



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOSÉ ARIMATEIA DE OLIVEIRA

**O COFINANCIAMENTO DA UNIÃO PARA O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE BRASILEIRA: PERCURSOS DE UMA
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE**

**FORTALEZA
2025**

JOSÉ ARIMATEIA DE OLIVEIRA

O COFINANCIAMENTO DA UNIÃO PARA O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE BRASILEIRA: PERCURSOS DE UMA
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dra. Alba Maria Pinho De Carvalho.

FORTALEZA
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

O47c Oliveira, José Arimateia de.

O cofinanciamento da união para o Sistema Único de Assistência Social na contemporaneidade brasileira: percursos de uma avaliação em profundidade / José Arimateia de Oliveira. – 2025.

164 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Alba Maria Pinho De Carvalho .

1. Política de Assistência Social. 2. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 3. Financiamento público. 4. Fundo público. 5. Avaliação em profundidade. I. Título.

CDD 320.6

JOSÉ ARIMATEIA DE OLIVEIRA

O COFINANCIAMENTO DA UNIÃO PARA O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE BRASILEIRA: PERCURSOS DE UMA
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: 24/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Alba Maria Pinho De Carvalho (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Jucimeri Isolda Silveira

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Prof. Dra. Eliana Costa Guerra

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/MAPP-UFC)

A Deus, As Deusas e ao Universo. As
minhas Mães, o meu companheiro, os
amigos de Luta no SUAS e a minha
Orientadora Alba.

AGRADECIMENTOS

À UFC, no Corpo de Profissionais que fazem o Mestrado Profissional Avaliação de Políticas Públicas. A Prof. Dra. Alba Maria Pinho De Carvalho, paciência, por suas contribuições únicas e fundamentais e, a sua magnífica orientação. Aos professores participantes da banca examinadora, Jucimeri Silveira e Eliana Costa Guerra, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões. Aos(as) amigos(as) e militantes do SUAS que foram entrevistados(as), pelo tempo concedido nas entrevistas. Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas, mas, de forma especial ao meu quarteto mágico, Juliana, Everton e Marcelo. Aos amigos e colegas do SUAS e do Fundo Nacional de Assistência Social, pela força de lutar de forma coletiva para garantir proteção social à população brasileira. As minhas amigas Luciana Marinho, Rosângela Ribeiro e Carine Feitosa, Assistentes Sociais, trabalhadoras e militantes do SUAS.

— “Uma economia que não se preocupa com justiça social é uma economia que condena os povos a isso que está acontecendo no mundo: uma brutal concentração de renda e de riqueza, o desemprego e a miséria... Uma economia que diz que primeiro tem de estabilizar, depois crescer, depois distribuir é uma falácia. Não estabiliza, cresce aos solavancos e não distribui. E essa é a história da economia brasileira”. (Tavares, 1995)

RESUMO

Esta dissertação analisa o cofinanciamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela União, no período de 2014 a 2024, sob uma perspectiva avaliativa crítica e em profundidade. O estudo parte da constatação de que, embora a Assistência Social componha o tripé da Seguridade Social instituído pela Constituição de 1988, seu financiamento permanece discricionário, diferentemente da Saúde e da Previdência, classificadas como despesas obrigatórias. Essa condição estrutural fragiliza a política e a torna vulnerável a restrições fiscais e disputas políticas. A pesquisa desenvolveu-se em três eixos analíticos: (i) a trajetória normativa e institucional da Assistência Social como política pública de proteção social; (ii) a dinâmica do financiamento federal, especialmente após a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos e intensificou o desfinanciamento do setor; e (iii) a escuta de atores estratégicos, gestores e acadêmicos, que contribuíram para compreender a realidade nos territórios e os desafios do pacto federativo. A metodologia combinou análise documental e estatística do orçamento federal com entrevistas semiestruturadas, articulando dados quantitativos e qualitativos. Os resultados evidenciam contradições entre a institucionalidade da LOAS/PNAS e a prática orçamentária da União, marcada por cortes, irregularidades e crescente dependência de emendas parlamentares. Essa configuração fragiliza os repasses regulares fundo a fundo e compromete a capacidade de estados e municípios em assegurar proteção social continuada. Conclui-se que a sustentabilidade do SUAS requer sua elevação à condição de despesa obrigatória, garantindo estabilidade financeira e reafirmando a centralidade da proteção social como direito de cidadania e elemento estruturante da democracia brasileira.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; SUAS; financiamento público; fundo público; avaliação em profundidade.

ABSTRACT

This dissertation examines the federal co-financing of the National Social Assistance Policy (PNAS) and the Unified Social Assistance System (SUAS) in Brazil, covering the period from 2014 to 2024, through a critical and in-depth evaluative perspective. Although Social Assistance is part of the Social Security tripod established by the 1988 Federal Constitution, its financing remains discretionary, unlike Health and Social Security, which are classified as mandatory expenditures. This structural condition has weakened the stability of the policy and exposed it to fiscal restrictions and political disputes. The research was structured around three analytical axes: (i) the normative and institutional trajectory of Social Assistance as a public policy of social protection; (ii) the dynamics of federal financing, particularly after Constitutional Amendment No. 95/2016, which imposed a spending cap and deepened underfunding; and (iii) the perspectives of key actors—managers, policymakers, and academics—whose contributions provided insights into the challenges faced in local territories and within the federative pact. The methodology combined documentary and statistical analysis of federal budget data with semi-structured interviews, articulating both quantitative and qualitative approaches. Findings reveal persistent contradictions between the institutional framework of LOAS/PNAS and federal budgetary practices, characterized by cuts, instability, and growing dependence on parliamentary amendments. This pattern undermines the regularity of transfers to states and municipalities and limits their capacity to provide continuous social protection. The study concludes that the sustainability of SUAS requires its reclassification as a mandatory federal expenditure, ensuring financial stability and predictability. Such change would strengthen the federative pact, broaden social participation in policymaking, and reaffirm social protection as a fundamental right of citizenship and a structural element of Brazilian democracy.

Keywords: Social Assistance Policy; SUAS; public financing; public fund; in-depth policy evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organização do SUAS	46
Figura 2 - Função Orçamentária Assistência Social	92
Figura 3 - Equipamentos da Rede SUAS e Serviços	96
Figura 4 - Fotografia do Cadastro Único no Brasil	100
Figura 5 - Bolsa Família e seu tamanho.....	101
Figura 6 - CadÚnico e Grupos Tradicionais	101
Figura 7 - Acompanhamento das condicionalidades.....	102
Figura 8 - PLOA x Deliberação CNAS - PSB	108
Figura 9 - PLOA x Deliberação CNAS - PSE	111
Figura 10 - PLOA x Deliberação CNAS - IGDSUAS	112
Figura 11- PLOA x LOA - IGDSUAS	113
Figura 12 - PLOA x LOA - PSB	114
Figura 13 - PLOA x LOA - PSE	115
Figura 14 - PLOA x Deliberação do CNAS - PCF	118
Figura 15 - PLOA x LOA - PCF	119
Figura 16 - PLOA x Deliberação do CNAS - Emendas Parlamentares	123
Figura 17 - PLOA x LOA - Emendas Parlamentares	124
Figura 18 - LOA x Média Móvel	127
Figura 19 - PLOA x Média Móvel	128
Figura 20 - LOA COM EMENDAS x LOA SEM EMENDAS	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Gerações de Avaliação	32
Quadro 2 - Porte Populacional no SUAS.....	70
Quadro 3 - Deliberações vigentes do CNAS sobre financiamento	79
Quadro 4 - Pactuações vigentes da CIT sobre financiamento	84
Quadro 5 - Portarias vigentes do MDS/SNAS sobre financiamento	87
Quadro 6 - Registros de Mensal de Atendimentos (RMA) do exercício de 2024	97
Quadro 7 - Atendimentos particularizados realizados nos CRAS	97
Quadro 8 - Percentual de Correção Monetária pelo IPCA das Pactuações do SUAS	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal de 1988
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Covid-19	Coronavírus Disease 2019 (Doença por Coronavírus 2019)
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IGD-PBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento

NAF	Novo Arcabouço Fiscal
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NRF	Novo Regime Fiscal
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: CONFIGURAÇÕES DA PESQUISA AVALIATIVA.....	15
1.1	Vínculo do pesquisador com a temática: percursos da história profissional.	17
1.2	Objetivos e pretensões do trabalho.....	20
1.3	Categorias da pesquisa	21
2	AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA. .	25
2.1.	Desenho metodológico da pesquisa avaliativa: em busca de uma perspectiva contra hegemônica.	35
3	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO ABANDONO DO ASSISTENCIALISMO À PROTEÇÃO SOCIAL: A CRISE DO CAPITAL, CONTRARREFORMA E FUNDO PÚBLICO	41
3.1.	Trajetórias da Política de Assistência Social.....	41
3.2.	Ajuste estrutural brasileiro e (re)configurações do Estado.	47
3.3.	A questão do Fundo público: uma disputa permanente.....	50
4	O FINANCIAMENTO DO SUAS/PACTO FEDERATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O AJUSTE FISCAL: A DISPUTA DA “PEQUENA FATIA QUE RESTA NO LATIFÚNDIO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO” E A FRAGILIDADE JURÍDICA DO SUAS	55
4.1.	Financiamento da Política de Assistência Social: Uma questão central no âmbito das políticas públicas no Estado brasileiro.....	55
4.2.	Pacto federativo e fragilidade jurídica do SUAS.....	68
4.2.1	<i>SUAS e as Instâncias de pactuação: articulação e mecanismos jurídicos desses agentes.</i>	72
4.2.2.	<i>A instância de deliberação e o controle Social do SUAS: CNAS, o guardião do SUAS.....</i>	75
4.2.3.	<i>Fragilidades jurídicas do SUAS: Uma política constitucional, com Lei Orgânica e uma centena de atos infralegais.</i>	77
4.2.4.	<i>Traduzir a Assistência Social no orçamento público: Uma tarefa de todos, um desafio a enfrentar!</i>	91

5	CONFIGURAÇÕES DO SUAS EM NOSSOS DIAS: O QUE REVELAM AS ESTATÍSTICAS	94
5.1	O SUAS em números: uma forma de decifrar a realidade.	94
6	UMA DÉCADA ORÇAMENTÁRIA DO COFINANCIAMENTO DO SUAS POR PARTE DA UNIÃO: ENTRE IDAS E VINDAS (2014 - 2024)	104
6.1	Primeira Infância no SUAS – Programa Criança Feliz, e o SUAS ficou feliz?	115
6.2	As Emendas e o pires na mão para o SUAS: O poder do Congresso sobre o SUAS pós-golpe de 2016.....	118
7.	(2+2 = 4) NA ARITMÉTICA: NO SUAS REAL E PARTILHADO, A CONTA ARITMÉTICA É OUTRA.....	125
8	VOZES DO SUAS – AQUELAS/AQUELES QUE CONSTRUÍRAM O PASSADO RECENTE, CONSTROEM O PRESENTE E PROSPECTAM FUTURO	131
9	SAÍDAS E CAMINHOS	141
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS.....	157

INTRODUÇÃO: CONFIGURAÇÕES DA PESQUISA AVALIATIVA

A política pública a ser estudada nesta dissertação é a Política de Assistência Social - (PAS) e seu modelo de financiamento pela União. A Assistência Social como política de proteção social materializa-se como uma nova configuração para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção. (PNAS, 2014, p. 14)

Para Silva, Almeida, Bastos, Soares e Barros,

A Constituição Federal de 1988, popularmente conhecida como Constituição Cidadã, representou um avanço para o campo da proteção social, pois prevê a instituição de um Estado Democrático, capaz de assegurar direitos sociais. Em contrapartida, a reprodução desses princípios constitucionais e universais não se configuram de fato como universais. (Silva et al, 2019, p.17)

Cabe destacar que a proteção social não-contributiva passou a figurar como política pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988, compondo com a Previdência Social e Saúde, o chamado tripé da Seguridade Social.

A Constituição Federal de 1988 inseriu a Previdência Social em um sistema de proteção social mais amplo. Em conjunto com Políticas de Saúde e Assistência Social, a Previdência compõe o sistema de Seguridade Social, conforme consta do art. 194, do capítulo que trata da Seguridade Social.¹ No interior deste tripé configura-se uma diferença fundamental no sentido do financiamento: as Políticas de Saúde e Previdência são reconhecidas na Constituição como despesas obrigatórias, definidas no texto constitucional; a Assistência Social é considerada uma despesa discricionária, sem uma definição no texto constitucional e assim, sujeita a contingenciamento² orçamentário.

Este é um elemento central de análise: no âmbito do tripé da Seguridade

¹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notatec51Previdencia.pdf>. Acesso em 03 de nov. de 2024.

² O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas previstas, nos termos dos Arts. 70 e 71 da Lei 14.791/2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/receitas-e-despesas/gestao-fiscal-orcamentaria-e-financeira/contingenciamento#:~:text=O%20contingenciamento%20consiste%20no%20retardamento,71%20da%20Lei%2014.791%2F2023>. Acesso em 02/02/2025.

Social, a Política de Saúde e a Política de Previdência Social, constituem despesas orçamentárias obrigatórias discriminadas na Constituição Federal de 1988³, já a Assistência Social tem suas despesas caracterizadas como de natureza discricionária.

Em 1988, foi aprovada a “Constituição Cidadã”, que estabelece a saúde como “Direito de todos e dever do Estado” e apresenta, na sua Seção II, como pontos básicos: “as necessidades individuais e coletivas são consideradas de interesse público e o atendimento um dever do Estado; a assistência médico sanitária integral passa a ter caráter universal e destina-se a assegurar a todos o acesso aos serviços; estes serviços devem ser hierarquizados, segundo parâmetros técnicos e a sua gestão deve ser descentralizada.” Estabelece, ainda, que o custeio do Sistema Único de Saúde - SUS deverá ser essencialmente de recursos governamentais da União, estados e municípios, e as ações governamentais submetidas a órgãos colegiados oficiais: os Conselhos de Saúde, com representação paritária entre usuários e prestadores de serviços (Brasil, 1988).

Já a Política de Assistência Social, apesar de reiteradas lutas e definições nas Conferências Nacionais, não foi alçada à condição de despesa obrigatória, com percentual definido na Constituição. No entanto, o Benefício de Prestação Continuada - BPC⁴, a partir da definição da Constituição Federal de 1988⁵, consta no Anexo 3⁶ da

³ A Constituição Federal traz em seus artigos 198 e 201 a obrigatoriedade do orçamento para as políticas de Saúde e Previdência Social: Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015](#)) Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, (...). Disponível em: CF 88.

⁴ Estabelecido no Art. 2º da Lei Orgânica da Assistência Social que traz em seus objetivos a I. “garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Disponível em: CF 88.

⁵ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (...) Disponível em: CF 88.

⁶ O Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) lista as despesas que não serão limitadas em termos de empenho. - Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ldo/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>. Acesso em 03 de nov. 2024.

Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), como despesa de caráter obrigatório.

Contudo, ao longo da história brasileira recente, anos de lutas foram vivenciados para a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e, posteriormente, da Política Nacional de Assistência Social (2005), a garantir processos para sua efetivação, inclusive seu financiamento.

Nesta dissertação o olhar avaliativo incide especificamente no financiamento público da Política de Assistência Social, com o objetivo de avaliar suas configurações, perpassadas por avanços e retrocessos nos últimos dez anos. Nesta perspectiva, visa perceber o rompimento da lógica do financiamento proposto no Pacto Federativo⁷, oriundo do Sistema de Seguridade Social, em particular, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O presente trabalho consubstancia uma avaliação dos aspectos jurídicos materiais, no que tange ao descumprimento da Carta Magna Brasileira e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no contexto de governos de austeridade no Brasil, quais sejam: Michel Temer (2016/2018) e Jair Bolsonaro (2019/2022). A pretensão é avaliar, no orçamento do Estado Brasileiro, o financiamento da Política de Assistência Social na condição de uma despesa não obrigatória.

1.1 Vínculo do pesquisador com a temática: percursos da história profissional.

O SUAS é baseado na construção democrática de sistema público que visa organizar a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios em cada recanto do Brasil. E, firmado pelo compromisso federativo de cada ente, com base nos processos do pacto federativo e do fortalecimento da participação social na construção diária dessa política pública.

A história do pesquisador e de sua família, está bem atrelada ao nascimento do SUAS, e de forma orgânica, considerando o seu nascimento no ano

⁷ No Brasil, o Pacto Federativo foi instaurado com a Constituição Federal de 1988 com a celebração do atual pacto político institucional. O objetivo da Constituição de 1988, ao celebrar este pacto, era claro: permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região. Acessado em 12/01/2025, disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>.

da criação da LOAS em 1993, embora a Assistência Social como política pública, já esteja estabelecida desde 1988. Nas suas vinculações afetivas com a Política de Assistência Social, é preciso, no entanto, revisitar as memórias de sua avó, e uma das memórias mais claras foi o dia em que ela realizou pela primeira vez, a sua inscrição no Cadastro Único. Como criança, acompanhou sua avó neste momento de inscrição no Cadastro Único e pelo perfil sociofamiliar, tempo posterior foi-lhe concedido o benefício do vale gás.

Sua família sempre foi humilde, sua avó agricultora e pequena pecuarista com suas criações de ovino, bovino e de galinhas (muitas vezes para a própria subsistência). No inverno sertanejo - no Ceará só existem duas estações definidas, inverno, 5 meses quando é bom, e verão o restante do ano – sua avó plantava, o que ajudava no consumo de casa durante os 5 meses de inverno.

Essa demarcação sócio-histórica e afetiva se faz importante para configurar sua posição também como usuário da Política de Assistência Social, ao experimentar os ganhos e incertezas de famílias que dependem de benefícios sociais.

Valioso esse relance de história para consolidar em memórias, que a Assistência Social sempre fez parte da vida do pesquisador e de sua família. E, sua decisão de que iria trabalhar na gestão pública, foi quando participou de uma atividade do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município que morava com sua família em Ibaretama/CE. À época, por ser Presidente do Grêmio Estudantil de sua Escola de Ensino Fundamental, participou de um Projeto do CRAS chamado “Amor a Vida”, que tinha como objetivo a integração de políticas públicas contra as várias formas de discriminação, combate ao racismo e homofobia e o trabalho social de fortalecer as vivências comunitárias. O CRAS, por meio de seus profissionais, o fez descobrir sua paixão pela gestão pública, campo onde teve passagens na educação e no planejamento, de forma rápida, e, de forma mais consistente, na Assistência Social, que se tornou uma paixão de vida. E, de fato, está na Política de Assistência Social, em diferentes cargos e posições, há mais de 15 anos.

Assim, é a partir das diferentes vivências que a questão central desta pesquisa emerge, especificamente, a questão do financiamento se impõe como decisiva observância das dinâmicas da PAS, a partir dos quinze anos de experiências profissionais deste pesquisador, vinculadas à gestão pública municipal do SUAS no Brasil, em atuação na área de Assistência Social de municípios cearenses e entidades municipalistas e, de forma recente na esfera federal, ocupando o posto de Diretor

Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Essas vivências o possibilitaram e continuam contribuindo para a percepção dos impactos da redução dos recursos do cofinanciamento federal e do descumprimento do art. 12 da LOAS, a estabelecer que os recursos devam ser repassados de forma regular e automática pela União. Ademais, as inquietações, como profissional e reflexões consubstanciadas nesta pesquisa, revelam a fragilidade técnica jurídica da não vinculação orçamentária da Política de Assistência Social, como despesa obrigatória e os desafios de se garantir um financiamento continuado que assegure proteção social a milhões de brasileiros, empurrados aos abismos sociais da vida cotidiana.

Vale ressaltar que o cofinanciamento das políticas públicas no Brasil ocorre, de forma consolidada, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Contudo, algumas políticas não contam com previsão constitucional de aplicação de receita, o que ocorre com a Política de Assistência Social. Inegavelmente, tem-se trabalhado com este tema, escrevendo e debatendo nos últimos anos, buscando debater e ampliar o entendimento quanto aos caminhos que essa política precisa trilhar para alçar na disputa do fundo público.

Nesse contexto, é imprescindível destacar que surge a EC 95/2016 que congela os investimentos públicos durante 20 anos, sob discurso do ajuste fiscal e a diminuição da dívida pública. De forma recente, esse desenho é substituído pelo Novo Ajuste Fiscal (NAF), proposto no terceiro governo Lula. Tais decisões impactam diretamente no orçamento da Seguridade Social e nas correções da Lei Orçamentária Anual - LOA, agora previsto no artigo 107 da Constituição Federal, no § 1º em seu inciso II. (Brasil, 2016).

Para cumprir a EC 95/2016, o então Ministério da Cidadania à época, cria a Portaria 2.362/2019, que instrumentaliza a “otimização” dos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social - (FNAS), repassados aos municípios e estados, refletindo, assim o descumprimento do pacto federativo do SUAS, tendo em vista que a norma não reconhece os passivos devidos por parte da União. Tal instrumento legal permanece, com a justificativa de cumprir o art. 167 da CF por meio de acordo com Tribunal de Contas da União. Desse modo, na condição de Diretor Executivo do FNAS, o referido instrumento legal, deixa de ser um dos objetos de debate, agora, torna-se o instrumento de aplicação diária na execução do Orçamento Geral da União vinculado ao FNAS, pondo em confluência a teoria e a prática da atuação profissional e acadêmica. Nesta perspectiva vivencia o dilema de quem executou no chão dos

municípios o SUAS e agora enfrenta o desafio de quem executa o cofinanciamento na esfera federal.

1.2 Objetivos e pretensões do trabalho.

O campo desta pesquisa, e especificamente no chão diário do lugar do pesquisador, possibilita-o, assertivamente, construir um trabalho que possa contribuir para reflexões, proposição da agenda pública no Orçamento Geral da União e encaminhar perspectivas de análise e caminhos para o financiamento do SUAS/PNAS.

Considerando as reflexões, argumentos e histórico expostos até aqui, definiu-se como objeto da presente dissertação, o Financiamento do Sistema Único de Assistência Social. A partir deste recorte, este estudo tem como objetivo geral analisar o financiamento e a gestão financeira da Política de Assistência Social, no período de 2014 a 2024, visando problematizar como tem se caracterizado esse financiamento aos tempos vividos e como a atuação da esfera federal, dentro da composição triparte, tem delineado tendências e gestão.

Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa terá os seguintes objetivos específicos:

- Examinar a totalidade do cofinanciamento do Sistema Único da Assistência Social dentro do orçamento geral da União, captando o nível de relevância atribuído a esta política social e como tem se configurado o cofinanciamento;
- Analisar o orçamento federal do cofinanciamento do Sistema Único da Assistência Social, identificando os valores deliberados no CNAS, enviados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional, para compreender qual tem sido a pretensão de cumprimento do orçamento nesta área e identificar os limites e desafios que tem se interposto na efetivação do gasto público, refletindo sobre o direcionamento do fundo público;
- Avaliar os aspectos jurídicos e normativos da gestão financeira do SUAS, quais seus desafios e possibilidades para concretização na agenda pública e na divisão do orçamento público; e

- Avaliar os impactos das emendas constitucionais, regimes fiscais e arcabouços, portarias e demais desenhos que tenham afetado diretamente o financiamento do SUAS/PNAS.

É importante ressaltar que a investigação proposta visa contemplar a Linha de Pesquisa do MAPP “Políticas Públicas e Mudanças Sociais”, contribuindo assim com o debate sobre os processos de formulação, normatização, financiamento, gestão e controle social de políticas públicas como a PNAS.

Considerando que há uma insuficiência de trabalhos que investiguem a interlocução entre o orçamento público, fundo público e o financiamento do SUAS, sobretudo sob uma perspectiva teórica crítica, a relevância científica desta investigação coloca-se no avanço da reflexão e sistematização para disputa das políticas sociais e do fundo público brasileiro, no contexto do capitalismo contemporâneo, buscando delinear caminhos que o SUAS terá que alcançar.

Ressalta-se ainda que para além da construção dessa dissertação, tem-se como pretensão a elaboração de documento técnico que possa subsidiar governos e pesquisadores no aprofundamento da temática, e na definição do financiamento da Assistência Social como agenda pública de destaque para a população brasileira.

1.3 Categorias da pesquisa

As categorias analíticas que fundamentaram esta dissertação são as seguintes: Política de Assistência Social, financiamento público da PNAS/SUAS e por fim, avaliação de políticas públicas.

No que diz respeito à primeira categoria, a Política Nacional de Assistência Social, se traduz pela materialidade das ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. (Brasil, 2004, p. 14)

Contudo, a consolidação da Assistência Social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública. (Brasil, 2004, p. 14)

Na PNAS, o SUAS é conceituado como um sistema de gestão descentralizado e participativo que vem organizar e regulamentar as ações socioassistenciais no território nacional, com a padronização dos serviços, a qualidade no atendimento, a nomenclatura dos serviços, os indicadores para avaliação e resultados, rede socioassistencial, dentre outros. (Brasil, 2004).

Com relação a segunda categoria, esta se destaca por tratar do financiamento público da PAS com foco no Sistema Único de Assistência Social, estabelecido pela CF/1988, em seu art.195, que preconiza: “A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais” (Brasil, 1988).

A instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito federal, tem-se o Fundo Nacional, criado pela LOAS, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e regulamentado pelo Decreto Nº 7.788, de 15 de agosto de 2012.

O FNAS tem, em seus objetivos, proporcionar, de forma discricionária e de acordo com disponibilidade orçamentária na LOA, o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos. Já no tocante aos benefícios, verifica-se a garantia constitucional de obrigatoriedade de financiamento, considerando especificamente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência ou pessoas idosas. (Brasil, 2004, p. 50)

Com base nessa definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da Política de Assistência Social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões Intergestora e deliberados nos conselhos de Assistência Social. (Brasil, 2004, p. 50)

No entanto, o processo de financiamento por meio do Fundo a Fundo, que está no âmbito do objeto desta pesquisa, exige reflexões sobre os modelos aplicados.

O financiamento da Política de Assistência Social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não

correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados. (Brasil, 2004, p. 50)

Nesse contexto, incorpora-se a terceira categoria, a avaliação em políticas públicas como campo em construção. Como tal, exige a necessidade de estudar de forma profunda esses cenários e suas implicações, passando a avaliação a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das Políticas Públicas pelo Estado, na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis (Silva e Silva, 2009, p. 8).

Diante disso, faz-se necessário adentrar em modelos contra hegemônicos aos métodos tradicionais generalistas e aprisionados no tecnicismo. Nesta perspectiva, destaca-se a avaliação em profundidade que propõe pensar a política pública no contexto de sua elaboração e implementação, focando seu conteúdo e trajetória. Assim, a questão do financiamento da PNAS emerge como uma questão central, no sentido de minimizar deficiências em sua efetivação, garantindo direitos aos seus beneficiários, reduzindo as desigualdades sociais existentes na contemporaneidade. (Oliveira, 2015, p. 360)

Segundo Rodrigues (2016, p. 108), o assumir deste modelo de avaliação em profundidade, impõe considerar o conteúdo, o contexto, a trajetória institucional e o espectro territorial e de temporalidade, nos seguintes termos:

- 1- Análise da formulação do programa e da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação (coerência).
- 2- Contextos da trajetória do programa/política: esferas institucionais e locais. Contextos do processo (no tempo) do programa/política: diferentes contextos podem alterar conteúdos e processos.
- 3- Grau de coerência, ou dispersão dos objetivos da política, ou programa, conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo.
- 4- Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade, tendo consciência da importância da dimensão cultural.

Rodrigues (2008), busca orientar, que é necessário mergulhar mais profundamente nesta pesquisa, na perspectiva de ampliar os laços e concretizar o

cerne das questões centrais colocadas no contexto, traduzindo de fato as dimensões e compreensão do chão que se pisa, nesse chão fértil SUAS.

Ainda que falar em avaliação em profundidade possa expressar, num sentido metafórico, a imersão em uma particularidade do campo de investigação, saliento que o sentido aqui referido é o de abarcar a um só tempo as dimensões dadas tanto no sentido longitudinal – extensão no comprimento – como latitudinal – extensão na largura, amplitão. Assim, desta perspectiva, quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação. (Rodrigues, 2008, p. 10)

De forma, os eixos investigativos e caminhos no campo da Política de Assistência Social, no que tange o seu financiamento, devem ser avaliados, de forma ampla, em uma perspectiva protagonista, sempre observando os contextos, a temporalidade e as expressões sociais. Inegavelmente, é pertinente compreender que o trânsito se circunscreve em uma década de SUAS (2014-2024), entre passos e descompassos enfrentados por um sistema jovem, que visa garantir proteção social e acesso a direitos a milhares de brasileiros.

2 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA.

A avaliação pode ser definida,

[...] como uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento (Silva, 2001, p.49).

Para Holanda (2006), a avaliação tem quatro propósitos bem claros: 1) aferir até que ponto os objetivos do programa foram alcançados – eficácia; 2) esclarecer se isso foi feito de forma econômica, ou seja, com uma adequada relação entre custos e benefícios – eficiência; 3) avaliar o impacto final do projeto, do ponto de vista da real melhoria das condições de vida dos beneficiários e das repercussões econômicas, sociais e políticas de sua execução – efetividade; 4) recolher subsídios para a melhoria da eficiência do processo de formulação e implementação de programas e projetos.

De acordo com Silva (2001, p. 51), os programas devem ser avaliados, considerando que:

[...] as motivações para que se proceda avaliação de políticas e programas sociais são de diferentes ordens: de ordem moral, que se refere à exigência de probidade dos gestores na gestão do programa e, dos usuários na apropriação dos benefícios; de ordem política, que se refere a verificação dos propósitos da política ou programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos bem como a possibilidade de as avaliações contribuírem para o controle social dos programas sociais e servirem de instrumento de pressão social sobre o estado; de ordem instrumental, que se relaciona com a geração de informações para monitorar o programa; de ordem técnica, referindo-se à possibilidade de a avaliação contribuir para clarificação do problema social que motivou o programa, tendo em vista a construção de um referencial comum; para sistematização da prática em desenvolvimento; para correção, melhoria e avanço técnico do programa para melhor servir à população alvo e para identificação de resultados e impactos; de ordem econômica, tendo em vista a racionalização e melhor aplicação de recursos.

Conforme Ala-Harja & Helgason (2000) a avaliação de políticas públicas é uma ferramenta que objetiva propiciar informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas. Com isso, se faz necessário descrever especificamente

sobre a referida temática, tendo em vista que este trabalho visa avaliar uma determinada política pública.

Silva (2010, p.37-38) conceitua política pública:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações e omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente [...] toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social.

Melo (1998) descreve o processo histórico de evolução da agenda pública brasileira da seguinte forma: 1) Primeira Era Vargas – 1930/1945 – houve a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política; 2) Populismo – 1945/1960 – houve a submissão das políticas à lógica do mercado político; 3) Crise do Populismo – 1960/1964 – caracterizada pelas reformas de base que permitiram superar o desenvolvimento social e a estagnação; 4) Autoritarismo Burocrático – 1964/1973 – submissão das políticas públicas à lógica da acumulação; 5) Distensão e transição – 1974/1984 – expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva; 6) Nova República – redesenho das políticas, tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; 7) Collor – focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas; 8) Governo FHC – políticas compensatórias dos custos sociais de estabilização. Como meio de concluir o pensamento de Melo, Carvalho (2006) acrescenta uma nona fase: 9) Governo Lula, – que se caracterizou pela efetivação do Estado Democrático X Estado Ajustador.

Trevisan; Bellen *apud* Frey (2000) apresentam, com o intuito de entender melhor a análise das políticas, deram ênfase a *policy cycle*.

O agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Investigam-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros. Nessa etapa, caso os objetivos do programa tenham sido atendidos, o ciclo político pode ser suspenso ou chegar ao fim, senão à iniciação de um novo ciclo, isto é, a uma nova fase de percepção e definição de problemas. “Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o

desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (Trevisan; Bellen, 2008, p. 531).

Carvalho (2003, p. 185 e 186) sinaliza pontos para esta discussão quando trata da necessidade que as políticas públicas apresentam de inserir a avaliação em seu processo construtivo.

O campo mais geral de entendimento da avaliação pressupõe a noção de que políticas públicas consistem em *processo contínuo de decisões, que se alteram permanentemente*. Em realidade, “o objeto central da avaliação é o processo das políticas públicas. (...) Parece-nos mais apropriado, do ponto de vista empírico, e sem dúvida mais consistente com a proposição relativa à onipresença da política, ver o *sistema das políticas públicas como um processo em fluxo* (grifo nosso), que se caracteriza por constantes barganhas, pressões e contrapressões, e não raro por redefinições do próprio objeto das decisões”. Dois aspectos devem ser destacados. Um, o processo temporal da constante redefinição dos objetos em jogo, como produto de decisões anteriores. Outro, o processo pelo qual se altera a própria definição do que é ou não objeto de decisão política; ou seja, o processo pelo qual objetos antes congelados ou tidos como parâmetros não negociáveis deixam de sê-lo. [...] se o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, por associação *uma dada política pública não pode configurar-se como sequência linear de etapas*. De forma distinta de interpretações anteriores, que tratavam as políticas públicas como etapas estanques e sucessivas de formulação, implementação e avaliação de decisões previamente tomadas, a abordagem que melhor expressa o quadro real das políticas públicas é a que a considera como processo contínuo de decisões que, se de um lado pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública. Consoante esse entendimento, *a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública*. Ou seja, ele não é unicamente formulação e implementação de ações. A avaliação integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.

Com isso, inicia-se a discussão teórica a respeito do surgimento dos primeiros traços de avaliação de políticas públicas e Barreira (2002, p. 59) afirma que “historicamente a avaliação ocorreu no campo social, de início em programas das políticas de saúde pública e da educação.” Holanda (2006, p. 79) afirma que “em sentido lato, avaliar significa estimar, ajuizar, calcular, computar, apreciar ou determinar a valia, o valor, o preço, ou o merecimento de algo ou alguém.”

Já para Melo (1998), a avaliação de políticas públicas não constitui uma atividade formal “desinteressada”, mas está fortemente baseada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social, partilhados pelos atores relevantes de uma maioria de governo que os permite diferenciar a “boa” da “má” política.

Trevisan e Bellen (2008, p.537) sinalizam as seguintes funções da avaliação: informação, realocação e legitimação.

Nos anos 1960, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*. A função (re)alocação foi predominante nos anos 1980, durante a segunda etapa de institucionalização, a qual estava claramente destinada a promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário [...] durante a década de 1990, a tônica política na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação [...] A influência da nova administração pública é percebida na década de 1990, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. [...] A partir dos anos 1990, na América Latina, ocorre um questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência do setor público.

Silva (2010) pontua que a avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, verificando-se sua expansão a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, especificamente quanto aos programas de combate à pobreza. O processo de avaliação passou por fases históricas, que podem ser citadas, segundo Harja & Helgason (2000, p. 14):

[...] nos anos 60 e 70, esteve amplamente ligada aos governos sócio-liberais engajados em programas, visando a solução de problemas sociais [...] A segunda etapa, nos anos 80, embora menos evidente e mais lenta, foi estimulada por governos predominantemente conservadores, na tentativa de lidar com programas públicos em face de limitações fiscais.

Faria (2005, p.98) contribui com Harja & Helgason, referente às fases históricas do processo de avaliação, quando afirma que:

Em um plano normativo, a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca de fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental. Com efeito, foram implementados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. Tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado. Os argumentos que justificam a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina também fazem eco à visão mais canônica do processo de avaliação de políticas públicas, aquela muitas vezes adotada em manuais e apreciações mais introdutórias, os quais apresentam a avaliação como “última etapa” do chamado “ciclo das políticas”, definindo-a como: (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*. Mesmo que essa concepção reconheça, ainda que implicitamente, o caráter inextricavelmente político da avaliação, podemos observar nos debates e nos estudos correlatos mais recentes a prevalência de um viés francamente normativo e/ou uma priorização dos aspectos mais técnicos da avaliação das políticas públicas, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial.

A respeito das fases históricas da avaliação de políticas públicas, transcreve-se as seguintes informações:

A análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. São três os motivos da expansão. Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Eram centrais para essa agenda as questões de arranjo institucional: descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público-privado nas políticas. A essa transformação da agenda seguiu-se uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização.

Em segundo lugar, não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública.

Em terceiro lugar, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas. As questões de arranjo institucional ganharam grande centralidade na agenda: (...) ao tomar-se o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, cria-se por extensão um programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas. Por outro lado, se antes o encantamento da imaginação social brasileira era o Estado, nos anos 1990, esse apego passa a ser direcionado, paulatinamente, para a sociedade civil (Trevisan; Bellen, 2008, p. 532).

Neste sentido, a avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas tornaram-se parte da agenda política de 1980 e 1990, privilegiando dois propósitos básicos, de acordo com Caiden e Caiden (2001) apud Faria (2005, p.99):

Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.

Chegando ao Brasil, a discussão sobre avaliação institucional descrita por Barreira (2002, p. 60) sinaliza que:

[...] teve início no Brasil, mais fortemente na década de 80 e desde essa época, vem sendo aplicada com o objetivo de *aferir a capacidade de resposta*

das organizações às demandas de seu público-alvo ou, com outras palavras, às demandas dos grupos beneficiários de suas ações

Trevisan e Bellen (2008, p. 534) afirmam que:

[...] o programa de pesquisa brasileiro tem estado fortemente subordinado à agenda política do país: o conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Na verdade, a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento (...).

Com relação às pesquisas brasileiras, Trevisan e Bellen (2008, p.534) afirmam que:

[...] urge superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

Para Ala-Harja & Helgason (2000, p. 07) “a avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém.”

Segundo Silva (2010, p.49) avaliação é:

[...] uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas, ou realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento.

Para Cohen e Franco (2007) a avaliação é uma atividade que visa maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a sua consecução. É interessante considerar que:

Integrar a avaliação ao processo das políticas públicas não significa, contudo, que ela deva ser promovida pelas agências responsáveis por sua implantação. Ao contrário, a posição que a avaliação ocupa no processo das políticas públicas é *externa* aos agentes gestores e executores e *singular* em face de seus propósitos (Carvalho, 2005, p. 186).

Trevisan e Bellen (2008, p. 535-536), combinando contribuições de diversos autores define avaliação como sendo:

uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Boulmetis e Dutwin (2000, p. 4) apresentam duas diferentes definições de avaliação:

Evaluation is the systematic process of collecting and analyzing data in order to determine whether and to what degree objectives have been or are being achieved.

