



Ministério da Educação  
Universidade Federal de Mato Grosso  
Instituto de Ciências Humanas e Sociais  
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

**ANDRÉ LUIS DE MORAIS E SILVA**

**“NÃO TÁ NEM AI PÁ PAÇOCA”:** o cofinanciamento do SUAS e os recursos do IGDSUAS na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)

Cuiabá-MT

Abril, 2021

ANDRÉ LUIS DE MORAIS E SILVA

**“NÃO TÁ NEM AI PÁ PAÇOCA”:** o cofinanciamento do SUAS e os recursos do IGDSUAS na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ruteléia Cândida de Souza Silva.

Linha de Pesquisa: Trabalho, Questão Social e Serviço Social.

Cuiabá-MT

Abril, 2021

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### **Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.**

S586n Silva, André Luis de Morais e.  
“NÃO TÁ NEM AI PÁ PAÇOCA” [recurso eletrônico] : o  
cofinanciamento do SUAS e os recursos do IGDSUAS na  
Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC) /  
André Luis de Morais e Silva. -- Dados eletrônicos (1  
arquivo : 143 f., il. color., pdf). -- 2021.

Orientadora: Ruteléia Cândida de Souza Silva.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de  
Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais,  
Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá,  
2021.

Modo de acesso: World Wide Web: <https://ri.ufmt.br>.  
Inclui bibliografia.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Título:** “*Não tá nem ai pá paçoca*”: o cofinanciamento do SUAS e os recursos do IGDSUAS na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)

**Autor:** Mestrando André Luis de Moraes e Silva

**Dissertação defendida e aprovada em:** 07 de abril de 2021.

**COMPOSIÇÃO DA BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Ruteléia Cândida de Souza Silva  
(Presidente da Banca / Orientadora)

Prof. Dr. Robson Roberto da Silva  
(Membro Externo / UFF)

Profa. Dra. Janaína Carvalho Barros  
(Membro Interno / UFMT)

Profa. Dra. Tânia Maria Santana dos Santos  
(Membro Suplente / UFMT)

**Cuiabá-MT, 07 de abril de 2021.**



Documento assinado eletronicamente por **RUTELEIA CANDIDA DE SOUZA SILVA, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 31/08/2022, às 22:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **JANAINA CARVALHO BARROS, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 01/09/2022, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robson Roberto da Silva, Usuário Externo**, em 01/09/2022, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **TANIA MARIA SANTANA DOS SANTOS, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 01/09/2022, às 19:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufmt.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufmt.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5078798** e o código CRC **FC3B4940**.

## AGRADECIMENTOS

No decorrer da nossa caminhada temos pessoas que torcem, oram, apoiam, choram e vibram com nossas conquistas. No decorrer deste estudo, algumas pessoas foram cruciais para o alcance e materialização desta etapa. Uma jornada que exigiu esforço, perseverança, coragem para enfrentar as dificuldades e superar desgastes físicos e emocionais. Esta dissertação é fruto e resultado de intensas reflexões e relações construídas e/ou fortalecidas durante essa trajetória.

*"E aprendi que se depende sempre de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas. E é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá. E é tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar"* (GONZAGUINHA - Caminhos do Coração).

Nesse sentido, expresso a minha **Gratidão**:

A Deus, amor maior, que sempre supriu minhas necessidades, renovou minhas forças e tem sido sempre fiel. Apesar de minhas fraquezas, me abençoou e permitiu a conclusão de mais essa etapa em minha vida. Agradeço por sempre iluminar meus caminhos e me direcionar em mais esta conquista.

Aos meus pais, Antônio e Catarina, agradeço pela dedicação, incentivo, apoio e pelo amor que me faz mais forte. Por entenderem que sou capaz de ir mais além, sempre me ajudando a tomar decisões, apoiando-as e buscando-as ao meu lado.

Aos meus irmãos Rodrigo, Luís Gustavo, à minha irmã Doralice, minha sobrinha Ana Beatriz e, aos amigos e amigas que estiveram ao meu lado durante este percurso. Pessoas que sempre me incentivaram e conseguiram extrair o meu melhor, e que têm sido o meu suporte naqueles momentos em que parece faltar chão. Pessoas que (re)pensam jeitos para me fazer o bem; que se preocupam e demonstram o quanto me amam; e que plantam diariamente lindos pensamentos, reforçando a minha fé.

Agradecimento especial à minha orientadora, Professora Rute, por entender as minhas limitações, compartilhar do seu conhecimento, pelas correções e orientações oportunas que me possibilitaram crescimento tanto profissional, quanto pessoal. Pela compreensão, quando nem mesmo eu me compreendia. Agradeço pela partilha de conhecimento e a sua paciência em lidar com a minha "indisciplina" durante esse período de orientação.

Gratidão à Elizabeth, amiga, colega de profissão, referência profissional e pessoal e que esteve comigo desde o início deste processo, acompanhando-me nos dias de desânimo e de alegria, incentivando-me e compartilhando seu conhecimento e afeto comigo. Por fazer-me entender que *“O broto da esperança renasce e floresce todos os dias, mesmo em meio à tanta sequeidão e aridez encontradas no caminho”*.

À Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Livramento, através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), Gestão 2017-2020, período que desempenhei a função de Coordenador do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Agradeço a Gestora da SMAS pela compreensão, incentivo e por autorizar a minha ausência das atividades profissionais no horário das aulas das disciplinas do curso de Mestrado. Sou grato a todos os(as) profissionais e usuários(as) dos serviços, com os quais convivi durante esse tempo na SMAS.

Aos(Às) Professores(as) do Programa de Pós-Graduação em Política Social: os ensinamentos compartilhados, levarei por toda minha vida acadêmica e profissional.

Aos(Às) colegas da turma de Mestrado PPGPS-UFMT 2018, pela alegria da convivência, pelo aprendizado da troca, pelos conselhos de ordem pessoal, pelos papos, por todas as emoções.

Ao Professor Dr. Robson Roberto da Silva e à Professora Dra. Janaina Carvalho de Barros, por toda gentileza e presteza em aceitar o convite para participar da Banca Examinadora de Qualificação, do momento de Defesa Pública da Dissertação e por todas as orientações e contribuições que resultaram dessas participações.

*O momento em que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia a dia.*

(Marilda Yamamoto).

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o cofinanciamento federal e transferência dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGDSUAS) nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), no período entre 2012 e 2019. A delimitação do presente objeto de estudo se inscreve em um vasto campo de discussão, propondo elucidar os avanços e impasses políticos e econômicos que o financiamento e a gestão da Política de Assistência Social vêm enfrentando para o alcance do estatuto de política pública. Para extrair do objeto de estudo as suas múltiplas determinações e oportunizar o aprofundamento teórico necessário à apropriação de seu significado e direcionamento político, ideológico, econômico e social, este estudo está fundamentado no método crítico dialético. Em termos metodológicos, o processo investigativo conjugou elementos das abordagens quantitativa e qualitativa, com a apropriação conjunta dos elementos da revisão bibliográfica e pesquisa documental, de modo a reunir um maior número de informações sobre o objeto estudado. A realização deste estudo permitiu alcançar aproximações acerca do perfil socioassistencial, da realidade do financiamento da Política de Assistência Social e acerca da (in)regularidade dos repasses dos recursos do IGDSUAS para os Municípios que compõem a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá. Os resultados evidenciam que em termos de execução orçamentária, a forma como o cofinanciamento tem sido realizado compromete a estruturação e aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na RMVRC.

**Palavras-chave:** Estado. Pacto Federativo. Política de Assistência Social. Financiamento. IGDSUAS.



## ABSTRACT

The present study aims to analyze the federal co-financing and transfer of resources from the Decentralized Management Index of the Bolsa Família Program (IGDSUAS) in the municipalities that make up the Metropolitan Region of Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), in the period between 2012 and 2019. The delimitation of the present object of study is part of a vast field of discussion, proposing to elucidate the political and economic advances and impasses that the financing and management of the Social Assistance Policy have been facing in order to reach the statute of public policy. In order to extract from the object of study its multiple determinations and to provide the theoretical deepening necessary for the appropriation of its meaning and political, ideological, economic and social direction, this study is based on the critical dialectical method. In methodological terms, the investigative process combined elements of the quantitative and qualitative approaches, with the joint appropriation of the elements of the bibliographic review and documental research, in order to gather a greater number of information about the object studied. The accomplishment of this study allowed to reach approximations about the social assistance profile, the reality of the financing of the Social Assistance Policy and about the (in)regularity of the transfers of IGDSUAS resources to the Municipalities that make up the Metropolitan Region of Vale do Rio Cuiabá. The results show that in terms of budget execution, the way in which co-financing has been carried out compromises the structuring and improvement of the Unified Social Assistance System (SUAS) in the RMVRC.

**Keywords:** State. Federative Pact. Social Assistance Policy. Financing. IGDSUAS.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Responsabilidades e atribuições quanto à gestão do trabalho.....	106
---	-----

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 – Organização administrativa da RMVRC.....	95
Mapa 2 – Densidade demográfica da RMVRC.....	96

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social, excluindo transferências monetárias, no período 2002-2018.....	52
Gráfico 2 – Participação relativa das transferências monetárias e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União, 2002-2018.....	53
Gráfico 3 – Distribuição dos profissionais que atuam no SUAS da RMVRC por nível de formação.....	109
Gráfico 4 – Comparativo orçamento aprovado e executado (2017 a 2020).....	118
Gráfico 5 – Cofinanciamento estadual para a RMVRC.....	121

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição de competências específicas e comuns dos entes federados, em relação à Política de Assistência Social.....	19
Quadro 2 – Principais categorias/conceitos e respectivas contribuições teóricas do estudo.....	25
Quadro 3 – Síntese metodológica de acordo com os objetivos propostos.....	28
Quadro 4 – Tipos de descentralização, segundo Falleti (2006).....	38
Quadro 5 – Legislação regulamentadora, normas e resoluções da Política de Assistência Social (1988-2015).....	59
Quadro 6 – O financiamento da Assistência Social na NOB-SUAS/2005 e NOB-SUAS/2012.....	75
Quadro 7 – Principais fontes de dados e indicadores utilizadas no âmbito do SUAS.....	81
Quadro 8 – Equipe de Referência do CRAS conforme porte do município.....	102
Quadro 9 – Equipe de Referência do CREAS conforme porte do município.....	102

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Caracterização do Estado de Mato Grosso.....	97
Tabela 2 – Perfil Populacional.....	97
Tabela 3 – Equipamentos da Rede Socioassistencial do SUAS na RMVRC.....	99
Tabela 4 – Perfil populacional e a relação com os benefícios de transferência monetária .....	101
Tabela 5 – Profissionais de nível superior que compõem as equipes de referência dos serviços da Proteção Social Básica e Especial na RMVRC.....	103
Tabela 6 – Tipo de vínculo dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS na RMVRC .....	107
Tabela 7 – Escolaridade de trabalhadores e trabalhadoras do SUAS na RMVRC .....	108
Tabela 8 – IGDSUAS no município de Acorizal (2012-2019).....	112
Tabela 9 – IGDSUAS no município de Chapada dos Guimarães (2012-2019).....	113
Tabela 10 – IGDSUAS no município de Cuiabá (2012-2019).....	114
Tabela 11 – IGDSUAS no município de Nossa Senhora do Livramento (2012-2019) .....	114
Tabela 12 – IGDSUAS no município de Santo Antônio do Leverger (2012-2019).....	115
Tabela 13 – IGDSUAS no Município de Várzea Grande (2012-2019).....	116
Tabela 14 – IGDSUAS no estado de Mato Grosso (2012-2019).....	116
Tabela 15 – Cofinanciamento federal na RMVRC (2012-2015).....	119
Tabela 16 – Cofinanciamento federal na RMVRC (2016-2019).....	119
Tabela 17 – Cofinanciamento federal na RMVRC (2020).....	120
Tabela 18 – Valores das despesas/gastos dos municípios nas ações das Secretarias Municipais de Assistência Social.....	123
Tabela 19 – Total de despesas executadas pelo governo federal na função 08 Assistência Social (2016-2020).....	124

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>CADÚNICO</b>	Cadastro Único da Assistência Social
<b>CEAS</b>	Conselho Estadual de Assistência Social
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CIB</b>	Comissão Intergestores Bipartite
<b>CIT</b>	Comissão Intergestores Tripartite
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>COEGEMAS</b>	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
<b>CONGEMAS</b>	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
<b>CONEP</b>	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
<b>DOU</b>	Diário Oficial da União
<b>FEAS</b>	Fundo Estadual de Assistência Social
<b>FMAS</b>	Fundo Municipal de Assistência Social
<b>FNAS</b>	Fundo Nacional Assistência Social
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDCRAS</b>	Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
<b>IDCREAS</b>	Índice de Desenvolvimento Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>IDSUAS</b>	Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social
<b>IGD</b>	Índice de Gestão Descentralizada
<b>IGDPBF</b>	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
<b>IGDSUAS</b>	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
<b>LA</b>	Liberdade Assistida
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal

<b>MC</b>	Ministério da Cidadania
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social
<b>MT</b>	Estado de Mato Grosso
<b>NIS</b>	Número de Identificação Social
<b>NOB-RH/SUAS</b>	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
<b>NOB-SUAS/2005</b>	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social 2005
<b>NOB-SUAS/2012</b>	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social 2012
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PAEFI</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
<b>PAIF</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PMAS</b>	Plano Municipal de Assistência Social
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PENEP-SUAS</b>	Política Nacional de Educação Permanente de Assistência Social
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PSB</b>	Proteção Social Básica
<b>PSC</b>	Prestação de Serviços à Comunidade
<b>PSE</b>	Proteção Social Especial
<b>RMVRC</b>	Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá
<b>SAA</b>	Sistema de Autenticação e Autorização
<b>SAGI</b>	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
<b>SCFV</b>	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
<b>SISC</b>	Sistema de Informação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
<b>SNAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUASWEB</b>	Sistema de Demonstrativo e Relatórios Financeiros
<b>TCLE</b>	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
<b>UFMT</b>	Universidade Federal de Mato Grosso

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO, PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NOS MARCOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	<b>30</b>
2.1	DO CONCEITO DE ESTADO SOCIAL CAPITALISTA À CONFORMAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA .....	30
2.2	ESTADO E O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	36
2.3	SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO .....	45
<b>3</b>	<b>O IDEÁRIO NEOLIBERAL, A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS BASES DO PACTO FEDERATIVO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>55</b>
3.1	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	56
3.1.1	<b>O Sistema Único de Assistência Social e a Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011</b> .....	<b>69</b>
3.2	A NOB-SUAS/2012 E A GESTÃO FEDERATIVA DO SUAS.....	73
3.2.1	<b>Pacto de Aprimoramento do SUAS</b> .....	<b>79</b>
3.2.2	<b>Pacto Federativo e o Financiamento do SUAS</b> .....	<b>82</b>
3.3	O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADO DO SUAS (IGDSUAS).....	89
<b>4</b>	<b>O COFINANCIAMENTO DO SUAS E OS RECURSOS DO IGDSUAS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ (RMVRC)</b> .....	<b>94</b>
4.1	“ <i>ESPIA LÁ</i> ”: Caracterizando a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC) .....	94
4.2	“ <i>AGORA O QUEQUEESSE!</i> ”: a organização do SUAS na RMVRC .....	98
4.3	“ <i>ATÉ NA ORÊIA</i> ”: o repasse dos recursos do IGDSUAS pelo Governo Federal para os Municípios da RMVRC.....	111
4.4	“ <i>BONITO PRÔ CE</i> ”: Analisando o cofinanciamento do SUAS nos Municípios da RMVRC.....	117
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>128</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 emprega de maneira inaugural o conceito de Seguridade Social no Brasil, cujos preceitos se firmam na universalidade de acesso aos serviços, no financiamento diversificado e no caráter democrático e descentralizado. Além de se sustentar sob uma tríade que conjuga três políticas sociais públicas: Saúde, Previdência e Assistência Social, todas apreendidas como direito de todos e dever do Estado, ressalvado o caráter contributivo da previdência.

Registra-se também como resultante das provisões constitucionais, a instituição do novo pacto federativo, pautado no princípio da descentralização e na cooperação entre os entes, sendo atribuída aos municípios a competência de provisão de serviços públicos. Do mesmo modo em que se tem a previsão do alargamento das possibilidades de democratização do Orçamento Público, enquanto possibilidade de redesenho do financiamento público no campo da Seguridade Social, prevendo a precedência da cobertura dos direitos sobre a disponibilidade de recursos em direção à sua universalização.

Em se tratando da Política de Assistência Social é nesse momento que esta alcança o *status* de política pública, inscrita na esfera dos direitos constitucionais, tendo garantida a gestão participativa, o controle social e fontes definidas de financiamento, conforme previsão constitucional. Seguindo esse direcionamento, a Política de Assistência Social passa a ser pensada considerando a estrutura do federalismo brasileiro, na tentativa de organizar suas ações de modo descentralizado e permitir a cada ente da federação o comando único de suas ações. De igual modo, as ações socioassistenciais passaram a ser pensadas – a partir do texto normativo – de modo participativo, mediante a garantia da participação da sociedade civil nos processos de elaboração e também de fiscalização, o que será consagrado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no ano de 1993.

Essas conquistas, no entanto, foram implementadas em um contexto político e econômico de ajuste fiscal e em uma conjuntura global de *contrarreforma* do Estado, com a proposição de políticas sociais cada vez mais seletivas e focalizadas, sob influência do pensamento neoliberal. É sob a influência desse cenário que a Política de Assistência Social já inicia seu processo de afirmação como política pública de direito inserida em uma luta incansável não apenas contra as conhecidas práticas exercidas historicamente de *benesse* e filantropia, mas também contra os novos



rumos que o desenvolvimento capitalista reserva para a universalização e aprofundamento dos direitos alcançados.

Como resultado, a trajetória histórica que marca a emergência da Política de Assistência Social no Brasil – como política inscrita na esfera dos direitos – ocorre marcada por descontinuidades, esvaziamentos e estratégias de inflexão para sua consolidação enquanto instância de proteção social, sob a justificativa da já conhecida crise fiscal do Estado e da necessidade de redução dos investimentos sociais, ambas constantes na retórica neoliberal que preceitua a redução do gasto social do Estado e maior investimento na política econômica.

Essa nova conjuntura provocou fortes inflexões nas políticas sociais, com grandes reflexos na Política de Assistência Social, bem como provocou o deslocamento no foco das reivindicações que marcaram o processo de democratização no Brasil. Essas profundas alterações foram condições para a adequação das políticas estatais ao ajuste fiscal que marcaram as políticas sociais nos anos de 1990, com os avanços das estratégias neoliberais, ainda que tenhamos alcançado a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 e, posteriormente, em 2004, a formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Já no início desse novo século, alguns países da América Latina – dentre estes o Brasil –, além da aplicação dos preceitos neoliberais, passaram a adotar contornos de uma política *neodesenvolvimentista*, o que ocorreu mediante a ascensão de governos considerados progressistas e/ou de centro-esquerda em diversos países da região. Esse é um contexto marcado pela conciliação entre a política neoliberal e a *neodesenvolvimentista*, enquanto um movimento próprio de alguns países latino-americanos.

Nesse contexto, operou-se estrategicamente a desconstrução do pacto federativo e a fragilização da descentralização político-administrativa, com a reconcentração dos recursos na esfera federal, considerando que os programas/políticas de transferência monetárias passaram a ser executados diretamente pela União. Como efeito prático da reconcentração de recursos na esfera federal, operou-se o subfinanciamento da Política de Assistência Social nos municípios, uma vez que os repasses do Fundo Nacional Assistência Social (FNAS) se mostraram – e ainda se mostram – insuficientes para garantir a estrutura institucional idealizada pelo SUAS: serviços socioassistenciais, benefícios eventuais,

apoio à gestão do SUAS, política de capacitação permanente dos trabalhadores do SUAS, apoio ao controle social, dentre outros.

Dessa forma, foi transferida, ao município, a responsabilidade pelo maior percentual de gasto com o financiamento da Política de Assistência Social. Assim, no trato das finanças públicas no interior dessa Política, estas têm se distanciado cada vez mais de qualquer possibilidade de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Muito distantes desse fortalecimento, o financiamento dessa Política vem contribuir para reforçar um quadro ainda maior de *insegurança social* com a fragmentação dos serviços e garantias instituídas no âmbito do SUAS.

O fato é que o modelo de financiamento da Política de Assistência Social pelo Estado brasileiro (fontes, montantes, natureza dos gastos, critério de definição e execução) guarda relações com a conjuntura de ajustes econômicos iniciada nos anos de 1990 e que se estende até os dias atuais, expressando ainda componentes ideológicos e políticos dos governos que se sucederam ao longo dos anos.

Basta lembrar que no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no ano de 1995, em oposição ao texto constitucional e à Lei Orgânica da Assistência Social, foi instituído o Programa Comunidade Solidária, reforçando a associação entre a assistência social e o *solidarismo voluntário*. No governo de Fernando Henrique foram implantados ainda o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1996; e os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, todos no ano de 2001.

Já durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2010, embora os recursos tenham continuado, em sua maioria, concentrados na esfera federal – enquanto parte relevante dos compromissos foram transferidos para o âmbito local –, alguns avanços também foram observados na Política de Assistência Social, com aprovação de legislações e normativas que contribuiriam para materialização dessa Política na condição de política pública. Nesse período, além da formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no ano de 2005.

Também foram publicadas a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), em 2005; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), em 2006; e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, em 2009. Foram registradas ainda alterações quanto à extensão e aprimoramento dos programas de transferência monetária implementados no governo anterior, sendo

realizada a unificação desses programas no Programa Bolsa Família (PBF), no ano de 2003.

Cenário que se repetiu no governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), a exemplo do ano 2011, quando foi aprovada a Lei nº 12.435, que alterou a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, cujas diretrizes tratam da organização da Assistência Social; e do ano de 2012, quando o SUAS teve fortalecido seus instrumentos normativos e ganhou reforço na estruturação de seus equipamentos, com implantação de Centros POP e Centro Dia. Além de contar com a implementação do Capacita SUAS e da aprovação da NOB-SUAS/2012, enquanto instrumentos importantes para a qualificação dos serviços socioassistenciais; e foi aprimorada a gestão do Programa Bolsa Família.

A partir de 2016, no governo do presidente Michel Temer (2016-2018), a Política de Assistência Social passou por diversas investidas decorrentes da redução e cortes dos recursos, o que foi normatizada por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Como resultado, o SUAS foi parcialmente inviabilizado devido atrasos nos repasses dos recursos financeiros para a manutenção dos equipamentos e dos serviços socioassistenciais. Ainda em 2016, foi instituído, por meio do Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, o Programa Criança Feliz, cujo escopo propõe ações com características voltadas ao estímulo à *benesse*, voluntariado e ao *primeiro-damismo*, na contramão das orientações contidas na tipificação socioassistencial.

Desde janeiro de 2019, o Brasil está sob o governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, responsável por implementar uma série de medidas de reorganização administrativa e ministerial. Dentre as reformas implementadas, foi criado o Ministério da Cidadania, em substituição ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que passou a comportar as pastas, em nível de secretarias, de desenvolvimento social, cultura e esporte.

A partir dessa reorganização a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social ficou responsável pelas ações do SUAS, com o aprofundamento da tendência iniciada no governo de Michel Temer de não materialização dos princípios desse Sistema, atrelada à inviabilização de recursos. O que se agrava diante: dos nítidos ataques do atual governo à Seguridade Social e aos direitos sociais legalmente instituídos, como a ampliação de exigências e critérios que tem dificultado o acesso aos benefícios socioassistenciais, em especial, ao de Prestação Continuada destinado aos idosos e

às pessoas com deficiência; e da baixa capacidade de pressão que a Política de Assistência Social tem agregado na disputa por recursos financeiros e materiais.

Como também se agrava mediante o modelo de federalismo brasileiro que impõe uma sistemática de definição das corresponsabilidades no financiamento a Política de Assistência Social para estados e municípios, cujas diretrizes e normativas são estabelecidas pelo governo central (União). Nessa Política, o princípio da descentralização político-administrativa, evidenciado na Constituição Federal e na LOAS de 1993, e retomado na NOB-SUAS/2005, prevê que a descentralização deve ir além de ações compartilhadas entre os entes da federação, perpassando de maneira expressiva pela esfera financeira, por meio de medidas de cofinanciamento. A seguir, o Quadro 1 apresenta a distribuição de competências específicas e comuns dos entes federados, em relação à Política de Assistência Social:

Quadro 1 – Distribuição de competências específicas e comuns dos entes federados, em relação à Política de Assistência Social

<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios e Distrito Federal</b>
Gestão e concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Destinação de recursos aos municípios para pagamento de auxílio natalidade e funeral, mediante critérios definidos pelos Conselhos.	Destinação de recursos e efetivação do pagamento de auxílio natalidade e funeral com critérios deliberados pelos Conselhos.
Apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos	Aos serviços, programas e projetos em âmbito regional ou local.	Execução de programas e projetos de enfrentamento à pobreza.
	À associações e consórcios de municípios na oferta de serviços, programas e projetos.	Execução de serviços assistenciais destinados a crianças e adolescentes, população em situação de rua, idosos e pessoas com deficiência.
	Execução direta de serviços regionalizados, na ausência dos municípios.	Atendimento direto em situações emergenciais
<b>Atendimento conjunto de situações emergenciais pelos três entes da federação.</b>		

Fonte: Castro (2012).

É preciso lembrar que a Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011 – conhecida como a Lei do SUAS –, dispôs como atribuição do Fundo Nacional de Assistência

Social (FNAS), o repasse automático e regular de recursos para os Fundos Estaduais, Distrital e Municipais para apoiar a execução dos serviços socioassistenciais que são de caráter contínuo. Enquanto os programas e projetos com tempo determinado, ou seja, não continuados, o financiamento se dará via convênios e contratos de repasse.

No entanto, em termos de execução orçamentária, a forma como o cofinanciamento tem sido realizado pode comprometer a sua finalidade de subsidiar a estruturação e aprimoramento do SUAS, pois, em que pese a destinação financeira da União ser expressiva, esta não se refere à participação no custeio dos serviços socioassistenciais, mas, sim, aos repasses de benefícios. Esse fator tende a inviabilizar a implementação do SUAS, visto que tem ficado a cargo dos municípios o custeio e execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Para agravar, o atual cenário de congelamento de recursos destinados à Política de Assistência Social, bem como de descontinuidade e redução dos recursos, tem colocado o SUAS sob ameaça e, inevitavelmente, também sob ameaça sua consolidação e universalização. E esse cenário reforça um quadro de insegurança para gestores estaduais e municipais, mediante a desconcontinuidade do repasse de recursos que, até então, tinha uma regularidade mensal.

Em seu conjunto, essas medidas têm deixando a população e os gestores municipais em alerta quanto à possibilidade de retrocesso e de extinção dos serviços socioassistenciais, principalmente, na atual conjuntura política e econômica brasileira de supressão de direitos sociais e de intensa ofensiva do capital contra o trabalho.

Não é por acaso que ao longo deste estudo será explicitado como a federação brasileira tem se organizado politicamente para executar suas ações econômicas e sociais, de modo a reunir informações que permitam identificar, por exemplo, se a implantação do SUAS tem contado com o devido aporte de recursos orçamentários para o seu financiamento.

Foi justamente considerando o direcionamento assumido no âmbito da Política de Assistência Social, sobretudo no que diz respeito à gestão de recursos, aliado à análise do conjunto de determinações que vem incidindo sobre as políticas sociais no Brasil, que o objeto de estudo inicial desta dissertação foi delimitado como a gestão dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), formada pelos municípios de Acorizal, Chapada dos

Guimarães, Cuiabá, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger e Várzea Grande.

Este estudo foi submetido de forma preliminar ao Comitê de Ética em Pesquisa correspondente, via registro na Plataforma Brasil, visando obter autorização para realização. Mas diante da pandemia da COVID-19, foi decretada situação de emergência e calamidade pública no país e no estado de Mato Grosso. E ainda por não ser possível atender à solicitação e exigência do Comitê de Ética para a entrega dos Termos de Anuência assinados por representante institucional das Prefeituras pesquisadas. Ressaltamos que das 06 (seis) gestoras convidadas a participar da pesquisa, apenas 02 (duas) foram autorizadas pela Chefia Imediata a serem entrevistadas. Diante dessa baixa adesão, foi necessário redefinir o objeto de estudo, bem como seus objetivos, sendo delimitado para: o cofinanciamento federal e a transferência dos recursos do IGDSUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC).

Trata-se de um objeto inscrito em uma realidade complexa e repleta de antagonismos, uma vez que a operacionalização da Política de Assistência Social, bem como do Sistema de Proteção Social brasileiro, constantemente tem sido alvo de questionamentos e ataques no contexto político e econômico de ajustes presente desde a década de 1990, em uma permanente tensão entre a descentralização político-administrativa e a recentralização dos recursos na esfera federal.

Entretanto, a análise do financiamento, assim como da gestão de recursos das políticas sociais no Brasil – dentre estas a Política de Assistência Social – apresenta um campo vasto de estudo, permitindo elucidar as concepções ideológicas que orientam as políticas econômicas e seus efeitos práticos, além das fortes disputas que marcam a priorização dos gastos públicos, em uma constante tensão entre políticas sociais e políticas voltadas ao desenvolvimento econômico.

Em especial, quando se constata que o direcionamento assumido pelo financiamento das políticas sociais em geral – e o da Assistência Social em nosso caso particular – tem sido determinado pelo bloco de poder e em constante disputa no âmbito estatal. Sem desconsiderar a expressão das tensões presentes no universo da vida social, em uma sociedade historicamente determinada pela dinâmica imposta pelo capital, em que pese ainda a presença de diferentes projetos societários em disputa.

Por certo, a delimitação do presente objeto de estudo se inscreve em um vasto campo de discussão, em especial, quando se propõe elucidar os avanços e impasses políticos e econômicos que o cofinanciamento da Política de Assistência Social vem enfrentando para o alcance do estatuto de política pública, o que tem alcançado os municípios que integram regiões metropolitanas, como é o caso da RMVRC, que mesmo existindo proximidade territorial, adotam modelos e políticas de gestão de recursos diferenciados, assim como assumem projetos políticos também diferenciados.

E a opção por esse objeto de pesquisa advém, primeiramente, por ser Assistente Social e trabalhador do SUAS em dois dos municípios que integram a RMVRC, condição esta que permitiu, no cotidiano profissional, visualizar e vivenciar as dificuldades que se impõem à execução da Política de Assistência Social.

Também reforçam o interesse pela temática as inquietações que surgiram desde a graduação, sobretudo, no momento de aproximação às discussões relativas à Política de Assistência Social que, historicamente, sempre se apresentou aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática e não como uma política. Nessas discussões se explicitaram elementos que conduziram a constatação de que a Política de Assistência Social, mesmo sendo considerada necessária, é esvaziada de seu conteúdo transformador, em especial, quando sua operacionalidade se apresenta revestida de um sentido de provisoriedade, mantendo-se isolada e desarticulada de outras medidas de proteção social.

Com as aproximações realizadas no âmbito do trabalho profissional, as inquietações da graduação se alinharam a outras, sobretudo no que diz respeito ao funcionamento do orçamento público e aos instrumentos de planejamento, enquanto mecanismos de extrema relevância para a definição dos rumos da gestão de qualquer política pública, principalmente, no campo da Política de Assistência Social, que propôs a consolidação um novo modelo de gestão por meio do SUAS.

Delimitada a problemática a ser pesquisada e indicados os seus principais desdobramentos, tornou-se possível elaborar as questões de partida do presente estudo: Como tem sido realizado o repasse e gestão dos recursos do IGDSUAS na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)? O repasse de recursos via cofinanciamento tem contribuído para a manutenção dos serviços socioassistenciais, estruturação da rede e aprimoramento da gestão do SUAS nos municípios que

integram a RMVRC ou tem reforçado a precarização e a descontinuidade desses serviços?

Partindo dessas questões e considerando as contradições presentes no repasse dos recursos por parte do governo federal, destinados ao aprimoramento da gestão do SUAS e melhorias nos serviços ofertados à população, foi possível alcançar o delineamento dos objetivos deste estudo que, no plano geral, propõe: analisar o cofinanciamento federal e transferência dos recursos do IGDSUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), no período entre 2012 e 2019.

Já no plano específico, este estudo propõe:

- a) Apreender as condições que se colocam ao pacto federativo no contexto de ofensiva do capital e de *contrarreformas* do Estado Brasileiro no período pós-criação do SUAS;
- b) Analisar a execução orçamentária e financeira dos recursos do IGDSUAS nos Municípios da RMVRC;
- c) Analisar se o repasse de recursos via cofinanciamento tem contribuído para a manutenção dos serviços socioassistenciais, estruturação da rede e aprimoramento da gestão do SUAS nos municípios que integram a RMVRC ou tem reforçado a precarização e a descontinuidade desses serviços.

Antes de prosseguir, faz-se necessário esclarecer os motivos que conduziram a escolha do recorte temporal entre os anos de 2012 e 2019. Essa escolha se dá em razão da institucionalização legal do IGDSUAS no ano de 2012 e devido ao acesso às informações da execução financeira do ano anterior – Censo-SUAS e demonstrativos físico-financeiros do ano – serem compilados e disponibilizados apenas ao final do exercício seguinte. Nesse caso, as informações relativas ao ano de 2019 somente foram disponibilizados no final de 2020.

No entanto, tal recorte não significa que neste estudo informações e dados anteriores ao ano de 2012, assim como os que já foram disponibilizados relativos ao ano de 2020 e que remetam à Política de Assistência Social serão negligenciados.

Também se faz necessário indicar o método que permitirá extrair do objeto de estudo as suas múltiplas determinações, ou seja, que permitiu a apropriação não apenas dos aportes legais e normas de funcionamento do IGDSUAS, mas também o aprofundamento teórico necessário à apropriação de seu significado e direcionamento político, ideológico, econômico e social.



Trata-se do recurso ao método crítico dialético que permite, segundo Silva (2018, p. 41-42), a apropriação do objeto de estudo, inicialmente, no campo da aparência, da imediatez, para, em um movimento subsequente, por meio de aproximações sucessivas, alcançar procedimentos analíticos e a síntese do objeto estudado. Nesse movimento, a reprodução do real também se realiza no plano do pensamento – da abstração –, permitindo capturar a essência, estrutura e dinâmica do objeto estudado a partir da apreensão articulada dos processos políticos, sociais, econômicos e históricos.

