? O CadÚnico pode nos dar essa resposta?		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Revisão do patamar de civilidade – estagnação, avanços e retrocessos Recriação de uma organização, uma forma de conversa com os municípios para chegar no “chão”, para identificação de realidades Coordenador da política tem que ter formas de comunicação com os municípios, para chegar na realidade dos municípios, para a criação de pactos exequíveis Presença nacional, com algum tipo de financiamento, mesmo que seja discricionário, com Lei Orgânica, com força de lei complementar. O caminho a partir de novas leituras de realidades, é a construção de um novo Pacto com participação dos municípios: recriação de uma organização e de uma forma de diálogo – objetivando conhecer essa realidade, sobretudo os municípios com menos de 40 mil habitantes (80%). A representação de metrópole e de médio porte, deve ser separada Forma de representação e de comunicação e de oitiva, separado por portes – papel do coordenador nacional da SNAS, pois é no município que as coisas acontecem Em relação aos estados: essa mediação passa pelo papel a ser desempenhado pelo coordenador da SNAS, em transformar as responsabilidades dos estados em pactos, que, vinculados com a realidade brasileira, possam envolver algum tipo de objetivo, com apresentação de metas e resultados – que sejam diferentes entre si, por conta do respeito da diversidade de cada ente federado.		
Entrevista 4 - Ieda Castro		O Suas é muito instável e não é sustentável		

	Negação do estado democrático de direito, quando do não reconhecimento das necessidades sociais, como sendo públicas e não privadas Fundo público como garantidor de um padrão básico de segurança social para todos Falta de vinculação de recursos orçamentários, como no caso da Saúde e Educação Para ganhar materialidade, é necessário que o SUAS, enfrente o processo educativo, pedagógico da questão política, junto a usuários, entidades sociais e movimentos sociais
Entrevista 5 - Denise Colin	Demarcar as competências, atribuições, sem descaracterizar os princípios, as diretrizes, e a estrutura do sistema, no interior de um ministério que não era da Assistência Social, em alguns casos, no interior de todo o Governo, por conta das ações interministeriais e nas mesas de negociações (situação e oposição) De partida, pós CF 88, a Seguridade não conseguiu manter a unidade: previdência, saúde e assistência cada um foi para um lado Não manutenção do Conselho de Seguridade Orçamento sofre interferências – benefícios tributários, necessidades de vínculo para superávit primário, pagamento de despesas do Executivo que não seriam próprias dessa área Incapacidade de união e de imposição e as incongruências entre o escrito e o vivido Sebas deixa de ser reponsabilidade do CNAS, e passa a ser de responsabilidade da pasta referente da política pública Cuidado ao estabelecer atribuições comuns aos entes da Federação e específicas; a centralização se dá por conta do comando único da Assistência Social – estrutura única de normatização uniformizada, que considere peculiaridades locais e especificidades regionais, mas não seja fragmentada. Também pela capacidade de arrecadação por parte do Governo Federal
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Antes da Lei do Suas – o Ministério do Planejamento não reconhecia o sistema descentralizado e participativo, no que se refere, por exemplo, ao financiamento do Congemas, sem ser por convenio único, a integração dos IGDs Quebra da espinha dorsal do Suas: descontinuidade do financiamento, o desrespeito ao Pacto Federativo, o desrespeito às instâncias democráticas de deliberações, a ausência do ente federal na revisão e no aprimoramento das normas e regras, de aproximação das demais instâncias. O que foi colocado no lugar? Uma relação direta com as OSCs Além da necessidade do reconhecimento das diferenças dos municípios – tamanho, equipes de referência do Cras –, é necessário definir quais as competências protetivas dos municípios de pequeno porte, por exemplo? E dos médios, grandes e das metrópoles? O que se protege hoje, atualmente, e o que está desprotegido em qual densidade e proporção em cada um deles? Com alta incidência de violência contra crianças, em municípios de pequeno porte, necessitaria da exigência de se ter Creas, por exemplo, ou ao menos uma equipe de referência Reconhecimento das diferenças da qualificação técnica. Assistente social trabalha dois dias em um município, três dias no outro – sem psicólogo Fortalecimento e centralidade nos Conselhos – deliberação sobre utilização de emendas parlamentares, do registro das OSC na rede, convênios municipais etc. Comando único, como sinônimo de “comando de fato”

Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Você tem muito claro o que é que o município tem que fazer, muito claro o que a União tem que fazer e os estados ficam aí. E mais, quase tudo que é de responsabilidade do estado está dando errado no Brasil. Eu, eu, eu acho, mais que acho, eu tenho certeza absoluta. O que eu não consigo vislumbrar é a nossa capacidade para fazer isso. Por que o que que está acontecendo na prática? Nós, os municípios, estamos nos debatendo e reagindo, reagindo no Conselho Nacional, reagindo na CIT, né? Então, é, a gente tem interlocução especialmente para dentro do Ministério, que é responsável pelos SUAS. Agora, eles pegaram um Estado tão desestruturado que a capacidade do Ministério em responder é muito pequena. O MDS passou quase que o ano inteiro respondendo a urgências e emergências, como eu estou aqui neste momento. Chuva, seca, é, hecatombes, aí, que o Brasil, né?

Classificação			Categoria:	SUAS - ENQUANTO SISTEMA
Tema:	Sistema Nacional, padronizado, com unidade e regularidade na ação e comando único	8	Podemos afirmar que um sistema protetivo como responsabilidade social pública/estatal, assentada e pacificada no Pacto Federativo, convive em detrimento da assunção da “proteção” pela transferência de recursos financeiros ao mais pobres, com muitas medidas de austeridade, e sentido disciplinar e valores insuficientes etc., remontando à tradição da “lei dos pobres”?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Necessidade de superar os limites da pobreza e da miséria		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Compreensão do conceito. Proteção Social deve ser como “Assistência Social e Transferência de Renda”, como ocorre no resto do mundo		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		A utilização da terminologia e da representação da “pobreza” e dos “pobres” ainda muito presente em nossa realidade Conflito estabelecido: legislação assentada no Pacto Federativo, sistema protetivo com responsabilidade estatal, porém		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Com entregas precárias e em quantidades insuficientes		
Entrevista 5 - Denise Colin		Temos um nível e grau de desigualdade, no Brasil, com foco somente na desigualdade econômica e na desigualdade de acessos a determinados bens e serviços, sem consideração das desigualdades políticas, culturais etc.		
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti		Compreensão do que significa “proteger” ou “não proteger”, o conceito de família e de que a pobreza é culpa do indivíduo, somado à cultura de proteção do primeiro-damismo Pandemia revela a ausência do Governo Federal na orientação em relação aos municípios		
Entrevista 7 - Rosilene Rocha		Eu acho, inclusive, que o governo federal precisa ajudar os municípios. Eu falei isso para o pessoal do Ministério da Justiça e tenho falado para o MDS, falava isso quando eu estava lá, que é o seguinte: se articular o Ministério Público e o Sistema de Justiça, já ajuda muito os municípios. Olha essa decisão esdrúxula de judicialização da política para mulher, botar para juiz definir qual e quanto? Adivinha na porta de quem que os municípios, os juízes estão ligando? Eles não ligam para o governador, eles não têm peito! Eles ligam para nós! Eu resisto e digo: “não tem dinheiro. Vai discutir lá com o governo federal”. Mas imagina os municípios pequenos, eles não conseguem enfrentar o Ministério Público, tampouco o juiz. O juiz aqui faz s liminar, eu peço à Procuradoria, derruba todas. Eu não cumpri nenhuma, mas o município pequeno não consegue.		