Evaluation is the systematic process of collecting and analyzing data in order to make a decision.⁸

De acordo com Carvalho (2003), a avaliação é definida como um instrumento de análise com vistas a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade, ou seja, os impactos das ações promovidas pela política ou programa. Já Holanda (2006) aponta quatro propósitos que geralmente a avaliação tem, sendo estes: 1) aferir até que ponto os objetivos do programa ou projeto foram alcançados; 2) esclarecer se isso foi feito de forma econômica; 3) avaliar o impacto final do projeto, do ponto de vista da real melhoria das condições de vida dos beneficiários e das repercussões econômicas, sociais e políticas de sua execução; 4) recolher subsídios para a melhoria da eficiência do processo de formulação e implementação de programas e projetos.

Trevisan e Bellen (2008) e Farias (2005) apontam para a existência de quatro tipos de uso da avaliação: 1) instrumental — que depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas; 2) conceitual — onde as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente; 3) instrumento de persuasão — quando a avaliação é utilizada para

⁸ Tradução nossa: Avaliação é o processo sistemático de recolha e análise de dados, a fim de determinar se é em que medida os objetivos foram ou estão a ser alcançados. Avaliação é o processo sistemático de coleta e análise de dados para tomar uma decisão.

mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa; 4) “esclarecimento” — quando “acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições” (Faria, 2005, p. 103), orientando a agenda governamental.

Com a contribuição de Holanda (2006, p. 267-268), configurou-se a perspectiva tradicional da avaliação de políticas públicas que ainda se faz hegemônica.

Na avaliação *quantitativa* nós trabalhamos com números ou variáveis, utilizando métodos estatísticos para identificar relações de causa e efeito que possam ser convenientemente apresentadas em equações, tabelas e gráficos [...] na avaliação *qualitativa* nós utilizamos principalmente de observações e entrevistas e apresentamos relatórios mais discursivos ou sob a forma de narrativas. É uma pesquisa predominantemente exploratória, particularmente útil para a análise de fenômenos complexos, modernos e dinâmicos, que exigem um exame sob múltiplas perspectivas e dimensões.

Para tanto, é preciso trazer aqui as cinco gerações de avaliação de políticas públicas, para compreender os caminhos e o aprofundamento dessas. Mesmo que tais tipologias de avaliações não sejam o foco, é preciso olhar para suas raízes e perceber como é possível aprofundar o olhar para o aprimoramento do que se está pautando do aspecto avaliativo de políticas públicas.

O quadro abaixo vai delinear os tipos de gerações, período e tendências:

Quadro 1 - Gerações de Avaliação

GERAÇÃO	TENDÊNCIA
Primeira geração	Medição
Segunda geração	Descrição dos Efeitos
Terceira geração	Julgamento
Quarta Geração	Construtivista-responsiva
Quinta Geração	Construção Social

Fonte: Elaboração própria a partir das configurações de Guba e Lincoln (1989).

Para explicar ou definir a avaliação, conhecida como produto de um processo de desenvolvimento histórico. Couto; Carrieri; e Ckagnazaroff (2019, p.45) citam os Guba; Lincoln e Meirelles; Hypolito; Kantorski, Falsarella e Wetzel quando

falam sobre as quatro gerações de avaliação utilizadas para políticas e ações implementadas (Couto et. al.,). Para eles,

a primeira geração era marcada pela medição, ou seja, pela aplicação de testes (como provas escolares, por exemplo) e ferramentas de medição de indicadores determinados a priori para determinar o desempenho e a efetividade de uma política ou ação. A segunda geração, segundo os autores, era a fase da descrição dos efeitos de uma política ou ação, e se concentra na descrição dos pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos – o papel do avaliador passa a ser o de descritor – e a medição passa a ser apenas um dos aspectos observados durante a avaliação. A terceira geração, por fim, é a fase do julgamento, em que os esforços se concentravam na decisão do avaliador sobre a validade ou não do programa, política ou ação; o papel do julgador era o de ser um especialista conhecedor de normas técnicas e que emitia juízos de valor sobre os efeitos e produtos do objeto avaliado.

A quarta geração é aquela que visa dar voz ativa à experiência dos atores envolvidos direta ou indiretamente afetados pelos resultados ou produtos de uma política, ação ou programa. Guba e Lincoln (1989) propõem uma metodologia que possui uma denominação altamente descritiva, que é a avaliação construtivista-responsiva. A premissa inicial deste modelo é a de que os diversos agentes envolvidos na avaliação reagem não somente à realidade física ou tangível, mas também às suas construções sociopsicológicas sobre determinada situação (Falsarella, 2015). O termo “responsivo” é utilizado para designar um modo diferente de focar uma avaliação, ou seja, decidir conforme o andamento da pesquisa sobre o que devem ser seus parâmetros e limites. Em outras palavras, a pesquisa se modifica e toma outros caminhos conforme evolui (Wetzel; Pavani et al., 2017).

Ainda acredito ser essencial, como demonstrado no quadro 1, incluir a importância das tendências da quinta geração de avaliação de política pública, caracterizado como construção social, o que emerge do olhar para os contextos e onde essas estão sendo aplicadas.

A quinta geração de avaliação caracteriza-se por uma tendência da avaliação como construção social. Ela é abordada especialmente a partir da década de 2000, com objetivos de enaltecer novos olhares que contribuíssem com as perspectivas já engajadas pela quarta geração para uma nova abordagem de conceitos e práticas, mais democráticos, no âmbito da avaliação. (Miguel, Justina & Ferraz, 2022, p. 274)

Tais perspectivas que estão relacionadas por meio de como organizar os processos avaliativos, reconhecendo que os contextos de construção social, tem papel central no cerne de avaliar as políticas públicas, efetivando quais os tratos se deve observar no campo avaliativo e por meio das perspectivas contra-hegemônicas, buscando elucidar o aprofundamento desta avaliação.

Partindo disso, os estudos e seus resultados vêm apontando que as avaliações do MAPP constituem construções epistemológicas sob abordagens hermenêutico-compreensivas, mais próximas dos contextos em que política perpassa, a partir de inspiração de autores como: Lejano, 2012; Rodrigues, 2008; Silva e Silva, 2008; Gussi, 2008.

Na avaliação experiencial de Lejano (2012, *apud* Moreira et. al, 2020, p. 281) ao relacionar texto e contexto, ou seja, a política da lei em detrimento da política do cotidiano, através da experiência dos sujeitos.

A Análise de Coerência Institucional (Lejano, 2002). O propósito aqui é, partindo dos resultados da análise gerencial e da análise de conteúdo, avaliar a política pelo contexto e “encaixe institucional”, ou seja, observar as conexões entre as estruturas formais e informais que envolvem o plano. O objetivo dessa análise é perceber como a política incorpora-se e conecta-se ao convívio social, às práticas institucionais e ao modelo de governança local.

Carvalho e Gussi (2011) ressaltam a importância de pensar e praticar a avaliação levando em consideração as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder; o universo cultural, nos quais os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem; e as agendas públicas e ações políticas dos distintos sujeitos. Assim, nessa perspectiva política, epistemológica e metodológica, este trabalho analisa as avaliações realizadas pelo MAPP, verificando os fundamentos que têm orientado estas avaliações.

Alcides Gussi (2015), em suas formulações, sustenta que tais matrizes configuram duas grandes perspectivas: a perspectiva hegemônica, dominante por décadas, compreendendo matrizes tradicionais, de inspiração positivista, direcionadas para a eficiência e eficácia das Políticas Públicas, dentro da lógica do tecnicismo; a perspectiva contra-hegemônica, emergente e em construção, que se propõe a avaliar em profundidade, buscando determinações e mediações entre o contexto e a experiência de uma determinada Política Pública, orientada por uma teoria crítica, explicitando a “dimensão política da Política Pública”, no jogo de interesses sociais e de sujeitos (Gussi; Oliveira).

A fim de responder à questão formulada, o estudo será realizado sob a perspectiva da Avaliação em Profundidade, pois esse modelo de avaliação compreende os processos de elaboração e de implementação da política, a partir do

acervo bibliográfico, documental e de campo, a privilegiar a visão dos sujeitos envolvidos. O aprofundamento utilizado em tal modelo rompe, portanto, com as concepções tradicionais de avaliação, em que predominam a limitação à análise de eficiência, eficácia e efetividade (Rodrigues, 2008).

Para efetivar esta pesquisa, pretende-se trabalhar, com diferentes estratégias metodológicas da Avaliação as dimensões em Profundidade: análise de conteúdo do programa, análise de contexto da formulação da política e análise da trajetória da PAS. Nessas abordagens são considerados, dentre outros aspectos, as bases conceituais; o modelo político, econômico e social de sustentação; o modo como se deu a formulação e o desenvolvimento da Política de Assistência Social privilegiando a questão do cofinanciamento. Estas dimensões avaliativas estão consubstanciadas nos diferentes segmentos com seus subitens, constituintes desta dissertação.

2.1. Desenho metodológico da pesquisa avaliativa: em busca de uma perspectiva contra hegemônica.

Cabe destacar que o desenho desta pesquisa está baseado na avaliação em profundidade, considerando os direcionamentos de Rodrigues (2008). De fato, optou-se por trabalhar orientado por uma perspectiva contra hegemônica mobilizando as formulações de Rodrigues (2008), ampliadas por Alcides Gussi (2015). Desse modo, a avaliação preocupa-se em compreender a dimensão do financiamento da PNAS em uma perspectiva holística da execução e suas dimensões conceituais. Neste direcionamento esta pesquisa avaliativa, ao focar no financiamento, busca uma visão crítica da Política de Assistência Social, no âmbito do tripé da Seguridade Social contemporânea, suas dinâmicas no território, tendo como lastro temporal os governos

petistas⁹, o golpe de 2016¹⁰, o governo Temer¹¹, governo Bolsonaro¹², o cenário pandêmico e pós¹³. Este estudo centra-se especificamente na última década do SUAS, considerando o período de 2014 a 2024. Desse modo, discutiu-se os retrocessos postos durante os governos Temer e Bolsonaro e a perspectiva da retomada do pacto federativo no governo Lula 3¹⁴.

⁹ Ficou conhecido como uma “onda progressista” na América Latina, os dois mandatos de Lula (2003-2006; 2007-2010) foram seguidos por mais dois mandatos da também petista, Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016). Assim se passaram cerca de treze anos com duas singulares figuras políticas do PT chefiando o poder executivo federal. Passados esses anos, foram consideráveis as indagações, ponderações e críticas formuladas desde movimentos sociais até a academia sobre as direções e os processos escolhidos por essas lideranças do PT no tocante à proteção social no capitalismo. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/repp/v9n1/0719-6296-repp-9-1-00025.pdf>.

¹⁰ Para uma parcela considerável da esquerda, incluindo os movimentos sociais ligados ao PT e o próprio partido, embora com algumas célebres exceções na ocasião, ocorreu um golpe em 2016. Até certo tempo, alguns setores mais radicais afirmavam não ter havido golpe em 2016. O que existia era uma continuidade do golpe de Dilma contra as massas em 2014. Para outros setores, contudo, ocorreram dois golpes, um em 2014 e outro em 2016. Tanto o primeiro quanto o terceiro ponto de vista apareceram nos textos revisados. Eles tomam como central as disputas em torno do Estado e os saldos para as massas trabalhadoras. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/repp/v9n1/0719-6296-repp-9-1-00025.pdf>.

¹¹ O Governo Temer não se caracteriza apenas como um mandato tampão, de transição e que levaria o país até as próximas eleições de 2018. Ao contrário, ele faz parte dessa nova tentativa de desconstrução da Constituição de 1988 e, portanto, sua arquitetura de poder passava por um modelo de semipresidencialismo. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif507-29-35.pdf>.

¹² O governo Bolsonaro é marcado por uma direção política que atenta contra a própria sobrevivência da classe trabalhadora. Sua escolha pela necropolítica impõe um extermínio a todos/as aqueles/as que ameacem o grande capital, como é o caso das ações orquestradas contra os povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas; contra a Amazônia e seu desmatamento criminoso; na liberação de centenas de agrotóxicos; no pacote anticrime; na contrarreforma da previdência social; na garantia de armamento aos grandes proprietários de terra; nas reduções orçamentárias das políticas sociais; nos sucessivos cortes nas universidades e na cultura, e, portanto, no descrédito com relação à ciência e à cultura, como campos de elevação da consciência. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/TyMKscqwjWfwpbScmWpwCvc/>.

¹³ Período atravessado pelo mundo devido a pandemia da covid 19, que foi considerada uma emergência de saúde pública global, essa situação desencadeou diversos processos e crises sociais, econômicas e de saúde no período entre final de 2019 até abril de 2023, quando a emergência foi reclassificada de pandemia para epidemia. O novo coronavírus (SARS-CoV-2) foi reportado à Organização Mundial da Saúde (OMS) pela primeira vez em 31 de dezembro de 2019, poucas semanas após o primeiro paciente ter sido diagnosticado e internado no Hospital Central de Wuhan, província de Hubei, na China, em 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/n9BPZSDnfGzQ4ngNwkNbxqz/>.

¹⁴ Retomada do PT ao governo federal, mas, por meio de uma frente ampla composta por diversos partidos e campos políticos, visando atender a diversos interesses para além das questões Sociais, e reposicionando o Brasil em lugar de destaque no globo, além de demarcar a 3 vitória inédita de um ex-presidente ao cargo mais alto do país.

Nesta tarefa avaliativa, também buscou-se a interface da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008, 2011) com propostas de Lejano (2012), pensando no método experiencial do texto no contexto, enfocando o cenário sociopolítico cultural da PNAS, privilegiando os sujeitos envolvidos na Política Pública de Assistência Social. Sempre esteve presente a diretriz de que para se realizar uma avaliação em profundidade, segundo Rodrigues (2008), é necessária que ela seja, concomitantemente, multidimensional, minuciosa, ampla e densa, compreendendo uma abordagem multi e interdisciplinar.

Assim, o processo avaliativo de investigação foi desenvolvido articulando distintas modalidades: a) pesquisa bibliográfica e documental; b) levantamento e apreciação de dados estatísticos, e; c) pesquisa de campo, a resgatar análises de figuras-chave no âmbito da Política de Assistência Social, vinculadas ao exercício da política e ao mundo acadêmico.

O levantamento bibliográfico e documental foi pautado em livros, revistas, teses e dissertações que apresentam dados, definições, discussões, além de documentos publicados e relatórios que possam consubstanciar a leitura da política pública e seu processo de financiamento. Documentos relativos às pesquisas específicas sobre o SUAS e devidamente publicizados também permitiram a coleta de dados estatísticos, de ordem secundária, adicionados à exploração de dados disponíveis em portais institucionais como: a) Portal da Transparência, b) FNAS; c) SIOP; d) DIEESE, entre outros.

A pesquisa de campo foi executada e estruturada por meio de entrevistas, na perspectiva de entender os contextos históricos, os marcos e os caminhos trilhados pela Política de Assistência Social, considerando seu financiamento público. Ao final, buscou-se a identificação e análise de cenários, resgatando olhares de figuras de extrema relevância para SUAS, quais sejam: Penélope Andrade (Secretária de Cabo de Santo Agostinho e Presidenta do CONGEMAS), Cyntia Grillo (Secretária do estado do Espírito Santo e Presidenta do FONSEAS), Ieda Castro (Ex-Secretária Nacional de Assistência Social do MDS e atual Diretora Nacional do Cadastro Único), André Quintão (atual Secretário Nacional de Assistência Social do MDS), Edgilson Tavares (Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social), Aldaíza Sposati (Professora Doutora da PUC/SP e pesquisadora da Política de Assistência Social ao longo de toda a sua trajetória a partir de 1990 até os dias atuais) e Marcia Lopes, Ex-Ministra do Desenvolvimento Social no período de 2010/2011 e Atual Ministra das Mulheres. Tais

entrevistas foram realizadas entre maio e junho de 2025, sendo algumas de forma presencial em Brasília/DF e outros via chamada de vídeo por aplicativo, a intenção foi compreender o cenário vivido e ampliar escuta no escopo da avaliação em profundidade da Política de Assistência Social.

Neste sentido, o desenho metodológico da avaliação combina pesquisa empírica e seus dados primários, decorrente de realização de entrevistas com suas análises de especialistas e dados secundários. A pesquisa empírica foi realizada por meio de realizações e análises de entrevistas dessas figuras relevantes para Assistência Social no Brasil aqui já enunciadas.

A entrevista pautou-se na modalidade semiestruturada, devido ao caráter mais aberto do instrumental, orientado apenas por um roteiro predeterminado. Ao trabalhar com dados estatísticos secundários e dados primários de campo, abordagem metodológica foi quali-quantitativa visando fortalecer o direcionamento da avaliação da pesquisa.

De fato, um estudo avaliativo foi fincado em entrevistas individualizadas de forma presenciais e/ou virtuais, com roteiro semiestruturado e questões abertas, contemplando as figuras de relevância e referência para Política de Assistência Social e SUAS na contemporaneidade. A escolha dos entrevistados foi efetivada a partir de convites de atores-chaves para história e militância do SUAS, buscando preservar a diversidade de perfis de referência.

Acredita-se que os referidos procedimentos permitiram avaliar: a) análise de dados do orçamento da União; b) o desfinanciamento ao longo da trajetória da construção do SUAS no período de 2014 a 2024; c) o “SUAS que temos” e o “SUAS que se necessitamos e demandamos”; d) os desafios para o aprimoramento da PNAS/SUAS; e, e) os desenhos das Leis Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal na não garantia de obrigatoriedade nas despesas e investimentos públicos no orçamento da União, Estados e Municípios e um olhar na tramitação da PEC 383/2017¹⁵ e seus entraves.

¹⁵ Altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116&fichaAmigavel=nao>. Acesso em 02/02/2025.

A Pesquisa social de cunho quali-quantitativo, inspirou-se em Flick (2009), que se concentra na análise detalhada e na compreensão dos processos pelos quais as situações sociais são construídas e negociadas no contexto da política em estudo.

Por fim, cabe ressaltar que neste trabalho dissertativo, buscou-se avaliar a questão do financiamento da Política de Assistência Social, discutindo retrocessos e lutas na contemporaneidade brasileira pós-golpe (2014-2024). Este estudo avaliativo tem como premissa, investigar no âmbito federal, o processo de financiamento do SUAS, observando o período dos últimos 10 anos (2014-2024), revestido por confluências e tendências políticas distintas. É a “história se fazendo”, buscando nesta pesquisa, trazer configurações numéricas sobre o SUAS e a perspectiva de atores importantes que ajudaram na construção dessa política pública e na resistência pela consolidação da PNAS.

A título de sínteses, forma configuradas as etapas constituintes desta pesquisa que realizaram o processo de avaliação em profundidade, demarcando três momentos metodológicos:

1. MOMENTO 1 - Avaliação dos impactos das emendas constitucionais, regimes fiscais e arcabouços, portarias e demais desenhos que tenham afetado diretamente o cofinanciamento do SUAS/PNAS: Este momento compreendeu as análises bibliográficas e documentais, de maneira mais aprofundada, com relação às portarias, resoluções, LOA, cotejando com contribuições de pesquisadores(as) sobre a temática, com vistas a captar o nível de relevância atribuído a esta política social e como tem se configurado o cofinanciamento.
2. MOMENTO 2 - Nesta etapa da pesquisa, serão agrupados dois objetivos específicos que se interseccionam, dentre eles: exame da totalidade do cofinanciamento da Assistência Social dentro do orçamento geral da União; e Analisar o orçamento federal do cofinanciamento da Assistência Social, identificando os valores deliberados no CNAS, enviados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional. Para esta fase realizou-se um exaustivo processo de análises documentais, sites oficiais, fontes primárias, do ponto de vista quantitativo, sobretudo com relação ao orçamento pactuado e ao orçamento efetivamente aprovado. Esta estratégia comparativa entre o pactuado e o efetivamente aprovado, objetivou avaliar o cumprimento do orçamento na área da Política de Assistência Social e identificar os limites e desafios que tem-se interposto na efetivação do gasto público, refletindo sobre

o direcionamento do fundo público. Neste momento da pesquisa, trabalhou-se com gráficos com dados estatísticos (coloridos didaticamente), devidamente avaliados por meio de uma análise comparativa, dados estes que foram devidamente decodificados para melhor compreensão dos leitores e futuros pesquisadores, que possivelmente possam se utilizar desta pesquisa como referência de estudo. Em última instância, a pretensão foi contribuir com a quebra do estigma de que orçamento público é de difícil compreensão para a sociedade em geral e, especialmente, para os (as) trabalhadores (as) do SUAS que atuam diretamente na Política de Assistência Social;

3. MOMENTO 3 – Foi este o último momento da pesquisa de campo, com vistas a avaliar, por meio das escutas, as principais fragilidades, desafios para o SUAS, as exigências, atores têm contribuído ou que contribuíram para os avanços, retrocessos e para recuperação do SUAS, e por fim, seus desafios e possibilidades para concretização na agenda pública e na divisão do orçamento público em que o SUAS possa figurar como despesa obrigatória.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO ABANDONO DO ASSISTENCIALISMO À PROTEÇÃO SOCIAL: A CRISE DO CAPITAL, CONTRARREFORMA E FUNDO PÚBLICO

Neste capítulo analisar-se-á a trajetória histórica e política da Assistência Social no Brasil, destacando sua transição de práticas assistencialistas e filantrópicas para a constituição como política pública de proteção social, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da criação da LOAS (1993), PNAS (2004) e SUAS. O texto evidencia que, embora reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, a Assistência Social permanece atravessada por contradições, estigmas e disputas em torno de seu financiamento, refletindo tanto avanços democráticos quanto os limites impostos pela lógica neoliberal de ajuste e austeridade.

Desse modo, o capítulo também contextualiza as reconfigurações do Estado diante da crise estrutural do capital e das sucessivas contrarreformas, mostrando como o fundo público torna-se espaço central de disputa entre interesses do capital e a garantia de direitos sociais. Assim, a Assistência Social se apresenta como campo de tensões permanentes: de um lado, a ofensiva neoliberal que busca subordinar as políticas sociais à lógica do mercado; de outro, a luta histórica pela efetivação da proteção social universal, cidadã e emancipatória.

3.1. Trajetórias da Política de Assistência Social

Nos percursos da história do Brasil, instaura-se, em meados da década de 1970, os processos de redemocratização, a demarcar o papel do Estado no enfrentamento da pobreza via Políticas Públicas. Tal processo culmina na promulgação da Carta Magna de 1988, a configurar o reconhecimento dos direitos sociais como base das Políticas Públicas.

A Constituição de 1988 é o marco histórico, por excelência, da afirmação da Assistência Social como Política Pública, nos artigos 203 e 204. Dando consequência a esta definição constitucional, visando garantir sua institucionalidade na tradução enquanto política pública, é instituída em 1993, a partir de um forte movimento social, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

A Política de Assistência Social possui um histórico de funcionalidade à reprodução da desigualdade, associando-se aos mecanismos e dispositivos de controle dos indivíduos e famílias; de criminalização dos pobres e ajustamento social no conjunto das oportunidades de integração aos programas sociais; de controle dos considerados desajustados à racionalidade instituída, com efeitos de subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo, desse modo, para o conformismo social. (Silveira, 2017, p. 490).

No âmbito do Serviço Social, uma obra contemporânea torna-se clássica, intitulada “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil” de Marilda Iamamoto, a configurar o trânsito histórico da pobreza e da própria Assistência Social no interior do capitalismo brasileiro.

Sposati contribui para aprofundar de forma conceitual essa política e sua construção, afirmando que “a construção da Assistência Social como política pública no Brasil é um compromisso constitucional cuja concretização vem se arrastando há quase 20 anos. De fato este, é um tema com forte estigma desde sua nomenclatura.”. Em seu texto Sposati afirma, que mesmo com esse estigma, essa política se concretiza pela garantia do direito de cidadania, mas surgem diversos “adjetivos” que buscam mudar sua terminologia, a exemplo: “promoção, desenvolvimento, ação, inclusão, inserção, sempre apostos ao termo social. Chegam até, a realizar a mudança da nomenclatura “Assistência Social” no órgão ou organização em que tem autoridade de gestão, mas não alteram seus procedimentos.” (2007, p.435)

Sposati (2011, p.39) rememora que essa política se constitui na década de 1930:

Trata-se de uma prática presente na sociedade brasileira que está no Orçamento Federal desde 1934, na gestão federal como Secretaria Nacional desde 1974, que desde a década de 30 já se instalava na gestão estadual e a partir da década de 50 na gestão municipal. Ela é real

Para além de processos, a Assistência Social, no âmbito de uma política social, é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, por consequência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades — sejam públicas ou privadas.” (Sposati, 2007, p. 437).

As políticas sociais revelam, historicamente, a prevalência do controle dos pobres e da moralização da pobreza; ajustamento dos *improdutivos e incapacitados* a um padrão normativo dominante; ineficiência, frágil alcance social, com sobreposição de competências e processos de descontinuidades; absoluta fragmentação e separação programática entre as políticas; destinação insuficiente de recursos públicos. (Silveira, 2017, p. 489).

Mestriner (2008, apud Serpa et al, 2015, p.431), relembra que no Brasil:

Até 1930 a Assistência Social possuía um caráter eminentemente filantrópico e religioso. Em 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), inicia-se um processo de regulação da prática assistencial, sem alterar, contudo, o caráter assistencialista de suas ações. Também, ainda como instituição filantrópica, foi criada em 1947 a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com a função de prestar auxílio às populações necessitadas, através de ações pontuais, descontínuas e emergenciais.

Para Serpa, Virgínia e Cavalcante (2015, p.431):

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é o divisor de águas entre a caridade e a política de proteção social, que compreende "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social" (CF/88, art.194). Trata-se, então, da assistência como direito do cidadão e obrigação do Estado.

É a propósito do sujeito de direito que se instaura em 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), executada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se da mudança do estatuto ético e político do indivíduo necessitado, na medida em que este é deslocado de um lugar de exclusão social, como indigente, objeto da compaixão alheia, para o de cidadania, como sujeito de direito.

Carneiro, Vieira e Araújo traduzem que "a partir da CF 88, a Política de Assistência Social passou a integrar o Sistema de Seguridade Social brasileiro como política de direitos do cidadão e dever do Estado". As autoras também contextualizam que houve aprovações importantes para a concretude da PAS, sendo a LOAS em 1993, vindo regular os artigos 203 e 204 da Constituição, reordenando a Política de Assistência Social no campo dos direitos e das políticas públicas. (2019, p.56).

Com o advento da Constituição de 1988, a Assistência Social compreende-se como uma política pública, configurando como parte do tripé da Seguridade Social:

Art.203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos: I- a promoção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Serpa, Virgínia e Cavalcante (2015, p.429):

A assistência no Brasil como uma Política de Seguridade Social é uma prática recente, tendo como marco legal a Constituição de 1988, a regulamentação

da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no ano de 1993 e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. A PNAS expressa a materialidade do conteúdo da Assistência Social e da LOAS, criando uma nova matriz para a Assistência Social, inserida no sistema de bem-estar social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a previdência e a saúde.

Segundo Castro (2012, p.79), “A Carta Magna, ratificando o aspecto do planejamento e democratização do processo de discussão sobre o atendimento às necessidades de Assistência Social”, ganhando assim institucionalidade, porém de forma tardia apenas 1993, o que segundo ela: “numa conjuntura completamente adversa ao fortalecimento do Estado e ampliação de direitos sociais, a sua organização ganha legalidade, mas não prevê vinculação de recursos que lhe dê sustentação.” (2012, p.80)

Com a estruturação da PNAS, essa operacionalidade enquanto política, conota-se com a necessidade de uma direção única, tendo a padronização e materialidade, determinando o surgimento do SUAS, que segundo Silveira (2022, p.35):

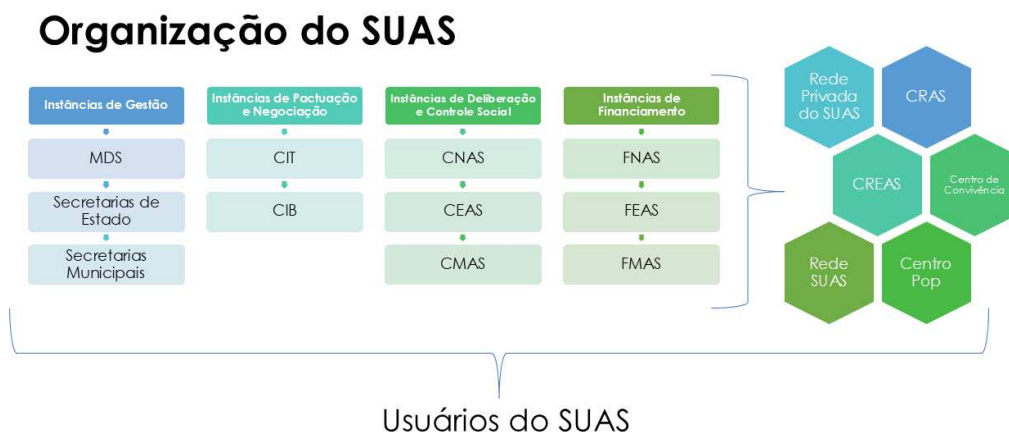
O SUAS é um dos maiores sistemas de proteção não contributivo do mundo, tendo em vista sua cobertura territorial e a provisão integrada de serviços e benefícios não contributivos, destinando-se às pessoas, famílias e populações em situação de vulnerabilidade social, pela ausência ou fragilidade de acesso aos bens e direitos, a exposição à preconceitos e à pobreza, e as violações de direitos, a exemplo das violências cometidas contra crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+, entre outros grupos vulneráveis e mais expostos aos efeitos de um padrão normativo conservador e desigual.

O SUAS está organizado organicamente por meio de instâncias, que perpassam a gestão, negociação e pactuação, deliberação e controle social, as instâncias de financiamento, em que seus objetivos devem congrega e formular as diretrizes operacionais da política de assistências social, definindo assim, os serviços, programas, projetos, o monitoramento, a avaliação, e a definição de seu financiamento. Tais esforços resultam na entrega de bens e serviços através das unidades públicas e privadas de Assistência Social para a atender a população usuária.

A organização do Sistema Único de Assistência Social (Suas) tem como base as diretrizes: descentralização político-administrativa em cada esfera de comando do governo, participação popular na formulação da política e controle das

ações e primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social.

Figura 1 - Organização do SUAS



Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2025

Essa concretização se operacionaliza na forma de proteção social, segundo a PNAS (Brasil, 2004, p. 29) para garantir as seguranças: de sobrevivência; de acolhida e de convívio, sendo o estado seu provedor, ofertando serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A partir disso, a PAS ganha forma, assim lhe atribuindo em conjunto o financiamento, segundo Oliveira (2021, p.11):

O SUAS comporta a gestão tripartite formada pela União, estados e municípios. E seu financiamento se utiliza da mesma metodologia de concepção dentro das políticas públicas brasileiras. Relativizando a sua integralidade de rede, e dentro da complexidade dos serviços, projetos, benefícios e programas socioassistenciais, constitui-se assim, um dos principais desafios da gestão no âmbito municipal, de como fortalecer o SUAS na perspectiva de um financiamento sem fixação orçamentária e deficitário para as atividades ofertadas atualmente.

Salvador e Teixeira (2014) bem explicam que “No capitalismo contemporâneo, a disputa de recursos públicos, no âmbito do orçamento estatal tem sido acirrada, notadamente, em tempos de crise do capital.” De fato, esse acirramento e disputa é notável até os dias de hoje, visualizando um orçamento quase que

totalmente desvinculado para as políticas públicas e obrigatório para dívida pública e sua rolagem junto à “mão do mercado”. Tal constatação parece ser controversa mirando-se na Constituição Federal de 1988 em que se ressalta, o bem comum, materializado no acesso às políticas públicas.

É importante considerar que a contemporaneidade capitalista brasileira se circunscreve em meio a dois processos estruturantes: a democratização a partir da segunda metade dos anos 1970, tendo, como ponto de relevância a promulgação da Constituição Federal que assegura o reconhecimento dos direitos sociais via políticas públicas; a inserção do Brasil no capitalismo financeirizado, no início dos anos 1990, configura a experiência brasileira de ajuste a submeter o estado a lógica do mercado. De fato, é uma confluência contraditória que, a partir da década de 1990, marca a vida brasileira, submetendo o estado democrático de Direito à lógica do ajuste, fundado no neoliberalismo. Esta perspectiva dominante do ajuste permeia os diferentes governos brasileiros desde 1990, quais sejam: Collor de Melo, Itamar Franco, Era FHC, Governos Petistas de Lula e Dilma Rousseff. Com o Golpe de 2016, tem-se um acirramento do ajuste brasileiro, intensificando os dilemas do neoliberalismo de austeridades que se revelam nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. (Carvalho, 2022).

A construção da esfera pública na Assistência Social entre 2005 e 2015 demandou um esforço coletivo que priorizou a qualificação política e legal do direito à proteção não contributiva. Movimento indispensável, no espectro dos avanços e lutas emancipatórias políticas, mas insuficiente se não for acompanhado de conteúdo e processo ético-político constitutivo dos projetos coletivos, no sentido da emancipação humana. Ou seja, a dimensão normativa do direito foi fundamental, mas requer mais materialidade e incorporação na agenda política da sociedade civil, das forças sociais, no conjunto das reivindicações e lutas cotidianas da população usuária. (Silveira, 2017, p. 498).

Carvalho, Junior, Guerra e Moura (2019), trazem um ponto potencialmente importante para a análise em pauta ao afirmarem que “A intensificação do neoliberalismo, como uma tendência mundial, materializada nas chamadas “políticas de austeridade e de ajuste”, não consegue enfrentar a crise e seus desdobramentos...”. De fato, as políticas de austeridade, materializadas na lógica liberal, tampouco respondem às mazelas da questão social, ao pretender tutelar o Estado na ótica do mercado, secundarizando as políticas públicas enquanto resposta dos anseios da sociedade e das demandas advindas da carta Magna, na garantia de

direitos como dever do Estado.

3.2. Ajuste estrutural brasileiro e (re)configurações do Estado.

Neste tópico, buscou-se elementos que contribuam para desvendar o cenário capitalista brasileiro contemporâneo, focando nas (re) configurações do Estado no âmbito dos processos de ajuste estrutural brasileiro em meio às tensões da democracia. O foco analítico é a contemporaneidade capitalista brasileira que se constitui em meio a confluência democratização e do ajuste.

O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia de privilégios estamentais. Para Fernandes, tem-se “a impossibilidade de romper frontalmente com o passado e de optar claramente por um certo futuro”, o que gerou um “Estado-amálgama”, realizador de “funções mutuamente exclusivas e inconsistentes” (1987: 68). Desenvolve-se também nessa época a noção de *política econômica*, com tentativas deliberadas de orientar o desenvolvimento econômico, envolvendo o Estado em “obrigações” que deveriam ser assumidas pela iniciativa privada, segundo o liberalismo *sui generis* corrente. (Behring, 2008, p. 95)

Como afirma Carvalho (2022, p.4), “a experiência brasileira de Ajuste tardio, subordinado, dependente, periférico, que se reproduz até hoje”.

[...] categorizamos 7(sete) ciclos de ajuste, nos últimos (trinta e um) anos da história econômica e sociopolítica brasileira contemporânea: ciclo de adesão à agenda do Consenso de Washington e abertura irrestrita da economia (Governo Collor de Mello - 1990 a dezembro de 1992); ciclo de estabilização da economia (Itamar Franco - dezembro de 1992 a 1994 - e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 2002); ciclo de consolidação das políticas de ajuste e de reconstrução do mercado interno de consumo de massa (primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva - 2003 a 2006 - e primeira metade do seu segundo governo - 2007 a 2008; ciclo de articulação de políticas de ajuste e neodesenvolvimentismo (segunda metade do governo de Luiz Inácio Lula da Silva - 2008 a 2010 - e primeiro governo de Dilma Rousseff - 2011 a 2014); ciclo de tentativa de intensificação da ortodoxia rentista em um ajuste à direita (segundo governo de Dilma Rousseff - 2015 a 2016 - mandato interrompido pelo impeachment); ciclo de aprofundamento do Estado Ajustador e de contrarreformas neoliberais (governo de Michel Temer - maio de 2016 a 2018), a gerar regressão social; ciclo de articulação do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo político-cultural (governo Jair Bolsonaro - 2019 até hoje), a configurar o chamado bolsonarismo (Carvalho, 2022, p.5).

Observa-se uma redefinição do lugar do setor público e do fundo público no contexto dos ajustes contrarreformistas e que implicaram o crescimento do seu lugar estrutural no processo de produção e reprodução das relações sociais.

Na perseguição das condições estruturais de desenvolvimento do capitalismo

brasileiro, são vislumbrados três processos fundamentais: a incapacidade de romper com a associação dependente com o exterior (heteronomia); a incapacidade de desagregar completamente os setores arcaicos; e a incapacidade de superar o subdesenvolvimento gerado pela concentração da riqueza. O comportamento particularista e egoísta da burguesia brasileira associada ao capital internacional engendrou uma exclusão parcial ou total dos não-possuidores do circuito capitalista, não universalizando o trabalho livre e não integrando o mercado interno. (Behring, 2008, p. 102 e 103)

Neste sentido, se pode entender que a hipótese explicativa sobre a crise do capital, que sustenta que tal crise não é uma disfunção ou um problema de regulação, mas sobretudo parte constitutiva do movimento contraditório do próprio capital.

[...] o desenvolvimento capitalista brasileiro tem o fulcro de uma dupla e persistente articulação. Para Fernandes, houve uma espécie de aceitação natural de que: 1) o setor agrário permanecesse arcaico por longo tempo, contribuindo para uma acumulação originária de capital; e 2) a articulação dependente com as economias centrais seria a única saída para a industrialização e aceleração do desenvolvimento econômico interno. (Behring, 2008, p. 104)

Como afirma Carvalho (2022), nos percursos da história contemporânea brasileira, os diferentes ciclos de ajuste vêm construindo uma versão peculiar: o modelo rentista-neoextrativista resultante da articulação do capital financeiro e do capital vinculado ao neoextrativismo, especificamente o agronegócio e a mineração.

A partir dos anos 1990, o Brasil adentrou num período marcado por uma nova ofensiva burguesa, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial. É um momento histórico com características diferentes do pós-64. Mas, certamente, configura-se como uma contra-reforma social e moral, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país (Mota, 1995 e 2000). A dominação burguesa foi arranhada no processo de redemocratização, como explicitou o pleito eleitoral de 1989, no qual uma candidatura expressando aqueles processos de organização dos trabalhadores e das camadas médias, prognosticados por Fernandes, chegou perto de ganhar as eleições para a Presidência da República [...] o que está em foco é a lógica e a abrangência da contra-reforma do Estado no Brasil, cujo sentido é definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, de forma integrada. (Behring, 2008, p. 113 e 129).