No que diz respeito à construção do marco teórico e o desenho categorial/conceitual, foram priorizadas as discussões em torno do Sistema de Proteção Social Brasileiro; da Política de Assistência Social; da gestão de recursos e o financiamento do SUAS; do pacto federativo; e das *contrarreformas* do Estado. Como aporte teórico, este estudo recorreu a fontes teóricas de autores e autoras, cujas análises estão alinhadas ao direcionamento teórico-metodológico aqui delimitado. Em seu conjunto, as discussões teóricas formuladas ao longo deste estudo se apropriaram das contribuições contidas no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Principais categorias/conceitos e respectivas contribuições teóricas do estudo

CATEGORIAS/CONCEITOS	PRINCIPAIS AUTORES	CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS
Estado Social	Boschetti (2016); Pereira (2008).	A configuração da sociedade capitalista e o papel do Estado. O Estado Social enquanto espaço estruturalmente determinado pelo capitalismo e permeado por relações contraditórias.
Federalismo, descentralização e Pacto Federativo Brasileiro	Abrucio e Franzese (2013); Lício (2012); Soares (2013); Arretche (2012); Falletti (2006); Franzese e Abrucio (2009); Silveira (2017).	Conceito de federalismo e seus desdobramentos; modelos de descentralização; modelo federativo Brasileiro pós-Constituição de 1988.
Sistema de Proteção Social Brasileiro	Costa (2017); Sposati (2009); Cardoso Junior e Jaccoud (2005); Silva, Yazbek e Giovanni (2008).	Conceitos de proteção social; proteção social não contributiva; caracterização do sistema de proteção social brasileiro.
Política de Assistência Social	Silveira (2017); Couto, Yazbek e Raichelis (2017); Lopez e Rizzotti (2013); Silva, Araújo e Lima (2017); Colin e Jaccoud (2013); Colin e Pereira (2013); Brasil (2008); Brasil (2016).	Processo de construção da política de assistência social enquanto política pública e de responsabilidade estatal; avanços nos aparatos jurídicos-legais (LOAS; PNAS; NOBs e IGD) e institucionalização do SUAS; as dificuldades e entraves existentes na materialização do SUAS no Brasil.
Gestão e Financiamento do SUAS	Castro (2012); Sposati (2015); Soares e Cunha (2016); Silveira (2017); Silva (2017); Brasil (2012); Brasil (2016); Silva (2020).	Definição de corresponsabilidades no financiamento do SUAS; criação dos blocos de financiamentos por serviços e a definição de transferência fundo a fundo.

**Fonte:** Elaboração própria (2020).

Aliadas a outras contribuições teóricas que foram apropriadas ao longo de todo processo de investigação e exposição, as contribuições desses autores e autoras foram decisivas para a estruturação deste estudo e alcance dos objetivos propostos.

Em termos metodológicos, o processo investigativo conjugou elementos das abordagens quantitativa e qualitativa. Em seu conjunto, conforme aponta Prates (2012, p. 123), a articulação de dados desses dois tipos de abordagem é mais coerente com o método marxiano de investigação, constituindo-se em uma relação necessária para se alcançar à totalidade das relações sociais e que considera a subjetividade, as informações, experiências e os significados apresentados diante de determinada realidade.

E como esclarece Minayo (2012, p. 22), os conjuntos de dados quantitativos e qualitativos não se opõem como se fossem incompatíveis. Ao contrário, são complementares e se articulam, já que a realidade a ser estudada por essas abordagens interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.

De forma complementar, a apropriação da pesquisa de caráter exploratório permitiu uma maior aproximação da realidade, compreendendo que não é possível visualizá-la tal como ela é no plano imediato, sendo necessário, para tanto, realizar sucessivas aproximações que, por sua vez, serão sempre aproximações parciais da realidade (DEMO, 1985). Nesse sentido, o caráter exploratório contribuiu para se estabelecer um movimento contínuo de construção e reconstrução de questionamentos e revisitação dos objetivos, de modo a obter maiores informações sobre o tema investigado, formular novas questões, apresentar possibilidades e direcionamentos.

Nesse percurso, também foi necessária a apropriação conjunta dos elementos da revisão bibliográfica com os da pesquisa documental, de modo a reunir um número maior de informações sobre o objeto estudado, apropriadas a partir de textos de referência teórica, conceitual e histórica; informativos institucionais; estudos técnicos; textos legais e normativos.

O movimento realizado em torno da revisão bibliográfica foi conduzido na busca de elementos e informações imprescindíveis à elaboração do desenho conceitual/categorial orientador deste estudo. Dessa forma, a revisão bibliográfica reuniu a bibliografia já tornada pública em relação à temática de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, monografias, dissertações, teses, até meios de comunicação orais. Sua finalidade foi colocar o pesquisador em

contato direto com tudo que foi dito, escrito ou filmado sobre determinado assunto pesquisado (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 183).

A pesquisa documental, por sua vez, teve início no momento de apropriação de fontes documentais disponíveis no *website* de instituições vinculadas ao financiamento em especial os repasses de recursos do IGDSUAS, bem como na legislação e normativas em vigor, como a Constituição Federal de 1988; LOAS; PNAS; NOB/SUAS/2005; NOB/SUAS/2012; Portarias, Instruções Normativas, Orientações Técnicas do SUAS e, Relatórios Técnicos e Financeiros. A coleta dos dados também utilizou como fonte de dados, os demonstrativos financeiros do sistema *SUAS WEB*, o Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

A análise dos dados foi realizada mediante a apropriação da técnica de análise de conteúdo definida por Laurence Bardin (2016, p. 37, grifos da autora), como “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Nesse sentido, um passo importante na análise e no tratamento do material bibliográfico e documental foi a ordenação, organização e categorização dos dados e resultados e análise crítica e interpretação dos dados. A partir desse movimento foi possível sistematizar e apresentar os resultados no relatório que compõe esta Dissertação.

Esse movimento de formulação teórica não demandou apenas rigor metodológico em termos de apropriação do método e das técnicas de pesquisa, mas também a garantia de que a bibliografia e documentos estudados fossem submetidos a preceitos éticos e políticos de valorização das fontes pesquisadas, de preservação da propriedade intelectual e de fidedignidade às ideias formuladas.

De um modo geral, a adoção desse conjunto de procedimentos permitiu estruturar a presente Dissertação, cujo teor está dividido em três capítulos, acrescidos desta Introdução e Considerações Finais. Nesse percurso, a definição prévia do desenho metodológico permitiu traçar, além das linhas mestras de articulação do conjunto de técnicas, métodos e procedimentos adotados, o conteúdo presente em cada seção, conforme detalhado no Quadro 03:

Quadro 3 – Síntese metodológica de acordo com os objetivos propostos

<b>Objetivo Geral:</b> Analisar o cofinanciamento federal e transferência dos recursos do IGDSUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), no período entre 2012 a 2019.			
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Coleta de Dados</b>		<b>Resultados Esperados</b>
	<b>Instrumentos/Técnicas</b>	<b>Fonte e Recursos</b>	<b>Elaboração da Dissertação</b>
<p>Apreender as condições que se colocam ao pacto federativo no contexto de ofensiva do capital e de <i>contrarreformas</i> do Estado brasileiro no período pós-criação do SUAS;</p> <p>Analisar a execução orçamentária e financeira dos recursos do IGDSUAS nos Municípios da RMVRC;</p> <p>Analisar se o repasse de recursos via cofinanciamento tem contribuído para a manutenção dos serviços socioassistenciais, estruturação da rede e aprimoramento da gestão do SUAS nos municípios que integram a RMVRC ou tem reforçado a precarização e a descontinuidade desses serviços.</p>	<p>Pesquisa bibliográfica; Pesquisa documental; Análise dos documentos; Análise de Conteúdo.</p>	<p>Livros; Teses; Dissertações; Artigos acadêmicos; Portarias; Instruções Normativas; Orientações Técnicas; Relatórios Técnicos e Financeiros; Demonstrativos Financeiros; Censo SUAS.</p>	<p>1. Introdução</p> <p>2. Estado, pacto federativo brasileiro e o Sistema de Proteção Social nos marcos da Constituição Federal de 1988 Discorre e intenciona refletir sobre o Estado, Pacto Federativo e o Sistema de Proteção Social Brasileiro pós Constituição Federal de 1988.</p> <p>3. O ideário neoliberal, a <i>contrarreforma</i> do estado brasileiro e as bases do pacto federativo na gestão da Política de Assistência Social Apresenta as discussões em torno da ofensiva neoliberal e das <i>contrarreformas</i> do Estado brasileiro. Resgata ainda o processo de reconfiguração da Política de Assistência Social, a estruturação do SUAS, bem como os entraves existentes para o financiamento e execução deste.</p> <p>4. O cofinanciamento do SUAS e os recursos do IGDSUAS nos municípios da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC) Discorre e apresenta a análise em torno da realidade vivenciada em relação ao cofinanciamento e da execução orçamentária e financeira dos recursos do IGDSUAS nos Municípios da RMVRC.</p>

**Fonte:** Elaboração própria (2020).

Definido previamente o desenho metodológico apresentado, a presente dissertação conta, logo após a Introdução, com o capítulo inicial que se dedica ao estudo marxista do Estado social capitalista, a organização do federalismo no Brasil, as bases de execução do pacto federativo, a descentralização político-administrativa e a materialização do Sistema de Proteção Social no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No próximo capítulo, são apresentadas as discussões em torno da ofensiva neoliberal e da *contrarreforma* do Estado na realidade brasileira, resgatando ainda o processo de reconfiguração da Política de Assistência Social, a estruturação do SUAS, assim como os entraves existentes para o financiamento, execução e implementação deste.

O capítulo seguinte, por sua vez, apresenta uma análise pormenorizada da realidade vivenciada relacionada ao cofinanciamento e a execução orçamentária e financeira dos recursos do IGDSUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), no período entre 2012 e 2019, considerando nesse movimento o (des)financiamento e desestruturação da Política de Assistência Social

Por fim, as considerações finais traduzem um esforço de expressar mediações alcançadas no movimento de apreensão do objeto estudado, em um movimento contínuo de reflexão e de articulação do conteúdo exposto ao longo dos capítulos.

## **2 ESTADO, PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NOS MARCOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A proposta para este capítulo é refletir sobre a configuração do Sistema de Proteção Social brasileiro e o arranjo federativo pós-Constituição de 1988, cujo direcionamento indica maior autonomia na arrecadação tributária, ao mesmo tempo que atribui maior responsabilidade das unidades federativas e dos municípios na execução das políticas sociais.

Antes, porém, faz-se necessário o estudo conceitual do Estado social capitalista e do processo contraditório para a regulação estatal das relações econômicas e sociais, o que também se faz presente na realidade brasileira. É a partir dessa discussão que se tornou possível reunir os fundamentos teóricos que permitiram um estudo mais detalhado sobre a construção, organização e os desdobramentos para a implementação do pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988, bem como para a implementação da descentralização político-administrativa.

Para finalizar, são realizadas aproximações teóricas, de modo a apresentar elementos conceituais, assim como a conformação da proteção social e seguridade social assumidas pelo Estado brasileiro.

### **2.1 DO CONCEITO DE ESTADO SOCIAL CAPITALISTA À CONFORMAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA**

Para colocar em evidência a discussão em torno das políticas sociais, faz-se necessário analisar e buscar apreender o desenvolvimento do capitalismo, o papel do Estado e das classes sociais no interior da sociedade burguesa. Boschetti (2016), ao conceituar o Estado social capitalista, refere-se a este como sendo a regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo que têm, nas políticas sociais, uma determinação central.

Nesse sentido, o Estado social, fundamentando na perspectiva que o situa como processo contraditório, embebido e determinado pelo conflito capital-trabalho,

[...] ao ampliar suas funções na sociedade capitalista, no contexto da democracia burguesa, o faz não exclusivamente como instrumento da burguesia, e tampouco como concessão unilateral em resposta à pressão revolucionária operária. O reconhecimento histórico de direitos sociais pelo Estado social é resultado de longo e secular conflito de classes, crivado por perspectivas revolucionárias e reformistas, mas também determinado pelas condições objetivas de desenvolvimento das forças produtivas (BOSCHETTI, 2016, p. 47).

E esse Estado se inscreve no capitalismo, ou seja, nessa forma de ser histórica sob o domínio do capital que se apresenta a partir da necessidade abstrata da valorização do valor. No interior dessa sociedade, a propriedade altamente concentrada de recursos sociais precisa se converter em capital, extrair valor e valorizar-se. Essa é a necessidade de suas classes dominantes e ela é imposta a todos. Isso significa que, do ponto de vista da produção da vida material, massas crescentes de seres sociais devem estar em concorrência e aptas para assegurar a atividade concreta que permite valorizar o valor, isto é, o trabalho do qual se extrai mais-valor (FONTES, 2017).

Em outros termos, a sociedade capitalista, analisa Fontes (2017), repousa sobre a produção incessante de necessidades, a partir da necessidade central do capital — a valorização do valor. Tais necessidades — *quer emanem do estômago ou da fantasia* — estão recobertas pela forma de coisas disponíveis como mercadorias. Desse ponto de vista, a sociedade capitalista atua suprimindo a liberdade e aprofundando o terreno da necessidade.

E a liberdade pressupõe o uso do tempo para além da necessidade, quando as necessidades fundamentais estão supridas. Nesse caso, um tempo livre pode ser o tempo da criação, da cultura, da arte, dos afetos. Mas na sociedade capitalista, o tempo é devorado para a maioria dos seres sociais. Devem ter a cada dia renovada a necessidade fundamental de assegurar sua subsistência, quer seja através de um emprego, quer seja através da venda da sua força de trabalho sob quaisquer condições. Dessa forma, o tempo deixa de ser o compasso da vida para se tornar a medida social da produção do valor (“tempo é dinheiro”); quanto mais tempo e mais trabalhadores disponíveis, maior a possibilidade da extração de valor e, por conseguinte, de sua valorização (FONTES, 2017).

Sob tais condições, o Estado capitalista vai apresentar configuração própria, distinta de outros períodos históricos, sendo sua apreensão complexa, pois não é estático. É por isso que é preciso apreendê-lo, conforme orienta Fontes (2017), como a forma pela qual a dominação de classes e suas contradições, concretamente



presentes na vida social, são apresentadas como se fossem naturais. Suas características dependem da correlação de forças entre as classes e do regime político implementado. Não se pode ignorar que o Estado, como

[...] nasce da desigualdade fundamental no terreno da produção da vida – as classes sociais –, [o] que ele próprio precisa reproduzir e assegurar, ele permanentemente tensiona a igualdade jurídica infringida pela desigualdade real. Ademais, a ‘razão do Estado’ se confunde com os interesses das burguesias — em especial, o crescimento econômico, equiparado à produção capitalista (FONTES, 2017, p. 418, grifos da autora).

De igual importância, as considerações de Pereira (2008) apresentam o Estado como um conceito complexo, histórico e relacional, uma vez que expressa, simultaneamente,

[...] uma relação de dominação, ou a expressão política da dominação do bloco no poder, em uma sociedade territorialmente definida, e um conjunto de instituições mediadoras e reguladoras dessa dominação, com atribuições que também extrapolam a coerção. Nesse contexto, o governo ganha *persona* própria, jurídica, separada tanto da *persona* física do governante quanto da instituição estatal (PEREIRA, 2008, p. 148, grifos da autora).

E no campo da relação do Estado com as políticas sociais, historicamente, essa tem sido minada pelo implacável crescimento das forças produtivas, condicionado pelo processo de industrialização e pelo aumento do poder político dos trabalhadores. É possível notificar que no final do século XIX, predominou de fato essa relação, por meio de

[um] conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos favoráveis à construção de um moderno conceito de proteção social. E este conceito, ao associar bem-estar à cidadania, expressou verdadeiramente um padrão de regulação sócio econômico avesso ao paternalismo, passando a ser visto como o início do *Welfare State* (PEREIRA, 2008, p. 34, grifos nosso).

Pereira (2002) vai alertar que o Estado capitalista regulador e intervencionista submergiu com a gestão e o financiamento do seguro social e de atividades afins, ou seja, com o aumento da proteção social na expectativa do direito. Mas alerta a autora que

[...] tal ascensão não deu por cima e por fora dos conflitos de classe. Nesses conflitos, ganha proeminência a história participação dos trabalhadores em sua luta contra o despotismo do capital e o poder tendencialmente concentrador do Estado. Na falta de condições objetivas de transformar o sistema que os oprimia, a classe trabalhadora aproveitou os impactos de outras condições objetivas e subjetivas presentes [...] para abraçar, no seio do próprio sistema, a causa dos direitos sociais (PEREIRA, 2002, p. 33).

Sobre o que Pereira (2008) nomina de *Welfare State*, torna-se pertinente recuperar as reflexões de Boschetti (2016) sobre Estado social: estruturalmente determinante do capitalismo, permeado por relações contraditórias, o Estado social, historicamente, tem demonstrado ser imprescindível na criação de condições objetivas de reprodução e integração da força de trabalho e na reprodução ampliada do capital, sendo considerado um componente necessário na sustentação das relações de produção capitalista. Antagônico a isso, a ampliação de direitos trabalhistas e sociais decorrentes da luta da classe trabalhadora assegurou a esta o acesso a bens e serviços inexistentes até então. Expressa, portanto, a natureza contraditória desse Estado social capitalista, cuja atuação se situa

[...] na garantia de condições necessárias à reprodução do capital e à exploração inerente da força de trabalho, o que significa ter que assegurar a acumulação contínua do capital. Mas, ao mesmo tempo o Estado social deve responder às demandas e necessidades sociais sob pressão da classe trabalhadora em sua luta contra a exploração e a dominação capitalista. Ao reconhecer e estender direitos sociais amplos, o Estado social contradiz as requisições diretas do sistema de acumulação, daí sua natureza contraditória (BOSCHETTI, 2016, p. 63).

Desde a sua origem, a relação entre a ampliação de ações sociais pelo Estado e a garantia de direitos sociais na sociedade capitalista, na reprodução das relações sociais, possui um caráter reformista no sentido de reformar o Estado na direção de manter sua natureza capitalista, mas com certo patamar de ampliação de suas funções sociais (BOSCHETTI, 2016).

Boschetti (2016) acrescenta que as políticas sociais sob tal direcionamento vão se apresentar como resultado de relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas. Grosso modo, as políticas sociais embora sejam conquistas civilizatórias, não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista. Apenas instituíram sistemas de direitos e deveres que, combinados com a tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão da desigualdade entre as classes sociais, em especial, a partir da segunda metade do século XX. Nesse sentido,

[o] reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, a universalização destes nos sistemas de proteção social capitalista, sejam materializados enquanto bens e serviços, seja em forma de transferência de renda, possibilitaram a melhoria das condições de vida, índice considerável na redução de desigualdades sociais e a distribuição do fundo público. Mas, apesar disso, não houve a desmercantilização das relações sociais, que continuam regidas

pelas relações capitalistas fundadas na produção socializada e na apropriação privada de seus resultados (BOSCHETTI, 2016, p. 28).

No entanto, Boschetti (2016, p. 24) adverte que

[...] designar de Estado Social a regulação econômica e social efetivada pelo Estado no capitalismo tardio não significa atribuir ao Estado uma natureza anticapitalista, e menos ainda lhe atribuir qualquer intencionalidade de socializar a riqueza por meio de políticas sociais. Trata-se, ao contrário, de lhe atribuir uma designação ou caracterização para demonstrar que o fato de assumir uma feição social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar.

Como descrito por Boschetti (2016, p. 24), o Estado desde a grande crise do capital de 1929 se transformou em um *ativo indutor das políticas keynesiano-fordistas*, mediante a adoção de medidas *anticrises*. Ao mesmo tempo, a intervenção estatal nos países do capitalismo central foi fundamental “[...] na definição de normas e regras e na garantia de fundo público necessários ao surgimento e desenvolvimento de amplas políticas sociais, que passaram a constituir novos sistemas de proteção social, antes inexistentes sob essa forma e designação [...]”.

Todavia, essa perspectiva, segundo Boschetti (2016, p. 24), “[...] não coaduna com posições pluralistas que explicam o surgimento das políticas sociais como resultado exclusivo das ações das elites [...]”, nem com os posicionamentos funcionalistas e/ou estruturalistas “[...] de inspiração marxista que explicam as políticas sociais como exclusiva invenção do Estado capitalista para subsumir a classe trabalhadora às relações capitalistas [...]”. De acordo com essa autora, a análise das políticas sociais revela que estas resultam “[...] de relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 25).

Um aspecto importante apontado na análise construída por Boschetti (2016, p. 29, grifos nosso) é a conceituação de Estado Social, ao invés das expressões *Welfare State*, *État Providence* ou Estado de Bem-Estar Social. Em Boschetti (2003, p. 61-62), identificamos a diferenciação que a autora propõe para os termos Estado de Bem-Estar (*WelfareState*), Estado Providência (*État Providence*), Estado Social (*Sozialstaat*) e seguridade social.

Conforme apresentado, esses termos não compartilham do mesmo significado, não sendo, portanto, palavras sinônimas, por tratar de fenômenos distintos, em que a

simples tradução pode ocultar suas especificidades. Em termos gerais, é possível afirmar que são

[...] conceitos elaborados em cada nação para designar determinadas formas de intervenção estatal na área social e econômica e muitas vezes incorporados ou traduzidos sem o devido cuidado na sua precisão e explicitação. É comum encontrar na literatura anglo-saxônica a utilização do termo *welfare state* para designar genericamente os países que implementaram políticas sociais sob a orientação fordista-keynesiana, ainda que os próprios não se caracterizem como tal, como é o caso da França e da Alemanha. Também é usual encontrar na literatura brasileira este mesmo movimento, ou então utilizar sua tradução (Estado de Bem-Estar) para explicar a realidade brasileira. Encontra-se ainda, mas de modo menos frequente, também a utilização do termo Estado Providência para designação genérica da ação social do Estado (BOSCHETTI, 2003, p. 61-62, grifos nosso).

Ao explicitar essa diferença, Boschetti (2016, p. 29, grifos nosso) demarca que esses termos expressam conceitos teóricos forjados, apropriados, em grande parte, “[...] para definir, explicar e justificar um suposto Estado capaz de assegurar o *bem-estar*, a proteção social e a igualdade social no capitalismo. Sob estas definições jaz uma perspectiva que sustenta a sociabilidade capitalista assentada nos direitos sociais burgueses [...]”. Aqui se reforça o que já foi demarcado anteriormente de que o Estado social capitalista, nada mais é, do que

[...] o Estado que, no capitalismo tardio (Mandel, 1982), assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social (BOSCHETTI, 2016, p. 28).

E nos dias atuais, em se tratando das políticas sociais, estas vêm passando por um retrocesso histórico, uma vez que estão sendo retomadas ações de âmbito privado em detrimento de políticas públicas estatais, como as de “bem-estar social”. O retorno ao individualismo torna-se “natural”, cabendo às pessoas e às comunidades buscarem soluções para os problemas sociais.

Sob tais condições, as políticas sociais passaram a ser substituídas por programas de “combate”<sup>1</sup> à pobreza, de forma somente a minimizar os problemas sociais. Esses programas, em sua maioria, vêm sendo atrelados a projetos “amarrados” e em forma de “pacotes” prontos que os governos “devem aceitar”,

---

<sup>1</sup> De acordo com Silva (2018, p. 22, nota de rodapé 1, grifos da autora), o uso desse termo entre aspas se justifica porque essas ações “[...] se limitam a mecanismos de *administração* (gestão) da pobreza, em detrimento a materialização dos direitos sociais e a transformação da estrutura societária”.

mediante das imposições dos organismos internacionais. Além dessas características, os programas ainda têm um caráter extremamente transitório em que as ações não têm continuidade, o que permite afirmar sobre o seu baixo impacto e efetividade, além de instabilidade dos grupos beneficiários. Juntamente à baixa cobertura dos programas, que se caracterizam também pela focalização, os resultados são minimalistas, muito distantes de alterar os níveis de desigualdade e pobreza.

## 2.2 ESTADO E O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O conceito de federalismo e seus desdobramentos tem ganhado terreno no campo de estudos das políticas públicas brasileiras, tornando-se ainda mais presente no contexto pós-Constituição Federal de 1988. E junto da emergência do federalismo enquanto foco de análise, dois outros aspectos, igualmente relevantes, tomam o contexto federativo das décadas de 1990 e 2000: a descentralização e as relações intergovernamentais (ABRUCIO; FRANZESE, 2013).

Abrucio e Franzese (2013) evidenciam a complexidade de se implementar um sistema federal, visto que este busca conciliar a autonomia dos entes por meio de relações pactuadas entre os níveis de governo. Além disso, em sistemas federais se espera que, além de certo grau de autonomia, os entes subnacionais tenham, também, algum tipo de representação ou participação junto ao poder central, o que pode se dar via legislativo, de modo geral, ou ainda em fóruns específicos relacionados às políticas públicas.

Nos termos do federalismo como pacto, é possível a ocorrência de centralização e de descentralização de políticas públicas enquanto resultado da acomodação de distribuição dos poderes entre os entes federados. E centralização e descentralização ocorrem como processos dinâmicos, podendo variar conforme interesse das partes federativas. E mais, a descentralização ou centralização ocorrem como resultado da interação entre os entes e não como definição de um governo central (LICIO, 2012).

Tanto no que diz respeito ao federalismo enquanto pacto, quanto à ideia de uma não centralização, ajuda a compreender o processo ocorrido no âmbito da

Política de Assistência Social no Brasil. É por isso que é importante apreender os possíveis modelos de descentralização.

Antes, porém, é preciso apreender o conceito de descentralização apropriado em Estados federados. Um conceito usual é o apresentado por Faletti, que afirma que

[a] descentralização é um processo de reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado (FALLETTI, 2006, p. 60).

Arretche (2012) sugere uma revisão conceitual entre os possíveis modelos de descentralização de autoridade adotados por um Estado, demonstrando que esta não deve ser tratada homogeneamente. Primeiramente, a autora trabalha com a distinção entre a designação formal de responsabilidades do governo (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policydecision-making*). O ponto principal nessa discussão é atentar para que a descentralização de competências (*policy-making*) não seja interpretada como descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas.

Outra distinção importante trabalhada por Arretche (2012) e apresentada também por Falletti (2006), diz respeito à distinção entre: descentralização política, descentralização fiscal e descentralização de competências.

A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. Refere-se à possibilidade das jurisdições realizarem suas próprias eleições, com a garantia de que os mandatos não serão revogados por níveis superiores de governo. Exemplos desse tipo de descentralização são: a eleição por voto popular para prefeitos e governadores; a criação de assembleias legislativas subnacionais; reformas constitucionais que fortaleçam a autonomia política dos governos subnacionais, dentre outras (ARRETCHE, 2012).

Por outro lado, a descentralização fiscal diz respeito à participação nas receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado. Refere-se ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas e/ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. Importante destacar que o ente possuir ampla participação sobre a arrecadação nacional de impostos é diferente deste possuir autonomia para taxar e arrecadar recursos (ARRETCHE, 2012).

A descentralização de competências ou administrativa relativa à responsabilidade pela execução das políticas públicas, por sua vez, engloba o

conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, por exemplo, aos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012).

Falleti (2006) argumenta que os diferentes tipos de descentralização de autoridade não necessariamente ocorrem simultaneamente, podendo sua ordem variar a depender do período em que ocorre, bem como a depender da política pública. Além disso, desenvolve três hipóteses quanto às consequências dos diferentes tipos de descentralização sobre o ente subnacional, conforme detalhado no Quadro a seguir (Quadro 4):

Quadro 4 – Tipos de descentralização, segundo Falleti (2006)

Tipo	Detalhamento
Descentralização de competências	Poderá ter impacto positivo ou negativo sobre os governos. Positivo se possibilitar uma melhoria nas burocracias subnacionais, fomentar o aprendizado e treinamento melhorando, conseqüentemente, as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Contudo, se concomitantemente não houver uma descentralização fiscal, poderá haver a redução da autonomia dos entes, tornando-os dependentes de transferências nacionais ou aumentando suas dívidas.
Descentralização fiscal	Poderá gerar conseqüências positivas ou negativas para o ente subnacional. Níveis mais elevados de transferências automáticas de recursos aumentam a autonomia dos governos subnacionais, na medida em que estes se beneficiam das transferências sem os custos, políticos e burocráticos, da arrecadação dessas receitas. Por outro lado, delegar autoridade sobre a coleta de impostos para unidades subnacionais que não possuem capacidade administrativa para arrecadação pode trazer sérias restrições aos orçamentos locais e aumentar a dependência desses governos no que se refere às transferências do governo nacional.
Descentralização política	Sempre aumenta o grau de autonomia dos entes, com exceção de uma situação: quando existe aumento da separação de poderes no nível subnacional através, por exemplo, da criação de legislativos subnacionais ou Câmaras Municipais, o que pode gerar governos subnacionais divididos.

Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de Falleti (2006).

Outra variável importante para a análise do federalismo diz respeito às relações estabelecidas entre os entes federados com base nas suas competências e autonomia. Nessa perspectiva, o federalismo pode ser: **a) competitivo**, quando há forte descentralização e grande autonomia das unidades federativas, com

competências muito bem definidas e divididas entre os entes, especialmente quanto à repartição tributária e responsabilidades; ou **b) cooperativo**, quando há formas de atuação conjunta entre os níveis de governo e variados graus de intervenção do poder federal, preservando-se a autonomia dos entes subnacionais (FRANZENE; ABRUCIO, 2009).

O modelo cooperativo de federalismo procura unir as distintas esferas de governo que têm sua relação pautada pela colaboração. Essa distinção importa não só por caracterizar modos de operacionalização do federalismo, mas também porque processos de descentralização/centralização podem atenuar ou acentuar relações mais competitivas ou mais cooperativas entre os entes federados (FRANZENE; ABRUCIO, 2009).

No caso brasileiro, o federalismo foi implementado, formalmente, em 1889, sendo sua trajetória marcada por ondas de centralização e descentralização política, estando essas oscilações diretamente relacionadas à instabilidade do nosso regime democrático (SOARES, 2013).

Soares (2013) demarca que o federalismo é a solução democrática e mais estável ao problema de constituição e desenvolvimento de um Estado marcado por heterogeneidades de base territorial, como ocorreu na formação do Estado federativo brasileiro, que surgiu em resposta às grandes heterogeneidades territoriais existentes no Brasil desde o período colonial. Estruturado como um país federalista a partir de 1889, até a década de 1980 o federalismo brasileiro conviveu com períodos autoritários e democráticos, o que inviabilizou a consolidação do sistema federalista. Isso porque, um Estado, segundo Arretche (2001, p. 25),

[...] somente pode ser considerado federativo se as relações entre os níveis de governo forem simultaneamente de coordenação e mútua independência, princípios esses que devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas.

No Brasil, como destaca Oliveira (1995), o federalismo nasce a partir do esforço do poder central para assegurar a unidade territorial e preservar os interesses políticos e econômicos das oligarquias regionais dominantes desde o império. Foi a partir de 1980 que a descentralização também se tornou um tema central no processo de redemocratização que culminou na Assembleia Constituinte de 1986. Defendida tanto em nome da democratização quanto em nome de uma melhor gestão das atividades do governo, a descentralização pressupôs que um maior “emponderamento” dos



municípios permitiria aos cidadãos exercer maior controle sobre os governos locais (ALMEIDA, 2005).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o federalismo brasileiro se estruturou, sendo apresentadas mudanças no que tange ao modelo vigente no país, sobretudo, em um contexto de concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, derivada dos 20 anos de autoritarismo militar (ALMEIDA, 2005).

Nesse sentido, a federação moldada pela Constituição Federal de 1988 foi redesenhada em “benefício” dos estados e, principalmente dos municípios, que se tornaram o terceiro ente federativo e passaram a ter uma participação crescente na distribuição dos recursos fiscais. Como ressalta Salvador (2014, p. 1), “[o] arranjo federativo pós-Constituição de 1988 vem indicando a maior responsabilidade das unidades federativas e dos municípios na execução das políticas sociais, ao mesmo tempo em que se conferiu maior autonomia na arrecadação tributária”.

No desenho contido no artigo 18 da Constituição, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional.

Arretche (2012) aponta a importância de se considerar as condições socioeconômicas da população brasileira na conformação do atual sistema federativo que, apesar de não possuir fortes clivagens étnicas ou religiosas, padece de sérios problemas de desigualdade socioeconômica e cultural. Tal característica justificaria as ações centralizadoras da União no campo de políticas sociais, buscando universalidade e equidade em todo o território nacional, garantindo o princípio da autonomia preconizado pelo sistema federativo.

Em busca de garantir maior homogeneidade na implementação das políticas implementadas no Brasil, a União tem assumido o papel de destaque na formulação, regulação e cofinanciamento das mesmas. Mas, ao contrário do esperado, os resultados apresentados por Arretche (2012) demonstram que a União tem conseguido coordenar a implementação dessas políticas, principalmente, por meio de incentivos financeiros e regulação federal. Segundo a autora, “[...] é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução” (ARRETICHE, 2012, p. 21).

Dessa forma, a ideia de que o Brasil vivenciaria o padrão de um federalismo competitivo em sobreposição a um federalismo cooperativo não se manteve. Ainda

assim, não se pode afirmar que os entes subnacionais são meros executores das políticas públicas. Pelo contrário, estados e municípios assumem papel central no ciclo de políticas públicas, estando responsáveis (mais os municípios do que os estados) pelo processo de implementação das políticas (ARRETCHE, 2012).

Arretche (2012) acrescenta que a descentralização da execução de políticas públicas e maior participação na receita e nos gastos públicos não são sinônimos de autonomia decisória quanto às políticas a serem implementadas. Conforme relato da autora, o regime federativo brasileiro permite ao governo federal afetar diretamente as políticas implementadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, exercendo o governo federal o papel de formulador e regulador de grande parte das políticas implementadas no país.

Segundo Arretche (2012), isso ocorreu porque, apesar da Constituição Federal de 1988 ter sido pautada pelo processo de descentralização e ter conferido maior autonomia fiscal aos estados e municípios, bem como ter previsto a descentralização de execução de políticas públicas, manteve nas mãos da União a prerrogativa de legislação em torno tanto da questão fiscal, quanto das políticas públicas a serem implementadas.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 previu competências privativas para a União em políticas a serem executadas por estados e municípios. Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988 definiu competências exclusivas, privativas ou comuns aos três níveis de governo. Quando trata da implementação de políticas públicas, nas competências comuns e privativas, tem-se a falta de especificação de qual ente deve se responsabilizar pela execução de determinada política, podendo ocasionar que a mesma vire “terra de ninguém”.

E ainda que a Constituição Federal de 1988 faça referência à descentralização e ao novo modelo de políticas a ser adotado no âmbito do regime federativo. Contudo, não foram criadas ferramentas para a coordenação das ações entre os entes. Como observado no artigo 23, parágrafo único, do texto constitucional: “[...] Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Mas as soluções ao problema de coordenação não vieram automaticamente nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988. Além de a União ter assumido um papel mais centralizador a partir de meados da década de 1990,

ações de coordenação no campo das políticas públicas surgiram de maneiras diferentes e em momentos distintos, conforme cada política entrou na agenda do governo.

