

# Gestão do SUAS – desafios e implicações entre a pactuação e o aprimoramento

Edsonia Jadma Marcelino de Souza<sup>1</sup>

Jolinda de Moraes Alves<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo analisa a dimensão política da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no cumprimento do pacto federativo estabelecido. A metodologia envolveu análise documental com fontes de dados, das regulações, normatizações da PNAS, dos sistemas de dados do CENSO SUAS e do IBGE. A correspondência entre a normatização, a pactuação e o aprimoramento na gestão, aponta como resultado, a existência de uma base de estruturação do SUAS com disparidades no desenvolvimento da gestão por estados e municípios, o que impõem desafios ao aprimoramento e sustentação do pacto federativo estabelecido em torno da gestão do SUAS.

## Palavras-chave

Pacto Federativo. Política de Assistência Social. Gestão do SUAS.

## Management of SUAS - challenges and implications between agreement and improvement

## Abstract

The article analyzes the political dimension of the management of the Unified Social Assistance System (SUAS) in compliance with the established federal pact. The methodology involved documentary analysis with data sources, regulations, PNAS standards, CENSO SUAS and IBGE data systems. The correspondence between standardization, agreement and improvement in management points to the existence of a basis for structuring SUAS, with disparities in the development of management by states and municipalities, which impose challenges to the improvement and sustainability of the federal pact established around the management of SUAS.

## Keywords

Federal Pact. Social Assistance Policy. Management of SUAS.

Artigo recebido no mês de junho de 2019.

Artigo aprovado no mês de setembro de 2019.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 instituiu no âmbito do Estado Democrático, o pacto federativo caracterizado pela República Federativa do Brasil, formada a partir da união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ressalta-se a afirmação da lógica republicana e democrática com primazia do Estado, comando único na responsabilidade em prol do interesse público e da descentralização política e administrativa das políticas públicas, pautadas na perspectiva de participação e cooperação entre os entes federados, com autonomia e capacidade de gestão pública. A Carta dispôs ainda, em seu Artigo 204, que a política de assistência social tem como diretriz a descentralização política e administrativa e a participação da população, o que exige compatibilidade de sua gestão, que, tradicionalmente, se desenvolveu à luz de processos conservadores, patrimonialistas e filantrópicos.

Nesse sentido, o estudo confronta-se com os processos sedimentados numa cultura política tradicional, autoritária, elitista e centralizadora e com a gestão pública regida por uma burocracia articulada com interesses políticos patrimonialistas, elementos que, separados ou agregados, impõem limitações ao desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro.

Este artigo, com base na análise do Pacto de Aprimoramento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS<sup>3</sup>, exposto na Norma Operacional Básica (2005, p. 26), tem como objetivo explicitar as prioridades definidas aos estados e municípios e indicar os desafios e as implicações que se colocam entre a pactuação e o aprimoramento da gestão desse sistema de proteção social. Trata-se de resultado de pesquisa documental que teve como fontes o IBGE, o Censo SUAS e os documentos e legislações que regulamentaram o SUAS no período compreendido entre 2005 a 2015<sup>4</sup>. Dentre os quatro âmbitos do Pacto<sup>5</sup> o estudo se dedica ao exame do âmbito de Gestão do SUAS, bem como das suas seis prioridades, visando contribuir para explicar o movimento dado à organização da gestão, bem como os limites e

desafios que envolvem o que foi acordado e o que foi priorizado e/ou efetivado enquanto compromisso pelos entes federados.

O artigo se estrutura em duas partes, a primeira dedica-se às definições de pactuação e de aprimoramento da gestão do SUAS, contextualizando a diversidade do território nacional para desenvolvimento da gestão do Sistema. A segunda parte, evidencia os desafios e implicações postos ao pacto de aprimoramento da gestão a partir da análise das seis principais prioridades definidas no âmbito da Gestão do SUAS.

### **A pactuação e o aprimoramento da gestão do SUAS – aproximações entre territórios, diversidades na regulação da gestão do SUAS**

A política de assistência social, organizada por um sistema único, descentralizado e participativo, em 2005, opta por uma gestão pactuada e cooperada entre os entes federados, caracterizada por uma escolha que envolve decisão política. A Norma Operacional Básica da Política de Assistência Social (NOB SUAS), em suas edições de 2005 e 2012, teve grande relevância para a viabilização do pacto entre as esferas de governo, pois reafirma os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS (Lei nº 8.742/1993), bem como as diretrizes elencadas na Política Nacional de Assistência Social/2004 (PNAS). As referências ao direito à proteção social, primazia do Estado, comando único, autonomia dos entes federados, descentralização político-administrativa, participação e controle social, tornam-se elementos fundamentais para a construção de uma gestão republicana e democrática.