Para Boschetti *et al*, (2010, p.28) se estar mergulhado nos últimos quarenta anos nessa dinâmica, com recuperações breves sempre muito comemoradas pelos arautos do sistema, mas em meio a uma tendência geral de baixo crescimento.

Isso ocorre apesar da grandiosa reação burguesa desencadeada por meio da combinação entre reestruturação produtiva acompanhada da quebra da espinha dorsal do movimento dos trabalhadores acima e abaixo da linha do Equador; neoliberalismo, com a contrarreforma do Estado por via dos chamados ajustes estruturais; e mundialização do capital, com

deslocalização de empresas, deslocamento do investimento externo direto, política concentradora de patentes, espriar de relações capitalistas pelos antigos espaços do “socialismo real”[...]

Para Carvalho (2022), as tensões permanentes entre democratização e ajuste, a política social, especificamente PAS, efetiva um deslocamento substancial de valores, de sentidos, de significados, de práticas no campo da Assistência Social, que se confronta com assistencialismo limitante imposto pela lógica do mercado no âmbito do Estado ajustador.

As consequências do ajuste neoliberal para a política social, por sua vez, são enormes, não só porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, mas por que se corta gastos, flexibiliza-se direitos (Telles, 1998) e se propõe, implícita ou explicitamente, a privatização dos serviços, promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social ou, como dizem Lessa, Salm, Tavares e Dain (1997), transformando a política social preconizada na Constituição num “nicho incômodo”. O discurso da equipe econômica do governo federal à época, como se sabe, afirmava que a ordem social consagrada em 1988 é perdulária/paternalista e amplia o déficit público. Na verdade, observa-se que o crescimento do déficit está relacionado ao endividamento instaurado, com a justificativa de cobrir déficits seguidos da balança comercial, que, por sua vez, tem relação com a abertura precipitada e irresponsável da economia. A dívida cresce em ritmo acelerado em função das altas taxas de juros mantidas para atrair o capital financeiro. (Behring, 2008, p. 161-162)

Dando o necessário destaque ao Golpe de 2016, de acordo com Carvalho (2022) que desencadeou no Brasil reconfigurações materializadas em políticas ultraliberais, autoritarismo, desmonte da proteção social, recrudescimento da pobreza e miséria e reacionarismo político-cultural. “É um tempo marcado por um aparente paradoxo: agravamento da Questão Social e desmonte dos Sistemas Públicos Estatais de Proteção Social.” (p.3). A contrarreforma da legislação trabalhista altera mais de 100 artigos da CLT, modificando aspectos fundantes no âmbito da proteção ao trabalho, dentre elas: formas de contratação, precarização da jornada de trabalho, flexibilização de férias, de seguro-desemprego e de adicionais de insalubridade. Um novo regime fiscal que repercute diretamente no orçamento da Seguridade Social e na desfinanceirização da PAS.

A efetivação dos Direitos Humanos e do Sistema de Proteção Social implica, dentre outros aspectos, a intervenção em processos normativos, políticos, ideológicos, sociais, culturais e econômicos. Portanto, a materialização dos Direitos demanda a desconstrução da cultura de insensibilidade coletiva, da naturalização da desigualdade e de toda forma de opressão e desigualdades, ao tempo em que as condições políticas e institucionais são produzidas no âmbito do Estado. (Silveira, 2024, p. 21).

Neste sentido, se trata de um campo de disputa entre o que está posto pela lógica da ofensiva do capital, por meio da institucionalização estatal e o que se precisa para uma sociedade republicana, democrática e acessível.

Os direitos humanos são dotados de potencial democrático, por serem forjados nas lutas sociais, pela prática dos sujeitos sociais, na explicitação de carecimentos e desigualdades nas democracias. Destacamos, assim, a importância da qualificação legal e institucional de garantias fundamentais, o que inclui a produção de legislações e a institucionalidade de políticas públicas, em resposta às necessidades humanas, e do fortalecimento de organizações e sujeitos coletivos, especialmente com grau maior de conscientização, no processo de democracia formal, indispensável, embora insuficiente.[...] As lutas sociais, dinamizadas por um conjunto diverso de sujeitos coletivos, notadamente os movimentos sociais e populares, os sindicatos, as organizações da sociedade civil que atuam sobre temas sociais, engendram as conquistas normativo-jurídicas e a produção de novos sentidos e bens simbólicos, além da construção social e política de mecanismos que efetivem os direitos e materializam a dignidade humana. (Nascimento; Zalembessa, 2021, p. 14).

E tais lutas sociais são mola propulsora para as conquistas normativo-jurídicas, sobretudo quando conclama a sociedade a participação social efetiva, sinalizando a importância da função social que a pressão popular exerce na formulação e implementação de políticas públicas.

[...] a concretização de direitos humanos orientados pela interculturalidade e decolonialidade requer dispositivos democráticos para além da simples consulta no ato da criação de normas, tratados e recomendações jurídicas. Tais dispositivos devem ser cotidianos, produzidos com participação cidadã nas múltiplas esferas da sociedade, desde as organizações educacionais com currículos democráticos até as esferas da segurança pública e do sistema de justiça, na direção e políticas públicas distanciadas das lógicas de etiquetamento social ou de preconceitos e discriminações de seus agentes na vida em sociedade. (Nascimento; Zalembessa, 2021, p. 16).

Por fim, Carvalho (2022), que em meio a este cenário de crise do capital e contrarreformas, desponha a “saga da Assistência Social” na implementação de uma política pública de proteção social não contributiva, no contexto de um Estado voltado para o privilegiamento da rentabilidade do Capital, do ajuste fiscal, em detrimento das necessidades humanas, materializadas em direitos.

3.3. A questão do Fundo público: uma disputa permanente.

O modo de produção capitalista é histórico e, se modifica e complexifica com o passar do tempo. Neste sentido, se busca elementos para a compreensão do fundo público, tendo em vista que é prerrogativa fundamental para a avaliação a que

se propõe esta pesquisa.

Segundo Boschetti, Behring, Santos e Miotto (2010, p. 20),

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória¹⁶ — na forma de impostos, contribuições e taxas — da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais.

Ou seja, o fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, especialmente em contexto de crise. (Boschetti *et al*, 2010)

Considerando que o capitalismo busca o superlucro, a valorização do capital e sua acumulação:

o fundo público não se forma — especialmente no capitalismo monopolizado e maduro — apenas com o trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias. Vamos sustentar, pelo exposto, que a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos. E qual é o papel do fundo público na totalidade concreta, especialmente quando adquire proporções tão contundentes, como no período após a Segunda Guerra até os dias de hoje, contrariando os discursos ideológicos neoliberais em favor de um Estado mínimo? [...] Participam também desse processo os trabalhadores retomando parte do trabalho necessário na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos de maneira geral, disputando sua repartição em condições desiguais, considerando a correlação de forças na sociedade e no Estado. (Boschetti; Behring; Santos e Miotto, 2010, p.21).

Essas concepções são centrais para que ser possível compreender os aspectos principais da formação do fundo público, para tanto, os autores trazem importantes influências de Marx nessa concepção e tradução, além das reflexões necessárias colocadas por eles.

Se retornarmos a Marx para encontrar pistas, pode-se inferir das suas reflexões que o fundo público atua constituindo "causas contrariantes" à queda tendencial da taxa de lucros, interferindo no ritmo da circulação de mercadorias

¹⁶ Observemos como Marx vê essa punção e sua relação com a produção de mais-valia: "A supressão de tais impostos não altera absolutamente nada no quantum de mais-valia que o capitalista extorque diretamente ao trabalhador. Ela modifica apenas a proporção em que o capitalista embolsa mais-valia ou precisa dividi-la com terceiros" (Marx, 1988, t. I, v. I, p. 115). Portanto, para Marx, a punção compulsória está relacionada à repartição da mais-valia socialmente produzida.

e dinheiro, estimulando a metamorfose de um em outro, enfim, intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital. Ou seja, o fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, especialmente em contextos de crise. [...]Vale dizer que, em alguns momentos, o fundo público em Marx comparece como uma espécie de fundo perdido, necessário para funções bastante limitadas, ainda que fundamentais para a reprodução ampliada do capital nas condições específicas do século XIX. (Boschetti; Behring; Santos e Miotto, 2010, p.21 e 22).

Observa-se uma redefinição do lugar do setor público e do fundo público no contexto dos ajustes contrarreformistas e que implicaram o crescimento do seu lugar estrutural no processo *in flux*¹⁷ de produção e reprodução das relações sociais. (Boschetti *et al*, 2010, p. 22)

Partindo de Marx, observar a repartição da mais-valia em dois movimentos. Num primeiro movimento, o excedente se reparte em lucros, juros, renda da terra e fundo público, sempre lembrando aqui que o Estado se apropria também do trabalho necessário, diga-se, dos salários, via tributação, com o que o fundo público é um compósito de tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho necessário. Mas essa repartição tem continuidade num segundo movimento: no retorno de parcelas do fundo público na forma de juro.

A permanência do valor-trabalho como determinação fundamental das relações sociais de produção e desenvolvimento de forças produtivas, com fortes implicações para as condições gerais da classe trabalhadora e para as políticas públicas.

O que se observa é que o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, sobretudo na sua fase madura e fortemente destrutiva, com o predomínio do neoliberalismo e da financeirização. Para Boschetti *et al*, (2010) o crescimento e as funções cada vez mais centrais do fundo público no capitalismo contemporâneo denotam o acirramento do conflito, socializando os custos cada vez mais elevados do capitalismo em sua fase madura, destrutiva e com confirmações fractais do esgotamento de suas capacidades civilizatórias.

[...] observa-se que os impactos da crise do capital sobre o fundo público se dão em duas dimensões. Primeiro, na sua formação, implicando “reformas” tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, diga-se, de contenção da crise, e implicando também

¹⁷ No contexto do capitalismo monopolista em sua fase madura e vivendo hoje uma profunda crise estrutural, o fundo público passou a se constituir como um elemento nem *ex ante*, nem *ex post* do processo de produção e reprodução capitalista, como se supõe que fosse ao período concorrencial,' mas um componente *in flux* do mesmo, que está ali presente no ciclo D — M - D'.

o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para “proteger o emprego”. Segundo, na sua destinação. De que maneira? Adquirindo ativos das empresas “doecidas” também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; interferindo diretamente nos processos de rotação do capital, tendo em vista propiciar a sua valorização de forma mais acelerada, por meio de parcerias público-privadas (mecanismo fundamental que forma a base do Plano de Aceleração do Crescimento no Brasil), contratos e compras estatais, pelo fornecimento de crédito; dentre outros expedientes (Boschetti *et al*, 2010, p. 31-32).

Como bem sinaliza Silveira (2022, p. 145), é necessário considerar quando se fala em fundo público:

[...] os impactos da disputa política pelo fundo público e das implicações do Novo Regime Fiscal imposto, parte-se da concepção e de sistemas públicos estatais, cujas bases estruturantes preconizam a universalidade, a integralidade e a indivisibilidade dos direitos, sendo imprescindível o financiamento público.

Esse novo regime fiscal, aprovado por meio da emenda constitucional 95/16 inviabiliza a regularidade e sustentabilidade dos recursos para as políticas sociais ao congelar as despesas primárias do governo por 20 anos, limitando-se à correção pela inflação. Enquanto isso, a Lei 12.435/2011 e a Norma Operacional Básica do SUAS de 2012, bem como o II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026) permitiu a criação de mecanismos para regulação do direito à Assistência Social, implicando necessariamente um financiamento público permanente e progressivo que visa a universalidade do acesso aos direitos socioassistenciais.

E Silveira complementa sua fala quando sinaliza que “É com base no princípio da meritocracia que as políticas sociais se estruturam e que o Estado burocrático/gerencial regula acessos e permanências no contexto social” (2022, p. 148).

Neste contexto, percebe-se, desde 2016 que não há propositura que qualifique o SUAS a partir dos parâmetros nacionais, mas sim um processo de adequação minimalista ao recurso disponibilizado. Observa-se uma alteração no regimento do financiamento do referido sistema para cumprimento de metas fiscais por parte do Governo Federal, subordinando, ainda mais, os direitos sociais às medidas de fiscais que penalizam a população, com efeitos de ampliação da desproteção social sem precedentes no país (Silveira, 2022).

Por fim, se concorda com a autora citada quando esta sinaliza que é preciso

revogar a EC 95/16, considerada por especialistas da Organização das Nações Unidas a medida econômica mais drástica contra direitos sociais do mundo. O teto dos gastos está inviabilizando o SUAS e os demais sistemas públicos, pois reduziu de forma significativa a capacidade de o Estado brasileiro efetivar direitos, proteger a população na pandemia e defender o meio ambiente.

4 O FINANCIAMENTO DO SUAS/PACTO FEDERATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O AJUSTE FISCAL: A DISPUTA DA “PEQUENA FATIA QUE RESTA NO LATIFÚNDIO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO” E A FRAGILIDADE JURÍDICA DO SUAS

Neste capítulo, abordar-se-á os desafios estruturais do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. Discute como a ausência de vinculação orçamentária específica fragiliza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), submetendo-o às disputas do fundo público em um cenário marcado pelo ajuste fiscal e pela priorização da dívida pública em detrimento das políticas sociais.

O texto evidencia as contradições do pacto federativo, no qual União, estados e municípios compartilham responsabilidades, mas de forma desigual, sobrecarregando principalmente os municípios. Além disso, analisa como a austeridade neoliberal, intensificada após 2016, compromete a efetividade do SUAS, revelando sua vulnerabilidade jurídica e financeira frente à lógica de retração do Estado. Nesse contexto, o financiamento da assistência social torna-se campo permanente de disputa política, refletindo a tensão entre a garantia de direitos constitucionais e a lógica de contenção fiscal.

4.1. Financiamento da Política de Assistência Social: Uma questão central no âmbito das políticas públicas no Estado brasileiro.

Um motor importante para concretização e materialidade da Assistência Social no Brasil é o seu financiamento, todavia, como já colocado aqui, essa política não possui percentual de vinculação orçamentária e constitucional.

O financiamento da Assistência Social é um dos pilares fundamentais como objeto desta pesquisa, demarcar que esse tem suas potencialidades e fragilidades ao longo do tempo é necessário para confirmar a máxima interpretativa de que não há política pública sem financiamento, doravante captar que essa jovem política ainda necessita de afirmação e posição no campo das públicas, e sua tradução ainda não caiu nas graças populares, o que dificulta a briga na disputa por orçamento, Tavares (2024), vai ajudar a compreender que essa é uma luta diária começando pela demarcação de posição do que é a Assistência Social, e como essa política atua.

Assistência Social tem nome e sobrenome, ela por si só denota isso, não é só assistência, assistência pode ser de controle remoto, de televisão, de carro, assistência rural. Precisa-se, de fato, apresentar a Assistência Social, em seu nome e sobrenome, o que denota a expressão do acesso ao direito, bem como demarca o Professor Edilson Tavares na aula inaugural do Programa de Mestrado de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (UFBA) tendo como temática, perspectivas e desafios da gestão do SUAS transmitidos pelo YouTube no Canal da Escola de Administração da UFBA - EAUFGA. (Tavares, 2024)

Tavares (2024), deixa claro que essa política ainda enfrenta o desconhecimento como Política Pública. Na interpretação, definiu-se que a Assistência Social vive a síndrome de personalidade interpretativa, que se pode traduzir como a falta de associação conceitual de política pública enraizada pelo conceito do cotidiano patrimonialista, que ainda do senso comum da sociedade, gestores e outros atores não compreendem essa política pública como conjunto integrado de iniciativas públicas que garantem acesso a direitos e a proteção social.

Talvez a máxima mais conhecida na administração pública seja a de que não existe política pública sem financiamento público. E, completando tal máxima, não existe política pública sem financiamento público condizente com a realidade, as dinâmicas e demandas dos territórios onde será aplicada. Mas, com outra questão, sendo privilegiada seus investimentos como despesas constitucionais.

Dito isso, demarca-se que a PAS precisa figurar como um instrumento de Estado, com investimentos no OGU para que nenhum governo possa reduzir sua fatia na disputa do fundo público ou colocar essa política pública, como algo a ser terceirizado e sem a dimensão do Estado como garantidor da oferta de proteção social.

Salvador e Teixeira (2014), afirmam que o fundo público vem sendo o padrão dominante no financiamento do capital. Cabendo aos trabalhadores, aos movimentos sociais e sindicais uma batalha árdua no sentido de garantir recursos para o financiamento e o investimento nas políticas sociais.” Tal afirmativa abre um campo de análise, a partir da ideia de fundo público. Nesta direção analítica cabe adentrar nas conceituações desta categoria de fundo público¹⁸ na perspectiva de

¹⁸A Constituição Federal traz em seu art. 165, § 5 que os fundos passarão a compor a Lei Orçamentária Anual. Anterior a Carta Magna de 1988 a Lei 4320/64 dispõe em seu art. 71 o conceito de fundo sendo:

desvendar o financiamento da Política de Assistência Social no âmbito de Seguridade Social que de fato constitui objeto de análise e avaliação.

Para Salvador (2010, p.607):

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional.

Salvador (2010) também afirma que o contraditório do Fundo Público no Brasil é que diferente dos países desenvolvidos em que foi utilizado para redistribuir renda à população, promovendo a redução da pobreza, da desigualdade social e do desemprego, no contexto brasileiro serve ao capitalismo, para amortização e juros da dívida pública, desonerações de tributos, para financiamento de pesquisa e gastos com infraestruturas e transportes. E, assim impacta diretamente no orçamento a ser destinado ao financiamento da Seguridade Social brasileira¹⁹.

Para Behring (2004), fundo público é uma expressão das contradições do capitalismo que venha produzir condições necessárias (o que deveria, mas não produz) para o Estado atender às forças políticas e os elementos culturais:

[...] o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da *maisvalia* socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de

Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

¹⁹ 1) No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam, como visto anteriormente, a reprodução do capital. 2) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável direta, no capitalismo, pela criação do valor. 3) Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. 4) No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. Portanto, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista (Salvador, 2010, p.622)

alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional. (Behring, 2004, p.164)

Na análise do financiamento da Política de Assistência Social, o eixo estruturante é a Assistência Social Brasileira, cuja operacionalização é permeada por processos políticos e econômicos ao longo da História do país. Em seus primórdios, esta política vincula-se umbilicalmente ao Assistencialismo, não havendo um assumir da Assistência Social como política pública por parte do Estado.

Com o acirramento das contradições nos processos do capitalismo no país, a partir dos anos 30 do século XX, foi-se configurando a concepção de pobreza como expressão da Questão Social. De fato, fenômenos históricos do pauperismo, como a fome, foram sendo reconceituados e vinculados à própria organização da vida social, marcada por uma extrema desigualdade. Desloca-se o foco do indivíduo para as estruturas sociais capitalistas. Neste ponto merece destaque duas referências teórico-políticas: as produções de Josué de Castro²⁰, na década de 1940, ao desnaturalizar a fome como expressão da pobreza e o trabalho sociopolítico do Herbert de Sousa²¹, o Betinho, denunciando as apartações sociais geradoras da fome e difundindo um momento que permeou a vida brasileira: a causa da Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida.

A rigor, a pobreza e outros problemas dela decorrentes não eram vistos como expressões da Questão Social. Ao contrário, tais problemas eram camuflados sob o formato de acontecimentos isolados e a pobreza como algo pertencente ao indivíduo e não a um contexto social. (Sposati, et al., 2014a)

Para Castro (1946, p.266) em que trata em sua obra Geografia da Fome, a questão da fome para além da culpa do indivíduo, é resultado do desenvolvimento e da falta de planejamento mais amplo que abarcasse as questões sociais e o desenvolvimento da área agrícola para além dos latifúndios exportadores de

²⁰ Josué de Castro foi uma destas figuras marcantes de cientista que teve uma profunda influência na vida nacional e grande projeção internacional nos anos que decorreram entre 1930 e 1973, data de seu falecimento em Paris. Ele dedicou o melhor de seu tempo e de seu talento para chamar a atenção para o problema da fome e da miséria que assolavam e que, infelizmente, ainda assolam o mundo. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/josue-de-castro/> - Acessado em 15 de dezembro de 2024.

²¹ Herbert José de Souza (Betinho), nasceu em 3 de novembro de 1935 em Bocaiúva, Minas Gerais, e morreu em 9 de agosto de 1997 no Rio de Janeiro. O fundador da Ação Popular, o militante maoísta, o exilado político, o criador do Ibase, o coordenador da Ação da Cidadania contra a Fome, o ativista da aids, o sociólogo.

produtos²². Após fazer o traçado do mosaico alimentar no país, ele afirma que o Brasil é um país de fome, sendo consequências “dessa condição biológica aviltante de sua raça e de sua organização social”.

E continua:

Por outro lado, consequência da centralização e da política de fachada da República foi o quase abandono do campo e o surto de urbanização que se processou entre nós a partir dos fins do século passado. Urbanização que, não encontrando no país nenhuma civilização rural bem enraizada, com uma exploração racional do solo, veio acentuar de maneira alarmante a nossa deficiência alimentar (Castro, 1946, p. 269)

A fome e a pobreza estão atrelados aos contextos históricos e a forma como o Brasil trilha de acordo com seus projetos políticos, que ora tende a uma perspectiva democratizante dos direitos sociais, menos conservadora e por vezes trajada de neodesenvolvimento²³ e ora incide no neoliberalismo²⁴, costurado por uma mão mercadológica e conservadora, empurrando para o abismo social e o retrocesso de políticas públicas visando a garantia do pagamento da fatura do mercado. Neste sentido cabe retomar as análises de Carvalho (2022), ao destacar a confluência contraditória na vida brasileira dos processos de democratização e de ajustes,

²² Sob o influxo desta política antinacional cultivaram-se com métodos vampirescos de destruição dos solos os produtos de exportação, monopolizados por meia dúzia de açambarcadores da riqueza do país, construíram-se estradas de ferro exclusivamente para ligar os centros de produção com os portos de embarque destes produtos e instituiu-se uma política cambial a serviço destas manipulações econômicas. Por trás desta estrutura com aparência de progresso — progresso de fachada — permaneceram o latifúndio improdutivo, o sistema da grande plantação escravocrata, o atraso, a ignorância, o pauperismo, a fome. (CASTRO, 1946, p. 270)

²³ O chamado neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e da política brasileiras na segunda metade dos anos 2000. Sua repercussão não ultrapassa as fronteiras da “província” e, mesmo no seu interior, circunscreve-se a pequenos círculos acadêmicos. Mais do que uma nova tendência do pensamento econômico com fôlego para se expandir a outras praças e resistir à prova do tempo, a onda neodesenvolvimentista está diretamente relacionada às intrigas e conspirações palacianas entre as duas facções que disputam o controle da política econômica brasileira: a monetarista — braço direito do neoliberalismo — e a autoproclamada “desenvolvimentista” — braço esquerdo da ordem. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>. Acesso em 10 de nov. de 2024.

²⁴ Venugopal (2015) acredita que o conceito é vítima de seu próprio sucesso. Para o autor, o “neoliberalismo está em toda parte, mas, ao mesmo tempo, em parte alguma” (Venugopal, 2015: 165). A questão é se o neoliberalismo pode servir adequadamente a tantos fenômenos diferentes e a tantas conceitualizações teóricas. A literatura o reconhece, por isso, como termo controverso, incoerente e camuflador de uma crise nas ciências sociais. Vinculado a uma infinidade de fenômenos empíricos muitas vezes contraditórios, ele mais confunde do que explica. Assim, o neoliberalismo, que é frequentemente usado para explicar, criticar e desafiar, é um termo em si mesmo em busca de alguma explicação e desafio crítico (Venugopal, 2015: 166). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfDLystcfKXNSPTLpsCnZp/?format=pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2024.

colocando em disputa a valorização dos direitos sociais e a submissão do Estado ao ajuste.

Com a retomada da redemocratização recente do Brasil, e o fenômeno da questão social em latência, se faz necessário criar um ambiente com políticas públicas que efetivamente reduzam a fome, pobreza, as vulnerabilidades e riscos sociais. Assim, abre-se a porta para a construção afirmativa da Política Nacional de Assistência Social em 2005 que formaliza as diretrizes operacionais da Assistência Social e a sua organização enquanto política pública, executora de serviços, ações, programas, benefícios e projetos.

Em concomitância com a PNAS nasce o Sistema Único de Assistência Social- SUAS: o *modus operandi* da Política de Assistência Social. Para dar concretude a essa política e ao SUAS, cria-se o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que é um fundo público, com alocação de recursos e sua destinação para o efetivo investimento e custeio da Assistência Social, é importante afirmar que o FNAS tem um papel crucial para gerir e partilhar recursos alocados e previstos no orçamento público dando concretude ao que foi entrelaçado ao longo do tempo para materialidade do SUAS e de sua capilaridade. Por tanto, a materialização do fundo público na política Assistência Social se traz nessa capacidade agregada na partilha e distribuição dos recursos, apontados por Salvador e Teixeira (2014) que “O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como, pelo orçamento público.”

O Fundo Público tem um papel importante, que de fato vai medir e mensurar a capacidade de executar de uma política pública dada a direção e suas prioridades através da entregar serviços, programas, benefícios e projetos para a sociedade, colocando em prática a efetiva garantia do acesso aos bens e direitos, assim como define Salvador e Teixeira (2014) em que “Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.”

De acordo com Salvador (2012, p. 6 e 7):

No capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a

expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

No Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da social-democracia ocorrida nos países desenvolvidos. Até mesmo as “reformas” realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania.

Salientar que estudar o financiamento da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social necessita do entendimento do Orçamento Público, os seus conceitos, a legalidade, os processos contábeis, entender a linguagem complexa do Manual Técnico do Orçamento e o que diz o regramento do SUAS para se modular a partilha de recursos o seu *modus operandi*, e claro, a importantíssima tradução dessa política pública no orçamento e no fundo público, sendo esse um dos cernes condutores.

Por hora o desinteresse de muitos gestores para compreensão do Fundo Público da Assistência Social soma-se o fato que muitos desses processos ainda não possuem a devida atenção, como também não apresentam uma linguagem cidadã, que possa aproximar os usuários e os executores dessa política pública, principalmente no campo de sua prática, o que deveria assim ter sido configurado a partir da Constituição Federal de 1988 quando a Assistência Social de fato é estabelecida como política pública e direito do cidadão.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que ainda se vive tempos em que o primeiro-damismo²⁵ tem força, e a falta de compreensão sobre a Política pública dificulta o fim das “benesses”, filantropia e do assistencialismo por parte do poder público, já que, Assistência Social é um direito e não um favor, porém, essa é uma prática comum que muitos gestores de norte a sul do Brasil insistem em dar continuidade, clarificando o quão frágil é a tradução da Assistência Social e sua prática no campo da garantia de direitos.

²⁵ O primeirodamismo foi iniciado em 1942 com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), e teve Darcy Vargas como precursora. Darcy, na condição de Presidente da LBA, instituiu um modelo de damismo que foi delineado a partir da representação social da mulher ideal, ligada à maternidade e ao matrimônio (OLIVEIRA; ALVES, 2020). Nas palavras de Iraídes C. Torres, “a representação social do primeiro-damismo assume a forma de agir e pensar do grupo político que se encontra no poder” (TORRES, 2002, p. 106). Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/7060/5971>. Acesso em 10 de nov. de 2024.

Quanto ao Fundo Público, talvez essa seja uma das razões pela qual não se há um avanço da vinculação de forma constitucional de garantir receita para a Política de Assistência Social no OGU, mesmo sendo uma política transformadora das questões sociais e da garantia da proteção do Estado, mas há laços dessa leitura histórica e de como essa política pública nasceu, tornando refém a PAS da compreensão da “gestolândia²⁶ da Esplanada” que não conhece a PAS e o SUAS e a redimensiona a uma política quase que sem comprovações (na compreensão desses, que sinalizam a falta de indicadores factíveis) de sua efetividade, o que para quem é desse campo, precisa configurar e repensar o SUAS do agora e do futuro para abrir a mente da “gestolândia” burocrata.

Algumas dessas tendências e compreensões dificultando a vinculação orçamentária e de receita, sendo que o Sistema Único de Assistência Social tem natureza não obrigatória no orçamento o que difere essa política das demais, como Educação, Previdência e Saúde, distinguindo-se também como a única política do tripé da Seguridade Social que não configura como despesa obrigatório dentro do Orçamento Geral da União (OGU), tornando-a de caráter discricionário e que não tem fixação orçamentária, podendo estar ou não na agenda prioritária de governo, diante disto, percebe-se que nos últimos anos essa política não foi prioritária na agenda pública e na partilha do fundo público, mas, quanto a essa análise, se delineará o percurso de forma a aprofundar essa questão.

Para Martins (2018, p. 21):

O orçamento da Assistência Social no Brasil, a despeito de não possuir um percentual pré-determinado de vinculação orçamentária, tal como foi estabelecido para as áreas de saúde e educação, dispõe de uma robusta normatização que disciplina o seu financiamento público e impõem dispositivos e exigências legais que visam garantir a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Essa robustez de normatizações determina exigências para a operação do SUAS, mas não garantem financiamento adequado e condizente com essas exigências, o que impõe um crescimento de demandas e o freio no crescimento do

²⁶ Servidores de Carreira Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental que coabitam a esplanada independente do campo do Presidente da República e estão em todos os ministérios, alguns com um poder quase que fiel da balança e outros com menor expressão, mas, uma ala extremamente unida e de forma burocrata estabelece tendências na forma de governar, sendo chamado esse clã de “Gestolândia”.

orçamento para o SUAS que decorrerem do arcabouço fiscal²⁷.

A partir dessa questão se indaga como uma política social tão necessária e afirmativa no processo histórico de desenvolvimento do Brasil e na construção do sistema de proteção social brasileiros não possui uma natureza obrigatória dentro do OGU, a CF de 88 incorpora legalmente a presença da Assistência Social na tríade da Seguridade Social, e essas políticas que lá estão, ganharam robustez ao longo do tempo, sendo de fato a natureza orçamentária obrigatório para apenas duas, fazendo-se questionar se esse tripé tem sustentação sem uma terceira parte.

Percebe-se que esse problema da não vinculação orçamentária e financeira nos abre a discussão ao qual deve-se aflorar, que não é apenas sobre os marcos regulatórios no SUAS, mas como se manter um financiamento, sustentável, forte, seguro, regular e automático sem essas garantias constitucionais.

Nesse processo introdutório precisa-se delinear que alguns questionamentos suscitados, trazem elementos importantes para formulação de respostas de como evoluímos enquanto política pública, mas, também de como se teve retrocessos em quase 4 décadas de LOAS, ao olhar para o período dos últimos anos (2014-2024), se analisará no decorrer dos próximos tópicos esses processos que não só ameaçam a Assistência Social, mas a jovem democracia do país.

Mesmo a Assistência Social sendo configurada em política pública na CF de 88, só em 1993 que de fato se tem a normatização jurídica pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e apenas em 2003 que começa a se delinear e ganhar forma, esse fato ocorre nos governos petistas em seus primeiros ciclos que demarcam o fim da “era FHC²⁸”, em que ganha materialidade, o “padrão do primeiro governo

²⁷ O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) propõe alterar as regras para realização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); que, por sua vez, é regida tanto pela Constituição Federal, como pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O fundamento da LDO, conforme sua legislação, é estabelecer as metas que nortearão a Lei Orçamentária Anual (LOA), inclusive as diretrizes e metas de política fiscal “compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública”. A LDO também estabelece as receitas e despesas do Estado; ou seja, indica possíveis alterações na legislação tributária e limites de despesa para os poderes. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec273Arcabouco.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2024.

²⁸ A era FHC (1994-2002) deverá seguramente entrar para a História do Brasil como uma época de grandes mudanças. Trata-se de um conjunto de transformações operadas a partir de seu governo que atingiram diretamente a sociedade, a economia e o Estado, justificando, portanto, a ideia de que essas propostas de mudança se referem a toda uma estrutura da sociedade, com as quais FHC de fato se comprometeu. uma estrutura da sociedade, com as quais FHC de fato se comprometeu. A diferença fundamental é que, pela primeira vez, um governo encampou vários projetos tendo como base um novo paradigma interpretativo, o neoliberalismo. Sem nenhuma dúvida, foi a primeira iniciativa política

Lula sustenta a perspectiva de um desenvolvimento econômico com inclusão social, em meio à crise do capital, atendendo, de forma eminentemente desigual, “os interesses da nação”, em uma versão marcada pela ideologia da conciliação de classes.” (Carvalho et al. 2019).

“O Segundo governo Lula, que, de um lado, segue à risca a política macroeconômica de ajuste e, de outro, investe em políticas de enfrentamento à pobreza, garantindo uma inserção social passiva das massas pela via do consumo.” (Carvalho & Guerra, 2015, p. 50).

“Os últimos dois anos do segundo governo Lula e o primeiro do governo Dilma Rousseff (2011-2014) demarcam uma inflexão no modelo brasileiro de ajuste ao capitalismo financeirizado.” (Carvalho et al. 2019).

“O segundo governo Dilma (2015-2016), põe fim ao “pacto de conciliação de classes”, marcante nos governos petistas, e começa a ruir, a partir da posição de ruptura das classes dominantes, a construir o chão para o golpe de 2016.” (Carvalho et al. 2019).

Aqui faz-se necessário contextualizar que desde 2016 com o Golpe escalado por Temer, o Brasil enfrenta questões centrais de ordem econômica, social e moral no que marcam a sua história e ao desmonte das políticas públicas.

“O governo ilegítimo, capitaneado por Michel Temer (MDB), com apoio dos tucanos do PSDB, aplicou à risca o programa contido no documento intitulado ‘Uma ponte para o futuro’, em que é configurada uma política neoliberal plena e ortodoxa.” (Carvalho et al. 2019).

Outro ponto a ser levado em consideração dentro do período de retrocesso é a travessia brasileira de uma pandemia sem precedentes, em que houve forças adversas contrárias do país ao bolsonarismo²⁹, ao pensamento e ação do seu governo, as pautas pela anticiência e nessa conjuntura, frisar o importante papel da Assistência Social e da Saúde na linha de frente do campo estratégico de atuação no enfrentamento da pandemia da COVID-19.

claramente comprometida com uma estratégia reformista baseada no ideário liberal. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/download/2191/2001/0>. Acesso em 10 de nov. de 2024.

²⁹ No que diz respeito à configuração do bolsonarismo, Carvalho (2019) afirma que se trata de um fenômeno sociopolítico, resultante de uma articulação sociopolítica de extrema-direita, que articula ultra neoliberalismo dependente, militarismo patriótico e autoritário, mesclado com justicialismo da violência e reacionarismo político-cultural, eivado de um moralismo religioso. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/34520>> Acesso em 12 de agosto de 2024.

No tocante ao olhar das desproteções sociais configurados pela pandemia da COVID-19, as autoras Carneiro, Annova e Carvalho (2021, p.178), fazem refletir que se vive uma época para além de uma crise sanitária, assim descrita por elas, como duas pandemias contemporâneas, em que:

afirmam que na trágica conjuntura da crise humanitária provocada pela pandemia da COVID-19, o Brasil vivencia o bolsonarismo e suas mazelas. Portanto, irrefutavelmente, o Brasil vivencia duas pandemias que se interpenetram numa perversa configuração: a da COVID-19 e a do governo Bolsonaro.

Nesse cenário em que trata as autoras, “O Brasil enfrenta duas pandemias que se interpenetram e que acarreta num agravamento das graves mazelas advindas de cada uma delas, a caracterizar uma perversa confluência”. (Carneiro, Annova e Carvalho. 2021, p.180). Essa vivência de duas crises juntas agravaram a situação do subfinanciamento das políticas públicas, ora por ambas as pandemias, ora pelo congelamento dos investimentos proposto pela Emenda Constitucional 95 (EC 95), resultando no já esperado discurso fracassado do ajuste fiscal do governo à época, tendo como justificativa para desenvolvimento do Brasil.

O contexto recente de grave desmonte das políticas sociais brasileiras demonstrou a força e a presença da colonialidade no Estado e na sociedade. Ao mesmo tempo, mostra a urgência de reformas estruturantes e de mecanismos que efetivamente protejam a democracia, os direitos humanos, os sujeitos de direitos, a classe que vive do trabalho; que promovam uma nova cultura, o que implica, inevitavelmente, descolonizar as políticas públicas, na direção emancipatória. (Silveira, 2024, p. 9).

De acordo com Souza, Silva, Tolêdo e Alchorne (2021, p. 167), afirmam a essencialidade do Sistema Único de Assistência Social, no contexto de proteção a camada mais desfavorecida da população brasileira durante aquele momento vivido.

Vale destacar que o SUAS é essencial para possibilitar ao cidadão o direito à proteção social, concretizadas nas seguranças de acolhimento, renda, sobrevivência e convivência. Considerando este patamar ético e jurídico, a Política de Assistência Social foi considerada como serviço público é atividade essencial durante a pandemia da Covid-19, por meio do Decreto Federal nº 10.282, de 20/03/2020, que regulamenta a Lei Federal nº. 13.979, de 06/02/2020.

Tratar a Assistência Social e seu papel crucial no atendimento de demandas e anseios dos usuários desta política, a atuação na linha de frente e na retaguarda para garantir proteção social, de forma mais desenhada, afunilando o debate e a discussão dos impactos no financiamento no âmbito do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS) é elementar, assim como, traça os sinais de agravamento no atendimento imediato das demandas locais dos territórios ao tempo vivido pelo desfinanciamento.

Com a eleição presidencial de 2022, põe-se o fim do período de maior retrocesso para as políticas públicas que foi o governo Bolsonaro, e dá-se início ao Governo Lula 3.

Para tanto, intitula-se esse processo recente de governo de transição democrática, esse período se inicia a partir de outubro de 2022 com a eleição do Presidente Lula para um terceiro mandato, freando assim o curso de desmonte das políticas públicas, da ruptura democrática da sociedade e das instituições. Com esse movimento estagnou-se ou reduziu, as ações de um governo de pautas anti-Seguridade Social, e que sobrevivia às imposições do congresso e de sua configuração obscura e não representativa das massas, além do grande poder do parlamento e do fim da era do presidencialismo de coalizão, o que será detalhado mais adiante. Nesses anos obscuros para as políticas sociais, a de Assistência Social foi uma das mais afetadas, com uma atenuada retração de investimentos.

Portanto, delineando o marco inicial da política pública, a pesquisa proposta visa avaliar os impactos do financiamento federal da Política de Assistência Social durante os governos petistas, governos Temer e Bolsonaro e, a partir da retomada ao poder de Lula em 2022. Buscando abranger os avanços, desmontes, retrocessos e retomada do financiamento da política de proteção social, a qual é a Assistência Social, em um contexto de medidas de ajuste fiscal, decorrente da Emenda constitucional 95/2016 (EC 95/2016) e do novo arcabouço fiscal, artigo 167 da constituição federal e a Portaria 2362/2019 do Ministério da Cidadania (atual MDS), assim como, o período do Golpe de 2016 e o Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), o Bolsonarismo e o Governo Lula 3 como pontos-chave para essa análise e reflexão.

