

<b>Título do capítulo</b>	<b>CAPÍTULO 10: PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO ESTADUAL</b>
<b>Autores(as)</b>	Denise Ratmann Arruda Colin
<b>DOI</b>	-

<b>Título do livro</b>	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES
<b>Organizadores(as)</b>	Janine Mello, Vanda Mendes Ribeiro, Gabriela Motta, Alice Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-000-4
<b>DOI</b>	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO ESTADUAL

Denise Ratmann Arruda Colin<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a partir da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2003,<sup>2</sup> as unidades federadas foram incitadas a conferir legitimidade à função constitucional de assegurar proteção social não contributiva à população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Essa máxima se desdobrou em exigências de estruturação e aprimoramento da gestão da política de assistência social para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, abrangendo diversos aspectos no campo normativo, na organização da oferta e do cofinanciamento dos serviços e benefícios socioassistenciais, e no fomento à participação e controle social.

Este texto versará, mais especificamente, sobre a trajetória de absorção do Suas no âmbito da gestão estadual, e está subdividido em três seções. A primeira delas contempla os fundamentos que balizam a gestão pública e estarão consignados às estratégias de implementação do sistema, com foco no arcabouço normativo e no arranjo federativo que propiciou o êxito da construção coletiva de adesão do poder público e dos segmentos de representação da sociedade civil (usuários, trabalhadores e entidades prestadoras de serviços e de defesa de direitos). A segunda seção traz a descrição da organização do Suas na esfera estadual de gestão, de modo a explicitar as capacidades técnicas, administrativas, normativas e políticas do Estado brasileiro na indução das políticas públicas face à configuração do pacto federativo estabelecido. Na terceira seção, consta a experiência do estado do Paraná na estruturação da gestão da política de assistência social pós-Suas e descreve os limites e as possibilidades encontradas para a concretização da proposta.

---

1. Assistente social, diretora do Departamento de Planejamento e Gestão da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional do Ministério Público do Paraná (MPPR) e professora do curso de serviço social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). E-mail: <dracolin@mppr.mp.br>.

2. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 7 a 10 de dezembro de 2003, com o tema *Assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para cidadania – Aos 10 anos*, deliberou: “construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério de Assistência Social, seja implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – Suas, de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território” (Brasil, 2003).

## 2 FUNDAMENTOS QUE BALIZAM A GESTÃO DO SUAS

Como pano de fundo para a exposição da gestão estadual na efetivação da proteção social não contributiva, faz-se imprescindível a abordagem dos principais fundamentos que lhe importam em suporte teórico, ético, político, jurídico e administrativo, a saber: *i*) sustentação da gestão pública baseada na concepção de Estado democrático de direito que assegura proteção social; *ii*) opção política por uma gestão pública democrática e participativa; *iii*) reconhecimento da importância de enfrentamento das desigualdades sociais, no caso em tela por meio da organização de sistema público de proteção social não contributiva que oriente as ofertas da política de assistência social; e *iv*) estratégias para implementação do Suas no Brasil.

### 2.1 Concepção de Estado democrático de direito que assegura proteção social

O art. 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) reconhece a República Federativa do Brasil conformada sob a lógica do Estado democrático de direito, fundado nos princípios da justiça social e da dignidade humana, o que significa imputar-lhe a competência de garantir proteção jurídica a todos os direitos dos cidadãos, construídos historicamente pela luta da classe trabalhadora e dos movimentos sociais, tendo por essência a presença efetiva da população na “coisa pública”, nos mecanismos decisórios e nos rendimentos da produção (Brasil, 1988).

Fagnani (2017) lembra que:

a partir de meados dos anos 1970, emerge um movimento liderado pela oposição ao regime militar que formula um amplo projeto de reformas progressistas, apoiado em três núcleos: restauração do Estado democrático de direito; construção das bases de um sistema de proteção social inspirado em alguns dos princípios do Estado de bem-estar social; e concepção de estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento com distribuição de renda (p. 75).

Essa agenda foi inserida na CF/1988, mas concomitantemente imperava mundialmente o hegemônico projeto neoliberal, de modo que a instituição de um sistema público para assegurar proteção social sempre esteve em disputa com a posição das elites políticas e econômicas conservadoras, que colocam em jogo a apropriação do fundo público, com o propósito de forçar a retomada da concentração de renda e da valorização do mercado, em detrimento dos direitos sociais e da construção de uma sociedade mais equitativa (Fagnani, 2017).

Em contrapartida, segundo José Afonso da Silva, a finalidade, por excelência, do Estado democrático de direito “consiste em superar as desigualdades sociais e regionais, de modo a instaurar um regime democrático que promova a justiça social” (Silva, 1988, p. 24).

Assim, como é possível perceber, esse enfoque se coaduna com as funções precípua da política de assistência social enquanto política de seguridade social não contributiva, conforme previsto no art. 2<sup>ª</sup>, da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), quais sejam: *i*) afiançar proteção social, com fulcro na garantia da vida, na redução das vulnerabilidades e incertezas, e na prevenção da incidência de riscos; *ii*) instituir a vigilância socioassistencial, para analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e *iii*) asseverar a defesa de direitos, com pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

O conceito de vulnerabilidade social adquire inúmeras interpretações, mas, no caso da política de assistência social, está intrinsecamente vinculado a um dado risco social gerado pela crise do capital e pela forma de desenvolvimento da produção e distribuição da riqueza na contemporaneidade, causando erosão dos sistemas de proteção social na sociedade salarial, o que exige a forte presença do Estado para a superação da insegurança social (Castel, 1998; Sposati, 2009) e, por consequência, também está ligado à carência de direitos (Oliveira, 1995).

## 2.2 Opção política por uma gestão pública democrática e participativa

Há que se demarcar que o entendimento de gestão pública depende do modelo de Estado e de desenvolvimento adotado, ou melhor, no enfoque subsidiado no Estado neoliberal ou no Estado democrático de direito, posições distintas que são sustentadas por projetos políticos societários divergentes, de modo a orientar a condição de cidadania e de sociabilidade impostas, ainda que a CF/1988 tenha assimilado a segunda vertente.

No primeiro caso, o Estado neoliberal é pautado pela: *i*) liberalização da economia e do livre comércio; *ii*) privatização das estruturas estatais lucrativas para valorização do mercado; *iii*) flexibilização das relações de trabalho; *iv*) austeridade fiscal via corte das despesas governamentais; *v*) desresponsabilização do Estado quanto à oferta das políticas sociais, substituída pelo estímulo à assimilação pela sociedade civil; *vi*) focalização do atendimento à população mais empobrecida; *vii*) individualização das atenções; *viii*) terceirização das prestações públicas; e *ix*) transformação das necessidades em bens de consumo, entre outros aspectos.

Já a matriz do Estado democrático de direito foca na perspectiva do Estado provedor das condições materiais e imateriais para o asseguramento da dignidade da pessoa humana em um contexto de equidade e justiça social, de modo a maximizar o acesso a bens, serviços e riquezas socialmente produzidas, e de promover a participação no processo decisório e no controle social das ações e dos investimentos. Portanto, inexoravelmente, essa é a opção que sustenta a concepção e a gestão da política de assistência social consubstanciada no Suas (Yasbek, 2008).

Essa última vertente implicou organização de uma gestão pública que transpusesse os diferentes modelos em evolução, tais como: *i*) patrimonial, que não estabelece os limites entre a esfera pública e o *locus* privado, tendo por foco o controle político pela classe dominante, com total ausência de responsabilização e de *accountability*; *ii*) burocrático, que separa a administração pública da política, visa ao controle dos processos, confere publicidade dos atos e institui *accountability* horizontal; e *iii*) gerencial, que promove a reestruturação administrativa de desconcentração das responsabilidades do Estado, com descentralização e inserção de novos atores, busca o controle dos resultados e estabelece *accountability* horizontal e vertical (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010).

Era preciso, portanto, imprimir um viés mais democrático e participativo ao processo de gestão das políticas públicas, desdobrado nas etapas de planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação, que resgatasse o princípio da responsabilidade estatal no trato da coisa pública. E mais, que na relação do Estado com a sociedade modulasse um arquétipo cujo paradigma estivesse pautado na dignidade da pessoa humana, na postura ética e republicana, na democratização das decisões, na conformação de uma cultura política que integre o desenvolvimento econômico com o social no atendimento da demanda dos cidadãos e, particularmente, no enfrentamento das desigualdades sociais, acrescido dos fundamentos de reciprocidade e de redistribuição (Polany, 2000).

Nessa esteira, foram criadas as instâncias de deliberação (conferências e conselhos) e de negociação (comissões intergestores tripartite e bipartite), que consignaram legalidade à participação popular e ao pacto federativo, com vistas a orientar todo o processo de implementação do Suas, englobando as dimensões: *i*) normativa; *ii*) de prestação de serviços e concessão de benefícios/transferência de renda; *iii*) de vigilância socioassistencial; *iv*) de gestão do sistema; *v*) de gestão do trabalho; e *vi*) de alocação do fundo público, com repasse regular e automático fundo a fundo.

