

Memórias e trajetórias: 20 anos do **SUAS**

14ª Conferência Nacional de Assistência Social



Memórias e trajetórias: 20 anos do SUAS

14ª Conferência Nacional de Assistência Social



Organizadores

Carlos Nambu

Denise Colin

Henrique Rozendo

Leonardo Koury Martins



Dezembro de 2025

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Wellington Dias

Secretário Executivo

Osmar Ribeiro de Almeida Júnior

Secretário Nacional de Assistência Social

André Quintão

Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) – Gestão 2024/2026

Edgilson Tavares de Araújo

Presidente

Márcia de Carvalho Rocha

Vice-Presidente

Representantes Governamentais

Amanda Simone Silva

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Ana Carine do Nascimento Feitosa

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Carina Melatto Floriano Stringari

Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)

Cleres Alvarenga Cavalcante

Fórum Nacional dos Secretários (as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS)

Edgilson Tavares de Araújo

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Eduardo Dalbosco

Secretaria Nacional de Inclusão Socioeconômica (SISEC)

Elias de Sousa Oliveira

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Geovana Pádua Gobbo Marinot

Fórum Nacional dos Secretários (as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS)

Itanamara Guedes Cavalcante

Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)

Jaqueline Lima

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)

José Miguel da Costa Júnior

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Mallon Francisco Felipe Rodrigues de Aragão

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Marcílio Marquesini Ferrari

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Maria Carolina Pereira Alves

Secretaria Nacional de Política de Cuidados e Família (SNCF)

Paulo Henrique Souza

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)

Regis Aparecido Andrade Spíndola

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Ricardo De Santana Marques

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)

Shirley De Lima Samico

Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD)

Representantes Da Sociedade Civil

Aldenora Gomez Gonzalez

Instituto Ecovida

Alessandro Tiezzi

Representante da PIA Sociedade de São Paulo (PAULUS)

Ana Lúcia Soares

Associação Brasileira das/os Terapeutas Ocupacionais (ABRATO)

Andréia Fernandes Teixeira

Federação Nacional das/os Psicólogas/os (FENAPSI)

Beto Pereira

Organização Nacional de Cegos do Brasil (ONCB)

Catarina de Santana Silva

Fundação Fé e Alegria

Emilene Oliveira Araújo

Sociedade Bíblica do Brasil

Irene Rodrigues da Silva

Confederação das/os Trabalhadoras/es no Serviço Público Municipal (CONFETAM/CUT)

Ismael Utino Tavaloni

Movimento Nacional Pestalozziano de Autodefensores (MONPAD)

Jucileide Ferreira do Nascimento

Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)

Keure Chamse Afonso de Oliveira

Rede Cidadã

Márcia de Carvalho Rocha

Federação Nacional das Associações de Pais e Amigas/os das/os Excepcionais (FENAPAES)

Margareth Alves Dallaruvera

Confederação Nacional das/os Trabalhadoras/es em Seguridade Social da CUT (CNTSS/CUT)

Maria Aparecida Guerra Vicente

Federação Nacional das/os Assistentes Sociais (FENAS)

Maria Gonçalves da Conceição

Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB)

Rafaelly Machado da Silva

Movimento Nacional População de Rua (MNPR)

Solange Bueno

Fórum Nacional de Usuárias/os do Sistema Único de Assistência Social (FNUSUAS)

Thiago Szolnoky de Barbosa Ferreira

Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes (FEBRAEDA)

Secretária Executiva

Thais Pereira Braga

Maria das Mercês de Avelino Carvalho Filgueiras (*in memoriam*)

Secretária Executiva Substituta

Randriene Maia

Equipe Técnica

Alex Santana de Araújo

Fernando Gonçalves Moraes

Gabriel Cavalcanti Ramos

Jean Frenademez Eleto da Silva

Jéssica Aparecida Militão Facundo

José Ranieri Braga

Josué Alves dos Santos

Julio Cesar Donisete S. de Souza

Maria Adriana Soares de Lima

Maria Auxiliadora Pereira
Maria Clevaneide Pedrosa Badu
Maria Cristina Abreu Martins de Lima
Maria do Socorro Cruz
Meirislane Alves da Silva
Rafael Toledo da Silva
Rafaela Jorge da Silva
Rebeca Silva de Pinho
Regina Celia Cortes Sermoud
Rosiely Alves de Brito Bomfim
Sayonara Maria Barreto Sampaio
Suelma Rodrigues Araújo Ferreira
Suzany Gonçalves de Oliveira
Thallita Coelho de Assis Lima