Já a emergência dos municípios enquanto “terceiro ente federativo” e o aumento de responsabilidades de implementação de políticas atribuídas a esses entes, bem como o processo de descentralização fiscal, fez com que a esfera estadual passasse por um período de relativa perda de importância dentro do cenário federativo brasileiro, ao menos no que diz respeito às políticas sociais, como saúde e educação (SOARES, 2013).

A autonomia conferida aos municípios brasileiros pela Constituição Federal de 1988 não é algo comum no cenário internacional, sendo que, na maioria das federações, os municípios estão sob a jurisdição dos governos estaduais. Tal característica confere maior complexidade ao sistema implantado no Brasil, na medida em que os municípios se tornaram os principais executores de políticas públicas relacionadas diretamente ao “bem-estar dos cidadãos brasileiros” (SOARES, 2013).

É necessário recordar que no período inaugurado pela Constituição Federal de 1988, o país enfrentava sérias dificuldades econômicas, como a alta inflação e desestabilização monetária. Um período de certa estabilização macroeconômica só foi alcançado no governo de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 2002, mediante adoção de políticas centralizadoras que, ao final, modificaria as relações intergovernamentais previstas ao final da década de 1980 (PALOTTI, 2012).

As medidas adotadas na década de 1990 no sentido de estabilizar a economia impuseram grandes mudanças nas relações com o ente estadual: renegociação das dívidas estaduais; privatização dos bancos estaduais e de várias empresas estatais, ocorrendo a edição, ao final do processo de ajuste fiscal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e da Lei de Crimes Fiscais. Tal quadro seria superado somente em 2005, quando foi observado retorno relativo do crescimento econômico dos estados. Ainda assim, na década de 1990, o governo central não abandonou as ações centralizadoras visando não somente a estabilidade macroeconômica, como também a ampliação da política social (PALOTTI, 2012).

Seguindo o processo de estabilização econômica, a União assumiu um papel mais centralizador, buscando induzir a ação dos demais entes federados: ampliou o montante de recursos à sua disposição; organizou a desvinculação das receitas orçamentárias obrigatoriamente divisíveis com os outros entes federados, que

passaram a ser recolhidas em um fundo específico controlado pelo governo federal; ampliou a alíquota de impostos e criou novos tributos, com destaque para as contribuições sociais, cuja arrecadação não entra no bolo tributário a ser dividido com estados e municípios (PALOTTI, 2012).

Já no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi estabelecida uma proposta de repactuação federativa, visando uma relação menos conflituosa do governo federal com os estados e municípios, pautada, principalmente, na participação popular que, além de fortalecer o processo democrático previsto pela Constituição de 1988 ao descentralizar as políticas, colocou os governos em contato com a sociedade civil. Além disso, foram utilizados mecanismos de incentivos financeiros como forma de induzir os entes a assumir a execução de políticas públicas setoriais, como saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, dentre outras (PALOTTI, 2012).

No Brasil, o arranjo federativo dividido em três níveis (união, estados e municípios) estabeleceu competências distintas e também concorrentes entre as unidades da federação. Esse tipo de arranjo tem se sustentado em um pacto entre as unidades da federação que propõe certa distribuição de poder e de autoridade entre os entes.

Esse arranjo se evidencia quando se trata da garantia de direitos sociais, enquanto responsabilidade compartilhada pelos três entes federados. Para efetivá-los, organizam-se políticas com desenhos que guardam algum modelo de descentralização, em que os entes assumem encargos comuns e específicos para assegurar que as ofertas alcancem a todos os cidadãos indistintamente. No entanto,

[é] preciso considerar os processos que incidem no redesenho político, jurídico e administrativo do novo pacto federativo que orienta o padrão de proteção social brasileiro. As políticas setoriais e as transversais, ou de defesa de direitos, possuem especificidades quanto ao grau de descentralização e o nível de delimitação das atribuições das instâncias que compõem o sistema de gestão, fundamentalmente quanto às responsabilidades das esferas de governo (SILVEIRA, 2017, p.492).

Tem sido consensual que a descentralização

[com] atuação intersetorial territorial é indispensável, diante das dimensões continentais do país e das complexidades das cidades. A questão é superar modelos de gestão que pouco ou nada incidem nas decisões transformadoras dos territórios, além de reproduzirem a cultura política pautada na ideologia do mando e do favor, expressão concreta da colonialidade do poder, aliada à cultura produtivista, burocrática e gerencialista, fundamentada na ideologia neoliberal. Todavia, não se trata apenas de um aprimoramento em modelos de gestão, mas de sistemas nacionais deliberativos afiançadores de direitos,

com potência na reversão da desigualdade, o que certamente depende de projetos democráticos e emancipatórios (SILVEIRA, 2017, p.492).

No Brasil, por meio da descentralização, o governo federal tem se desresponsabilizado de funções que, direta ou indiretamente, são de sua responsabilidade, transferindo-as como atribuição quase que exclusiva dos demais entes federativos (estados e municípios). O resultado são unidades enfraquecidas pela destruição do pacto federativo, sobretudo, quando consideramos a concentração de receitas e o poder normativo do governo federal, o que tem caracterizado a supremacia dessa esfera de poder sobre as demais.

A descentralização ainda, juntamente com as parcerias público-privado, a participação indiferenciada das classes e a responsabilização do indivíduo, tem reforçado mecanismos de consenso e a própria despolitização da “questão social”, mediante a

1. Regressão das políticas redistributivas de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate à pobreza e de caráter seletivo e temporário;
2. Privatização e mercantilização dos serviços sociais, com a consolidação da figura do cidadão-consumidor, condição e premissa da existência de serviços de proteção social básica para o cidadão-pobre e ampliação de programas sociais de exceção voltados para o cidadão miserável, com renda abaixo da linha da pobreza;
3. Emergência de novos protagonistas, tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado [...];
4. Despolitização das desigualdades sociais de classe em face da identificação dos chamados processos de exclusão [...];
5. Um outro aspecto a destacar, enquanto tendência recente, é o peso de algumas políticas de seguridade social sobre o mercado de trabalho. Este vetor esvazia as medidas de enfrentamento à precarização e desproteção do trabalho, em prol de ações pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação de mão de obra [...] (MOTA, 2006, p. 46).

Nesse contexto, uma das questões fundamentais e que envolvem a configuração das políticas sociais é o cofinanciamento das responsabilidades entre os níveis de governo, no tocante à gestão e ao financiamento dos gastos com as políticas sociais. A exemplo do que ocorre na Política de Assistência Social, que as diversidades no âmbito do federalismo brasileiro, tornam as ações dos entes federados ainda mais necessárias e desafiadoras. A compreensão da diversidade presente no território brasileiro é parte daquilo que deve ser considerado nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito dessa Política. Por certo, tal particularidade, em parte, encontra raízes na constituição do Sistema de Proteção Social brasileiro.

## 2.3 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

O conceito amplo de seguridade social está relacionado à provisão pública de benefícios e serviços que minimizam os riscos inerentes a uma sociedade de mercado. Apesar da imprecisão conceitual, o termo seguridade social está, em muitos países, vinculado à proteção previdenciária e assistencial. Em geral, seguridade social é um termo usado para designar o conjunto de medidas de proteção social realizadas pelo Estado no sentido de minorar os efeitos e riscos da perda de capacidade de trabalho e para assegurar proteção às pessoas que não podem ser inseridas no mercado laboral (COSTA, 2017).

No Brasil, as primeiras formas de proteção social se deram através da caridade cristã e da filantropia, sem a ação do Estado e sendo influenciadas pelos modelos implementados nos países industrializados. Assim como em muitos países, no Brasil, a criação e consolidação de um Sistema de Proteção Social, como política de responsabilidade estatal só toma formato, segundo a posição de alguns estudiosos, a partir do desenvolvimento do capitalismo, uma vez que este trouxe fortes consequências que motivaram o acirramento das desigualdades sociais.

Dessa forma, a constituição do Sistema de Proteção Social no Brasil foi marcada, especialmente, por inúmeros eventos sócio-históricos da época no país, dentre eles o desenvolvimento do seu sistema capitalista. Considerando essas condições, as políticas de proteção social no Brasil só começaram a surgir a partir do final do século XIX, momento em que se inicia a discutir o papel do Estado frente à “questão social”, diante da mobilização dos trabalhadores. Antes, porém, a “questão social” era percebida como natural, e as formas adotadas para sua intervenção eram basicamente assentadas na caridade desenvolvida pela Igreja católica.

Nesse contexto, a formação de um Sistema de Proteção Social brasileiro teve seu marco inicial no período contido entre 1930 e 1945. Esse período foi marcado por grandes transformações sociais e econômicas, em que se tem a passagem de um modelo de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial. Contexto em que o Estado passa a assumir mais fortemente seu papel de promotor do “bem-estar social”, apesar de sua posição de sujeito maior na produção do desenvolvimento econômico no país. Essa proteção social se consolidou e se expandiu nas décadas de 1970 e de 1980 orientado pela lógica autoritária da ditadura militar, fazendo com que os programas e serviços sociais servissem como

instrumentos de compensação à repressão fortemente direcionada aos movimentos sociais e aos sindicatos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Contudo, apesar do forte controle exercido pelo Estado brasileiro, através dos programas sociais houve uma rearticulação da sociedade civil, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1970, eclodindo na formação dos “novos movimentos sociais” e na consolidação de uma nova forma de sindicalismo, chamada de “sindicalismo autêntico”, com a organização de novos partidos políticos e uma árdua participação da Igreja (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Esse movimento tinha como motivação a criação de novas demandas sociais voltadas para o resgate da dívida social acumulada durante o período militar no país, tendo como norte a ampliação dos direitos sociais e da concepção de cidadania (ainda que restrita). Essa dinâmica foi assimilada pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um conceito que incorporou a Assistência Social, a Previdência e a Saúde, enquanto políticas públicas que compõem o tripé da Seguridade Social brasileira.

Desde o final da década de 1980, o Brasil já contava com um dispositivo constitucional que obrigava o Estado (poderes públicos e sociedade) a garantir um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, compreendido como Seguridade Social. Cabendo ao poder público o papel de sua organização, com base, dentre outros, nos objetivos da universalidade da cobertura e do atendimento e no caráter democrático e descentralizado da administração. De acordo com Costa (2017, p. 10),

[a] Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Brasil um modelo de proteção social que ampliou o campo dos direitos sociais, manteve a previdência social como seguro social contributivo (de inspiração Bismarckiana), mas incluiu a assistência social e a saúde pública como proteção social não contributiva, vinculada à cidadania. Pode-se afirmar que a seguridade social no Brasil foi inspirada no modelo Inglês (Beveridge). A seguridade social não é financiada apenas pela contribuição dos trabalhadores e empregadores, mas pelo conjunto da sociedade, como que prevê o orçamento da seguridade social – art. 195 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de redução da desigualdade social.

De um modo geral, os Sistemas de Proteção Social têm sido apresentados como

[...] formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito,

também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo ainda os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (GIOVANNI, 1998, p. 10).

Mas Boschetti (2016, p. 26) adverte que

[...] um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que a existência de políticas sociais em si não constitui um Sistema de Proteção Social. E o que vai configurar a existência de um Sistema de Proteção Social é um conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens, serviços sociais e serviços públicos. Tendo como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los.

Cabe aqui reforçar que a proteção social, entendida como política social de responsabilidade estatal, surge em qualquer país sob determinadas condições históricas e, são estas, que acabam por contribuir com o seu formato, a partir da sua trajetória econômica e política em relação ao surgimento e desenvolvimento do sistema capitalista, bem como das lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais.

Diferentemente dos países da Europa Ocidental, considerados desenvolvidos, e com a presença de Sistemas de Proteção Social Públicos de caráter amplo e universal, no Brasil, assim como em outros países considerados periféricos, a proteção social foi implantada e estruturada de maneira restrita e minimalista, segundo dois grandes eixos: a Assistência Social aos mais pobres e o atendimento aos trabalhadores assalariados por meio da Previdência Social.

É por isso, que a Proteção Social brasileira somente irá se consubstanciar no formato de Seguridade Social com a Constituição Federal de 1988, que define e fixa em seu texto um conjunto de amparos e “necessidades sociais” que foram considerados como básicos a uma sociedade. Nesse contexto,

[a] Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual (SPOSATI, 2009, p. 13).

Portanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Sistema de Proteção Social no Brasil passa a ser compreendido também como Sistema de Seguridade Social, constituída por um conjunto de ações integradas de iniciativa tanto



dos poderes públicos quanto da sociedade, com garantia de direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. Desde então, diversos são os estudos sobre a Seguridade Social no Brasil, em que há o reconhecimento de que esta representa uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal de 1988. Todavia, na contramão ao texto constitucional, temos distanciado, a cada dia, da consolidação de uma articulação capaz de efetivar a proteção social, nos termos da Lei, isto é, universal, democrática, distributiva e não-estigmatizadora.

Todo movimento na busca pela ampliação dos direitos sociais amparados no conceito de universalização que serviu de base, inclusive, para a própria Constituição de 1988, passou a ser intensamente combatido e interrompido durante a década de 1990. Nesse momento, o Estado brasileiro passou a adotar, tardiamente em relação aos países desenvolvidos, sob a orientação dos ditames neoliberais, o projeto de desenvolvimento econômico que buscou inserir o país no circuito da economia globalizada (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

E ao investir nos ajustes econômicos, orientados pelas recomendações dos organismos internacionais, especialmente as do Banco Mundial, que previa a reforma dos programas sociais na América Latina, teve como consequências a estagnação do crescimento econômico e a precarização das formas de trabalho; o aumento do desemprego; e a ampliação dos níveis de pobreza no país (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Em diversos estudos, Ana Elizabete Mota (2008) vem afirmando que, no Brasil, a adoção da concepção de Seguridade Social não se traduziu objetivamente em uma universalização do acesso aos benefícios sociais. Portanto, pode-se dizer que se, de um lado, é inegável o avanço na concepção e na ampliação do acesso aos direitos sociais no Brasil pós-1988, com todas as conquistas constitucionais traduzidas em serviços, programas, benefícios e garantias a expressivas parcelas da população. De outro, à luz do conceito de integração, sob o princípio da solidariedade e da responsabilidade pública com a proteção social coletiva e universal, a Seguridade ainda é horizonte, que não se concretizou.

Todavia, como produto histórico das lutas sociais, no embate entre capital e trabalho, a “[...] seguridade social constitui um *locus* privilegiado de processamento e mediação das contradições relacionadas às formas de geração, apropriação e distribuição da riqueza. A seguridade é relação social” (SILVA, 2004, p. 137, grifos do

autor). Nesse contexto, está cada vez mais difícil viabilizar a Seguridade Social brasileira tal como preconizada na Constituição Federal de 1988, uma vez que

[...] a ideologia neoliberal, sustentando a necessidade de ‘diminuir’ o Estado e cortar as suas gorduras, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia. [mas] é claro [que] o objetivo real do capital monopolista não é a diminuição do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um Estado mínimo, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227, grifos dos autores).

Dessa maneira, fica o velho desafio que insiste em se (re)apresentar como liquidado: de continuar a luta histórica desse campo (política social / Seguridade Social) movido por contradições e correlações de forças que disputam interesses inconciliáveis. E que indica a necessidade de constituir uma nova ordem social, livre de exploração e aviltamento cotidiano das condições de vida da maioria que produz e não usufrui plenamente de suas riquezas.

Essa pauta, afinal, não é nova nos embates históricos, pois, “[...] erigida no campo de luta dos trabalhadores, a seguridade social é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de ‘adequá-la aos seus interesses’” (MOTA, 2008, p. 40, grifos da autora). E mais:

[...] as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2008, p. 133).

E se

[...] a proteção social é uma decisão política que envolve o poder do Estado e também os setores organizados da sociedade civil. Os avanços na Constituição Federal de 1988 foram resultados das lutas para ampliar a proteção social no país, no entanto, desde sua promulgação há embate de ideias que colocam as teses liberais de redução do Estado na área social. A partir de 2015, retomam-se as propostas de ajustes fiscais que buscam limitar os direitos de proteção social no Brasil (COSTA, 2017, p. 10).

Com essas medidas, ganham força também o movimento de *contrarreformas* que atingem frontalmente a Seguridade Social, com impactos diretos sobre os direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, o que, além de fragilizar a

proteção social, tem garantido as condições ótimas para a mercantilização dos serviços de saúde, redução da assistência social e ampliação da previdência privada.

As medidas de ajustes fiscais têm reduzido os gastos sociais e o baixo crescimento econômico tem afetado o financiamento da Previdência Social, sobretudo, com a redução dos empregos formais e a transferência do fundo público para o setor privado. O que tem garantido as condições necessárias às reformas liberais na Previdência Social, retomadas com maior fôlego a partir de 2015, com medidas que limitam ainda mais a Seguridade Social no país (COSTA, 2017).

Nesse sentido, o que se projetou para o Brasil com as Emendas Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016<sup>2</sup>, e nº 103, de 12 de novembro de 2019<sup>3</sup>, por exemplo, não é a redução das desigualdades, mas o agravamento do quadro social com a redução dos direitos de cidadania.

Essas Emendas têm imposto uma série de medidas de ajuste fiscal, medidas estas que proíbem, dentre outras vedações, a expansão do orçamento, sobretudo, das despesas públicas discricionárias das políticas sociais. São medidas que

[...] acabam com a concepção de seguridade social ampliada e reduzem vários direitos sociais ao tornar mais penoso o acesso ao seguro-desemprego, abono salarial, ao seguro-defeso, à pensão por morte, ao auxílio-doença, à aposentadoria por invalidez e ao auxílio-reclusão. Fazem parte ainda desse 'ajuste fiscal permanente' a contrarreforma trabalhista, a lei da terceirização, a criação do programa criança feliz, a regulamentação das Comunidades terapêuticas em detrimento de equipamentos públicos no âmbito da saúde mental (TEIXEIRA; BOSCHETTI, 2019, p. 72, grifos das autoras).

Com essas medidas, o capital financeiro no Brasil tem nos fundos públicos sua principal fonte de rentabilidade. Para dar solvência ao capital financeiro se reduz os direitos de Seguridade Social e os direitos trabalhistas. Esse é o retrato das medidas propostas pelos governos atuais: subordinar as condições de vida da população trabalhadora aos limites impostos pelo capital rentista. É contra essa redução nos direitos da Seguridade Social que se coloca a luta em defesa de um país mais igualitário e democrático (COSTA, 2017).

E como bem registrado por Mota (2017, p. 41), desde a segunda década do século XXI, o que temos deparado é com um momento marcado pelo “[...] aprofundamento da crise do capital, [pela] queda tendencial da taxa de lucros e [pela]

---

<sup>2</sup> Responsável por alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituir o Novo Regime Fiscal, dentre outras providências.

<sup>3</sup> Alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias.

hipertrofia do capital financeiro [...]”, condições essas que tem reforçado a já conhecida “cultura da crise” que ressurgiu, agora, ressignificada. Trata-se de

[...] uma cultura política levada a efeito pela burguesia e seus intelectuais, referenciada nas diretrizes neoliberais, robustecida pela desqualificação genérica da esquerda, pelo fenômeno da corrupção espetacularizado midiaticamente e pelo conservadorismo moral da direita, ampliando as estratégias materiais e ideológicas necessárias à formação do consenso das classes subalternas (MOTA, 2017, p. 41).

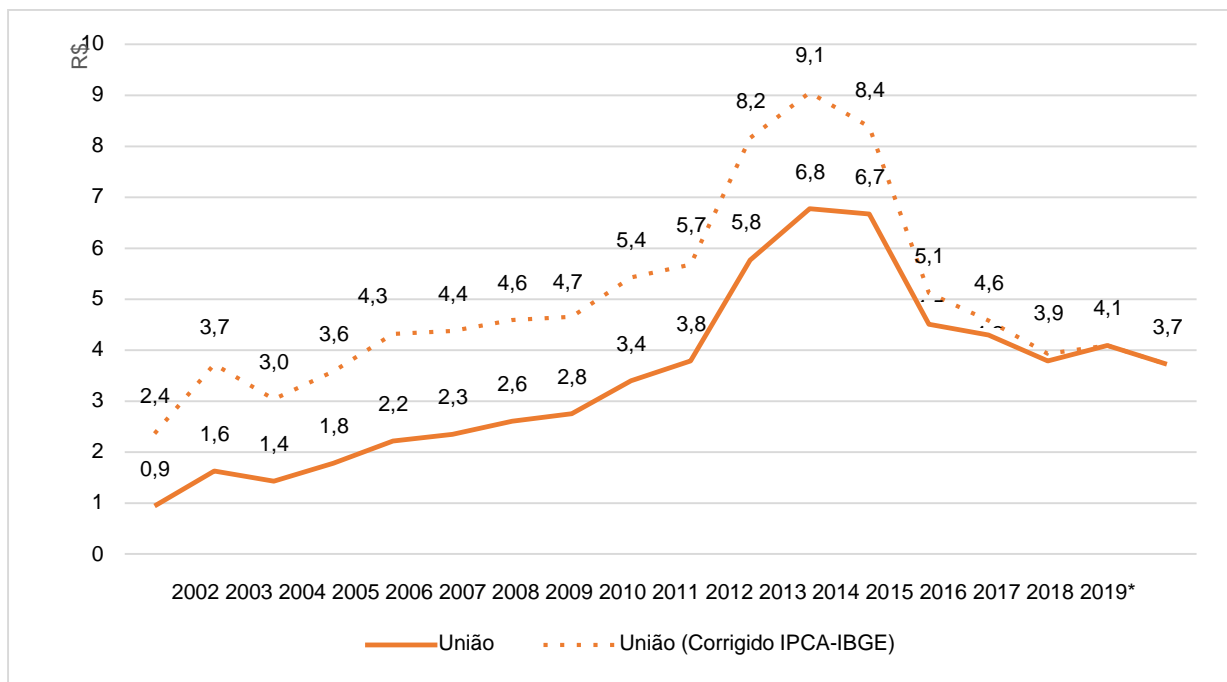
O que tem refletido na Política de Assistência Social que, até o momento atual, apesar de contar com um ordenamento jurídico que a sustenta como política pública de direito – inscrita no texto constitucional –, subsiste dentro de um contexto de avanços do ideário neoliberal que reduz gastos na área social em prol do desenvolvimento econômico. Enquanto isso, o Estado, como pilar fundamental de sustentação do capital, assume a condução do processo de redução dos direitos com a subordinação das políticas sociais à lógica de estabilização econômica. E em um contexto de “cultura da crise”,

[...] a assistência social, especialmente sob a forma de programas de transferências monetárias (os chamados programas de renda mínima), participa ainda mais ativamente do processo de reprodução ampliada da superpopulação relativa, não mais na condição de política subsidiária nos regimes de proteção social, mas na condição de política central de garantia de acesso a um mínimo de rendimento para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e também daqueles que não podem trabalhar. Em vez de processar o acesso a bens e serviços públicos, avoluma-se na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais. Dialeticamente, em contexto de crise e de destruição de direitos do trabalho e da previdência social, a assistência social sofre importante crescimento, revelando-se uma estratégia partícipe de sustentação ou minoração dos agudos processos de expropriação que vêm sendo impostos duramente à classe trabalhadora. Alguns autores consideram que a assistência social pode ser uma estratégia de redução da superexploração porque garantiria à classe trabalhadora expropriada algum tipo de proteção minimalista. Aqui sustenta-se, ao contrário, que sua expansão em contexto de crise e de destruição ou diminuição de direitos constitui elemento intrínseco aos processos de expropriação e superexploração (BOSCHETTI, 2017, p. 39).

Nesse âmbito, registra-se o ataque aos direitos da Seguridade Social, especialmente, por meio do estrangulamento de suas fontes de financiamento. Como resultado, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem atuado na organização de um Sistema de Proteção Social não contributivo, aprofunda seus níveis de focalização e seletividade, operando o acesso aos benefícios e serviços pela via da necessidade.

Um exemplo do estrangulamento das fontes de financiamento é a evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social, excluindo transferências monetárias, no período entre 2002-2018 e posição até 30 de junho de 2019, quando se registra diminuição de recursos, sobretudo, quando considerada a correção pelo IPCA-IBGE<sup>4</sup>. A partir de 2015, enquanto as despesas que não se configuram transferências monetárias reduzidas, as despesas com essas transferências, por outro lado, foram resguardadas por serem obrigatórias. Dessa forma, o peso do ajuste fiscal recaiu sobre as despesas discricionárias (Gráficos 1 e 2).

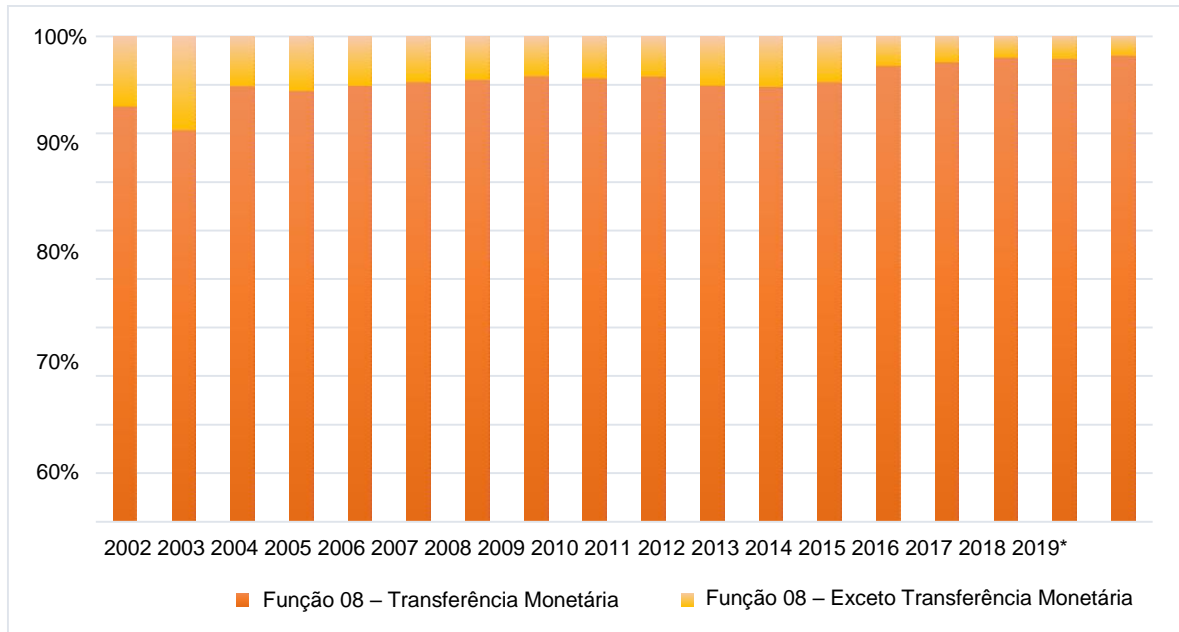
Gráfico 1 – Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social, excluindo transferências monetárias, no período 2002-2018



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (BRASIL, 2019).  
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC (com alterações).  
 \*2019: LOA + Créditos Adicionais, posição 30/06/2019.

<sup>4</sup> Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 2 – Participação relativa das transferências monetárias e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União, 2002-2018



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (BRASIL, 2019).  
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC (com alterações).

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

O Gráfico 2 apresenta a quase totalidade da despesa da Assistência Social com transferência monetária e, também, as demais despesas que são financiadas pelas três esferas da federação de forma muito mais equilibrada (cofinanciamento).

As transferências monetárias – Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>5</sup>, Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Programa Bolsa Família (PBF) – representaram cerca de 90% da despesa União<sup>6</sup> entre 2004 e 2014. A partir de 2015, por ter caráter predominantemente obrigatório e algumas dessas transferências serem vinculadas ao valor do salário mínimo, essas despesas foram, de certo modo, preservadas do ajuste fiscal e até ampliadas para cerca de 95% do total, uma vez que o peso do ajuste recaiu sobre a despesa discricionária.

No entanto, os dados revelam que desde 2015 o PBF também passa por restrição de recursos, ainda que tenha sido registrada a elevação da renda familiar *per capita* mensal que, por consequência, ampliou o acesso ao Programa, bem como

<sup>5</sup> Desde 2019, a gestão do BPC é realizada pelo Ministério da Cidadania, através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), órgão responsável pela implementação, avaliação, coordenação, financiamento, monitoramento e regulação do benefício. Já o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o órgão responsável pela operacionalização do BPC.

<sup>6</sup> O financiamento das principais transferências monetárias é de responsabilidade exclusiva da União, exceto aquelas que são realizadas por alguns estados e municípios que possuem Programas próprios complementares.

registrou o aumento do valor do benefício. Com isso, resta questionar como foi possível restringir ainda mais os recursos. A resposta é única: mediante cortes na concessão dos benefícios do PBF.

Para agravar essa situação, o *Programa Criança Feliz*, instituído por meio do Decreto nº 8.869<sup>7</sup>, de 05 de outubro de 2016, fragilizou ainda mais o repasse de recursos destinados aos programas, projetos e ações de gestão, realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Incluído na rubrica que comporta o Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o *Criança Feliz* foi criado durante o governo Temer sob a influência da primeira dama Marcela Tedeschi Araújo Temer, que assumiu a função de embaixatriz deste.

Na contramão das disposições previstas para o SUAS e até mesmo pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, esse Programa, além de se desvincular do FNAS, estimulou o *primeiro-damismo* e responsabilizou ainda mais as famílias pobres pelo cuidado de crianças na primeira infância<sup>8</sup>, favorecendo as já conhecidas práticas clientelistas e o agravamento da precarização dos serviços socioassistenciais.

São as condições ora relatadas que têm colocado em xeque os eixos estruturantes do SUAS, com destaque para o corte de recursos para financiamento dos serviços socioassistenciais (de caráter discricionário), o que tem representado um ataque estratégico no âmbito do SUAS. Um detalhamento maior sobre o que tem recaído sobre a Política de Assistência Social diante do cenário apresentado no decorrer deste capítulo será realizado nos capítulos que seguem.

---

<sup>7</sup> Revogado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, que “Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências”.

<sup>8</sup> De acordo com o artigo 97, do Decreto nº 9.579/2018: “Considera-se primeira infância, para os fins do disposto neste Título, o período que abrange os primeiros seis anos completos ou os setenta e dois meses de vida da criança”.

### 3 O IDEÁRIO NEOLIBERAL, A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS BASES DO PACTO FEDERATIVO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A discussão proposta para este capítulo parte do debate das tendências regressivas que incidem sobre a Política de Assistência Social no Brasil, considerando os direcionamentos institucionais próprios do pacto federativo e os retrocessos que se impõem e colocam sob ameaça os direitos sociais, dentre estes, as bases do Sistema Único de Assistência Social, sobretudo, diante do aprofundamento da programática neoliberal e das *contrarreformas* do Estado.

Assim, busca dar ênfase às inovações e retrocessos da Assistência Social no Brasil, não a partir de si mesma, mas situando-a nos marcos dos limites impostos na conjuntura de uma política econômica e das correlações de forças políticas presentes nas disputas no seio da sociedade, buscando superar tanto as visões fatalistas quanto conformistas em relação aos processos e relações sociais.

Os impasses do Estado na atual conjuntura também revelam sua posição subalterna dentro da ordem social vigente, em um contexto em que impera a racionalidade do capital. No interior desse movimento, os fatores determinantes dessa ordem são impostos pelo progresso das forças produtivas, que altera as relações sociais de produção. E o Estado passa a interferir nesses fatores, porém, sem capacidade de sobrepor-se a estes.

Revestido de tal influência, a dinâmica adotada pelo Estado brasileiro, sobretudo no cenário que se consolida a partir dos anos de 1990, não apenas imprimiu mudanças no âmbito do pacto federativo, mas também impôs medidas de supressão de direitos e políticas sociais e de regulamentação da intensa ofensiva do capital contra o trabalho.

No campo da Assistência Social, tem-se o reforço dos traços históricos que a vincula ao *favor*, ao *clientelismo*, à *benesse* e à caridade, com ações pontuais e pouco efetivas, realizadas muito mais pela sociedade sob as bases da tradição e da moral do que pelo Estado. Ainda que, como visto no capítulo anterior, a partir da Constituição Federal de 1988 e de sua regulamentação através da Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada em 1993, a Assistência Social tenha adquirido *status* de política pública.



É, por isso, que recuperar a influência do ideário neoliberal, da *contrarreforma* do Estado brasileiro e das bases do pacto federativo na gestão da Política de Assistência Social, requer considerar o movimento da sociedade durante as três décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Do mesmo modo que requer recuperar as lutas pela transição das ações e práticas de Assistência Social para a condição de política pública, o que não ocorreu sem se deparar com inúmeros percalços, na medida em que esta direção supõe consolidar a Assistência Social como responsabilidade estatal distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade.

Nesse sentido, a discussão que se inaugura neste capítulo está organizada em três momentos. O primeiro é marcado por reflexões em torno da construção e características da Política de Assistência Social no Brasil, considerando seus antecedentes e os entraves que se colocaram desde a década de 1990, tanto para a sua consolidação enquanto política pública de direito, como na sua institucionalização, organização e aparatos legais e normativos para a conformação do SUAS.

O movimento seguinte se dedica à discussão sobre gestão, financiamentos e as normativas e equipamentos para o aprimoramento do SUAS, para, no momento final, caracterizar o IGDSUAS, que é o objeto deste estudo.

No entanto, todo esse percurso será inscrito no interior de uma dinâmica em que as políticas sociais são brutalmente atacadas pela *contrarreforma* do Estado e pela lógica neoliberal, o que ocorre desde a década de 1990 até os dias atuais.

### 3.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 traz um novo conceito para a Assistência Social brasileira (Capítulo II, artigos 194 a 204), em especial, quando declara no artigo 203 que a Assistência Social será prestada para quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. Desde então, a Assistência Social passou a ser admitida como direito e como política pública, tornando-se um dos integrantes da Seguridade Social juntamente com a Previdência Social e a Saúde.

Antes do texto constitucional de 1988, as ações e serviços executados nesse âmbito não estavam alinhados a uma política social de Estado, sendo ofertados para a sociedade de maneira pontual, marcas de um conservadorismo que se perpetua até os dias atuais na gestão, programas, serviços e ações socioassistenciais (SPOSATI *et al.*, 2014).

Nesse sentido, Sposati (2009) considera uma inovação o fato de a Assistência Social ter sido incluída na Seguridade Social, sobretudo, quando são considerados três aspectos:

[primeiro], por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. [...] Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009, p. 14).