### **2.3 Estruturação de sistema público de proteção social não contributiva incidindo no enfrentamento das desigualdades sociais**

A erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais está inscrita no art. 3º da CF/1988 como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, dos objetivos do milênio e agora dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). É preciso registrar que dentre suas principais causas comparecem os traços da tradição histórica patrimonialista, escravocrata e patriarcal; do subdesenvolvimento; da concentração de renda e da exploração; da ausência de integração social efetiva entre as políticas sociais públicas (trabalho, educação, saúde, assistência social, habitação, esporte, cultura etc.); e da discriminação de gênero, raça, etnia, entre outros.

Tem-se, ainda, como aspectos funcionais e reprodutores da desigualdade, a combinação predominante de culpabilização dos indivíduos *improdutivos e incapacitados* e de moralização da pobreza, aliada à instituição de processos tardios e inconsistentes de políticas públicas, com sobreposição de competências e descontinuidade de ações, foco na seletividade e nas prestações, particularmente produzidos em períodos de autoritarismo e/ou de ideologias neoliberais (Colin e Silveira, 2017). Porquanto, essas causas só serão enfrentadas efetivamente diante de reformas estruturantes no campo político, econômico, cultural e social, que viabilizem a inclusão social do conjunto da população brasileira no arcabouço dos direitos e no acesso à riqueza socialmente produzida.

Nessa perspectiva, a política de assistência social se apresenta como uma das ofertas estatais viáveis, posto que se incumbe da provisão de serviços e benefícios socioassistenciais, como forma parcial de participar da reprodução social e do trabalho, em resposta às expressões da questão social<sup>3</sup> (Colin e Silveira, 2017).

Para cumprir tal premissa, em primeiro plano há que se descaracterizar a assistência social como bem-estar e filantropia<sup>4</sup> para demarcá-la como direito humano reclamável, com forte viés de garantia social, portanto inerente a todo cidadão que dela necessitar, permeado por um contexto de disputas e conquistas dos diferentes interesses presentes na sociedade.

Nesse modelo, o trabalho social desenvolvido nos serviços, articulados com os benefícios socioassistenciais, os programas de transferência de renda e as ofertas das demais políticas setoriais e de defesa de direitos, contribuem para o enfrentamento das desigualdades e das condições de vulnerabilidade e risco social, na medida em que buscam desmistificar suas causas e emancipar os sujeitos para as lutas coletivas, além de promover a interrupção dos ciclos geracionais de pobreza e violência, fortalecer os vínculos familiares, comunitários e de pertencimento, e difundir valores democráticos.

---

3. A expressão *questão social* surge na Europa ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que caracteriza a emergente classe trabalhadora. Do ponto de vista histórico, a questão social vincula-se estreitamente à exploração do trabalho. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem a essa exploração (Castel, 2000).

4. O termo filantropia é de origem grega e traduz o amor do homem pelo ser humano e pela humanidade, pois *philos* significa amor e *antropos* homem, mas sob a lógica da dominação e do dever moral, enquanto maneira de resolver a mediação entre a pobreza, que pode representar um perigo para a sociedade, e a desejada ordem social. O dever entra em cena como uma ideia capaz, ao mesmo tempo, de substituir a noção de direito com base na reciprocidade social e de regular o interesse de um ponto de vista coletivo, de modo que moralize o pobre e socialize a pobreza. A contraparte do dever moral é uma obrigação ética. Assim, a filantropia não interfere nos interesses econômicos e não se opõe ao Estado, mas busca contornar os riscos decorrentes do mercado autorregulável e os da visão jurídica das relações sociais (Beghin, 2005).

## 2.4 Estratégias de implementação do Suas no Brasil

A implementação da gestão compartilhada do Suas esteve circunscrita à ideia de que as dificuldades enfrentadas pela humanidade para estabelecer os padrões de dignidade e de justiça social devem ser assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do atendimento pelo Estado (Couto, 2004).

Para tanto, foram adotadas as seguintes dimensões:

- instituição de um sistema público de proteção social não contributiva na perspectiva constitucional de política de seguridade social;
- incorporação na agenda pública da responsabilidade estatal pela garantia dos direitos socioassistenciais nas esferas de governo;
- oferta de respostas qualitativas às demandas da população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, em articulação com a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil organizada.

Tal lógica foi sustentada por um consistente arcabouço jurídico (CF/1988 e Loas – Lei nº 8.742/1993), que conferiu estatura ao denominado “sistema descentralizado e participativo”,<sup>5</sup> e que em 2011 foi configurado no Suas.<sup>6</sup> Essa legislação foi detalhada em um conjunto de marcos regulatórios que estabeleceram o contorno da política de assistência social a ser efetivada por meio do Suas, tais como: *i*) Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004; *ii*) Lei nº 10.836/04, que cria o Programa Bolsa Família (PBF); *iii*) Decreto nº 5.085/2004, que estabelece o cofinanciamento federal dos serviços de ação continuada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); *iv*) Norma Operacional Básica do Suas (NOB)-Suas/2005 e NOB-Suas/2012; *v*) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH)-Suas/2006; *vi*) Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Programas de Transferência de Renda/2009; *vii*) Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais/2009; *viii*) Lei nº 12.101/2009, que regulamenta o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas); *ix*) Lei nº 12.435/2011, que institui o Suas na Loas; *x*) decretos presidenciais; *xi*) portarias ministeriais; e *xii*) resoluções do CNAS e da comissão intergestores tripartite (CIT), entre outros.

Como consequência, foram delineadas as prestações dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, e delimitados os correspondentes equipamentos públicos responsáveis pelas suas ofertas. Para garantir concretude às provisões, restaram estabelecidos Planos Decenais 2005-2015 e 2016-2026; pactos de aprimoramento da gestão firmados pela União com os estados e municípios,

---

5. Redação original do art. 6º da Loas.

6. A conformação do Suas foi inserida na Loas pela Lei nº 12.435/2011.



com a previsão das respectivas metas. Compreendendo o cofinanciamento como ferramenta estratégica para a efetivação das ações, foram instituídos pisos específicos por nível de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, com repasse de forma regular e automática fundo a fundo, que transpôs a lógica convencional e o pagamento *per capita* para introduzir o valor de referência segundo a capacidade de atendimento do serviço instalado.

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. Para Arretche (2004), é fundamental a presença do governo federal para viabilizar a instituição de políticas públicas em patamares básicos de produção de serviços sociais, orientadas pela estruturação das relações federativas, a despeito de estarem expostas às consequências dos sistemas tributário, fiscal e partidário vigente.

Mas esse movimento não esteve isento de percalços. É fato que a CF/1988 assegurou autonomia política, fiscal e administrativa a todas as Unidades da Federação (UFs) – União, estados, Distrito Federal e municípios –, ainda que com potencialidades bastante distintas de execução e sujeitas às realidades territoriais e culturais. Também comparece a vinculação partidária às bases de apoio dos governantes, que implicam sobremaneira a relação vertical federativa. Além do mais, as atribuições descentralizadas dos serviços não foram acompanhadas da capacidade de arrecadação financeira e de organização do quadro funcional para promover os serviços públicos, e menos ainda de redução das desigualdades regionais.

Assim, em tese, apesar de cada esfera de governo ter independência para definir sua própria agenda na área social, na prática, perdura a sujeição às transferências intergovernamentais e à reprodução das propostas de atendimento pontual e fragmentado para grande parte dos municípios e até alguns estados brasileiros. No caso da política da assistência social, essa realidade é agravada pela trajetória histórica de ações esporádicas, de cunho clientelista e assistencialista.

Para fazer frente a esse desafio, a construção da política de assistência social exigiu a delimitação das atribuições públicas face às necessidades e demandas sociais que devem ser atendidas por meio de ofertas contínuas, uniformes e reivindicáveis, além da definição de um conjunto de aportes: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento regular, rede integrada de serviços e benefícios e sistemas de informação e monitoramento (Colin e Jaccoud, 2013).

Foram estabelecidas as competências dos entes federados, cabendo à União a estruturação, a normatização e o cofinanciamento da política de assistência social implementada por meio do Suas, de forma integrada com o monitoramento e a avaliação das respectivas prestações em correspondência às situações de vulnerabilidade e risco, além do assessoramento técnico. Os estados assumiram a coordenação e o apoio técnico e financeiro em sua base de jurisdição, acompanhado do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, dos benefícios eventuais e da execução dos serviços regionais. O Distrito Federal tem por responsabilidade uma intervenção híbrida, mesclando ações de coordenação e execução direta. Por sua vez, os municípios foram incumbidos da organização do sistema em sua esfera de abrangência e da realização das prestações diretas dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Restaram evidenciados os objetivos do Suas sustentados na gestão compartilhada, no cofinanciamento e na cooperação técnica entre os entes federativos; na integração da rede pública e privada prestadora de serviços; e na instituição de um processo de educação permanente e de vigilância socioassistencial para efetivar a garantia de direitos (Brasil, 2011, art. 6<sup>o</sup>).