Subcomissão Técnico-Científica de apoio à Comissão Organizadora

Aldenora Gomes González
Carlos Nambu
Denise Colin
Edgilson Tavares de Araújo
Henrique Rozendo
José Crus
Jucileide Ferreira do Nascimento
Leonardo Koury Martins
Luciana Santana
Luziele Tapajós
Maria Gonçalves
Maria Amélia Costa
Paulo Henrique Souza
Rosilene Rocha

Equipe de Revisão e Organização do Livro

Carlos Nambu
Denise Colin
Henrique Rozendo
Leonardo Koury Martins
Maria Cristina Abreu Martins de Lima
Sayonara Maria Barreto Sampaio

Direção de Arte e Diagramação

Leticia Ranzani

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) agradecem as/os autoras(es) que contribuíra para esse livro comemorativo dos 20 anos do SUAS.

Os artigos aqui contidos são autorais e, portanto, expressam a visão dos seus autores, não tendo o CNAS e o MDS incidência conceitual, teórica, política e metodológica sobre os conteúdos e opiniões externadas.

O debate dos diferentes posicionamentos favorece o processo democrático e fortalece o SUAS.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Conferência Nacional de Assistência Social
(14. : 2025 : Brasília, DF)

Memórias e trajetórias : 20 anos do SUAS : 14^a
Conferência Nacional de Assistência Social /
organização Carlos Nambu...[et al.]. --
Brasília, DF : Ed. dos Autores, 2025.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-01-82741-4

1. Assistência social 2. Memórias 3. Serviço
social 4. Sistema Único de Assistência Social - SUAS
(Brasil) I. Nambu, Carlos. II. Colin, Denise.
III. Rozendo, Henrique. IV. Martins, Leonardo Koury.
V. Título.

25-320167.0

CDD-361.30981

Índices para catálogo sistemático:

1. SUAS : Sistema Único de Assistência Social :
Brasil 361.30981

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

SUMÁRIO

08 . APRESENTAÇÃO DOS ORGANIZADORES

Carlos Nambu, Denise Colin, Henrique Rozendo e Leonardo Koury Martins

10 . MENSAGEM DA PRESIDÊNCIA

Edgilson Tavares e Marcia Rocha

12 . PREFÁCIO

Aldaíza Sposati

24 . PARTE 1 – A construção e os primeiros anos do SUAS

26 . AS BASES QUE CONSTRUÍRAM O SUAS NO BRASIL

Antonio Luiz Paranhos Ribeiro Leite de Brito

28 . CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – avanços e desafios das gestões 2003/2004 e 2008/2009.

Valdete de Barros Martins

36 . 20 ANOS DO SUAS: uma reflexão sobre a trajetória e o necessário caminho do aprimoramento

Maria Luiza Amaral Rizzotti

46 . MEMÓRIAS E ESTÓRIAS, SOBRE A CONSTRUÇÃO DO SUAS: de 2006 à 2010.

Margareth Alves Dallaruvera

54 . HERDEIROS, PROTAGONISTAS E GUARDIÕES: algumas das muitas faces que assumimos ao longo dessa jornada pelo SUAS.

Carlos Eduardo Ferrari

62 . ASSISTÊNCIA SOCIAL: da Lei n.º 12.435/2011 à universalização do SUAS

Denise Ratmann Arruda Colin

78 . O SUAS EM CONSOLIDAÇÃO: memórias e análises do CNAS biênio 2012-2014

Luziele Maria de Souza Tapajós

86 . MEMORIAL ANALÍTICO: SUAS e conjuntura nacional (2014 – 2016)

Edivaldo da Silva Ramos

86 . MEMÓRIAS SOBRE A SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – abril de 2015 a abril de 2016

Ieda Maria Nobre de Castro

92 . SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – abril de 2015 a abril de 2016.

Ieda Maria Nobre de Castro

98 . PARTE 2 – O desmonte do SUAS: a luta e resistência pela proteção social

100 . O SUAS COMO PROJETO CIVILIZATÓRIO: institucionalidade e resistência

Carla Bronzo, Edgilson Tavares de Araújo e Paulo Jannuzzi

120 . A VIVÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL: memórias e reflexões sobre o SUAS (2016-2019)

Norma Suely de Souza Carvalho

130 . SUAS – 20 ANOS EM CONSTRUÇÃO: a contradição em movimento

Berenice Rojas Couto e Tiago Martinelli

142 . 20 ANOS DO SUAS: correntezas de resistência e esperança

Aldenora Gomes González

148 . PARTE 3 – Os desafios da reconstrução do SUAS e o futuro

150 . RECONSTRUÇÃO DO SUAS: desafios apresentados no tempo presente

Margareth Alves Dallaruvera

158 . 20 ANOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

André Quintão

162 . CONGEMAS: uma história de luta e construção coletiva pela consolidação do SUAS nos municípios brasileiros