Para Yasbek (2004), Sposati (*et al.*, 2014) e Boschetti (1999), é consensual que o marco histórico para mudança de paradigma no campo assistencial é a Constituição Federal de 1988, seguido pela promulgação da LOAS no ano de 1993. São essas legislações que introduziram a Assistência Social como política pública de Seguridade Social, com gestão própria, direito do cidadão e dever do Estado, representando, portanto, a possibilidade de rompimento com as marcas históricas assistencialistas, baseadas na benemerência e no favor. Em termos gerais,

[com] o advento da Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Loas, a assistência social é definida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Tal constitucionalização posiciona que o direito à assistência social deve ser assegurado a quem dela necessitar, orientando-se pelo princípio da universalidade no acesso, independentemente de contribuição prévia, por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, demandando, desse modo, a estruturação de um sistema público estatal (SILVEIRA, 2017, p.494).

Pereira (2007) também concorda que a promulgação da Constituição Federal de 1988, representou um marco histórico para a Assistência Social, justamente porque esta “[...] passou a ser considerada como política pública de seguridade social [...], ganhando, então, um novo *status* e significado que não mais incorporava as antigas noções que a desfiguravam e a estigmatizaram” (PEREIRA, 2007, p. 64, grifos nosso).

E Sposati (2013) acrescenta que há duas formas de romper com o assistencialismo presente na cobertura das atenções socioassistenciais. A primeira se relaciona com a expansão dos serviços socioassistenciais e sua articulação entre

benefícios e serviços; e, a segunda, com a inclusão da representação popular no processo decisório da política.

Acrescenta a autora que “[...] a forte presença de atos normativos, atribuição da coordenação nacional da política, conforme legislação, produziu centralidade da instância federal, o que trouxe efeitos sobre a dinâmica do pacto federativo e o protagonismo de cada ente no desenvolvimento da política” (SPOSATI, 2013, p. 26).

O fato é que a regulamentação da Política Pública de Assistência Social na concepção e perspectiva direito do cidadão e dever do Estado, representa um marco-histórico, e expressa um acordo jurídico político no âmbito da esfera pública. Esse processo foi mediado por um intenso processo de disputa política entre forças sociais distintas, pela defesa de projetos políticos divergentes, nem sempre passíveis de consenso. De um lado, estavam atores sociais da sociedade civil, dos movimentos sociais, sindicatos, organizações filantrópicas e trabalhadores da assistência social. De outro lado, participaram representantes de organizações privadas, do poder público, dos parlamentares do Congresso Nacional e de algumas universidades.

Já nos anos 2000, mais especificamente no ano de 2004, o Brasil passou a contar, de fato, com uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujo texto contou com a colaboração de vários Núcleos de Estudo, Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, Colegiados de Gestores Municipais, Associações de Municípios, Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, além de contribuições de órgãos nacionais tais como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Comissão Intergestores Tripartite, entre outros

Apesar dos avanços, uma importante consideração é necessária ao texto da PNAS: a presença de algumas imprecisões conceituais presentes, como a utilização dos termos "risco" e "vulnerabilidade social", apropriados sob a influência do campo da saúde. Tem-se ainda uma concepção de assistência social que, em alguma medida, reforça o individualismo, o familismo, a responsabilização dos indivíduos pelas mazelas que vivenciam, a culpabilização por não serem protagonistas, por não alçarem a tão aclamada emancipação e o desenvolvimento de capacidades.

Assim como toda política pública, a Política de Assistência Social também é norteada por legislações, normas, resoluções que dão base de sustentação, gestão e execução de suas ações e serviços. E os avanços dessa Política também foram viabilizados ao longo dos anos mediante a publicação de diversas legislações,

normativas e orientações que buscaram organizar a implementação do SUAS nos municípios e estados.

Nesse sentido, o Quadro 5 – a seguir – apresenta a sistematização das principais legislações regulamentadoras, normativas e orientações da Política de Assistência Social, vigentes entre 1988 e 2018.

Quadro 5 – Legislação regulamentadora, normas e resoluções da Política de Assistência Social (1988 – 2015)

Ano	Legislação	Principal Alteração/Proposta
1988	Constituição Federal – Artigo 194	A Assistência Social passa a fazer parte da Seguridade Social, estabelecendo-se como política pública, acompanhada da Saúde e da Previdência Social.
1993	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
2004	Política Nacional de Assistência Social	Estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
2005	Resolução nº 130, 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)
2006	Norma Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/RH)	Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Esta disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988.
2009	Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizada por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.
2011	Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011	Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
2012	Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).
2013	Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013.	Institui a Política Nacional de Educação Permanente de Assistência Social (PENEP-SUAS).
2015	Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015.	Regulamenta o cofinanciamento federal do SUAS e a transferência de recursos fundo a fundo.

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Leis, Resoluções e Normativas da Política de Assistência Social.

As regulamentações aprovadas contribuíram para a mudança do paradigma conservador presente na assistência social, baseadas, como mencionado anteriormente, no *favor*, na caridade, na filantropia, conferindo-lhe o tão almejado *status* de política social. Regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 07 de dezembro de 1993, a Assistência Social passou a seguir um novo campo: dos direitos, da universalização e da responsabilidade estatal.

A LOAS cria uma nova organização para a Assistência Social, em que as provisões assistenciais passam a ser prioritariamente pensadas sob atenção do Estado, tangendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso aos serviços, programas e projetos.

No entanto, Silva (2017) alerta para a existência de verticalização de autoridade por meio de orientações que nascem na União e são direcionadas aos municípios. E na execução por parte do ente local, a Assistência Social pode enfrentar três ordens de dificuldades: compreensão limitada das propostas normativas; restrições da gestão municipal e de seus executores relacionados ao conhecimento sobre princípios, diretrizes, objetivo e objeto da política; e a inexistência de assessoria e consultoria que possa contribuir para implantação do SUAS no município.

Em grande parte, tal direcionamento tem sido imposto em consonância com o contexto não favorável de avanço neoliberal no país, observáveis nas alterações legislativas sofridas, em especial nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef. O que foi aprofundado a partir do governo de Michel Temer (entre os anos de 2016 e 2018), quando este passou a se alinhar com maior profundidade à retórica liberal no plano macroeconômico e, por consequência, no âmbito das políticas sociais. Direcionamento este que alcançou níveis nunca antes vistos no governo de Jair Messias Bolsonaro, marcado por ataques ainda mais incisivos aos direitos sociais.

Recuperando a trajetória desde os anos de 1990, Filgueiras e Gonçalves (2007) atribuem ao governo Fernando Henrique Cardoso a adoção de um modelo liberal de cunho periférico, com medidas econômicas que se concentram em liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; dominância do capital financeiro.

Acrescentam ainda, que o modelo liberal, pode ser melhor delineado a partir de características como liberalização das relações internacionais, realização de reformas

no âmbito do Estado e desregulamentação do trabalho” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 22).

Para a Política de Assistência Social, essa forma de intervenção estatal resultou em ações compensatórias e focalizadas na pobreza, com programas de transferência monetária em âmbito nacional, estadual e local, voltados ao atendimento específico da população vista pelo poder público como em situação de “risco”. Nesse sentido, as famílias beneficiárias desses programas passaram a ser incluídas no circuito do consumo (BEHRING, 2008).

Alinhados a essa lógica, desde o governo FHC foram implantados, por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996), o Bolsa Escola (2001), o Bolsa Alimentação (2001) e o Auxílio Gás (2001) (SOARES *et al.*, 2006).

E como forma de se opor à Política de Assistência Social, esse mesmo governo instituiu o Programa Comunidade Solidária, por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, cujo foco de atuação se dedicava ao “combate” à fome e a pobreza. No entanto, esse Programa foi alvo de duras críticas, sobretudo, relacionadas ao seu caráter autoritário, ao resgate do *primeiro-damismo*, à centralização dos investimentos sociais, e à participação controlada da sociedade civil (MESTRINER, 2011). Ou seja, institucionalizou uma atuação voltada à administração/gestão da fome e da pobreza.

A conjuntura sociopolítica da segunda metade dos anos de 1990 – ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso – também não foi propícia para a operacionalização da LOAS, uma vez que, segundo Silva, Araújo e Lima (2017), as diretrizes dessa Lei não encontraram condições de ordem objetiva e subjetiva para a sua implementação. Impactado pela *contrarreforma* do Estado, esse cenário prejudicou a

[...] reestruturação da política de assistência social em meio à reorganização ministerial, extinção e remanejamento de órgãos da administração federal, além da criação de estruturas paralelas como o Programa Comunidade Solidária, que reforçaram a associação entre assistência social e solidarismo voluntário (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2017, p. 122).

Em linhas gerais, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi orientado ao atendimento de “reformas” que se coadunassem com os interesses do mercado, reduzindo as problemáticas advindas do Estado, motivadoras da crise (social e econômica) que o país vivenciava desde o início dos anos 1980. As reformas se concentraram, prioritariamente, nas privatizações e na Previdência Social,

desconsiderando as garantias da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à Seguridade Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

E a forma como ocorreu o direcionamento da “reforma” resultou em “[...] um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 155).

Dessa forma, o governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, “[...] renovou a tradicional coalizão dominante entre as facções da burguesia brasileira dependente e associada aos grupos e classes hegemônicos no cenário internacional, reeditando, assim, no reforço do pacto de dominação conservadora [...]”. Essa postura afetou diretamente a assistência social enquanto política pública, pois “[...] seu governo não mediu esforços para inviabilizar a proposta de proteção social de corte democrático e redistributivo prevista constitucionalmente” (SILVA, 2015, p. 202).

As medidas tomadas tiveram como plano de fundo o neoliberalismo – ou um modelo liberal de cunho periférico nos termos de Filgueiras e Gonçalves (2007) – e o Projeto de Reforma do Aparelho do Estado, o que contribuiu para corroborar com os mecanismos já tradicionais de intermediação da prestação de serviços assistenciais, por meio da concessão estatal do financiamento via subvenções e convênios com entidades de assistência social e Organizações Não Governamentais em geral, além dos contratos de gestão com Organizações Sociais (OS) (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2017).

Na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não houve interrupção do modelo liberal periférico vigente durante o governo FHC. Ao contrário, esse governo deu continuidade às estratégias já conhecidas de ajuste fiscal, alcance de metas inflacionárias com o intuito de conter a inflação e a diminuição da dívida externa. No campo social, resultou em acentuada concentração de riqueza e renda. A política social do governo Lula passou a combinar perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho com políticas focalizadas e flexíveis de “combate” à pobreza (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Alguns estudos defendem, porém, que durante o governo Lula ocorreram avanços substanciais, instituindo características de política pública à Política de Assistência Social. Foi durante esse governo que foi normatizada a Política Nacional

de Assistência Social, em 2004, e da NOB-SUAS/2005, sendo estas materializadas por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Dentre os avanços, Silva (2017, p. 41) registra: “[...] quanto à extensão dos programas de transferência de renda, com a unificação da metodologia e ampliação da cobertura, bem como estruturação de uma rede de serviços socioassistenciais com o processo ainda em curso de implementação do SUAS no Brasil”.

No entanto, Silva (2005, p. 203, grifos do autor) relata que os governos Lula (2003-2010), no que tange à administração pública na área social, foram marcados, por práticas de cunho gerencialistas. Ainda que, “[...] tais práticas, em alguma medida, conviveram com outras ações pautadas no padrão burocrático-patrimonialista, como também colidiram com as atividades que se orientavam por um ‘modelo’ de gestão pública democrática [...]”.

De certo modo há que se considerar que foi durante o governo Lula que se deu a aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social – por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro –; e, em 2005, da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-SUAS), por meio da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho, o que impulsionou nacionalmente a organização dos equipamentos específicos do SUAS e permitiu que a rede de proteção social básica e suas unidades fossem implantadas para promoção e atendimento de “vulnerabilidades e riscos sociais”<sup>9</sup>. Em outros termos,

[a] Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) reafirma o caráter protetivo da assistência social, conforme previsão constitucional, e preconiza o fortalecimento de vínculos como um dos objetivos na prestação de serviços, considerando processos que vulnerabilizam indivíduos e famílias, e que podem ensejar violações de direitos, caracterizadas na PNAS como situações de risco pessoal e social (SILVEIRA, 2017, p. 496).

Esses instrumentos normativos foram responsáveis ainda pela organização dos serviços de proteção social especial – que visam atender os sujeitos em situação

---

<sup>9</sup> Silva (2018, p. 245-246), apropriando das formulações de Arregui e Belfiore-Wanderley (2009), afirma que esses termos estão vinculados às concepções apropriadas pelos organismos internacionais, como as formuladas pelo Banco Mundial (BM) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que apresentam esses termos como sinônimo de pobreza. Vinculados a essas concepções, os termos “vulnerabilidades e riscos sociais” são colocados num patamar acrítico que, além de desconsiderar seus condicionantes estruturais e as próprias relações existentes no processo de produção e distribuição da riqueza socialmente produzida; pode nos fazer cair na armadilha de um discurso tecnocrata, que desconsidera os condicionantes estruturais da “questão social”, bem como associa a pobreza à condição de “risco”.



de violação de direitos –, como também pelo reordenamento das unidades voltadas ao acolhimento e abrigamento de pessoas com direitos violados.

De igual modo, a PNAS evidenciou e tornou clara as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito social e responsabilidade do Estado, estando incorporada às políticas setoriais. Além de considerar as desigualdades sociais por território, visando seu enfrentamento, a garantia dos “mínimos sociais”, o provimento de condições para atender demandas sociais e a universalização dos direitos (BRASIL, 2005).

Em linhas gerais, a PNAS está apoiada em um modelo de gestão compartilhado, pautado no pacto federativo, cujas atribuições e competências se desenvolvem nos três níveis de governo para a provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais Básicas (NOBs), editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências de Assistência Social e dos Conselhos (BRASIL, 2005).

Tendo em vista a unificação e integração do SUAS, reafirmando as seguranças afiançadas em todo o território nacional “[...] coube à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – (NOB-SUAS/2005) a regulação e organização do sistema público estatal [...]” “[...] este instrumento normativo se ocupou em posicionar a responsabilidade estatal, com a definição dos tipos de gestão e dos níveis de habilitação [...]”, na “[...] lógica de correspondência entre requisitos e incentivos, o que dinamiza as instâncias políticas do SUAS (SILVEIRA, 2017, p. 496). Entretanto,

[nessa] Norma não são ‘solucionados’ os problemas típicos do pacto federativo no Suas. Ainda que existam responsabilidades bem demarcadas na Loas, como o cofinanciamento dos estados para benefícios eventuais, os entes federados se posicionam politicamente numa evidente verticalização: municípios com responsabilidades de ofertas de serviços; estados com função principal de monitorar e, para muitos, fiscalizar municípios; união com a coordenação nacional e repasse de recursos. Essa fase, portanto, foi estruturante e possibilitou que a assistência social se apresentasse como política pública na agenda dos governos e da própria sociedade civil, pela ampla difusão do sistema estatal e suas regras republicanas (SILVEIRA, 2017, p. 496, grifos da autora).

Como norma complementar à NOB-SUAS/2005, foi adotada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/RH), publicada em 2006, que dispõe sobre a gestão do trabalho no SUAS, estabelecendo diretrizes para a Política Nacional de Capacitação e as responsabilidades dos entes nesses campos. Determina os efetivos responsáveis

pela organização e oferta de todos os serviços, projetos, programas e benefícios da Assistência Social que deverão compor as equipes de referência da proteção básica e da proteção especial (BRASIL, 2015).

O fundamento da estrutura da Proteção Social – dividida em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de alta e média complexidade – inserida na Política Nacional de Assistência Social é outro ponto a se destacar. A PSB apresenta caráter preventivo e processador da “inclusão social”, tendo como objetivo

[prevenir] situação de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e a fragilização de vínculos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, entre outras) (BRASIL, 2005).

Prevê ainda o desenvolvimento de serviços de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, de acordo com a “vulnerabilidade” que apresenta. Devem incluir pessoas com necessidades especiais e ser organizada em rede, para que as pessoas possam participar das diferentes ações ofertadas. Os benefícios, tanto o benefício de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, de acordo com a natureza de sua realização.

A proposta de proteção social busca prevenir e reduzir os impactos das mudanças sociais e naturais do ciclo de vida sendo dividida em duas partes: a proteção social básica e proteção social especial, sendo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) integrante dessa primeira proteção.

Os serviços de PSB são executados de forma direta, nos CRAS, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS, enquanto unidade pública estatal de base territorial localizado em áreas de “vulnerabilidade social”. Sua atuação se direciona à famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário (BRASIL, 2005).

São exemplos de serviços de proteção social básica: Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), oferta obrigatória e exclusiva do CRAS; Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), destinadas a pessoas com faixa etária entre 06 e 14 anos, 15 e 17 anos e idosos; Programas de inclusão produtiva e projetos de “enfrentamento” da pobreza; Centros de convivência para

idosos, crianças e adolescentes, visando a sua proteção e socialização e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

O CRAS tem como função principal ofertar o PAIF que é o principal serviço da proteção social básica. Todos os serviços da proteção básica desenvolvidos no território de abrangência do CRAS, em especial os *Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*, bem como o *Serviço de Proteção Social Básica, no Domicílio, para Pessoas com Deficiência e Idosas*, devem ser a ele referenciados e manter articulação com o PAIF, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial, um dos eixos estruturantes do SUAS (BRASIL, 2008, p. 5).

O CRAS potencializa a rede de proteção básica do município, através de ações e atividades, como oficinas, cursos, palestras, capacitações, entre outros. A rede é composta por ações, serviços, programas e projetos. A proteção social básica objetiva na prevenção de situações de “risco” por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições de vínculos familiares e comunitário, destinado à população que se encontra em situação de fragilidade decorrente das questões sociais, pobreza, exclusão social, discriminação etária, étnicas, de gênero, por deficiência, por fragilização de vínculos afetivos, dentre outros. Além dos serviços de proteção social básica, os CRAS têm como finalidade,

[mapear], organizar e coordenar a rede de serviços; prestar informação e orientação para a população em sua área de atuação; e manter um serviço de ‘vigilância’ da exclusão social, produzindo, sistematizando e divulgando indicadores sociais (BRASIL, 2005, grifos originais).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Básica também deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial (BRASIL, 2005).

A Proteção Social Especial (PSE), por sua vez, destina-se a família e indivíduos em situação de “risco” pessoal ou social, nos casos de ameaça e/ou violação de direitos. Dessa forma, para integração das ações se faz necessário que a população usuária esteja enfrentando alguma situação de violação de direito por ocorrência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento

ou fragilização ou afastamento de convívio familiar devido à aplicação de algumas medidas, de acordo com artigo 6º-A, inciso II, da Lei 8.742/93 (LOAS). Atua com natureza protetiva.

As ações demandam um acompanhamento familiar e individual e maior flexibilidade nas soluções que comportam encaminhamentos efetivos e monitorados. Centrada nas situações de “risco” já instaladas, a Proteção Social Especial oferta atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de “risco pessoal e social”. São destinados, às crianças, adolescentes, adultos, pessoas com deficiência, idosos e migrantes, que foram atingidos por processos de maus tratos físicos e/ou psíquicos; abuso sexual; abandono; uso de substâncias psicoativas; cumprimento de medidas socioeducativas; em situação de rua; trabalho infantil; entre outros (BRASIL, 2005).

As atividades são diferenciadas de acordo com o nível de complexidade: a Proteção Social Especial de Média Complexidade é destinada as situações em que os vínculos familiares e comunitários, apesar da violação de direitos, continuam preservados e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, nos casos em que esses vínculos já estejam rompidos. O principal equipamento onde são materializados os serviços continuados de Proteção Especial é no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

São considerados serviços de Média Complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Demandam atenção especializada e mais individualizada com acompanhamento sistemático, tais como: Serviço de Orientação e Apoio Sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto – Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA). Os serviços são realizados no CREAS, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção social básica por se tratar de um atendimento voltado às situações de violação de direitos (BRASIL, 2005).

Já os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, são voltados à garantia da proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e comunitário. Alguns exemplos de serviços de alta complexidade são: atendimento integral institucional; casa lar;

república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade; trabalho protegido, entre outros (BRASIL, 2005).

O que se registra por meio desses níveis de proteção social, é a proposta de uma rede de serviços socioassistenciais que se coloca enquanto espaço de efetivação dos direitos de cidadania, já que considera o cidadão, a família como sujeito protagonista da rede de serviços, e ainda abre espaços e oportunidades no campo social para o exercício de cidadania ativa. Nessa perspectiva os serviços de Proteção Social Básica e Especial devem ser organizados de forma que garanta aos seus usuários o pleno acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e da sua defesa.

No entanto, não é possível desconsiderar a afirmação de Coutinho (1999, p. 42) de que a “[...] cidadania é capacidade conquistada por alguns indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados”. O que em uma democracia efetiva ou cidadania plena seria alcançada por todos, e é também a capacidade de “[...] atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”.

Ainda no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, o ano de 2006 registrou a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS/2006), por meio da Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro, propondo

[...] um avanço regulatório fundamental para o processo de defesa da desprecarização do setor público. Um dos aspectos mais relevantes da Norma foi a definição de equipes de referência, aprimorada pelas Resoluções do CNAS, que delimitaram as atribuições das categorias profissionais de nível superior e dos trabalhadores com formação de nível médio e fundamental no âmbito do SUAS (SILVEIRA, 2017, p.497).

Outra Resolução que merece destaque é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que definiu parâmetros para a prestação dos serviços tanto por organismos públicos quanto pelas entidades socioassistenciais. No SUAS a organização e oferta dos serviços socioassistenciais estão regulamentados por essa tipificação, documento que trata do compromisso com a qualidade dos serviços a serem ofertados pelos gestores. A medida estabeleceu parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços,

programas, projetos e benefícios socioassistenciais, visando à oferta e a qualificação dos serviços prestados (BRASIL, 2009).

A PNAS deu continuidade ao processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social, aprovado por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social de Assistência Social (CNAS) nº 130, de 15 de julho de 2005 e alterado posteriormente, em 2011, por meio da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, legislação esta que será aprofundada na subseção 3.1.1.

Antes, porém, merece fazer referência à Resolução nº 33, a nova NOB-SUAS/2012, editada pelo CNAS em 12 de dezembro de 2012, cujo teor apresenta algumas inovações sobre a Política Nacional de Assistência Social, principalmente, no que tange às competências atribuídas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na gestão dos recursos destinados a ações, programas, projetos e benefícios e como serão financiados.

Outra normativa que merece destaque é a Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que trata da normatização do Sistema Único de Assistência Social, tema que será detalhado no subitem a seguir.

### **3.1.1 O Sistema Único de Assistência Social e a Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011**

Ao conceituar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Couto; Yasbek; Raichelis (2017, p. 67) afirmam que esse Sistema

[...] está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Segundo Lopes e Rizzotti (2013, p. 78), esse formato busca implantar um Sistema que seja público, nacional, integrado, com regras uniformizadas no âmbito da política, com respostas que atendam às demandas heterogêneas da sociedade brasileira. No entanto, mesmo seguindo essa lógica de organização, o SUAS não está isento dos “[...] entraves próprios da máquina administrativa e dos ranços históricos da estrutura pública brasileira, ainda trazia um agravo referente à trajetória desta

política, que sempre se fez mais fora do que no interior do Estado, a conhecida desresponsabilização [...]”.

O SUAS foi formulado somente quando da realização, em 2003, da IV Conferência Nacional de Assistência Social, posteriormente, instituído por uma Norma Operacional Básica do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2005, a NOB-SUAS/2005. Em termos legais, o SUAS se manifesta em um mecanismo que organiza e exprime a materialização da PNAS e da LOAS. E é por meio desse Sistema

[...] que se irá saber: como os serviços, os benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (PEREIRA, 2007, p. 69).

Porém, somente em 2011, o SUAS foi formalizado por meio da Lei nº 12.435, que dispôs sobre a organização da assistência social (BRASIL, 2016b). A referida Lei expõe que:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos:

- I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
- III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei (BRASIL, 2012b).

Sposati (2015) defende que a Lei nº 12.435 de 2011 formalizou a existência do SUAS, mesmo que os entes federativos já estivessem implementando o Sistema, baseados na deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, e na Resolução de 2005 do CNAS, que aprovou a NOB-SUAS/2005.

De um modo geral, esses “[...] dispositivos [inscreveram] a política pública de assistência social e sua institucionalidade no interior do sistema federativo brasileiro, com a responsabilidade de Estado em garantir determinadas seguranças sociais no âmbito da proteção social pública (SPOSATI, 2015, p. 51). E se

[os] avanços no campo normativo-jurídico acompanharam os direcionamentos técnico-políticos, sendo inclusive uma estratégia para garantir maior segurança na transição de governos e estabilidade nos processos de transferência de recursos, sob a fiscalização dos órgãos de controle. A Lei n. 12.435/11 constitui-se [...] no grande marco legislativo por inscrever o SUAS na LOAS, assim como as funções e equipamentos de referência essenciais da política (SILVEIRA, 2017, p.497).

O teor contido na proposta do SUAS, em tese, pressupõe um projeto de implantação de uma rede de proteção estatal, continuada, que poderia contrariar a programática neoliberal. Em seu conjunto, as normativas produzidas e os processos construídos nas instâncias de negociação e deliberação apresentaram como proposta uma perspectiva alinhada aos propósitos de um Sistema estatal, cujas características centrais propõem: definição e detalhamento de responsabilidades cooperadas entre entes; implantação de equipamentos estatais públicos; repasse de recursos continuados, com transações fundo a fundo, e fortalecimento dos espaços de controle democrático; mecanismos de publicidade e transparência no uso dos recursos e nos instrumentos de planejamento técnico; fomento à criação de fóruns populares (trabalhadores e usuários); mecanismos que induzem a concursos públicos e desprecarização das condições de trabalho; ativação das instâncias para unidade federativa, considerando, na atual fase do SUAS, a diversidade e realidades locais; dispositivos e ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação de desenvolvimento institucional; produção legislativa para a qualificação do Suas (SILVEIRA, 2017, p. 495).

Em termos conceituais, o SUAS possui o papel de organizar os serviços de Assistência Social em todo território nacional e busca desenvolver um modelo de gestão participativa entre união, estados e municípios, objetivando a execução e o financiamento da PNAS (BRASIL, 2005). Nesse sentido, “[...] configura-se nacionalmente, enquanto um processo aberto, coletivo, contraditório e tenso, concretizando-se em diferentes ritmos, estratégias, concepções, a partir de múltiplos determinantes que influenciam seu desenho e configuração” (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2017, p. 121).



Em razão da abrangência nacional desse Sistema, sua implementação integra um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle público das ações na área (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2017).

Apesar das limitações, em termos da indução de responsabilidades cooperadas e do sentido restrito das ações e dos parâmetros das normatizações do MDS, a implantação do SUAS foi

[...] marcada por uma expansão e territorialização de serviços estatais, relativamente patronizados por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que também passa a orientar o reordenamento, a oferta e a vinculação de serviços prestados pelas organizações da sociedade civil (SILVEIRA, 2017, p. 497).

Uma importante característica do SUAS é

[...] a definição de um novo modelo de financiamento baseado no repasse regular e automático fundo a fundo, por meio de um sistema de pisos por proteção, para a garantia de serviços continuados; a adoção de critérios técnicos e de recursos tecnológicos para a partilha de recursos e definição do volume de serviços com base na análise diagnóstica dos territórios; ferramentas e sistemas de planejamento e prestação de contas, entre outros (SILVEIRA, 2017, p. 497).

Nas palavras de Sposati (2006), o SUAS não é uma proposta de organização dos serviços assistenciais gestada unicamente durante os anos 2000 por técnicos do governo federal, mas representa o resultado de todo um movimento de debates, propostas, embates, reflexões desenvolvidos especialmente a partir de 1990 e que envolveu a reflexão de trabalhadores da extinta LBA, as reivindicações dos trabalhadores e entidades representativas de assistência social desde a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, contando ainda com a experiência acumulada do Sistema Único de Saúde.

E Pereira (2007, p. 78) adverte para o fato de o SUAS ter se construído nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), do ponto de vista de sua organização, sendo este não dissociado do campo conceitual, tem-se a hierarquização do Sistema em níveis de complexidade (básica, média e alta complexidade) seguindo o modelo do Sistema Único de Saúde, também traz dificuldades, pois no campo da intervenção social a definição do que é mais ou menos complexo não se dá a *priori*, mas depende da análise e atendimento de cada situação. Na análise da autora, o SUAS necessita

ter identidade própria, ancorada nas particularidades da Assistência Social como política pública, garantidora de direitos.

Em termos de gestão, o SUAS está submetido a uma proposta de gestão compartilhada, com participação de representantes do poder público e da sociedade civil. Para que esse modelo de gestão fosse efetivado, foram criadas a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Nesses espaços, as ações e a aplicação dos recursos do SUAS passaram a ser constantemente objeto de negociação. Sob essas condições, as decisões têm sido submetidas ao acompanhamento e aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e também pelos Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social, enquanto integrantes do controle social (BRASIL, 2016b).

Mas como declara Pereira (2007, p. 66), a Política de Assistência Social alçada ao *status* de política pública, “[...] não pode e não deve ser encarada como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de mecanismos diversos, interligados entre si [...]”. Sendo assim, requer “[...] aparato legal e institucional, recursos materiais e financeiros, além de pessoal qualificado a serviço de interesse público”.

E tais condições se colocam cada vez mais distante. O que também coloca em um patamar cada vez mais longínquo o desafio para a gestão do SUAS apresentado por Berenice Rojas Couto (2009, p. 207), no artigo *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social*, que “[...] é potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no espaço de controle social utilizando mecanismos de democratização da política”.

### 3.2 A NOB-SUAS/2012 E A GESTÃO FEDERATIVA DO SUAS

No sentido de fortalecer o SUAS e ratificar o papel colaborativo e cooperativo entre os entes, foi aprovada, por meio da Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2012), responsável por propor alterações no modo como se configura a gestão federativa do SUAS. De acordo com o seu teor, essa Norma tem como finalidade desconstruir a lógica de adesão dos municípios ao SUAS, passando a prever o

estabelecimento de pactos de aprimoramento, em uma defesa da cultura do planejamento (BRASIL, 2016b).

No sentido de contribuir para o alcance das metas nacionalmente pactuadas, a NOB/SUAS/2012 ratifica a necessidade de fortalecimento dos entes no processo de colaboração e cooperação, continua apostando no reforço da pactuação federativa como estratégia para aprimoramento do SUAS.

Também ratifica os objetivos, diretrizes e os princípios éticos e organizativos da Assistência Social (Capítulo I); estabelece o formato da gestão e as responsabilidades dos entes federados (Capítulo II); e institui o Plano de Assistência Social (Capítulo III), o Pacto de Aprimoramento (Capítulo IV) e o Processo de Acompanhamento do Sistema (Capítulo V). Define ainda, a gestão financeira e orçamentária (Capítulo VI), os instrumentos da vigilância socioassistencial, a gestão do trabalho (Capítulo VII), o controle social (Capítulo VIII), as instâncias de pactuação e negociação (Capítulo IX) e as regras de transição a serem observadas pelos entes federados (Capítulo X) (BRASIL, 2012b).

Em seu artigo 24, inciso II, a NOB-SUAS/2012 institui níveis de gestão que têm como premissa o pacto de aprimoramento do SUAS firmado entre os entes, diferente do que era proposto pela NOB/SUAS-2005. Os entes integrantes do SUAS, passam a ser agrupados a partir da apuração anual do Índice de Desenvolvimento do SUAS (IDSUAS). Sendo assim, “[...] os níveis de gestão traduzem o estágio de organização do SUAS em cada ente federativo” (BRASIL, 2012b, p. 17).

Em agosto de 2012, o governo federal publicou a Portaria nº 7.788/2012, que tratou de regulamentar o FNAS e instituir o financiamento da PNAS por meio de blocos de financiamento, passou-se a operar a partir de três grandes blocos: Piso de Proteção Social Básica, Piso de Proteção Social Especial e Piso Básico de Gestão. A resolução nº 33/2012 revogou as disposições da resolução nº 130/2005, responsável por instituir a NOB/SUAS-2005, instrumento que dispôs acerca da operacionalidade da execução da Política Nacional de Assistência Social, bem como da instalação e implantação do Sistema Único da Assistência Social. A materialização da NOB-SUAS 2012, visa fortalecer o pacto federativo e a descentralização ao conferir maior autonomia aos municípios e estados na administração dos recursos utilizados.

No Quadro 6, sistematizamos a distinção entre as previsões da NOB/SUAS 2005 e NOB/SUAS 2012.

Quadro 6 – O financiamento da Assistência Social na NOB-SUAS/2005 e NOB-SUAS/2012

Eixos	NOB-SUAS/2005	NOB-SUAS/2012
<b>Transferências de recursos</b>	Adotou os pisos de proteção social, definidos de acordo com o nível de complexidade dos programas, projetos e serviços presados, como forma de operar a transferência dos recursos para cofinanciamento federal.	A estrutura dos pisos foi mantida, mas o cofinanciamento se dará por bloco de financiamento, correspondendo às ações, devidamente tipificados e agrupados, e a gestão, na forma definida em ato do Ministro do MDS.
<b>Piso de Proteção Social Básica</b>	Para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, definiu o Piso Básico de Transição e Variável.	O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de Proteção Básica se dará por meio do Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica. Foram mantidos os pisos básicos fixo e variável. Não fez previsão expressa aos de transição (art. 63 e 65).
<b>Piso de Proteção Social Especial</b>	Para o cofinanciamento da proteção social especial definiu os pisos de transição de média complexidade e piso de alta complexidade I e II.	O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de proteção social especial se dará por meio do bloco de financiamento da proteção social especial. Foram mantidos os pisos de média complexidade e alta complexidade, porém incluiu o piso variável de média complexidade e dividiu o piso alta complexidade em fixo e variável (art. 66 e 71).
<b>Incentivos financeiros</b>	Não fazia menção a incentivos financeiros à gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família. Entretanto em 2011 o Decreto nº7.636/2011-MDS, regulamentou o IGD-SUAS para estados e municípios, e lei nº 10.836/2004, instituiu o IGD-PBF.	Na esfera municipal, o apoio à gestão descentralizada do SUAS e do PBF, se dará por meio do bloco de financiamento da gestão do SUAS, do PBF e do Cadastro único. Terão como componentes o índice de gestão descentralizada municipal do SUAS-IGD-SUAS e o índice de Gestão descentralizada do PBF-IGD-PBF (art. 72 e seguintes).