As instâncias de deliberação e negociação conferiam legitimidade ao alinhamento necessário para instituir o Suas em todo o território nacional com fulcro nos padrões de qualidade, nos equipamentos e nas equipes de referência. Para tanto, as comissões intergestores foram organizadas com representações por região e porte de municípios, e os conselhos com base na paridade entre os segmentos de usuários, prestadores de serviços e trabalhadores do setor.

Outro aspecto a ser assinalado recai nos instrumentos de indução utilizados, com especial atenção para os pactos de aprimoramento da gestão e os planos decenais. As deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2005, ofereceram as bases para a formulação do I Plano Decenal de Assistência Social (Plano Suas 10), seguida da constituição de grupos de trabalho para sua redação final.

Ao estabelecer ações prioritárias e metas, o I Plano tinha como finalidade última orientar a estruturação do Suas sob os fundamentos de superar o legado assistencialista; criar bases legais e normativas para sustentação institucional; viabilizar o acesso a serviços e benefícios, com financiamento *público*, considerando a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, tendo por princípio a gestão compartilhada; estruturar a gestão e fortalecer as instâncias de pactuação, de deliberação e o controle social; instituir mecanismos e instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação; construir a intersetorialidade, com as demais políticas setoriais e de defesa de direitos, com o sistema de justiça, o Ministério Público e a sociedade civil organizada (Brasil, 2016, p. 3).

Na X Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2015, houve a avaliação do I Plano e a definição de prioridades para a construção do II Plano Decenal da Assistência Social – 2016/2026 – Proteção Social para todos(as) os(as) brasileiros(as), o qual delimitou as diretrizes e os objetivos estratégicos para o aprimoramento do Suas, e determinou metas para a próxima década. As propostas versam desde a universalização dos serviços e benefícios de proteção social básica e especial, no espectro municipal e/ou regional; o aprimoramento da gestão do Suas: vínculo Suas, capacitação, cofinanciamento, fortalecimento dos conselhos e das conferências, potencialização da intersetorialidade com as políticas setoriais, de defesa de direitos, com o sistema de justiça e de garantia de direitos; até a instituição de normativas específicas: para o apoio técnico, a Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Dependência, a Política Nacional de Comunicação, a Política Nacional de Regulação, o Sistema Nacional de Monitoramento; e a definição de parâmetros para os entes federados no cofinanciamento do Suas (Brasil, 2016, p. 28-44).

Nessa perspectiva, utilizou-se de diversas estruturas e instrumentos de gestão, tais como: *i*) reconhecimento da conformação das representações dos entes federativos (Ministério de Desenvolvimento Social – MDS; Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social – Fonseas; Colegiado Nacional de Secretários(as) Municipais de Assistência Social – Congemas) e da sociedade civil (fóruns de usuários; de trabalhadores; e das entidades sociais prestadoras de serviço, de assessoria e de defesa de direitos; *ii*) fortalecimento das instâncias de deliberação (conferências e conselhos) e de pactuação (comissões intergestores tripartite e bipartite); *iii*) desenho das ofertas por meio dos planos de assistência social; *iv*) estabelecimento de metas, prioridades e incentivos nos pactos de aprimoramento da gestão (estadual, do Distrito Federal e municipal); *v*) adoção de sistemas de informação, monitoramento e avaliação; *vi*) institucionalização dos repasses financeiros regulares e automáticos fundo a fundo; *vii*) criação de incentivos financeiros vinculados à qualidade da gestão (Índice de Gestão Descentralizada do Suas – IGD-Suas e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD-Bolsa); *viii*) pactuação e deliberação de critérios de partilha de recursos para subsidiar a implementação e/ou ampliação da rede de serviços de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade; e *ix*) ampliação de pisos de referência correlacionados aos respectivos serviços socioassistenciais, com autonomia para definição dos gastos; entre outros.

Como resultado, no Censo Suas de 2017, o sistema demonstrou sua capilaridade em todo o território nacional e comportava uma rede com 7.446 Centros de Referência da Assistência Social (Cras), instalados em todos os municípios do Brasil; 2.216 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), em todos os municípios acima de 20 mil habitantes e alguns abaixo; 153 Centros

de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP), nos municípios acima de 50 mil habitantes e municípios de região metropolitana; 1.205 equipes volantes; 100 lanchas para equipes volantes, distribuídas nas regiões Norte e Centro-Oeste; 19.525 vagas em Serviços de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua; 130 mil vagas em serviços de acolhimento (crianças/adolescentes, mulheres, idosos, adultos e famílias) em 89% dos municípios com mais de 50 mil habitantes; 1,9 milhão de famílias (média nacional) anualmente acompanhadas, assistidas e apoiadas pelas equipes de referência dos serviços socioassistenciais (Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif e Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi); 13,9 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; 4,2 milhões de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas idosas e pessoas com deficiência; 18,5 mil entidades e organizações de assistência social, inscritas nos conselhos de assistência social e no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (Cneas). Houve, ainda, redução das condições de vulnerabilidade e risco da população atendida, em particular dos índices de pobreza e de trabalho infantil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ipea.

Essas ações foram qualificadas pela adoção de importantes mecanismos de aprimoramento das prestações socioassistenciais, dentre eles: *i*) padronização das nomenclaturas dos serviços, dando homogeneidade e equidade nas ofertas; *ii*) profissionalização da intervenção, com a implementação das equipes de referência e a definição dos trabalhadores do Suas; *iii*) construção da Política de Educação Permanente e implantação do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas) e da Rede de Educação Permanente, integrada por instituições de ensino superior; *iv*) elaboração de orientações técnicas para a execução dos serviços socioassistenciais; *v*) criação do Cneas para a efetivação do vínculo Suas; *vi*) instituição das ofertas na rede pública estatal e nas entidades socioassistenciais, acompanhada da implantação e do referenciamento do atendimento a equipamentos públicos (Cras, Creas, Centro POP, Centro-Dia, unidades de acolhimento, residências inclusivas); *vii*) expansão da cobertura, do cofinanciamento e do reordenamento de serviços, programas e benefícios socioassistenciais (Paif, Paefi, serviço de convivência e fortalecimento de vínculos – SCFV, medida socioeducativa – MSE em meio aberto, abordagem social, acolhimento, Peti, BPC, PBF); *viii*) adoção de instrumentos informacionais e de registro (Censo Suas, Sistema de Cadastro do Suas – CadSuas, Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, relatório mensal de atendimento, plano e relatório de gestão, prontuário etc.); *ix*) implantação da função de vigilância socioassistencial com realização de diagnóstico, estudos, planejamento, monitoramento e avaliação; *x*) adoção de rede intersetorial para assegurar a proteção social e a garantia de direitos, em estreita interface com as políticas sociais (saúde, educação, trabalho, habitação

etc.), de defesa de direitos e com o sistema de justiça; *xi*) mudança de paradigma nas atenções históricas prestadas aos indivíduos e às famílias em situação de vulnerabilidade e risco, como população em situação de rua, pessoas com deficiência, idosos, migrantes, crianças e adolescentes.

Tal evolução em muito foi possível porque em 2015<sup>7</sup> o financiamento federal da área atingiu 9,8% do orçamento da seguridade social, alcançando a meta proposta pelo I Plano Decenal 2005-2015. Os recursos financeiros destinados ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) na Lei Orçamentária Anual de 2015 constam no montante de R\$ 73,2 bilhões. Cabe ressaltar que em 2003 esse valor se referia a R\$ 11,1 bilhões. Na mesma dinâmica, ocorreu a destinação de recursos próprios dos municípios e do Distrito Federal, em razão da expansão dos serviços e benefícios prestados, e em menor proporção, mas também presente, a dos estados, que passaram a cofinanciar os serviços e benefícios ofertados pelos municípios e/ou a realizar o atendimento regional dos serviços da proteção social especial, e também a instituir benefícios ou programas de transferência de renda.

Apesar de todo avanço antes descrito, faz-se importante mencionar que de forma concomitante ao processo de implementação do Suas, persistiu o embate para a superação da concepção assistencialista e clientelista da política de assistência social, bem como de sua atuação residual apenas frente às situações de pobreza, com o forte propósito de instituir a lógica da promoção do acesso e usufruto dos direitos socioassistenciais e da primazia da responsabilidade estatal na vertente da proteção social não contributiva, dentro do tripé da seguridade social.

De outra parte, a área também sofreu pesadas críticas de uma ala da academia,<sup>8</sup> circunscritas principalmente a dois aspectos: *i*) enfoque *familista* inserido na política de assistência social, ao afirmarem que ela atribui a responsabilidade às próprias famílias pela superação das condições de vulnerabilidade em que se encontram; *ii*) propositura de ações paliativas para o enfrentamento das expressões da questão social e incapacidade de incidir sobre os determinantes das desigualdades sociais.