Classificação			Categoria:	SUAS - ENQUANTO SISTEMA
Tema:	Sistema Nacional, padronizado, com unidade e regularidade na ação e comando único	9	Quem dela necessitar, não virou sinônimo dos necessitados? Com uma ação de alta seletividade?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Os recursos são escassos, e há uma correlação de forças conservadoras no Congresso Nacional, que impedem esse avanço. Aqui também há a necessidade de envolvimento da participação popular, não só no orçamento, bem como no planejamento das ações do Estado		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		A política de Assistência Social ainda precisa ser explicada, onde as pessoas têm direito ou pelo ciclo da vida ou pelas situações de vulnerabilidade e risco de sofrimento humano Processo histórico de “entrega”, órtese, prótese etc.		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Olhar para o necessitado, com uma visão seletiva e focalista – essa relação aceitável para com o “pobre” nunca se perdeu Com ausência de conhecimento de nossas demandas de desproteções sociais		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Subjetividade na entrega: o que a Assistência Social entrega? Falta compreensão dessa materialidade. Caso: ao inaugurar um Centro POP, um prefeito afirma “não estar feliz” com aquela entrega, ele teria mais felicidade de entregar uma escola Assistência Social é um campo menor, para pobres O preconceito limita a compreensão das realidades vividas pelos entes federados, cabendo à União ter que lidar sozinha com “essa realidade” de desigualdade, vulnerabilidade e pobreza		
Entrevista 5 - Denise Colin		Convivemos com a confusão da nomenclatura da política que se confunde com o Serviço Social e com a caridade, por conta da forma como a profissão e a política foram introduzidas no Brasil, somente com reconhecimento na CF 88. Além disso, convivemos com o preconceito em relação à população pobre, diferente da saúde e educação, onde vulnerabilidade precisa ser explicada, pois não atinge somente pessoas pobres Dificuldade na compreensão da política de Assistência Social		
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti		Então, primeiro que eu acho que tem que avançar na ampliação do orçamento mesmo, né? Então, a bandeira de 1% do PIB é uma Bandeira importante, né? Porque ela indica aumento, é, da receita, da, da, do investimento na assistência. A segunda coisa, eu acho que o pacto federativo, como eu dizia do papel dos estados, os estados não comparecem efetivamente com recursos para assistência.		
Entrevista 7 - Rosilene Rocha		O problema é o objetivo do papel dos estados e ministros que, que, que, né, que tem essa experiência aí, como o exemplo que você deu e, e aí, o que que acontece? Acontece que a gente acaba e, aí, o SUS tem um problema, na saúde, menos, né? Ninguém chega lá inventando moda na saúde		

	porque já sabe, mas na, na assistência ainda tem isso, né? De acordo com o perfil do ministro, tem gente que inventa moda, tem gente que não inventa moda. Você pede, os direitos humanos pediu ao IPEA para fazer uma cartilha orientando os municípios brasileiros para a população em situação de rua sem conversar com os municípios que fazem isso há 40 anos, parece uma piada. Aquilo é coisa que a gente já leu um milhão de vezes, não precisa cartilha dos direitos humanos. Nós precisamos de outra coisa. Nós precisamos é de discutir que agora tem imigração e refúgio porque eles não sabem e a gente sabe, que está na rua, que tem indígenas nas ruas que eles não sabem e a gente sabe, né? Então, é, é um negócio muito descompassado.

Classificação			Categoria: SUAS E PRIMAZIA ESTATAL
Tema:	Retomada do conceito, no Pacto Federativo Brasileiro	10	É necessário reafirmar as responsabilidades dos entes federativos em relação ao Suas? Como efetivá-las? Por exemplo: adoção de protocolos e práticas, pactuados coletivamente – objetivando a unidade das exigências quanto a essa responsabilidade, no contexto da política brasileira de assistência social, não somente como um conjunto de regras impostas?
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Política pública é dever do Estado, em um estado democrático de direito Aposta na territorialização com a instalação de Centros de Referência de Assistência Social (Cras), numa linha “absolutamente republicana” com os prefeitos do país Soberania Nacional: país soberano é aquele que cuida bem do seu povo, garantindo-lhes condições humanas e dignas de vida Universalidade: todo território nacional, acesso a direitos fundamentais, para algumas políticas, como educação, por exemplo, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, direcionado aos pobres, com ampliação de oferta progressiva Renda mínima na Áustria É importante a criação de bons protocolos com a presença e participação das pessoas	
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Os entes “Estados” não entenderam seus papéis, eles querem ficar mais próximos dos prefeitos, e não da área federal. O estado está para Brasília, como os municípios estão para Brasília Mesmo que os Estados cumprissem suas atribuições Congemas – criado em 1995 Repactuar, com revisão das obrigações	
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Alcance de resultado na vida das pessoas Pacto de aprimoramento da garantia de direitos aos cidadãos/usuários Aprimorar aquilo que não existe? Pacto a partir das responsabilidades legais de municípios e Estados: crianças até 9 anos não trabalham e crianças de 9 a 12 anos não estarão na rua. Esse é o pacto! Conselho Nacional de Saúde: vou vacinar todos! (IDEIA DE ESCALA) Pactuação de resultados – ética de resultados	