No movimento para a instituição de uma nova forma de gestão da política de assistência social pelo Governo Federal, e demais instâncias coletivas representativas, a partir de 2005, o pacto teve um compasso mais ritmado, possivelmente, pela complexidade que envolvia tal definição, uma vez que a deliberação na CIT<sup>6</sup> não se faz por votação, mas no debate estabelecido até que haja consenso e convergências. Portanto, esse processo exige tempo, maturação, en-

frentamento de tensões, pois se sentam à mesa sujeitos políticos com vertentes distintas que, não necessariamente, têm governabilidade sobre sua base e expressam entendimento e concepções variadas da política de assistência social. Todo esse processo baseou-se na participação como estratégia de gestão democrática do SUAS, em razão da direção política e técnica e afirmada pelos instrumentos normativos da política, consolidada no reconhecimento e no fortalecimento dos colegiados representativos de gestores, na constituição de aparato técnico, gerencial e financeiro dos conselhos de assistência social e no aumento da participação de novos sujeitos, como os trabalhadores e os usuários. Essa decisão de estruturar as bases da política de assistência social pela via da participação e do estabelecimento de consensos e pactuações demonstra que “a concretização dos direitos sociais depende de sujeitos que acreditem na capacidade coletiva de construir densidade democrática, tornando-se protagonistas da luta e de ações capazes de um pacto pelo alargamento da proteção social” (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 67).

Em 2011, a Lei nº 12.435/2011 alterou a LOAS e instituiu o modelo de gestão através do SUAS, coroando a integração dos entes federativos, numa gestão compartilhada com cofinanciamento e cooperação técnica. A dinâmica produzida no pacto estabelecido com os estados no período de 2007 a 2014 possibilitou o aprofundamento do compromisso incluindo os municípios nesse propósito de gestão compartilhada. Estabelecer tal lógica exige, além de fortalecer as relações intergovernamentais, apoio técnico, político e financeiro que promova a melhoria da capacidade gerencial dos entes subnacionais para aprimorar a gestão. Esse processo não é natural e espontâneo, porque envolve diversas forças políticas, por vezes contrárias a reconhecer a assistência social como política de Estado, e podem oferecer resistência à cooperação prevista para o aprimoramento do SUAS.

Quando se vislumbra a dimensão territorial, há que destacar a diversidade e a heterogeneidade que formam o mosaico brasileiro,

composto pelos 26 estados, 5.570 municípios e 1 Distrito Federal. São espaços de relações sociais cheios de vida, que formam identidades, dinâmicas próprias, especificidades, conforme explica Santos (2012, p. 82). Esse contexto de existência humana provoca a gestão das políticas públicas, em especial as sociais, a traçar outras linhas que possam dar sentido e formas diversas ao mosaico reconhecendo o direito à vida e à cidade como espaços legítimos dos cidadãos.

A PNAS/2004 estabeleceu um traçado de graduações para os diferentes níveis de gestão da política de assistência social, inicial, básica e plena, e considerou o porte dos municípios, as condições de vida da população rural e urbana e a densidade das forças sociais presentes nos espaços. Esse reconhecimento trouxe um diferencial significativo para a lógica da gestão da política carregado de desafios a serem enfrentados.

Couto (2014) afirma que a dimensão territorial da política de assistência social precisa considerar as diferentes escalas territoriais, que podem referir-se tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, caso se pense nas diferentes configurações territoriais regionais. Ramos e Koga (2011) confirmam essa direção ao indicarem a necessidade de conexão entre as dinâmicas socioterritoriais, o modo de vida das pessoas e o chão onde vivem. Nesse caminho, a leitura das prioridades do pacto e a identificação do movimento dado à gestão do SUAS exigem considerar o processo sócio-histórico, bem como a conexão com os espaços socioterritoriais, onde a dinâmica da vida acontece, estabelecendo uma relação entre as partes e o todo.

A proposição de grupos territoriais por porte de município, apresentada pela PNAS em 2004, já demonstrava um movimento para além da homogeneização de todo o território nacional, quando a maioria dos municípios (73%) correspondia ao porte pequeno 1 (até 20.000 habitantes). Passados dez anos, o estudo sistematizado no documento SUAS 10 (BRASIL, 2015b) apresentou uma nova leitura dos grupos territoriais a partir da subdivisão e subclassificação dos portes dos muni-

cípios, desagregando os quantitativos populacionais de modo que se favorecesse a gestão da política.

O fenômeno dos deslocamentos da população é histórico no país, sendo a mobilidade influenciada pelo padrão de acumulação do capital e pelas estratégias de sobrevivência da população que têm repercussão local, inter-regional, regional, nacional e internacional. Ramos e Koga alertam para a importância de associar o conhecimento demográfico, as ferramentas de espacialização da informação e de indicadores sociais ao desenvolvimento de políticas sociais, compreendendo como esses fenômenos se dão “ora em movimentos de contiguidade entre os territórios, ora em movimentos de ruptura entre os mesmos” (RAMOS e KOGA, 2011, p. 355).