Como contraponto, o conjunto de atores que pensaram sua organização, capitaneados pelo órgão gestor federal e por grande parte da academia,<sup>9</sup> categorias profissionais, instituições governamentais e não governamentais que atuavam com a matéria, movimentos sociais, entre outros, resgatavam as funções da assistência

7. Dados oriundos da prestação de contas apresentada ao CNAS referente ao exercício de 2015.

8. Para maior aprofundamento, ver: Mota (2013) e Rodrigues (2009).

9. Especialmente professores e alunos vinculados aos cursos de serviço social da PUC-SP, que se engajaram desde o princípio na construção do Suas, e mais tarde reforçada pelas universidades que integraram a Rede Nacional de Educação Permanente do Suas. Também compunham esse grupo, militantes da política de assistência social de todo o Brasil, representando gestores, usuários, trabalhadores e prestadores de serviços, que sistematicamente se reuniam para contribuir na elaboração dos marcos regulatórios, das orientações técnicas e para as discussões junto às instâncias de deliberação e pactuação.

social (proteção social; defesa de direitos socioassistenciais; vigilância socioassistencial), reforçada pelos elementos constitutivos das políticas sociais públicas, dentre eles a delimitação das atribuições específicas; a profissionalização das prestações; a garantia dos serviços continuados; a previsão do financiamento público. Para a autora deste texto, que compõe esse grupo, os argumentos imputados à fragilização da assistência social tornam-se inconsistentes, posto que comparece exatamente dentre as aquisições dos usuários dos serviços o empoderamento dos indivíduos e das famílias e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Além da necessidade de fundamentar que apenas a integração do conjunto das políticas sociais e econômicas, com a assimilação de uma cultura democrática e participativa é capaz de responder pelas características incitadas. Todavia, as críticas devem sempre ser consideradas, na medida em que sinalizam alertas para que sejam evitadas tais práticas e violações.

### **3 A EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NA ESFERA ESTADUAL DE GESTÃO**

A estruturação do Suas nos estados esteve permeada por movimentos complementares, mas recheados de tensões. Como mencionado na seção 2.4, ao tempo em que a CF/1988 concedeu maior autonomia político-jurídica-administrativa para os entes subnacionais e definiu as responsabilidades pelas prestações de serviços, deixou um hiato no tocante à correspondente distribuição dos recursos públicos, tornando desigual o processo de arrecadação e transferências fiscais para subsidiar as ofertas das políticas públicas, em especial as de seguridade social.

Ademais, a destinação dos recursos de cofinanciamento, princípio basilar da gestão compartilhada dos entes federados na política de assistência social, sofreu interferências adversas que restringiram seus montantes, tais como: *i*) ausência de vinculação de percentual orçamentário, tal como ocorre com as políticas de educação e de saúde, muito embora haja a discussão no Congresso Nacional por meio do PEC nº 431/2001; *ii*) incidência de percentuais para a Desvinculação das Receitas da União (DRU); *iii*) contingenciamento orçamentário que atingia a área, pois não fora caracterizada como transferência obrigatória, ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reconhecesse os serviços da política de assistência social como essenciais à população, e que não poderiam sofrer solução de continuidade; *iv*) imposição da EC nº 95/2016, que congelou por vinte anos o orçamento da União para as despesas primárias.

Por sua vez, a política de assistência social foi impulsionada pelo fluxo de adesão promovido pela esfera federal, de modo a fortalecer suas competências na coordenação e no cofinanciamento das políticas públicas nos respectivos territórios de abrangência. Mas, no caso dessa política, essa indução conteve fragilidades na assimilação das atribuições pelos entes estaduais, que transitaram da intervenção

direta dos atendimentos, em particular dos voltados para os segmentos de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e população idosa nas modalidades de contratuados, de medidas socioeducativas em meio fechado e de acolhimento em grandes instituições, para o reordenamento das ofertas na lógica do Suas, com mudança de paradigma nos atendimentos e nas aquisições pretendidas aos usuários, tendo por diretriz a matricialidade sociofamiliar e o território. Tornava-se evidente, portanto, a necessidade de reorganizar as atribuições do ente estadual, em especial na seara da prestação dos serviços e do cofinanciamento. E como estratégia de internalização do Suas, de pronto os estados criaram as estruturas administrativas e as instâncias de deliberação e de pactuação, e assimilaram os mecanismos e instrumentos de gestão, já abordados na seção 2.4.

Apesar disso, esse cenário foi carreado de embates políticos, tanto no âmbito interno dos estados quanto na relação interfederativa, que primou pela discussão dos aspectos da democratização de poder e de recursos em direção aos entes governamentais municipais (Monteiro Neto, 2014). Os estudos de Arretche (2012) e Souza (2013) demonstram que a União atuou no sentido de reduzir as desigualdades *per capita* dos municípios brasileiros, que por meio das transferências intergovernamentais, em especial dos fundos de políticas sociais, do fundo de participação e dos benefícios previdenciários e socioassistenciais, potencializando seus investimentos, mas pouco alterou as desigualdades regionais e/ou proporcionou a sustentabilidade dos demais entes federados.

Por seu turno, os governos estaduais, a partir da década de 1990, cuja situação ainda persiste atualmente – segunda década do século XXI, ficaram submetidos à revisão de sua capacidade de gestão, de desenvolvimento econômico, de arrecadação fiscal, de empoderamento político e de organização institucional, o que gerou interferência direta na oferta de políticas públicas.

A União alcançou elevado patamar de ampliação de captura tributária, com ênfase particular nas contribuições sociais, que compõem o orçamento da seguridade social,<sup>10</sup> responsável pelo cofinanciamento das políticas de assistência social, saúde e previdência social, e que em muito corroboraram para sua capacidade de indução na estruturação dos respectivos sistemas públicos. Todavia, ao longo do tempo, esses

---

10. As fontes de custeio da seguridade social estão elencadas no art. 195, da CF/1988: “A seguridade é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A forma direta consta dos incisos de I a IV: “I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento incide a Cofins (Lei Complementar nº 70/1991) e o PIS (Lei Complementar nº 7/1970); c) o lucro incide a contribuição social criada pela Lei nº 7.689/1988; II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III – sobre a receita de concursos de prognósticos; IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar” (Brasil, 2004). A forma indireta compreende a contribuição dos recursos orçamentários da União, que tem a competência de criar contribuições previdenciárias, mediante lei ordinária, do DF, dos estados e dos municípios.

recursos foram sendo também utilizados para viabilizar o atingimento das metas de *superavit* primário<sup>11</sup> e da DRU<sup>12</sup> e, para agravar, se instalou um mecanismo de contingenciamento das transferências intergovernamentais.

No que tange à política de assistência social, ocorreu um acirramento da situação, em função da disputa de enfoques acerca da transferência constitucional obrigatória ou transferência voluntária e discricionária dos mencionados recursos financeiros. Vale reforçar, que o art. 24, da Lei de Responsabilidade Fiscal, reconhece a oferta dos serviços da política de assistência social, tal como os da educação e da saúde, como serviços essenciais à população brasileira. Contudo, diferentemente dessas, a assistência social não possui percentual constitucional de vinculação orçamentária, muito embora haja uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 431/2001) tramitando no Congresso Nacional desde 2001.

Comprimidos, de um lado, pela expansão dos gastos em políticas sociais (educação, saúde, previdência e assistência social), pelas regras de renegociação do endividamento (e seus encargos) junto ao governo federal e, de outro lado, pela estabilidade da trajetória das fontes de recursos próprios (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS) e redução dos montantes de transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados – FPE), os governos estaduais se veem limitados em suas capacidades para desenhar e implementar trajetórias de desenvolvimento em seus territórios (Monteiro Neto, 2014, p. 318).

*É importante registrar que se trata do desenvolvimento em seu espectro mais abrangente, ou seja, que engloba a área social, aliada à econômica e de infraestrutura, além da necessária superação das desigualdades regionais.*

Como consequência, há que se registrar o “limbo” atribuído à gestão estadual pós-municipalização e descentralização dos equipamentos e serviços públicos ao longo da década de 1990, com fulcro sobremaneira na distribuição das responsabilidades desenhadas como residuais aos estados (art. 25, da CF/1988), e o detalhamento de atribuições elencadas para a União (arts. 21 e 22, da CF/1988) e para os municípios (art. 30, da CF/1988), ainda que tenha definido, no art. 23 as competências comuns, que cabem a todos, e no art. 24, as competências concorrentes para legislar (Brasil, 1988).

Embora passível de discussão, outra interpretação se delineava necessária diante do pacto federativo firmado. Segundo Abrucio (2005), um pacto federativo se caracteriza por uma parceria firmada e regulamentada entre os entes da Federação, que determina as responsabilidades e a divisão de poder entre as partes

11. *Superavit* primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O deficit primário ocorre quando esse resultado é negativo.