[...] um Suas efetivamente diverso, democrático, inclusivo, popular, e, portanto, decolonial; é possível [...], processos decoloniais são potentes para o redesenho do Suas, para a criação de novas instâncias de participação direta de grupos sociais específicos e tradicionais, especialmente de mulheres, tendo em vista as questões de gênero refletidas no Bolsa Família e no conjunto das políticas sociais. São muitas as possibilidades de uma educação popular que efetivamente qualifiquem o Suas com novos saberes, e rompa com todas as formas e o racismo institucional, a discriminação e o preconceito. (Silveira, 2024, p. 19).

O financiamento público da proteção social não contributiva é parte integrante de uma política pública, que como já dito aqui, se firma como garantia de acesso aos direitos sociais na CF de 88.

A inscrição da Assistência Social no texto constitucional de 1988, como parte integrante do chamado tripé da Seguridade Social, demarcou a fronteira entre o fim de uma era - a pouca ou quase nenhuma presença do Estado no trato efetivo da questão social - e o começo de um novo tempo - estruturação e alargamento dos direitos sociais entre os quais se incluiu a Assistência Social. (Castro, p. 23, 2021)

Ela trouxe uma nova perspectiva para tratar as questões sociais que antes eram tidas de responsabilidade dos indivíduos e assistidas pelas entidades filantrópicas, muitas vezes, ligada a instituições religiosas, durante décadas, tratando o que deveria ser resultado de direitos negados como resultantes do pauperismo. Nesse sentido:

A competência cotidiana para cuidar de tal “fenômeno” era colocada para a rede de organismos de solidariedade social da sociedade civil, em especial àqueles organismos atrelados às igrejas de diferentes credos. O estado se insinuava nesta rede enquanto agente de apoio, um tanto obscuro, ou de fiscalização. Os modelos de atendimento assistencial decorrentes da percepção da pobreza como disfunção pessoal encaminhavam-se, em geral, para o asilamento ou internação dos indivíduos portadores dessa condição (Sposati, et al.,2014).

Ratificando esse momento da Assistência Social, Ruiz (2021, p.52) apresenta esse cenário:

A área da Assistência Social foi identificada durante muitos anos, no Brasil, por um aspecto de benevolência, filantropia e favor, que associava mais a uma atividade privada, realizada por instituições, igrejas e damas da sociedade, do que a uma atividade pública, de responsabilidade do Estado.

O campo da Assistência Social passou por transformações ao longo dos anos, ampliando o público que poderia ser atendido, saindo das ações imediatas e pontuais das demandas apresentadas e ingressando ao formato de política pública não contributiva, mas não se pode colocar um ponto final nesse processo, ao contrário, ele ainda ocorre à medida que se executa nas unidades de atendimentos com as expressões da questão social apresentadas, fazendo com que seja preciso retornar a base dessa política para fazer os ajustes necessários.

A inclusão da Assistência Social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de

a Assistência Social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. (Sposati, 2009, p.14)

A concretização do modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala, e opera, a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. “A Política de Assistência Social não é oriunda de uma ciência exata, ou laboratorial, mas de um conjunto de relações e de forças em movimento”. (Sposati, 2009, p.17)

4.2. Pacto federativo e fragilidade jurídica do SUAS

O desenho brasileiro de Pacto Federativo, está pautado na distribuição de competências e atribuições para as esferas e entes, vislumbrando atender as necessidades da população brasileira de acordo com suas questões, distribuição territorial e regionalidades.

Sob a ideologia desenvolvimentista e a cultura patrimonialista disseminam-se concepções e práticas em gestão pública sustentadas no entendimento dos direitos como outorga, ou meramente inscritos nas legislações e demais ordenamentos jurídico-normativos, reforçando uma compreensão abstrata dos direitos, ao mesmo tempo em que legitima a posição de maior poder dos agentes públicos e governantes. não é incomum o uso de táticas que justificam focalizações em programas e descontinuidades em serviços sociais, em detrimento de políticas estatais, portanto submetidas ao interesse republicano no acesso ao fundo público com controle democrático (Silveira, 2017, p. 490-491).

É sempre importante acrescentar que o desenho institucional do pacto federativo brasileiro é estabelecido no texto constitucional, visando a melhor equidade e desenvolvimento das regiões, pensando assim nos sistemas públicos e nas entregas de serviços, visando uma estratégia uniforme de normas e padronizações que possam atender os objetivos do bem comum.

No Brasil, o Pacto Federativo foi instaurado com a Constituição Federal de 1988 com a celebração do atual pacto político institucional. O objetivo da Constituição de 1988, ao celebrar este pacto, era claro: permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região.

Portanto, Pacto Federativo é um acordo firmado entre a União e os estados federados, e nesse acordo, são estabelecidos funções, direitos e deveres de cada uma das partes. Por exemplo, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina de que maneira funciona o pacto federativo em função de uma ordem jurídica estabelecida. (ENAP, p.17, 2017)

Para tanto, a PNAS/SUAS tem sua condução a partir dessas interpretações em uma mesma condição de aspectos, mas, de contradições se comparado a uma má condução de estados e da própria união nos aspectos das atribuições e competências do financiamento, o que coloca em devida reflexão do peso da operação de um sistema único público de Assistência Social, em que a balança de obrigações só tende ao lado do ente Município.

Hora pela fragilidade de ser um sistema público recente e que não há obrigações fixadas no texto constitucional, e que em meio a jurisprudências infraconstitucionais acabam gerando as obrigações pactuadas entre os entes, mas que não obrigam os maiores provedores do fundo público a cumprirem os textos acordados entre as partes.

Em 2014, quando se celebrava 10 anos de SUAS, Sposati (2015) havia elaborado um ensaio para se pensar que subordinação, ou que arranjo é esse pacto no contexto da proteção social brasileira, visto essa supra divisão territorial e seu alcance e configurações.

O Estado Federativo no Brasil é composto por 5598 unidades: 1 Governo da União ou o Governo Federal; 1 Distrito Federal com um Governador; 26 Estados, cada um com seu Governo regional; 5570 municípios, cada qual com a instalação de um arranjo institucional de uma Prefeitura e uma Casa Parlamentar, a Câmara Municipal. O conjunto de municípios brasileiros mantém alta diversidade entre si e sob várias dimensões. O trato de tais diferenciações não está, após 10 anos de vida do SUAS, suficientemente esclarecido, entendido e considerado nos ensaios de pacto federativo para a gestão da Política de Assistência Social que vem sendo construído no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Entende-se o SUAS como uma racionalidade político-administrativa instituída no interior dos três entes federativos tornando-se um dos componentes da gestão pública brasileira. Essa forma de presença institucional da atividade Assistência Social no interior do Estado brasileiro está disposta pela Constituição de 1988, que lhe validou o estatuto de política pública e a reconheceu no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social inserindo-a na Seguridade Social juntamente com a Previdência Social e a Saúde. Os novos lugares institucionais em que a Política de Assistência Social inserida como provedora de garantias sociais no interior do estado brasileiro, à primeira hora, foi saudada com louvores e méritos. Todavia, esse olhar de esperança foi se tornando fugaz uma vez que, alcançar em todos os espaços institucionais dos entes federativos essa configuração da Assistência Social como política de proteção social garantidora de direitos, implica diretamente na ruptura e na superação da lógica persistente da benemerência individual que toma o Estado como agente subvencionador de ações individuais de organizações sociais, de primeiras-damas, entre outras representações de elite de cada cidade.

A existência do SUAS foi formalizada pela lei 12.435/2011, embora já estivesse sendo implementado nos entes federativos apoiados na

Deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 e na Resolução do CNAS, que aprovou a Norma Operacional Básica de 2005, NOB-2005. Tais dispositivos inscrevem 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. A responsabilidade é exercida pelos entes federativos que compõem o poder público brasileiro: a União, os Estados da federação, o Distrito Federal e os Municípios. (Sposati, p. 50, 2015)

A partir da formalização do SUAS por meio da alteração da LOAS, tudo aquilo estabelecido em normas infralegais, passa a ganhar força e institucionalidade do pacto federativo do SUAS e suas dimensões e atribuições divididas para cada ente federado, visando alcançar universalidade e cobertura do SUAS e suas unidades públicas em todo território brasileiro.

Alcançar a universalidade da cobertura pelas atenções socioassistenciais exige a inclusão de critérios quantitativos e qualitativos que desvelam características do território e da população que habita os 5.570 municípios brasileiros, como fator de presença/ausência de condições de acesso à proteção/desproteção social. (Sposati, p. 51, 2015)

Sob o pacto federativo de gestão do SUAS foram geradas diferenciações de responsabilidade entre os entes municipais a partir do seu porte populacional, representando significativo avanço. (Sposati, p. 52, 2015)

Quadro 2 - Porte Populacional no SUAS

PORTE POPULACIONAL NO SUAS	FAIXA POPULACIONAL
Pequeno Porte 1	Até 20 mil habitantes
Pequeno Porte 2	+ 20 mil a 50 mil habitantes
Médio Porte	+ 50 mil a 100 mil habitantes
Grande Porte	+ 100 mil a 900 mil habitantes
Metrópoles	+900 mil habitantes

Fonte: Elaboração Própria a partir das definições da PNAS.

Quanto aos Estados, esses, não há uma caracterização por porte populacional de faixas estabelecido nos regramentos do SUAS, visto que os Estados são compreendidos da mesma forma como o contexto da União, sendo esses de formação do universo e complexidade de seus territórios, observando suas dimensões

territoriais, aspectos e características locais, visando atender as demandas e o que lhe compete quanto provedor de política pública.

Para tanto, tais responsabilidades são estabelecidas na LOAS (1993) para os três entes federados:

Art. 12. Compete à União: I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal; II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito nacional; III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência. IV - Realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento. (Brasil, 1993)

Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a: I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, bem como na articulação intersetorial; II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas. § 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro. § 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice. § 3º VETADO. § 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal. (Brasil, 1993)

Art. 13. Compete aos Estados: I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito regional ou local; III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de Assistência Social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. VI - Realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. (Brasil, 1993)

Art. 14. Compete ao Distrito Federal: I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do

Distrito Federal; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. VI - Cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito local; VII - realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social em seu âmbito. (Brasil, 1993)

Art. 15. Compete aos Municípios: I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. VI - Cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito local; VII - realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social em seu âmbito. (Brasil, 1993)

Com esse desenho, estabelece-se o pacto federativo na PAS/SUAS, visando definir as estratégias de atuação em cada esfera e organizando a entrega de serviços, programas, benefícios e projetos socioassistenciais em um sistema descentralizado e com direção única, garantindo proteção social e acesso a direitos a milhares de brasileiros e brasileiras que necessitam dessa política pública. A descentralização é compreendida como um avanço democrático, que de fato é, entretanto, na prática, o movimento realizado é o de desconcentração de responsabilidades e não o de descentralização administrativa, observe que a Loas estabelece uma série de competências aos Entes federados, algumas delas comuns como o cofinanciamento. O texto da norma federal (art.30) estabelece como requisito para o recebimento do cofinanciamento federal o aporte de recursos próprios pelos municípios em seus Fundos Municipais de Assistência Social sob a penalidade de terem suas transferências suspensas, contudo também é competência dos Estados apoiarem financeiramente os municípios, todavia essa responsabilidade não é cumprida e não há previsão legal de sanção quando não ocorre, o que revela o movimento de desconcentração das responsabilidades.

4.2.1 SUAS e as Instâncias de pactuação: articulação e mecanismos jurídicos desses agentes.

As instâncias de pactuação do SUAS são parte estruturante do modelo de gestão da PAS e refletem a dinâmica colaborativa prevista no Pacto Federativo, dessa

forma é preciso destacar que o SUAS ao longo do tempo desenvolveu uma estrutura com mecanismos jurídicos de articulação da ação dos diversos agentes governamentais e não governamentais envolvidos no processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações do Sistema Único de Assistência Social, que aqui será dividido em três aspectos:

i) as associações que reúnem agentes públicos e privados, interessados na política, que atuam ou incidem em determinada esfera, na defesa de seus próprios interesses ou na defesa de determinada forma de organização da política pública; ii) as instâncias de pactuação interfederativa, que reúnem representantes das esferas de governo organizados em associações; e iii) os instrumentos de coordenação interfederativa, relativos a dispositivos e técnicas que organizam a ação governamental, visando à operacionalização da política (Jaccoud, 2020, p. 44, apud Ruiz, 2021, p. 98).

No que se refere às instâncias de gestão e suas representatividades e espaços de debate, destacam-se:

- O Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS)³⁰;
- O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)³¹;
- Os Colegiados Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS)³²;

³⁰ Sociedade civil sem fins lucrativos, formada pelos gestores estaduais e distrital de assistência social, reconhecido como responsável pela indicação de representantes dos estados e distrito federal para compor a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que funciona como uma instância de articulação política interfederativa com o objetivo de fortalecer a participação dos entes estaduais na definição da política pública. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

³¹ Associação civil sem fins lucrativos, formada por gestores municipais, reconhecido como responsável pela indicação de representantes dos municípios para compor a CIT, que funciona como uma instância de articulação política interfederativa com o objetivo de fortalecer a representação municipal nos conselhos, comissões e colegiados, em todo o território nacional; Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

³² Entidades sem fins lucrativos vinculadas ao CONGEMAS, organizadas nos estados com a finalidade de representação dos gestores e dirigentes públicos municipais de assistência social no âmbito dos estados, reconhecidas pela NOB-SUAS/2012 como responsáveis pela indicação das suas representações nas Comissões Intergestores Bipartites (CIBs); Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

- Secretarias de Estados e Municipais da Política de Assistência Social³³;
- Secretaria Nacional de Assistência Social³⁴;

Essas organizações de gestão e administração do SUAS se congregam por meio das instâncias de pactuação interfederativa:

- A Comissão Intergestora Tripartite (CIT)³⁵; e
- As Comissões Intergestora Bipartites (CIBs)³⁶.

Como instrumentos de coordenação interfederativa, foram identificados alguns atores importantes:

- o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)³⁷;
- o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF)³⁸;
- o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS)³⁹;

³³ Observa-se que nem todos os estados e municípios têm uma Secretaria Estadual de Assistência Social, mesmo que essa política seja a principal, as Secretarias de Estado e Municipais, não são exclusivas de Assistência Social.

³⁴ A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pela gestão nacional da política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

³⁵ Espaço de articulação e interlocução, caracterizado como instância de negociação e pactuação interfederativa dos aspectos operacionais da gestão do SUAS, composta por representantes da União (indicados pelo MC), dos estados e do distrito federal (indicados pelo FONSEAS)²³⁰ e dos municípios (indicados pelo CONGEMAS), com competência para estabelecer estratégias operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento das ações socioassistenciais, propor critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento dessas ações e estabelecer prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

³⁶ Instâncias de negociação e pactuação de âmbito estadual, compostas por representantes do estado (indicados pelo órgão com competência para pactuar aspectos operacionais da gestão do SUAS na sua esfera de atuação. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

³⁷ instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, que permite a integração entre diferentes programas, benefícios e serviços da assistência social. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

³⁸ Instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível subnacional, utilizado como parâmetro para o cálculo do apoio financeiro à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, que se configura em uma ferramenta de incentivo à obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do programa. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

³⁹ instrumento destinado a medir os resultados da gestão estadual, municipal e distrital do SUAS e calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro

- Os Pactos de Aprimoramento da Gestão, previstos na NOB-SUAS/2012⁴⁰; e
- Os Termos de Colaboração e os Termos de Fomento⁴¹ (Não praticados pelo FNAS, porém com grande prática pelos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social).

4.2.2. A instância de deliberação e o controle Social do SUAS: CNAS, o guardião do SUAS.

Com o advento da Constituição e de sua construção popular e participativa, foram instituídos diversos mecanismos de controle e participação social, inclusive na Política da Assistência Social esse modelo se configura de forma mais contundente e estruturada com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que apresenta esses mecanismos.

Art. 6º [...] §2º 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, 1993)

Com esse processo os conselhos de Assistência Social, em especial o CNAS, se configuram como as instâncias de deliberação e controle social no SUAS, caracterizando o papel de conduzir e colaborar na normatização e garantias de operacionalidade do sistema e de sua rede de serviços.

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

à gestão descentralizada, que se configura em uma ferramenta de incentivo à obtenção de resultados qualitativos na gestão da política pública. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

⁴⁰ Instrumento pelo qual se registram as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, acordadas entre governo federal, estados, distrito federal e municípios no âmbito da CIT, que funciona como um mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

⁴¹ Instrumentos por meio dos quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a execução de serviços, programas e projetos no âmbito do SUAS, que envolvam a transferência de recursos financeiros, que definem um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações às partes e permitem ao poder público gerir e fiscalizar a execução das ações socioassistenciais executadas pelas OSCs parceiras, a partir do monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria. Disponível em: Ruiz, Isabela - Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social - São Paulo, 2021.

- I - O Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - Os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - Os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de Assistência Social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Brasil, 1993)

Com a instituição do CNAS, o Conselho passa a ser o órgão superior que trata das deliberações colegiadas que vão regular e dar as devidas diretrizes para a política nacional de Assistência Social e do SUAS, com sua representativa entre governo e sociedade civil de forma paritária e representativa, visando garantir a participação social na tomada de decisão dos rumos dessa política pública.

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. (Brasil, 1993)

Para além de deliberar sobre as diretrizes e condução do SUAS, cabe ao CNAS apreciar e aprovar o orçamento do FNAS, buscando garantir que a política pública operada possa ter os mínimos necessários para seu funcionamento.

Art. 17. [...]§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da Política de Assistência Social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. [...] (Brasil, 1993)

Mesmo com a competência de aprovar o orçamento para a PAS o CNAS não consegue a garantia que esse orçamento seja o enviado para o congresso nacional, já que cabe ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) adequar o orçamento dentro da peça do projeto de Lei Orçamentária Anual conforme os limites de receitas e despesas dispostos, mesmo que tais valores sejam adequados e projetados pelo MPO, não há garantia que sejam esses os valores orçados a serem aprovados pelo congresso, já que esses valores podem ser remanejados entre ações para atendimento das emendas dos parlamentares.

Mesmo sendo o guardião do SUAS, o CNAS não tem autonomia para garantir de fato que o orçamento aprovado pelo seu pleno seja respeitado, já que o

orçamento do SUAS é discricionário e sem vinculação no orçamento, cabendo ajustes e modificações ao longo do percurso orçamentário até sua aprovação.

Cabe reforçar que no artigo 18 da LOAS as competências do CNAS vão do processo de aprovação das diretrizes e da Política de Assistência Social, a normatização e regulação dos serviços, aprovação do orçamento do SUAS, acompanhamento e fiscalização, garantia de transparência, dentre outras importantes atividades, que resumidamente lhe conferem o título de “guardião do SUAS” e do cumprimento de suas normas e diretrizes, mesmo com as nuances que se apresentam na legislação orçamentária desenhadas pelo novo arcabouço fiscal.

4.2.3. Fragilidades jurídicas do SUAS: Uma política constitucional, com Lei Orgânica e uma centena de atos infralegais.

A Política de Assistência Social se concretiza como política pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação com a LOAS, com essa demarcação a Assistência Social passa a incorporar como política de estado, instituindo um novo momento político, o da garantia de direito e não da benesse, da filantropia e do primeiro damismo que outrora forte e espalhada pelo Brasil do seu ponto mais longitudinal ao latitudinal, o que não era operado para a garantia do acesso ao direito, mas um favor a ser feito em troca de votos.

A Assistência Social como política de Seguridade Social, orientada por princípio como a integralidade da proteção e a invisibilidade dos direitos humanos, corre riscos caso permaneça aprisionada a uma institucionalidade endógena e direcionada por uma programática neoliberal em ascensão. A criação de instâncias, a elevada produção de normativas, a nacionalização do direito à Assistência Social foram processos fundamentais na construção de um novo modelo de gestão do conteúdo específico dessa política na proteção social brasileira. (Silveira, 2017, p. 494).

A Assistência Social ganha corpo no tripé da Seguridade Social e começa a ter forma de política pública constituída, mesmo que só em 1993 venha se traduzir na LOAS dando início ao processo de estruturação dos marcos legais complementares apresentando objetivos, princípios e diretrizes, modelo de gestão, estrutura de proteção social, seguranças afiançadas, dentre outros, ainda que embrionários, mas que de fato prosperaram a partir de 2005 quando o SUAS alcança capilaridade normativa, inclusive com a estrutura de unidades públicas de serviços que se instalam de norte a sul do Brasil.

Cabe pontuar, que a LOAS sofreu alterações importantes em 2011, pois, o SUAS estava normatizado em atos e resoluções que não tinham força jurídica, deixando assim, de ser um programa de governo para o *status* de política de estado. Mesmo com tais avanços jurídicos e normativos no campo das leis para a Assistência Social, vive-se, lacunas temporais que comprometem sua concretização e avanços.

Entretanto, os processos de desmonte e redução de direitos podem ser ocultados pela racionalidade gerencialista por dentro do Suas [...] O cenário de fragilização do Suas - congelamento de recursos, conservadorismos, gerencialismo e focalismos - é dinamizado, de forma aberta ou disfarçada, pelo avanço de medidas neoliberais com flexibilização e redução dos direitos e desmonte de sistemas estatais públicos. Realidade que sinaliza como desafio fundamental a luta dos sujeitos políticos do Suas incorporada e presente nas lutas mais gerais em defesa dos direitos. (Silveira, 2017, p. 494).

Uma das teses a serem aplicadas aqui nesta pesquisa, é sobre a fragilidade jurídica produzida no SUAS ao longo dos anos, pode se considerar que mesmo com a Constituição de 1988 e a LOAS de 1993, essa política pública que faz parte de um tripé de seguridade e proteção social, não tem os mesmos direitos como a Saúde e a Previdência quando se observa a lógica das garantias de um orçamento permanente de natureza obrigatória e sem os riscos de contingenciamento no percurso orçamentário.

Esse processo no meio de institucionalidade jurídica de obrigações e sem direitos concebidos, pode parecer complexo, mas, basta olhar para nossas normativas como a NobSUAS⁴², NobSUAS-RH⁴³, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais⁴⁴, as deliberações do CNAS, as pactuações da CIT e as próprias normativas de gestão emitidos pelo MDS e SNAS que se percebe que são normativas que geram as diretrizes, as condições de operacionalização, a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que promovem partilha de recursos, que regulam sua palição e processos, mas, que em termos gerais não

⁴² A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993.

⁴³ As diretrizes da NOB-RH/SUAS orientam a ação de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes das entidades de assistência social que, cotidianamente, lidam com os desafios para a implantação do SUAS.

⁴⁴ Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais representou um importante conquista para a assistência social brasileira alcançando um novo patamar, estabelecendo tipologias que, sem dúvidas, corroboram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial.

garantem no cumprimento de suas obrigações, nem que as pessoas que dela necessitar terão seus direitos garantidos por completo.

Outra questão a ser tratada, é que o fato das normativas não garantirem a obrigatoriedade de um orçamento com recursos financeiros suficientes para atender aquilo que está normatizado, diferente do que ocorre na Saúde, por exemplo, geram cenários de desproteção nos territórios.

A fragilidade jurídica nos põe em um rol de disputa ainda mais injusta pelo fundo público, tornando desleal essa disputa ao olhar para o tripé da Seguridade Social, sendo a Assistência Social a única política dessa tríade que não tem garantias por sua legislação de orçamento obrigatório.

Tem-se um nível técnico de qualidade incontestável ao olhar para o marco regulatório do SUAS, mas infelizmente, este arcabouço normativo de diretrizes técnico-operativas não garante orçamento para seu cumprimento.

Quadro com as deliberações vigentes do CNAS sobre financiamento no SUAS:

Quadro 3 - Deliberações vigentes do CNAS sobre financiamento

Normativo	Ano	De que trata
Resolução CNAS nº 6, de 31 de agosto de 2011	2011	Pactua critérios e procedimentos das expansões 2011 do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF e de Serviços de Proteção Social Básica e Ações executados por Equipes Volantes, no âmbito do Distrito Federal e Municípios.
Resolução CNAS nº 2, de 29 de fevereiro de 2012	2012	Pactua critérios e procedimentos para a expansão 2012 do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e dos Serviços de Proteção Social Básica e Ações executadas por Equipes Volantes e dá outras providências.

Normativo	Ano	De que trata
Resolução CNAS nº 11 de 24 de abril de 2012	2012	Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.
Resolução CNAS nº 16, de 17 de maio de 2012	2012	aprova os critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias em Centros-Dia de Referência e em Residências Inclusivas
Resolução CNAS nº 1, de 21 de fevereiro de 2013	2013	Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências.
Resolução CNAS nº 6, de 12 de abril de 2013	2013	Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial, para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.

Normativo	Ano	De que trata
Resolução CNAS nº 8, de 18 abril de 2013	2013	Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014 destinado a Estados, Municípios e Distrito Federal com maior incidência de trabalho infantil e, dá outras providências.
Resolução CNAS nº 33, de 19 de novembro de 2013	2013	Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências;
Resolução CNAS nº 9, de 18 de abril de 2013	2013	Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.
Resolução CNAS nº 12, de 11 de junho de 2013	2013	Aprova os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Normativo	Ano	De que trata
Resolução CNAS nº 15, de 5 de setembro de 2013	2013	Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.
Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013	2013	Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal. Alterada pela Resolução CNAS nº 32/2014
Resolução CNAS nº 31, de 31 de outubro de 2013	2013	Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.
Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016.	2016	Aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS Alterada pela Resolução CNAS nº 6/2019 Alterada pela Resolução CNAS nº 8/2018

Normativo	Ano	De que trata
Resolução CNAS nº 4, de 19 de abril de 2017	2017	Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para a expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.
Resolução CNAS nº 3, de 21 de março de 2018	2018	Pactua critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC.
Resolução CNAS nº 7, de 12 de abril de 2018.	2018	Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC.
Resolução CNAS nº 49, de 23 de novembro de 2021	2021	Aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS-TRABALHO.
Resolução CNAS nº 117, de 28 de agosto de 2023	2023	Aprova o reordenamento das ações de Assistência Social do Programa Criança Feliz, em consonância com o Programa Primeira Infância no Sistema Único da Assistência Social (SUAS).
Resolução CNAS nº 152, de 23 de abril de 2024	2024	Aprova os valores e critérios de priorização para a transferência de recursos do Programa de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único

Normativo	Ano	De que trata
		da Assistência Social (PROCAD-SUAS) aos municípios elegíveis para o exercício de 2024, conforme disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros.
Resolução CNAS nº 196, de 19 de maio de 2025	2025	Aprova os Parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativo ao orçamento do exercício 2026.
Resolução CNAS nº 177, de 17 de dezembro de 2024	2024	Dispõe sobre os critérios de transferências de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, alocados na Ação Orçamentária "219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS" e dá outras providências

Fonte: MDS, 2025

Quadro com as pactuações vigentes da CIT sobre financiamento no SUAS:

Quadro 4 - Pactuações vigentes da CIT sobre financiamento

Normativo	Ano	De que trata
Resolução nº 5, de 3 de junho de 2008	2008	Determina os critérios para implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC nos CREAS com recursos do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC.
Resolução nº 6, de 3 de maio de 2010	2010	Pactuar valores de referência para cofinanciamento federal mensal do Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) para oferta de serviços de proteção social especial de média complexidade nos Centros de

Normativo	Ano	De que trata
		Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, municipais e do Distrito Federal (DF), de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012	2012	Dispõe sobre o cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias em Centros-Dia de Referência e em Residências Inclusivas.
Resolução nº 17, de 3 de outubro de 2013	2013	Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.
Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2013	2013	Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências.
Resolução nº 4, de 25 de novembro de 2015	2015	Aprovar a regulamentação do cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e das transferências de recursos federais na modalidade fundo a fundo para as ações de Assistência Social, na forma de Blocos de Financiamento.

Normativo	Ano	De que trata
Resolução nº 4, de 22 de março de 2017	2017	Pactua critérios de partilha e elegibilidade para a expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.
Resolução nº 3, de 21 de março de 2018	2018	Pactua critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC.
Resolução nº 1, de 13 de fevereiro de 2019	2019	Pactua os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS para os estados e Distrito Federal.
Resolução nº 17, de 13 de dezembro de 2024	2024	Dispõe sobre a pactuação de critérios de transferências de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, alocados na Ação Orçamentária "219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS" e dá outras providências.
Resolução nº 13, de 13 de março de 2024	2024	Define e pactua os valores e critérios de priorização para a transferência de recursos do Programa de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS) aos municípios elegíveis para o exercício de 2024,

Normativo	Ano	De que trata
		conforme disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros.

Fonte: MDS, 2025

Quadro com as portarias vigentes do MDS/SNAS sobre financiamento no SUAS:

Quadro 5 - Portarias vigentes do MDS/SNAS sobre financiamento

Normativo	Ano	De que trata
Portaria nº 303, de 8 de novembro de 2011	2011	Estabelece o cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e ações executadas por equipe volante do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS por meio do Piso Básico Variável.
Portaria nº 116, de 22 de outubro de 2013	2013	Dispõe sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e o seu cofinanciamento federal, por meio do Piso Básico Fixo, e dá outras providências.
Portaria nº 134, de 28 de novembro de 2013	2013	Dispõe sobre o cofinanciamento federal do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, por meio do Piso Básico Variável – PBV, e dá outras providências.
Portaria MC nº 610, de 2 março de 2021	2021	Altera a Portaria nº 44, de 09 de maio de 2013, que estabelece procedimentos para a doação da Lancha da Assistência Social e para o cofinanciamento federal de sua manutenção, por meio do Piso Básico Variável - PBV.
Portaria nº 139, de 28 de junho de 2012	2012	Altera a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade

Normativo	Ano	De que trata
		<p>– PPMC, dos serviços ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e que passa a dispor também sobre o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas famílias, ofertado nos Centros-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência.</p>
Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010	2010	<p>Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PPMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências.</p>
Portaria nº 5, de 31 de janeiro de 2014	2014	<p>Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso de Alta Complexidade I - PAC I, dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens até vinte e um anos de idade, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências.</p>
Portaria nº 90 de 3 de setembro de 2013	2013	<p>Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.</p>

Normativo	Ano	De que trata
Portaria nº 70, de 11 de junho de 2014	2014	Dispõe sobre o cofinanciamento federal do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias por meio do Piso de Alta Complexidade II - PAC II.
Portaria nº 140, de 28 de junho de 2012	2012	Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso de Alta Complexidade II – PAC II, dos Serviços de Acolhimento Institucional e de Acolhimento em República para adultos e famílias em situação de rua e Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência.
Portaria nº 223, de 8 de junho de 2017	2017	Dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.
Portaria nº 63, de 29 de maio de 2014	2014	Dispõe sobre o cofinanciamento federal das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, para os Estados, Municípios e Distrito Federal com alta incidência de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.
Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019	2019	Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

Normativo	Ano	De que trata
Portaria MC nº 664, de 2 de setembro de 2021	2021	Consolida os atos normativos que regulamentam o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS.
Portaria MDS nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024	2024	Estabelece os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, como instrumento de apoio à gestão e à execução descentralizada e de fortalecimento da gestão intersetorial do Programa, e dá outras providências.
Portaria nº 7, de 30 de janeiro de 2012	2012	Dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, e dá outras providências.
Portaria MDS nº 1.043, de 24 de dezembro de 2024	2024	Regulamenta a transferência, a execução e a prestação de contas dos recursos pertinentes ao cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, transferidos na modalidade fundo a fundo, e dá outras providências.
Portaria MDS nº 1.044, de 24 de dezembro de 2024	2024	Dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS, na modalidade fundo a fundo, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social -- SUAS, alocados na Ação Orçamentária "219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema

Normativo	Ano	De que trata
		Único de Assistência Social - SUAS" e dá outras providências.

Fonte: MDS, 2025

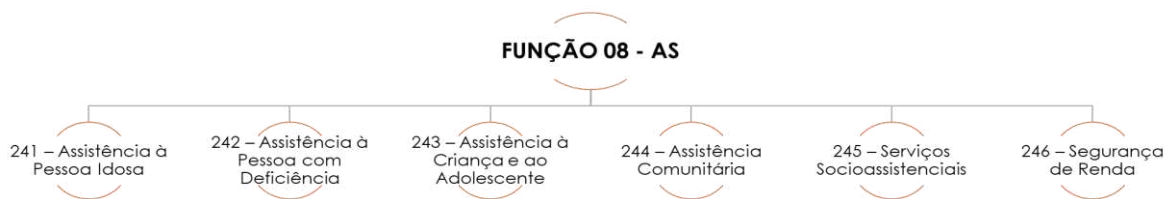
4.2.4. Traduzir a Assistência Social no orçamento público: Uma tarefa de todos, um desafio a enfrentar!

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO/2026), função orçamentária busca traduzir a agregação de valores que um numeral pode trazer em uma peça de dados, atribuindo as competências e o ato de agir (executar) as políticas públicas.

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação. (Brasil, p. 41, 2025)

A função orçamentária da Assistência Social é definida pela função 08, e esta é acompanhada por outras subfunções orçamentárias. Entende-se por Subfunções, segundo o MTO (p. 42, 2026), a representação de um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental.

Figura 2 - Função Orçamentária Assistência Social



Fonte: Elaboração Própria do Autor, 2025

Acima, representa-se a função orçamentária 08 da Assistência Social (AS) com suas subfunções de agregação. Cabe ressaltar que as funções orçamentárias podem dialogar com outras subfunções vinculados a outras funções, um exemplo é a subfunção 122 da administração geral, sendo essa mais utilizada para gestão do SUAS nos órgãos gestores.

É importante salientar que por mais que o orçamento público busque organizar e deixar as políticas públicas de fato traduzidas e de fácil localização é importante registrar que a função 08 pode ser usada por outras áreas, como de fato ocorre no orçamento da união, em que vários ministérios utilizam a função 08 em suas ações orçamentárias.

É possível que essa seja uma falha das funções orçamentárias, ou, que de fato quando foram criadas foram pensadas nessa direção, a de agregação a outras políticas públicas, mas o fato é que essa estrutura dificulta o processo de análise, avaliação e monitoramento do gasto público exclusivo para a Política de Assistência Social na função 08.

A função 08 vive um dilema complexo pelo uso de outras políticas públicas, em que é apropriada em uma interpretação que não é validada como Política Pública de Assistência Social.

Conforme as vivências e experiência, isso posto de forma mais recente, compreendendo-se a dinâmica do trabalho no Governo Federal, observou-se essa apropriação da função Assistência Social no orçamento público, como uma forma de movimento antropofágico e de interesses que não são os da política que dela herda o nome.

Não se pode fazer de conta que a função 08 deve servir a todos, pois, quando a mídia e outros setores legalista e finalistas somados a Faria Lima, não buscam separar o joio do trigo, e dizem que o Brasil gasta muito com Assistência Social, sem olhar para os vazios de proteção social desse país continental e claro, sem compreender a dinâmica dessa política pública, da sua execução e sem sombra de dúvidas da falta de recursos no principal ato, que é a execução dos serviços socioassistenciais.

Em uma de suas aulas a professora Maria da Conceição Tavares demarca essa antropofagia pela Assistência Social que se demarca aqui, ela fala dos interesses sobre a política, e de forma paralela se absorve a mesma lógica para a função orçamentária 08.

“Só faz de conta que a política não interessa, quem manda, meu bem, e Deus sabe que a política lhe interessa muito. O problema é que ele disfarça o seu interesse político, ele faz em câmaras secretas, ele faz aí, sim, em chás, em almoços, imagina se os japoneses não estão interessados, *pra caralho*. Mas, não se trata de ser ostentatório, podemos resolver nos jantares das sextas-feiras. Nós não podemos resolver, nos jantares das sextas-feiras, nós não somos da elite dominante desse país, por mais que alguns de vocês tenham a pretensão a ser que algum tem, eu não tenho. Então não é chá e simpatia, isto é um curso rebelde, quer dizer, que nós perdemos, nós somos derrotados e se vocês não fossem derrotados não vinham para essa universidade, iam para USP, para PUC, ou para outra qualquer, ou para Harvard, para aqui que não viria seguramente, isso tá claro!” (Tavares, 1992).

Esses interesses estão pautados como despretensões cheia de pretensões, e a disputa no orçamento público ela não é chá, café e simpatia, mas, essas trincheiras pedem coragem e compreensão para olhar para o orçamento para além dos números, visualizando seu tom político, ético e moral.

Compreender a agenda pública brasileira não é fácil, e talvez requer parar de fingir em fazer política compensatória, e de fato fazer política que o povo brasileiro precisa e necessita, essa é de fato a tarefa mais complexa, já que o parlamento é conservador, as elites são patrimonialistas e colonizadoras, e o povo é formado pela descrença social de uma vida justa e com dignidade.

Pautar a tradução da função 08, é uma tarefa de todos que constroem a Assistência Social Brasileira, isso, se objetivar ter sustentabilidade política para atravessar os muros do ajuste fiscal e da austeridade, para assim compreender que a função orçamentária Assistência Social não é uma colcha de retalho costurada em uma ciranda descompassada.

5 CONFIGURAÇÕES DO SUAS EM NOSSOS DIAS: O QUE REVELAM AS ESTATÍSTICAS

O SUAS, nos seus vinte anos de criação (2005- 2025), tem vivenciado diferentes configurações no ritmo da história da Política de Assistência Social e da própria Seguridade Social. Diferentes momentos sócio-políticos e distintas conjunturas implicaram em configurações específicas.

Como um esforço avaliativo, focou-se nos dados estatísticos de pesquisas evidenciadas no SUAS, buscando desenhar, a partir, dos números realidades vivenciadas. Assim, visitou-se as bases de informações do SUAS, mas especificadamente CADSUAS⁴⁵, RMA⁴⁶, CENSO SUAS ⁴⁷de 2023.

Indo além da demarcação temporal assumida nessa dissertação, afere-se, neste seguimento, aportes de 2025 disponíveis nas bases de dados. O esforço foi configurar a concretude da Rede SUAS em seu tamanho, serviços ofertados e números de atendimentos no âmbito da população brasileira.

5.1 O SUAS em números: uma forma de decifrar a realidade.

É importante ressaltar que a Assistência Social não se resume à transferência de renda. Ela envolve a perspectiva da Proteção Social ampliada e a integralidade de suas ações, proporcionando aos seus usuários condições de um amplo atendimento, o que ocorre por meio da garantia do funcionamento de

⁴⁵ O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS, que comporta todas as informações relativas às prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html?jsessionid=C811C9F989ACD4F1B5BCC426476CDDCC>

⁴⁶ O Registro Mensal de Atendimentos (RMA) é um sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/registro-mensal-de-atendimentos-2013-rma>

⁴⁷ O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo [Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010](https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/censo-suas). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/censo-suas>

unidades e equipamentos públicos, acolhimento e proteção para evitar o fracasso das políticas sociais.