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de consulta as NOB-SUAS/2012 NOB-SUAS/2012

Com a aprovação da NOB-SUAS/2012 tem início uma nova etapa de desenvolvimento do SUAS, que agrega o conjunto de instrumentos normativos que detalham a LOAS, reformulada com a Lei nº 12.435 de 2011 e resgata o planejamento como instrumento fundamental de gestão para a qualificação do Sistema Único de Assistência Social. Assim, seu desenvolvimento passa a ser impulsionado pela lógica do aprimoramento, considerando responsabilidades metas e prioridades nacionais a ser detalhadas nos Pactos de Aprimoramento do SUAS dos municípios, estados e

Distrito Federal, contendo, ainda, a pactuação das responsabilidades da União (SILVEIRA, 2017, p. 499).

A partir da nova Norma, o SUAS não tem mais divisões por tipo de gestão para os municípios, pois, a NOB estabeleceu quatro tipos de gestão. Conforme estabelecido no artigo 8º, o SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas. Desse modo, comporta quatro tipos de gestão: I – da União; II – dos Estados; III – do Distrito Federal e IV – dos Municípios (BRASIL, 2012b). De acordo com Silveira (2017, p. 499), a NOB-SUAS/2012 regula o funcionamento e as operações de gestão no SUAS, apresentando

[...] inovações importantes em termos da governança democrática, com destaque para:

- a) fortalecimento dos instrumentos de gestão técnica e financeira, considerando o ciclo de formulação das políticas públicas;
- b) intensificação da pactuação entre os entes federados, com intensificação do sistema cooperado e compartilhado de responsabilidades/competências;
- c) definição de prioridades nacionais e metas para a ampliação progressiva da rede de serviços, da sua qualificação;
- d) incremento de ferramentas e previsões que aperfeiçoam a atuação territorial, como previsão de diagnóstico e indicadores como base para a definição dos níveis de gestão;
- e) adoção de incentivos financeiros para o aprimoramento de capacidades de gestão;
- f) fortalecimento da participação e do controle social, assim como das instâncias do SUAS.

Colin e Jaccoud (2013), ao analisarem essa normativa do SUAS, concluem que esta trouxe avanços significativos para as esferas governamentais e para a organização das Proteções Básica e Especial, ampliando a organização para o delineamento e os arranjos institucionais responsáveis pela prestação de serviços. Segundo as autoras, ocorre um impacto positivo nos equipamentos públicos, equipes, serviços e no próprio atendimento disponibilizado à população.

E esses avanços se tornam possíveis devido, entre outros fatores, à pactuação e coordenação federativa, à nova sistemática de financiamento com regularidade dos repasses federais e aos mecanismos automáticos de transferências de recursos fundo a fundo ancorado em pisos, critérios e indicadores de partilha [...]” (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 47).

Além da reafirmação das funções da Política (proteção social, vigilância socioassistencial, e defesa de direitos), são detalhados objetivos voltados para: a consolidação da gestão compartilhada, com definição de responsabilidades e níveis

de gestão; o respeito à diversidade; o reconhecimento de especificidades, inequidades e desigualdades; a garantia de ofertas; a integração da rede com o vínculo SUAS; a implementação da gestão do trabalho de educação permanente; a gestão integrada dos serviços e benefícios; e a garantia da vigilância e defesa de direitos, tendo em vista sua insuficiente implementação em comparação com a função de proteção social (SILVEIRA, 2017).

A lógica e a institucionalidade do SUAS se mantêm pela organização dos entes por tipos e níveis de gestão (a ser regulados), com substituição da habilitação para adesão. O posicionamento dos entes, considerando responsabilidades e estágios de desenvolvimento, com apurações nacionais e prioridades a serem alcançadas (identificação de demandas territoriais e volume de provisões), tem como finalidade possibilitar um planejamento com avanços progressivos no ciclo orçamentário, tendo em vista a previsão da formulação do Pacto de Aprimoramento do SUAS em consonância com o Plano Plurianual (SILVEIRA, 2017).

Segundo Silveira (2017), as responsabilidades comuns definidas por essa Norma reafirmam a necessidade de organização do SUAS em cada âmbito, a partir de prioridades e metas, com garantia de previsões anteriores, como o comando único, Conselho, Plano e Fundo. Aspectos como infraestrutura para Conselhos, estímulo à participação do usuário, publicidade de recursos e implantação de Ouvidorias tinha como finalidade potencializar a governança democrática.

Assim como a implementação da vigilância, realização de capacitações e implantação da gestão do trabalho e a previsão de instrumentos de processos de monitoramento e avaliação, sinalizam certa preocupação com a qualificação das capacidades de gestão. O caráter deliberativo dos conselhos é reafirmado nessa normativa, com ênfase nas condições de funcionamento e nas suas responsabilidades no processo de planejamento, normatização e fiscalização (SILVEIRA, 2017).

Nesse sentido, em linhas gerais, o texto aprovado no teor dessa Norma procura englobar e destacar elementos essenciais para o desenvolvimento positivo da política, como a gestão e avaliação por resultado, planejamento, acompanhamento e avaliação, planejamento orçamentário financeiro, fundos de financiamento, blocos de financiamento, penalidades para os entes, fortalecimento do controle social (BRASIL, 2016b).

No tocante à adoção de gestão e avaliação por resultado no SUAS, os indicadores servem de base para alcançar essa finalidade. Fica estabelecida a

responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “[...] definir, em seu nível de competência, os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação” (BRASIL, 2012b, p. 21).

No modelo de planejamento, acompanhamento e avaliação proposto pela NOB, diferentes instrumentos contribuem para determinar uma ordenação que garanta a articulação necessária para implementação da política, por meio de instrumentos como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano de Assistência Social e Pacto de Aprimoramento do SUAS.

Na NOB-SUAS/2012 é demonstrada a preocupação com a gestão financeira e orçamentária do SUAS e na instituição de instrumentos que garantam os recursos da política: orçamento e fundos próprios. Além de unificar o planejamento das ações finalísticas com o planejamento técnico financeiro.

Outro ponto relevante reiterado pela NOB-SUAS/2012 diz respeito à atuação dos Conselhos de Assistência Social, estabelecendo-o como instância de controle e participação da política, explicitando suas competências. São instâncias de deliberação que compõem o SUAS, o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

De acordo com essa Norma “[a] participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, 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” (BRASIL, 2012b, p. 47).

Colin e Pereira (2013) afirmam que a NOB-SUAS de 2012 se constitui num marco legal que traz mudanças importantes no formato da gestão federativa do SUAS. De acordo com essas autoras,

[...] [após] um período inicial de implantação do Sistema, a NOB-SUAS/2012 anuncia e subsidia novos caminhos para a assistência social no Brasil. As estratégias previstas nesta normativa que tornam monitoramento, avaliação e planejamento elementos indissociáveis; as mudanças que atrelam financiamento a resultados e que conferem maior flexibilidade e agilidade na utilização dos recursos públicos [...] pretendem contribuir para a mudança de cenário em relação aos desafios atuais postos ao Sistema [...] (COLIN; PEREIRA, 2013, p. 130-131).

Os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) estão sujeitos a serem penalizados caso não alcancem as metas de pactuação nacional e os indicadores estabelecidos ou descumpram as normativas e metas previstas na legislação do

SUAS, por meio da aplicação de medidas administrativas. Nessas situações, a NOB-SUAS/2012, no artigo 48, destaca que o cofinanciamento federal poderá sofrer bloqueio temporário, que permitirá o pagamento retroativo após regularização dos motivos que deram causa ou suspensão (BRASIL, 2012b, p. 39).

Segundo Colin e Pereira (2013), os avanços legislativos apresentados no âmbito da Assistência Social, não impedem que a política enfrente diferentes desafios para sua efetiva implementação, pois, de um lado, apresenta-se o pacto federativo e a descentralização político administrativa como elementos impulsionadores da gestão e das ofertas correspondentes às demandas e realidades locais.

Por outro, a necessidade de fortalecer a gestão tanto na esfera municipal quanto na estadual, com limitações que envolvem alocação de recursos públicos, quadros efetivos de servidores públicos e as dificuldades na operacionalização da execução orçamentária (COLIN; PEREIRA, 2013).

Além dos elementos já citados, somam-se como dificultadores para a efetividade da política: “[...] a rotatividade dos profissionais no âmbito da gestão pública, a alternância de governos, o domínio dos instrumentos legais e a implementação em curso da política de educação permanente nos municípios e estados” (COLIN; PEREIRA, 2013, p. 130).

Não se pode deixar de mencionar que o Pacto de Aprimoramento da Gestão para Estados e Municípios e a NOB-SUAS/2012 foram aprovados objetivando enfrentar esses e outros pontos complexos relacionados à gestão e execução de ações, serviços e programas, que dificultam a efetiva implementação da política de assistência social. Por esse motivo, concentram esforços no “[...] aprimoramento da gestão, na qualificação das ofertas, fortalecimento do controle social, bem como na participação da sociedade” (COLIN; PEREIRA, 2013, p. 130).

### **3.2.1 Pacto de Aprimoramento do SUAS**

O Pacto de Aprimoramento é o instrumento do Sistema Único de Assistência Social, estabelecido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que define as prioridades e metas da gestão da Política de Assistência Social, para promover melhorias no âmbito dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e alcançar patamares maiores de desenvolvimento.



Do ponto de vista normativo, a Norma Operacional Básica do SUAS de 2012 preconiza que esse Pacto deve ser elaborado a cada quatro anos, afinando-se com a vigência dos Planos Plurianuais e dos Planos de Assistência Social, construídos atentando para as metas a serem cumpridas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Nesse sentido, os entes federados ficam responsáveis pelo acompanhamento dessas metas e o planejamento para viabilizar a sua materialização.

Ainda de acordo com a NOB-SUAS/2012, a revisão das metas do Pacto deve ocorrer anualmente, bem como a sua avaliação, a fim de acompanhar a evolução do cenário de realização dessas metas, identificar os limites encontrados para fazê-lo e projetar caminhos possíveis para alcançar sua efetivação.

Para a esfera municipal, a primeira pactuação nacional de prioridades e metas ocorreu em 2013, com vigência para o quadriênio de 2014-2017. Tal pactuação foi realizada no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e referendada em julho de 2013 por meio da Resolução nº 18 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O ponto de partida para o planejamento e definição das metas do Pacto de Aprimoramento foi a avaliação dos avanços já alcançados pela Política de Assistência Social até o ano de 2017. Nessa perspectiva, as referidas metas apontaram para as melhorias a serem alcançadas: ou seja, projetaram o SUAS que se desejava para os próximos anos. Assim, foram estabelecidas metas para as esferas da Proteção Social Básica e Especial da Assistência Social, bem como para a gestão e o controle social dessa Política, totalizando 21 prioridades.

Nacionalmente, o monitoramento anual das referidas metas se realiza por meio do cálculo de indicadores previamente definidos e instituídos pelo órgão federal responsável pela Política de Assistência Social, à época, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo esses indicadores apurados a partir dos distintos sistemas de informação, a exemplo do Censo SUAS, Registro Mensal de Atendimento (RMA), Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), Censo SUAS, entre outros. Em termos gerais, o SUAS se apropria das seguintes fontes de dados e indicadores (Quadro 7):

**Quadro 7 – Principais fontes de dados e indicadores utilizadas no âmbito do SUAS**

Fonte de Dados/Indicador	Descrição
Dados e Indicadores Sociais e de Programas	Tem como finalidade conhecer o panorama social, perfil econômico e estrutura demográfica de municípios e estados brasileiros, além de reunir informações sobre as ações e públicos atendidos pelos Programas.
Matriz de Informação Social do Sistema de Monitoramento Gerencial dos Programas/Ações/Serviços	Utilizada na visualização de informações físico-financeiras e indicadores sociais em tabelas, gráficos e mapas.
Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS)	<p>Sistema que reúne e organiza informações de diferentes fontes, oportunidades de inclusão produtiva, disponibilidade e localização de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios de todo país.</p> <p>Tem como objetivo cooperar na identificação das áreas que mais carecem de intervenção social e contribuir para que gestores e técnicos da assistência social possam orientar a população usuária quanto ao atendimento de suas carências e necessidades.</p>
Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade (IDV)	<p>Aplicativo desenvolvido para construção de mapas de pobreza, com dados indicativos por estados, municípios e setores censitários.</p> <p>Além de apresenta dados e indicadores de pobreza, “vulnerabilidade” e grupos populacionais específicos, apresenta indicadores dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 e do <b>Cadastro Único (CadÚnico)</b>, de modo a permitir o dimensionamento e localização de áreas em situação de pobreza e/ou “vulnerabilidade”.</p>
Tabulador de Microdados Sociais (Tab Social)	Reúne um conjunto de aplicativos que permite produzir tabulações simples e cruzadas das principais bases de dados e pesquisas relacionados ao SUAS, como o Censo SUAS e o Cadastro Único (CadÚnico), as pesquisas de avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e outros levantamentos.

continua ➔

Fonte de Dados/Indicador	Descrição
Relatórios de Informações Sociais (RI)	Apresenta na forma de relatórios os dados e indicadores sociais, e aqueles específicos sobre os programas, ações e serviços relativos às políticas de desenvolvimento social, implementados nos municípios, estados e Distrito Federal.
Matriz de Informação Social (MI Social)	Sistema de monitoramento com indicadores de programas, ações e serviços.
Pesquisas e Estudos de Avaliação	Permite buscar, consultar e recuperar fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas de avaliação e outros estudos realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
Publicações, Estudos e Acervo Digital	Reúne publicações acerca das políticas e programas, com estudos técnicos, livros com artigos de especialistas, relatórios e sumários de pesquisas de avaliação, revistas técnico-científicas e dentre outros assuntos.

Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de informações contidas em <https://www.gesuas.com.br/blog/indicadores-diagnostico-acompanhamento-suas/>

A tentativa que se faz com essa Norma é o fortalecimento dos pilares do pacto federativo, da gestão compartilhada, da qualificação do atendimento à população e da participação social, de modo que o Sistema Único de Assistência Social consiga alcançar um novo patamar de estruturação, institucionalidade e aprimoramento. Para tanto, ainda que “aos sabores” do direcionamento econômico e político hegemônico na sociedade brasileira, são introduzidas estratégias visando o aprimoramento da gestão e da prestação de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais.

Nesse sentido, novos instrumentos como os compromissos pactuados para o alcance de prioridades e metas, a instituição de blocos de financiamento e a implantação e operacionalização da Vigilância Socioassistencial serão apresentados como estratégias de aperfeiçoando da “ação protetiva” da Assistência Social.

### 3.2.2 Pacto Federativo e o Financiamento do SUAS

A Política de Assistência Social está inserida no contexto do federalismo brasileiro, a partir de uma sistemática que estabelece corresponsabilidades no

financiamento por parte dos estados e municípios, mas com diretrizes e normativas estabelecidas no âmbito da União.

Considerando a estrutura do federalismo brasileiro e a organização de suas ações de modo descentralizado, a Política de Assistência Social vai demandar de cada ente da federação – além do comando único de suas ações – que as ações socioassistenciais sejam desenvolvidas de modo participativo, visando permitir que a sociedade civil tenha a possibilidade de presenciar e opinar nos processos de elaboração e também de fiscalização, conforme estabelecido na LOAS.

Conforme constante da literatura e dos documentos normativos, a descentralização não está restrita à divisão de poderes e de funções, mas também perpassa gestões e ações de políticas, programas e projetos, inclusive nas formas de financiamento dessas políticas. Dentre as questões que se colocam para concretizar os parâmetros do federalismo aplicado na gestão do SUAS, está a relação entre porte populacional do município e a responsabilidade dos entes federativos na provisão de proteção social básica e especial para os cidadãos.

De acordo com os parâmetros de gestão da Assistência Social inaugurados a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), a classificação dos entes federativos municipais se dá mediante o seu porte populacional. Isto é, da quantidade de população que concentra, tendo por fonte os dados censitários oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essa iniciativa correspondeu, segundo Sposati (2015, p. 51-52), a um avanço no sentido de romper com a *pseudo homogeneidade* presente na conformação das cidades brasileiras, que sob esse direcionamento são equiparadas “[...] nas agendas federais sob a homogeneidade da nomeação legal de municípios, e suas competências uniformes, sem permitir a distinção entre uma metrópole de mais de uma dezena de milhões de habitantes ou de uma cidade de mil habitantes [...]”. Nesse caso, “[...] os habitantes, cidadãos reais, ficam encobertos pela nomeação município”. A mesma autora prossegue esclarecendo que

[o] pacto federativo existente no âmbito da assistência social não inclui, de fato e de direito, em absoluto, o financiamento das despesas do SUAS. Há um grande fosso na divisão de funções entre financiamento e responsabilidade do ente federativo, inclusive para a compreensão do que significa compartilhar responsabilidades e orçamentos públicos entre as três instâncias. Complicando um pouco mais as possibilidades de articulação dos três entes no orçamento e despesas, é preciso destacar que todos os entes federativos devem entregar sua peça orçamentária ao mesmo tempo e no mesmo período para aprovação pelos respectivos Legislativos da LOA-Lei de

Orçamento Anual. Cada ente tem uma percepção própria do que seria um financiamento tripartite e, via de regra, essa percepção é pautada a partir do que esse ente deseja executar. Sua perspectiva ou proposição não reflete ou não é decorrência de uma pactuação anterior entre os entes federativos. Assim, se um ente se propõe a investir em um dado serviço ou benefício, nada indica ou garante que ele será acompanhado pelos outros. Nesse sentido, o que se tem visto é um imaginário de financiamento tripartite, mas que, de fato, tem se caracterizado mais como uma proposta subordinativa de um ente a outro do que uma articulação com base na consolidação do SUAS (SPOSATI, 2015, p. 59-60).

Sob esse direcionamento, o financiamento do SUAS tem se constituído, em muitos casos, uma sobrecarga para o ente municipal, em especial, no atendimento da população usuária dos serviços socioassistenciais. E tal condição se agrava diante da “[...] baixa participação do ente estadual no financiamento da consolidação do SUAS, embora os recursos para o SUAS, especificamente nas despesas federais, são menores do que o aplicado pelos Estados” (SPOSATI, 2015, p. 60).

Por certo, ainda que o compartilhamento de recursos públicos entre os entes federados seja um tema complexo, este instrumento se constitui numa peça fundamental na efetivação da Assistência Social como direito. No entanto, as formas de compartilhamento até agora normatizados têm se mostrado muito distantes de sua programática inicial. De fato, o compartilhamento de recursos em vigência tem se mostrado insuficiente e incapaz de promover uma distribuição mais equânime das despesas entre os entes da federação, como também de assegurar certo padrão de qualidade na oferta dos serviços e garantir a sustentabilidade financeira da crescente oferta de serviços nos municípios brasileiros.

É importante que se leve em consideração o fato de que, assim como as demais políticas sociais, a Assistência Social também participa da disputa pelos recursos do fundo público, em particular dos recursos destinados à Seguridade Social, nos termos do artigo 195, da Constituição Federal de 1988: receitas provenientes de tributos (diretos e indiretos), contribuições sociais, empréstimos, doações, concursos/prognósticos e outras transferências intergovernamentais.

Além do mais, a Assistência Social, diferentemente da política de educação e saúde, embora conte com a previsão de recursos da Seguridade Social, não tem garantia constitucional de vinculação de receitas no orçamento público em qualquer esfera de governo, o que a coloca em situação de permanente disputa política por recursos para o custeio dos seus serviços, benefícios, programas e projetos.

Conforme consta na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o cofinanciamento público é obrigatório, atribuindo-se aos municípios, Distrito Federal, estados e União o dever de alocar recursos provenientes das suas receitas próprias para suprir as despesas com todas as ações da Assistência Social, inclusive, as despesas com o pagamento de pessoal. E ainda que esse seja considerado um dos avanços em direção à Assistência Social como direito – a sua inclusão no rol das despesas públicas, que apontam para o seu amadurecimento como política pública – ainda estamos muitos distantes de um confinamento que possa, de fato, viabilizar o que está preconizado na legislação e nas normativas relacionadas à Política de Assistência Social.

Com essa afirmação, não se quer desconsiderar os avanços alcançados no âmbito da Política de Assistência Social. Nesse sentido, está evidente de que a LOAS proporcionou o estabelecimento de parâmetros de atuação mais claros em relação à Política de Assistência Social, pois estabeleceu que a gestão do sistema deveria ocorrer de forma única no território nacional, de forma descentralizada e participativa, com integração pelos entes federativos, composto por instâncias deliberativas, entidades e organizações de assistência social. Do mesmo modo que estabeleceu que “[o] financiamento da política ocorreria com os recursos da União, dos Estados, dos Municípios, com destaque para as contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal” (SOARES; CUNHA, 2016, p. 94).

Também foram inúmeras as tentativas de se criar um modelo de financiamento das ações de Assistência Social que acompanhasse as transformações institucionais rumo à consolidação da diretriz de descentralização e municipalização das ofertas. Um exemplo foi a superação do modelo convenial de transferências voluntárias de recursos entre os entes federados e sua substituição por uma lógica de transferência regular e automática, operacionalizada por meio dos Fundos de Assistência Social.

No que diz respeito aos Fundos, cada instância deve ter seu Fundo próprio para que a alocação do recurso fosse feita por esse mecanismo. No caso da União, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); para os estados, Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS); e para os municípios, os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). E como exigência para a transferência de recursos Fundo a Fundo pela União aos estados e municípios, a elaboração do Plano de Assistência Social, efetivo funcionamento do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social (SOARES; CUNHA, 2016).

Indiscutivelmente, a criação desses Fundos, obrigatória para os três entes federados, tornou-se um instrumento de indução para a responsabilidade compartilhada do financiamento da política, em linha com o modelo federativo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela LOAS. Ademais, a NOB-SUAS/2005 trouxe a instituição dos pisos de financiamento por serviços, ancorada na concepção de que as ofertas socioassistenciais são continuadas e, portanto, devem ser baseadas na disponibilização ininterrupta e integral de serviços à população.

Desde a aprovação da NOB-SUAS/2005, O SUAS delinea e atribui funções específicas, tanto para União, quanto para as instâncias subnacionais. De modo geral, cabe à instância nacional a regulação, normatização e coordenação da Política de Assistência Social, atuando no monitoramento e avaliação do SUAS, e no financiamento para manutenção dos serviços (BRASIL, 2005).

Ainda nessa Normativa, fica reservada aos estados, a coordenação e execução no âmbito estadual, cabendo-lhes ainda realizar o apoio técnico e financeiro aos municípios e a responsabilização pelo financiamento dos serviços denominados de Proteção Social Especial de abrangência regional, efetuando, ainda, o monitoramento e avaliação, e o cofinanciamento da rede de serviços municipais. Para os municípios, resta a operacionalização da Política de Assistência Social, em parceria com as demais instâncias (BRASIL, 2005).

Nesse sentido, a NOB-SUAS/2005 significou importante avanço para a Política de Assistência Social, contribuindo para a implantação do SUAS em território nacional, de modo direcionado, com gestão compartilhada, financiamento e mecanismos de articulação e pactuação.

A NOB-SUAS/2012 reforçou o princípio de que os recursos previstos no orçamento de destinação para a Política de Assistência Social se vinculam aos Fundos de Assistência Social, devendo a alocação e execução dos recursos estar sob a responsabilidade dos respectivos Fundos. Estes são definidos como instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (BRASIL, 2012b, p. 32).

Esse ponto fortalece a PNAS ao disciplinar de forma clara que os Fundos de Assistência Social devem ter unidade orçamentária e gestora (subordinadas ao órgão

responsável pela política de assistência social), além de ordenação de despesa vinculada ao gestor da Política de Assistência Social (BRASIL, 2016b).

No entanto, desde a aprovação das diretrizes contidas na NOB-SUAS/2005, vários desafios têm sido encontrados para a sua implementação e, conseqüentemente, para o pacto federativo estabelecido entre os entes, que ainda é marcado pela indefinição de recursos a serem comprometidos com a Política de Assistência Social. E tal situação se agrava quando consideramos que essa Política não tem assegurado constitucionalmente percentuais mínimos das receitas nacionais, estaduais ou municipais para seu financiamento (SOARES; CUNHA 2016).

A NOB-SUAS/2012 procurou sanar algumas disparidades existentes, incorporando o cofinanciamento por meio dos blocos de financiamento, o que representou, por um lado, uma inovação no âmbito da gestão financeira do SUAS. Os blocos incorporam os pisos para financiamento dos programas e serviços em cada nível de proteção, baseados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2012b).

Em 2015, a Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro, altera a sistemática de repasse financeiro, passando a estabelecer novas normas na regulamentação de Programas, Projetos e Blocos de Financiamento Federal na modalidade Fundo a Fundo. Nesse novo texto normativo, foram estabelecidos os blocos vinculados à(ao): Proteção Social Básica; Proteção Social Especial de Média Complexidade; Bloco da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; Bloco da Gestão do SUAS; Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (BRASIL, 2016a).

Os blocos de financiamento estabelecidos na NOB-SUAS/2012 constituem elementos que contribuem para a gestão orçamentária e financeira do SUAS, visando tornar mais independente a execução do recurso nessa área. Nesse modelo, os conceitos de serviços e pisos utilizados anteriormente são extintos e os blocos de financiamento instituídos – Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e os Blocos de Gestão – passam a contar com uma conta específica para cada um dos blocos, podendo realocar recursos de um serviço para outro dentro do mesmo bloco. Porém, mesmo estando resguardado na legislação, esse tema ainda carece de regulamentação interna para disciplinar as diversas questões acerca da execução do recurso e prestação de contas (BRASIL, 2016b).

E como acrescentam Soares e Cunha (2016), outras críticas surgiram em relação à centralização no governo federal quanto aos Programas de Transferência



Monetária, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sobretudo, quando estes são comparados à gestão dos serviços socioassistenciais, uma vez que estes têm sido implementados de forma mais descentralizada e compartilhada entre os entes federativos.

As autoras também fazem menção às dificuldades enfrentadas pelos municípios na aplicação dos recursos, tanto no planejamento como na execução dos serviços socioassistenciais. Como também fazem menção às dificuldades na sua relação com as instituições privadas; na escassez de profissionais qualificados; e no aprimoramento da gestão participativa e deliberativa do sistema (SOARES; CUNHA, 2016).

Sposati (2015) esclarece que a complexidade em torno da Política de Assistência Social ultrapassa seu âmbito interno, e se vincula às “[...] dimensões territoriais e populacionais do Estado brasileiro, somadas às suas diversidades regionais climáticas, ambientais, histórico-culturais [...]” e que se mostram “[...] desafiadoras e, até mesmo, pouco amigáveis ao formato de gestão federativa que ignora a particularidade histórico-cultural [...]” (SPOSATI, 2015, p. 51).

Nesse sentido, o pacto federativo do SUAS precisa levar em consideração a heterogeneidade presente nos municípios brasileiros, representados pela dimensão territorial e populacional. Isso porque, “[...] [as] diferenças requerem processos específicos na distribuição da atenção e respostas” (SPOSATI, 2015, p. 54). E

Estados com maior incidência de pequenos municípios, com maior população rural ou mesmo com reduzida densidade demográfica rural, demandam alterações quanto ao modo de inserção no pacto federativo, quebrando a homogeneidade de critérios para que possam vir a dar acesso a toda população que demande atenções da assistência social (SPOSATI, 2015, p. 54).

Diante desse quadro tem se tornado consensual entre os pesquisadores da Política de Assistência Social que, dentre os entes que compõem o pacto federativo, o maior peso das responsabilidades tem recaído sobre a esfera municipal, em razão, principalmente: da execução dos serviços socioassistenciais estarem sob sua responsabilidade, em contato mais próximo com os demandantes dessa Política; e da baixa participação dos estados no cofinanciamento<sup>10</sup> (SPOSATI, 2015).

---

<sup>10</sup> Comprovam essa situação o fato de as prefeituras municipais terem gastos, em 2011, entre 2 a 4% do montante de suas despesas totais com a assistência social, enquanto os governos estaduais apenas 1% foram designadas a esse fim, conforme estudo realizado por Sposati (2015).

E tal cenário persiste ainda que a NOB-SUAS/2012 tenha como preocupação a gestão financeira e orçamentária do SUAS e a instituição de instrumentos que garantam os recursos da política: orçamento e fundos próprios. Por meio desses elementos cria uma cultura de planejamento orçamentário financeiro, intrinsecamente ligada à Política de Assistência Social. Como também propõe unificar o planejamento das ações finalísticas com o planejamento técnico financeiro, de modo que assumam um caráter interdisciplinar para atingir os objetivos propostos (BRASIL, 2012b).

Também na NOB-SUAS/2012 encontramos reforçado, em seu artigo 46, o orçamento enquanto instrumento da administração pública indispensável para a gestão da Política de Assistência Social, expressando o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária (BRASIL, 2012b).

De um modo geral, é possível afirmar que a Política de Assistência Social é uma Política que, apesar de regulada, tem baixa capacidade de pressão na disputa pela ampliação de recursos públicos, principalmente, por não existir obrigatoriedade de repasse de um percentual do orçamento destinado a essa Política e pelas constantes medidas de ajuste fiscal adotadas nas três esferas de governo.

Tal condição tem afetado a continuidade e qualidade dos serviços prestados, bem como inviabilizado qualquer tentativa de ampliação de investimentos financeiros suficientes para o custeio dos serviços socioassistenciais. E ainda que o governo federal tenha criado incentivos financeiros – por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGDPBF) e o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS), a serem repassados aos estados e municípios, para que estes, de acordo com sua realidade, invistam na melhoria e aprimoramento da gestão do SUAS em seus territórios, tais medidas tem se revelado cada vez mais insuficientes e aquém da realidade vivenciada pelos demais entes da federação, em especial, os municípios.

### 3.3 O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADO DO SUAS (IGDSUAS)

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS), instituído pela Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei nº 8.742 de 1993 (LOAS), foi regulamentado pelo Decreto nº 7.636, de 07 de dezembro de 2011, e pelas

Portarias do MDS vigentes que dispõem sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada por meio desse Índice. O IGDSUAS tem como finalidade avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, Distrito Federal e estados, bem como garantir a articulação intersetorial. Nos termos das normas regulamentadoras, conforme os resultados alcançados pelos demais entes, a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo (BRASIL, 2012a).

Trata-se de um Índice que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 estiver o Índice, melhor é o desempenho da gestão e maior poderá ser o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, respeitando o teto orçamentário e financeiro. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentarem bom desempenho, considerando os critérios das normativas, receberão os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS. (BRASIL, 2012a).

Sob essa perspectiva, esse Índice se apresenta como uma possibilidade de indução à melhoria de aspectos prioritários para a gestão do SUAS. Nesse sentido, as variáveis selecionadas para a sua composição apontam aos gestores quais aspectos da gestão precisam ser aprimorados e o repasse visa recompensar os esforços realizados por cada município, Distrito Federal e/ou estado no alcance dos resultados (BRASIL, 2012a).

O IGDSUAS conta com duas modalidades: o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGDSUAS-M), a ser aplicado aos municípios e ao Distrito Federal; e o Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGDSUAS-E), a ser aplicado aos estados (BRASIL, 2012a).

Identificado o desempenho de cada ente, os recursos são depositados em uma conta aberta pelo FNAS nos respectivos Fundos de Assistência Social dos municípios, Distrito Federal e estados especificamente para fins de execução das atividades vinculadas ao aprimoramento da gestão do SUAS (BRASIL, 2012a).

O IGDSUAS-M aplicado aos municípios e ao Distrito Federal tem seu cálculo realizado a partir do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRAS), coletado considerando os dados do último Censo SUAS disponível; e da execução financeira do Fundo de Assistência Social, coletado a partir

das informações do último Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, instrumento de prestação de contas do cofinanciamento federal, disponível (BRASIL, 2012a).

O valor do IGDSUAS-M corresponderá ao resultado da média aritmética ponderada do IDCRAS, obtido no Censo SUAS, com peso 4, e da execução financeira ajustada, obtido no Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, com peso 1 (BRASIL, 2012a).

No âmbito desse Índice constituem componentes do cálculo do IGDSUAS-M: o IDCRAS médio; e a execução financeira ajustada. O IDCRAS, criado em 2008, é um indicador sintético que tem por objetivo sistematizar as características de funcionamento dos CRAS e aprimorar o processo de monitoramento. É composto pela combinação dos seguintes indicadores dimensionais: atividades realizadas; horário de funcionamento; recursos humanos; e estrutura física (BRASIL, 2012a).

E cada dimensão pode ser enquadrada em quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. O Índice de cada CRAS é o resultado da combinação dos Graus de Desenvolvimento apurados por dimensão. No caso do IGDSUAS, o IDCRAS será calculado pela combinação dos graus de desenvolvimento apurados nas dimensões e distribuídos em seis estágios da classificação (BRASIL, 2012a).

O segundo componente de cálculo do IGDSUAS-M é a execução financeira do município ou Distrito Federal. O cálculo da execução financeira ajustada considera o total de recursos repassados pelo MDS – atualmente, Ministério da Cidadania – ao município ou Distrito Federal para execução dos serviços do SUAS durante o exercício financeiro e a proporção de recursos gastos no mesmo período. O resultado da execução financeira ajustada será combinado com o IDCRAS para o cálculo do IGDSUAS (BRASIL, 2012a).

De um modo geral, os recursos do IGDSUAS são destinados à: Gestão de Serviços; Gestão e Organização do SUAS; Gestão Articulada e Integrada dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais; Gestão Articulada com o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria; Gestão do Trabalho e Educação Permanente na Assistência Social; Gestão da Informação do SUAS; Implementação da Vigilância Socioassistencial; Apoio Técnico e Operacional aos Conselhos de Assistência Social, observado o percentual mínimo fixado; Gestão Financeira dos Fundos de Assistência Social; Gestão Articulada e Integrada com o Programa BPC na Escola; Gestão e

Organização da Rede de Serviços Socioassistenciais; e Monitoramento do SUAS (BRASIL, 2012a).

Com relação ao planejamento das atividades desenvolvidas com os recursos do IGDSUAS, este deve compor o Plano de Assistência Social, conforme o artigo 8º do Decreto nº 7.636, 7 de dezembro de 2011, e observado o disposto nos artigos 2º e 3º da Portaria MDS nº 625, de 10 de agosto de 2010 (BRASIL, 2012a).

Já o instrumento de prestação de contas, denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, está contido no sistema informatizado SUAS Web, cujos dados devem ser lançados pelos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses (BRASIL, 2012a).

Apesar de ser considerado um avanço a instituição de uma avaliação e monitoramento da gestão do SUAS, o IGDSUAS possui muitas limitações, caracterizado-se como um indicador quantitativo de avaliação de eficácia dos serviços socioassistenciais, equipamentos existentes e da execução do SUAS. Nesse sentido, os aspectos qualitativos da gestão e de indicadores de impacto das ações do SUAS ainda não fazem parte do IGD.