Penélope Andrade

166 . O SUAS NO PLURAL: assistência social e desigualdades regionais no Brasil

Cyntia Grillo

176 . A GESTÃO 2024 A 2026 DO CNAS: entre a reconstrução, o propósito e a resiliência para fortalecer o SUAS

Edgilson Tavares de Araújo

Tendo como marco a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, que possui como tema central “*20 anos do SUAS: construção, proteção social e resistência*”, o presente livro objetiva registrar os processos que resultaram na construção, desenvolvimento e perspectivas de futuro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil, constitutiva desta sólida política de proteção social não contributiva, que é capaz de garantir a grande parte da população brasileira o acesso aos direitos sociais historicamente conquistados.

Nesse sentido, são muitos os sujeitos, individuais ou coletivos, que contribuíram para que esta política social tenha chegado a este consistente patamar protetivo. Com isso, no intuito de garantir o registro dessa memória e trajetória do SUAS no Brasil, esta obra reúne alguns dos sujeitos que contribuíram para pensar, planejar, operacionalizar e avaliar a política de assistência social, sem quaisquer intencionalidades restringir a memória a apenas estes autores, mas apenas garantindo o lugar de fala dos que ocuparam espaços institucionais e simbolizam as perspectivas convergentes e divergentes, inerentes ao processo de edificação a muitas mãos.

Encontra-se nesta obra textos de pessoas que contribuíram diretamente com essa construção como presidentes, vice-presidentes, integrantes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em suas diferentes gestões; servidores que estiverem à frente da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); e por fim, alguns membros da sociedade civil e pesquisadores da área da Assistência Social, que contribuíram ao longo destes últimos 20 anos para a consolidação desta política social.

Para fins de exposição, esta produção está subdividida em três partes, a saber: a construção e os primeiros anos do SUAS; o desmonte do SUAS: a luta e resistência pela proteção social; e os desafios da reconstrução do SUAS e o futuro.

Na primeira parte sobre **a construção e os primeiros anos do SUAS** o debate se apresenta a partir dos sujeitos que atuaram no processo inicial de implementação do SUAS, demarcando os embates travados, memórias e resistência para a implementação deste sistema protetivo. Neste diapasão, por meio de registros que partem de 2002 até 2016, apresenta diferentes contextos políticos que levaram à sua expansão e consolidação, mas também impuseram desafios à sua operacionalização.

Na segunda parte será abordado **o desmonte do SUAS: a luta e resistência pela proteção social** e os autores chamam a atenção para o exponencial desfinanciamento sofrido que impacta de forma decisiva na oferta dos serviços socioassistenciais e, também, ressaltam os processos de resistência necessários para a manutenção deste sistema público protetivo.

Por fim, na terceira e última parte discorre-se sobre ***os desafios da reconstrução do SUAS e o futuro***, em que reflete o compromisso dos sujeitos individuais e coletivos para que o SUAS pudesse ser reconstruído, considerando as desigualdades regionais do nosso país, mas tendo como horizonte o propósito de garantir um sistema que possa ser cada vez mais abrangente, protetivo e socialmente referenciado.

Sigamos juntos na defesa do SUAS! Tenham todos uma boa leitura.

Organizadores

Carlos Nambu

Denise Colin

Henrique Rozendo

Leonardo Koury Martins



MENSAGEM DA PRESIDÊNCIA DO CNAS

A construção do SUAS que oficialmente completa 20 anos, em 2025, é uma conquista de lutas coletivas que antecedem o ano de 2005. Nesse grande Sankofa¹, é preciso voltar ao conhecimento e às conquistas do passado, a sabedoria e a herança dos antepassados para que possamos construir um futuro melhor. Muitas mentes, corações, corpos e mãos lutaram e lutam, construíram e fortalecem esse sistema. Encaramos o desafio de produzir em tempo hábil para a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social uma publicação a partir de algumas posicionalidades de sujeitos que colaboraram institucionalmente no CNAS e SNAS nesse processo de construção, com suas memórias, trajetórias e opiniões pessoais, além de outros que já tinham escrito sobre a fase do desmonte.

Esta publicação não pretende dar conta de todas as nuances sobre o processo histórico, mas certamente revelará detalhes que alguns não fariam ideia. Os textos aqui não trazem posicionamentos institucionais atuais do CNAS ou da SNAS, mas trazem opiniões diversas sobre o passado, o presente e o futuro nos estimulando a ação-reflexão-ação.