Por exemplo, sem uma rede de serviços estruturada o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e programas como o Bolsa Família⁴⁸ perderiam sua efetividade, pois dependem do acompanhamento e do suporte oferecido pelo SUAS. Neste contexto, as equipes do SUAS desempenham um papel fundamental no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e na gestão do Cadastro Único⁴⁹ para Acesso aos Programas Sociais do Governo Federal.

Figura 3 - Equipamentos da Rede SUAS e Serviços

EQUIPAMENTOS DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS

	Qtd. de Equipamentos Ativos (Data da Atualização: 06/06/2025)	Preencheram o Censo SUAS 2023
CRAS	8.834	8.641
CREAS Municipal	2.942	2.866
CREAS Regional	36	36
Centro POP	258	246
Unidade de Acolhimento*	7.776	6.605
Centros de Convivência	9.104	8.060
Centro Dia	2.169	1.974

OUTROS SERVIÇOS

	Qtd. de Equipamentos Ativos (Data da Atualização:)	Preencheram o Censo SUAS 2023
Famílias Acolhedoras	-	588
Postos de Cadastramento	3.494	3.037

Fonte: MDS, 2025

Hoje essa rede é composta por mais de 34.613 unidades espalhadas de Norte a Sul do Brasil, que tem papel de garantir proteção social e acesso à garantia de direitos por meio de seus serviços e encaminhamentos junto às demais políticas públicas.

⁴⁸ O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil, reconhecido internacionalmente por já ter tirado milhões de famílias da fome. O Governo Federal relançou em 2023 o programa com mais proteção às famílias, com um modelo de benefício que considera o tamanho e as características familiares, aquelas com três ou mais pessoas passarão a receber mais do que uma pessoa que vive sozinha. Além de garantir renda para as famílias em situação de pobreza, o Programa Bolsa Família busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>

⁴⁹ O Cadastro Único é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Ele foi criado pelo Governo Federal, mas é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras de forma gratuita. Ao se inscrever ou atualizar seus dados no Cadastro Único, você pode tentar participar de vários programas sociais. Cada programa tem uma exigência diferente, mas o primeiro passo é ter sempre seu cadastro atualizado. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>

Tais unidades executam diversos serviços por meio das equipes de Referências do SUAS. Essas equipes são responsáveis por assegurar a correta identificação, inclusão e atualização das famílias em situação de vulnerabilidade social, garantindo que as informações registradas no sistema reflitam com precisão as realidades socioeconômicas da população atendida.

No âmbito da gestão, cabe às equipes municipais e estaduais do SUAS planejar, coordenar e supervisionar as ações relativas ao Cadastro Único, articulando com as diversas unidades da Assistência Social, especialmente os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Essas equipes também são responsáveis por monitorar indicadores, avaliar a cobertura e a qualidade dos dados, promover capacitações para os profissionais envolvidos e garantir a segurança e a confidencialidade das informações, bem como cumprindo um dos objetivos da Política de Assistência Social que é a Vigilância Socioassistencial.

As equipes de referência, por sua vez, atuam na linha de frente do atendimento, realizando entrevistas com as famílias, orientando sobre a importância e os critérios do Cadastro Único, além de identificar possíveis atualizações e inconsistências nos dados. Esses profissionais são fundamentais para garantir que o acesso aos programas sociais, como o Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros, seja efetivo e direcionado às famílias que realmente necessitam.

Neste viés, as equipes estão inseridas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que é uma das principais ações da Política de Assistência Social no Brasil, executado no âmbito dos 8.641 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O PAIF realiza atendimentos com foco na acolhida, escuta qualificada, orientação e acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social. Suas ações incluem visitas domiciliares, encaminhamentos para a rede de serviços, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que desenvolve ações complementares ao trabalho social com famílias, promovendo espaços de encontro, troca de experiências e fortalecimento das relações comunitárias. Hoje são mais de 8.000 Centros de Convivência, que desenvolvem atividades lúdicas, culturais, esportivas e educativas, o SCFV busca prevenir situações de vulnerabilidade social, incentivar a autonomia e promover a cidadania de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos. As ações são organizadas em grupos,

conforme faixas etárias, respeitando as particularidades e necessidades de cada público atendido. Cabe salientar, que essas equipes realizam articulação em rede para acesso e a garantia de direitos com as demais políticas públicas (educação, saúde, cultura, saneamento e outras).

Para que se possa ter a dimensão da quantidade de atendimentos realizados no CRAS, segue informações nos Registros de Mensal de Atendimentos (RMA) do exercício de 2024:

Quadro 6 - Registros de Mensal de Atendimentos (RMA) do exercício de 2024

Quantidade total de novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF em 2024	Quantidade
Em situação de extrema pobreza, no mês de referência	214.592
Beneficiárias do Programa Bolsa Família	385.660
Beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades	74.739
Com membros beneficiários do BPC	74.564
Com crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil	2.407
Com crianças e adolescentes em Serviço de Acolhimento	8.848

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, 2025.

Outro número de relevância é o volume de atendimentos particularizados realizados nos CRAS que é a porta de entrada para a Política de Assistência Social, conforme segue:

Quadro 7 - Atendimentos particularizados realizados nos CRAS

Volume de atendimentos particularizados realizados no CRAS	Quantidade
Quantidade total de atendimentos particularizados realizados no CRAS no mês de referência	40.687.393
Quantidade total de atendimentos realizados no CRAS onde as famílias foram encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	2.222.111
Quantidade total de atendimentos realizados no CRAS onde as famílias foram encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	7.375.254
Quantidade total de atendimentos realizados no CRAS onde os indivíduos foram encaminhados para acesso ao BPC	479.640
Quantidade total de atendimentos realizados no CRAS onde as famílias foram encaminhadas para o CREAS	73.753
Quantidade total de atendimentos realizados por meio de visitas domiciliares	3.100.813
Quantidade total de atendimentos realizados por meio de concessão ou entrega de auxílios-natalidade	237.784
Quantidade total de atendimentos realizados por meio de concessão ou entrega de auxílios-funeral durante	118.318
Quantidade total de atendimentos realizados por meio de concessão ou entrega de outros benefícios eventuais	5.541.217

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, 2025.

A importância do PAIF para o SUAS e para o programa Bolsa Família é estratégica, pois ele contribui para que as famílias superem situações de pobreza e exclusão social, ou seja, promove o resgate social e cidadã das famílias. Ao oferecer acompanhamento contínuo e promover o acesso a serviços essenciais, como

saúde, educação e qualificação profissional, o PAIF fortalece a capacidade das famílias de se manterem no programa Bolsa Família e de cumprirem as condicionalidades exigidas. Dessa forma, o serviço não apenas apoia a permanência dos beneficiários no programa, mas também atua na construção de trajetórias de emancipação e inclusão social, alinhando-se aos princípios de proteção social e cidadania promovidos pelo SUAS.

O trabalho da Gestão do SUAS e das equipes de referência assegura a efetividade do Cadastro Único como instrumento estratégico de planejamento, gestão e execução das políticas públicas voltadas à superação da pobreza e à promoção da cidadania, bem como, o acompanhamento das condicionalidades do programa Bolsa Família.

Abaixo apresenta-se um recorte quantitativo dos números do Cadastro Único e do Acompanhamento de Condicionalidades constantes do Relatório de Informações (RI) da Secretaria de Avaliação e Gestão do Cadastro Único:

Figura 4 - Fotografia do Cadastro Único no Brasil

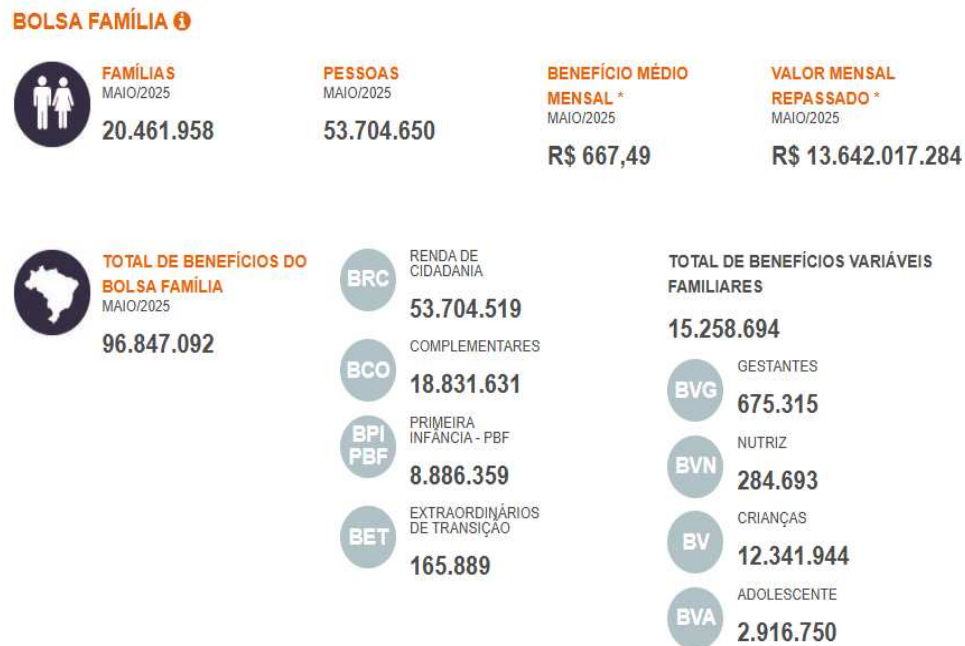


Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, SAGICAD, Cadastro Único para programas Sociais; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fonte: Relatório de Informação – RI MDS, 2025.

Esses dados, demonstram o tamanho institucional da capacidade de atendimento das unidades públicas do SUAS, e ao mesmo tempo, traduzem os desafios espelhados de norte a sul do Brasil, na perspectiva do trabalho social com Famílias e Indivíduos, além da necessidade da operacionalização da oferta de serviços a esses usuários.

Figura 5 - Bolsa Família e seu tamanho



*O total de recursos transferidos e o benefício médio desconsideram as famílias que se encontram em situação de suspensão na Folha de Pagamentos do PBF.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, SENARC, Demonstrativo Físico/Financeiro do Programa Bolsa Família

Fonte: Relatório de Informação – RI MDS, 2025.

E no que se refere aos Cadastro Único, e seus grupos tradicionais atendidos, entende-se que:

Figura 6 - CadÚnico e Grupos Tradicionais

Cadastro Único por Grupos Populacionais Tradicionais Específicos			
Grupos Familiares	Famílias Cadastradas		Famílias Cadastradas
	Março/2025		Beneficiárias do PBF
			Abril/2025
Indígenas	313.345		243.005
Ciganos	17.800		9.467
Quilombolas	404.955		283.172
Ribeirinhos	199.823		149.089
Extrativistas	64.782		51.974
Pescadores artesanais	467.253		366.473
Agricultores familiares	2.755.898		1.934.446
Assentados da Reforma Agrária	196.271		90.207
Acampados	59.491		27.647
Pessoas em situação de rua	323.026		238.359
Atingidos por empreendimentos de infraestrutura	21.118		9.695
Coletores de material reciclável	509.133		379.845
Beneficiários do Programa Nacional do Crédito Fundiário	4.077		1.799
Famílias de presos do sistema carcerário	39.292		24.568
Famílias pertencentes a comunidades de terreiro	13.337		8.243
Total*	5.081.024		3.546.926

*O total de famílias GPTE corresponde ao somatório de todos os grupos excluindo os casos com mais de uma marcação.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, SAOICAD, Cadastro Único para programas Sociais

Fonte: Relatório de Informação – RI MDS, 2025.

Figura 7 - Acompanhamento das condicionalidades

Acompanhamento das Condicionalidades

EDUCAÇÃO	Crianças (4 a 5 anos)	Crianças e Adolescentes (6 a 15 anos)	Adolescentes e Jovens (16 a 17 anos)	Total de Pessoas (4 a 17 anos)
Público para acompanhamento	2.945.425	13.941.126	2.605.067	19.491.618
Pessoas acompanhadas	2.003.115	11.841.007	2.081.452	15.925.574
Taxa de acompanhamento	68,01%	84,94%	79,90%	81,70%
Pessoas que cumpriram a condicionalidade (com frequência acima da exigida)	1.895.956	11.265.202	1.789.750	14.950.908
Taxa de cumprimento	94,65%	95,14%	85,99%	93,88%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, SENARC (Marco/2025).

Fonte: Relatório de Informação – RI MDS, 2025.

SUAS também desempenha um papel fundamental na Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), voltado para o atendimento de famílias e indivíduos que vivenciam situações de violação de direitos, como:

- Violência doméstica e familiar, como agressões físicas, psicológicas ou ameaças contra mulheres, crianças, adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência.
- Abuso e exploração sexual de crianças, adolescentes ou pessoas vulneráveis.
- Negligência recorrente, como ausência de cuidados básicos com a saúde, alimentação, higiene ou educação de crianças e idosos por parte dos responsáveis.
- Abandono de idosos, pessoas com deficiência ou pessoas em situação de rua por suas famílias.
- Trabalho infantil em condições degradantes ou perigosas.
- Uso problemático de substâncias psicoativas, que afeta a dinâmica familiar e os vínculos sociais.
- Discriminação e violação de direitos de pessoas com deficiência ou LGBTQIA+, quando resultam em exclusão, violência ou sofrimento psíquico.

Este serviço é prestado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que hoje contam com 2.902 unidades. O serviço é conduzido por uma equipe técnica multiprofissional que realiza acompanhamentos sistemáticos, com foco na reconstrução de vínculos familiares e comunitários, no fortalecimento da autonomia e no acesso a direitos. O PAEFI tem como diretriz a escuta qualificada e o atendimento humanizado, articulando-se com a rede socioassistencial e demais políticas públicas para garantir respostas integradas às demandas das famílias e indivíduos atendidos. O serviço contribui para a superação de situações de violência e violações, promovendo a proteção social e a reparação dos danos sofridos. Além disso, o PAEFI busca prevenir a reincidência de violações e promover o protagonismo dos usuários no enfrentamento das situações de risco, respeitando suas singularidades e promovendo o acesso à cidadania.

Outro serviço de extrema relevância, é o serviço de acolhimento de pessoas idosas no Brasil, atuando na proteção de direitos, promoção da dignidade e garantia de cuidados integrais. Esse serviço é parte da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS e têm como objetivo atender idosos que se encontram em situação de vulnerabilidade, como abandono, rompimento de vínculos familiares ou ausência de condições para autossustento, e neste contexto, oferta serviço nas modalidades de acolhimento de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), casas-lares e repúblicas.

O SUAS desempenha um papel central na atenção à população em situação de rua, atuando por meio de serviços, programas e benefícios que visam garantir proteção social, dignidade e o acesso a direitos fundamentais. Essa atuação ocorre especialmente no âmbito da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, com foco na superação das vulnerabilidades vivenciadas por essa população.

Um dos principais serviços ofertados pelo SUAS para esse público é o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Essa unidade pública oferece atendimento especializado, espaço para higiene pessoal, alimentação, guarda de pertences, além de escuta qualificada e encaminhamentos para a rede de serviços, como saúde, educação, qualificação profissional e emissão de documentos. O objetivo é promover a reinserção social e a reconstrução de vínculos familiares e comunitários.

Além do Centro POP, o SUAS também oferece o Serviço Especializado em Abordagem Social, que realiza ações nos espaços públicos para identificar pessoas em situação de rua, escutar suas demandas e encaminhá-las para os serviços adequados. Essa abordagem busca garantir o acesso imediato à rede de proteção social, respeitando a autonomia e a trajetória de cada indivíduo.

Para casos que envolvem maior vulnerabilidade ou ausência completa de vínculos familiares, o SUAS disponibiliza ainda serviços de acolhimento institucional, como albergues, casas de passagem e repúblicas. Esses serviços garantem abrigo temporário, atendimento psicossocial e apoio para a construção de novos projetos de vida, com vistas à superação da situação de rua. A atuação do SUAS junto à população em situação de rua é orientada pelos princípios da proteção integral, respeito à dignidade e ao protagonismo dos usuários, contribuindo para o enfrentamento da exclusão social e a promoção de políticas públicas mais inclusivas e humanizadas.

Um dos principais desafios enfrentados pelo SUAS é a ausência de vinculação de seu orçamento às despesas obrigatórias da União, o que o torna suscetível a cortes e instabilidades. Essa condição compromete a continuidade e a eficácia dos serviços socioassistenciais, uma vez que os recursos destinados à área são classificados como despesas discricionárias, cuja execução depende da disponibilidade orçamentária.

6 UMA DÉCADA ORÇAMENTÁRIA DO COFINANCIAMENTO DO SUAS POR PARTE DA UNIÃO: ENTRE IDAS E VINDAS (2014 - 2024)

Desde o princípio esta dissertação busca pesquisar, de forma mais profunda, o financiamento da Política de Assistência Social com o foco no cofinanciamento do SUAS por parte da União. Cabe esclarecer que aqui, não será relatado sobre o orçamento do BPC, do Bolsa Família ou outros tipos de ações orçamentárias por parte da União que fazem parte da Função Orçamentária Assistência Social, mas que caracterizam transferência de renda direta ao cidadão. De fato, a pretensão é aprofundar a parte que se considera essencial, como primazia da assistência social: o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais tipificados e de sua complementaridade por meios dos Programas, Emendas Parlamentares e o apoio à gestão do SUAS por parte da União aos entes federados.

É importante ressaltar, que esta pesquisa vai analisar o cumprimento do estabelecido na LOAS no que tange ao ato de cofinanciar o SUAS por parte da União, considerando o propósito do financiamento que está condicionado à participação das três partes federativas.

O olhar estará focado no Artigo 12-A da LOAS (1993), que estabelece a competência da União no apoio financeiro aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:

I - Medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, bem como na articulação intersetorial;

II - Incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.

§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.

§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional

àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal. (Brasil, 1993)

Para tanto, serão apresentados os dados do cofinanciamento da União, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do MPO em que os dados vão refletir os recursos destinados à da Proteção Social Básica, à Proteção Social Especial, considerando o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS, Primeira Infância no SUAS e as Emendas Parlamentares.

Tais recursos nascem na Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social e que de fato fazem o percurso orçamentário até serem transferidos via “Fundo a Fundo” para os entes federados Brasileiros.

É importante evidenciar que para que um ente possa receber repasses via “Fundo a Fundo⁵⁰” na lógica do SUAS é necessário atender alguns pré-requisitos conforme o texto da LOAS:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Brasil, 1993)

Essa Tradução, dar-se na tríade que precisa cumprir o que se chama de CPF do SUAS:

1. Conselho de Assistência Social, instituído, com paridade e proporcionalidade;
2. Plano de Assistência Social, elaborado e aprovado pelo Conselho;
3. Fundo de Assistência Social, instituído com unidade orçamentária própria, recursos do Tesouro Municipal alocados e Conselho de Assistência Social deliberando sobre sua aplicação.

⁵⁰ Instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que se caracteriza pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Exemplos de fundos que operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS). Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/transferencia_fundo_a_fundo

Portanto, esses são os requisitos básicos para o credenciamento do ente a receber recursos do FNAS. Convém enfatizar que tal credenciamento dar-se-á a partir das pactuações partilhadas efetivamente na CIT, deliberadas no CNAS e aceitadas pelos entes, já que a lógica posta é da Celebração do Pacto Federativo no interior do SUAS.

Os dados aqui apresentados referem-se a um período de dez anos - 2014 a 2024, sendo a década de análise proposta por esta pesquisa.

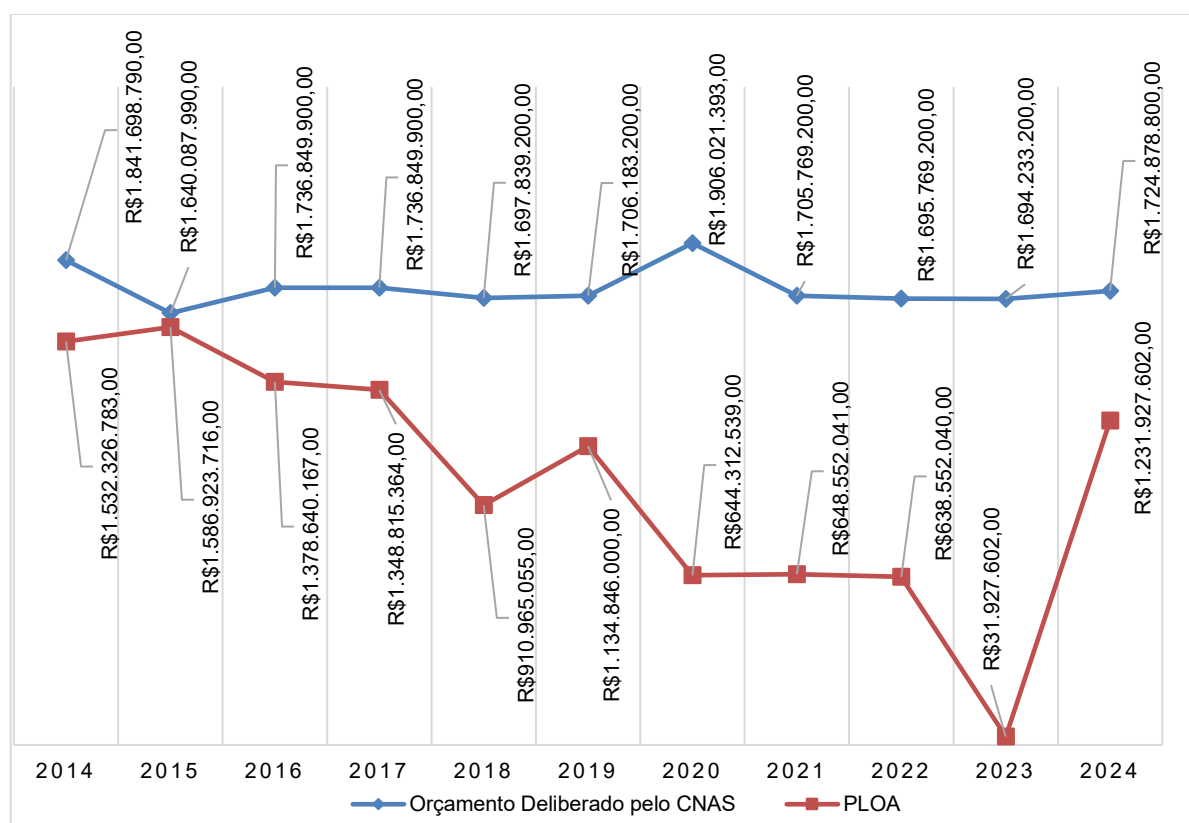
A primeira análise parte da leitura do Projeto de Lei Orçamentária Anual, aprovada pelo CNAS e a PLOA de fato enviada para o Congresso por parte do Executivo por meio do MPO. A análise vai passar intrincadamente pelas 5 principais ações orçamentárias do SUAS (PSB, PSE, PIS-PCF, Emendas Parlamentares e IGD/SUAS).

Os recursos da PSB, refere-se aos recursos financeiros destinados à Proteção Social Básica, um dos componentes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esses recursos são transferidos “Fundo a Fundo” da União para Estados e Municípios e são utilizados para financiar serviços, programas e projetos que visam prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários.

Nessa série histórica, observar-se que nunca o orçamento enviado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio do CNAS, foi o considerado no texto da PLOA, mesmo em que pese o CNAS realizar suas observações, rever valores, deliberar e aprovar, seguindo os fluxos da participação do controle social no orçamento público. Convém ressaltar que, no desenho institucional do SUAS, aprovar a PLOA no CNAS é um passo essencial para o cumprimento da lógica estabelecida na LOAS.

Ação Orçamentária da Proteção Social Básica (219E):

Figura 8 - PLOA x Deliberação CNAS - PSB



Fonte: SIAFI, 2025.

De fato, a partir desta análise, é possível constatar que essas deliberações e aprovações da PLOA por parte do órgão deliberativo do SUAS e o CNAS nunca foram acatados pelo Ministério do Orçamento e Planejamento, sendo uma tendência lógica de todos os últimos governos, sejam de esquerda, centro e direita, porém, de forma mais acentuada, os de direita.

O MPO, ao elaborar o orçamento, divide o bolo de recursos orçamentários de acordo com as despesas (e) compreendendo que as despesas de natureza obrigatória vão ser as primeiras atendidas e, diga-se de passagem, essas já consomem boa parte do orçamento.

Em seguida, as demais despesas que são consideradas discricionárias, passam pelo mesmo processo de divisão, mas, o bolo orçamentário já não está completo e passa a ser (re)fatiado na parte restante.

Cabe ressaltar que, nessa partilha, tem uma gigantesca parte que serve para pagar a dívida pública, ou seja, seus juros e rolagem, além das despesas de isenção fiscal e demais despesas obrigatórias, que compõe uma estimativa entre 80%

e 90% do bolo orçamentário. Começa-e aqui a compreender e ter de fato a dimensão do orçamento, dividido em Despesas Obrigatórias⁵¹ e Despesas Discricionárias⁵².

No tocante a essas 5 (cinco) ações orçamentárias: 219E – Ações de Proteção Social Básica, 219F – Ações de Proteções Social Especial, 217M – Primeira Infância no SUAS, 8893 – Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e 219G – Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, tem sua natureza orçamentária considerada como Despesa Discricionária, fazendo com que não haja a necessidade do MPO em atender a determinação da deliberação do CNAS, que é o órgão deliberativo e de controle social dessa política pública.

Considerando uma série histórica dos últimos anos, o período mais crítico observado é referente 2020 a 2023, tendo o pior valor de PLOA em 2023: primeiro ano do governo Lula, em que a elaboração da PLOA era responsabilidade do Governo Bolsonaro. A rigor, para a PSB, estavam previstos apenas, aproximadamente, 32 milhões de reais, o que efetivamente daria para menos de 5 (cinco) dias de Cofinanciamento referente ao mês de janeiro de 2023. Tal valor representa apenas 2% do orçamento aprovado pelo CNAS, e, então, seria o fim do SUAS, no exercício de 2023.

Outro dado importante é que pós 2016, há declínio na projeção orçamentária, dado ao ajuste fiscal imposto a época e a Emenda Constitucional 95/2016, que visa congelar os investimentos e gastos públicos por um período de 20 anos, sem ampliação ou margem para isso.

Entre os anos de 2020, 2021 e 2022, em um cenário pandêmico, constata-se uma retração maior na previsão dos recursos projetados, mas, também, nota-se que, entre os anos de 2019 e 2020, há uma queda brutal na previsão orçamentária, apresentando uma margem maior de decrescimento. A partir de 2020 ocorre uma tendência menos decrescente, mas, mantendo o ritmo de desfinanciamento

⁵¹ Despesa em que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, cuja execução é mandatória. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são os seguintes: serviço da dívida; pessoal; encargos sociais e os benefícios da previdência social. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_obrigatoria.

⁵² Despesa em que sua execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_discricionaria

completamente atípico, em que a proposta orçamentária sai da casa dos 1,3 bilhão para pouco mais de 600 milhões, e isso para manter uma estrutura estatal de mais de 34.613 mil unidades do SUAS.

Nesse período, quando comparado a proposta aprovada pelo CNAS, a previsão orçamentária apresentada pela PLOA proposta pelo executivo, essa representou em 2020 apenas 34% do necessário para manutenção do SUAS. Em 2021, essa proporção foi de 38%, assim como, em 2022, também foi de 38% do que o SUAS precisava para operar. E isso considerando as últimas pactuações de valores realizadas em 2015 (ano de maior sustentabilidade orçamentária para o SUAS), sem contar com correção monetária, ajuste de valores, e/ou novas expansões e ampliação de serviços nos territórios de norte a sul do Brasil.

Dessa forma, também cabe ressaltar que, no escopo das fragilidades jurídicas do marco regulatório do SUAS, está a ausência de critérios de reajuste nos valores de referência para o cofinanciamento federal.

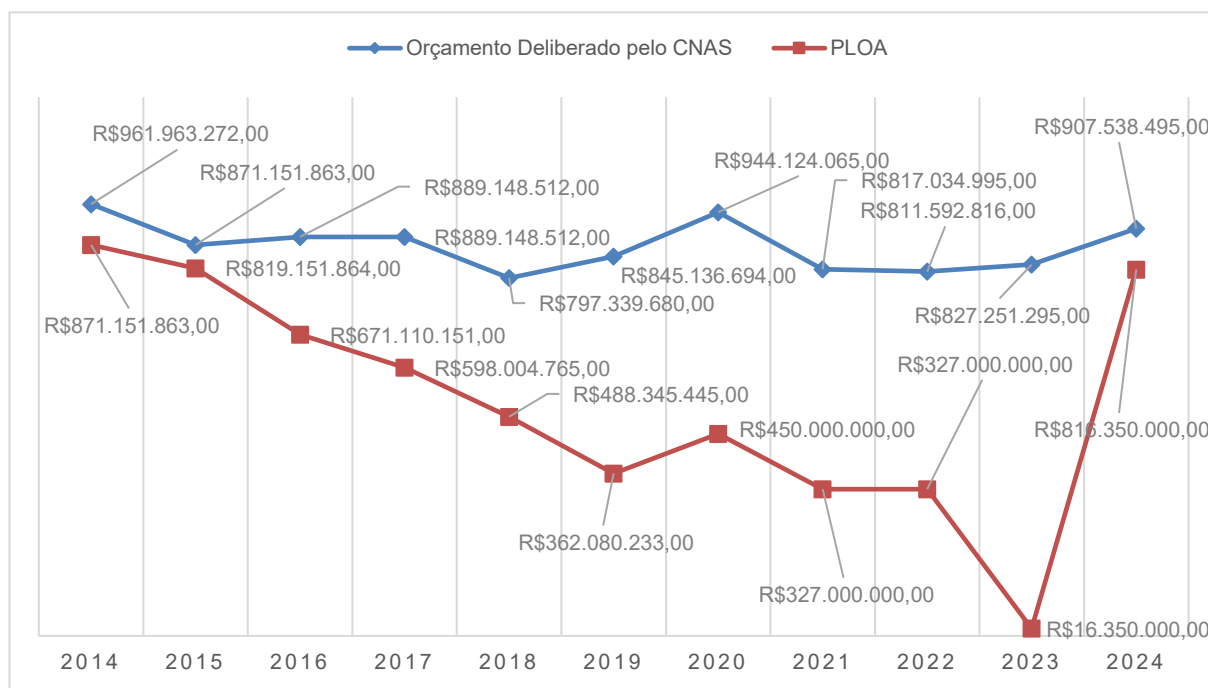
Já a previsão para 2023, traz uma marca de descrença do SUAS e de uma vingança do Governo Bolsonaro, já que o SUAS e sua composição de trabalhadores, gestores e usuários, formaram uma trincheira de resistência contra o desfinanciamento. Inegavelmente, a PLOA de 2023, representava o fim do SUAS, além de colocar na mão de um novo governo, recém-eleito, a tarefa problema de reaver a recomposição do orçamento para o SUAS, sob pena de haver um colapso e a rede parar em 5 dias, após primeiro dia do ano de 2023.

Em 2024, o SUAS entra em um novo ciclo de recomposição: a PLOA já começa a retomada de patamares vistos entre 2015 e 2017, mas, ainda desfasado se olhar para o orçamento deliberado pelo CNAS em 2024. Expressamente é um novo ciclo na agenda pública no SUAS, mas, ainda refém das configurações do Novo Regime de Ajuste Fiscal, e ademais, atrelado ainda como uma despesa discricionária, passiva de bloqueios e contingenciamentos orçamentários, ao logo do exercício de aplicação da LOA.

Os recursos da PSE representam um conjunto de serviços, programas e projetos oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para pessoas e famílias em situação de risco pessoal e social, em que seus direitos foram violados ou ameaçados. A PSE atua em casos de violência, abandono, negligência, abuso sexual, entre outros.

O mesmo movimento, ocorre no orçamento da PSE (219F), com as mesmas tendências e análises:

Figura 9 - PLOA x Deliberação CNAS – PSE



Fonte: SIAFI, 2025.

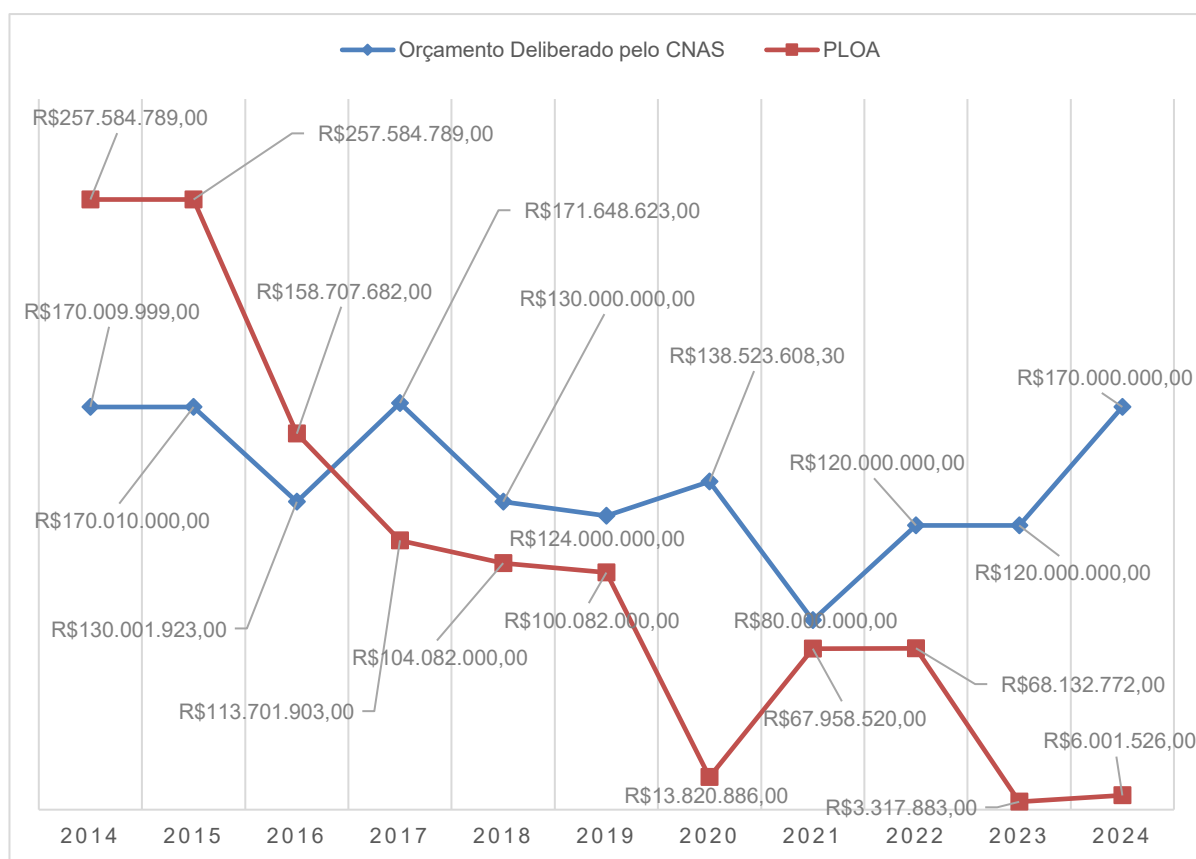
Entre 2017 e 2023, o orçamento da PLOA comparado ao aprovado pelo CNAS a proposta pelo executivo representou em 2017 cerca de 67% do necessário para manutenção do SUAS, e nos anos seguintes há uma queda exponencial: em 2018 a proposta do executivo representada 61% do recurso necessário para manutenção mínima do SUAS, já em 2019 foi de 43%, 2020 foi de 48%, 2021 de 40%, 2022 de 40%, e o ano mais crítico, o de 2023, a PLOA representava apenas 2% do que o SUAS na Proteção Social Especial necessitaria para operar, olhando para as últimas pactuações de valores em 2015, sem contar com correção monetária, ajuste de valores, e/ou novas expansões e ampliação de serviços nos territórios de norte a sul do Brasil.

Em 2024, há uma retomada de 90% do pactuado, se comparado a PLOA do CNAS com a enviada para aprovação pelo Congresso. Essa é a primeira PLOA elaborada pelo 3º Governo de Lula, reafirmando aquilo que se traz aqui, como um novo ciclo na agenda do SUAS, claro, com as devidas ressalvas, já que ainda ocorre com elementos de ajuste fiscal e não havendo margem para correção monetário nos últimos 10 anos nos valores pactuados.

Já os recursos de apoio a Gestão do SUAS, são inspirados na experiência inovadora do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, a instituição do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS caracteriza-se como uma estratégia essencial para o aprimoramento da gestão do SUAS. Por meio do IGDSUAS, a União passa a apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão reconhecendo e incentivando os esforços dos gestores na condução e implantação do SUAS de forma qualificada.

No que tange ao orçamento do apoio à gestão, no índice de Gestão Descentralizada (IGD/SUAS-8893), pode se observar as seguintes tendências:

Figura 10 - PLOA x Deliberação CNAS – IGDSUAS



Fonte: SIAFI, 2025.