O desenvolvimento das políticas sociais, no planejamento da gestão, deve articular os aspectos já mencionados com a tríade: capilaridade da política, acesso e espaço onde a população vive. Nesse sentido, Koga contribui acrescentando que “ainda predomina na gestão das políticas sociais brasileiras uma lógica urbana, elitista e colonialista do modo de operar e estabelecer padrões de acesso e atendimento dos serviços sociais” (KOGA, 2017, p. 185). A autora ressalta a importância do estabelecimento de diálogo permanente, da combinação de saberes para o reconhecimento da realidade vivida, acreditando na possibilidade da composição do saber científico/acadêmico com o conhecimento do cotidiano, em que a vivência coletiva agrega diversos sujeitos: usuários, trabalhadores e gestores locais.

A leitura dos dados da realidade, quando tratada à luz dos direitos a serem assegurados pelo Estado, possibilita a proposição de respostas mais adequadas às necessidades e demandas. A gestão de políticas públicas deve estabelecer relação vital com o território, com sinergia suficiente para o reconhecimento das particularidades e de contradições expressas na dinâmica e nas relações estabelecidas. Para tanto, é necessário ampliar a compreensão do conceito de território, su-

perando a delimitação da linha geográfica e reconhecendo-o como construção histórica (SOUZA; RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017).

Nessa direção, o documento SUAS 10 evidenciou que o território rural não corresponde ao contrário de urbano, pois o “rural não é um cenário homogêneo, com presença de populações dispersas e reduzidas em vazios territoriais” (BRASIL, 2015b, p. 24). Koga reforça a importância do reconhecimento das particularidades do que é “área rural” de forma homogênea e genérica, ou seja, “essa diversidade não pode ser compreendida como simples contraposição ao chamado mundo urbano” (KOGA, 2017, p. 191).

Diante da diversidade de municípios e regiões brasileiras, percebe-se que a estrutura de gestão do SUAS buscou contemplá-la na regulamentação definida nas normatizações, no compromisso assumido no pacto de aprimoramento de gestão, visando à capacidade de decisão dos gestores públicos. Num país continental com diversidades econômicas, políticas e demográficas, como o Brasil, o pacto federativo se coloca no pêndulo em que compromissos e responsabilidades entre os entes deveriam ser estabelecidos para a efetiva gestão das políticas sociais, numa inter-relação entre o econômico e o político a fim de assegurar o social.

### **Entre a normatização e a pactuação – desafios postos ao aprimoramento da gestão do SUAS**

A decisão por gestão compartilhada entre os entes federativos é complexa porque contempla uma série de aspectos envoltos em tramas de poder, competências e capacidade de gestão, numa dimensão essencialmente política, além da diversidade do território nacional de diferenciadas determinações, localizações geográficas, também climáticas, entre outras que dão forma e sentido às necessidades, demandas e possibilidades de ação (BRASIL, 2015b, p.7). Assim sendo, a leitura do desenvolvimento do SUAS pelo pacto de aprimoramento da gestão, nos âmbitos estadual e municipal, não pode ser realizada de

maneira linear, devendo ser consideradas e ponderadas as competências e responsabilidade dos entes nos processos de sua gestão.

Diante dessa compreensão, foi possível analisar o caminho percorrido no desenvolvimento da gestão do SUAS no âmbito estadual e municipal, considerando as seis prioridades definidas no pacto de aprimoramento para a gestão do Sistema: 1) reordenamento institucional; 2) regionalização de serviços; 3) apoio técnico aos municípios; 4) capacitação; 5) implantação, implementação e unificação do sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial; 6) cofinanciamento da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, e instituição de sistemática de repasse fundo a fundo.

O reordenamento institucional foi a primeira prioridade estabelecida no pacto. O compromisso assumido pelos gestores estaduais foi de adequação dos órgãos executivos, constituindo e organizando as áreas essenciais ao exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência. Para os municípios, o reordenamento institucional exigiu, além da estruturação das secretarias municipais, a desprecarização dos vínculos trabalhistas e a adequação da legislação municipal às normativas do SUAS. No documento SUAS 10, Sposati ratifica o sentido desse reordenamento: “Temos que superar a situação de varejo institucional onde gestores e trabalhadores, olhando para o retrovisor, não se apoiam em sua função republicana em consolidar o disposto pela Constituição de 1988.” (BRASIL, 2015b, p. 13).

Os resultados da pesquisa demonstraram que, em 2012, todos os 26 estados possuíam órgão gestor da política de assistência social. Seis (6) estados (23,07%) possuíam órgão gestor exclusivo (Amapá, Pará, Alagoas, Acre, Rondônia e São Paulo) e os outros 20 estados (76,93%) em conjunto com outra(s) política(s). Em 2013, somavam-se 8 estados com órgão gestor exclusivo (30,76%), acrescentados Amazonas e Sergipe. No entanto, em 2014 e 2015, houve uma diminuição do número de órgãos gestores exclusivos para a política de assistência social (15,4%)<sup>7</sup>. (BRASIL, 2015b, p. 74). Para a gestão do SUAS, seria fundamental que



todos os 26 estados tivessem constituído órgão gestor exclusivo, mas esse desafio permanece diante da constatação da predominância do órgão gestor estadual em conjunto com outras políticas.