Agradecemos a todas(os) que colaboraram nesse desafio de elaborar em tão pouco tempo esta publicação que nos inspira para uma série de outras publicações que sairão em breve sobre os 20 anos e o futuro do SUAS, contado por mais vozes de militantes, pesquisadoras(es), gestoras(es), trabalhadoras(es) e usuárias(os).

Sigamos juntas/os em nossas lutas, desafios e conquistas pela proteção social!

Boa leitura!

Edgilson Tavares de Araujo
Presidente do CNAS

Márcia de Carvalho Rocha
Vice-presidente do CNAS

1. O Sankofa é um dos Adinkras, que são símbolos visuais originários do povo Akan de Gana (e Costa do Marfim), na África Ocidental. São um dos sistemas de comunicação visual mais antigos e sofisticados da África, com mais de 200 anos de história documentada.



APRESENTAÇÃO

2005-2025 – 20 anos de construção de um sistema federativo de proteção social distributiva no Brasil: o SUAS

Aldaiza Sposati ¹

O Suas para ficar: “precisa ser consolidado”, “para ficar, ele não é, e não pode ser entendido como proposta de um momento, mas, sim, como vitória do cidadão e da cidadania que só vai se consagrar se mostrar que tem durabilidade” Eco de frases d V^a Conferência estaduais e municipais. (In: CNAS-Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS. Suas Plano 10, 2005: p. 17).

A estrada percorrida nos últimos 20 anos buscando tornar presente um sistema de gestão estatal federativo de proteção social, distributivo com capacidade articuladora de 5.598 entes federativos, que compõe o Estado brasileiro, inclui tantos desafios cujas proporções coloca a pergunta: ***será possível que o Brasil possa vir a contar com um sistema público único que articule seus entes federativos como provedores de proteção social para seus habitantes?***

Em resposta ao convite para realizar um texto de abertura de publicação produzida por múltiplos atores protagonistas em tempos diversos na implantação do SUAS e implementação do CNAS durante os 20 anos de 2005 a 2025, coube indagar o que seria significativo abordar como testemunho histórico de quem vivenciou esse período em um município metropolitano, São Paulo.

Outra preocupação se colocou quanto a data-base para discussão de fatos que levaram a federalização da gestão da assistência social. Cabe registrar, como testemunha factual, que a NOB-Suas 2005 não pode ser simplificada como expressão da federalização, pois os fatores que permitiram a aprovação da NOB foram favoráveis e contrários. Algo similar ocorreu como reação dos trabalhadores quando da proposta de descentralização da LBA em 1987.

Há sempre um limite posto quando é posto em questão o significado e a importância do campo de assistência social como responsabilidade social do Estado. Claro que a resposta populista em que assistência social manifesta cuidado com os frágeis, famintos e miseráveis, parece ser enaltecadora de dirigentes e alimentadora de seus interesses pessoais e políticos. Embora uma resposta de agrado político de dirigentes, ela confronta com a direção em que a assistência social constitui uma política pública de direitos. A perspectiva populista não significa a efetiva relação democrática e participativa entre Estado e Sociedade. Quando a assistência social se reconhece como campo

de apoio monetário a iniciativas caritativas ou filantrópicas da sociedade civil (subvenções) ela se equiva a uma regulação de subsídios sociais, mas não a um direito social de cidadania ou a uma responsabilidade estatal reclamável na Justiça. Ações federativas são institucionais, normatizadas e contínuas e não, expressões personalizadas de autoridades, lideranças, grupos políticos, sem estabilidade e permanência com responsabilidade estatal dos entes federativos envolvidos. Se assim não for, será uma manifestação hierárquica de poder burocrático democrático.

O que se está tentando deixar claro é que **federalização não é, em si mesmo, um resultado desejado caso sua concretização não tenha vínculos com proteção social distributiva em todos os entes federativos.**

Qual é a demanda de proteção social distributiva em cada cidade, Estado e na União? A resposta a essa pergunta é de responsabilidade de dirigentes e agentes, desde que não considerem que assistência social pública é prontidão para socorrer emergências. Uma certa aproximação de uma política social cuja produção factual cotidiana pouco pode fazer além de ser um “balcão de ajudas pontuais e financeiras”.