Em uma breve análise preliminar, facilmente, identificamos que a institucionalização do IGDSUAS como aporte financeiro é de fato uma estratégia do governo federal que, embora se apresente com o propósito de mensurar a qualidade das ações empreendidas para refletir o desempenho de cada gestão municipal, tem como finalidade, obrigar a gestão estadual e municipal, mesmo com recursos insuficientes, a aprimorar a gestão do SUAS. O que também ocorre sem articular outras variáveis e/ou indicadores de gestão, que possam mensurar o aperfeiçoamento ou aprimoramento de outras ações a serem executadas.

E ainda que os ajustes incrementais do IGDSUAS, atrelado a outros incentivos flexíveis e condicionantes para o repasse dos recursos, possam representar um avanço. De um modo geral, trata-se de um mecanismo pouco coerente ao atrelar esse indicador de avaliação à penalização monetária aos municípios que tenham os piores resultados, pois, na realidade, estes devem ser os que possuem as maiores limitações na implementação do SUAS e na execução de seus serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

A constante busca pela universalização do SUAS, bem como a garantia dos direitos sociais legalmente conquistados, que envolve o cumprimento do pacto

federativo e uma descentralização efetiva, depende muito da priorização e amplo investimento estatal. A destinação orçamentária e a sua execução, seu efetivo financiamento constitui importantes indicadores das prioridades de atuação e intervenção do setor público, sendo que a insuficiência e a instabilidade no cofinanciamento, repasse dos recursos financeiros se constituem como desafio para gestão dos Estados e Municípios Brasileiros, e isso não é diferente na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá.

## **4 O COFINANCIAMENTO DO SUAS E OS RECURSOS DO IGDSUAS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ (RMVRC)**

### **4.1 “ESPIA LÁ<sup>11</sup>”: Caracterizando a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)**

O processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa grande cidade, também chamada de metrópole, constitui um núcleo, ao redor do qual há várias outras cidades sob sua direta influência, mantendo forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população. Tendo em vista que a vida metropolitana não se limita ao território dos municípios, é importante entender que além da conurbação, existem problemas e situações que atingem a coletividade da região metropolitana (FREITAS, 2009, p.1).

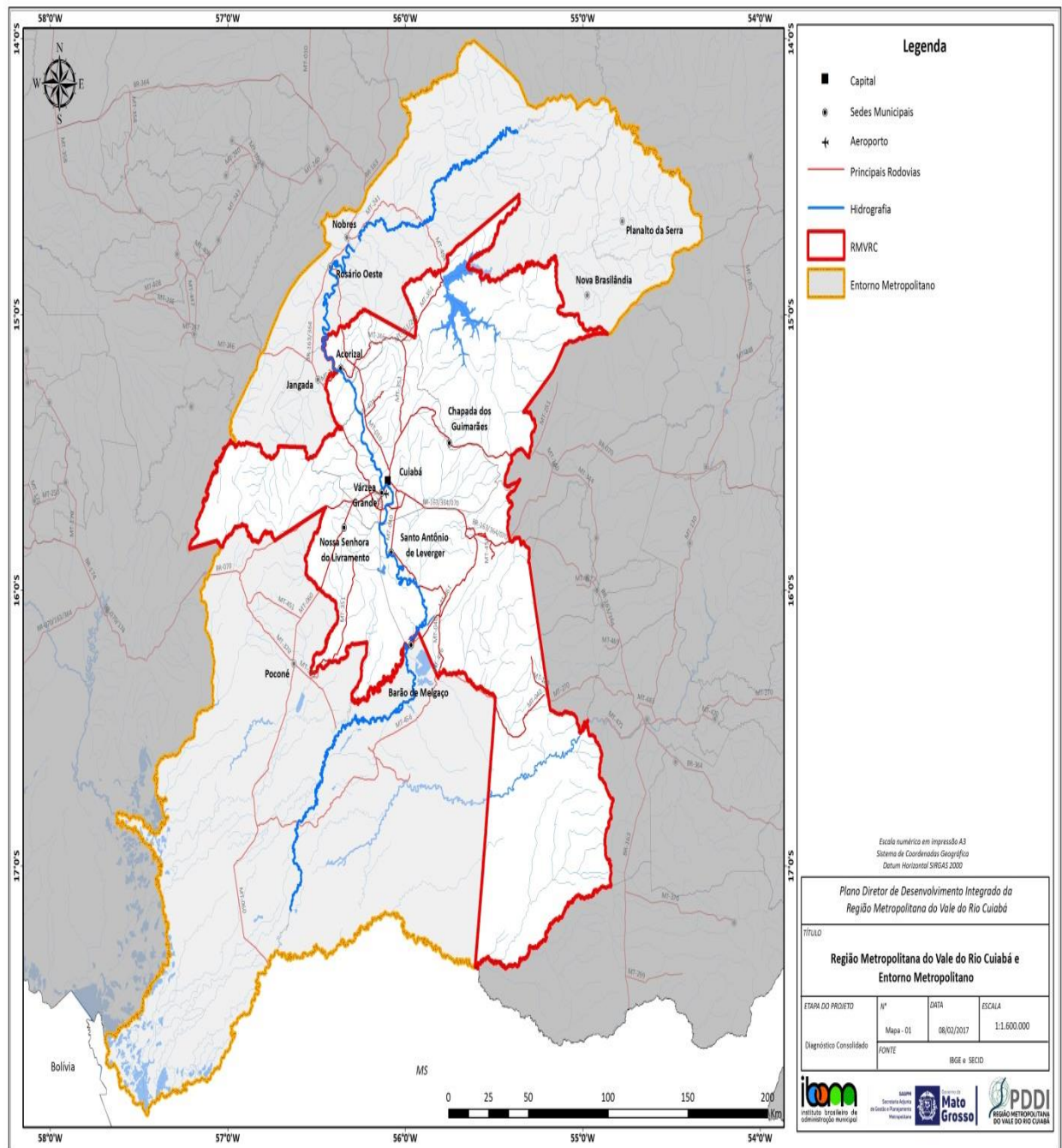
É a partir dessas características que se tem a criação da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC) no ano de 2009 (Lei Complementar Estadual nº 359, de 27 de maio de 2009), sendo formada, inicialmente, pelos municípios de Cuiabá, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger e Várzea Grande. Os municípios de Acorizal e Chapada dos Guimarães foram inseridos no ano de 2016, por meio da Lei Complementar nº 577, de 19 de maio de 2016 (IBAM, 2017, p.15).

Outros sete municípios compõem o chamado entorno metropolitano. São eles: Barão de Melgaço, Jangada, Nobres, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste. O entorno metropolitano se refere aos municípios situados no Vale do Rio Cuiabá e que de alguma forma são afetados pelo processo de metropolização (Mapa 1):

---

<sup>11</sup> “Espia lá” é um termo do linguajar cuiabano, que equivale a: Olha lá, veja (CUIABÁ, 2020a).

Mapa 1 – Organização administrativa da RMVRC



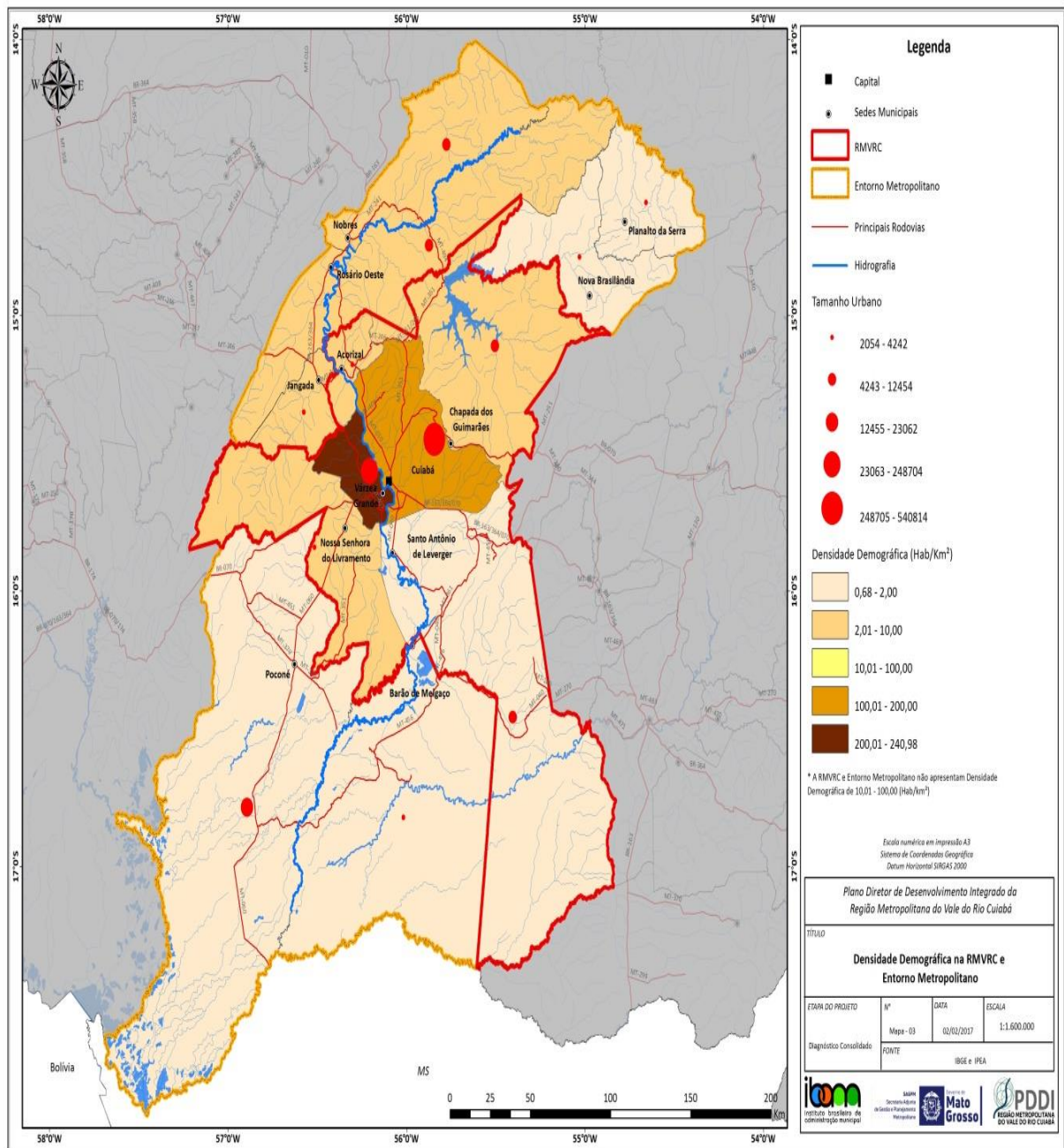
Fonte: Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano (MATO GROSSO, 2020a).

Conforme dados de 2015 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), representa 7% da área do estado de Mato Grosso e concentra 30,3% de sua população, o que representa 990.786 habitantes – a segunda maior região metropolitana do Centro-Oeste (IBAM, 2017, p. 25).



Somente Cuiabá-Várzea Grande concentra 26% da população de Mato Grosso (849.083 habitantes) e 85,7% da população da região (Mapa 2). Além disso, enquanto em alguns municípios há fábricas que funcionam com alta tecnologia, em outros a população sobrevive da atividade da pesca e agricultura familiar. Há uma grande desigualdade no que se refere à concentração populacional e das atividades socioeconômicas dos municípios que compõem o Vale do Rio Cuiabá (IBAM, 2017).

Mapa 2 – Densidade demográfica da RMVRC



Fonte: Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano (MATO GROSSO, 2020a)

Enquanto Cuiabá e Várzea Grande são municípios com mais de 96% da população morando em área urbana, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger apresentam a menor população e as menores taxas de urbanização. Configura um cenário no qual os dois municípios, com economia baseada em agricultura de subsistência, são responsáveis por 56,8% da população rural da região. Ambos mostram população mais dispersa e com características rurais, sofrendo restrições de mobilidade, reflexo do menor acesso à prestação dos serviços de saúde, educação, assistência social, emprego e renda (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1 – Caracterização do Estado de Mato Grosso

<b>Estado de Mato Grosso</b>		
	3.526.220 Habitantes	
População Estimada IBGE 2019	Área Rural: 18%	Área Urbana: 82%
Famílias Cadastradas no CADÚnico	517.119 Famílias	
Famílias em Situação de Extrema Pobreza	129.448 Famílias	
Famílias Beneficiárias do PBF	161.528 Famílias (13,77%)	

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Tabela 2 – Perfil Populacional

<b>Município</b>	<b>População (Estimada – IBGE 2020)</b>	<b>População</b>	
		<b>Rural</b>	<b>Urbana</b>
Acorizal	5.334 Habitantes	47%	53%
Chapada dos Guimarães	19.453 Habitantes	38%	62%
Cuiabá	618.124 habitantes	2%	98%
Nossa Senhora do Livramento	13.104 habitantes	63%	37%
Santo Antônio do Leverger	16.998 habitantes	61%	39%
Várzea Grande	287.506 habitantes	2%	98%

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

A RMVRC abriga 28% da população mato-grossense e 26% do Produto Interno Bruto (PIB), tendo a capital do estado como a principal concentradora das atividades econômicas, em especial do comércio e serviços especializados. Em seu espaço territorial ocorrem grandes desigualdades sociais, sobretudo, porque as riquezas produzidas pelo agronegócio no norte do estado nada contribuem para, pelo menos,

amenizar a desigualdade da parcela mais empobrecida da população. E assim, a população considerada mão de obra não qualificada aos trabalhos, buscam empregos e serviços na região de maior concentração de população. A porção sul do estado, onde está localizada Cuiabá e também a cidade de Várzea Grande – o primeiro e terceiro maior Produto Interno Bruto do estado, respectivamente –, concentra 30% da população total e 27% do PIB.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMVRC vem justamente tentar promover a integração de ações entre os municípios que a compõe, em parceria com os governos estadual e federal. Sendo este um instrumento que visa promover o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) dos municípios que compõem a RMVRC. As FPICs foram sintetizadas em três eixos temáticos aglutinados em: desenvolvimento econômico, social e políticas setoriais (saúde, educação, segurança, lazer, turismo e esporte); Planejamento do uso e ocupação do solo; acessibilidade e mobilidade urbana; Preservação e conservação do meio ambiente e saneamento ambiental (IBAM, 2017).

#### 4.2 “AGORA O QUEQUEESSE!”<sup>12</sup>: a organização do SUAS na RMVRC

Como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), coordena, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos da Assistência Social, de caráter continuado e/ou eventual, na intenção de ilustrar este estudo, construímos um perfil acerca das famílias e beneficiários, e dos equipamentos públicos, programas, projetos e serviços disponíveis no estado de Mato Grosso, especificamente nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá.

Por outro lado, a Política de Assistência Social teve uma expressiva ampliação de equipamentos públicos para responder as necessidades de famílias e indivíduos. No entanto, apesar dos avanços obtidos em relação a expansão quantitativa de equipamentos e serviços em todo território nacional, e estes tenham contribuído para

---

<sup>12</sup> “Agora o quequeessee” é um termo do linguajar cuiabano, uma expressão de espanto (CUIABÁ, 2020a).

a efetivação de serviços e benefícios socioassistenciais, muitos ainda são os desafios rumo à universalização da Política de Assistência Social.

Desafios estes compartilhados pelos municípios do RMVRC que contam com os seguintes equipamentos públicos para atender os usuários dos serviços socioassistenciais<sup>13</sup> (Tabela 3):

Tabela 3 – Equipamentos da Rede Socioassistencial do SUAS na RMVRC

Município	Porte do Município	PSB		PSE	
		Equipamento	Quant.	Equipamento	Quant.
Acorizal	Pequeno Porte I	CRAS	01	–	–
Chapada dos Guimarães	Pequeno Porte I	CRAS	01	Unidades de Acolhimento	01
Cuiabá	Grande Porte	CRAS	14	Centro DIA	02
				CREAS	02
				Unidades de Acolhimento	14
Nossa Senhora do Livramento	Pequeno Porte I	CRAS	01	–	–
Santo Antônio do Leverger	Pequeno Porte I	CRAS	01	CREAS	01
Várzea Grande	Grande Porte	CRAS	04	Centro POP	01
				CREAS	01
				Unidades de Acolhimento	04

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Analisando a Tabela acima (3) podemos constatar que na RMVRC a grande maioria dos municípios é de Pequeno Porte I, sendo apenas a capital do estado de Mato Grosso, Cuiabá, e o município de Várzea Grande, considerados de grande porte. Nos seis municípios existem unidades do CRAS, totalizando 22 CRAS em toda a RMVRC. Verificamos a existência de unidades do CREAS nas cidades de Cuiabá, Várzea Grande e Santo Antônio do Leverger e, de unidades de acolhimento para crianças, idosos e para as mulheres vítimas de violência doméstica em Chapada dos Guimarães, Cuiabá e Várzea Grande<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centros de Convivência; Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP); Unidades de Acolhimento; e Centros-Dia

<sup>14</sup> Atualmente, Mato Grosso conta com 178 CRAS, 45 CREAS e 132 Unidades de Acolhimento.

Para efeitos de caracterização do porte dos municípios, a PNAS os classifica em cinco grandes grupos: Pequeno I, com população até 20 mil habitantes; Pequeno II, com população entre 20.001 e 50 mil habitantes; Médio, com população entre 50.001 e 100 mil habitantes; Grande, com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; Metrópole, com população superior a 900 mil habitantes. Essa classificação permite a distribuição das ações de PSB a todos os municípios e as de PSE, principalmente, entre os municípios de Portes Médio, Grande e Metrópole.

A especificação dos níveis de gestão, baseada na complexidade e porte, bem como na determinação das responsabilidades, através da organização e padronização das bases operacionais, efetiva a centralidade do SUAS como o modelo de gestão estabelecido pela PNAS. Conforme Boschetti,

[como] sistema que operacionaliza os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o SUAS materializa princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social em suas orientações centrais e estabelece um sistema em seu sentido mais estrito, ou seja, como estrutura organizada com base em um conjunto de serviços socioassistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, e em diferentes tipos de proteção social (BOSCHETTI, 2005, p.12).

Como detalhado no capítulo anterior, no SUAS os serviços socioassistenciais estão relacionados às ações continuadas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população, cuja organização é realizada de acordo com o respectivo nível de complexidade, podendo ser Proteção Social Básica ou Especial. Considerando essa organização, o trabalho profissional realizado nesses níveis de Proteção requer, inicialmente, identificar o perfil da população atendida e a natureza da violação dos direitos e a condição dos vínculos familiares, caso esses estejam rompidos ou não, identificados em cada município. Nesse sentido, a Tabela 4 retrata, brevemente, como o perfil populacional e a relação com os benefícios de transferência monetária é apresentada nos Relatórios de Programas e Ações do Ministério da Cidadania:

Tabela 4 – Perfil populacional e a relação com os benefícios de transferência monetária

Município	Famílias			Beneficiários(as) do BPC
	Cadastradas CADÚnico	Extrema pobreza	Beneficiárias do PBF	
Acorizal	1.794	845	791 (14,82%)	211 indivíduos
Chapada dos Guimarães	3.619	1.549	1.633 (8,39%)	531 indivíduos
Cuiabá	91.543	16.921	23.699 (3,82%)	16.396 indivíduos
Nossa Senhora do Livramento	2.614	1.116	1.106 (8,44%)	561 indivíduos
Santo Antônio do Leverger	3.745	1.161	1.435 (8,45 %)	508 indivíduos
Várzea Grande	55.830	18.179	18.074 (6,29%)	9.272 indivíduos

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Observando as informações contidas na Tabela 4, verificamos que, considerando o comparativo entre a população total dos municípios da RMVRC, somando os beneficiários do PBF e do BPC, consta-se que os municípios de Acorizal, Chapada dos Guimarães, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger, ou seja, a grande maioria, depende e utiliza dos recursos financeiros advindos dos benefícios de transferência monetária para o custeio das suas despesas pessoais.

Os benefícios e programas de transferência monetárias têm sido apresentados como uma das garantias da Proteção Social do SUAS, cabendo a estes materializar a segurança de sobrevivência e de rendimento prevista na Política Nacional de Assistência Social. Dessa forma, direito dos indivíduos e famílias que estão em situação de “risco” e “vulnerabilidade social”, enquanto dever do Estado.

Nesse sentido, temos os benefícios de caráter continuado e esporádico, como o Benefício de Prestação Continuada e os benefícios eventuais; além dos programas de transferência monetária como o Programa Bolsa Família (PBF), que figura como principal programa de “combate” à pobreza e à desigualdade social no Sistema de Proteção Social brasileiro, atuando por meio ao acesso aos serviços sociais básicos, na forma de condicionalidades. Cabendo aos técnicos das equipes de referência dos CRAS e dos CREAS, sempre que necessário, o acompanhamento dos beneficiários do BPC e de suas famílias.

Contando com perfil e atribuições generalistas, as equipes de referência são compostas por profissionais constantes do rol de profissões enumeradas na NOB-RH/SUAS, de acordo com o porte do município (Quadros 8 e 9):

Quadro 8 – Equipe de Referência do CRAS conforme porte do município

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Grande Porte, Metrópole e Distrito Federal</b>
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
02 técnicos de nível superior, sendo: 01 profissional assistente social; 01 profissional, preferencialmente, psicólogo.	03 técnicos de nível superior, sendo: 02 profissionais assistente social; 01 profissional, preferencialmente, psicólogo.	04 técnicos de nível superior, sendo: 02 profissionais assistente social; 01 profissional psicólogo; 01 profissional que compõe o SUAS.
02 técnicos de nível médio	03 técnicos de nível médio	04 técnicos de nível médio

Fonte: Brasil (2016c).

Quadro 9 – Equipe de Referência do CREAS conforme porte do município

<b>Municípios</b>	<b>Equipe de Referência</b>	<b>Capacidade de Atendimento</b>
<b>Em gestão inicial e básica</b>	01 coordenador	50 pessoas/indivíduos
	01 assistente social	
	01 psicólogo	
	01 advogado	
	02 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	
	01 auxiliar administrativo	
<b>Em gestão plena e estados com serviços regionais</b>	01 coordenador	80 pessoas/indivíduos
	02 assistentes sociais	
	02 psicólogos	
	01 advogado	
	04 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	
	02 auxiliares administrativos	

Fonte: Brasil (2016c).

De um modo geral, a NOB-RH/SUAS<sup>15</sup> define as categorias profissionais de nível superior que devem compor as equipes de referência dos serviços da Prote o

<sup>15</sup> Em consonância com a Resolu o n  109, de 11 de novembro de 2009, que apresenta a Tipifica o Nacional de Serviços Socioassistenciais, tem-se que a oferta dos serviços socioassistenciais deve se dar por meio do “trabalho social” desenvolvido de maneira interdisciplinar por uma equipe técnica de referência, composta por técnicos de nível superior (assistentes sociais, psicólogos, advogados, pedagogos, sociólogos, entre outros profissionais) e também por profissionais de nível médio (orientadores sociais, educadores/cuidadores), conforme regula o no âmbito do SUAS.

Social Básica e Especial, sendo obrigatório a presente de assistentes sociais (PSB, PSE), psicólogos (PSB, PSE) e advogados (PSE de média complexidade).

No âmbito dessa atuação, considera-se competência profissional o ato de assumir responsabilidades frente a situações de trabalho complexas, o que exige um conjunto de conhecimentos e habilidades profissionais. Porém, mais do que isto, exige-se também um posicionamento a partir de valores e atitudes éticas, uma vez que se impõe a trabalhadores e trabalhadoras do SUAS superar a atuação como simples executores de programas para a de viabilizadores de direitos sociais. Como parte da equipe de referência dos serviços socioassistenciais possuem uma posição fundamental nas relações institucionais, sobretudo, no atendimento direto do usuário e usuária.

O que se pode observar é que os municípios que compõem a RMVRC contam com profissionais de nível superior constantes do rol de profissões enumeradas na NOB-RH/SUAS, segundo o porte do município e os serviços da Proteção Social Básica e Especial (Tabela 5):

Tabela 5 – Profissionais de nível superior que compõem as equipes de referência dos serviços da Proteção Social Básica e Especial na RMVRC

Município	Porte dos Municípios	Profissão			
		Assistente Social	Psicólogo	Advogado	Pedagogo
Acorizal	Pequeno I	4	2	–	–
Chapada dos Guimarães	Pequeno I	4	3	–	1
Cuiabá	Grande Porte	46	31	6	19
Nossa Senhora do Livramento	Pequeno I	5	2	–	2
Santo Antônio do Leverger	Pequeno I	4	3	–	1
Várzea Grande	Grande Porte	26	14	3	5

Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de dados, bases e resultados do Censo SUAS 2019 (BRASIL, 2020a) e de Relatórios da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania (SNAS/MC).

Além desses profissionais, a NOB-RH/SUAS prevê que as equipes de referência contem ainda com profissionais de nível médio na função de: agente administrativo, apoio administrativo, cuidador social, orientador social do Serviço de



Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), facilitador de oficinas, operador e cadastrador do CadÚnico e do Programa Bolsa Família.

Desde o processo de implantação do SUAS, a gestão do trabalho ganhou grande importância, em contraste com os anos em que foi tratada de maneira marginalizada, sendo tocada por profissionais advindos de outras áreas, como saúde e educação. Isto é posto também porque

[...] o cenário da gestão do trabalho na assistência social é, em parte, justificado pela forma como as políticas públicas foram implementadas no Brasil, especialmente pela incidência da programática neoliberal na década de 1990, resultando em restrição de direitos e redução da presença estatal, além do mero descolamento de responsabilidades entre as esferas de governo, levando a uma espécie de pragmatismo federalista SILVEIRA, 2011, p. 15).

Mas, ao menos de forma normativa, através da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS), este cenário começou a ser alterado. Foi com a efetivação da NOB-RH/SUAS que se efetivou

[...] a possibilidade da superação das práticas e concepções que associam a assistência social ao campo do improvisado, do voluntariado e da desprofissionalização, aponta-se também os desafios por seu conteúdo [se contrapor] a lógica político-econômica da flexibilização e precarização dos vínculos empregatícios (SILVEIRA, 2011, p. 12).

A partir de sua implantação foi possível viabilizar a normatização, a organização, a racionalização e a padronização dos serviços socioassistenciais, firmando parâmetros técnicos e de profissionalização em sua execução, na tentativa de superar a concepção assistencialista, pautada no patrimonialismo e na caridade (FERREIRA, 2011).

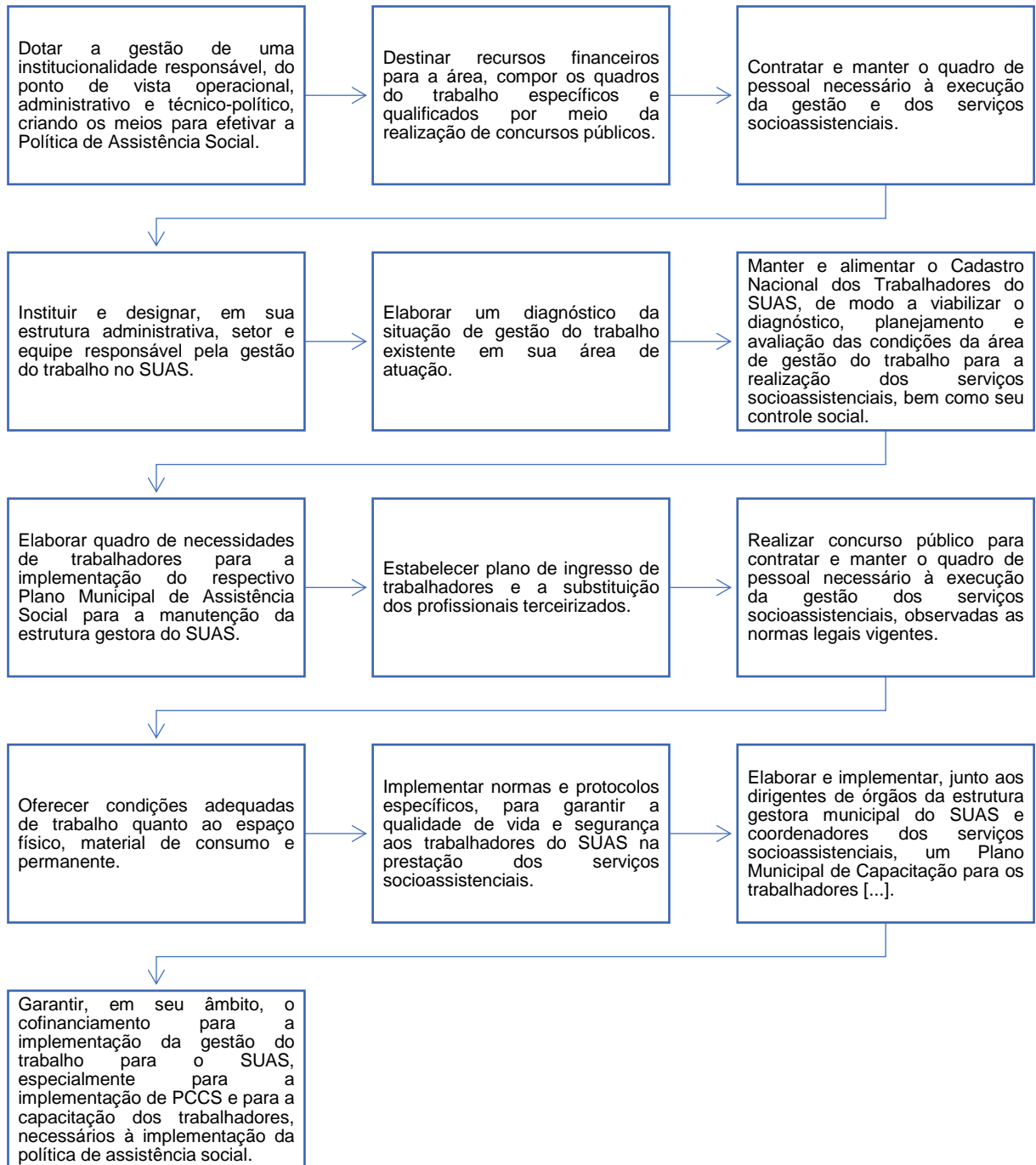
De um modo geral, a proposta contida na NOB-RH/SUAS propõe efetivar uma atuação interdisciplinar por parte das equipes de referência, visando contemplar conhecimentos diferenciados no atendimento às demandas de usuários e usuárias. Os princípios e diretrizes contidos na NOB-RH/SUAS têm por finalidade primordial “estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social [...]” (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 13).

Vale destacar ainda a VIII Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2011, com o tema *Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores*, momento

que foi pautado na agenda nacional o trabalho e os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS. Essa discussão caminha com a implantação de novos equipamentos públicos de referência para atendimento à população, o que demanda a contratação de trabalhadores e trabalhadoras qualificados. Estes e estas, com seus saberes técnicos, potencializam os processos materiais e imateriais para o enfrentamento das manifestações da “questão social”, dentre essas a violência e violação de direitos.

Não há como negar que a aprovação, em 2006, da NOB-RH/SUAS significou um avanço importante para a gestão de trabalho, apontando conceitos sobre a gestão do trabalho; composição das equipes de referência; princípios éticos para trabalhadores e trabalhadoras; diretrizes da Política Nacional de Capacitação (PNC) e do Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS); cofinanciamento da gestão do trabalho; controle social da gestão do trabalho no como algo fundamental; e responsabilidades e atribuições dos gestores em cada esfera de governo (Figura 1):

Figura 1 – Responsabilidades e atribuições quanto à gestão do trabalho



Fonte: Brasil (2007).

A realidade é que grande parte dos municípios está longe de organizar sua gestão do trabalho. Muitos destes até o momento sequer conseguiu garantir melhores condições de trabalho e a realização de concurso público para ingresso de trabalhadores e trabalhadoras; tampouco, conseguiu fomentar o trabalho interdisciplinar e a participação ativa de usuários e usuárias, sobretudo, no

atendimento de suas demandas e na construção do próprio sentido da Política de Assistência Social. Realidade essa também presente nos municípios da RMVRC, quando observado o tipo de vínculo de trabalho na Região (Tabela 6):

Tabela 6 – Tipo de vínculo dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS na RMVRC

Município	Tipo de Vínculo				Total
	Estatutário	Celetista	Comissionados	Outros	
Acorizal	05	00	04	13	22
Chapada dos Guimarães	08	07	06	13	34
Cuiabá	360	00	57	393	810
Nossa Senhora do Livramento	13	04	11	03	31
Santo Antônio do Leverger	18	00	14	32	64
Várzea Grande	96	70	54	125	345

Fonte: Elaboração Própria (2020) a partir dos Dados CENSO-SUAS 2019 (BRASIL, 2020a) Relatórios da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania (SNAS/MC).

O que se registra na Tabela 6 é que a estruturação de um quadro efetivo de profissionais para gerir os órgãos e equipamentos do SUAS é uma realidade ainda muito distante, visto que, ao menos em âmbito municipal, há um considerável número de profissionais com vínculos precarizados, submetidos a alto nível de rotatividade, que interferem diretamente na qualidade da oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Rachelis (2010) reforça esses dados quando afirma que da mesma forma que se expandem as possibilidades de atuação dos(as) profissionais da área social, estes(as) também se deparam com a precarização das relações de trabalho, o que, entre tantas outras perdas, acarreta a restrição da sua autonomia. No âmbito do Serviço Social,

[a] implantação do SUAS e sua rápida expansão por todo o território nacional vem ampliando consideravelmente o mercado de trabalho para os assistentes sociais e demais profissionais atuantes nessa área. Ao mesmo tempo e no mesmo processo, contraditoriamente, aprofundam a precarização das condições em que este trabalho se realiza [...] (RAICHELIS, 2010, p. 751).

Nessa perspectiva, acrescenta-se que o avanço e consolidação da Política de Assistência Social implica que trabalhadores e trabalhadoras alcancem sua dignidade no trabalho, superando a precarização, em diferentes nuances nas metamorfoses do mundo do trabalho. No tocante ao trabalho, Couto *et al.* (2012, p. 57) relatam que

[...] a questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na Assistência Social, pela sua tradição de não-política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área.

Silveira (2011, p. 21) faz críticas contundentes à precarização do trabalho vivenciada pelos profissionais do SUAS, quando afirma que

É possível identificar que a grande maioria dos estados apresenta um número insuficiente de técnicos em suas estruturas administrativas para o desempenho de suas funções, sobretudo no apoio aos municípios. Em relação aos municípios confirma-se a tendência de alta rotatividade, a precarização dos vínculos, o despreparo para o desempenho de funções, exercício ilegal, entre outros. Tais aspectos desafiam a construção de estratégias que transcendam a responsabilidade do órgão gestor, demandando articulações com outras organizações e entidades representativas, e adoção de mecanismos indutores como o repasse condicionado a patamares progressivos de estruturação da gestão do trabalho que regra o poder público e as entidades vinculadas.