Em relação ao âmbito municipal, foi possível identificar a presença de estrutura exclusiva de secretaria para a política de assistência social, desde o início do Sistema Único de Assistência Social (2005) até o ano de 2013, quando foi estabelecido o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, em vigência<sup>8</sup>. Constatou-se avanço nesse processo, o que caracteriza a institucionalização dessa política pública em 5336 municípios (95,8%). Identifica-se que, no período entre 2005 a 2009, 619 municípios passaram a ter órgão exclusivo e, entre 2009 e 2013, mais 300 municípios avançaram nessa direção, no entanto, de 2014 a 2016, houve um decréscimo de 246 municípios.

Foi identificada, ainda, a estrutura de identidade do SUAS, isto é, a existência de subdivisões adequadas à política em desenvolvimento, sendo áreas essenciais a serem instituídas: a proteção social básica, a proteção social especial, a gestão do SUAS e a gestão financeira e orçamentária.

Na esfera estadual, a ESTADIC de 2012 (IBGE, 2013) identificou que a estrutura da gestão do SUAS estava organizada formalmente em 20 estados. Após sete anos de existência do SUAS, mais de 80 % dos estados contavam com subdivisões estruturadas formalmente. Os dados referentes ao período de 2013 a 2015 revelam que todas as áreas expandiram a formalização na estrutura organizacional da política de assistência social. Destaca-se a gestão financeira e orçamentária que se mantém como a área com maior legalidade (69,2%), o que se explica por se concentrar ali a gestão de recursos da política, e as exigências postas, pelo órgão gestor federal, para repasse de recursos. Os estados que, em 2012, estavam com todas as subdivisões da gestão formalmente estruturadas eram Alagoas, Minas Gerais e Paraná. Mato Grosso do Sul tinha as subdivisões, porém informais. Já Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Espírito Santo não tinham, até aquele momento,

nenhuma das áreas constituídas. Cabe salientar que, em 2012, estava recém-lançada a NOB/SUAS 2012 dando maior relevância à estruturação da gestão, e as regulamentações e orientações anteriores priorizavam a estruturação de determinados setores, como monitoramento e avaliação, que se encontravam formalizados em 60% dos estados.

Em relação à esfera municipal, destacou-se a proteção social básica com maior percentual de formalização (80,1%), o que se justifica por ser competência do município a organização da “porta de entrada” do SUAS. Já a proteção social especial, em termos percentuais (65,4%), equipara-se à formalização da gestão financeira e orçamentária (66,15%) e à gestão do SUAS (67,7%).

Os dados ainda revelam que, em quatro anos (2012 - 2016), a existência de legislação do SUAS duplicou, tanto nos estados quanto nos municípios, atingindo 15,4% nos Estados e 39,5% nos municípios, conforme identificado no Censo SUAS 2014 (Brasil, 2015a, p. 39); Censo SUAS 2015 (Brasil, 2016, p. 5); Censo SUAS 2016 (Brasil, 2017a, p. 10). Porém, passada uma década de existência do SUAS, ainda requer empenho e afinco junto a todas as Unidades Federativas num movimento que deve ser fortalecido, inclusive pelas instâncias de representação coletiva como a CIT, CIBs e Conselhos a fim de que esse avanço necessário se concretize em todo o território nacional. No momento atual, em que se vivencia o desmonte das políticas públicas, a existência de instrumento legal pode contribuir para a proteção dos direitos já adquiridos e estabelecer dificuldades a tal prosseguimento intempestivo. A regulamentação do SUAS nas esferas estadual e municipal é extremamente relevante, pois coloca um divisor de águas no abstencionismo do Estado quanto à primazia e ao comando único da política de assistência social, localiza e vincula proteção social não contributiva ao direito.

No processo em movimento provocado desde a PNAS/2004 e demais normatizações, como a NOB-RH de 2006, afirmou-se a necessidade da instituição de uma política de recursos humanos e gestão

do trabalho com a constituição de quadros próprios de trabalhadores para a operacionalização do SUAS (COUTO, 2014). Cabe salientar que a deliberação quanto à possibilidade de uso do recurso do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal fortalece a gestão do SUAS e contribuiu para a sustentação desse aspecto do pacto federativo.

De acordo com o Censo SUAS, em 2014, existiam 256.858 trabalhadores na gestão direta da assistência social nos 5.570 municípios brasileiros (BRASIL, 2015b, p. 106). O quantitativo partiu de aproximadamente 221 mil trabalhadores em 2010 e passou para mais de 256 mil em 2014, o que representa incremento de 36.128 novos profissionais atuando nos municípios ao longo de quatro anos (16,36%). Destaca-se que de 2009 para 2010, o volume de trabalhadores atingiu um número histórico, agregando 38.294 novos trabalhadores em um ano, com média anual de 12.984,22 novos trabalhadores. Considerando-se que em 2005 haviam 140000 trabalhadores do SUAS no âmbito municipal e atingiu-se em 2014 256858, teve-se um aumento de 54,5% nesse período<sup>9</sup>. No entanto, depara-se com situações de grandes discrepâncias de condições de trabalho no âmbito governamental e não governamental, sofrendo, ainda, variação por estados e municípios, dada a heterogeneidade da realidade vivenciada pela política pública.