Em 2005 foi solicitado que todas as conferências municipais e estaduais de Assistência Social apresentassem um relatório-fotografia da assistência social mediante o preenchimento de instrumental enviado pelo CNAS. A operação foi realizada pelo então CEDEST-Centro de Estudos de Desigualdades Socioterritoriais da PUCSP-INPE, sob coordenação de Aldaiza Sposati. Responderam 1274 municípios, foi coletado como principais desafios: a informação como controle social e disseminação de ideias, a avaliação e monitoramento da gestão e de resultados, necessidade de mecanismos de aprimoramento de gestão, aportes financeiros, e funções da política.²

O Orçamento estatal tripartite próprio do federalismo tem mostrado a superioridade em mais de 70% de gastos dos municípios face aos Estados e a União. Há claro descompasso no compromisso dos entes federativos com a relação tripartite de financiamento, levando quase ao entendimento de que esteja ocorrendo uma prefeiturização e não, uma decisão federativa. Sem dúvida, o financiamento orçamentário é primordial, o que torna necessário explicitar para quais resultados e metas o financiamento responde a necessidades da cidadã e o cidadão? Esse modo de ver aproxima resultados com garantias sociais. Proteção social significa **ter certeza de poder contar com** e ser **reconhecido socialmente** para ter o acesso.

Definir data para obter resultados do processo federativo é ainda um desejo, uma direção, mas não um fato. Assim, a hipótese viável é a de que se tenha nesse tempo alcançado alguns resultados de direção federalizada, como

2 In: CNAS – Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS, dezembro de 2005. PUC/SP (NEPSAS/CEDEST), Coord. Aldaiza Sposati.

formação de colegiados representativos de gestores de entes federativos, conferências, mas não conseguimos ainda a unidade de entendimento do que é, o que cabe a assistência social. Temos vozes coletivas no SUAS resta indagar se há escuta dessas vozes.

O processo de gestão do MDS, com uma variedade de secretarias, não é a cabeça federal do SUAS. A unidade de comando do SUAS é a SNAS que deve praticar o comando único, como regra fundante do SUAS. As Secretarias do MDS não são Secretarias Nacionais, não são parte do SUAS. A SNAS esvaziada deixa de ser cabeça do comando único do SUAS. Não é lógico ou racional um processo de federalização em que o ente federal coordenador não atue com as mesmas competências e atribuições dos demais entes estaduais e municipais.

É equivocada a percepção de um sistema único federativo quando órgãos federais, alheios ao processo do pacto federativo, se entendem autorizados a exercer ação normativa, e de controle burocrático, em gestões estaduais e municipais da assistência social. A presença do SUAS em um Ministério não significa que demais órgãos da burocracia desse Ministério sejam parte do SUAS, nem que o Ministério seja a cabeça do SUAS.

A federalização de um sistema único de gestão de política social, alocado em um Ministério, não significa que esse sistema seja vinculado a outras áreas de ação deste Ministério. O MDS se ocupa de algumas políticas sociais e programas sociais, isso não significa que aquilo que o MDS considere como de sua competência seja da natureza e abrangência do SUAS. No MDS o SUAS tem relação com a Secretaria Nacional de Assistência Social, com o CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social e o FNAS-Fundo Nacional de Assistência Social. Esse é o CPF federal do SUAS.

Tem-se claro que se partiu em 2005 para uma proposta federativa, sem antes ou durante, tivéssemos como sistema único a clareza de dispositivos necessários para reafirmar a federalização. A transferência de competências em um sistema único para gestões territoriais de entes estaduais e municipais não constituem desencargo e uma unidade nacional, mas partilha.

Federalização não é expressão de poder do governo central federal, em confronto com a autonomia estatal de Estados e municípios. Federalização é pacto entre entes federativos autônomos e não, imposição vertical de poder. No MDS o SUAS tem relação com a Secretaria Nacional de Assistência Social, com o CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social e o FNAS-Fundo Nacional de Assistência Social. Esse é o CPF federal do SUAS.

RESPONSABILIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE FRAGMENTAÇÃO E UNIFICAÇÃO

Estudos, pesquisas, prática institucional municipal, levaram à que pesquisadores em Serviço Social da Pós-Graduação da PUCSP, entre os quais me incluo, publicasse em 1985 o livro **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**³.

3 Sposati,A.; Yazbek, M. C.; Brant de Carvalho, M. C.; Bonetti, D.-Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras, São Paulo: Cortez.,1985. O livro está na 12ª edição.

Ali, de modo inaugural foram publicizados gastos do orçamento federal em tempos de Nova República, no campo da assistência social, que se apresenta fragmentado em frentes que trazem em comum seu vínculo com expressões de exclusão social de direitos e acessos.

A discussão ali travada, Pré-Constituição cidadã, buscou trazer, para o contexto democrático e popular, a presença da assistência social como uma possível política social pública. A considerada “ala progressista” do Serviço Social, considerou que essa política seria uma expressão de ideário burguês.

Essa corrente pôs em questão a possibilidade de que pudesse ocorrer, sob o capitalismo, direitos estatais de proteção social distributiva. Essa luta marcou uma certa distância entre parte de intelectuais na reflexão sobre a política de assistência social mesmo quando sua ação profissional estivesse ancorada no campo democrático popular. A partir de então, o debate profissional foi permeado por alas de defesa e de ataque da política de assistência social. De certa forma ocorreu uma quebra da energia necessária ao avanço do reconhecimento de direitos humanos e sociais a serem efetivados pela proteção social distributiva.