Entrevista 4 - Ieda Castro	União: cofinancia os serviços, PBF e BPC Estado: Cofinanciamento dos benefícios eventuais; apoiar financeiramente os serviços – apoio técnico; oferecer serviços regionalizados de média complexidade e alta complexidade Municípios: entregas básicas – dia a dia nos territórios, os benefícios eventuais, atendimento às famílias, serviços de convivência O ente federado estadual não está satisfeito com o lugar que a ele foi atribuído no Suas, pois a entrega é de fortalecimento do Suas, e não da entrega direta – passa a ocupar um papel de tensionamento no interior do próprio sistema junto à coordenação nacional e não apoiando os entes municipais Adoção de protocolos contribuem na formação de uma cultura de garantia de direitos, mas esses instrumentos, por si só, não são garantidores da reafirmação das responsabilidades dos entes Revisão das competências atribuídas aos entes e aos entraves apresentados. O município atende bem a PSB, mas não a PSE O SUS financia pelo porte da população, o Suas ainda não possui uma medida. Nós não temos o custo dos serviços – importante de fazer um estudo para avaliar o custo/Suas, bem como a forma de distribuição, pois hoje é por porte, mas não diz da complexidade dos municípios Vinculação constitucional obrigatória de recursos – MP de 1% da receita corrente líquida
Entrevista 5 - Denise Colin	Pacto federativo fragilizado, necessidade de repactuação Levantamento do custo dos serviços, municípios maiores arcam com as despesas, os menores dependem das transferências (piso de referência com pactuação de critérios e definição de níveis de exigência para alcançar um determinado patamar de qualidade) Potencialização das transferências, do ponto de vista de desenvolvimento local pelo somatório do PBF e BPC – demonstração de impacto na alteração das desigualdades sociais (serviços, transferência de renda e benefícios) Levantamento das peculiaridades das demandas por porte e redefinição das faixas (Pequenos Portes I, II, Médio, Grande e Metrópole) Acompanhamento da qualidade dos serviços prestados Identificação da necessidade da implantação de outros serviços – em função de novas demandas sociais
Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Público não estatal é tudo aquilo que figura na esfera da garantia de direitos quando a rede não governamental partilha da oferta de serviços garantidores de direito, então, elas são exatamente reguladas, elas não são Gov. mas, de algum modo, complementa ou substitui o estado da garantia de um direito
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	E os municípios, claro, o governo federal teve grande impacto nos municípios, mas os municípios continuaram tendo que inventar respostas porque a premência batia na porta. Então, eu sinto uma certa defasagem entre os que têm experiência e o que a vida está acontecendo aqui. E mais, os ministérios de área meio, salvo a justiça, a galera é muito sem experiência de gestão. É, é o contrário. É uma galera mais militante, eu nem sei se eles foram gestores ou não. Eu não os conheço. Sei que eles são militante, e, daí, até entender o que que é gestão local, estadual ou gestão nacional, que lá não tem que fazer execução, que tem que discutir com os municípios, que não adianta, você pode fazer 1000 planos nas secretarias dos direitos humanos, mas no município quem faz é a assistência. Não tinha outro lugar para hospedar a execução, entendeu? E a gente nunca teve uma reunião da Comissão Intergestora Tripartite com os direitos humanos, por exemplo.

Classificação			Categoria:	SUAS - GESTÃO
Tema:	Vigilância Socioassistencial	11	Sendo a VS função e processo da Política de Assistência Social, qual a dificuldade de sua implantação em todo o território nacional?	
Entrevista 2 - Marcia Lopes		A Vigilância é a alma do Suas Erramos! Fragmentamos a estrutura do MDS; primeiro foi criado uma Sagi, dentro da SNAS, depois virou Secretaria, nesse momento, o CadÚnico deveria ter ido para a Sagi, o que provoca uma disputa na base territorial. A primeira estrutura da VS é o CadÚnico Elaborar uma nova regulação de quem deve constituir a VS em todos os municípios – uma NOB Vigilância, com diversos profissionais, na perspectiva da territorialidade. Desvalorização da cultura do planejamento – ausência de planos de trabalhos, articulados com as deliberações das conferências, com planos anuais, deliberados pelos conselhos, e monitorados por ele e cada equipe de serviços, o seu plano Não é porque não está feito, que não existe! Existe muita coisa regulada, pactuada, que não se efetiva porque tem fragilidades na implementação da gestão, seja pela visão do gestor, pela equipe, estrutura das condições de trabalho Imaturidade dos trabalhadores – uma lacuna O CadÚnico é do Suas e tem que ser aprimorado E PBF e BPC benefícios do Suas Retomar a regulação dos benefícios eventuais e articular com a Segurança Alimentar e Nutricional		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Os pactos de <i>aprimoramento</i> de gestão nunca foram cumpridos, pois não pode ser para aprimorar a gestão. O pacto não pode ser de gestão, não é só de gestão – a centralidade é a garantia de direitos. Sem definição de objetivos, vamos aprimorar aquilo que não existe? Exemplo de escalas – crianças no trabalho infantil, vacinação , BPC para idosos etc. Definimos pactos para alcançar resultados objetivos.		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Exige conhecimento expertise profissionalização uso da ciência de tecnologia e a assistência social não avançou dessa direção		
Entrevista 5 - Denise Colin		Disponibilidade dos dados – dificuldade de ter acesso Interpretação dos dados e articulação das informações com outras políticas – habitação, saúde etc. (baixa capacidade de leitura) Ausência de compreensão da importância da VS, por parte dos gestores Limites na demonstração da positividade no investimento em um sistema de proteção social		

Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Verificar do percentual de 67% (Censo Suas 21) qual a forma pela qual ele se apresenta? Quantos estão no organograma da política? Quais sistemas de informação tem acesso? Defesa de uma linha de crédito específica para a VS, amarração com o recebimento do IGD Suas Ausência de equipe qualificada, para a leitura da realidade e do planejamento
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Eu acho que o principal problema é um, não tem pessoal; dois, ninguém foi capacitado. Não é do dia para a noite que você trabalha com dado, análise de dados, extração de dado, utilizar o dado no planejamento.; três, todo o perrengue que tem, o primeiro técnico que tira é da vigilância porque ela não é, não é urgência e emergência. E, aí, isso foi ficando. Olha, aqui em Belo Horizonte, que a gente tem uma diretoria de, de, de vigilância, com a equipe, com treinamento, etc e etc, eu cheguei agora, não tinha nenhum computador que rodava toda a base do CadÚnico. Eu cheguei no estado, quando virei secretária de estado, não tinha. Tive que mandar comprar. Isso agora, seis, sete anos atrás. Entendeu? É isso. É isso. Eu, eu peço o dado lá e lá tem, tem um diretor, o pessoal fez mestrado, a, a prefeitura daqui o povo é tudo concursado, então, o povo estuda muito porque também sobe na carreira. Eu acho que se a gente não fizer uma capacitação gigantesca, botar dinheiro nisso, igual a gente chamava universidade, fazia CapacitaSUAS e etc. Agora, não é para agora, na minha opinião. Agora, a gente tem que tratar primeiro essa coisa da básica e tal. Eu tinha uma irmã, eu a perdi, ela era técnica do CRAS aqui. Ela falava: “R, eu estou achando que eu vou desistir da assistência”. Eu falava: “por que?”, ela era concursada. “Porque eu fico 80% do meu tempo preenchendo sistemas do governo federal, do governo federal, municipal, 20 eu fico atendendo.” Não é falta de sistema, nem de sistema sofisticados, tipo DataSUS, porque o povo já tinha essa reclamação aqui. É outra coisa. Outra coisa que tem que pesquisar aí. Eu sou palpiteira, mas aí eu nem ousa porque não tem nada a ver com minha área.

Classificação			Categoria:	SUAS - GESTÃO
Tema:	Processo de habilitação dos municípios ¹⁹⁸	12	O processo de habilitação, a partir da NOB Suas/2012, não padece de uma forma de aprimoramento, que fosse processual e menos “cartorial”?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Devendo existir um aprimoramento processual dessa relação entre os entes da federação, sobretudo com a participação dos municípios, desde que haja controle em casos de indiferenças ou omissões Mas, hoje, a construção, pós golpe de 2016 e Governo Bolsonaro, concentra-se no Estado Nacional, em face do “desmonte”, num processo de consolidação do processo do estado democrático de direito		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Falta uma visão mais territorializada		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Compromisso com algumas questões de gestão de resultados, ao aderir ao sistema		

¹⁹⁸**Inicial** - Conselho, Plano e Fundo (CPF); **Básica** – CPF, Conselho com Secretária Executiva, CRAS, Estrutura e Plano de BPC e Benefícios Eventuais; e **Plena**, – CPF, Conselho com Secretária Executiva, CRAS, Estrutura e Plano de BPC e Benefícios Eventuais, Capacidade instalada na PSE de Alta Complexidade, Diagnósticos de áreas de riscos e vulnerabilidades, Pacto CIB, SMMA de PSB e PSE, Gestão do Fundo, NOB-RH