Como bem coloca Couto, o debate em torno dessa questão deve ser aprofundado, uma vez que envolve “formas e modos de organização e das condições em que este trabalho se realiza” (COUTO, 2014, p. 82). Rizzotti afirma a perspectiva técnico-política como um selo de aliança entre trabalhadores e usuários para a garantia de direitos: “As contradições existentes requerem o enfrentamento das desproteções com proteção consubstanciada no trabalho técnico, na luta política que, ao acolher as demandas apresentadas, muitas vezes de forma individualizada, consegue solidificar em lutas coletivas” (RIZZOTTI, 2011, p. 71- 72).

A regionalização, como prioridade estabelecida no âmbito de gestão estadual, tem relevância pela condição e capacidade de criar ar-

ranjos institucionais que respondam às necessidades dos municípios e de adotar estratégias de gestão que impulsionem tal processo nas microrregiões e regiões, pelo estabelecimento de relação de complementaridade e cooperação, dando coesão e viabilidade à implementação do SUAS. No pacto, o potencial do conteúdo dessa prioridade restringiu-se à regionalização dos serviços no pacto.

A NOB SUAS 2012, na definição de responsabilidade dos estados, estabelece a competência de organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Cabe aos estados apresentar a proposta de desenho de regionalização para pactuação na CIB, no entanto, apenas 7 estados declararam ter assim procedido: Pará, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Paraná. Outros seis estados declararam possuir estruturas administrativas descentralizadas: Amapá, Paraíba, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

O Censo SUAS de 2016 (Brasil, 2017b) identificou também a existência de unidades descentralizadas da política de assistência social nos estados. Nesse aspecto, de 2012 para 2016, quatro estados permaneceram com unidades descentralizadas (Amapá, Minas Gerais, Paraná, São Paulo), três estados (Acre, Rondônia e Santa Catarina) constituíram tais unidades, no entanto dois (Paraíba e Rio Grande do Sul) deixaram de ter suas unidades descentralizadas.

Consolidar a regionalização exige capacidade de gestão estadual, sendo um de seus processos fundamentais produzir informações relevantes sobre demanda e oferta de serviços de proteção social especial. O Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a, p. 59) demonstrou que mais

da metade (14) dos órgãos estaduais não possuíam estudo/diagnóstico sobre incidência de situações de risco e violação de direitos, elementos imprescindíveis para subsidiar a elaboração dos planos de ação de proteção social especial de forma regionalizada.

O processo de apoio da esfera estadual aos municípios envolve presença qualificada, numa postura propositiva e colaborativa que respeite a autonomia municipal. Conforme estabeleceu a NOB/SUAS 2012, o suporte se dá tanto no apoio técnico quanto financeiro. No pacto de aprimoramento de gestão do SUAS<sup>10</sup>, tal prioridade se voltou à assistência técnica da esfera estadual para a implantação dos sistemas municipais de assistência social, muito embora, para os municípios, essa não tenha sido uma prioridade estabelecida.

De qualquer modo, o incentivo à estruturação de sistemas de assistência social no âmbito estadual e municipal denota uma importante coerência e articulação entre os entes em todo o território nacional. Nesse quesito, em 17 estados, o plano de apoio técnico aos municípios foi pactuado na CIB. Para a elaboração desses planos, 96,2% dos órgãos gestores estaduais levaram em consideração as demandas mais expressivas e 88,5% consideraram as metas contidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS (BRASIL, 2015a, p. 33). Identifica-se, assim, um movimento de busca de cooperação em torno de acordos e compromissos assumidos coletivamente alicerçados por meio de pacto, quando apresentam o planejamento do apoio aos municípios à CIB indicando o reconhecimento de realidade, sinaliza a possibilidade de fortalecimento da coordenação federativa no modo de gestão.

O acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS requer análise quantitativa de coleta de dados da gestão do trabalho, das ações e serviços do SUAS, e qualitativa na perspectiva de coleta de evidências empíricas articuladas às informações das bases de dados dos sistemas disponibilizados pelo MDS e/ou Estados. Esse processo de acompanhamento deveria ocorrer de forma planejada para a adequação e o aprimoramento da gestão do SUAS, com compartilhamento de res-

ponsabilidade entre os entes federados. Nessa perspectiva, o monitoramento e a avaliação ganham relevância, não se limitando a uma visão técnico-operativa, mas igualmente técnico-política, possibilitando identificar, na realidade vivida, as situações que interferem no desenvolvimento da gestão, propondo correções para a adequação ao caminho estabelecido pelo SUAS. O fato de a maioria dos estados não ter estruturas administrativas descentralizadas pode ser configurado como um dificultador para o acompanhamento *in loco* dos municípios diante das extensões territoriais das Unidades Federativas estaduais.