Claro que aqueles que entendiam e entendem a política de assistência social como ação mitigadora e fiscalizadora que submete a tipificação e fiscalização de cidadãos e cidadãs por graus de miséria para sobreviver com o próprio suor do rosto, tem por perspectiva uma ação monetarizada de acesso a mercado, permanecem com a leitura neoliberal presente desde o Brasil-Colônia, com ações típicas de misericórdias, de homens-probos, da caridade de organizações religiosas e das privadas filantrópicas. Não há clareza manifesta quanto a políticas de regulação ou de resolução. As ações não têm por horizonte cobrir demandas, mas apresentar respostas pontuais ou pilotos.

Sob essa compreensão a proteção social seria uma mercadoria e não um processo de conquista de visibilidade às condições e desproteção social ocorridas pela ausência de acolhida, condições de sobrevivência digna, possibilidade de convivência social, reconhecimento social da diversidade sem discriminação, entre outros. A pergunta que se coloca seria: o SUAS em sua regulação e gestão está encaminhando a política de assistência social para afirmação da proteção social distributiva como de direito de cidadania ou permanece, no circuito das estratégias burguesas, reformistas religiosas?

A NOB-SUAS, de julho de 2025, data base para a comemoração dos 20 anos de SUAS é uma Resolução do CNAS descrita sob o título: CONSTRUINDO AS BASES PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL⁴

4 Nesse momento, o Brasil era presidido por Luís Inácio Lula da Silva, o Ministro do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) era Patrus Ananias, o Secretário de SNAS era Oswaldo Russo de Azevedo; o CNAS, presidido por Marcia Pinheiro; o representante dos Estados no CNAS era Sérgio Wanderley Silva, e dos municípios Margareth Cutrim Vieira; o representante do FONSEAS era Raimundo Gomes

e reconhece em sua introdução tratar-se de proposta que: ***“consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação”***.

Trata-se, portanto, da indicação de **uma direção** que implica em um pacto de entes federados. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS 1993), embora estabeleça competências na gestão da assistência social aos três entes federativos, não chegou a avançar quanto às garantias que deveriam assegurar aos cidadãos seu reconhecimento social e acesso. A expressão do texto de lei **a quem dela necessitar** permanece como polêmica considerada como ruptura de compromisso da política com a universalidade. Há aqui um equívoco. A política não é universal em pessoas, mas sim em cobertura de necessidades pela vivência de uma desproteção social. Universal, em uma política social, significa possibilitar o acesso de cobertura para provisão de uma necessidade estatal ofertada para todos os que a demandarem.

Isso exige que os agentes institucionais da política conheçam a demanda e o volume de cobertura instalado para responder a tal demanda indicando as providências a serem adotadas. Até hoje não sabemos dizer, por exemplo, se a rede de unidades de acolhimento para crianças, está sendo ou não satisfatória, em quantidade e em qualidade, para atender a demanda em sua territorialidade. Essa avaliação deve ser processual, com análises contínuas e territorializadas quanto a oferta e demanda a fim de constatar os vazios de atenção. Constatou-se que foi introduzida na gestão municipal do SUAS à exigência em que para uma criança frequentar um serviço socioassistencial de proteção social básica, como um Centro de Convivência, deva sua família ser portadora de CadÚnico. Por que essa barreira de CadÚnico para o acesso de uma criança a um de seus direitos? Embora tenha, em diferentes circunstâncias, apresentada essa questão, não consegui qualquer resposta de gestores nacionais, estaduais e municipais do SUAS. É de se atentar, que indicar uma direção constitui um horizonte e não, um fato.

Passados 20 anos, após 2005, há que se perguntar o quanto o processo histórico-político do Estado brasileiro constituído por entes tripartites adotou essa direção. Trata-se aqui de uma direção referida ao arranjo do Estado, e não, da anuência plena da sociedade civil ou do cidadão e da cidadã. O pacto gerencial do Estado pode ou não responder à convicção da sociedade civil e nela dos cidadãos, isto distinguirá seu desenho como democrático ou como institucional.

Não se pode ainda afirmar que, a relação contratual com organizações da sociedade civil (OSC) na prestação de serviços socioassistenciais seja compatível, em suas ações, com as exigências do SUAS e as garantias de direitos. Não há um efetivo preparo dos agentes das organizações (trabalhadores do

SUAS terceirizados). Ocorre ainda dentre as OSCs, a presença de instituições totais na produção de serviços socioassistenciais do SUAS. Em 2025 ainda há réplicas de instituições totais contratadas como unidades de acolhimento para população de rua com mil ou mais vagas.⁵

Tenha-se presente que proteção social é uma condição que se concretiza no cotidiano da vida, pois diz respeito ao acesso a condições dignas e efetivas de reprodução social.