12. A DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado.



envolvidas, com o objetivo de definir o processo colaborativo de gestão pública, tanto no âmbito administrativo quanto no de financiamento. Para Arretche (2012), a construção de uma agenda social cooperativa contribui substancialmente para a redução das desigualdades e para o equilíbrio federativo.

Ainda assim, mesmo com autonomia política, jurídica e administrativa, as relações intergovernamentais são bastante díspares e repletas de tensões, pois permanecem vigentes realidades e capacidades bastante distintas, internas aos entes e entre eles. Ademais, o arranjo até então esboçado possibilitou um fortalecimento maior para dois polos: a União, com a coordenação geral e o maior volume de arrecadação de impostos, e o município, com quantitativo elevado (5.575 entes), incumbências de prestações diretas e bastante próximas da população, com o objetivo de propiciar respostas às demandas locais e às exigências por maior controle social. Nesse contexto, os governos estaduais se sentiram mais enfraquecidos em sua veia decisória e em sua função de protagonismo frente às políticas públicas.

Na esteira da política de assistência social, preponderava o entendimento de que os entes estaduais ficaram sem função de execução face às previsões da Loas/1993 e, portanto, sem obrigação efetiva na matéria, o que determinava um resgate de seu envolvimento. Para tanto, alguns incisos foram incluídos e/ou melhor detalhados no art. 13, da Lei nº 12.435/2011:

- I) destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos conselhos estaduais de assistência social;
- II) cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;
- III) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os municípios para seu desenvolvimento (Brasil, 2011).

Essa conjuntura passou a requerer a adoção de inúmeras estratégias por parte da coordenação nacional. Houve, de pronto, o reconhecimento do Fonseas como *locus* legítimo de negociação política, e com seus integrantes foram organizadas reuniões periódicas para construção coletiva do novo modelo. Restaram constituídas câmaras técnicas, compostas pelos(as) secretários(as) e respectivas equipes, para apreciação e sugestões ao material previamente esboçado pelo gestor federal, o qual tratava desde o marco regulatório até as prestações dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, e os critérios de partilha de recursos. Sistemática similar foi adotada junto ao Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Na sequência, todo conteúdo era submetido a consultas públicas, que após sistematizadas culminavam na pactuação pela CIT e

posterior aprovação pelo CNAS. Também foram realizados encontros regionais e nacionais pelas organizações dos entes e encontros descentralizados do CNAS para melhor assimilar as demandas específicas das regiões e buscar sua incorporação na agenda política.

É evidente que essa dinâmica não estava isenta dos conflitos e das disputas entre concepções e interesses distintos já mencionados ao longo do texto, mas, ao mesmo tempo, foi vislumbrada pelo conjunto dos gestores, trabalhadores e representantes da sociedade civil como uma possibilidade de fortalecimento da área, na medida em que potencializava forte mudança de paradigma da prática assistencialista que transitava para o asseguramento do direito de proteção social, ou seja: *i*) de meras provisões materiais para provisões que ampliam o acesso a direitos, bens e serviços; o fortalecimento de vínculos e as relações comunitárias; *ii*) de atividades fragmentadas para atividades planejadas a partir da realidade do território e das demandas das famílias; *iii*) de ofertas prestadas por voluntários para prestação por equipe profissionalizada e qualificada; *iv*) de trabalho social como passatempo e recreação para trabalho social com objetivos e metodologias; *v*) de finalidade difusa, com fim em si mesmo para promoção de seguranças socioassistenciais; e *vi*) de resultados sem possibilidades de transformação para resultados que provocam transformações qualitativas nas condições de vida, nas relações familiares e comunitárias, nos territórios, nos acessos e na participação social.

Com o propósito de firmar compromissos interfederativos, os pactos de aprimoramento da gestão impuseram princípios, prioridades e metas a serem alcançadas pelos respectivos entes, visando ao aprimoramento da organização e das ofertas do Suas, e tendo vigência plurianual. Com os estados e o Distrito Federal foram firmados nos anos de 2006, 2010, 2013 e 2017, e com os municípios em 2013.

Leandro (2019) argumenta que as motivações para estabelecimento dos pactos foram bastante diferenciadas. Enquanto para com os municípios a finalidade era estabelecer um patamar mais homogêneo e qualitativo das prestações da política de assistência social, para com os estados e o Distrito Federal a intenção era precipuamente mobilizar esses gestores para processar a adesão efetiva ao Suas, na perspectiva de assimilar a atribuição de coordenação geral no território de abrangência. E observa que o êxito foi maior junto aos municípios, em muito porque os mecanismos de indução eram direcionados e os apoios financeiros se concentraram em volumes mais significativos. Por conseguinte, na esfera estadual, a dinâmica das relações intergovernamentais e as possibilidades de retornos políticos demandavam a criação de marcas exclusivas que apontassem para aquele determinado período e grupo.

A conclusão emanada por Leandro (2019) foi vivenciada na prática por vários estados, nos quais imperava o objetivo de consolidar um plano de governo

que demarcasse o período da gestão, ora pautado pela lógica tradicional assistencialista e patrimonial, ora transfigurado em um sistema paralelo, com programas e financiamento próprios e alheios aos princípios organizativos (universalidade; gratuidade; integridade da proteção social; instersetorialidade; equidade), e diretrizes estruturantes do Suas (primazia da responsabilidade do Estado; descentralização político-administrativa e comando único; cofinanciamento compartilhado; centralidade do atendimento na família e nos territórios; relação estado e sociedade civil; controle e participação social).

Tal realidade esteve sustentada pela capacidade de pressão política dos entes estaduais junto aos poderes constituídos, particularmente ao Executivo e Legislativo, no âmbito da União e dos municípios, tanto no que se refere à ordem econômica e tributária quanto à organização das políticas sociais. Nas secretarias de estado, havia uma peculiaridade, visto que reuniam inúmeras matérias de intervenção, tais como assistência social, direitos humanos, trabalho, justiça, esporte, habitação, entre outras, e ainda tinham que disputar o preceito do comando único frente à trajetória histórica do primeiro-damismo e/ou do voluntariado.

Em primeiro plano, observa-se a permanência de uma visão de senso comum, calcada na ótica tradicional e clientelista da área, o que tem direcionado o poder decisório, tanto do Executivo como do Legislativo, a indicarem gestores vinculados ao primeiro-damismo ou preenchidos por candidatos a cargos eletivos, mas que não se reconhecem afetos à matéria, e/ou equipes que não dominam a temática. E mais, a sugerirem atribuições descoladas das normativas até então vigentes, bem como a adotarem um sistema paralelo ao Suas, com a proposição de um conjunto de serviços pouco aderentes à tipificação nacional.

Assim, mesmo sinalizando a adesão ao Suas, com apoio dos próprios secretários e equipes, o engajamento dos estados foi bastante diferenciado. Enquanto alguns efetivamente aplicaram as diretrizes estruturantes, com foco na gestão e no cofinanciamento compartilhados, outros permaneceram com ações pontuais ou apenas instituíram alguns serviços específicos, muitas das vezes terceirizados e com frágil integração com os municípios.

Cabe, ainda, enfatizar como função precípua dos estados o fomento ao desenvolvimento regional, visando transpor as desigualdades socioterritoriais, originadas pelas contradições permanentes que engendram as relações econômicas, políticas, sociais e culturais, e dos conflitos entre interesses múltiplos, capitaneados pela lógica capitalista de produção, concentradora, seletiva e excludente, e de financeirização das riquezas. Nessa esteira,

é preciso introduzir a dimensão territorial como condicionante ativo no processo de desenvolvimento e como instância reguladora das relações de produção. E, ainda, reconhecer que dela deriva a dinâmica da construção do espaço e da divisão territorial

e social do trabalho, ocasionando eventuais tensões geopolíticas, manifestada nas “guerra dos lugares” e de seus agentes, até dentro de um mesmo Estado federado”, e em muito entre eles (Ipardes, 2017, p. 5).

Depreende-se, portanto, a origem das discrepâncias entre regiões e municípios, de modo a impor aos estados sua presença nos arranjos institucionais estabelecidos para atender as demandas societárias e suplantando as múltiplas expressões das desigualdades. No âmbito da política de assistência social, existem exemplos bastante positivos quando da implementação de serviços regionais com execução direta pelos estados ou mediante estruturação de consórcios<sup>13</sup> para oferecer cobertura de atendimento em municípios de pequeno porte ou em territórios longínquos, que não apresentam capacidade de gestão ou demanda suficiente, consoante às previsões dos incisos IV, V e VI, do art. 13, da Loas.<sup>14</sup> Também o CNAS e a CIT promulgaram resoluções para definir os critérios de partilha de recursos para cofinanciar serviços em respeito às diversidades territoriais e regionais,<sup>15</sup> as quais foram implementadas por vários estados.