Classificação			Categoria:	SUAS - GESTÃO
Tema:	Estratégias de financiamento e gestão	13	Qual a opinião em relação à: • Instituição dos blocos de financiamento; • Pactuação de prioridades e metas; • Valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão; e • Instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico-financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		O legado perto dessa que o desgoverno passado nos deixou. A correlação de forças no Congresso Nacional, fora especialmente da Câmara dos Deputados, onde foi presente de um conhecimento mais real, né, não é? E essa questão também da participação da sociedade, porque, com essa correlação das forças contrárias ao Congresso, à Câmara A presença mais efetiva da sociedade, dos movimentos sociais, né, da Juventude, trabalhadoras e trabalhadores do campo da cidade. Enfim, não é? Então, eu penso que isso é um desafio que nós temos ainda, agora mudou, abriram novas possibilidades. Nós estamos aqui conversando, está vendo debate com a sociedade e ser muito importante. Mas eu penso que é fundamental assegurar nessa perspectiva		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Os municípios não conseguem gastar os recursos que chegavam		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Isso. É um grande esforço do coordenador nacional, a olhar e aí, e daí o papel do estado. O estado (incompreensível), tem muita coisa que o estado fazer. Quer dizer isso. Bom, eu estou aderindo e quero o recurso do, do, do governo federal... O, o Patrus ria, porque ele às vezes ficava imitando, ah, falou pro grupo “agora todo mundo chega aqui e dizendo agora que quer um CRAS. “Eu quero um CRAZ, eu quero um CRAS, eu quero um CRAS”. E aí, isso, quer dizer, você quer CRAS pra quê? Isso serve para quê?		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Mas, é, isso precisa voltar para a mesa, repactuar e estabelecer aquilo que o governo federal consegue. “Financio nessa, nessa direção.” Ele, ele estimular e incentivar por meio de financiamento. E monitorar.		
Entrevista 5 - Denise Colin		A negação das condições objetivas das desproteções vividas repercute negativamente dentro do sistema e amplifica suas fragilidades, por conta, inclusive, da capilaridade em todos os municípios brasileiros – com particularidades dos portes, das regiões e desigualdades territoriais e inframunicipais Ao não admitir o preconceito em relação às pessoas pobres, negras, bem como não admitir indicadores sociais de desigualdades, de raça, de gênero – pela maioria da população brasileira, afeta diretamente a disputa do fundo público para essas áreas, em detrimento de outras, porém guiado por essas concepções, e sem autonomia de intervenção, pela ausência de recurso obrigatório (percentual orçamentário) Fagnani - direção do gasto, magnitude do gasto e a natureza das fontes de financiamento		

Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Juntar IGD Suas e IGD Bolsa, caracterizando (demarcando) que o PBF é um programa de renda socioassistencial Garantia de concurso público Manutenção do orçamento na regra do regular e automático Valorizar os pactos que se estabeleciam nos espaços da CIT Respeito ao CNAS Defesa do 1% do PIB: ampliação dos recursos dos entes federal e estadual e da presença do ente estadual (ação) De que público estamos tratando, do ponto de vista, das potencialidades de desproteções sociais: ponto de partida dos cadastrados no CadÚnico, beneficiários do PBF e do BPC
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Na minha opinião, o, o modelo da gestão não é mais grave. Mais grave é a gente ter perdido 96% de orçamento na gestão Bolsonaro e Temer, o governo federal conseguiu recompor mais ou menos 80%, mas a gente ainda não chegou 100% do histórico. Isso é o mais grave. Ou seja, os municípios estão se virando sozinhos. Quem não teve condição, fechou. Você sabe, fechou CRAS, fechou CREAS. Quem não fechou, como nós, Belo Horizonte não fechou nada porque a prefeitura aqui botou o terceiro orçamento na nossa área. Mas isso é isso. É o gestor, que tem, teve sensibilidade e viu que o negócio era grave, então tocou dinheiro na área para não fechar, mas também a gente não abriu, né, quer dizer, agora eu vou abrir. O que eu acho, sinceramente, assim, se você perguntar assim, que mudança faria, pensando aqui de abruptamente, a mudança que eu faria é o seguinte: tem que parar de fingir que todo mundo cofinancia tudo. Ou a gente entrega urgências de emergências para os estados, população em situação de rua, imigração e refúgio e os municípios cuidam da básica e expandam CRAS, vejam, vislumbrem o futuro ou todo mundo finge que financia tudo, a gente não resolve nem um lado, nem o outro, né?