PROTEÇÃO SOCIAL, UMA CONDIÇÃO PRESENTE AO COTIDIANO DA VIDA SOCIAL ASSENTADA EM TERRITÓRIOS.

A proposta do SUAS em 2005 poderia alcançar efeitos ao trazer o cotidiano da vida dos brasileiros para o campo da proteção social distributiva, todavia a prática da homogeneidade própria da leitura estatal, em busca de trato igualitário, não incorpora expressões territoriais do Estado brasileiro. Essa perspectiva homogênea, impede a inclusão da diversidade, e nela o assentamento da desigualdade social, econômica e cultural bem como as discriminações de gênero, étnicas, de ancestralidade.

A ausência das diversidades não inclui singularidades, ou heterogeneidades fortemente presentes no cotidiano e na realidade territorial dos municípios. A aplicação da regulação do SUAS pela homogeneidade trava a incorporação de condições concretas, sua presença é censurada por níveis estaduais e federais como se fossem manifestações de erros ou abusos.

Esse descompasso ganha visibilidade quando do enfrentamento da burocracia estatal homogeneizadora. Povos indígenas reclamam da exigência de papéis quando informam seus nomes. Os serviços lhes requisitam um papel -papel de branco-, para provar que estão dizendo a verdade. Registros enquanto papéis não são vida real, nem das relações, mas exercícios estatais fiscalizatórios e não acolhida.

Coletivos de diversidade são marcas do tempo atual de 2025. Coletivos de mulheres, particularizando mulheres negras, mulheres indígenas, mulheres trans, mulheres violentadas, mulheres agricultoras... Enfim, uma sequência de recortes vivenciais que informam números de ocorrências de desproteções sociais.

O Estado federativo necessita incorporar expressões de identidade social presentes no cotidiano. A presença da diversidade tem sido cobrada do SUAS para que, a exemplo do SUS, mantenha subsistemas de atenção para povos ancestrais como povos indígenas, população negra, ribeirinhos, quilombolas, ciganos, entre outros.

Interessante resgatar algumas das afirmações presentes na Justificativa da NOB-SUAS, ao afirmar que:

5 Em São Paulo funcionam organizações de atenção à população de rua que mantém abrigos noturnos com mil ou mais vagas. Fazem lembrar as antigas hospedarias de migrantes e as centrais de triagem e encaminhamento de pessoas.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 07/12/1993 (BRASIL, 2005, p.9).

A nota introdutória do documento Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do Suas, lançada pelo CNAS para a VI Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2007 afirma:

A assistência social como campo de ação governamental registra no Brasil duas ações inaugurais: a primeira em 1937 com a criação do CNSS-Conselho Nacional de Serviço Social; e a segunda, na década de 40 do século XX, com a criação da Legião Brasileira de Assistência, LBA. Os governos dos estados e dos municípios foram desenvolvendo ações em parceria ou complementares às unidades regionais e locais da Legião Brasileira de Assistência que cresceu através da ação conjunta das primeiras damas de estados e municípios. A partir de 1977, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a assistência social, na condição de fundação pública, vinculou-se ao sistema de proteção social sem, contudo, definir a unidade da política de assistência social no novo SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (BRASIL, 1993),

Importante entender que o nível federal registra história institucional marcada pela fragmentação, cada órgão atendia a uma clientela. O CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social, constituído sob autoritarismo do Estado Novo, em 1937, por Getúlio Vargas, cuidava de subvenções a entidades sociais. Era composto por notáveis estudiosos da área que dialogavam com entidades sociais sobre os mais pobres no Ministério da Educação e Saúde. Não havia uma relação democrática ou a presença da voz de usuários. A iniciativa varguista trouxe a cena Athaulfo de Paiva, jurista defensor da Assistência Pública, desde a

Exposição de Paris na virada do século XIX/XX, como presidente⁶, que contribuiu para a aliança e sistematização das assistências pública e privada sob a inspeção do Estado. Resgata-se que em São Paulo, em 1936, o então governador Armando Salles de Oliveira instalou uma nova burocracia, o Serviço Social do Estado junto à Secretaria de Estado da Justiça e Negócios do Interior e Sociais. No mesmo ano, pelo Decreto nº 7.801, de 20 de agosto de 1936, aprova o 1º Congresso Nacional de Serviço Social, realizado pelo Departamento de Serviço Social da mesma Secretaria.