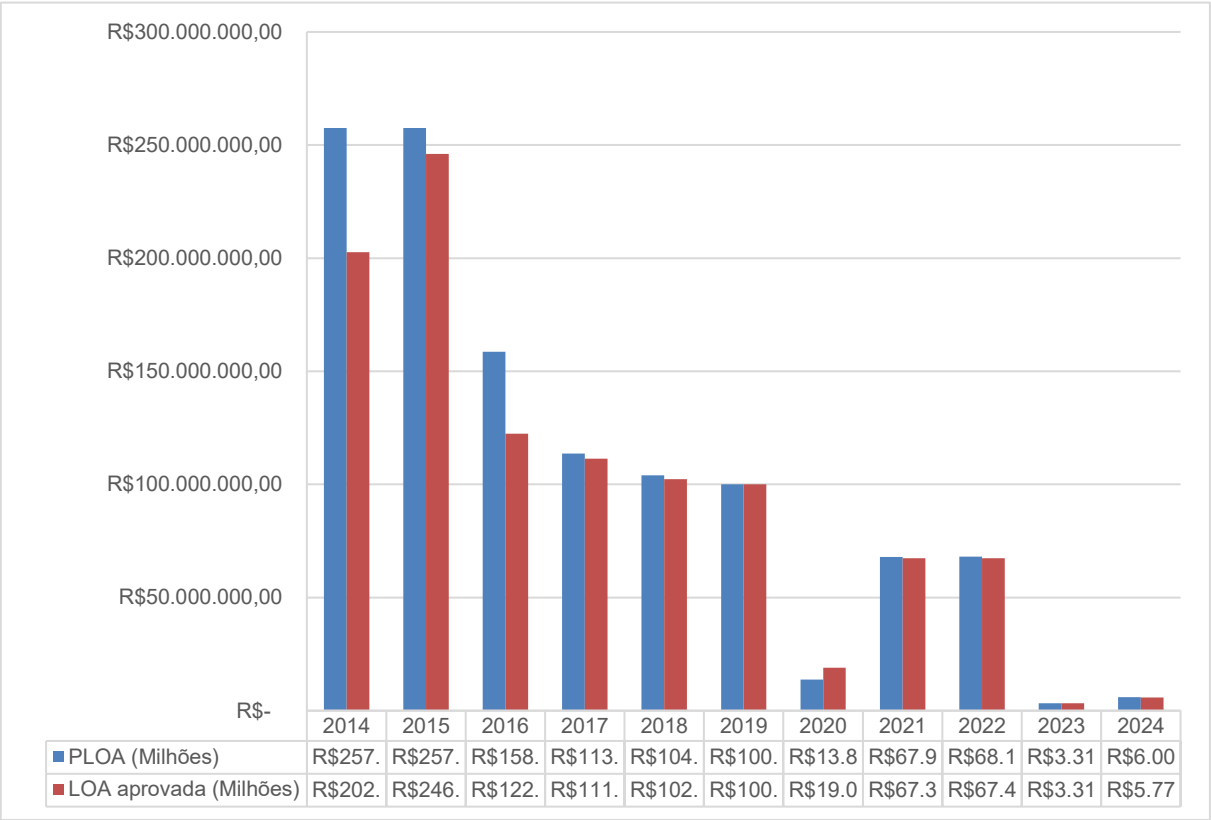
Com os desafios complexos, o IGD/SUAS foi o mais afetado nos últimos 10 anos de Sistema Único de Assistência Social, e observando o histórico da PLOA e das deliberações do CNAS, percebe-se a perda institucional da capacidade alocativa de recursos na ação orçamentária de apoio as gestões municipais e estaduais.

Ocorre uma concentração da contração de investimentos nessa ação orçamentária entre os anos de 2017 e 2024, em que o Estado Brasileiro passa por questões complexas e crises econômicas, mas, de fato, se atenua entre 2020 e 2024, governos de Bolsonaro e Lula 3.

Entre 2017 e 2024 as perdas entre PLOA deliberada pelo CNAS e PLOA do Executivo somam 424%.

Se atentar para a comparação entre PLOA do Executivo e LOA aprovada, as mesmas tendências se repetem entre os anos de 2017 a 2024:

Figura 11- PLOA x LOA – IGDSUAS



Fonte: SIAFI, 2025.

Outro ponto a ser observado é que a diferença entre a LOA e PLOA deliberada pelo CNAS, nesse mesmo período, há uma defasagem de 421,3%. Levando em consideração a complexidade da relação executivo e legislativo, mesmo com as propostas desidratadas enviada pelo executivo, o Legislativo ao longo dos 10 anos, cortou 63% somada as todas as propostas apresentadas em relação ao orçamento aprovado para o apoio da gestão do SUAS.

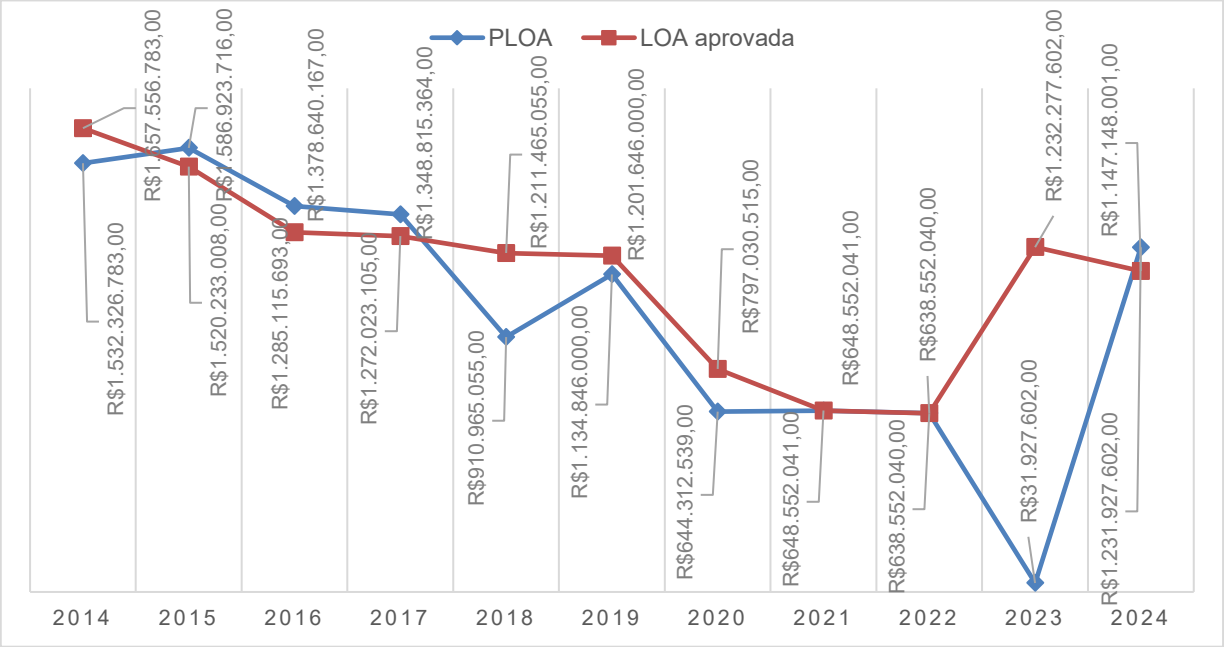
Já em relação a diferença entre a LOA e PLOA deliberada pelo CNAS, o dado observado na PSB chega a uma defasagem de 459%, na PSE essa defasagem é de 449%. E a PLOA do executivo e a LOA aprovada pelo Congresso Nacional, na PSB o corte foi de 24% e na PSE esse corte é de 30%.

Percebam que a PAS perde recursos em dois momentos, na tentativa da incidência política realizada pelo CNAS ao apresentar sua proposta de PLOA, e no momento da negociação entre executivo e legislativo.

Outro ponto importante é lembrar da PEC da Transição⁵³, votada em dezembro de 2022, essa PEC fez com que houvesse uma retomada no Pacto Federativo, e um aumento previsão orçamentária de cerca de 4994% para PSE e de 3860% par PSB, tendo sido realizada uma incidência política junto a equipe de transição e o Parlamento, visando a recomposição do orçamento dos serviços socioassistenciais do SUAS, o aumento do benefício do Programa Bolsa Família e as condições políticas para retomada de um início de recuperação do SUAS.

Quadro da PSB comparativo entre PLOA e LOA entre 2014 e 2024:

Figura 12 - PLOA x LOA – PSB



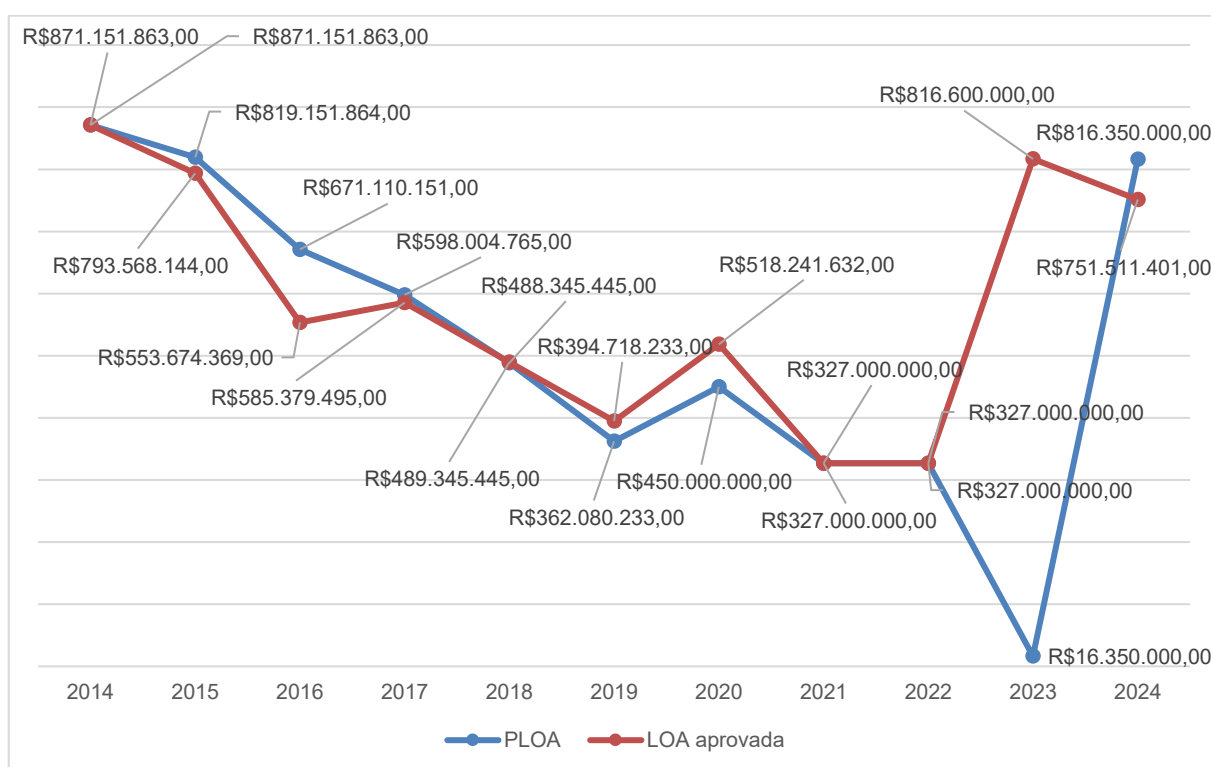
Fonte: SIAFI, 2025.

⁵³ Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2341862>

Com a PEC da Transição já em 2023 há um aumento nos recursos previstos para oferta do SUAS, fazendo com que a PAS voltasse ao patamar de investimento próximo ao vivido em 2015, contudo cabe expressar que o processo de desfinanciamento do SUAS começa em 2015 e se deprime de forma mais complexa 2020, 2021 e 2022. É possível assim, observar não só na PSB, como na PSE, porém com o agravamento iniciado em 2018 indo até 2022.

Quadro da PSE comparativo entre PLOA e LOA entre 2014 e 2024:

Figura 13 - PLOA x LOA – PSE



Fonte: SIAFI, 2025.

As tendências apontadas aqui demonstram que ao longo do tempo a Proteção Social Especial tem sido a mais afetada, ainda mais se comparada ao decréscimo da PSB no mesmo período.

A PSE além de suas complexidades, é considerada a mais cara para execução e manutenção na ponta (execução direta pelos municípios e estados), isso pode ser sentido ao longo dos 10 anos observados, não só pela fragilidade do orçamento, mas, pela experiência como gestor municipal durante esse período, tendo a tarefa de gerir o SUAS, e com isso as unidades públicas do SUAS.

O pior momento da PSE, concentra-se nos exercícios de 2021 e 2022, bem no cenário ainda pandêmico da COVID 19, ampliando os desafios para mínima manutenção. Cabe visualizar que o orçamento de 2024, retorna a PSE ao patamar superior do exercício de 2015, mas, é preciso considerar e levar em conta a falta de atualização monetária, visto que dinheiro ao longo do tempo perde ou ganha valor de acordo com índices de correção monetária.

6.1 Primeira Infância no SUAS – Programa Criança Feliz, e o SUAS ficou feliz?

Com o Golpe de 2016, e fortemente a atuação de uma primeira-dama que caia de paraquedas, cria-se um programa complementar usando a Rede de Serviços do SUAS, com metodologias totalmente em desconformidade com a Assistência Social, cheio de obrigações para o SUAS, e com a tarefa de realizar articulação intersetorial.

De primeiro momento, o programa não foi aceito pela grande maioria dos trabalhadores do SUAS, devido a sua trajetória por ser um programa que nascia consumindo o orçamento do SUAS, ou seja, para se criar o programa, e se adequar a plataforma do governo intitulada “Uma Ponte para o futuro⁵⁴” do então presidente Temer, constitui-se o programa, a partir da retirada de orçamento da PSB e PSE, fragilizando assim o cofinanciamento do SUAS.

Porém, houve uma expressiva adesão, visto que se perdia orçamento, e com essa perda, muitos gestores acabaram aderindo visando recompor a perda financeira dos serviços, já outros aderiram, devido a campanha em massa feita pelo governo à época sobre os benefícios do Programa.

O Programa Criança Feliz (PCF) foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, como parte da implementação do Marco Legal da Primeira Infância. Tem como uma de suas características principais a intersetorialidade, a partir da articulação de ações das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Direitos das Crianças e dos Adolescentes, entre outras, com o fim de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância.

As responsabilidades da Política de Assistência Social em relação à infância decorrem da própria Constituição Federal de 1988, ao definir como seu

⁵⁴ Plataforma política do governo Temer, intitulada “Uma ponte para o futuro”. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139

objetivo primeiro a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, especialmente nas situações de vulnerabilidades, risco social e/ou vivência de eventos/fatos que fragilizam a sua capacidade de proteger seus membros.

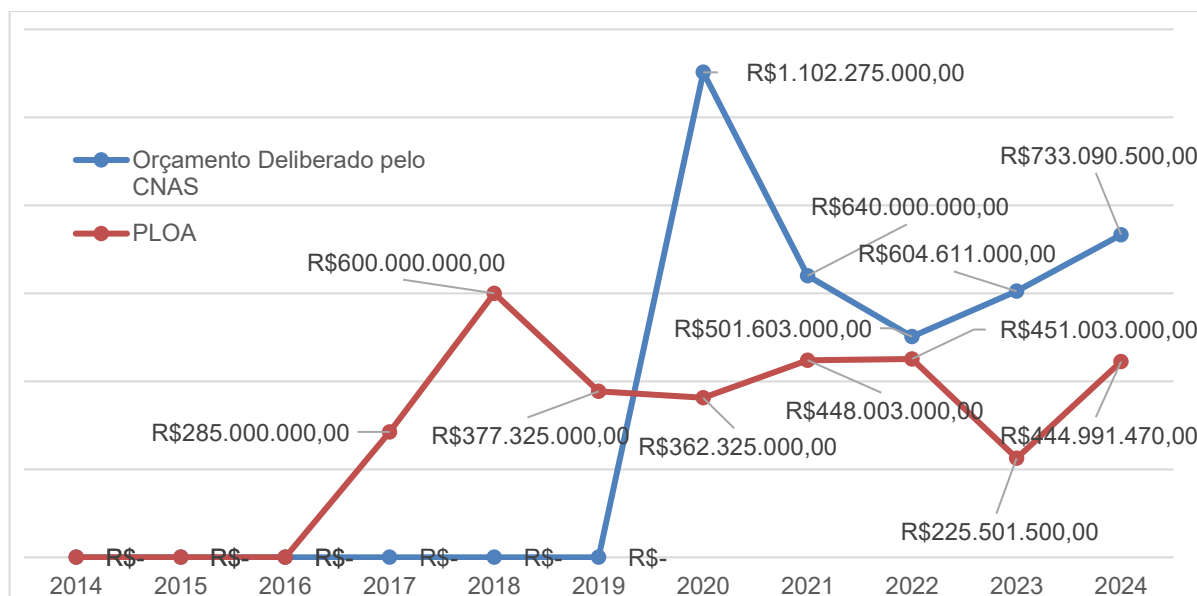
Ao longo dos anos, o programa passa por repaginação, e o CONGEMAS junto ao CNAS, buscaram mobilizar a gestão federal visando qualificar o programa para dentro do SUAS, o que hora tornou o programa mais qualificado e modelo de referência de visitas domiciliares.

Em 2023, o programa entra em processo de reordenamento para serviço tipificado, qualificando com a participação de organizações, sociedade civil, CONGEMAS, FONSEAS e o próprio governo a qualificar um programa com bons resultados, construindo a duras penas para o SUAS, mas, que de fato toma forma a partir das diretrizes do SUAS, se enquadrando dentro da Proteção Social Básica e demais referências qualitativas e quantitativas na Política de Assistência Social.

Para tanto, e fazendo essa instrução, necessários trazer os dados referentes ao orçamento do Programa Criança Feliz, que passa a partir de 2023 a compor o Orçamento do SUAS, que até então, era um orçamento paralelo de uma Secretaria criada no Governo Temer e dada continuidade pelo governo Bolsonaro de Atenção à Primeira Infância.

Todavia, desde 2019 o orçamento do Programa passa a ser deliberado no CNAS, apesar do programa ter sido criado entre 2016, e de fato estar no orçamento em 2017. Feito essas ressalvas, pode se analisar os seguintes dados:

Figura 14 - PLOA x Deliberação do CNAS – PCF



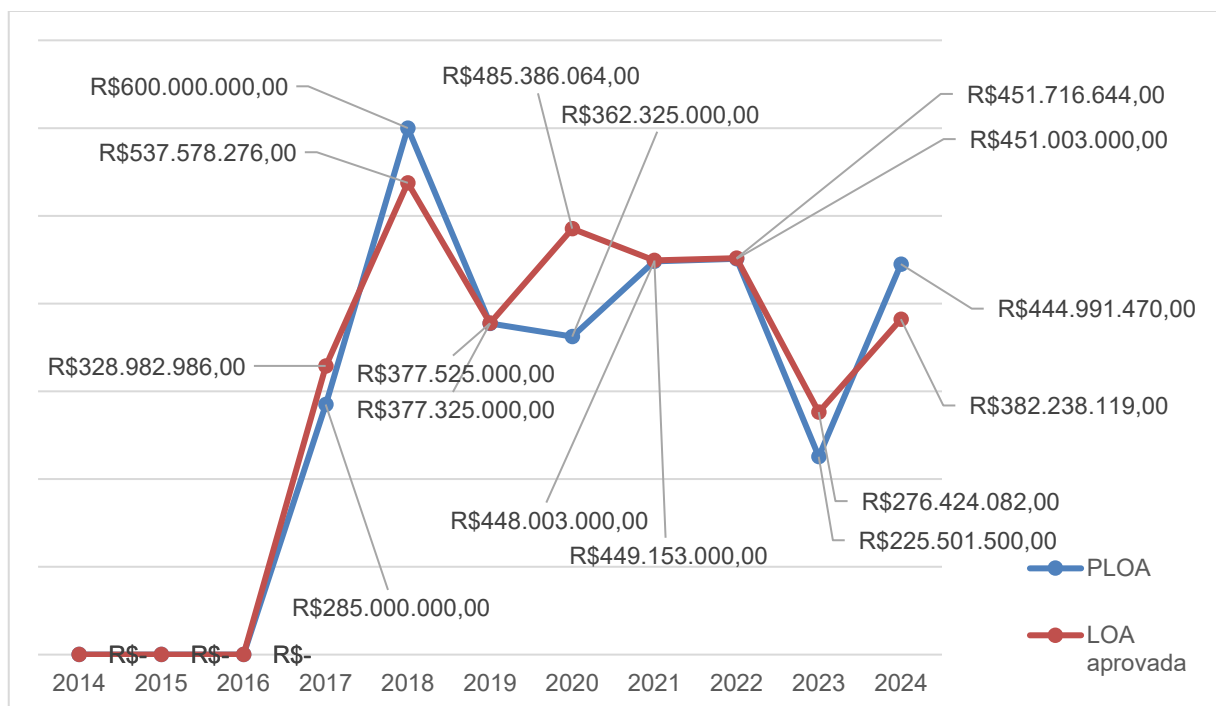
Fonte: SIAFI, 2025.

Observa-se que, quando o programa começa a ser deliberado a proposta no CNAS, ele busca ampliar o acesso ao programa a todos os entes, mas o que de fato se desenha pela PLOA do executivo é reforçar a tese de adequação ao arcabouço fiscal.

Por mais que o CNAS, CONGEMAS e FONSEAS tenham pautado reproduzir ensaios de reorganização de um programa dentro do escopo do SUAS, e na perspectiva do pacto federativo de abrir novas adesões, essa possibilidade não obteve sucesso ao longo dos anos, assim percebe-se nos dados apresentados entre as deliberações orçamentárias do CNAS e a PLOA de fato evencida ao congresso.

Quando faz-se o mesmo paralelo entre PLOA do executivo e LOA aprovada, percebe-se os seguintes pontos:

Figura 15 - PLOA x LOA – PCF



Fonte: SIAFI, 2025.

Por ser um programa de governo ligado ao Centro/Direita, observa-se que há pouca defasagem entre PLOA e LOA aprovada entre 2017 a 2024, representando 29% no período apontado.

É importante que o programa se tornou modelo mundial, mesmo com as críticas acadêmicas e políticas, o Programa se camuflou bem no SUAS e hoje pode se considerar ser inevitável o seu aceite, o que só demonstra a real necessidade de incluir como Serviço Tipificado no SUAS. Vale lembrar o princípio da matricialidade sociofamiliar como pilar essencial da atuação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

6.2 As Emendas e o pires na mão para o SUAS: O poder do Congresso sobre o SUAS pós-golpe de 2016.

Emendas parlamentares estão prevista na CF de 88:

"[Art. 166-A](#). As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
I - Transferência especial; ou
II - Transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 166 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - Despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - Encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - Serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - Pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - Vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - Aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo." (Brasil, 1988)

Emenda parlamentar é um instrumento que o Congresso Nacional pode utilizar na fase de apreciação legislativa para influir no processo de elaboração do orçamento anual. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Ou seja, por meio das emendas parlamentares os deputados e senadores podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições.

Cabe destacar que o Poder Executivo não é obrigado a dar cumprimento a todas as emendas parlamentares. As únicas emendas que devem ter execução orçamentária e financeira obrigatórias são as emendas individuais, limitadas a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), e as emendas de bancada, limitadas a 1% da RCL.

As emendas sempre foram moeda de troca usadas entre legislativo e executivo para se manter uma certa governabilidade e ter harmonia entre os entes, porém desde 2015, se instalou uma crise política entre legislativo e executivo, já que,

o legislativo passou a interpretar que suas emendas individuais eram direitos e precisavam ser pagas independente de negociação ao governo.

Eduardo Cunha⁵⁵, então presidente da Câmara, impõe a Presidente Dilma as necessidades e imposições feitas pelo congresso, pondo fim ao Presidencialismo de Coalizão⁵⁶, e impondo com o impeachment⁵⁷ a ela. Nasce assim, um novo ciclo político, em que o Congresso Nacional tem um poder incondicional e sem limitações e responsabilidades, acentuado de forma mais complexa nos governos Temer e Bolsonaro com o chamado Orçamento Secreto⁵⁸ e um movimento de parlamentarismo⁵⁹ velado, já que não é o sistema de governo no Brasil, mas, pela forma e tamanho do poder do congresso desde 2016, sente-se esse modelo sendo aplicado de forma obscura e velada.

Com o Golpe de 2016, já que o impeachment é um processo legal, mas, toda a sua estrutura para derrubar Dilma foi infundado e sem precedentes históricos, o que muitos chamam de legal, se chamará aqui de um Golpe Institucionalizado em 2016. Com esse processo, o Congresso Nacional passa por um advento de poder e imposições, e assim, começa a cooptar o orçamento público para seus interesses.

Para tanto, não seria diferente para o SUAS e os interesses do parlamento, em que passa de forma mais forte a incluir emendas a partir de 2019 no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social, por meio da ação orçamentária 219G -

⁵⁵ <https://www.camara.leg.br/deputados/74173/biografia>

⁵⁶ O presidencialismo de coalizão é um sistema político em que o chefe do Executivo (presidente) forma maiorias parlamentares e alianças com diversos partidos para garantir a governabilidade, especialmente em contextos em que nenhum partido possui maioria absoluta no Legislativo. Essa dinâmica é comum em países com sistemas eleitorais proporcionais e grande número de partidos, como o Brasil. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/glossario/2025/04/16/presidencialismo-de-coalizao>

⁵⁷ Processo legal que pode remover de seus cargos o presidente da República, o vice-presidente, ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal. No caso do presidente, do vice e dos ministros, o impeachment é de responsabilidade do Senado Federal, mas primeiro a Câmara dos Deputados precisa autorizar o início do processo, com o apoio de 342 deputados. O Senado então julga o impeachment. Se for aprovado por 54 senadores, o presidente perde o cargo e não poderá ocupar funções públicas por oito anos. O termo tem origem no inglês e significa impugnação de mandato. Fonte: Agência Senado

⁵⁸ O chamado orçamento secreto surgiu com a criação de uma nova modalidade de emendas parlamentares. Emendas são recursos do Orçamento da União direcionados por deputados para suas bases políticas ou estados de origem. disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/10/12/o-que-e-o-orcamento-secreto.ghtml>

⁵⁹ "O parlamentarismo é um sistema de governo no qual o chefe de Estado e o de governo são duas pessoas diferentes. Isso porque o chefe de governo é o primeiro-ministro, eleito pelos parlamentares das câmaras; e o de Estado é o rei ou o presidente. Essas casas legislativas têm o poder de votar medidas, leis e projetos de todo o país." Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/politica/parlamentarismo.htm>

Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da gestão do Sistema Único de Assistência Social.

Nesse momento, ocorre o mesmo movimento do Programa Criança Feliz, em que os parlamentares começam a emendar o OGU, e retirar orçamento da PSB, PSE e IGDSUAS para incrementar na ação 219G.

A ação orçamentarem ficou conhecida por ser a ação dentro do OGU em que os Parlamentares alocavam suas emendas para distribuir de acordo com seus interesses, sejam por meio das emendas individuais, de bancada, comissão e Relator (orçamento secreto).

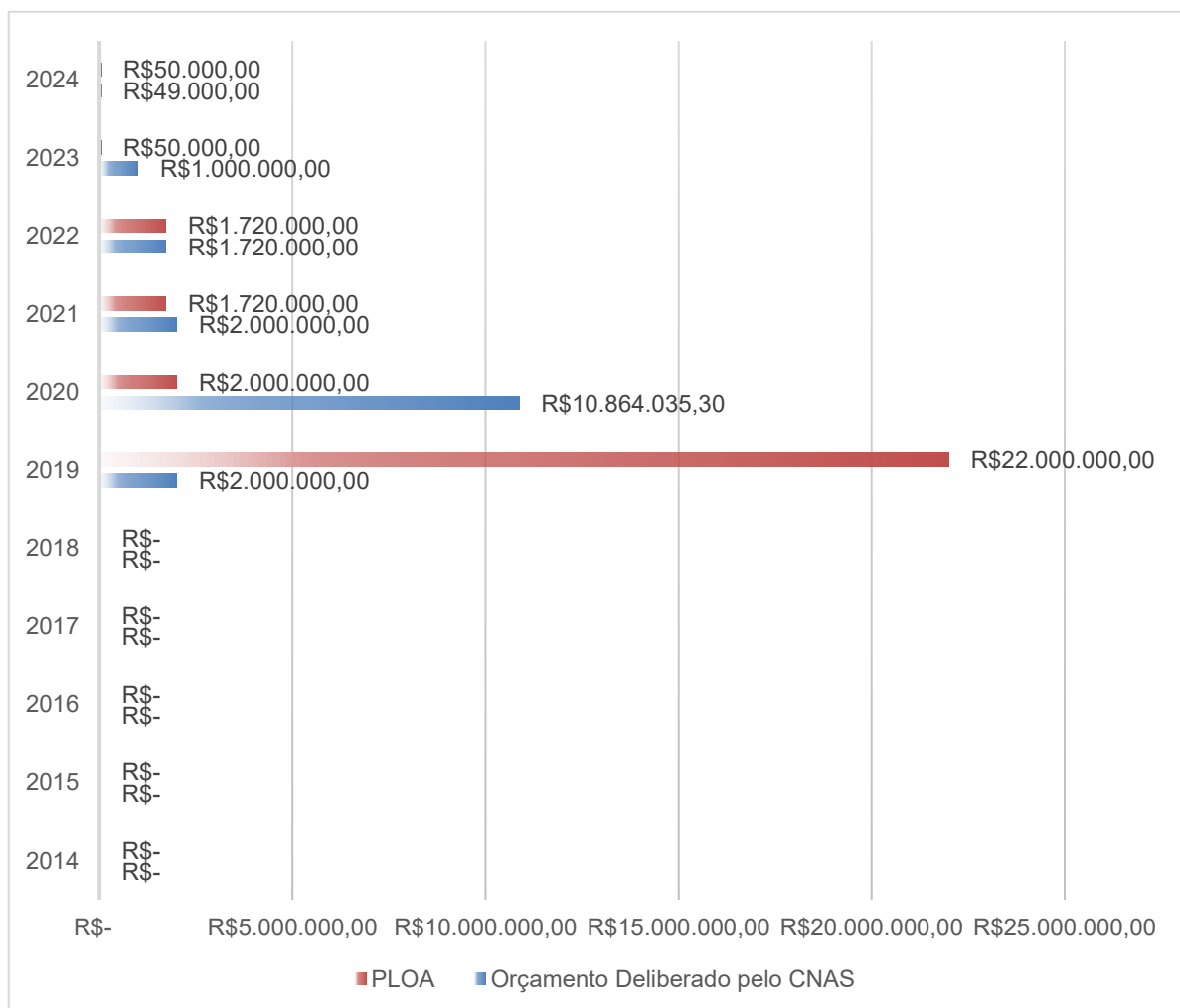
A grande complexidade das emendas, é que essas emendas, por mais que sigam os preceitos da política pública da Assistência Social, elas não são partilhadas para todos os entes, mas, definidas a partir dos interesses dos parlamentares para as suas bases políticas em seus estados.

A ação 219G, começa a ser apreciada no CNAS a partir de 2019, com o objetivo de propor no SUAS uma ação orçamentaria para ampliar a estruturação da Rede que desde 2014 não ocorre mais qualquer tipo de pactuação e ampliação da capacidade de o Estado operar de forma conjunta entre os três entes federados.

Ocorre então, a institucionalização das emendas parlamentares dentro da Política de Assistência Social. Mas, seguindo os ritos e tratos do Congresso Nacional, transferindo a capacidade operativa de partilhar do estado para o legislativo e sua perspectiva de apoiar quem é “amigos do rei, ou do reinado”. Sendo esse um grande desafio que o SUAS tem para dialogar no OGU.

Para tanto, com as informações do SIOP, pode se aferir os seguintes dados quando se observa as deliberações do CNAS e PLOA do Executivo:

Figura 16 - PLOA x Deliberação do CNAS - Emendas Parlamentares



Fonte: SIAFI, 2025.

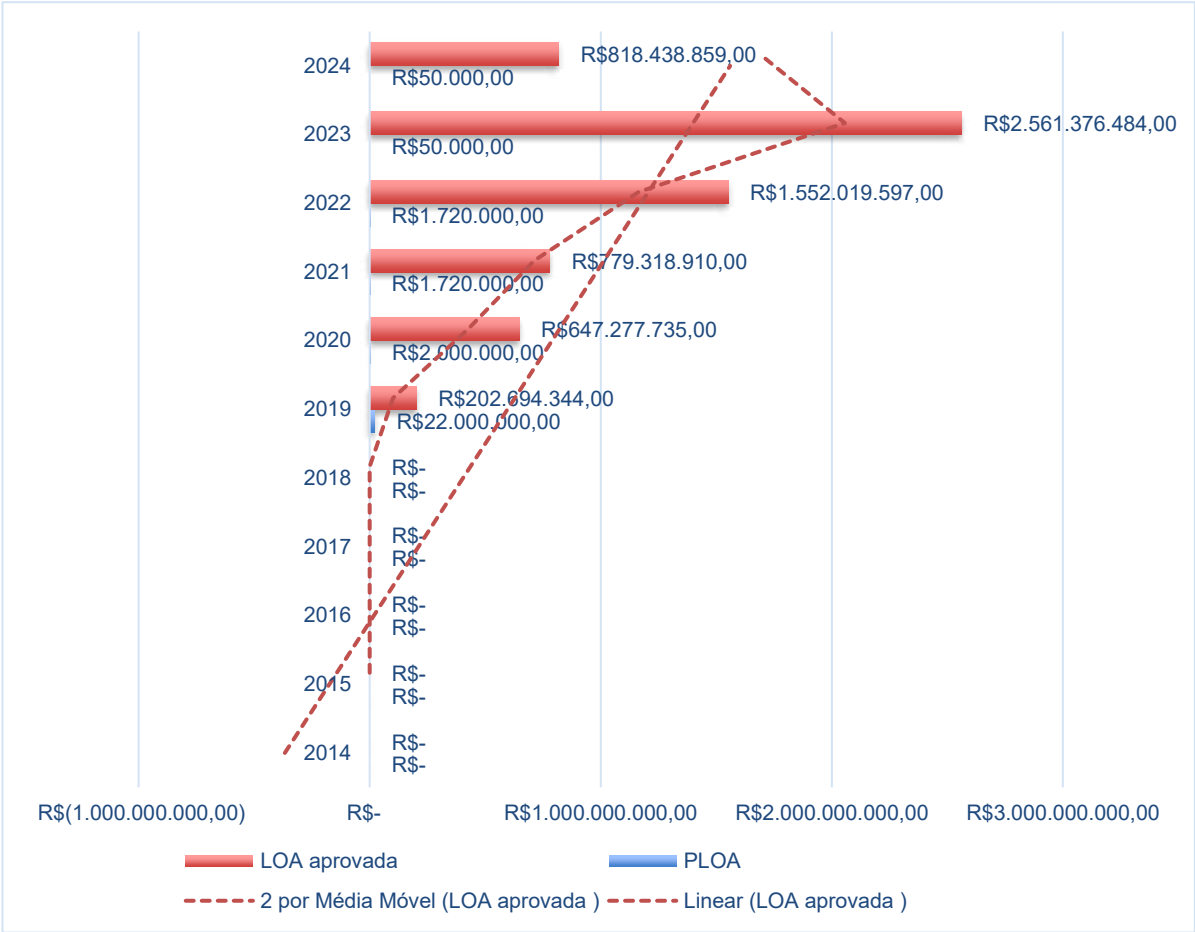
Os dados demonstram uma certa timidez entre Deliberação e PLOA do executivo, talvez por ser uma ação orçamentária com intuito de ser emendada pelo congresso, não há interesse de se ampliar orçamento de forma antecipada nas fases de elaboração por parte do executivo, o que há uma relação considerável importante, mesmo que se deva seguir o princípio da previsibilidade, nesse campo, o executivo não consegue prever os próximos caminhos e desenhos do parlamento, já que, depende de diversos fatores e até mesmo articulação dos entes para captar recursos por meio de emendas.

Importa dizer, que as emendas por mais que tenham uma natureza de incremento temporário e não continuado, que é diferente da lógica dos serviços que seguem os parâmetros do fundo a fundo regular e automático, essas emendas, acabam sendo uma saída para complementar o cofinanciamento da União, e até

mesmo, reorganizar o peso das responsabilidades no campo de recursos desembolsados e o dia a dia do fazer o SUAS e a execução dos serviços na ponta.

Nessa dimensão, a melhor perspectiva de compreender essa amplitude e força do congresso é analisar a relação PLOA x LOA:

Figura 17 - PLOA x LOA - Emendas Parlamentares



Fonte: SIAFI, 2025.

Percebe-se, que ano a ano, as emendas têm aumentado de forma exponencial e linear, ao mesmo tempo que cresce nos anos de 2019 a 2022 o SUAS perde orçamento. Apenas nos anos de 2023 e 2024, esse orçamento torna-se proporcional, com perdas quase que negativas no ano de 2023, mas, com uma nova crescente em 2024, mas, não superior aos patamares de 2019 a 2022 no governo Bolsonaro.

Outro ponto importante é o crescimento comparado de 2022 para 2023, com a oportunidade da PEC da Transição, o parlamento fez a recomposição do SUAS, mas, aproveitou e ampliou as emendas parlamentares no mesmo movimento. As

emendas reforçam a tese do “pires nas mãos”, ou seja, não há recurso para ser partilhado de forma igualitária e justa, seguindo as regras, mas, de acordo com o desenho político imposto do tempo a ser vivido.

A lógica republicana criada com a constituição de 1988, se depara com os paradigmas da atualidade vivida na política brasileira, em que pese ainda eleger um presidente e esse ser o gestor do país, buscando articular a república em nome de um projeto para o Brasil, esse projeto, não vai conseguir sair do papel, se não for de interesse do congresso e tão pouco importa uma agenda pública de defesa das políticas sociais, já que a defesa é para tudo, menos para esse tipo de agenda.

Analisar esses dados, faz refletir que o SUAS não estar incorporado na agenda do parlamento Brasileiro, a não ser quando lhe interessa, e esse que é o maior sistema protetivo da América Latina, pouco interessa a esse parlamento, e ousa-se dizer, que pelo menos pouco interessará aos próximos legisladores que aqui vierem ao futuro, já que a pauta tem sido e continuará sendo: reacionária, entreguista e conservadora.

7. (2+2 = 4) NA ARITMÉTICA: NO SUAS REAL E PARTILHADO, A CONTA ARITMÉTICA É OUTRA

Nesse segmento, constata-se que o orçamento do SUAS, ao longo desse processo de 10 anos (2014 – 2024), passou por impactos, relacionados às emendas constitucionais dos Novos Regimes Fiscais e da impositividade das emendas parlamentares que foram tratadas no item anterior.

É imprescindível demarcar que os regimes fiscais e seus arcabouços, tornaram curto o cobertor orçamentário⁶⁰. E, com o aumento das despesas obrigatórias, sendo o SUAS considerado uma despesa discricionária, recai sobre o Sistema Único de Assistência Social uma perda gradual da capacidade alocativa.