Nesse sentido, Raichelis (2010) coloca que a Política de Assistência Social encontra muitas dificuldades, tendo em vista o seu histórico marcado pela desprofissionalização, através do qual as práticas patrimonialistas e clientelistas sempre se fizeram presentes e permeadas pela cultura do *primeiro-damismo*. Ainda que, nos últimos anos, a educação permanente e a formação continuada tenham assumido papel central na gestão do trabalho no âmbito do SUAS, estabelecendo parâmetros e instrumentos para o aprimoramento da qualidade dos serviços socioassistenciais – com base na construção de processos interventivos que promovam o protagonismo dos usuários –, e o fortalecimento da prática democrática e da cultura de direitos.

Aliada a essa questão, surgem os municípios que, sendo de pequeno porte, possuem estruturas de gestão mais frágeis e, por vezes, contam com um quadro de recursos humanos reduzidos que se alia à baixa qualificação dos(as) profissionais que o compõe. Um exemplo é quando analisamos a escolaridade de trabalhadores e trabalhadoras do SUAS na RMVRC (Tabela 7):

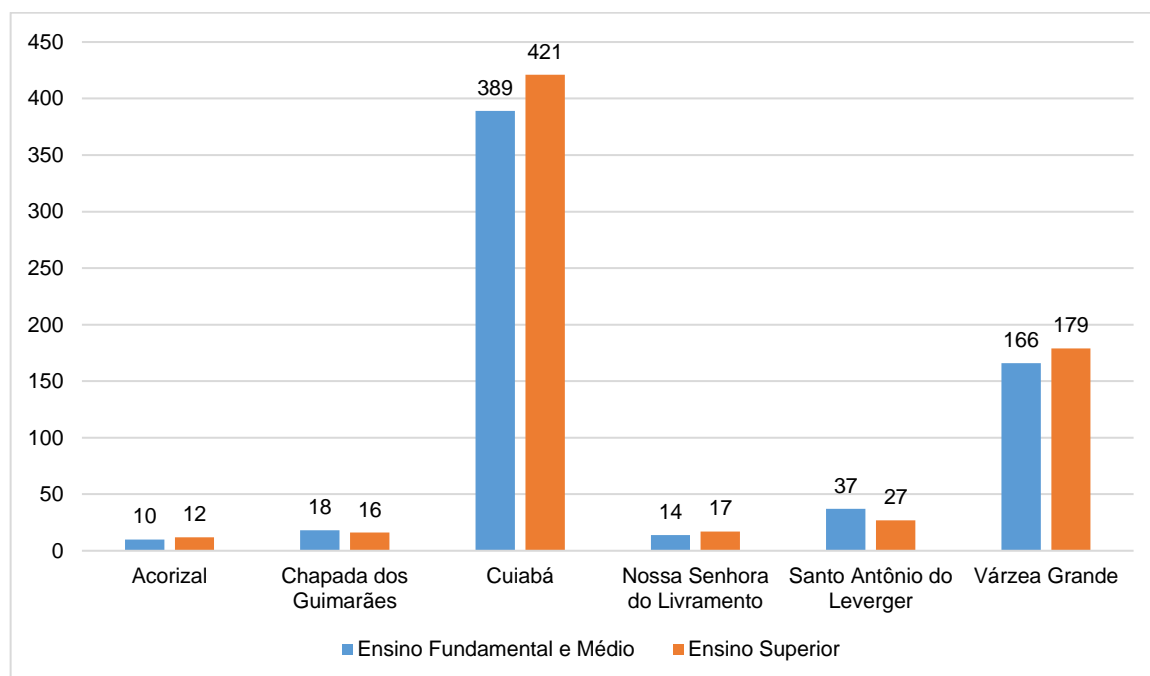
Tabela 7 – Escolaridade de trabalhadores e trabalhadoras do SUAS na RMVRC

Município	Escolaridade			
	Fundamental	Médio	Superior	Total
Acorizal	–	10	12	22
Chapada dos Guimarães	04	14	16	34
Cuiabá	42	347	421	810
Nossa Senhora do Livramento	–	14	17	31
Santo Antônio do Leverger	03	34	27	64
Várzea Grande	25	141	179	345

Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de dados, bases e resultados do Censo SUAS 2019 (BRASIL, 2020a) e de Relatórios da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania (SNAS/MC).

E quando analisado comparativamente, identificamos que os municípios que compõem a RMVRC, quando não superam, tem números bem próximos entre profissionais de nível superior e demais trabalhadores e trabalhadoras com nível fundamental e médio, conforme detalhado no Gráfico a seguir (Gráfico 3):

Gráfico 3 – Distribuição dos profissionais que atuam no SUAS da RMVRC por nível de formação



Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de dados, bases e resultados do Censo SUAS 2019 (BRASIL, 2020a) e de Relatórios da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania (SNAS/MC).

O resultado do cenário traçado até aqui é o esvaziamento do conteúdo das profissões, em seus processos de construção histórica, política e social, bem como em torno de suas atribuições privativas. É sob essas condições que o trabalho interdisciplinar é substituído por uma espécie do “trabalho social”, em que os(as) profissionais são identificados(as) da mesma forma e desempenham as mesmas funções “protetivas” junto às famílias.

O fato é que tem sido atribuída certa generalidade ao termo “trabalho social”, esvaziando o conteúdo e as especificidades de cada profissão, em especial, quando consideramos as condições de provimento e que as metodologias, orientações técnicas a serem adotados pelas equipes técnicas na realização do trabalho em todos os serviços socioassistenciais são padronizadas por meio de normas e devem ser aplicadas da mesma forma em todos os municípios brasileiros.

Nesse sentido, como relata Silveira Júnior (2016, p. 204), a metodologia do “trabalho social” é “personalizada”, com o objetivo de atender à determinadas especificidades, dentre estas o discurso do “empoderamento” das famílias, que tem sido apropriado como processo e resultado desse “trabalho social”. E no desenvolvimento deste tem sido demandado um profissional, cujo perfil reúna “[...] qualificações, destrezas e habilidades que vão além de formação profissional técnica convencional, setorial e unidimensional [...]”, estando apto a desenvolver relações de referência e também vínculos psicoemocionais (SILVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 210).

Ao trabalhador e à trabalhadora do SUAS cabe a responsabilidade pelo provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais, mesmo sem contar com as condições objetivas necessárias à sua realização e concessão. Para agravar, o direcionamento político, teórico e metodológico do “trabalho social” com famílias, individualiza as expressões da “questão social”, responsabilizando a família por sua situação de pobreza. Além de eximir o Estado até mesmo de garantir os serviços e benefícios socioassistenciais, uma vez que a família é a única responsável por sua condição.

Sob esse direcionamento, fica explícito a influência do conservadorismo no “trabalho social”, sobretudo, assistentes sociais, quando se recupera uma atuação orientada em manuais e aprisionada ao viés psicologizante e a convicções religiosas, moralistas e preconceituosas. Nesse sentido, a redução de direitos e políticas sociais e o “trabalho social” sob a influência do conservadorismo, endossam o coro: da despolíticação da pobreza; da submissão das famílias à critérios de elegibilidade e

condicionalidades; da negação da participação de usuários e das contradições existentes nas relações familiares; da defesa das relações hierarquizadas. Essas condições se apresentam em um contexto que,

[...] sob as racionalidades técnico-políticas e administrativas, próprias da contrarreforma do Estado brasileiro, teceram-se condições para o exercício profissional com fortes tendências de precarização e de alienação profissional. No atual contexto histórico regressivo para os direitos dos trabalhadores, a barbárie social, através de mediações específicas, reproduz no âmbito institucional do trabalho profissional condições limitadas para a autonomia teórico-metodológica, técnica e política do exercício profissional. Isto significa afirmar o necessário debate que problematiza os traços singulares de autonomia relativa da profissão no quadro de correlação de forças dos dias presentes (ALENCAR; GRANEMANN, 2009, p. 167, grifos nossos).

Esse é o contexto que se desenvolve o trabalho profissional no SUAS, agravado pela persistente precarização das condições de trabalho; inexpressivos investimentos na rede de serviço socioassistenciais; equipamentos sociais insuficientes; precarização do trabalho; controle gerencial; dentre outros. E sob essas condições, a atuação da equipe de referência tende, além de negar a identidade profissional, estabelecer uma confusão sobre os papéis e limites da interdisciplinaridade, o que se agrava pela falta de investimentos na valorização de trabalhadores e trabalhadoras e no combate à precarização do trabalho. Mesmo sendo estas responsabilidades e atribuições que embasam a gestão do trabalho no SUAS; matéria privilegiada na NOB-SUAS/2012; e meta a ser cumprida pelos municípios no Pacto de Aprimoramento.

#### 4.3 “ATÉ NA ORÊIA”<sup>16</sup>: o repasse dos recursos do IGDSUAS pelo Governo Federal para os Municípios da RMVRC

O IGDSUAS é um índice que mensura o desempenho da gestão, avalia a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, Distrito Federal e estados, bem como visa garantir a articulação intersetorial. A sua materialização se dá através do repasse de valor de apoio financeiro, a ser utilizado no aprimoramento da gestão nos

<sup>16</sup> “Até na orêia” é um termo do linguajar cuiabano, que equivale a: repleto, cheio, demais (CUIABÁ, 2020a).



municípios e estados brasileiros. Se divide em: IGDSUAS-M, transferidos aos municípios e ao Distrito Federal; e o IGDSUAS-E transferido aos estados.

Os recursos do IGDSUAS são destinados para serem aplicados na gestão, organização da rede de serviços socioassistenciais e monitoramento do SUAS. A implantação e utilização do sistema de avaliação e monitoramento, contraditoriamente, responde a demandas de enfrentamentos de desafios para o avanço progressista da PNAS, o que é absolutamente legítimo e também assume uma direção que visa a melhoria de indicadores meramente quantitativos (SILVA, 2020).

E o Censo SUAS é um mecanismo utilizado para acompanhar o desenvolvimento dos equipamentos públicos da rede socioassistencial, com a finalidade de conhecer a realidade e oportunizar melhorias nos serviços e benefícios, bem como estabelecer uma comparação, ressaltando a lógica produtivista/quantitativa que se centra no mensurar os resultados para garantia de repasses de recursos federais, como é o caso do IGDSUAS (SILVA, 2020).

Sintetizamos abaixo, em Tabelas, as informações coletadas e os índices de avaliação utilizados pelo governo federal para o repasse no período dos valores destinados a serem utilizados no aprimoramento da gestão do SUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá e no Estado de Mato Grosso, referente ao período de 2012 a 2019 (Tabela 8):

Tabela 8 – IGDSUAS no município de Acorizal (2012-2019)

<b>Município: Acorizal</b>				
<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-M</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
<b>2012</b>	0,83	0,81	0,83	18.276,16
<b>2013</b>	0,83	0,97	0,86	13.899,18
<b>2014</b>	0,83	1,00	0,87	8.171,99
<b>2015</b>	0,83	1,00	0,87	14.956,53
<b>2016</b>	0,83	1,00	0,86	4.342,24
<b>2017</b>	0,83	0,97	0,86	23.644,18
<b>2018</b>	0,83	0,97	0,86	19.585,52
<b>2019</b>	0,83	1,00	0,86	3.674,61

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

A Tabela 8, de acordo com as informações apresentadas e levando em consideração o IDCRAS, a execução financeira e o IGD-M obtido pelo Município de Acorizal no período de 2012 a 2019, constatamos que o município apresenta ótimo resultado, mantendo quase que o mesmo percentual durante todo o período, mas também identificamos diferenças significativas nos valores do IGDSUAS repassados ao município no período. O que não foi possível esclarecer, devido à falta de estudos que abordem esse objeto e pela dificuldade de acesso ao setor de apoio orçamentário e financeiro do Ministério da Cidadania. A seguir, o detalhamento do IGDSUAS em cada município da RMVRC (Tabelas 9 a 13) no período entre 2012 e 2019:

Tabela 9 – IGDSUAS no município de Chapada dos Guimarães (2012-2019)

<b>Município:</b> Chapada dos Guimarães				
<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-M</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
<b>2012</b>	0,83	1,00	0,87	25.836,53
<b>2013</b>	0,67	1,00	0,73	23.109,66
<b>2014</b>	0,83	1,00	0,87	12.652,06
<b>2015</b>	0,83	0,14	0,69	2.067,58
<b>2016</b>	0,83	1,00	0,86	30.011,80
<b>2017</b>	–	–	–	35.459,52
<b>2018</b>	0,67	1,00	0,73	0,00
<b>2019</b>	0,83	1,00	0,86	0,00

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

A Tabela 9 – considerando as informações apresentadas: o índice alcançado no IDCRAS; a execução financeira; e o IGD-M obtido pelo município de Cuiabá no período de 2012 a 2019 –, retrata que a execução financeira e o IGD-M obtido pelo município de Chapada dos Guimarães, no período entre 2012 e 2019, não apresentaram resultados satisfatórios, o que resultou na suspensão do repasse de recursos do IGDSUAS nos anos de 2018 e 2019.

Tabela 10 – IGDSUAS no município de Cuiabá (2012-2019)

<b>Município: Cuiabá</b>				
<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-M</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
2012	0,41	0,90	0,51	131.277,30
2013	0,60	0,84	0,65	110.195,64
2014	0,62	0,79	0,65	72.535,37
2015	0,55	1,00	0,64	81.850,48
2016	0,78	1,00	0,82	95.751,65
2017	0,60	0,84	0,65	210.729,64
2018	0,60	0,84	0,65	229.039,92
2019	0,78	1,00	0,82	64.780,08

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Os registros na Tabela 10 – com informações sobre o índice alcançado no IDCRAS, a execução financeira e o IGD-M obtido pelo município de Cuiabá no período de 2012 a 2019 –, apontam que o município mantém bom coeficiente durante todo o período analisado, garantindo, assim, o repasse dos valores do IGDSUAS.

Tabela 11 – IGDSUAS no município de Nossa Senhora do Livramento (2012-2019)

<b>Município: Nossa Senhora do Livramento</b>				
<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-M</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
2012	0,83	0,80	0,83	37.604,06
2013	1,00	0,96	0,99	29.207,16
2014	0,67	1,00	0,73	16.756,23
2015	0,50	1,00	0,60	14.610,00
2016	0,83	0,76	0,82	13.919,55
2017	1,00	0,96	0,99	34.155,60
2018	1,00	0,96	0,99	0,00
2019	0,83	0,76	0,82	0,00

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Observando a Tabela 11, de acordo com as informações apresentadas sobre o IDCRAS, a execução financeira e o IGD-M obtido pelo município de Nossa Senhora do Livramento no período de 2012 a 2019, constatamos que apesar do município ter

obtido resultados satisfatórios nos índices, teve recursos suspensos, não recebendo repasses do IGDSUAS nos anos de 2018 e 2019.

Nesse caso, cabe esclarecer que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) condiciona o repasse dos recursos limitado ao exercício financeiro vigente – conforme a disponibilidade financeira –, aos entes federativos que estiverem com menor índice de pagamento nas contas dos respectivos Fundos de Assistência Social, observando os saldos individualizados dos programas, projetos e dos blocos de financiamento da Proteção Social Básica e Especial e da gestão do SUAS.

Tabela 12 – IGDSUAS no município de Santo Antônio do Leverger (2012-2019)

<b>Município:</b> Santo Antônio de Leverger				
<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-M</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
<b>2012</b>	0,83	0,91	0,85	33.247,94
<b>2013</b>	0,83	0	0,67	25.107,78
<b>2014</b>	0,83	0,97	0,86	13.387,24
<b>2015</b>	0,83	1,00	0,87	14.103,96
<b>2016</b>	0,83	1,00	0,86	25.085,00
<b>2017</b>	0,83	0	0,67	43.123,86
<b>2018</b>	0,83	0	0,67	24.826,80
<b>2019</b>	0,83	1,00	0,86	0,00

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Os dados apresentados na Tabela 12, considerando o IDCRAS, a execução financeira e o IGD-M obtido pelo município de Santo Antônio do Leverger no período de 2012 a 2019, revelam que o município não obteve resultados satisfatórios nos índices, tendo recursos suspensos, não recebendo repasses do IGDSUAS no ano de 2019.

Tabela 13 – IGDSUAS no Município de Várzea Grande (2012-2019)

<b>Município: Várzea Grande</b>				
<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-M</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
2012	0,54	0,73	0,58	37.604,06
2013	0,50	0,76	0,55	63.590,58
2014	0,63	1,00	0,70	39.904,72
2015	0,63	1,00	0,70	34.384,70
2016	0,62	0,57	0,61	79.028,35
2017	0,50	0,76	0,55	95.449,68
2018	0,50	0,76	0,55	68.393,58
2019	0,62	0,57	0,61	0,00

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 13, considerando o IDCRAS, a execução financeira e o IGD-M obtido pelo município de Várzea Grande no período de 2012 a 2019, constatamos que o município não obteve resultados satisfatórios nos índices, tendo recursos suspensos, não recebendo repasses do IGDSUAS no exercício de 2019. E a partir desses dados é importante evidenciar que dos seis municípios da RMVRC, Várzea Grande é o que apresentou os menores coeficientes na avaliação. Reportando ao estado de Mato Grosso, a Tabela 14 apresenta as informações relativas ao IGDSUAS no período entre 2012-2019:

Tabela 14 – IGDSUAS no estado de Mato Grosso (2012-2019)

<b>Ano</b>	<b>ID CRAS Médio</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>IGD-E</b>	<b>Valor Repassado IGDSUAS (R\$)</b>
2012	0,67	0,75	0,69	4.149.729,45
2013	0,69	0,78	0,71	3.246.470,58
2014	0,70	0,83	0,73	6.713.955,48
2015	0,75	0,92	0,78	2.282.169,31
2016	0,76	0,89	0,79	2.915.041,33
2017	–	–	–	5.205.970,71
2018	–	–	–	2.805.695,67
2019	0,76	0,89	0,79	2.071.664,79

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios de Programas e Ações. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

Na Tabela 14 constam os resultados obtidos pelo estado de Mato Grosso, considerando o IDCRAS, a execução financeira e o IGD-E, no período entre 2012 e 2019, excluindo os anos de 2017 e 2018, quando o estado não foi avaliado. Apesar de não ter sido submetido à avaliação, Mato Grosso não teve os recursos suspensos, apenas a redução dos valores do IGDSUAS repassados nos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

De acordo com Silva (2020), os sistemas de avaliação têm sido consolidados na perspectiva da modernização da gestão, introduzindo formas de controle de metas, ações e dados que focando nos resultados quantitativos. Ainda segundo a autora, não podemos minimizar a importância de pesquisas, diagnósticos e levantamentos de dados e dos processos avaliativos e de monitoramento, no campo da política social, desde que este subsidie conhecimento efetivo da realidade onde os serviços socioassistenciais da assistência social vão incidir e quando desvelam as reais demandas dos usuários. Mas, contraditoriamente, o que se tem constatado é que esse *modus operandi* hipertrofia a focalização, tendenciando para uma ação cada vez mais segmentada e segregada.

A aprovação e execução da EC nº 95/2016 e da Portaria nº 2.362/2019, tem se traduzido em progressiva retirada do financiamento federal da Política de Assistência Social, para os entes subnacionais, com redução nas parcelas e atrasos nas transferências de recursos para os serviços continuados, da redução dos repasses do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS - IGDSUAS e, a não previsão de recursos do IGDSUAS no orçamento 2020.

#### 4.4 “BONITO PRÔ CÊ”:<sup>17</sup> Analisando o cofinanciamento do SUAS nos Municípios da RMVRC.

A consolidação de estrutura político, normativo e institucional para a implantação e implementação do SUAS, viabilizou um formato de gestão com comando único e descentralização político-administrativa, com a constituição dos fundos nacionais, estaduais e municipais de assistência social que permitiu, pela via

---

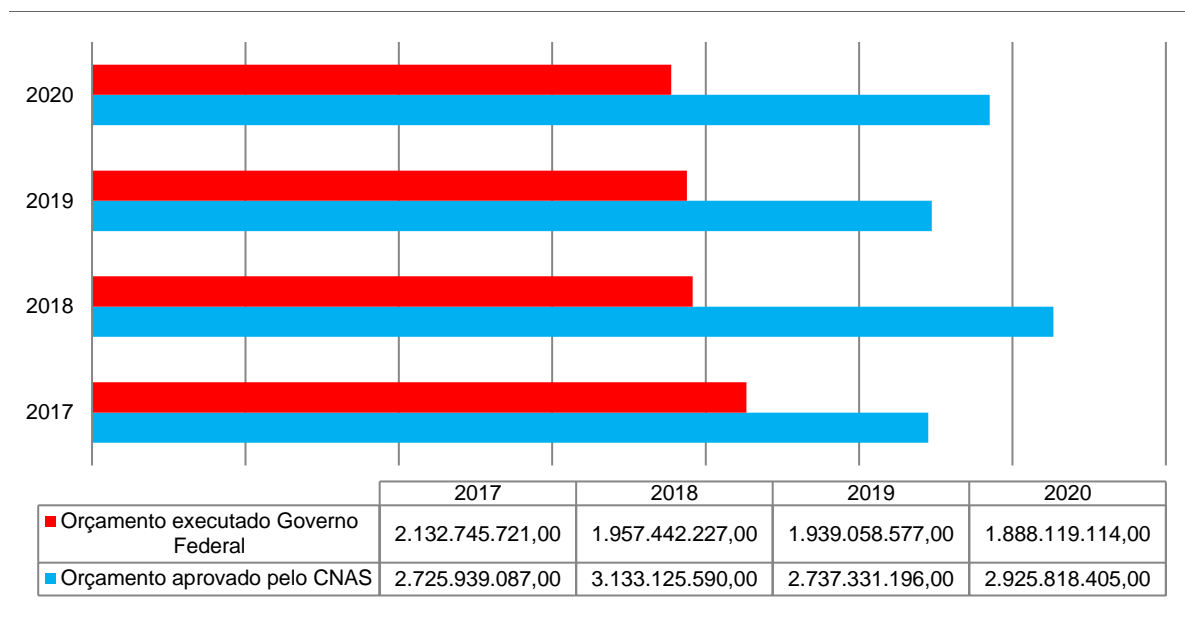
<sup>17</sup> “Bonito prô cê” é um termo do linguajar cuiabano, expressa que a atitude tomada, não foi boa (CUIABÁ, 2020a).

do cofinanciamento federal, no momento da criação do SUAS expandir a rede de serviços socioassistenciais. Quanto ao cofinanciamento, este

[...] organiza o formato de divisão de responsabilidades orçamentárias entre diferentes instâncias político-administrativas, principalmente entre União e municípios, é um avanço em termos de garantia de repasses de recursos do âmbito federal para o municipal. Os aspectos produtivistas, que assentam as bases para calcular o valor dos repasses é que nos parece problemática, por que engessa sobremaneira a rotina e cotidiano de trabalho dos profissionais que atuam nos serviços socioassistenciais para dá conta de contabilizar e inserir no sistema dados que visam quantificar os atendimentos para determinar os valores de recursos a serem recebidos do governo federal (SILVA, 2020, p.49).

No SUAS, o cofinanciamento continua sendo um dos elos mais frágeis, sobretudo, quando consideramos a discrepância entre os recursos orçamentários aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o executado pelo governo federal, conforme exemplificado no Gráfico a seguir (4):

Gráfico 4 – Comparativo orçamento aprovado e executado (2017 a 2020)



Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de consulta ao <https://www.blognas.com/resolucoes> (BRASIL, 2020b).

É o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que tem por competências aprovar através de Resoluções, as propostas orçamentárias anuais apresentadas pela SNAS para a Política de Assistência Social. Mas os valores aprovados não estão sendo contemplados em sua plenitude na Lei Orçamentária Anual (LOA). Como traz o Gráfico 03, em 2017 esse déficit foi de 21,76%, em 2018

foi de 37,52%, em 2019 foi de 29,16% e em 2020, de 35,47%. E as reduções orçamentárias dos últimos anos têm afetado diretamente os valores repassados para o aprimoramento da gestão e execução dos serviços, programas e projetos cofinanciados pela União e transferidos aos estados e municípios.

E esse déficit orçamentário, além de impactar diretamente a população usuária atendida pelos serviços socioassistenciais, também tem impactado o funcionamento do SUAS nos municípios, pois os cortes no orçamento da Política de Assistência Social na conjuntura de regressão de direitos e de desmonte da Seguridade Social, tem inviabilizado até mesmo o transporte necessário para a realização das visitas às famílias e os recursos necessários para aquisição de materiais e contratação de recursos humanos, o que tem contribuído para precarizar ainda mais os serviços ofertados à população e o trabalho profissional da equipe de referência.

Como resultado, a ausência da universalização da cobertura e o comprometimento de prioridades por parte governo federal com a Política de Assistência Social tem prejudicado a manutenção dos serviços e ações do SUAS e, conseqüentemente, a oferta desses serviços e ações ao público atendido, que são usuários e usuárias dessa Política.

Quanto aos recursos oriundos do governo federal, estes são repassados aos estados e municípios por contas específicas vinculadas aos seguintes Blocos de Financiamento: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial de Média Complexidade; Proteção Social Especial de Alta Complexidade; Gestão do SUAS; Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Tabelas 15, 16 e 17):

Tabela 15 – Cofinanciamento federal na RMVRC (2012-2015)

<b>Município</b>	<b>2012 (R\$)</b>	<b>2013 (R\$)</b>	<b>2014 (R\$)</b>	<b>2015 (R\$)</b>
Acorizal	156.527,16	250.853,30	223.032,90	255.033,48
Chapada dos Guimarães	251.477,11	291.514,66	284.075,58	120.274,10
Cuiabá	6.582.337,66	7.063.616,13	4.336.820,49	7.789.671,37
Nossa Senhora do Livramento	279.104,85	354.404,07	233.005,83	301.732,74
Santo Antônio do Leverger	474.255,55	512.478,62	385.242,76	269.027,49
Várzea Grande	2.437.650,46	2.904.207,17	1.931.997,85	2.684.823,42

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios Financeiros de Parcelas Pagas. Sistema SUAS Web (BRASIL, 2020c). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania.



Tabela 16 – Cofinanciamento federal na RMVRC (2016-2019)

Município	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)	2019 (R\$)
Acorizal	209.994,19	275.576,61	190.065,33	314.553,21
Chapada dos Guimarães	330.344,19	356.503,75	87.737,90	390.553,04
Cuiabá	7.561.670,89	8.855.129,29	8.962.891,65	9.540.833,64
Nossa Senhora do Livramento	253.571,18	380.707,47	119.398,30	465.179,68
Santo Antônio do Leverger	602.995,82	696.105,55	592.917,46	555.403,86
Várzea Grande	3.091.556,22	3.538.214,33	2.852.583,66	2.890.316,16

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios Financeiros de Parcelas Pagas. Sistema SUAS Web (BRASIL, 2020c). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania.

Tabela 17 – Cofinanciamento federal na RMVRC (2020\*)

Município	Bloco da PSB, PSE e Gestão (R\$)	Incremento COVID-19 (R\$)	Total (R\$)
Acorizal	159.961,66	149.898,00	309.859,66
Chapada dos Guimarães	341.997,08	174.946,65	516.943,73
Cuiabá	6.365.555,00	7.555.532,28	13.921.087,28
Nossa Senhora do Livramento	231.903,78	175.750,00	407.653,78
Santo Antônio do Leverger	478.842,64	279.400,00	758.242,64
Várzea Grande	1.504.779,48	2.238.801,24	4.247.580,72

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Relatórios Financeiros de Parcelas Pagas. Sistema SUAS Web (BRASIL, 2020c). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania.

(\*) Previsão de repasse para o ano de 2020.

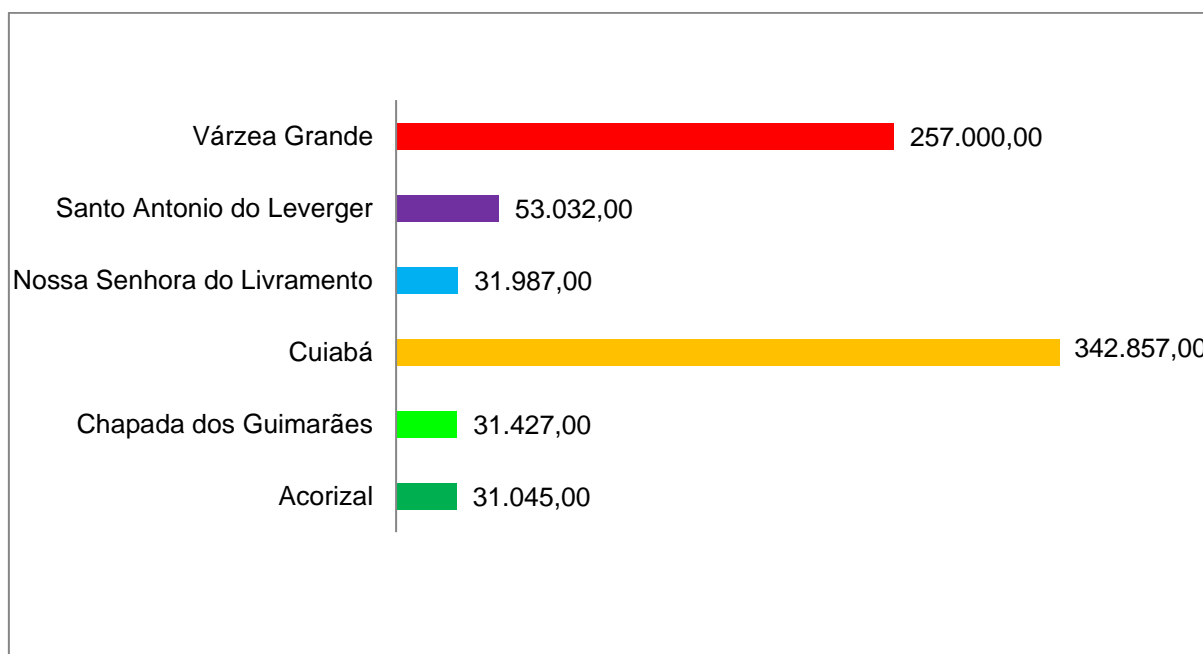
As Tabelas 15, 16 e 17 apresentam informações compiladas referentes ao cofinanciamento por parte do governo federal para os municípios que compõem a RMVRC, no período entre 2012 e 2020. Ainda que pese as orientações de descentralização da PNAS e a definição de competências dos entes subnacionais, a União permanece como a principal financiadora desta Política. No entanto, embora os dados apontem para o aumento de repasses do governo federal em alguns anos, não podemos deixar de mencionar o já registrado neste estudo: a tendência de concentração de recursos nos benefícios monetários, como o BPC, a Renda Mensal Vitalícia e o PBF, o que tem fragilizado a possibilidade de consolidação do SUAS nos municípios, em especial, diante a deterioração dos recursos destinados às despesas discricionárias.

E essas condições derivam da política de austeridade imposta ao conjunto de políticas sociais, dentre estas a de Assistência Social, sobretudo, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016 (EC 95/2016), que propõe o cumprimento do teto de gastos a partir da queda dos gastos discricionários abaixo do valor considerado mínimo até mesmo para o funcionamento da máquina pública.

Na Tabela 17, o item Incremento COVID-19 está relacionado às 35 (trinta e cinco) Medidas Provisórias (MP) editadas pelo governo federal para custear ações para o combate à pandemia do novo coronavírus (COVID-19), não apenas aquelas que tratam de ações e iniciativas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, como também aquelas que ampliam o número de famílias beneficiárias do PBF; do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda; do auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de “vulnerabilidade”.

Chama atenção ainda, as informações contidas no Gráfico 5, contendo os valores dos repasses do governo do estado de Mato Grosso aos municípios como parte do cofinanciamento à Política de Assistência Social:

Gráfico 5 – Cofinanciamento estadual para a RMVRC



Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de consulta às Resoluções da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania (SETASC-MT), relacionadas ao cofinanciamento estadual (MATO GROSSO, 2020b).

Na pesquisa e consultas realizadas sobre o cofinanciamento estadual da Política de Assistência Social em Mato Grosso, constatamos que os valores são

repassados em apenas uma parcela/ano, sendo distribuídos, segundo o porte do município. É importante registrar que desde o ano de 2016 os valores repassados aos municípios da RMVRC permanecem inalterados, conforme descritos no Gráfico 5.

Essa condição não é exclusiva do estado de Mato Grosso, mas uma realidade vivenciada por todos os estados e municípios brasileiros. Evidencia-se o fato de a Assistência Social não possuir percentuais orçamentários mínimos destinados para a execução dessa Política, permitindo, assim, que os entes federados destinem valores aleatórios e insuficientes para a efetivação do SUAS municipal, reforçando o subfinanciamento federal e estadual da Política Pública de Assistência Social.

Essa fragilidade dos valores financeiros repassado pela gestão estadual acaba por sobrecarregar os municípios que ficam na dependência somente de recursos do FNAS. A implementação dos serviços e benefícios da assistência social requer, além dos recursos federais uma complementariedade por parte dos outros entes federativos, conforme estabelecido na CF/88 e normativas vigentes.

Nos termos do artigo 54 da NOB/SUAS-2012 compete aos estados destinar recursos próprios para a participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais ofertados pelos municípios; apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos de âmbito local e regional; atendimento de situações emergenciais; prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade e provimento de infraestrutura necessária para o funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.

Os recursos do cofinanciamento do Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS) tem por objetivo ‘apoiar’ e ‘fortalecer’ a execução dos serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais do SUAS nos 141 municípios mato-grossenses. O cofinanciamento estadual deve ter sua execução orçamentária e financeira realizada no FMAS, respeitando a finalidade para qual os recursos foram destinados.

O valor repassado é a contrapartida do estado de Mato Grosso para a manutenção e aprimoramento do SUAS. A transferência de recursos ocorre de acordo com as normas e procedimentos do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN), administrado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), de acordo com a programação orçamentária e financeira do Estado e é condicionada à:

- I – apresentação do Plano de Ação prévia e devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS;
- II – comprovação orçamentária dos recursos próprios do Município destinados à Assistência Social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS em conta específica diversa;
- III – apresentação da prestação de contas do exercício anterior prévia e devidamente aprovado pelo CMAS (MATO GROSSO, 2020b).

Quanto a sua utilização, pode ser gasto com despesas de custeio ou investimento: reforma e manutenção de imóvel; contratação de pessoa jurídica; contratação de pessoa física; material de consumo; despesa com manutenção; benefícios eventuais; gestão do SUAS; para aquisição de bens e equipamentos permanentes.