#### **4 A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO ESTADO DO PARANÁ**

Determinados procedimentos se mostraram cruciais para ampliar o engajamento dos gestores estaduais de assistência social. A título de exemplo, este capítulo pasará a focar os que foram adotados na esfera do estado do Paraná, num prazo imediatamente anterior e também posterior ao Suas e, mais tarde, utilizados como referência nas gestões estadual e federal, enquanto *locus* de intervenção da autora como responsável pela área junto à Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social (SETP), durante o período de 2003 a 2009, e na sequência, nos anos de 2011 a 2014, como secretária nacional de assistência social (SNAS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Há que se ressaltar, que o processo de implementação da política de assistência social no Paraná e mais tarde do Suas, em muito foi impulsionado por um

---

13. Para mais detalhes, ver Lei nº 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências e previsões na NOB-Suas/2012.

14. Loas, art. 13, inciso IV – estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V – prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo estado; VI – realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os municípios para seu desenvolvimento (incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). Disponível em: <<https://bit.ly/35xS2Fs>>.

15. Como exemplo das primeiras discussões e deliberações pelo CNAS e pactuações pela CIT, podemos citar, dentre outras: i) Resolução CNAS nº 32, de 2012, que aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas); ii) Resolução CIT nº 17, de 2013, que dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), e do serviço de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até 21 anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses serviços; iii) e mais recentemente, da Resolução CNAS nº 7, de 2018, que aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

grupo de profissionais da área, notadamente composto por assistentes sociais, psicólogos(as), professores universitários, acadêmicos e promotores de justiça, que durante o período de 1996 a 2009 desenvolveram um projeto de pesquisa participante aprovado junto ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), tendo por objeto o incentivo e o monitoramento da implementação da Loas no estado do Paraná, sob coordenação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), em parceria com as universidades estaduais do Paraná – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), e Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Como fruto do trabalho, a referida pesquisa orientou a elaboração e aprovação das leis municipais e estadual que instituíram a Política de Assistência Social, e solidificou um processo de capacitação continuada.

O estado do Paraná apresentou uma característica bastante peculiar no processo de implementação do Suas e que merece destaque. Ainda no período pré-Suas, ou seja, de 1996 a 2004, foram adotadas estratégias de fortalecimento da participação e do controle social em âmbito regional e estadual, por meio do fomento à organização dos fóruns de assistência social, segundo a divisão organizacional do Poder Executivo, composto por representantes governamentais do estado e dos municípios; de associações, sindicatos e conselhos de categorias profissionais dos trabalhadores do setor; de entidades não governamentais prestadoras de serviços, de assessoria ou de defesa de direitos; de movimentos sociais; de usuários ou de entidades de representação de usuários; de universidades; e do Ministério Público.

Pautada pelo forte movimento de organização dos respectivos fóruns, que promoveram discussões regionais e estadual para apreciação dos artigos da lei<sup>16</sup> que instituiu a política, a conferência, o conselho e o fundo no âmbito estadual, foram desenhadas as bases estaduais para a concretização da Loas, em meio à disputa de entendimentos com o gestor da época, que tinha uma visão mais restritiva do preceito de participação e controle social. Como resultado das votações, a lei estadual incorporou a esfera regional e estabeleceu a indicação de seus representantes nesses espaços, e previu a realização de conferências regionais, intercaladas entre as municipais e a estadual, como forma de considerar as especificidades do território, deliberar acerca das ofertas nesse espectro de abrangência, e eleger seu conselheiro para compor o Conselho Estadual de Assistência Social. Esse se dava por intermédio de representação rotativa, de modo que a cada gestão a região comparecia com um segmento da sociedade civil (entidade não governamental; trabalhador do setor ou usuário).<sup>17</sup> Também a conformação da comissão intergestores bipartite

16. Lei estadual nº 11.362, de 1996.

17. Em 2015, o Ceas aprovou proposta do gestor estadual extinguindo a realização das conferências regionais e alterando a forma de eleição dos conselheiros estaduais.

(CIB) assimilou a representação do estado e dos municípios por região e porte populacional, a qual mais tarde foi incorporada na NOB-Suas/2005.

Diante da dinâmica acima mencionada, o órgão gestor estadual passou a realizar, em parceria com os fóruns regionais e estadual, reuniões mensais para o aperfeiçoamento da política de assistência social nos municípios, e a prestar assessoria para a elaboração da legislação municipal a fim de instituir o comando único, com a estruturação das secretarias, dos conselhos e dos fundos municipais. Desencadearam, ainda, momentos de formação continuada, articulado pelo grupo de pesquisa referido anteriormente, por meio da abordagem teórico e metodológica da temática e monitoramento dos dados, e com a preparação de material de apoio e de inúmeras publicações.<sup>18</sup>

Se do ponto de vista da organização da política de assistência social havia alinhamento do governo com a sociedade civil, é passível de registro que o mesmo não acontecia no tocante ao desempenho do papel da esfera estadual, em particular quanto aos serviços a serem prestados e à relação de assessoria e cofinanciamento a ser estabelecida com os municípios. Ademais, a secretaria de estado congregava seu funcionamento ainda considerando os segmentos das políticas públicas de defesa de direitos, se responsabilizava pelo atendimento direto da população em situação de acolhimento e dos adolescentes em conflito com a lei, e tinha como gestora a primeira-dama.

Como decorrência, as reuniões do conselho estadual e da CIB eram bastante conflituosas, na medida em que a gestora não tinha domínio da matéria, e a apresentação dos dados que subsidiavam a elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, do Plano de Aplicação do Fundo e da prestação de contas sempre comparecia de maneira obscura. Como forma de enfrentamento, a sociedade civil e os gestores municipais passaram a realizar reuniões prévias, com assessoria da academia, do Ministério Público e dos fóruns, e a intensificar a articulação com o Poder Legislativo, tendo por finalidade o melhor entendimento dos dados, a definição dos posicionamentos e busca de consensos para as deliberações e as pactuações.

Na fase pós-Suas, de 2003 a 2010, partiu-se do pressuposto de que a edição das normativas, que conferiram legitimidade e legalidade à política de assistência social e ao Suas, transformaram os direitos socioassistenciais em direitos reclamáveis, o que significa dizer que a característica de universalidade das ofertas para todos que delas necessitarem está garantida pela incumbência primaz do Estado na prestação de serviços públicos, em conjunto com as organizações da sociedade civil e, na sua inoperância, podem e devem ser tornados objetos de intervenção nas esferas extrajudicial e judicial.

Para dar concretude a esses pressupostos, procedeu-se com a instituição de estrutura organizacional para gestão da política de assistência social, incorporação

---

18. Ver: Battini (1998; 2003; 2007), Colin e Fowler (1999) e Colin (2006; 2008).

de recursos humanos qualificados e altamente comprometidos com a temática, que aliavam formação acadêmica, militância política e capacidade técnica e de gestão, e buscavam corresponder suas atribuições com as previsões dos regramentos e orientações técnicas federal e estadual, além da organização dos espaços participativos e da interação com atores e instâncias relevantes para a implementação da política pública. Todavia, apesar da realização de concurso público, as lotações prevaleceram junto aos setores de execução direta dos serviços de medidas socioeducativas em meio fechado e semiaberto e aos escritórios regionais<sup>19</sup> integrantes da referida secretaria.

Entretanto, novamente, a secretaria de estado estava unificada com outra política setorial, agora a do trabalho, sendo denominada Secretaria de Trabalho e de Promoção Social (SETP), e tinha vinculado na administração indireta o Instituto de Ação Social do Paraná (Iasp), com a função de prestar atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, e gerir o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA) e o Fundo da Infância e da Juventude (FIA). Diante dessa conformação, era imperiosa a reorganização da política de assistência social, que também tinha em sua estrutura o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Idoso (Cedi), posto que até então os dirigentes não vislumbravam as competências e a nova ordem imposta pelo Suas, além de prevalecer a disputa pela exclusividade da atenção ao segmento, e pela aplicação dos recursos do fundo público mediante projetos e na modalidade convencional, inclusive por determinação da Secretaria de Estado da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado.

Na mesma esteira, comparecia a necessidade de mudança de concepção da relação com as entidades não governamentais, com a ampliação do espectro para as de assessoramento e de defesa de direitos, e para o estabelecimento do vínculo Suas, na perspectiva de reordenamento nos moldes da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. E se mostrava premente o fortalecimento da integração com os fóruns, a permanência do formato de realização das conferências nas diversas esferas e o de representação do conselho e da CIB.

Para tanto, foi instituída a dinâmica de discussões sistemáticas com conselheiros, trabalhadores, prestadores de serviço, gestores e prefeitos, para tratar da coordenação intragovernamental e/ou intergovernamental da gestão da política de assistência social, considerando o pacto federativo, para efetivar a implementação do Suas nos municípios e no estado, as quais contavam com o envolvimento direto do secretário de estado e do Ministério Público do Paraná.