A visita técnica foi uma das formas identificadas para tal apoio no Censo SUAS 2015 (BRASIL, 2016). Essas visitas realizadas pelos estados aos municípios tiveram como conteúdo a Gestão do Fundo Municipal (46,25), o apoio para alcance das metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS (61,5%), seguido do apoio para a construção do Plano de Providências (53,8%). Vinte estados (76,9%) declararam realizar planejamento anual das atividades de monitoramento. No Censo SUAS 2016, as formas de apoio que mais se destacaram foram capacitação presencial (72,6%) e assessoramento técnico à distância (62,7%) (BRASIL, 2017, p. 11).

Ainda na prioridade de apoio técnico aos municípios, o suporte dado pelos Estados para a implantação de ações de monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial, teve um aumento de 11,6% em 2014, em relação a 2012. Esse processo exige governabilidade, capacidade gerencial na definição, tanto da organização das informações quanto do seu processamento, favorecendo a tomada de decisão que implique em soluções que atendam às especificidades da realidade local, desafio que envolve recursos físicos, tecnológicos, financeiros e humanos diante da diversidade dos municípios e da necessidade de democratização para a participação coletiva.

No tocante à capacitação, cabe ressaltar que a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2009) estabeleceu a Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros

de assistência social, a ser desenvolvida de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitando as diversidades regionais e locais.

Foi instituída a Política Nacional de Educação Permanente - PNEP, aprovada pelo CNAS em 2013 e criada a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP-SUAS) que, em 2014, integrava 121 Instituições de Ensino Superior públicas e privadas. Esse processo envolveu a pactuação com os estados atingindo o total de 24.296 trabalhadores (BRASIL, 2015b, p. 124), incluindo a formação nas modalidades presencial e educação à distância, e todos os estados tiveram plano de capacitação aprovado na CIB e apreciado no CEAS (IBGE, 2013, p. 173). Essa decisão contribuiu para a consolidação do SUAS, a qualificação da gestão e a valorização de seus trabalhadores.

Outra prioridade é a implantação, implementação e unificação de sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial, com a realização de diagnóstico socioterritorial, estimulando o reconhecimento da realidade a partir de diversas escalas e avaliando o desempenho da gestão e os desafios postos ao aprimoramento da política de assistência social. Essa prioridade sofreu alteração nas edições do pacto. Em 2007, os estados teriam que elaborar uma proposta para instalação e coordenação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações; em 2010 indica a implantação e implementação desses sistemas e 2013, acrescenta-se que esses devem estar em consonância com os sistemas nacionais e aponta a realização de diagnóstico socioterritorial. O diagnóstico socioterritorial é considerado o “marco zero” e referência sistemática para a ação e o monitoramento como processo sistemático de acompanhamento e avaliação, ação analítica integrada ao processo de planejamento (BRASIL, 2013, p. 37). A vigilância socioassistencial é uma importante função na política de assistência social. Ganhou ênfase na NOB SUAS/2012 e foi instituída em 46,2% dos estados e em 69,4% dos municípios (BRASIL, 2015b). Portanto, é necessário criar condições técnicas e políticas para

o desenvolvimento de capacidades e dos meios de gestão necessários para exercer a função de vigilância. Implica em assegurar não apenas as adequações locais às diretrizes nacionais, mas também o movimento inverso de integrar na unidade nacional e estadual as especificidades das realidades municipais.

O cofinanciamento das proteções sociais, básica e especial, bem como a instituição de sistemática de repasse fundo a fundo, passou a constituir, para os estados, a partir de 2010, uma prioridade no pacto, com base no modelo de financiamento operado via novos arranjos que envolvem a consolidação das transferências federais regulares e automáticas. A gestão do SUAS requer necessariamente transparência do orçamento público, importante instrumento de planejamento que envolve decisão técnica e política e indica o compromisso do governo com a política pública democrática exercida pelo controle social, uma vez que o Conselho de Assistência Social decide, de forma colegiada, a destinação do recurso.

O Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015b) revelou que todos os estados estavam regularizados, com a instituição do Fundo Estadual de Assistência Social como unidade orçamentária e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), e que 53% dos órgãos gestores estaduais realizaram cofinanciamento por nível de proteção, básica e especial. Em quase uma década de SUAS, no âmbito municipal, o Fundo estava praticamente consolidado em todo o território nacional. Nos estados, 65,45% da totalidade dos recursos próprios estavam no Fundo (BRASIL, 2016, p.16) e, nos municípios, esse percentual foi de 69,2% (BRASIL, 2015b, p. 57). Em relação ao ordenador das despesas do fundo, porém, em 23,7% dos municípios, o prefeito ainda é o responsável (BRASIL, 2017, p. 12), o que revela a centralização de poder e de decisão, assim como a persistência de uma cultura política patrimonialista.