A Tabela 18, a seguir, apresenta informações referentes as despesas das Secretarias Municipais de Assistência Social da RMVRC, entre 2016 e 2020. Os dados apresentados contêm informações disponibilizadas nos portais da transparência dos respectivos municípios. E ainda que alguns dados não tenham sido disponibilizados, os apresentados contemplam e totalizam as despesas realizadas:

Tabela 18 – Valores das despesas/gastos dos municípios nas ações das Secretarias Municipais de Assistência Social

Município	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)	2019 (R\$)	2020 (R\$)*
Acorizal	–	770.449,00	774.140,41	959.817,32	561.643,10
Chapada dos Guimarães	1.687.662,00	1.446.458,00	1.655.563,93	2.206.786,27	2.118.192,00
Cuiabá	–	42.424.809,41	44.793.183,24	49.310.012,25	87.002.833,67
Nossa Senhora do Livramento	1.283.459,84	1.080.476,85	1.383.268,04	1.008.791,00	1.687.000,00
Santo Antônio do Leverger	–	1.838.370,62	1.154.624,40	–	733.500,71
Várzea Grande	11.202.464,49	11.791.633,80	12.549.581,95	13.852.418,15	17.214.830,89

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de relatórios de despesas, de execução orçamentária e financeiras disponíveis no Portal da Transparência dos municípios (Acorizal, 2020; Chapada dos Guimarães, 2020; Cuiabá, 2020b; Nossa Senhora do Livramento, 2020; Santo Antônio do Leverger, 2020; Várzea Grande, 2020).

(\*) Valores estimados para o ano de 2020.

A Tabela seguinte (19) traça um contínuo do orçamento destinado à função 08, Assistência Social, com total de despesas executadas pelo governo federal:

Tabela 19 – Total de despesas executadas pelo governo federal na função 08 Assistência Social (2016-2020\*)

Ano	Orçamento (em bilhões de reais)		Serviço PSB (R\$)	Serviço PSE (R\$)	Outros (R\$)	Total de Despesas Serviços (R\$)
	Atualizado	Executado				
2016	80,06	77,57	1.057.145.991,87	454.718.077,33	116.113.985,75	1.627.978.054,95
2017	85,29	83,09	1.290.198.123,66	588.149.907,67	335.488.906,09	2.213.836.937,42
2018	88,74	85,90	1.016.968.027,64	519.670.461,44	448.139.486,80	1.984.777.975,88
2019	96,14	92,85	1.800.253.027,13	633.925.333,16	282.915.204,79	2.717.094.124,08
2020	463,16	423,91	914.457.096,00	460.714.451,00	360.369.449,34	1.735.540.996,34

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de dados disponíveis no Portal da Transparência do governo federal, das informações contidas nos relatórios de execução orçamentária e financeira do FNAS nos exercícios de 2016 e 2020 e nas Resoluções do CNAS (BRASIL, 2020d).

(\*) Previsão de despesas para o ano de 2020.

Analisando as informações apresentadas na Tabela 19, especialmente a tendência orçamentária dentro da função 08 do orçamento da Seguridade Social, identificamos a centralização dos recursos gastos com o pagamento do PBF e o BPC, despesas obrigatórias que se enquadram na rubrica de benefícios de transferência monetária.

Enquanto para os serviços socioassistenciais de PSB e PSE e gestão do SUAS, seguiu um movimento de diminuição no repasse de recursos para os estados e municípios brasileiros, impondo dificuldades visíveis à efetivação da Política de Assistência Social, sobretudo, quanto à infraestrutura, condições de trabalho, recursos humanos, qualidade das atividades e atendimentos. Uma excepcionalidade é registrada em 2020, quando a União transferiu aos municípios brasileiros R\$ 2.583.570.744,00, para o enfrentamento da situação de emergência e calamidade pública ocasionada pela pandemia da COVID-19.

É importante salientar que a Política de Assistência Social, no entanto, não se resume às transferências monetárias diretas aos beneficiários. Ela é formada por um conjunto diversificado de serviços, programas e projetos que visam garantir a Proteção Social Básica e Especial de indivíduos e famílias, que buscam o fortalecimento de vínculos sociofamiliares, a prevenção de “riscos” e o acolhimento familiar e institucional para os casos em que o rompimento/fragilização dos vínculos familiares são inevitáveis.

De um modo geral, o orçamento da Seguridade Social, historicamente, tem sofrido ataques e restrições. É por causa desses ataques que Salvador (2012) já afirmara que a compreensão do orçamento deve ser priorizada, uma vez que é um elemento essencial para entender a gestão das políticas sociais:

[...] uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2012, p. 8).

Um fator inquestionável é que a Política de Assistência Social vem sofrendo nos últimos anos. Como exemplo, temos os cortes financeiros, o que representa consequências diretas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como fechamento de unidades socioassistenciais e demissão de seus trabalhadores e trabalhadoras.

Esses profundos cortes no orçamento para o SUAS e, por extensão, nas ações de estruturação da rede e manutenção de serviços de Assistência Social, tem sido algo preocupante, que inviabiliza a continuidade deste Sistema e coloca em risco a execução da Política de Assistência Social, pois a atual conjuntura demonstra uma tendência exorbitante de retrocessos no contexto das políticas sociais.

E a continuidade de corte nos orçamentos na Política de Assistência Social, enfraquece e coloca em risco o SUAS, tendo, por consequência, o possível fechamento de equipamentos públicos executores dessa Política no país. Ao mesmo tempo, a questão do financiamento da PNAS tem sido o fator marcante nessa conjuntura atual de desmontes, em um momento que os recursos são reduzidos e as expressões da “questão social” aumentam, aprofundando as políticas sociais focalizadas, precárias e insuficientes, no tocante ao atendimento das reais demandas de seus usuários e usuárias.

Nesse sentido, a Política de Assistência Social recupera e aprofunda a herança precarizada e focalizada de sua origem. E embora represente uma conquista social, uma vez que responde as demandas imediatas de uma parcela da população, não tem a potencialidade de alterar substancialmente as condições materiais de existência do público atendido por essa Política. Ainda mais quando se pensa a tendência de redução da PNAS à programas de transferência monetária, sem a articulação com os demais serviços.

Como registrado por Duriguetto (2011), os princípios e diretrizes do SUAS, tais como qualidade dos serviços prestados e universalização no acesso aos direitos, são totalmente contraditórios à realidade posta. Isso se comprova quando observamos o orçamento da Política de Assistência Social, cujos recursos têm sido muito mais destinados aos programas de transferência monetária, do que a estrutura mínima que a execução dos serviços socioassistenciais, gestão e aprimoramento do SUAS exige.

Essas condições se agravam com a chegada de um governo de extrema direita ao governo federal. Sob esse governo,

[...] o processo de desmonte da já frágil estrutura do SUAS – com a continuidade do corte de recursos – é acompanhada por uma ofensiva político-ideológica contra a institucionalidade democrática construída na área nos últimos anos, do que é elucidativo a desestruturação dos Conselhos de Direitos e a não convocação da Conferência Nacional de Assistência Social, que deveria ter sido realizada em 2019. Além disso, mudanças importantes no âmbito ministerial, com transformação do MDS no Ministério da Cidadania, operado com desmonte de áreas importantes como no campo dos direitos das mulheres, da população LGBTQ+, dos grupos étnicos e tradicionais entre outros (SILVA, 2020, p. 55).

Mesmo sendo a Assistência Social uma política pública não contributiva, que dá direito a usufruí-la quem dela necessitar, esta vem sofrendo inúmeros cortes e sendo usada como política de governos. Apesar da pouca valorização dessa Política, em tempos de crise sanitária e reforma dos direitos trabalhistas e previdenciários, tem-se o superdimensionamento, exigindo respostas e aparato para os que dela necessitam. Concomitante a isso, ocasionado pelos inúmeros ajustes no orçamento e o caráter pontual dessa Política, tem-se o aprofundamento da desproteção social, resultando na impossibilidade de atendimentos das famílias e indivíduos que demandam pelos serviços, programas e benefícios socioassistencial.

Quanto ao trabalho desenvolvido nos municípios, confirma-se a tendência de precarização das condições e relações de trabalho, somada a alta rotatividade de profissionais, justificada, em grande parte, por vínculos precários; despreparo para o desempenho de funções; e, em alguns casos, até mesmo pela baixa escolaridade e pelo exercício ilegal de determinadas profissões; dentre outros. Ao mesmo tempo, surgem novas requisições profissionais, que demandam novas habilidades e capacitações, mas sem, com isso, contar com um projeto continuado de formação, com investimentos e recursos suficientes para qualificar os(as) profissionais da rede socioassistencial e desenvolver a capacidade de gestão dos entes federados.

O fato é que se a Política de Assistência Social passou por inúmeros desafios para sua constituição como política pública, parte da Seguridade Social brasileira. E no momento atual, esses desafios continuam sendo impostos a esta Política e se intensificam, sobretudo, em um contexto de crise de saúde e humanitária, acompanhada de extrema regressão e ataques aos direitos e políticas sociais, desmonte e cortes nos recursos para a manutenção dos programas, benefícios e serviços, em contraposição ao princípio da universalização e ampliação dos serviços socioassistenciais, no caso da PNAS. Mas esse contexto não passa imune as resistências e lutas de uma classe dominada que se coloca contra o quadro perverso de dominação capitalista e de prevalência de políticas de ajustes, que caminham sob a influência de um *ultraliberalismo conservador*.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos inúmeros avanços consolidados na Política de Assistência Social desde 1988, ao ser configurada pela Constituição Federal como política pública e posteriormente pela LOAS, em 1993, como direito social e dever do Estado, ainda são verificados inúmeros entraves e desafios que impedem a sua completa efetivação, universalização e o acesso por parte dos usuários que necessitam dos serviços, programas e benefícios que constam dessa Política.

Herdeira de um viés histórico baseado no clientelismo, benevolência, caridade e assistencialismo que persistem até os dias atuais, a materialização da PNAS, como política pública, também se depara com o desafio de se efetivar no conjunto das políticas públicas. Sobretudo, quando considerado que se trata de uma Política que, amparada por um aparato jurídico legal que normatiza e organiza o SUAS, introduz a concepção de sistema orgânico, enfatizando a articulação entre as três esferas de governo que constitui o fundamento do pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições, competências e responsabilidade dos três níveis de governo na provisão dos direitos socioassistenciais. Além de ser submetida aos revezes impostos pelo cenário adverso e regressivo dos direitos historicamente conquistados por trabalhadores e trabalhadoras, quando se tem o reforço da sua subordinação aos interesses econômicos dominantes, característica esta das demais políticas sociais brasileiras.

É a partir do conhecimento dessas particularidades – aliada à formação e o exercício profissional crítico em Serviço Social, com cinco anos de atuação junto à PNAS – que foi possível definir o objeto de estudo orientador desta dissertação: o cofinanciamento federal e a transferência dos recursos do IGDSUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC).

O que se pretendeu responder a partir da definição deste objeto é como tem sido realizado o repasse e gestão dos recursos do IGDSUAS na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC). E se o repasse de recursos via cofinanciamento tem contribuído para a manutenção dos serviços socioassistenciais, estruturação da rede e aprimoramento da gestão do SUAS nos municípios que integram a RMVRC ou tem reforçado a precarização e a descontinuidade desses serviços.

Sendo estes questionamentos permeados por polêmicas, inclusive no campo da mediação socioinstitucional, inúmeros desafios se colocaram durante a realização

deste estudo, dentre estes o de reunir material bibliográfico e documental para dar conta dos objetivos propostos, com destaque, para o objetivo geral, que propôs analisar o cofinanciamento federal e a transferência dos recursos do IGDSUAS nos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), no período entre 2012 a 2019.

Mesmo diante da escassez de material bibliográfico e documental versando sobre o cofinanciamento federal e a transferência dos recursos do IGDSUAS para esses municípios, teve início um movimento investigativo que permitiu construir um marco teórico apropriado para desvelar as determinações que incidem sobre o objeto estudado. Dentre estas, as condições que se colocam ao pacto federativo no contexto de ofensiva do capital e de *contrarreformas* do Estado Brasileiro no período pós-criação do SUAS; e o processo de reconfiguração da Política de Assistência Social, a estruturação do SUAS, bem como os entraves existentes para o financiamento e execução deste. Isso porque, os processos destrutivos que os direitos têm sido submetidos, por meio da corrosão do financiamento destes, constituem expropriação de direitos arduamente conquistados (FONTES, 2010; BOSCHETTI, 2016).

Em seguida, foi possível começar a trilhar um caminho de análise que incluiu os demais objetivos deste estudo. Ao iniciar, foi apresentado o perfil socioassistencial da RMVRC, quando identificamos que dos seis municípios que compõem essa Região, quatro destes possuem grande parte da sua população residindo na área rural, compreendendo que estes possuem contextos e demandas diferenciadas.

E diante da realidade de cortes dos recursos financeiros, da precarização e focalização das políticas públicas e, do sucateamento e inviabilização do SUAS, que também atingem os municípios da RMVRC, aumenta ainda mais as condições de desproteção social da população rural que passa demandar cada vez mais dos serviços, programas e benefícios da Política de Assistência Social.

Considerando essa particularidade, há de se considerar que a execução e desenvolvimento das ações da Política de Assistência Social nessa Região, deve assumir o desafio da inserção e a defesa da população rural, e o fortalecimento da luta pela ampliação e materialização de direitos já garantidos em Lei, trazendo para a discussão possibilidades de expressão das demandas rurais nas ações executadas e propondo medidas de proteção social a esta parcela da população. Sem deixar de priorizar a importância de compreender e intervir na realidade social de todos os municípios que compõem a RMVRC, oportunizando repensar a forma de acesso e

permanência das famílias e indivíduos à Política de Assistência Social, bem como responder às demandas da realidade local.

Para agravar essa condição, no campo do “trabalho social” desenvolvido pelas equipes de referências, novas formas de atuação são construídas no cotidiano profissional, atuação essa que, em grande parte, desnaturaliza a “questão social”, sendo entendida como o conjunto das desigualdades, cujas respostas partem da ação do Estado e da sociedade, diante da vocalização pública das demandas políticas do conjunto de trabalhadores e trabalhadoras. Do mesmo modo que o “trabalho social” tem sido direcionado pela lógica desigual da sociabilidade burguesa e por meio de práticas funcionais que tendem a manipular a realidade concreta, fragmentando-a, segundo a lógica da racionalidade formal e abstrata. Além do mais, registra-se que o “trabalho social” na RMVRC também é marcado pela precarização dos vínculos de trabalho, com dificuldades para ampliação do quadro de servidores permanentes do SUAS, mediante concurso público.

Dentre os municípios que compõem a Região, quatro são de pequeno porte, não contando com receita própria suficiente para garantir o custeio e investimentos nas ações do SUAS, dependendo de transferências dos demais entes da federação. E, outros dois, que, mesmo com maior arrecadação, também se apropriam, de forma reiterada, do discurso da falta de recursos para justificar a ausência de investimentos nos serviços socioassistenciais e, até mesmo, para justificar a não realização de concursos públicos para ampliar o número de trabalhadoras e trabalhadores efetivos.

Diante dessas condições, emergem, aprofundam e/ou se renovam, a cada dia, as contradições e tendências para a não materialização da Assistência Social como política pública garantidora do acesso da população aos serviços e benefícios socioassistenciais. É preciso recuperar que, nos dias atuais e em grande parte dos estados e municípios brasileiros, a gestão e a execução do SUAS são marcadas pelo retorno do *primeiro-damismo* e do incentivo a maior participação das instituições da sociedade civil e do voluntariado, através das parcerias e rede de solidariedade. Evidencia-se, assim, a busca de transferências das funções do Estado e da responsabilidade com o social, para setores da própria sociedade, o que se configura a desresponsabilização do Estado para com o desenvolvimento de políticas de caráter público.

E se a Política de Assistência Social, cresceu, expandiu e, ganhou importância no conjunto da Seguridade Social, no momento atual, vivencia-se um contexto de

regressão quanto à afirmação de direitos e à ampliação dos serviços públicos. Nessa direção, não é equivocada a afirmação de que o governo Bolsonaro, além de não proporcionar investimentos para a Assistência Social, ainda usurpa os recursos da Seguridade Social. O que agrava as condições de cofinanciamento da PNAS, marcando por (in)regularidade os repasses dos recursos do IGSUAS para os municípios que compõem a RMVRC.

É preciso recordar que o SUAS no Brasil, por meio de unidades públicas e serviços locais, atende indivíduos e grupos marcados pela ausência ou insuficiência de renda; em situações de violências, abuso sexual e trabalho infantil; em situação de rua; abandono de idosos e pessoas com deficiência; migrantes; população tradicionais e rural. E os cortes no orçamento; a descontinuidade na manutenção dos serviços e benefícios; a ausência de gestão federal; e não cumprimento das deliberações das conferências impactam, de forma desastrosa, em cada município brasileiro, a garantia da proteção social sob a responsabilidade do SUAS. Sob tais condições, tem-se o aprofundamento da desigualdade e do sofrimento humano que, em um contexto de pandemia, tornam-se irreparáveis.

Mas essas condições também se agravam diante dos limites e desafios que se impõe diariamente à Política de Assistência Social, especialmente hoje, com um governo que desqualifica as políticas sociais, mesmo diante de uma crise humanitária e de saúde, quando se tem o reforço do desmonte dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, necessitando da luta e resistência coletiva como forma de enfrentamento às contradições e estigmas conservadores presentes na atual conjuntura.

As medidas do atual governo têm sido devastadoras para o SUAS. A Portaria 2.362, de 20 de dezembro de 2019, no intuito de promover a equalização dos repasses realizados pelo FNAS aos fundos de assistência social municipais, estaduais e distrital, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira, vem inviabilizar a manutenção de serviços em muitos municípios, principalmente os de porte 1, haja vista a profunda dependência do cofinanciamento federal, como é o caso de 4 dos municípios que integram a RMVRC.

Os recursos federais via cofinanciamento da Política de Assistência Social vêm apresentando redução a cada ano, sendo recomposto em determinados momentos, por partes, com suplementações aprovadas pelo legislativo por força de amplas

mobilizações de gestores e trabalhadores do SUAS. Para além da redução de recursos, os atrasos de parcelas e o não reconhecimento e pagamento de parcelas dos exercícios anteriores, têm submetido os gestores públicos a um quadro de tensão permanente, na medida em que essas inseguranças comprometem o planejamento dos estados e municípios, e os forçam a arcar, com recursos próprios, a manutenção da rede de serviços, com seus equipamentos e suas equipes.

O desfinanciamento 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 o 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.

Somada ao desfinanciamento do SUAS, a ausência de discussão e definição conjunta dos entes federados, com a fragilização das instâncias de pactuação e deliberação do SUAS, constituem elementos que traduzem os ataques mais graves à proteção social brasileira.

Bem sabemos que o caminho a percorrer ainda é longo, pois as políticas que visam garantir a efetivação das políticas sociais – dentre estas, a PNAS – enfrentam uma intensa oposição para sua efetivação. Por isso, superar esta oposição e organizar meios e formas de defesa, são desafios do tempo presente que podem ser superados pelo fortalecimento de alianças estratégicas, sobretudo, entre profissionais, trabalhadores e trabalhadoras, e usuários(as) do SUAS, na perspectiva de fortalecer a luta pela universalização e ampliação dos direitos e políticas sociais. Além de “[...] pautas comuns que publicizem e tornem transparentes, na esfera pública, a importância do SUAS para a população que dele necessita, bem como os requisitos para seu fortalecimento, entre os quais o aumento do número de trabalhadores concursados e a melhoria das condições de trabalho aos profissionais da área [...]” (RAICHELIS, 2011, p. 63).

Antes, porém, é necessário se distanciar do “trabalho social” nos moldes aplicados atualmente no SUAS, que tende a fortalecer rotinas institucionais, marcadas meramente pelo cumprimento de tarefas burocráticas e/ou pela simples reiteração do instituído, deixando de lado aquele trabalhador e/ou trabalhadora social com

capacidade intelectual de apreensão “[...] crítica da realidade e do trabalho no contexto dos interesses sociais e da correlação de forças políticas que o tencionam; e que estimule a construção de estratégias coletivas e de alianças políticas que possam reforçar direitos das classes subalternas na esfera pública [...]” (RAICHELIS, 2011, p. 63).

Não resta dúvida de que a implantação, normatização e a implementação dos marcos legais do SUAS foram conquistas e avanços significativos no campo das políticas sociais. No entanto, a direção ético-política do SUAS é, nos termos de Raichelis (2011, p. 63), “[...] incompatível com abordagens conservadoras, autoritárias ou disciplinadoras, que individualizam, moralizam, patologizam ou judicializam a questão social [...]”. Trata-se de uma discussão que ganha espaço, sobretudo, no trabalho desenvolvido nos CRAS e CREAS, diante de uma tendência que procura moralizar e psicologizar o “[...] sofrimento psíquico das famílias trabalhadoras, de deslocamento dos conflitos que têm fortes raízes societárias para os âmbitos privados da esfera doméstica e comunitária, e a conseqüente despolitização e culpabilização das famílias pela sua condição de pobreza e destituição” (RAICHELIS, 2011, p. 63).

Não menos importante é que não há interesse por parte do poder público e do capital em executar e efetivar a Política de Assistência Social como um direito e dever do Estado, tendo em vista que a apropriação das expressões da “questão social” enquanto matéria-prima para a manutenção da ordem capitalista vigente. Trata-se, portanto, de um padrão minimalista, que exclui qualquer possibilidade de ampliação dos serviços e benefícios socioassistenciais, ao mesmo tempo que se apropria de estratégias intensificadoras e precarizadoras do trabalho.

O fato é que, diante da complexidade do objeto de estudo, as reflexões apresentadas são apenas aproximações iniciais com a temática de investigação e não se esgotam com a finalização desta Dissertação. No decorrer deste estudo foi possível reunir elementos importantes para desvelar algumas contradições postas à PNAS e, por extensão, ao SUAS, e assim, traduzir algumas inquietações postas na análise da temática abordada. Mas o caminho a percorrer ainda é longo, sobretudo, quando consideramos a necessidade de recuperar a direção política em defesa de um Sistema Único de Assistência Social de caráter universal, tão fragilizado em tempos de subtração de direitos, de ausência de recursos e investimentos, e de retrocessos conservadores.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007, p. 13-31.
- ACORIZAL. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Acorizal, estado de Mato Grosso. 2020. Disponível em: <http://www.acorizal.mt.gov.br/Transparencia/>. Acesso em: 10 mai. 2020.
- ALENCAR, Mônica Maria Torres de; GRANEMANN, Sara. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. *In: Revista Katálysis*, v. 12, n. 2. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Florianópolis: UFSC/PPGSS, jul-dez/2009, p.161-169. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v12n2/05.pdf>. Acesso: 22 abr. 2020.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *In: Revista de Sociologia e Política*, nº 24. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba: UFPR, 2005, p. 29-40. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *In: São Paulo em Perspectiva*, 18 (2). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). São Paulo: SEADE, 2004, p. 17-26. Disponível: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto. 3ª reimp. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 1, de 25 de janeiro de 2007**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-1-de-25-de-janeiro-de-2007/>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- BRASIL. Capacita Suas Volume 2. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS/SNAS, 2008.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2009.

BRASIL. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Gestão do SUAS – Coordenação Geral de Apoio ao Controle Social e a Gestão Descentralizada. Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS – 2012)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2012b.

BRASIL. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SAGI/SNAS, 2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2015.

BRASIL. **Portaria n.º 113/2015**. Anotações sobre a norma que regulamenta os Programas, Projetos e Blocos de Financiamento Federal na modalidade fundo a fundo. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2016a.

BRASIL. **II Plano Decenal da Assistência Social 2016 – 2026**: “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2016b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. Departamento de Proteção Social Especial. Brasília: MDS, 2016c. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/TrabalhoSocialcomFamilias.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/TrabalhoSocialcomFamilias.pdf). Acesso em: 24 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Nota Técnica de Monitoramento (2019)**. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança. Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em:



[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Nota\\_Tecnica\\_\\_\\_Caderno\\_SUAS\\_2019.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Nota_Tecnica___Caderno_SUAS_2019.pdf). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **CENSO SUAS 2019**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2020a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Resoluções CNAS**. Conselho Nacional de Assistência Social. 2020b. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/resolucoes>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Parcelas pagas**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Rede SUAS. SUAS Web. Brasília: MDS/SNAS, 2020c. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=\\*dpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=\\*fyjcs](https://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=*dpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=*fyjcs). Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria Geral da União. 2020d. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 7.ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BEZERRA, Josinete de Carvalho. Crise, Fundo Público e Programa Criança Feliz: sucateamento da política de assistência social?. *In: Anais IX Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP). São Luiz: UFMA/PPGPS, 20 a 23 de agosto de 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social: os limites à efetivação do direito. *In: Katalysis*, n.º 4. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS). Florianópolis-UFSC/PPGSS, 1999, p. 65-74. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6256/5831>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na Seguridade Social brasileira. *In: Revista Psicologia & Sociedade*. v.15, n. 1. Associação Brasileira de Psicologia Social (ABRASCO). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte: ABRASCO/UFMG. jan./jun.2003, p. 57-96. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Dívida Pública e Expropriação Social. *In: Revista Advir*. n. 36. Associação dos Docentes da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (ASDUERJ). Rio de Janeiro: ASDUERJ, jul. 2017, p. 37-49.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. Pacto Federativo e Financiamento da Assistência Social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. *In: Temporalis*, ano 12, n.23. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Brasília: ABEPSS, jan./jun. 2012, p. 69-96. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/2900>. Acesso: 19 nov. 2019.

CHAPADA DOS GUIMARÃES. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, estado de Mato Grosso. 2020. Disponível em: [https://www.gp.srv.br/transparencia\\_chapada/servlet/despesas?1class](https://www.gp.srv.br/transparencia_chapada/servlet/despesas?1class). Acesso em: 10 mai. 2020.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. *In: CRUS, José Ferreira et al. (Orgs.). Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 42-65. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/20anosLOAS.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf). Acesso em: 05 jan. 2020.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes. Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013. p. 100-133. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/20anosLOAS.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf). Acesso em: 05 jan. 2020.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**. Uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: CORTEZ; Ponta Grossa-PR: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), 2006.

COSTA, Lúcia Cortes da. A seguridade social sob a ameaça do ajuste recessivo no Brasil. *In: Emancipação*, 17(1). Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais Aplicadas (PPGCSA). Departamento de Serviço Social (DSS). Ponta Grossa-PR: UEPG/PPGCSA/DSS, 2017, p. 9-21. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/189127946.pdf>. Acesso: 11 fev. 2019.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p. 205-218. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/concepcao\\_gestao\\_protecaosocial.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf). Acesso: 20 jan. 2019.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Org.). **Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2017. cap. 2, p. 61-94.

CUIABÁ. **Dicionário Cuiabano**. Prefeitura Municipal de Cuiabá, estado de Mato Grosso. 2020a. Disponível: <https://www.cuiaba.mt.gov.br/secretarias/cultura/dicionario-cuiabano/>. Acesso em: 06 mai. 2020.

CUIABÁ. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Cuiabá estado de Mato Grosso. 2020b. Disponível em: <http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/portaltransparencia/transparencia/#/despesa/orcamento/orgao>. Acesso em: 10 mai. 2020.

DURIGUETTO, Maria Lucia. Política de Assistência Social e Serviço Social: Dilemas e Desafios da Intervenção Profissional. *In*: **Libertas**, v. 11 n. 1. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS). Juiz de Fora-MG: UFJF/PPGSS, jan.-jul./2011, p. 01-20. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18116>. Acesso em: 22 jan. 2019.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *In*: **Sociologias**. ano 8, nº 16. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS). Porto Alegre: UFRGS/PPGS, jul/dez 2006, p. 46-85. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FRANZESE, Cibele. ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. *In*: **Anais 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**. Caxambu-MG: ANPOCS, 26 a 30 de outubro de 2009. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file>. Acesso em: 03 dez. 2019.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *In*: **Humanae**, v.1, n.3. Faculdade de Ciências Humanas (ESUDA). Recife: ESUDA, dez. 2009, p. 44-53. Disponível em: [http://www.esuda.com.br/revista\\_humanae.php](http://www.esuda.com.br/revista_humanae.php). Acesso em: 10 abr. 2020.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, crises e conjuntura. *In*: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 130. São Paulo: Cortez, set-dez/2017, p. 409-425. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0409.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. *In*: OLIVEIRA, Marco Antônio de. **Reforma do Estado Políticas de Emprego no Brasil**. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Instituto de Economia (IE). Campinas-SP: UNICAMP/NEPP/IE, 1998, p. 09-29.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)**. Agência Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (AGEM/RMV). Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SINFRA-MT). Cuiabá: AGEM/RMV, 2017, p. 03-50. Disponível em: <http://www.pddivrc.ibam.org.br/o-que-e-o-pddi/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. *In*: UNESCO, Organização das Nações Unidas; MDS, Ministério do Desenvolvimento Social (Orgs.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p. 57-86.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *In*: **Cadernos do CEOM**, ano 22, n. 30. Centro de Memória do Oeste de Santa Catarina (CEOM/UNOCHAPECÓ), Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Chapecó-SC: UNOCHAPECÓ, 2009, p. 165-178. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/456>. Acesso em: 10 dez. 2019.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LICIO, Elaine Cristina. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). **Tese** [Doutorado]. 2012. Universidade de Brasília (UnB). Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS). Brasília: UnB/PPGPS, 2012.

LOPES, Maria Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In*: CRUS, José Ferreira *et al.* (Org.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

MATO GROSSO. **Plano diretor da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá – Diagnóstico Consolidado**. Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano. Agência Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (AGEM/VRC). 2020a.

MATO GROSSO. **Blog da Vigilância Socioassistencial de Mato Grosso**: SETASC, 2020. Disponível: <https://vigilanciasocioassistencialmt.wordpress.com/>. Acesso em: 08 abr. 2020b.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual nº 395 de 11 de março de 2020**. Dispõe sobre o Cofinanciamento Estadual do Sistema Único de Assistência Social, o Sistema de Transferência de Recursos Financeiros aos Fundos Municipais de Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 2020c.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31 ed. Petrópolis: Vozes, 2012. (Temas sociais).

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. *In*: MOTA, Ana Elizabete *et al.* (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 40-48.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2 ed. rev.ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. 80 anos do Serviço Social brasileiro: conquistas históricas e desafios na atual conjuntura. *In*: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 128. São Paulo: Cortez, jan./abr. 2017, p. 39-53. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n128/0101-6628-sssoc-128-0039.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

NETTO, José Paulo e BRAZ Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica do Serviço Social, v.1).

NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Livramento, estado de Mato Grosso. 2020. Disponível em: <https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=26#/despesas>. Acesso em: 10 mai. 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995, p. 77-90.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Coordenação Federativa e “a Armadilha de Decisão Conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dissertação** (Mestrado). 2012. Universidade de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2012.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. *In*: **Textos & Contextos**, v. 11, n. 1. Pontifícia da Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS). Porto Alegre: PUC-RS/PPGSS, 2012, p. 116-128, jan./jul. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O\\_metodo\\_marxiano\\_de\\_](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O_metodo_marxiano_de_)

investigacao\_e\_o\_enfoque\_misto\_na\_pesquisa\_social\_uma\_relacao\_necessaria.pdf . Acesso em: 16 dez. 2019.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social e Democracia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008a.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008b.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo Suas. **Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, 2007.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social. *In*: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília: MDS, 2011, p. 41-66. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf). Acesso em: 13 mai. 2020.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *In*: **Serviço Social em Revista**, v. 14, n.2. Universidade Estadual de Londrina (UEL). Departamento de Serviço Social. Londrina-PR: UEL, jan-jun/2012, p. 04-22. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. *In*: II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. **Texto base da conferência proferida**. Universidade Estadual de Londrina (UEL). Londrina-PR: UEL, 08 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/II%20Simposio/TEXTO%20EVILASIO.pdf>. Acesso em 10 mar. 2021.

SANTO ANTONIO DO LEVERGER. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leverger, estado de Mato Grosso. 2020. Disponível em: <http://170.244.84.203:8080/Portaltransparencia/Principal.aspx>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira Silva; ARAÚJO, Cleonice Correia; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Resultados da pesquisa empírica sobre a implantação e implementação do SUAS nas regiões. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Org.). **Sistema Único de**

**Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2017, p. 121-166.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Mossicleia Mendes. Política de Assistência Social no Brasil: um balanço da modernização da gestão. *In: Temporalis*, ano 20, n. 39. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS): Brasília: ABEPSS, jan-jun/2020, p. 11-26. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28486>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SILVA, Robson Roberto. A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil. *In: Ser Social*, v. 17, n. 36. Universidade de Brasília (UnB). Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS). Brasília: UnB/PPGPS, jan-jun/2015, p. 189-206. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/13422](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13422). Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, Ruteléia Cândida de Souza. A economia política da pobreza na atual trama cultural brasileira: conservadorismo, (des)caminhos, contradições e interdições no horizonte da transformação social. 2018. 450f. **Tese** (Doutorado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS). Vitória: 2018.

SILVA, Sonia Margarida Anselmo Figueiredo. Assistência Social na agenda governamental: rotas difusas na implementação do sistema único de assistência social no âmbito municipal. **Tese** (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UFSS). Rio de Janeiro: 2017.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 130. São Paulo: Cortez, set-dez/2017, p. 487-506. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. *In: BRASIL*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: MDS/SNAS, 2011, p. 9-38.

SOARES, Fábio Veras *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **Texto para discussão nº 1.228**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4374](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4374). Acesso em: 08 abr. 2020.

SOARES, Márcia Miranda. Desafios do Federalismo Brasileiro. *In: Em debate*, n. 5. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte: UFMG, dez. 2013, p. 23-29. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6088/2013\\_soares\\_desafios\\_federalismo\\_brasileiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6088/2013_soares_desafios_federalismo_brasileiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 05 jan. 2020.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de Assistência e Coordenação Federativa. *In: Revista do Serviço Público*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília: ENAP, jan/mar 2016, p. 85-108. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1360>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SPOSATI, Aldaiza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 78, ano XXIV. São Paulo Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaiza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. *In: Revista Katálysis*, v. 18, n. 1. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS). Florianópolis: UFSC/PPGSS, jan-jun/2015, p. 50-61. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00050.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

TEIXEIRA, Sandra. BOSCHETTI, Ivanete. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. *In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita (Orgs.). Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 67-98.

VÁRZEA GRANDE. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Várzea Grande, estado de Mato Grosso. 2020. Disponível em: <https://vg.abaco.com.br/transparencia/servlet/wmdespesas?0,0>. Acesso em: 10 mai. 2020.