Classificação			Categoria:	SUAS - GESTÃO
Tema:	Rede Socioassistencial: atores no campo de jogo	14	Como avançar na oferta de serviços socioassistenciais, garantidores de direitos, dentro desse contexto “público e privado”, de responsabilidade social pública, mas nem sempre estatal?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Política pública é dever do Estado, mas, para a PNAS, pode haver parcerias, com OSCs que possuem história, que tem efetivos compromissos com a vida, com a sociedade e com os pobres. Havendo transparência ética, que estejam a serviço público, e não apenas seus próprios interesses. Com compromissos claros é, legítimo sim, que o estado, para suprir a deficiência, faça parcerias, mas às claras, transparentes, delimitando, inclusive, o campo de ação, os procedimentos e até mesmo prazos na relação com essas organizações não governamentais, mas sempre sob a direção, acompanhamento, a supervisão do estado		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Operação Fariseu foi um “marco” Estabelecer uma política para a Rede Não GOV., com estratégia de ação, formação Qual campo, qual âmbito, quais serviços, quais limites, quais naturezas de serviços e benefícios, podem se relacionar com o vínculo Suas. Se trata de uma construção. Com regulação.		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		As OSCs não disputam mais os espaços no interior do Suas, nos conselhos, por exemplo, pois elas já possuem um outro <i>status</i> de representação política, as Câmaras Municipais, nas Assembleias Legislativas, nas Frentes Parlamentares etc. Se cria um outro tipo de relação Criação de uma agência nacional dos Serviços Socioassistenciais Compreensão do que sejam os serviços		
Entrevista 4 - Ieda Castro		No SUL e no SUDESTE, a rede privada é mais presente no Sul e no Sudeste, no Norte, no Nordeste, não tem tanta rede privada, as entidades são bem menores o papel dela dentro de Suas é mais no Sul e no Sudeste e ela e essa presença das entidades até 2015/2016 Emendas parlamentares – relação direta com as OSCs, enfraquece o sistema. Não há equidade, nem isonomia, no trato estatal, na destinação das emendas pelas regiões do país, e nem sempre os municípios possuem capacidade de gestão dessas emendas.		
Entrevista 5 - Denise Colin		Revisitação do MROSC, por conta de diversas alterações Fortalecimento dos Conselhos, com inscrição de todas as instituições que prestam serviços públicos Atualizar a tabela do financiamento dos serviços, com maior proximidade com o real Reforçar as tipologias que classificam a atuação das OSCs Desvirtuamento por conta da busca para benefícios tributários, necessidade de desvinculação – financiamento indireto por conta da filantropia		

Entrevista 6 - Maria Luiza Rizzotti	Reconhecimento de que alguns serviços, como acolhimento, por exemplo, em função da estrutura do estado, atualmente, deveriam permanecer sob a gestão das OSC, por conta da realidade burocrática do Estado – não pode comprar pipoca para a criança passear no parque... nem licitar o pipoqueiro
Entrevista 7 - Rosilene Rocha	Eu acho que sim. Eu acho que é possível avançar. Eu acho que a rede melhorou muito a compreensão de SUAS, acho que eles desistiram de brigar conosco, né? “Ou eu adiro ou eu estou fora”. É, acho que isso deu, em alguns lugares, deu uma fortalecida nos concelhos, porque, daí, é o seguinte, eu vou lá para dentro disputar lá. É, acho que a rede oferta serviços que a gente tem que construir, cada vez mais, para serem não estatais, mas públicos. E acho mais: eu acho que eles ofertam alguns serviços que a gente não tem como ter sucesso. Estou falando da minha experiência.