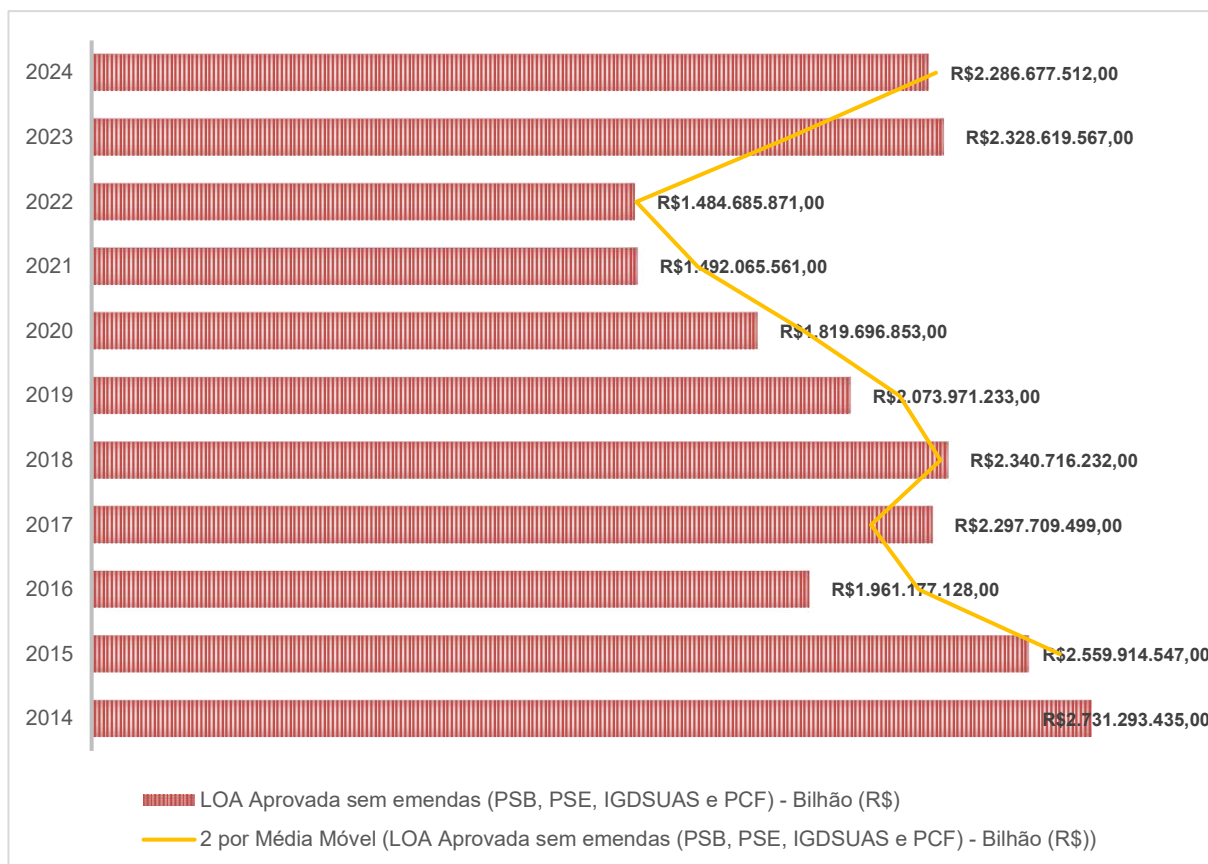
A EC 95/2016, conhecida como Emenda do Congelamento das despesas e investimentos públicos no Brasil, dá início à retração orçamentária e perda do orçamento do SUAS, ao longo dos últimos anos.

De fato, a EC 95/16 tem por objetivo o congelamento por 20 anos das despesas públicas do OGU, tornando o Brasil incapaz de reprodução de seu papel estatal e de garantir os devidos recursos para as políticas sociais. Essa emenda trouxe efeitos deletérios de forma acentuada, nos anos de 2018 a 2022. No entanto, tal emenda, foi revogada com o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela Lei Complementar Nº 200, de 30 de agosto de 2023, que Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Olhando apenas para os arcabouços fiscais, pode se observar a seguinte tendência no orçamento do SUAS entre 2014 e 2024, sem observar e incluir as emendas parlamentares:

⁶⁰ A expressão "cobertor orçamentário" é uma metáfora para a prática de incluir despesas adicionais ou suplementações no orçamento público, muitas vezes sem especificar detalhadamente a destinação dos recursos. É como se um cobertor fosse usado para "cobrir" ou esconder a falta de clareza sobre como o dinheiro será gasto. Disponível em: <https://acesse.one/ykcQo>

Figura 18 - LOA x Média Móvel



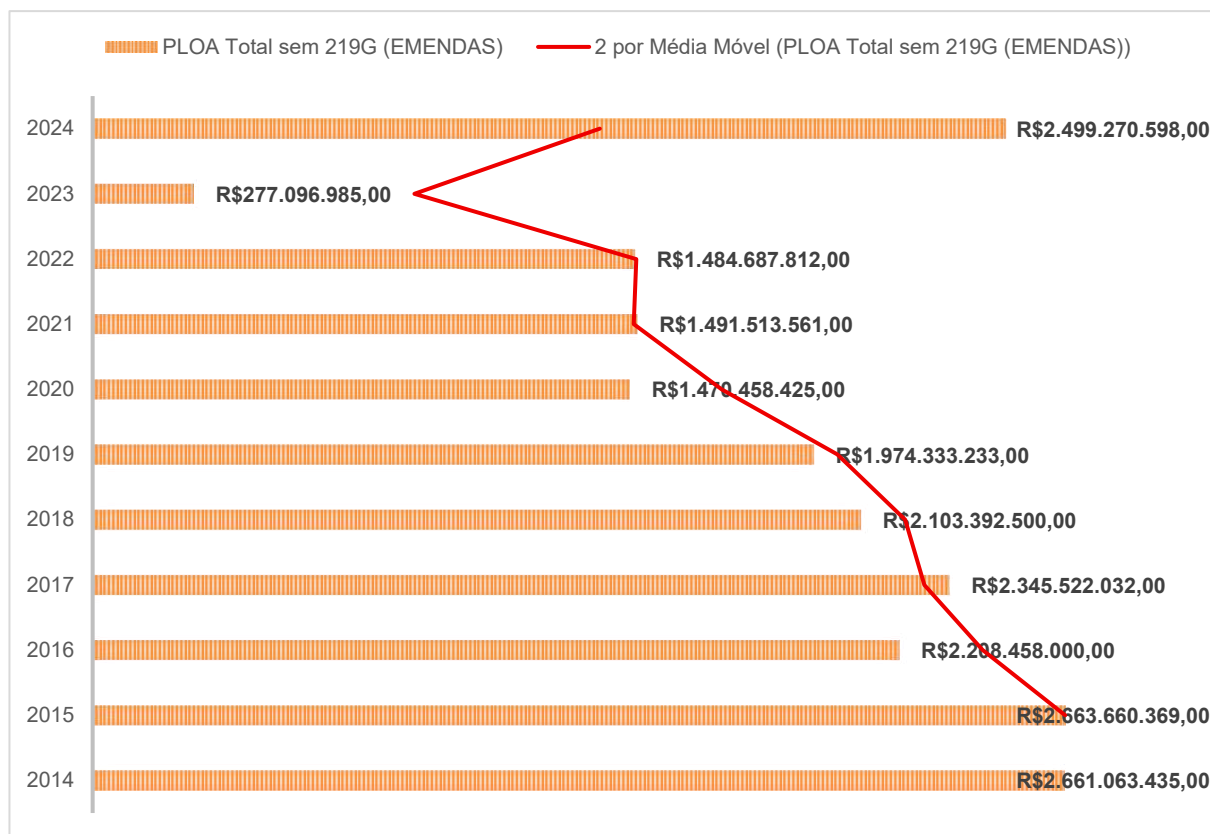
Fonte: SIAFI, 2025.

Os efeitos da EC 95/16 passam a ser claramente sentidos de 2019 a 2022 (Governo Bolsonaro). Verifica-se um decréscimo em 2016 (Governo Temer), com um aumento orçamentário entre 2017 e 2018 (Inclusão do PCF no orçamento do SUAS). Com a PEC da Transição em 2023 o orçamento do SUAS, volta a patamares superior a 2017 e igual a 2018. Já 2024, pode se sentir o impacto do Novo Regime Fiscal, já que há uma pequena queda comparada a recuperação de 2023, provocada pelo Congresso, com corte de ajuste no orçamento, observando a PLOA enviada pelo executivo.

O desenho das medidas fiscais, impõe ajuste principalmente nas políticas sociais, o que afeta claramente o SUAS e seu orçamento, lhe colocando em uma tendência de queda ano a ano na alocação de recursos.

Dito isso, passar-se-á a analisar a partir da PLOA e fazer o comparativo entre os dados entre LOA e PLOA de 2014 a 2024, dados sem emendas parlamentares:

Figura 19 - PLOA x Média Móvel



Fonte: SIAFI, 2025.

Esses dados, demonstram que a pior PLOA foi do exercício de 2023, com o pior cenário para o SUAS de toda história, até mesmo pior, se comparada aos 4 anos de perda e desidratação do orçamento entre 2019 e 2022. Cabe ressaltar que a PLOA de 2023 foi elaborada pelo Governo Anterior, e esses valores apresentados representariam o fim do cofinanciamento do SUAS.

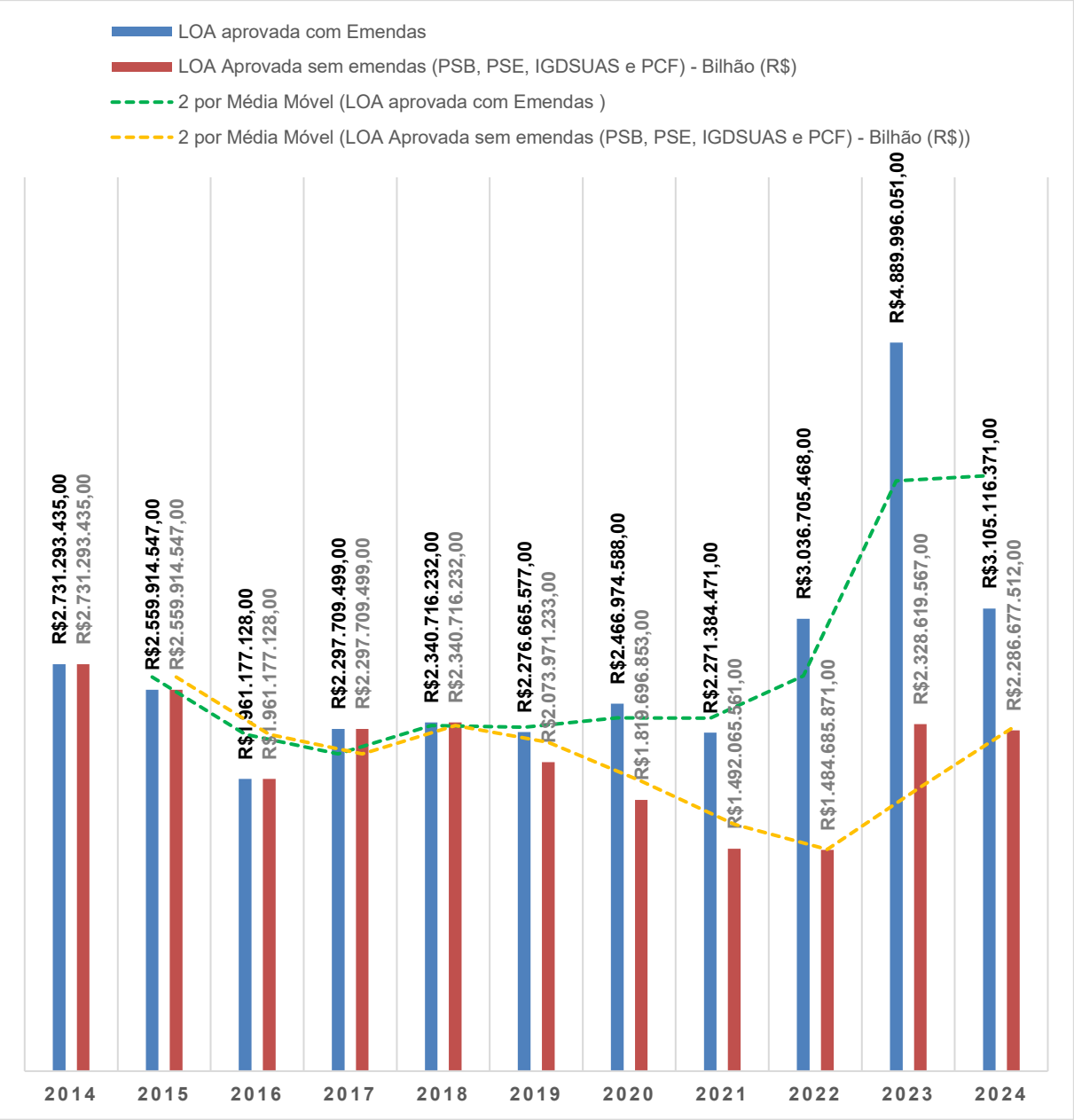
Outro dado, é que se comparado a PLOA e LOA, em 2023 o Congresso recompõe a peça orçamentária, mas, realiza um corte se comparadas as PLOA's de 2023 e 2024, e comparado ao mesmo período das LOA's, há uma leve retração em um cenário tido como retomada da capacidade de resposta do SUAS.

A partir de 2016, o orçamento do SUAS, passa pelo redesenho das medidas e lastros estabelecidos pelos arcabouços fiscal e o teto de gastos, tento um cenário de 7 anos de depressão orçamentária.

Quando se busca intitular esse eixo que visa tratar dos dilemas do SUAS, foi para dialogar que além dos desafios fiscais, tem os desafios das emendas parlamentares, e esse título fará sentido quando analisado os dados, incluindo as

emendas parlamentares, tendo maior tendências entre 2019 a 2024, com a apropriação do orçamento geral da União por parte do Parlamento. Portanto, veja-se os seguintes dados:

Figura 20 - LOA COM EMENDAS x LOA SEM EMENDAS



Fonte: SIAFI, 2025.

A partir de 2019, o orçamento do SUAS começa a executar emendas parlamentares, perceptível que elas têm tomado uma grande proporção no orçamento, o que demonstra um desequilíbrio de forças e descontinuidade do pacto federativo, que estimulava uma mesa de negociação respeitando as dimensões e

responsabilidades e partilhando de forma equilibrada de acordo com os portes populacionais estabelecidos conforme as normativas do SUAS.

O título de eixo, se consagra fortemente entre os anos de 2020 e 2023, onde ocorre uma grande incidência de emendas em relação ao orçamento das ações orçamentárias do PSB, PSE, PCF e IGD-SUAS. De fato, é a dança do 2 para lá e 2 para cá em sua proporção, às vezes, até quase tudo para lá.

Os anos de 2022 (fim do governo Bolsonaro) e 2023 (início do governo Lula 3), incorporam boa parte do orçamento de emendas, tendo um volume bem considerado, encolhendo o SUAS regular e automático, e transformando em um SUAS “voluntário” e temporário.

Esse desenho não contribui para qualquer saída republicana e federativa, e impõe de fato o pires na mão para tentar arrecadar uma pequena esmola de um orçamento que deveria ser do povo brasileiro, mas, que de fato é de poucos e para poucos.

O SUAS “real”, tem perdido seus direitos de assegurar direitos, e com isso, seu desenho que não teve atualização nos últimos dez anos, perde sua capacidade protetiva e de ir até os mais longínquos lugares desse país continental chamado Brasil.

Ao atualizar o orçamento do SUAS, pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), pode se aferir que existe uma defasagem média de 91,72% nas Proteções Sociais Básica e Especial e Índice de Gestão Descentralizada do SUAS, já no Primeira Infância no SUAS, esse percentual é de 82,42%, conforme o quadro abaixo:

Quadro 8 - Percentual de Correção Monetária pelo IPCA das Pactuações do SUAS

Ações Orçamentárias do SUAS UNIÃO	2014 (PSB/PSE/IGDSUAS) 2017 – PCF	2025 O que deveria ser o OGU do SUAS com correção Monetária	% de Correção Monetária pelo IPCA
219E – PSB	R\$ 1.657.556.783,00	R\$ 3.177.805.705,99	91,72% (01/14 - 05/25)
219F – PSE	R\$ 871.151.863,00	R\$ 1.670.139.683,55	91,72%

			(01/14 - 05/25)
8893 – IGD SUAS	R\$ 202.584.789,00	R\$ 388.387.960,54	91,72% (01/14 - 05/25)
217M – PCF	R\$ 451.003.000,00	R\$ 822.738.253,92	82,42% (01/17 - 05/25)
Total Geral:	R\$ 3.182.296.435,00	R\$ 6.059.071.604,00	-

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, 2025

Esses dados demonstram o tamanho da necessidade de rever a prioridade do SUAS na agenda federativa, seja por parte do Parlamento, seja por parte do Executivo, visto que é incompatível ter um SUAS menor orçamentariamente que 2014 é desproporcional ao tempo atual dessa nova década que se inicia para o SUAS na demarcação de 20 anos de existência do SUAS em 2025.

Os dilemas que o SUAS vive na atualidade, tornam esse Sistema Público bem mais complexo do que se possa imaginar. É precisar reconhecer que há dois SUAS, aquele pactuado nas instâncias participativas, deliberativa e de pactuação, e o SUAS que cumpre o “dever” estabelecido na Constituição Federal para atender a impositividade das emendas parlamentares, sendo empurrado ano a ano, a uma desigualdade alocativa dos recursos a serem distribuídos de forma partilhada a todas e a parte dos amigos do parlamento, em que só se terá acesso, sendo amigo dos “Reis”.

8 VOZES DO SUAS – AQUELAS/AQUELES QUE CONSTRUÍRAM O PASSADO RECENTE, CONSTROEM O PRESENTE E PROSPECTAM FUTURO

Esse segmento, consubstancia o material levantado na pesquisa de campo, desenvolvida durante os meses de junho/julho de 2025, com vista a avaliar, por meio de escutas de figuras chave na construção da Política de Assistência Social. As falas revelam as principais fragilidades, desafios para o SUAS, indicando atores que têm contribuído para os avanços, retrocessos e recuperação do SUAS. Enfim, as entrevistas trabalham desafios e possibilidades na agenda pública e na divisão do orçamento público em que o SUAS possa figurar como despesa obrigatória.

De fato, a pretensão é avançar na discussão sobre a questão orçamentária no SUAS, contemplando a ótica de figuras relevantes na construção da Política de Assistência Social. É o trabalho de campo na interação com os sujeitos políticos, atendendo assim exigências da Avaliação em Profundidade em seus quadros grandes eixos fundantes:

A proposta de uma avaliação em profundidade toma basicamente quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos (Rodrigues, 2008).

É o esforço avaliativo de adentrar, com mais propriedade na análise do conteúdo e das trajetórias institucionais e políticas, contemplando contextos na Construção histórica do SUAS, focando a questão do orçamento.

Rodrigues (2008 apud orres Jr, Gussi, Silva & Nogueira, 2020, p. 153) apresenta os fundamentos da sua proposta avaliativa por meio de quatro eixos analíticos da Avaliação em Profundidade, sendo estes:

(i) Análise de Conteúdo do Programa, abordando a formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política; (ii) Análise de Contexto, que se refere ao levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa; (iii) Trajetória Institucional, que busca a coerência do programa ao longo de suas vias institucionais; (iv) Espectro Territorial e Temporal, que dimensiona a implementação da política no contexto territorial de sua aplicação e as mudanças ao longo do tempo. (T).

Nesse propósito, foram escolhidas seis figuras importantes que colaboraram na construção e consolidação da Política de Assistência Social, ao longo de mais de três décadas de LOAS e duas décadas de SUAS.

Senão, observe:

1. Penélope Andrade, Secretária Municipal de Assistência Social de Cabo de Santo Agostinho (PE) e Presidenta do CONGEMAS;
2. Cyntia Grillo, Secretaria do Estado do Espírito Santo de Assistência Social e Presidenta do FONSEAS;
3. Edgilson Tavares, Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social e Diretor do Departamento da Rede Socioassistencial Privada da SNAS;
4. Ieda Castro, ex-Secretária Nacional de Assistência Social do MDS no período de 2015/2016, e Atual Diretora Nacional do Cadastro Único;
5. André Quintão, Ex-Deputado Estadual de Minas Gerais e atual Secretário Nacional de Assistência Social do MDS;
6. Aldaíza Sposati, Professora Doutora da PUC/SP, que ao longo de mais de trinta anos vem analisando a Política de Assistência Social.
7. Marcia Lopes, Ex-Ministra do Desenvolvimento Social no período de 2010/2011 e Atual Ministra das Mulheres.

Nesta perspectiva, se busca aprofundar com avaliação dessas figuras chave a Política de Assistência Social ao longo do tempo, em seu processo de avanços e retrocessos em diferentes momentos históricos focando, de modo especial, a questão do financiamento. Inspira-nos a indicação de Rodrigues (2016, p.107):

Assim, a exigência de que a avaliação seja extensa e ampla indica que uma avaliação em profundidade não poderá se restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes.

A rigor, foram desenvolvidas entrevistas abertas a partir de três perguntas norteadoras:

1 - Durante o período de 2014 a 2024, quais impactos você considera que foram prejudiciais para a crise orçamentária e financeira instalada no SUAS?

2 - Durante esse período citado acima, houve ciclos de avanços, retrocessos e recuperação do SUAS. Dito isso, para você, quais fatores contribuíram para a instalação de cada ciclo desses?

3 - Chegando ao fim do diálogo, em sua percepção, quais seriam os próximos caminhos para, de fato, fortalecer o SUAS, garantir orçamento de natureza obrigatória e não contingenciável?

A partir dessas perguntas abertas, se reafirma que avaliar em profundidade, requer construir reflexões sobre a estruturação e dinâmica da Política Pública, as falas inspiram-nos a realizar conexões avaliativas apontando para elementos fundantes no âmbito do objeto de estudo. Novamente inspira-nos Rodrigues (2016, p.107):

No plano prático, em suma, a avaliação não pode se restringir à análise de dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para colocar suas ideias. Isto porque a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão ao lhe apresentar perguntas que em si já pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo, para a ocorrência de situações constatadas quando da realização de observações em campo, ou mesmo para esclarecimento dados coletados por meio de questionários ou provindos de estatísticas oficiais.

Trabalhou-se com narrativas e relatos de cada entrevistada (o) tentando encontrar interseções. Neste sentido, o tratamento das respostas buscou circunscrever pontos chaves que possam qualificar a análise.

Em verdade, as entrevistas nos possibilitaram acumular uma riqueza de dados para além do que conseguimos aqui analisar. É que bem aponta Rodrigues: “A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também elas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados.” (Rodrigues, p. 108, 2016). Considerando que a proposta da avaliação em profundidade

vai além da construção indicadores objetivados de avaliação quantitativos e estatísticos, que estão em anuência aos critérios formais pré-definidos pela política, enveredando a avaliação para o campo da compreensão interpretativa da política pública por meio da busca de sentidos e significados construídos pelos próprios sujeitos que experienciam o programa ou política pública. (Torres Jr, Gussi, Silva & Nogueira, 2020, p. 149).

Com efeito, levantou-se um material precioso para construir essa dissertação e para produções posteriores. Na dinâmica expositiva, aqui nesse texto, tomou-se como referências, as três perguntas chaves. Se não observe, no que se

refere a primeira pergunta, qual seja: **“durante o período de 2014 a 2024, quais impactos você considera que foram prejudiciais para a crise orçamentária e financeira instalada no SUAS?”**. Nas respostas dos entrevistados merece destaque:

“O ponto crucial desse período foi o momento, onde o SUAS começou a ser desfinanciado drasticamente” (Cyntia);

“O desfinanciamento progressivo, ele traz uma insegurança para o sistema, ou seja, os entes federados começam a entender que a ação continuada pode não ter o cofinanciamento paralelo necessário” (André);

“[...] 2014 houve uma crise, uma crise global e isso afetou já em 2014. Quer dizer, a gente via um SUAS, em trajetória ascendente de crescimento, inclusive de orçamento [...] teve um primeiro impacto ali de queda orçamentária, tanto é que em 2015 a gente já não conseguia repassar com regularidade o repasse da Assistência Social e aí de lá pra cá, a gente não teve capacidade de saída dessa crise.” (Lêda);

“[...] então a gente teve de fato expansão do cofinanciamento, a gente teve expansão de serviços. E aí a gente entra num retrocesso. É num ataque mesmo, que eu considero aporofóbico também um ataque político a política pública de assistência. [...] eu acho que a gente fica numa situação de muita passividade né?” (Edgilson);

“[...] desde 2014 a gente não consegue fazer a gestão dessa política pública, porque a gente tá só gastando energia para sobreviver né? Ano após ano, preocupado com orçamento e se você não tem orçamento, você não consegue planejar e se você não consegue planejar, você não tem ações que são de fato articuladas.” (Penélope);

“Ainda em 2014, nós contávamos um pouco mais com a credibilidade da proteção social pelo estado brasileiro e isso caiu completamente [...]. Nós temos uma governança do PT, ainda que seja um governo, como é que diz a gente de uma frente ampla, mas tem uma governança do PT, mas isso não significa absolutamente que haja um reconhecimento dessa política.” (Aldaíza)

“Entre 2003 e 2014, estruturamos e implementamos como um sistema único de assistência social e que tudo que a gente queria era que nós tivéssemos uma grande rede socioassistencial no Brasil, né, integrada. Pela união, pelos estados e pelos municípios, inclusive com previsão de recursos para gestão, para o aprimoramento com política de capacitação, com a implementação da vigilância socioassistencial. 2016 com o golpe dado em Dilma e no Brasil, começa um período complexo de retrocesso e cortes nas políticas públicas. É claro que os municípios começaram a ficar desesperados, né? Os recursos sendo esvaziados e aí, chega à pandemia. também na pandemia esse cenário torna-se difícil, já que o grupo populacional mais afetado. Era exatamente o grupo atendido pelos CRAS, CREAS, né? E isso tudo se agarrava decorrente de Governo sem qualquer perspectiva de orientação ou plano de atuação junto aos entes.(Marcia)”

Nas respostas citadas fica claro que a Política de Assistência Social, teve uma década de expansão de serviços, de investimento orçamentário, de um cenário propício para o avanço do recém-nascido SUAS. Este período marcou os territórios onde se operacionalizava esta política, os serviços aconteciam de forma continuada

e não havia o receio da diminuição ou parada do cofinanciamento por contingenciamento orçamentário. Os gestores e técnicos podiam planejar suas ações e metas baseadas nas previsões de orçamento, o que se refletia na expansão dos serviços e da própria rede de atendimento como a implantação de unidades públicas como CRAS e CREAS.

A partir de 2014, se iniciou um declínio de investimento e com isso de oferta de serviços, caracterizado por um processo latente de desfinanciamento e definido pelos entrevistados como drástico, progressivo, crítico, aporofóbico, sinalizando assim um não reconhecimento da Política de Assistência Social. Diversos fatores culminaram com essa retirada dos recursos públicos deste cofinanciamento, segundo os entrevistados, iniciada com uma crise global que comprometeu o repasse regular de recursos e um recorte de tempo nesta década onde houve um viés político que tratava a pobreza e/ ou as pessoas necessitadas da Política de Assistência Social com aversão e hostilidade.

Essa década de desfinanciamento acarretou uma apatia dos atores envolvidos, sejam eles gestores, trabalhadores do SUAS, militância da política, com relação a execução dela, mas sobretudo quanto a disputa, por não encontrar ambiência política propícia, que poderia estabelecer uma mesa de diálogo e possíveis pactuações. E mesmo diante de um governo com características mais voltadas para as políticas sociais, pouco se avançou, o cenário posto não dar a devida relevância a Política de Assistência Social, nem a recomposição do orçamento foi alcançada, tornando improvável a ampliação dos valores do cofinanciamento se não houver mudanças significativas nos rumos desta política.

Já com relação à segunda pergunta: durante esse período citado acima, houve ciclos de avanços, retrocessos e recuperação do SUAS. **“Dito isso, para você, quais fatores contribuíram para a instalação de cada ciclo desses?”** destaca-se:

[...] FONSEAS, CONGEMAS que foram essenciais nesse processo de mobilização, o Conselho Nacional também atuou com a gente muito alinhado, com isso, lógico que o Governo Federal nesse período teve também papel fundamental, porque compreendeu e entendeu a necessidade dos investimentos nessa política, nesse sistema pra que a gente pudesse realmente avançar no Brasil no combate da pobreza e na prática da justiça social, mas depois, a gente viveu um retrocesso muito grande [...]. (Cynthia);

[...] 2014 a gente consegue associar o período historicamente imediatamente anterior, que é a expansão do SUAS [...] antes de 2014 ele acontece muito pelo tensionamento social, pelo controle social que provocou pelo processo conferencial. E aí quando a gente se materializa no território, a gente tem a

participação efetiva dos municípios, mas a gente tem uma participação efetiva dos municípios que aderem, que recebem um sistema que vem encabeçado pelo governo federal. [...] Esses são os atores [...] sociedade civil, municípios, controle social. [...] no processo de recuperação a gente precisa muito destacar os governos municipais [...] de 20 a 24, a gente tem os municípios que sustentam, que fazem com que ele continue existindo. A gente tem os movimentos sociais, a gente tem o controle social. (Penélope);

Teve um papel fundamental, né? E aí a gestão da SNAS naquele momento teve um papel fundamental e estratégico no sentido, inclusive, por exemplo, de entender e de se posicionar bem a sua frente a questões como por exemplo, o Brasil sem miséria [...] acho que o CNAS naquele momento teve um papel muito de validar [...] mais de aprovar contas, mas não tanto [...] um povo que trabalha, talvez na surdina, mas assim, mas que nunca deixou de trabalhar né, que as próprias organizações e entidades da sociedade civil, o SUAS nunca teve, por exemplo, um financiamento direto [...] se não tem uma forma oficial da gente passar esse recurso via governo federal para as entidades, via emendas parlamentares. Então acho que essa é uma questão também que talvez a gente vai ter que avançar pro futuro (Edgilson);

De 14 pra cá, eu acredito que a gente não teve avanço, a gente teve perdas e teve movimento de uma certa estabilidade gerada pela capacidade dos municípios de manter [...] houve uma oscilação de 2015 para cá [...] houve uma inclinação pra baixo. Em 2022, estava estabelecido o caos, porque ou você recupera a capacidade do estado de fazer o acompanhamento do SUAS ou você abre mão do SUAS. Em 2023 e 2024 é que você vê sinais de uma recuperação da capacidade institucional do SUAS [...] qual foi o efeito dessa recuperação motivado por emenda parlamentar, porque essa recuperação é falsa. Ela é falsa por quê? Porque ela camufla a ausência do pacto federativo em torno do SUAS. (Iêda);

[...] acho que até 2016 você tinha uma predominância de uma visão de estado que quer a Constituição Federal apregoa, de acesso a direitos [...] na pandemia forma mais em decorrência de recursos extras de flexibilidade normas [...], mas necessariamente esse recurso não foi destinado para o serviço socioassistencial. Em muitos casos, foram rendas, eventuais benefícios, eventuais rendas temporárias, não é e não foram para a estruturação [...] houve uma progressiva, um progressivo deslocamento de recursos de discricionariedade do governo brasileiro federal que seria objeto de pactuação? Com estados e municípios para um arbítrio legislativo, seja como mecanismo das emendas parlamentares impositivas, bancada e comissão [...] o parlamento tem um nível, sim de responsabilidade nesse movimento. Acho que não foi pior porque a rede SUAS e aí seja os conselhos, conselheiros, entidade, organizações da sociedade civil, organização de gestores municipais, estaduais reagiram e aí teve um movimento seja de municípios assumindo o déficit causado por essa regressão orçamentária federal. A gente teve, por exemplo, a conferência nacional e democrática, em 2019, que foi uma construção, muito a partir da sociedade civil [...].” (André);

De 2014 a 2024, nós fomos tendo uma ruptura do processo democrático, política de Assistência Social. Então ela foi se tornando mais aceleradamente, instrumento de alguns interesses de governo pouquíssima coisa de resposta ao cidadão [...] o conteúdo de proteção foi sendo utilizado e foi se tornando muito mais próximo de uma ação social de atenção aos pobres, como faz a primeira-dama [...] então, o que eu diria como grande sinal aqui nesses 10 anos foi a perda. A perda de força de um sistema único de assistência social, a perda dos padrões éticos que fundearam esse sistema [...] não é que tudo foi perdido, mas a força motriz ela foi recuada. Ação das responsabilidades do estado foi sendo sucateado, cooptada pelo próprio congresso por meio das emendas [...] (Aldaíza)

Com CONGEMAS, com o FONSEAS com, né? O conselho nacional, isso também foi uma coisa importante sempre, né? Ter a participação da CIB, da CIT. Isso sempre foram mecanismos muito importante para resguardar esse período e os ganhos para o SUAS. Automaticamente os movimentos sociais, os órgãos de controle, e a crítica da sociedade. Ela é aguçada porque ela sabe que ela vai encontrar ressonância, então ela passa a cobrar mais. Ela passa a criticar mais o próprio governo quando ele não faz. Agora, quando entra um governo autoritário, fascista, conservador, que não tem, não tem compromisso nenhum. A própria sociedade, contraditoriamente, ela se retrai e ela fica esperando que um dia isso vai mudar, né? O que é, do meu ponto de vista, um equívoco. A gente conseguiu pro SUAS. A gente conseguiu criar a frente nacional, né? Me lembro que na pandemia era live todo dia. Era mobilizando todo dia. O Brasil, né? Falando dos nossos temas é, elaboramos informes muito importantes. Resistência a tudo que estava sendo desmontado. Tudo bem que nós não temos maioria no Congresso. Não temos, né? É nas outras esferas. Mas é claro que a gente ainda vai precisar encontrar uma forma de trazer o SUAS para agenda do parlamento e da sociedade brasileira né, é desse campo. (Marcia)

Nesta seção de respostas percebe-se uma complementariedade de percepções acerca dos elementos vitais que percorreram ciclos de avanços e retrocessos, sendo estes destacados, com relação aos atores para o ciclo de ascensão do SUAS: CNAS, FONSEAS, CONGEMAS, ou seja, o controle social em atuação, juntamente com a sociedade civil, a militância exercendo a pressão social necessária para o necessário avanço na execução da Política de Assistência Social. A união desses atores foi fundamental para passagem do antigo Programa Sentinela, até chegar no Centro de Referência Especializado de Assistência Social, como todos os ajustes de definição, atuação, co-responsabilização dentre outros.

Mas, também se observam inquietações no ciclo de desproteção com relação a apatia dos atores, com a ofensiva do financiamento via emendas parlamentares e o impacto negativo que estas acarretam, tendo em vista a desproporcionalidade de orçamento. Tem no cenário atual cidades de pequeno porte 1, aportado milhões para investimento em proteção social básica, bem como da atuação da sociedade civil organizada na oferta de serviços da rede socioassistencial. E municípios de médio e grande porte sem a mesma alocação de recursos o que traz um desequilíbrio a operacionalização dessa política e vai ao encontro da equidade do cofinanciamento.

Com relação a atuação das OSCs na oferta de serviços da rede socioassistencial, há um impasse: de um lado, um Estado que se diz mínimo, ao passo de ofensiva do capital que se traduz em diversas e complexas expressões da questão social; de outro lado uma sociedade civil organizada, que muitas vezes atua de

maneira mais efetiva na vida da população atendida do que o próprio serviço prestado pelas unidades estatais. Quando da ausência do Estado, a sociedade civil assume sobremaneira esse espaço. Vale ressaltar que essa observação serve não para dizer que deve ser um ou outro a operar a Política de Assistência Social e sim que o orçamento voltado para esta seja tanto para as unidades públicas como para a da rede privada, não sobrepondo uma a outra a outra. Além disso, o cofinanciamento, pelas falas postas, deve ser obrigatório e não depender de emendas parlamentares, que fragilizam hoje o SUAS.

Por fim, chegou-se a última pergunta da pergunta: **quais seriam os próximos caminhos, para de fato fortalecer o SUAS, garantir orçamento de natureza obrigatória e não contingenciável?**

Educação e saúde conseguiram os mínimos constitucionais e a vinculação desses mínimos nos orçamentos nos 3 níveis, a assistência não conseguiu, então esse é um grande gargalo, ou seja, você tem um direito garantido, mas não tem uma fonte de recurso garantida [...] (André);
A vinculação ela é muito importante porque dá certa estabilidade do sistema [...] o símbolo do direito né? Eu acho que a gente conseguiu. Eu acho que o governo nosso agora de 2 anos a gente conseguiu recuperar isso, esse símbolo de que assistência é direito, o símbolo de que a gente tem que lutar para ter recurso do fundo público (Iêda);
O contexto não nos permite ter vinculação orçamentária [...] os governos estaduais assumam de fato o seu papel no cofinanciamento (Edgilson);
A nossa PEC 383 vai dar o mínimo de segurança [...] (Penélope);
A concretude na Assistência Social ela é esvaziada, ela é emocionalmente esvaída de concretude. Pra você ter uma análise do financiamento, você precisa do concreto. (Aldaíza).
Então, assim, a gente sempre lutou para ter mais orçamento. A gente, desde aquele outro período lá atrás, eram 5% que a gente reivindicava. A vinculação, assim como tem a educação e tem a saúde, que assistência tivesse 5%. Agora, com a 383, a PEC, a gente está falando em 1%, já seria ótimo. Iriamos para 12 bilhões, mais ou menos. Então, o melhor dos mundos é a vinculação, e a vinculação, para quê? Para assegurar que, independentemente de governo o SUAS tenha segurança. (Marcia)

A unanimidade das respostas sinaliza a necessidade de orçamento vinculado para a execução da Política. Assim, demonstrando as evidências apresentadas na pesquisa, validando assim o conteúdo para uma melhor compreensão didática desta pesquisa avaliativa. Para tanto, é necessário afirmar, que essa pesquisa busca elucidar a necessidade de um mínimo constitucional e a obrigatoriedade de cumprimento para o orçamento do SUAS, como sinaliza a PEC 383.

Todavia, Aldaíza chama atenção para a concretude do SUAS, o que é um grande desafio vista a necessidade da tradução desse Sistema Público, se comparado

ao SUS que muitos conhecem, o SUAS ainda é um desconhecido, e pouco reconhecido, fragilizando sua concretização, mas, se faz necessário tocar em pontos sensíveis, principalmente em relação a produção de dados, mesmo que se tenha aqui uma seção que trate dos números do SUAS, esses números ainda não são audíveis, visíveis e tão pouco traduzidos, representando uma das fragilidades do SUAS. Tal entrevistada contribui com que Carvalho & Gussi (2011, p. 6) acerca da avaliação em profundidade ao:

- i) considerar as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; ii) adentrar no universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem; iii) circunscrever o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder e iv) configurar agendas públicas em diferentes conjunturas.

Por tanto, a análise busca compreender essas configurações, principalmente, quando se observa os jogos de interesses sociais e relação de poderes e, de forma mais acentuada por meio das agendas públicas e as conjunturas da contemporaneidade.

A saída mais apontada é a PEC 383, que se aprovada deve garantir 1% da receita corrente líquida para o SUAS, sendo a saída mais lógica e rápida, assim garantindo uma vinculação que a médio prazo, responderá o anseio da instabilidade orçamentária que vive o sistema.