Em grande parte, as referidas reuniões ocorriam de forma descentralizada, mediante parceria com as associações de municípios, os fóruns regionais, a acade-

---

19. Estruturas organizacionais descentralizadas nas quinze regiões administrativas da secretaria de estado, que atualmente se constituem em dezoito unidades. Têm a finalidade de desenvolver as atribuições do órgão gestor junto aos municípios de abrangência da regional.

mia, particularmente com as universidades estaduais, e em articulação com a rede de proteção social. Visavam, em essência, aprimorar a interação entre o conjunto dos agentes de decisão e de controle social, buscando mobilizá-los favoravelmente à proposta, e a viabilizarem o alcance de resultados que respondessem qualitativamente às demandas societárias, bem como padronizar minimamente o alinhamento normativo, técnico e administrativo da área. Tinham, portanto, como objetivos principais: *i*) avaliar e monitorar a implementação do Suas nas respectivas regiões; *ii*) construir a agenda política de discussão junto às instâncias do sistema; *iii*) promover a troca de experiências; *iv*) aprofundar o entendimento da matéria, com foco na estruturação e integração dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e *v*) aprimorar o processo eletivo dos representantes regionais para as conferências, CIB e Conselho Estadual de Assistência Social.

Apesar do período corresponder à gestão de outra corrente político-partidária, persistiu a baixa compreensão da área junto aos espaços de decisão, tanto no Poder Executivo como no Legislativo, à exceção do secretário e de sua equipe, sobressaindo o viés de uma cultura política que reforça as desigualdades e focaliza a atenção na pobreza, na medida em que dissocia a área social do desenvolvimento econômico e ambientalmente sustentável, e que requer estar combinada com a redistribuição de renda, visando estabelecer um patamar de sociabilidade e dignidade da pessoa humana.

Esse entendimento limitou, sobremaneira, a participação do ente estadual do Paraná na alocação de seus recursos próprios para o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais junto aos municípios, bem como quando se referiu às prestações de sua alçada de atribuição, como os serviços regionais e os programas complementares de transferência de renda. Em contrapartida, houve grande investimento na seara da capacitação continuada e da assessoria técnica aos conselheiros, gestores, trabalhadores e entidades, tanto no que tange à superação da prática assistencialista, como no que concerne à qualificação para incorporar as diretrizes, os princípios e os procedimentos de gestão técnica e financeira do Suas, particularmente das ofertas da política de assistência social.

Nos períodos subsequentes, de 2011 a 2018, continuaram incorrendo desafios e dificuldades de diversas ordens, a despeito da maior capacidade indutiva do governo federal, que pactuou critérios de partilha de recursos para a adesão dos estados no âmbito da capacitação continuada, do assessoramento técnico e dos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade. O estado do Paraná aderiu e cumpriu o primeiro ciclo do CapacitaSuas, mas esbarrou em pareceres jurídicos que o impediram de concluir os módulos e de lançar mão das instituições de ensino superior, credenciadas pela Rede Nacional de Educação Permanente.



Ao tempo em que efetivou sua responsabilidade no cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e especial ofertados pelos municípios, ao definir piso mensal de referência com repasse fundo a fundo, denominado Piso Paranaense de Assistência Social, restringiu algumas transferências para cota única anual, com valor bastante irrisório, como no caso dos benefícios eventuais e para o aprimoramento da gestão, o que fez com que vários municípios não realizassem o aceite.

Notadamente, a preocupação maior remonta à implementação de programas de governo específicos, intitulados Família Paranaense e Centros da Juventude, que por força do modelo de implantação adotado, acabam por competir com os serviços socioassistenciais tipificados. O primeiro conta com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e não foi acompanhado do asseguramento de recursos de fonte 100 (recursos próprios do Estado) para sua sustentabilidade. O mesmo prevê o cofinanciamento para a construção de Cras e Creas, mas abrange um número reduzido de municípios, em torno de cem dos 399 existentes no Paraná.

Entende a autora que esse se constitui em um programa paralelo aos serviços do Paif e do Paefi, pois não se caracteriza como de prestação continuada e estabelece metas e prazos para a inclusão de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, desconsiderando as demais situações de vulnerabilidade e risco, além de impor critérios para o atendimento, que na maioria das vezes ocorre de forma individualizada e por período determinado, contrariando as orientações técnicas do Suas, na medida em que pode incidir no equívoco de reportar à própria família a atribuição de reconstituir sua trajetória de vida. O segundo, por sua vez, organiza a realização de atividades culturais, esportivas e de lazer destinadas aos adolescentes, mas não se reporta como serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, e tampouco prevê o atendimento a públicos de outras faixas etárias ou a realização de ações intergeracionais.

Atualmente, os embates continuam localizados na compreensão limitada das direções, tanto no que concerne à incorporação pela política de assistência social de ações e de serviços não tipificados, quanto no que se refere à conformação do protótipo e do instrumento jurídico que orienta a relação do Estado com a sociedade civil para a prestação dos serviços socioassistenciais, com ênfase nas ofertas regionais.

Faz-se necessário registrar que alguns aspectos são estruturantes e carecem ser enfrentados para suplantar os desafios ainda presentes. O primeiro conjunto diz respeito à gestão do Suas, e está relacionado com todas as esferas de governo: *i*) ausência de estudo padronizado que afira o custo dos serviços socioassistenciais por região e porte dos municípios; *ii*) fragilização das relações de trabalho das equipes de referência; *iii*) redução do quadro funcional, pela não reposição das aposentadorias e limitação dos concursos públicos.

Outros estão mais afetos à esfera estadual, e compareceram fortemente em todas as gestões da política de assistência social no estado do Paraná, sendo as principais: *i*) baixa compreensão dos agentes políticos do Estado acerca da nova concepção da política de assistência social, inclusive de alguns chefes do Poder Executivo, secretários de estado e deputados estaduais com influência e coordenação de comissões na Assembleia Legislativa; *ii*) disputa acirrada pelo fundo público com diversos setores da administração estadual, resultando em irrisório cofinanciamento para a política de assistência social; *iii*) reduzido montante de recursos financeiros transferidos de forma regular e automática fundo a fundo para os municípios; *iv*) concorrência com as políticas de defesa de direitos de segmentos, tais como criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, que tiveram suas normativas promulgadas antes da Loas e do Suas e, tradicionalmente, obtinham a prestação de seus atendimentos ofertados pela assistência social, mas não a reconheciam enquanto política pública setorial, e que, inclusive, possuem fundos específicos com elevado valor orçamentário de recursos provenientes de taxas estaduais e doações com deduções no Imposto de Renda; *v*) pressão para concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) para entidades que se caracterizavam como de saúde e educação, devido aos benefícios tributários correspondentes; e *vi*) fragilidade no modelo de instituição e reduzida oferta dos serviços regionais.

Enfim, o grande desafio sempre esteve circunscrito entre a defesa intransigente do direito à proteção social não contributiva e do fortalecimento da gestão democrática, com participação e controle social, e a capacidade de efetivação do pacto federativo no aprimoramento das ofertas e do financiamento público, de modo a reconhecer a heterogeneidade dos territórios, as especificidades da população, as expressões das desigualdades sociais, e a responder qualitativamente às demandas societárias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Suas se consolidou como uma das principais funções do estado no processo de retomada da democracia e organização de políticas públicas, na medida em que conseguiu se impor enquanto primazia da responsabilidade estatal frente à pressão da vertente neoliberal e ao desmonte dos direitos sociais vivenciados como consequências das crises econômicas e políticas mundiais. Nesse contexto, os embates e as disputas de interesses comparecem como pano de fundo e impactam diretamente na estruturação do sistema de proteção social brasileiro e, no caso em tela, no âmbito não contributivo capitaneado pela política de assistência social.

Por um lado, ao Suas pode ser imputado a organização de um sistema público, descentralizado e participativo, com uniformidade; profissionalização e capilaridade em suas prestações de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

instituição de cofinanciamento com repasses regulares e automáticos fundo a fundo; adoção de planejamento com diretrizes, objetivos, ações e metas estratégicas. E mais, se responsabilizou por aprofundar seguranças socioassistenciais (renda, autonomia, convívio, acolhida), na perspectiva de superar as condições de vulnerabilidade e risco pessoal e social a que estão sujeitas grande parcela da população, em função do modelo de desenvolvimento capitalista que impera na sociedade contemporânea.

Por outro, há que se reconhecer a incompletude de uma área específica no enfrentamento das desigualdades e da pobreza que impera no Brasil, enquanto traço de sua conformação escravocrata, patriarcal, patrimonialista e clientelista, e que atualmente se encontra agravado pela prevalência dos preceitos neoliberais. Contexto esse, permeado por contradições, que ao mesmo tempo em que assegura direitos também concentra renda e poder na elite e retira da classe trabalhadora sua condição de sujeito histórico.