O Censo SUAS 2015 aponta que 18 estados possuem normatização que regulamenta o repasse fundo a fundo (BRASIL, 2016, p. 19), com existência de cofinanciamento aos municípios de 19 estados. Em relação aos órgãos gestores municipais, grande parte deles (60%) declarou



que recebe recursos fundo a fundo; 27,3% não recebem de nenhuma forma; 7,8% recebem de convênio e fundo a fundo e 4,5% somente via convênio (BRASIL, 2017a, p. 60). Os dados revelam a persistência de características históricas que marcaram a trajetória da assistência social no Brasil dado o abstencionismo do Estado com a política pública, isso está expresso na descontinuidade, na pulverização, na fragmentação dos recursos. Indicam, também, a persistência de uma postura conservadora e centralizadora de alguns estados, o que pode comprometer a autonomia dos municípios, pois a irregularidade da presença do cofinanciamento prejudica o planejamento e a gestão do SUAS.

A definição de cofinanciamento da política de assistência social pelos três entes federados e o repasse automático de recurso fundo a fundo são avanços importantes que afirmam um novo padrão de gestão compartilhada entre os entes federados. Além disso, o baixo volume de recurso aplicado, a inexistência de cofinanciamento, o repasse de recurso preponderantemente via convênio, a ausência de regularidade são desafios que persistem e comprometem as capacidades institucionais, financeiras e técnicas de gestão do SUAS.

Nessa realidade dialética que a gestão do SUAS se desenvolveu e estruturou as bases para o seu aprimoramento, posto pelo pacto federativo estabelecido. O movimento provocado pela política de assistência social para o reordenamento de sua gestão, afirma uma natureza política e institucional, cuja correlação de forças, interesses e direção assumida pelo Estado impulsionam sua concretização ou se coloca obstáculos e/ou impedimentos à sua concretização.

### **Considerações finais**

O movimento desencadeado na gestão do SUAS congrega extremos e se revela pendular, caracterizado pela velocidade e a lentidão, avanços e retrocessos que se justificam diante da conjuntura adversa na qual emerge a incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e a estruturação do Estado para provimento de direitos sociais.

O SUAS não se desenvolveu de forma única em todo o território nacional, nem se poderia ter essa expectativa devido à diversidade territorial, com as especificidades e particularidades de cada lugar. Assim, os diversos ritmos precisam ser considerados uma vez que a capacidade técnico-política de cada gestão pode provocar variação, sendo múltiplos os determinantes do movimento desencadeado. Não se pode traçar uma linearidade e/ou única métrica, devendo associar outros fatores como contextos socioterritoriais, socioculturais, ideopolíticos que se expressam das mais diversas formas e refletem-se no cumprimento do pacto federativo estabelecido. É necessário considerar o tempo de maturação e assimilação do pacto estabelecido com cada ente, iniciado com os estados em 2007 e com os municípios somente em 2013. Isso possibilitaria que os estados avançassem quanto à estruturação e à organização necessária para exercer a coordenação e a gestão compartilhada junto aos municípios. Trata-se de um processo complexo visto que o horizonte projeta o estabelecimento de mudança sociocultural, em que a concretização plena do pacto federativo revelará a sintonia entre gestão política e os preceitos da Constituição de 1988.

A decisão dos municípios de operacionalizarem a política de assistência social, em cooperação com os demais entes, foi determinante para a aproximação entre a gestão da política e o vivido no território, permitindo aos destinatários acessar a proteção social como direito. Essa contextualização ajuda a entender o ritmo do desenvolvimento do SUAS pelos entes. No caso dos estados, parte deles não fortaleceu a gestão do SUAS na velocidade necessária de modo a subsidiar os municípios no aprimoramento da gestão do sistema, posto que, em alguns casos, o que evidencia compasso e descompasso do aprimoramento do SUAS em todo o território nacional.

Constatou-se, na primeira década de existência do SUAS, uma visibilidade que revela a constituição de uma feição pública, tempo em que a norma operacional básica e o pacto estabeleceram um

caminho de modernização da gestão sob uma lógica republicana e democrática. O arsenal normativo e técnico-instrumental produzido nesse tempo, associado à capacidade de coordenação federativa, promoveu importantes deslocamentos à implementação da gestão do SUAS, representando um ganho civilizatório que permite afirmar que o pacto federativo integra a base de sustentação da construção do SUAS no Brasil.

Todo esse processo requer maturação e decisão política, no reconhecimento da assistência social como responsabilidade pública e no cumprimento dos preceitos legais estabelecidos.

Nesse contexto, a pesquisa revelou o peso do pêndulo para o aprimoramento do SUAS, conquistando avanços significativos, sobretudo, em relação aos mecanismos de estruturação da gestão do SUAS e, ao mesmo tempo, convivendo com desafios que persistem e impedem um desenvolvimento pleno, impostos pelos limites conjunturais, dialéticos, que implicam na concepção da assistência social e sua (re) significação com base nos pressupostos da Constituição de 1988.

Na história recente do país, se depara com grupos econômicos e políticos de caráter oligárquico sob domínio de boa parte dos países, como no caso do Brasil, com postura que resiste ao reconhecimento dos direitos humanos e diversidade, e ainda buscam extirpar tais garantias, fruto de luta e resistência, e a subtração das condições fundamentais de dignidade humana.