Classificação			Categoria:	ATRAVESSAMENTOS
Tema:	Choque entre movimentos históricos: entre avanços, estagnação e retrocessos.	15	Há, no horizonte, a possibilidade de construção de medidas em escala ao longo do tempo, para avançar? Caso do BPC, por exemplo, com expansão para outros grupos de cidadãos/ãs Instalação de um processo de SEDIMENTAÇÃO	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Criar um Projeto Nacional de Inclusão Social O neoliberalismo ganhou corações e mentes. Por um lado, atualmente, tem os bolsonaristas, a turma da violência, da morte, que querem restaurar a ditadura, defensores do ato institucional número 5, a turma sectária intolerante. E, por outro, tem também um setor, pessoas até razoáveis, alguns até de esquerda, que já foram militantes do PT e de partidos, movimentos sociais, muita gente que ganha, que foi para o mercado Questões relacionadas à crise do socialismo e do enfraquecimento da social-democracia A defesa do socialismo democrático, que garanta uma sociedade efetivamente justa, com um projeto nacional que tenha como prioridade cuidar bem do nosso povo, de todas as pessoas, onde a disputa ideológic, tem se resumido a xingamentos de parte a parte. Temos que trabalhar melhor nossas propostas O estado perde espaço por falta de transparência, as empresas públicas têm que ser mais transparentes, discutir a questão dos salários, dos conselhos de controle interno, com competência, eficácia e ética – com prestação de contas para a população. Um estado democrático de direito de fato		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Existe uma crítica no atendimento por faixas etárias, por exemplo, onde se evoca a questão da fragmentação. O BPC tem que vir inteiro para o Suas, com vinculação familiar e territorial Quando falamos do Suas, falamos muito da gestão – claro que ela é importante, mas falamos pouco das seguranças afiançadas, junto à população local. Apostar nos processos coletivos e territorializados, comunitários. Os trabalhadores morrem de medo de fazer isso Resgatar as metodologias de atenção, de participação. Alcançar todo o PBF e o BPC (universalização)		
Entrevista 3 - Ana Ligia Gomes		Dependência orçamentária – MP97 (BPC), interrompeu a progressividade na ampliação da idade dos idosos beneficiários Decisão do STF sobre o BPC Pacto para a garantia do direito – escala de atendimento de crianças no trabalho infantil, por exemplo, depois, vacinação infantil etc. Cabendo à CIT, posteriormente, trabalhar para a organização da forma pela qual isso se dará		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Congresso conservador – não tem outra pauta, se eles não se tocarem para a fome, você imagina para que é que eles vão se tocar Olha, é uma reflexão essa, mas eu fico imaginando o seguinte, no cenário desse, de tanta desconstrução. Ou seja, você teve aí um esvaziamento, eu diria, você não desmontou o surdo. Mas você esvaziou o conteúdo das suas. Então, quando você esvazia o conteúdo, que tira materialidade, você tem que reconstruir essa base que dava esse conteúdo, então, o momento é, primeiro, de recuperar as bases que sustentam o sistema, que é recuperar		

	poder, recuperar o pacto federativo, não dá mais para ficar cada um fazendo do seu jeito. Então, tem que recuperar o pacto federativo, recuperar o financiamento
Entrevista 5 - Denise Colin	Processo de engajamento e mobilização política da base Participação, democracia, diversidade, desigualdade, enfrentamento da pobreza. Ela tem que vir como um movimento de base e organização dos territórios Sair da urgência e emergência Compreender conceitos (Suas, PNAS, Proteção Social, Assistência Social)

Classificação			Categoria:	PLANEJAMENTO
Tema:	Predição no tempo	16	Diante desse cenário, existem ações apontadas para a resolução ou mitigação dos problemas em relação ao Suas?	
Entrevista 1 - Patrus Ananias		Processo pedagógico participativo para a mobilização da sociedade. Temos que repensar nossos procedimentos, as nossas práticas, no sentido de que as pessoas sintam que vão ter realmente uma participação efetiva e que vão defender políticas públicas, defender um estado, que seja condizente com esses princípios e valores éticos, que nós, teoricamente, defendemos muito bem, mas que, às vezes, na prática, a gente faz mediações Governo de coalizão: alianças para a governabilidade, e em função de grandes desafios que temos que alargar a nossa interlocução com a sociedade brasileira		
Entrevista 2 - Marcia Lopes		Os atravessamentos fazem parte da contradição de que vivemos todos os dias, precisa aprimorar Compromisso ético-político, assumido muito antes da CF de 88 Clima de muita esperança no Brasil e de expectativas do Governo Federal Entes federados buscarem seus espaços, conselhos protagonistas, fóruns de trabalhadores, pesquisas nas universidades. Participação, resistência, ousadia, radicalidade na defesa intransigente da garantia dos direitos; não podemos assumir, nem naturalizar nenhum tipo de sofrimento humano Instâncias precisam ser requalificadas – CNAS, CIT, CIB, Fóruns de trabalhadores Pressão no Congresso Nacional		
Entrevista 4 - Ieda Castro		Num cenário de tanta desconstrução. O Suas não foi desmontado, foi esvaziado e retirou dele a sua materialidade. O momento é de recuperação das bases de sustentação dos sistemas: pacto federativo, financiamento, fortalecimento das instâncias de participação interfederativas. Possibilidade de construção: dependência dos movimentos sociais organizados – <i>hoje a prioridade é a fome</i> , voltamos para o ano de 2000 Precisa recuperar primeiro o Sisan, para depois pensar o Suas O STF e a população em situação de rua: “não poderá ser forçadamente”, essa pauta será prioridade para o Suas, nesse próximo período		