Portanto, ficou evidente que apenas diante dos fundamentos que conferem sustentação à gestão pública (instituição de Estado democrático de direito; opção política por uma gestão democrática e participativa; reconhecimento da necessidade de transposição das desigualdades sociais), e em conjunto com a integração de diversas políticas sociais com a política econômica, será possível suplantar tal realidade. A política de assistência social se propõe, então, em um movimento dialético, marcado por princípios éticos, políticos e organizacionais, solidificar seu compromisso com as classes subalternas, na direção de uma sociedade mais equitativa, e que favoreça o acesso de todos aos bens, serviços e riquezas socialmente produzidas.

Nessa esteira, a trajetória de implementação do Suas passou por inúmeros desafios (se constituir em política de proteção social não contributiva; incorporar na agenda pública a responsabilidade estatal pela garantia dos direitos socioassistenciais; responder qualitativamente às demandas da população em situação de vulnerabilidade e risco), e lançou mão de estratégias que viabilizaram a adesão dos entes federativos, ainda que em estágios diferenciados e potencialidades de incorporação distintas.

Dentre as estratégias exitosas, podemos citar: a construção de um arranjo federativo pautado em sistema único e público; a capacidade indutiva do Estado; a edição de marcos regulatórios; a constituição de instâncias de deliberação, de pactuação, e de participação social; o fomento à organização política da sociedade civil, em particular dos usuários; a adoção de mecanismos de assistência técnica e de cofinanciamento continuado para a organização da gestão e para as ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios; a instituição de planos de assistência social e de pactos de aprimoramento da gestão; a profissionalização das prestações; o estabelecimento da vigilância das situações de vulnerabilidade e risco; a introdução de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação; dentre tantas outras.

No caso dos estados, cabe ressaltar a polêmica estabelecida quanto ao papel a desempenhar na matéria, ocasionada pela diretriz de descentralização político-administrativa e pela autonomia consagrada aos municípios, constante na Constituição Federal de 1988. Ademais, foram impactados pela expansão dos gastos sociais, pela renegociação da dívida pública, pela redução das transferências governamentais, pela limitação da tributação própria e dificuldade em reestruturar o desenvolvimento regional. Todavia, assimilaram, como desdobramento das novas legislações, as atribuições de oferta de serviços regionais em territórios mais precarizados, de qualificação das equipes, de assessoria técnica e de cofinanciamento junto às gestões municipais.

Como forma de responder às suas competências, a experiência do Paraná estabeleceu inúmeras estratégias para o desdobramento do arranjo federativo na assimilação de sua primazia na responsabilidade estatal, como o fortalecimento da participação e do controle social em âmbito regional; a realização de reuniões sistemáticas com conselheiros, prestadores de serviços, trabalhadores, usuários, gestores e prefeitos; a parceria com a academia, o Ministério Público e outros poderes (Legislativo e Judiciário); o fomento à formação da rede de proteção e à integração com o sistema de garantia de direitos e o Sistema de Justiça; a adesão aos serviços regionais, ainda que em número bastante reduzido; a implantação do cofinanciamento, mesmo que limitado, e da assessoria técnica; a instituição de plano estadual da política de assistência social e de capacitação continuada; a adesão ao pacto de aprimoramento da gestão do estado; a elaboração de protocolos, de fluxos de atendimento e de orientações técnicas, entre outras.

A despeito de todo esforço para implementação do Suas, restaram inúmeros desafios tanto para as gestões nas diferentes esferas de governo quanto para a sociedade civil e, em particular, para a população usuária, que vão desde o aspecto da macropolítica até as minúcias do atendimento prestado. O risco mais premente, e que abala os fundamentos do Suas se refere às alterações legislativas causadas pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2017, que restringe os gastos da União e dos órgãos federais com autonomia administrativa e financeira do orçamento fiscal e da seguridade social, com vigência por vinte anos, retirando da política de assistência social um investimento em torno de R\$ 800 bilhões segundo Nota Técnica nº 27, de setembro de 2016, do Ipea.

As garantias constitucionais se veem ainda mais desmontadas com a reforma trabalhista, aprovada em 2017, a qual restringe direitos trabalhistas e flexibiliza as relações de trabalho, deixando a classe trabalhadora altamente vulnerável às vicissitudes do mercado, além da reforma previdenciária, cujo texto mais recente se encontra em discussão no Congresso Nacional desde fevereiro de 2019, e propõe modificações nos critérios para o acesso aos benefícios previdenciários dos traba-

lhadores da iniciativa privada e do poder público (idade, tempo de contribuição, valor do benefício, tipo de benefício), e no acesso ao benefício socioassistencial, ao descaracterizar o Benefício de Prestação Continuada como de proteção social não contributiva, além de desvinculá-lo do salário mínimo.

Outro desafio eminente está relacionado com a manutenção dos princípios éticos, políticos e organizacionais do Suas, face às medidas recentemente adotadas pelo governo federal de desrespeito às instâncias de deliberação, pactuação e negociação, inclusive com a criação de programas paralelos ao sistema de forma unilateral, e que corre o risco de ser reproduzida por estados e municípios.

Em contraposição, faz-se imperioso promover a universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais, acompanhada da atuação em rede, com articulação intersetorial, e da qualificação das ofertas, por meio da aplicação de metodologias inovadoras que respeitem os diferentes arranjos familiares e as diversidades e peculiaridades dos públicos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Portanto, a implementação e o monitoramento das metas estipuladas nos planos decenais e nos pactos de aprimoramento da gestão se mostram cada vez mais necessários em função do posicionamento das gestões federais a partir de 2016, com forte agravamento em 2019, posto que não levaram a efeito o desdobramento dessas gestões nas searas normativa, de suporte técnico, de capacitação e de cofinanciamento.

Por fim, há que se assegurar o efetivo acompanhamento e pronunciamento dos sujeitos políticos históricos e do conjunto de representantes da sociedade civil que exigem a preservação e a ampliação dos direitos sociais e, conseqüentemente, das políticas públicas alinhadas nas dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientalmente sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012.

BATTINI, O (Org.). **Assistência social**: constitucionalização, representação, práticas. São Paulo: Veras Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Política de assistência social no estado do Paraná**: sistema descentralizado e participativo da assistência social – história, significado e instrumentação. Curitiba: Cipec; CPIHTS, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora e Curitiba: Cipec, 2007.

BEGHIN, Nathalie. **A filantropia empresarial**: nem caridade, nem direito. São Paulo: Cortez, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Deliberações aprovadas. *In*: IV Conferência Nacional de Assistência Social, 7-10 dez. 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: MDS; CNAS, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2OFrpbE>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 30 mar. 2004. Edição extra – seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 7 jul. 2011. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **II Plano Decenal de Assistência Social**. Brasília: MDS/SNAS, 2016.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. As armadilhas da exclusão *In*: BELFIORE WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2000.

COLIN, D. R. A. (Org.). **Organização do Cras e do Creas no Sistema Único de Assistência Social no Paraná**. Curitiba: SETP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sistema Único de Assistência Social no Paraná**: instrumentos legais. Curitiba: SETP, 2008.

COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B **Lei Orgânica de Assistência Social anotada**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

COLIN, D. R. A.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do Suas – balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. *In*: COLIN, Denise R. Arruda *et al.* (Orgs.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, D. R. A.; SILVEIRA, J. I. A proteção social não contributiva no Brasil: processo histórico entre a residualidade e a universalidade. *In*: COSTA, Lucia Cortes; VALLE, Alejandro Hugo Del. (Orgs.). **A seguridade social no Brasil e na Argentina**: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais. Guarapuava: Unicentro, p. 125-153, 2017.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível. São Paulo: Cortez, 2004.

FAGNANI, E. O capital contra a cidadania. *In*: COSTA, L. C.; VALLE, A. H. D. (Orgs.). **A seguridade social no Brasil e na Argentina**: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais. Guarapuava: Unicentro, p. 75-95, 2017.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Os vários Paranás**: as espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003-2015. Curitiba: IparDES, 2017.

LEANDRO, J. G. **O problema da coordenação federativa no âmbito do Sistema Único de Assistência Social**: uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão estabelecidos entre 2006 e 2017. Brasília: Ipea, 2019. Mimeografado.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2013.

OLIVEIRA, F. Vulnerabilidade social e carência de direitos. *In*: SEMINÁRIO INTEGRAÇÃO SOCIAL. Out. 1994. **Documento preparatório para a cúpula do desenvolvimento social de Copenhague**. Brasília: Ministério das Relações Externas, 1995.

POLANY, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. São Paulo, Ed. Campus, 2000.

RODRIGUES, M. P. **Assistência social em debate**: direito ou assistencialização. Rio de Janeiro: Seminário CFESS, 2009.

SILVA, J. A. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, jul./set. 1988.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes *In*: MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

YASBEK, M. C. **A proteção social no Brasil**. 2008. Mimeografado.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2016. (Nota Técnica, n. 27).