Trata-se de uma retomada do movimento conservador, com direção ideopolítica, marcada por processos que revelam as marcas de cultura política tradicional, autoritária, elitista e centralizadora, implicando no modo de gestão pública, cujos interesses políticos patrimonialistas, impõe sérias limitações ao desenvolvimento do sistema das políticas social brasileiras. Essa imbricação política, institucional/gerencial, cujas relações de forças presente no federalismo brasileiro movimentam o pêndulo à retomada do modelo tradicional, burocrático de uma cultura política conservadora e patrimonialista se contra-

pondo à construção, alicerçada pela Constituição Federal de 1988, sob a lógica republicana e democrática de reconhecimento do papel do Estado na garantia da proteção social.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 5/08/14.

BRASIL. *Capacita SUAS: caderno 3 - vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social*. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. MDS. *Política nacional de assistência social - PNAS - 2004: norma operacional básica - NOB/SUAS*. Brasília, 2005b.

BRASIL. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2005*. Rio de Janeiro, IBGE. 2006.

BRASIL. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2009*. Rio de Janeiro, IBGE. 2010.

BRASIL. MDS. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2009.

BRASIL. MDS. *Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007*. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/\\_doc/portarias/2007/Portaria%20GM%20MDS%20350%2003-10-07.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2007/Portaria%20GM%20MDS%20350%2003-10-07.pdf)>. Acesso em: 8/04/17.

BRASIL. *Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

BRASIL.MDS. *Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRASIL. MDS. *Censo SUAS 2013*. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16/08/17

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da Política de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2015a.

BRASIL. MDS. *Censo SUAS 2015*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16/04/17.

BRASIL. MDS – *SUAS 10: diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Censo SUAS 2016. Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social, Gestão Municipal*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16 ago. 2017a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Censo SUAS 2016. Resultados Nacionais, Secretarias Estaduais de Assistência Social, Gestão Estadual*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16 ago. 2017b.

COUTO, B R (Org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Assistência Social 2013. Rio de Janeiro, 2014.

IBGE. *Perfil dos Estados Brasileiros 2012*. ESTADIC – Rio de Janeiro, 2013.

KOGA, D H U. Sentidos territoriais e os trabalhadores da política de assistência social. In: RIZZOTTI, M L. CORDEIRO, S M A. PASTOR, M (Org.). *Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação*. Londrina: EDUEL, 2017. Cap. 6.

LOPES, M H C; RIZZOTTI, M L. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: COLIN, D R A et al. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. P. 66–87. (Coletânea de Artigos).

RAMOS, F; KOGA, D. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 106, abr./jun. 2011.

RIZZOTTI, M L. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS*. Brasília, DF, 2011. p. 65–86.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SPOSATI, A. O. IN BRASIL. *SUAS 10: diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015b.

SOUZA, E J M; RIZZOTTI, M L; MUSTAFÁ, S M. Gestão e território: um caminho para o aprimoramento das políticas sociais. In: RIZZOTTI, M L; CORDEIRO, S M A; PASTOR, M (Org.). *Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação*. Londrina: EDUEL, 2017.

## Notas

- 1 Doutora em Serviço Social e Política Social pela UEL – Universidade estadual de Londrina/PR. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Londrina/PR. BRASIL. ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-5542-480X>. Email: edsoniamarcelino@gmail.com
- 2 Doutora em História e Sociedade pela UNESP – Universidade Estadual Paulista de Assis/SP; Docente do Programa de pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL – Universidade Estadual de Londrina/PR. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. BRASIL. ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-7384-8921>. Email: jolinda@uel.br
- 3 A análise mais aprofundada do tema pode ser encontrada na tese de doutoramento da autora ----- intitulada Pacto Federativo no SUAS: Sob a lente da dimensão política da gestão. Universidade Estadual de Londrina. 2017.
- 4 A implantação do SUAS e a pactuação para o aprimoramento de sua gestão, ocorreu durante governo democrático popular que estabeleceu plano de ampliação de garantias de direitos de proteção social.
- 5 O Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS é composto por quatro âmbitos: proteção social básica, proteção social especial, controle social e gestão do SUAS, com definição das respectivas prioridades.
- 6 São instâncias de pactuação do SUAS: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), constituída pelas três esferas: a União, representada pelo MDS; os estados e Distrito Federal, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), instância estadual constituída por representantes do estado e dos municípios, indicados pelo COGEMAS.
- 7 Ver também Censo SUAS 2015 (BRASIL, 2016, p. 4) e Censo SUAS 2016 (BRASIL, 2017b, p. 7).
- 8 Os dados foram obtidos através da MUNIC (IBGE, 2014), Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a, p. 27); Censo SUAS 2016, (BRASIL, 2017a, p. 8).

- 9 Ver documento SUAS 10, (Brasil, 2015b); Censo SUAS 2014 (Brasil, 2015a); MUNIC 2013 (IBGE, 2014), MUNIC 2005 (Brasil, 2006), MUNIC 2009 (Brasil, 2010).
- 10 A Resolução nº 8 de 14/07/2010 da CIT estabeleceu fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços e monitoramento do SUAS.