O desenho da PEC do 1%, requer articulação para aprovação, o que no momento de Ajuste Fiscal vivenciado pelo Brasil torna complexo sua ida ao plenário para votação do Congresso Nacional, bem como, a tendência de desvinculação das despesas obrigatórias impostas por setores conservadores e fiscalistas, pondo a proposta em um limbo desconhecido e sem perspectiva, requerendo um esforço que vai para além das militâncias e instâncias de luta, mas, de um levante popular mais aguerrido e que possa ecoar o SUAS e a aprovação da PEC.

Essa última seção de respostas, provoca a verificar o contexto sociopolítico atual, mas para além, se observa por meio das respostas um certo esvaziamento dessa pauta pelos atores principais, que são os congressistas, somada à instabilidade política e a relação dos poderes, atravessando a necessidade de debates públicos, e nesse processo, enraizar nas agendas tanto do parlamento, quanto do executivo federal, o SUAS como pauta de interesse comum e da sociedade brasileira, devendo ser considerada prioritária, o que é apontada nesta pesquisa como senso comum entre as figuras chave. Porém, o SUAS ainda não consegue o alcance necessário ou

mesmo figurar na agenda pública nesta última década, como prioritário nas diversas conjuntas e espectro políticos diferentes.

9 SAÍDAS E CAMINHOS

Esse trabalho buscou trazer à luz acadêmica a discussão do orçamento para o cofinanciamento do SUAS por parte da União, em que pese a dimensão, esse sistema ser o operador da Política Pública de Assistência Social, que compõe a Seguridade Social brasileira, além de trazer as impressões como pesquisador do tema, somado com as contribuições dos diálogos efetivados durante esta pesquisa com figuras públicas e de extrema importância para o SUAS.

Nesta pesquisa, buscou-se avaliar em profundidade as dimensões do cofinanciamento da união dessa política pública, que historicamente na última década tem sido prejudicada e perdido na disputa do fundo público, o que pareça ser contraditório, já que houve um aumento exponencial dos benefícios e quase que a negatização de recursos para os serviços e gestão do SUAS, oprimindo uma rede que tem e deve acompanhar os milhões de beneficiados do PBF e BPC.

Existe uma tarefa enquanto militantes e pesquisadores do SUAS, que é traduzir o que é o Sistema Único de Assistência Social para sociedade brasileira, para os movimentos sociais (aqueles que não conhecem o SUAS), partidos políticos independente do espectro ideológico, e para os gestores de Municípios, Estado e da própria União, com intuito de tornar palatável esse sistema na boca de um ator desses, visando tornar o SUAS comunicado e comunicativo, assim como ocorreu com o SUS.

Essa é uma tarefa importante, e pode ajudar com essa tradução no processo de disputa pelo fundo público. Traduzir esse sistema, é incorporar que a Seguridade Social só terá força plena, quando todas as três partes possam ter equilíbrio e igualdade, no que tange a responsabilidade da união de financiar ou cofinanciar, efetivando uma mínima estabilidade e fortalecendo as entregas para a população brasileira por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios.

A sociedade brasileira precisa perceber no SUAS um sentimento de pertencimento, o que hoje ainda é um desfaio se observado esse sentimento com os usuários do SUAS, o que representa quase 90 milhões de brasileiros, em que esses usuários também ainda não conhecem e/ou reconhecem o SUAS em sua integridade, sendo um desafio para trabalhadores, técnicos, militantes e gestores da Política de Assistência Social.

Para além dessa tarefa, uma saída mais profunda e que pode resolver uma parte dessa centralidade do debate, é a aprovação da PEC 383/2017, que consiste

em destinar 1% da Receita Corrente Líquida nos orçamentos dos 3 entes federados, fixando assim na Constituição a obrigação do investimento no SUAS, desde os serviços a gestão, ficando de fora os benefícios diretos a população por já configurarem em outros instrumentais legais e na Constituição Federal.

O projeto de Emenda à Constituição, passaria se aprovado a vigorar o seguinte texto:

“Art. 204 As ações **e serviços** governamentais na área da Assistência Social serão realizados com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizados **em sistema único** com base nas seguintes diretrizes:

.....
III – financiamento conjunto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º

§ 2º Serão aplicados, anualmente, em ações e serviços da Assistência Social:

I - No caso da União, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro;

II - No caso dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, adicionalmente aos valores recebidos da União nos termos do §4º, um limite mínimo de 1% de suas respectivas receitas correntes líquidas.

§ 3º As ações e serviços da Assistência Social abrangidos pelo financiamento mínimo de que trata o § 2º são os de proteção social básica e proteção social especial, definidos na forma da lei, vedada a contabilização dos benefícios de que tratam os incisos V e VI do art. 203, de outros programas de transferência de renda e de benefícios eventuais.

§ 4º O montante financeiro de que trata o inciso I do § 2º será descentralizado aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a gestão e execução das ações e serviços da Assistência Social.

§ 5º É permitido que até 2% (dois por cento) do montante de que trata o §4º seja mantido na União para gestão e execução de ações e serviços da Assistência Social.

§ 6º A receita corrente líquida referenciada no inciso II do §2º será calculada com a dedução das transferências destinadas à Assistência Social recebidas da União e, no caso dos Municípios, também as recebidas dos Estados.” (NR)

Tal projeto, colocaria o SUAS em um patamar de disputa mínima no orçamento público, sendo assim considerado a melhor chance da Política Pública de Assistência Social a ser reconhecida fundamental e obrigatória nos investimentos e gastos públicos, e de fato, tornando essa, equiparada às demais políticas da Seguridade Social que já são obrigatórias dentro do OGU.

A PEC 383, conta com ato transitório, visando se adequar ao arcabouço fiscal e adaptação das despesas públicas, estabelecido no artigo segundo da PEC:

Art. 2º No primeiro e no segundo exercícios financeiros subsequentes ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, a União aplicará, no mínimo, em cada um, 0,5% (cinco décimos por cento) de sua receita corrente líquida.

Esse ato transitório, visa melhorar o planejamento da área econômica e orçamentária, mas, cabe ressaltar que esse ainda é um projeto, podendo sofrer ajustes, seja nesse dispositivo ou no corpo inteiro da proposta, já que passaria por votação em plenário, cabendo emendas e alterações se necessário pelos legisladores, cabe reforçar aqui, que esse dispositivo no ato transitório, possibilita aos entes um processo de organização para receber esse novo arcabouço para o orçamento para o SUAS.

A PEC do 1% do SUAS, assim chamada por todas que estão nessa política, representa um avanço na gestão orçamentária, financeira e contábil da Política de Assistência Social, é a perspectiva de sustentabilidade que o sistema possa ter, porém, hoje mesmo com todas as articulações e trabalho para aprovar a PEC, ela não tem conseguido ganhar força para prosperar no Congresso Nacional, tendo também resistência por parte da equipe econômica do Governo para garantir aceitação e concordância de sua aprovação.

Outra possibilidade que venha dar sustentabilidade e saída para o SUAS, seria a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal no artigo 25 que trata de transferências voluntárias, visando acentuar o SUAS, assim como já ocorre com o SUS, deixando o SUAS fora do rol das transferências voluntárias.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 introduziu ao ordenamento jurídico brasileiro o conceito de Seguridade Social, estruturado em três pilares: Saúde (direito universal), Previdência Social (direito contributivo) e Assistência Social (direito de quem dela necessitar). Com isso, as políticas sociais passaram a ser reconhecidas como políticas públicas, marcando uma mudança significativa na concepção do papel do Estado.

Destaca-se, nesse contexto, a proposta de descentralização político-administrativa e a ampliação da participação da sociedade civil, especialmente no controle social e na formulação e execução das políticas públicas de caráter social. De acordo com art. 194 da CF e seu Parágrafo único, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e Assistência Social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Brasil, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

No campo orçamentário, esta definição constitucional se reflete no Orçamento da Seguridade Social, identificado como "Esfera 20 – Seguridade Social". Sua composição independe da pasta ministerial ou função a qual a despesa esteja vinculada. O financiamento desse orçamento está disciplinado no art. 195 da Constituição Federal.

Apesar de não estipular percentuais mínimos de gastos, a Constituição estabelece os meios de financiamento da Assistência Social e de sua organização:

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de

I - Despesas com pessoal e encargos sociais;

II - Serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Brasil, 1988)

A Assistência Social está delineada nos Art. 203 e 204 da Constituição Federal como uma forma de proteção garantida àqueles que dela necessitem, independentemente de contribuição prévia à Seguridade Social.

Com a promulgação da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Assistência Social passou a ser organizada por meio de um sistema descentralizado e participativo, integrado pelos entes federativos, conselhos de Assistência Social e pelas entidades e organizações da sociedade civil que atuam na área.

A LOAS reafirmou e regulamentou o direito à Assistência Social de todo cidadão que dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social. Em um País marcado por desigualdades sociais históricas e estruturais, principalmente socioeconômicas e raciais, o direito à Assistência Social é essencial para a proteção social, a garantia de direitos e promoção da dignidade humana.

Por meio da Assistência Social, o Estado brasileiro afirma seu compromisso com a proteção das populações mais vulneráveis, reconhecendo que as situações vivenciadas por estes grupos não são problemas individuais, mas sim coletivos e públicos, que exigem respostas rápidas no campo das políticas públicas.

Em 2011, com a edição da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, o sistema descentralizado e participativo que organiza a Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passa a integrar a LOAS.

O SUAS simboliza uma conquista civilizatória da sociedade brasileira e, atualmente, representa um dos maiores sistemas de políticas de proteção social do mundo. Sua implementação rompeu com práticas marcadas pelo clientelismo, assistencialismo e paternalismo ao institucionalizar a Assistência Social como uma política pública fundamentada em princípios de planejamento, gratuidade, continuidade e territorialização.

O Sistema atua em consonância com as realidades locais e com a diversidade sociocultural do país, assegurando direitos e proteção social, especialmente a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, cujas condições são agravadas pelas desigualdades, pobreza e insegurança alimentar.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), foi instituído como fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, constituindo um dos pilares da estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social e do SUAS. Seu principal objetivo é proporcionar recursos e meios para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social.

Ao garantir direitos de cidadania e concretizar o direito constitucional à Assistência Social como uma política pública de Estado, implementada em parceria com a sociedade civil, o SUAS expandiu-se e consolidou-se, estando atualmente presente em 99,7% dos municípios brasileiros. No entanto, apesar de sua

consolidação como uma política pública essencial, a Assistência Social ainda enfrenta diversos desafios, sobretudo no campo orçamentário.

Nesse contexto, destaca-se a luta pela alocação de recursos obrigatórios para a área, medida fundamental para o fortalecimento e a continuidade dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais que compõem o SUAS.

O plano de custeio da previdência social foi instituído pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre as fontes de financiamento do Regime Geral de Previdência Social e sobre a organização da Seguridade Social.

O financiamento da Assistência Social e suas fontes de recursos têm sido significativamente comprometidos. A retirada progressiva de recursos da Assistência Social, se intensificou com a aprovação da PEC 95/2016 (conhecida como "PEC do Teto"), que além de impor as restrições à ampliação do financiamento, vem impactando diretamente o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), inclusive com a supressão de recursos previamente aprovados.

As dificuldades orçamentárias da Assistência Social podem se impor já na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Mesmo os valores aprovados no orçamento estão sujeitos a contingenciamento e cortes ao longo da execução orçamentária, uma vez que se trata de recursos discricionários — ou seja, cuja liberação depende da deliberação do Governo, especialmente em cenários de necessidade de ajuste fiscal e cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Diferentemente do orçamento da Assistência Social, a área da saúde conta com vinculação orçamentária constitucional. O artigo 198, §2º, inciso I, da Constituição Federal estabelece que o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, no âmbito da União, deve corresponder, no mínimo, a 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício. Essa regra assegura ao Sistema Único de Saúde uma fonte de financiamento contínua e atualizada monetariamente, conferindo maior estabilidade e previsibilidade ao orçamento da saúde.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

(...)

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos

derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - No caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - No caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a, e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b, e § 3º. (Brasil, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

A vinculação orçamentária destinada à saúde reservou 30% dos recursos do orçamento federal da Seguridade Social para as ações e serviços públicos de saúde. A Emenda Constitucional n. 29/2000, estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação de valores mínimos dos orçamentos das três esferas de governo, ampliando a participação dos estados e municípios no financiamento da saúde.

No que se refere aos Estados e Distrito Federal, a referida Emenda Constitucional determinou que a partir de 2004, o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde corresponde a 12% dos seus recursos próprios, provenientes da arrecadação dos impostos, bem como das transferências constitucionais e legais deduzidas as parcelas transferidas aos respectivos municípios. Do mesmo modo, os Municípios passaram a ter, a partir de 2004, a obrigação de aplicar, no mínimo, 15% do produto da arrecadação de seus impostos e das transferências constitucionais e legais em ações e serviços públicos de saúde.

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:" (AC) "I – no caso da União:" (AC)

"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;" (AC)

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;" (AC)

"II – No caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e" (AC)

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º." (AC). (Brasil, 2000)

Ao tratar da garantia de recursos para o SUAS, é fundamental reconhecer que se trata de recursos públicos voltados ao atendimento de populações vulneráveis e a reparação de violações de direitos. Além disso, os próprios trabalhadores e trabalhadoras do SUAS podem se encontrar em situação de vulnerabilidade em decorrência de condições adversas como o fechamento de equipamentos públicos, a redução das equipes e a consequente impossibilidade de oferecer respostas com qualidade. Estes fatores comprometem a proteção social, o acesso a direitos e a efetivação da cidadania e da dignidade humana, princípios fundamentais consagrados pela Constituição Federal.

O artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da limitação de despesas de custeio e investimentos, incluindo inclusive aquelas relacionadas à manutenção de programas sociais. Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (Brasil, 2000)

Para além do disposto na LRF, o artigo 195 da Constituição Federal, estabelece que “a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de contribuições sociais”. E no § 10 do mesmo artigo dispõe que “a lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de Assistência Social da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos”.

Para garantir a continuidade e estabilidade dos recursos destinados à Assistência Social — que atualmente podem ser suspensos em razão das exigências da LRF aplicáveis às transferências voluntárias —, é fundamental que as transferências para o SUAS passem a receber o mesmo tratamento jurídico conferido ao SUS. Esta equiparação proporcionaria uma base legal mais robusta, reduzindo a possibilidade de interrupções ou atrasos nos repasses e conferindo maior segurança e estabilidade financeira ao SUAS, em consonância com os princípios constitucionais.

A garantia de recursos contínuos para o SUAS permitirá a oferta mais eficiente e eficaz dos serviços socioassistenciais, fortalecendo a Política de Assistência Social e beneficiando diretamente os cidadãos em situação de

vulnerabilidade. Trata-se de uma medida essencial para evitar a descontinuidade e preservar a qualidade dos serviços prestados.

O SUAS desempenha um papel fundamental na proteção social, oferecendo serviços de apoio a diversas populações vulneráveis — como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de pobreza —, além de articular-se com outras políticas públicas de forma transversal.

A partir da análise realizada é possível apresentar sugestões de alteração no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas modificações simples seriam capazes de reverter aspectos emergenciais na estruturação e orçamento do Sistema Único de Assistência Social, produzindo efeitos positivos para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social.

A proposta de modificação da LRF diz respeito à inclusão do Sistema Único de Assistência Social no texto do artigo 25. A alteração corresponderia ao conteúdo destacado no recorte a seguir:

Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde e ao **Sistema Único de Assistência Social**. (proposta nossa para alteração do artigo 25)

A nova redação do artigo 25 excluiria os repasses da União ao SUAS da categoria de transferências voluntárias, como já ocorre com o SUS. Sem essa alteração, os recursos para a Assistência Social são classificados como voluntários e podem ser interrompidos ou condicionados à adimplência fiscal, o que compromete a regularidade e previsibilidade da aplicação dos recursos. A nova redação faz com que os repasses deixem de ser discricionários, reforçando sua estabilidade e possibilitando planejamento a longo prazo.

O novo art. 25 fortaleceria a natureza obrigatória e continuada desses recursos, garantindo que eles sejam efetivamente disponibilizados para a execução dos serviços.

Esta alteração buscará reafirmar o caráter essencial de realização de direitos fundamentais das ações do Sistema Único de Assistência Social. Isso conferiria maior segurança jurídica ao repasse de recursos federais aos entes. A equiparação do Sistema Único de Assistência Social ao formato já aplicado ao

Sistema Único de Saúde expressa o espírito do artigo 194 da Constituição Federal, que reúne Assistência Social, saúde e previdência no tripé da Seguridade Social.

Mais uma recomendação relevante consiste na sistematização e disseminação de estudos e evidências empíricas que mensurem os impactos fiscais, sociais e estruturais decorrentes da não execução integral dos recursos destinados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A produção de diagnósticos é essencial para subsidiar decisões orçamentárias racionais e alinhadas a garantia de direitos.

Ao fortalecer a base técnica da defesa do financiamento da Assistência Social, cria-se um ambiente propício para o diálogo com atores relevantes, mostrando que o investimento nessa política não é apenas uma questão ética e constitucional, mas também uma escolha estratégica do ponto de vista fiscal e social.

Diante da importância da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, constata-se a necessidade de readequação do enquadramento do SUAS no marco das transferências federais, com a mudança de sua classificação da categoria de Transferência Voluntária para Transferência Obrigatória.

No âmbito da legislação que regula as transferências de recursos públicos entre os entes federativos, a distinção entre transferências voluntárias e obrigatórias possui implicações diretas na gestão orçamentária, na autonomia dos entes subnacionais e na execução das políticas públicas.

Atualmente, as despesas do SUAS são tratadas como transferências voluntárias, o que implica em sua caracterização como recurso condicionado à conveniência e oportunidade, sujeitando-o às regras específicas de repasse e prestação de contas previstas na legislação de transferências voluntárias.

Entretanto, dada a natureza estruturante e obrigatória do SUAS para a garantia do direito social à Assistência Social, revela-se urgente sua reclassificação como transferência obrigatória. Essa mudança visa reconhecer o caráter constitucional e legal do financiamento do SUAS, consolidando-o como obrigação financeira dos entes federativos, com previsão expressa na legislação específica e no arcabouço constitucional.

A reclassificação do SUAS como transferência obrigatória traria, entre outros benefícios, o fortalecimento da autonomia financeira, ao tratar seu financiamento como obrigação legal, a redução da vulnerabilidade às variações políticas ou administrativas locais; o incremento da segurança jurídica, garantindo

maior previsibilidade na alocação de recursos destinados à Assistência Social; a melhoria na gestão orçamentária possibilitando um planejamento mais eficiente e alinhado às diretrizes constitucionais e legais; e a consolidação do compromisso federativo, reforçando a responsabilidade compartilhada na implementação da Política Pública de Assistência Social.

No contexto da Política Pública de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui uma estrutura organizada para a implementação de ações socioassistenciais, envolvendo equipes técnicas especializadas e recursos destinados à manutenção dessas equipes.

A incorporação dessa mudança busca proporcionar maior adequação na gestão orçamentária e financeira dos entes federados, permitindo a alocação eficiente de recursos ao fortalecimento do SUAS sem infringir os limites fiscais estabelecidos pela legislação. Dessa forma, promove-se um equilíbrio entre responsabilidade fiscal e efetividade na implementação das ações socioassistenciais, consolidando a autonomia financeira do sistema e aprimorando sua sustentabilidade a longo prazo. Essa medida contribui para a garantia de direitos e autonomia da população mais vulnerável, bem como para a valorização de uma equipe técnica qualificada e compatível com a complexidade de suas atribuições, promovendo a melhoria dos serviços prestados no presente e no futuro.

Por fim, uma última alternativa seria incluir o SUAS (suas ações orçamentárias) no Anexo III que trata das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do disposto no § 2º do art. 9º da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade fiscal Seção I Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Brasil, 2000)

Essa seria uma solução intermediária, sendo operacionada a cada ano por meio das peças orçamentárias da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que iria requerer esforço do governo e boa vontade do legislativo brasileiro.

Todavia, é preciso reconhecer que essa solução não iria resolver a questão orçamentária no que tange ao volume investidos no SUAS, mas, tornaria o SUAS uma despesa obrigatória, livre de contingenciamentos e bloqueios ao longo dos exercícios orçamentários e financeiros, com intuito de cumprir o arcabouço fiscal.

Sendo assim, uma oportunidade mediana, mas de solução para preencher a lacuna vivida atualmente, o que pode ser uma forma de acentuar uma solução do campo da estabilidade, para se cumprir o fundo a fundo, regular e automático de forma plena e com menores riscos de aprofundamentos de crise do ponto de vista da garantia de orçamento e receita para honrar os compromissos do cofinanciamento federal.

Essa são possibilidades e saídas a serem investidas no SUAS, o que requer uma força motriz de linguagem única e que garanta plena união dos diversos segmentos da população usuária, dos trabalhadores, organizações, entidades e gestores do SUAS, unindo-se em alternativas diversas, buscando garantir o que se aponta nesta pesquisa, a necessidade de recursos do tamanho do SUAS, da necessidade dos territórios e condizentes com a realidade brasileira.

Não há proteção social, sem investimentos, sem recursos, e não há concretização do SUAS sem estabilidade do tripé da Seguridade Social, como não existirá tripé firme da Seguridade Social plena sem que ambas as políticas tenham segurança jurídica, orçamentária e financeira, buscando estabelecer um pacto de sociedade e país, em que a bandeira é acesso pleno a direitos e a produção das riquezas, garantindo um país mais justo e soberano.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O percurso desta dissertação teve como propósito avaliar em profundidade o cofinanciamento da Política de Assistência Social por parte da União, situando-o na conjuntura política, econômica e social brasileira no período de 2014 a 2024. A escolha desse objeto decorreu não apenas da relevância acadêmica do tema, mas também da urgência social e política que a questão do financiamento assume para a consolidação da proteção social no Brasil. Ao longo do trabalho, buscou-se articular uma leitura crítica, ancorada em referenciais teóricos da avaliação em profundidade, que permitisse compreender as contradições, os impasses e as possibilidades que permeiam o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A análise empreendida confirmou a centralidade do financiamento como um dos pontos mais sensíveis da Política de Assistência Social. Diferentemente das políticas de Saúde e Previdência Social, que gozam de proteção constitucional como despesas obrigatórias, a Assistência Social permanece inscrita no orçamento público como despesa discricionária, sujeita a contingenciamentos e variações de acordo com o ciclo político e fiscal. Essa fragilidade estrutural foi especialmente agravada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um teto de gastos por vinte anos e reduziu significativamente a capacidade do Estado brasileiro de ampliar investimentos sociais. As consequências dessa medida foram sentidas de forma imediata na execução orçamentária da Assistência Social, impondo cortes, atrasos e instabilidade no repasse fundo a fundo aos estados e municípios.

Outro achado importante refere-se ao papel das emendas parlamentares no financiamento recente do SUAS. Embora sejam um mecanismo legítimo de alocação de recursos, sua utilização como fonte compensatória de financiamento distorce o pacto federativo, tornando a execução orçamentária ainda mais fragmentada, instável e dependente de negociações políticas. Em vez de fortalecer a lógica da corresponsabilidade tripartite — União, Estados e Municípios — as emendas reforçam a vulnerabilidade da política, submetendo sua sustentabilidade a dinâmicas clientelistas e a volatilidade das coalizões parlamentares. Essa constatação evidencia o descompasso entre a institucionalidade desenhada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a realidade orçamentária vivida cotidianamente pelos gestores e trabalhadores do SUAS.

A pesquisa também revelou que, mesmo diante dos retrocessos, o SUAS consolidou, ao longo da última década, um patrimônio institucional relevante. A expansão da rede de serviços socioassistenciais, a difusão de instrumentos de gestão e o fortalecimento do controle social por meio dos conselhos e conferências constituem conquistas que não podem ser desconsideradas. Contudo, essas conquistas encontram-se ameaçadas pela instabilidade do financiamento federal e pela ausência de garantias legais mais robustas que assegurem a regularidade dos repasses. Em síntese, o SUAS avançou em institucionalidade e capacidade de resposta, mas permanece vulnerável quanto a sua base financeira.

A escuta de atores estratégicos — gestores, pesquisadores e militantes — reforçou a percepção de que a luta pelo financiamento do SUAS é, antes de tudo, uma luta política. Não se trata apenas de discutir percentuais orçamentários ou mecanismos administrativos, mas de afirmar a Assistência Social como política pública essencial, indissociável da Seguridade Social e comprometida com a redução das desigualdades. Nesse sentido, a avaliação em profundidade realizada permitiu visibilizar que a disputa pelo fundo público não é neutra: envolve correlações de força, projetos societários e escolhas políticas que impactam diretamente a vida de milhões de brasileiros e brasileiras.

Diante dos resultados alcançados, algumas considerações finais merecem destaque. Em primeiro lugar, é imperativo avançar na defesa da obrigatoriedade do financiamento da Assistência Social, seja por meio da aprovação de dispositivos constitucionais que assegurem vinculação mínima de recursos, seja pelo fortalecimento da legislação infraconstitucional que discipline os repasses fundo a fundo. Essa medida é condição *sine qua non* para que a política se consolide de fato como direito de cidadania e não como política residual, dependente da vontade conjuntural de governos.

Em segundo lugar, torna-se necessário fortalecer o pacto federativo, assegurando maior equilíbrio entre União, Estados e Municípios. A União, como ente com maior capacidade arrecadatória, deve assumir protagonismo no financiamento, garantindo regularidade e previsibilidade dos repasses, sem os quais os demais entes ficam impossibilitados de planejar e executar adequadamente os serviços socioassistenciais. Esse fortalecimento federativo deve estar acompanhado de maior valorização do controle social, ampliando a transparência, a participação popular e a responsabilização dos gestores públicos.

Em terceiro lugar, recomenda-se ampliar os mecanismos de avaliação e monitoramento da política, a partir de perspectivas contra-hegemônicas, que considerem não apenas indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, mas também dimensões qualitativas relacionadas ao impacto social, à participação cidadã e à promoção da equidade. A avaliação em profundidade mostrou-se um instrumento potente para compreender os caminhos e descaminhos do financiamento do SUAS, e sua continuidade pode contribuir para aprimorar as práticas de gestão, além de fornecer subsídios técnicos e políticos para a defesa do financiamento da política.

No que se refere às contribuições desta pesquisa, ressalta-se sua relevância acadêmica e social. Do ponto de vista acadêmico, o estudo avança ao articular referenciais críticos da avaliação em políticas públicas com a análise empírica do financiamento da Assistência Social, oferecendo um panorama consistente da última década. Do ponto de vista social, fornece elementos para subsidiar gestores, conselheiros e militantes na luta pela consolidação do SUAS como política de Estado. Além disso, contribui para o debate sobre o fundo público e sobre os limites do modelo de ajuste fiscal vigente no Brasil.

Por fim, cabe ressaltar as limitações deste estudo. A complexidade do financiamento da Assistência Social e a volatilidade do cenário político e econômico impõem recortes e escolhas analíticas que não esgotam a temática. Novas pesquisas poderão aprofundar, por exemplo, a análise comparativa entre diferentes períodos de governo, a relação entre financiamento e qualidade da oferta de serviços, ou ainda o papel das instâncias de controle social na defesa do orçamento da política.

Em síntese, esta dissertação conclui que a sustentabilidade da Política de Assistência Social depende, fundamentalmente, da consolidação de um financiamento público estável, previsível e juridicamente protegido. Sem esse alicerce, o SUAS corre o risco de ver comprometidas suas conquistas e sua capacidade de garantir proteção social à população. A luta pelo cofinanciamento da União é, portanto, uma luta pela efetivação da Constituição de 1988, pela dignidade da população usuária e pela construção de um projeto de país mais justo e inclusivo.

Assim, reafirma-se que o futuro do SUAS e da Assistência Social no Brasil está intrinsecamente ligado à capacidade da sociedade e do Estado de reconhecer, valorizar e garantir o direito à proteção social como elemento estruturante da cidadania. O desafio permanece em aberto, mas a trajetória aqui analisada mostra que a resistência e a mobilização coletiva são caminhos fundamentais para

transformar esse direito em realidade concreta. A luta pelo financiamento adequado do SUAS não é apenas técnica ou administrativa, mas essencialmente política e social. A consolidação de um sistema público de proteção social inclusivo, universal e democrático dependerá da capacidade dos diversos sujeitos envolvidos em sustentar o reconhecimento da Assistência Social como política de Estado e como direito inalienável da população brasileira.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Dutwin. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, fev. 2014. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v51i4>.

AVILÁ, Marta Dulcéia Gurgel. **Avaliação do desenho do plano da saúde: um estudo de caso do Fortaleza 2040**. *Avaliação de Políticas Públicas: perspectivas contra-hegemônicas no século XXI*, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 15–18, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/55933/1/2020_liv_gcccardoso.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurencebardin.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras, 2000. 131 p.

BEHRING, Elaine Rosseti. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, 2004. p. 161–180.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2008.

BOULMETIS, John; DUTWIN, Phyllis. **The ABCs of evaluation: timeless techniques for program and project managers**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019.** Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo FNAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2019. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-2-362-de-20-de-dezembro-de-2019/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 13 de agosto de 2012.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de setembro de 2023.** Institui o Regime Fiscal Sustentável. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 out. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/lido/ldo2024-lei14791-29dez2023-anexoiii.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 383, de 2017.** Acrescenta § 7º ao art. 204 da Constituição Federal, para dispor sobre a aplicação mínima de recursos pela União em ações e serviços públicos de assistência social. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2116293&

filename=SBT-A%201%20PEC38317%20=%3E%20PEC%20383/2017. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Portal da Transparência**. *Emendas parlamentares*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2026**. 2.^a versão. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2025. Disponibilizado em: 2 jun. 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2026:mto2026.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social**. *SUAS e Programa Criança Feliz: atuação integrada*. Brasília, DF: MDS, [2018]. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Interacao_Suas_CF.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome**: diálogos com josué de castro. São Paulo: Elefante, 2022. 216 p.

CARDOSO, Gil Célio de Castro; CRUZ, Danielle Maia; BEZERRA, Gabriella Maria Lima (org.). **Avaliação de políticas públicas: perspectivas contra-hegemônicas no século XXI**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; CARVALHO, Alba Maria Pinho de; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. Dupla pandemia, política de assistência social e exercício profissional em serviço social. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 21, n. 41, p. 173–189, 30 jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22422/temporalis.2021v21n41>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/34520>. Acesso em: 14 ago. 2022.

CARVALHO, Alba Maria Pinho. **A política de assistência social na contemporaneidade brasileira**: agravamento da questão social, desproteção social, desmontes do SUAS e resistência no Brasil do presente (2016–2022). Curso de Aperfeiçoamento do CRESS-CE, Fortaleza, CE, 2022.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. Perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas. *In*: Seminário “Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos”. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, 2011.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUERRA, Eliana Costa. Brasil no século XXI na geopolítica da crise: para onde apontam as utopias? **Revista de Políticas Públicas**, número especial, p. 267–280, nov. 2016. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/5978/3609>. Acesso em: 26 ago. 2024.

CARVALHO, A. M. P.; JUNIOR, N. S. R.; GUERRA, E. C.; MOURA, L. R. Ciclos petistas de ajuste e suas contradições: condições sócio-políticas para o golpe de

2016. **Temáticas**, Campinas, v. 27, n. 53, p. 39–68, fev./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.20396/tematicas.v27i53.11602>.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3–4, p. 185–197, 2003.

CASTRO, Lêda Maria Nobre de. **SUAS**: um jeito de ser e fazer na cultura política brasileira. Curitiba: CRV, 2021. 244 p.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro – pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/473/o/CASTRO__Josu%C3%A9_de_-_Geografia_da_Fome.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

CASTRO, Lêda Maria Nobre de. Pacto federativo e financiamento da assistência social. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 12, n. 23, p. 69–96, jan./jun. 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília: CFESS, 2011. 312 p.

COUTO, Felipe Fróes; CARRIERI, Alexandre de Pádua; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa construtivista e a quarta geração de avaliação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 36–55, jan./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.5141>.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. Módulo 1 – Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. Brasília, DF: ENAP, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

EAUFBA. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA. Aula inaugural PDGS e SEMPRE/PMS: perspectivas e desafios da gestão do SUAS. *YouTube*, 22 ago. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tCdc_mqz4w. Acesso em: 13 jul. 2025.

FALSARELLA, Ana Maria. **O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais**. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 703–715, nov. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300009>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/yVQPfPsjW8zLB3HQQK3DrBhD/?lang=pt>. Acesso em: 13 jul. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, v. 20, n. 59, p. 97–109, out. 2005.

FEIJÓ, Sandro de Lima. **A financeirização dos direitos sociais**: uma análise das alterações da Previdência através da Emenda Constitucional 103/19. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado em Política Social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park: Sage, 1989.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 29–37, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Bárbara Rodrigues. **Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2015, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32504>. Acesso em: 13 jul. 2025.

HOLANDA, Nelson. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Rio de Janeiro; São Paulo; Fortaleza: ABC Editora, 2006.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 3. 698 p. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9).

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

MARINHO, Luciana Gomes. **Avaliação da política de assistência social para crianças e adolescentes afastados do ambiente familiar**: um estudo de caso da Sociedade para o Bem-Estar da Família – SOBEF no município de Maracanaú-CE. 2012. 202 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

MARTINS, Bruna de Andrade. **O financiamento da política estadual de assistência social (Espírito Santo, 2004–2015)**. 2018. 269 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

MEIRELLES, M. C. P.; HYPOLITO, ÁLVARO, L. M.; KANTORSKI, L. P. Avaliação de quarta geração: reciclagem de dados. **Journal of Nursing and Health**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 63–64, fev. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/enfermagem/article/view/3457>. Acesso em: 17 out. 2025.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MESTRINER, Maria Lúcia. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MIGUEL, Kassiana da Silva; JUSTINA, Lourdes Aparecida Della; FERRAZ, Daniela Frigo. As gerações presentes nos estudos relacionados à avaliação da aprendizagem: questões teóricas e práticas. **Amazônia – Revista de Educação em Ciências e Matemática**, v. 18, n. 41, p. 255–280, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18542/amazrecm.v18i41.13543>.

MIRANDA, João Paulo Rocha de. **Análise e avaliação de políticas públicas**. Brasília, DF: PNAP; Recife: UPE/NEAD, 2021. 132 p. (Material didático utilizado no Bacharelado em Gestão Pública – UAB – PNAP). ISBN 978-65-89954-17-0.

MOREIRA, Bárbara Braz; CAVALCANTE, Andrea Pinheiro Paiva; MORAIS, Regislany de Sousa; ARAÚJO, Thaynah Barros de. Avaliação não-tradicionalista – a política pública enquanto experiência, narrativa e expansão de direitos: uma reflexão metodológica. **Avaliação de políticas públicas**: perspectivas contra-hegemônicas no século XXI, v. 1, n. 1, p. 279–282, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/55933/1/2020_liv_gcccardoso.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; SCHERER, André Luís Forti. Indicadores econômicos FEE/Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. In: **Mercados emergentes e novas formas da dependência na América Latina**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, 1988.

OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.). **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz Brasília; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. 160 p. (Série Direito e Assistência Social).

OLIVEIRA, Antônia Ruana Barbosa de et al. Avaliação de políticas e programas sociais: reflexões das práticas na realidade social. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 351–367, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, José Arimateia de. **Sistema Único de Assistência Social**: seu modelo de financiamento aplicado na prática municipal de Aratuba. 2021. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza, 2021.

PANDOLFI, Dulce; GAZIR, Augusto; CORRÊA, Lucas (org.). **O Brasil de Betinho**. Ilustração: France Martin. Apresentação: Cândido Grzybowski. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. Disponível em: <https://www.ibase.br/obrasildebetinho/OBrasildeBetinho.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>. Acesso em: 13 jul. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. CAOS – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Paraíba, v. 1, n. 17, p. 55-73, abr. 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21343>. Acesso em: 13 jul. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: https://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Lea-Carvalho.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social**. 2021. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. DOI: 10.5433/1679-4842.2012v14n2p4. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/I%20Simposio/Fundo%20Publico%20e%20o%20financiamento.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. DOI: 10.1590/S0101-66282010000400002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/>. Acesso em: 8 out. 2024.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780002>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

SERPA, Virginia; VIRGINIA, Clara; CAVALCANTE, Sylvia. Assistência social pública brasileira: uma política da autonomia – um dispositivo biopolítico. **Revista Subjetividades**, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 428-437, dez. 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2359-07692015000300011. Acesso em: 27 ago. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org). Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2010. p.173.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais**. Trabalho apresentado no *Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/597034427/SILVA-Construindo-uma-abordagem-participativa-para-avaliacao-de-Politicass-e-Programas-Sociais>. Acesso em: 13 jul. 2025.

SILVA, Maria. Ozanira. Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, [S.l.], n. 130, p. 487-506, dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

SILVEIRA, J. I.; NASCIMENTO, S. L.; ZALAMBESSA, S. Colonialidade e decolonialidade na crítica ao racismo e às violações: para refletir sobre os desafios educação em direitos humanos. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.71306>. Acesso em: 20 maio 2024.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (org.). **SUAS em números: projeto e realidade social no contexto de pandemia**. Curitiba: NDH-PUCPR, 2022.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: impactos da colonialidade e perspectivas de um giro decolonial. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, 2024. DOI: 10.1590/0101-6628.380.

SILVIA, C. A. S. et al. A construção da política de assistência social brasileira: uma reflexão necessária. **Revista EDUC – Faculdade de Duque de Caxias, Duque de Caxias**, v. 6, n. 2, p. 16-29, jul./dez. 2019.

SOUZA, Marcio de; SILVA, Geovana; TOLÊDO, Herculis Pereira; ALCHORNE, Sindely. Proteção social e o/a trabalhador/a do SUAS diante da pandemia de COVID-19. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 8, n. 39, p. 159-172, 20 mar. 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5742>. Acesso em: 14 ago. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. 2009. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/08212023082357-modelo.de.protecao.social.nao.contributiva.concepcoes.fundantes.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social em debate: direito ou assistencialização? *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (org.). **O trabalho do/a assistente social no SUAS**. Brasília, DF: CFESS, 2011. p. 32-51. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/SEMINARIO_SS_no_SUAS%282009%29.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; CARVALHO, M. C. C. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015. DOI: 10.1590/1414-49802015000100006.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, [S. l.], ano 2007, n. 10, p. 435-458, 19 dez. 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acesso em: 19 ago. 2022.

TAVARES, Maria da Conceição. **Fala proferida em aula na Universidade Estadual de Campinas**. Campinas: Unicamp, 1992.

TORRES, Paulo; GUSSI, Alcides Fernando; SILVA, Paulo Junior Barbosa da; NOGUEIRA, Tiago Amorim. Avaliar em profundidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 2, p. 147-170, ago. 2020.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.