Como aqui se aborda a federalização é interessante identificar dissonâncias políticas. Uma das sequelas da Revolução Constitucionalista de 1932 em São Paulo foi sua relação de oposição a Getúlio Vargas. São Paulo instala em 1936 o Serviço Social do Estado e convoca um Congresso Nacional, em confronto, Getúlio Vargas rebate com a instalação do CNSS voltado a distribuição de recursos financeiros a filantropia privada.

Outra força criada por Getúlio Vargas, pela Portaria nº6.013, de 1 de outubro de 1942, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), dirigida por primeiras-damas de estados e municípios. A identidade da assistência social com ações caridosas de mulheres esposas de governantes foi vigente de 1942 a 1995, ou meio século, 53 anos. Ocorre que essa burocracia que se submetia à direção de uma primeira-dama deixava poucos traços de seu pertencimento ao Estado e suas regras burocráticas. As ações da LBA criavam suportes orçamentários para organizações sociais conveniadas.

A LBA, pelo Decreto-lei nº 593 de 27 de maio de 1969, período sob ditadura militar foi promovida pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, de sociedade civil para **Fundação Legião Brasileira de Assistência (FBLA)**, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social- MPAS. Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, ela se manteve na burocracia federal da assistência social, sendo extinta em 1995, após múltiplos escândalos sobre funcionamento irregular de dirigentes.

Torna-se importante ressaltar a importância da LBA com presença do primeiro-damismo, todavia essa não foi a única face dessa burocracia federal de assistência social. Nos anos 1980, a FLBA mantinha ações em municípios e não só, com Estados da federação. Ela não conferia autoridade estatal aos municípios. Um gestor municipal não podia assinar documentos com a LBA, os municípios não eram pessoas jurídicas para a gestão federal. Era necessário que uma entidade social assinasse um convênio ao invés de um município. Aconteceu aos municípios antes de 1988, o mesmo que ainda ocorre com povos indígenas.

Chama atenção o conteúdo da Portaria nº 3.939, de 12 de fevereiro

6 O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado pelos Decreto-Lei nº 525b, era órgão consultivo, operava como uma agência cooperativa do Ministério da Educação e Saúde, funcionava como um órgão consultivo.

de 1987, baixada pelo ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães. De acordo com Marcos Vilaça, presidente da FLBA, foi criado um fórum nacional integrado por servidores regionais, estaduais, dirigentes nacionais, associação de pessoal do órgão e instituições conveniadas.⁷ Note-se que a portaria faz menção às associações de pessoal. Isso remete à ação dos trabalhadores da LBA sob o nome de Associação dos Servidores da LBA (ASSELBA) fundada em 20/11/1985, em cada uma das Superintendências Estaduais. A Associação Nacional dos Empregados da Secretaria de Assistência Social (ANASSELBA) fundada em 1988 já era uma associação sindical.

Após a publicação do livro “A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras” em 1985, a Asselba e a Anasselba demandaram a presença desta pesquisadora e da socióloga Sônia Fleury Teixeira, para vários encontros com servidores em diferentes locais do Brasil.

A memória desses encontros permitiu lembrar que em reunião realizada pela ASSELBA Amapá foi discutido, em 1987, a efetivação de um Sistema Único de Assistência Social. A presidente da ANASSELBA na época era Maria Givanete Claudino. Pude estar presente nessa reunião. Portanto, para os trabalhadores da LBA, em 1987, já era prevista a organização da assistência social como um Sistema Único de Assistência Social, antes até da aprovação do SUS pela CF-88.

Seguem frações de documentos enviados pela Asselba e Anasselba para as Superintendências Regionais onde se lê claramente a proposta de um Sistema Único de Assistência Social.⁸

Doc 1- comunicado de reunião em 24-11-87

Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo, Rio, São Paulo, Minas Gerais, Distrito federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, informando que Trabalhadores reunidos em 24-11-87 deliberaram em encaminhar aos constituintes a seguinte proposta de emenda modificativa aos artigos 29-capítulo VIII da Assistência Social e 209 as disposições transitórias (texto substitutivo aprovado pela comissão de sistematização B1PT entre outros).

7 In: LBA um modelo de descentralização- Legislação, Revista do Serviço Público, p. 54 e 55. Em 1985, o Presidente José Sarney afirma que a LBA se transformaria em Secretaria Especial de Ação Comunitária, que para Marcos Villaça seria o embrião do futuro Ministério da Ação Social.

8 Cópias desses documentos me foram cedidas e entregues para leitura por Rute Gusmão Pereira de Azevedo.

Doc2 - Assistência Social: Direito de todos SOLUÇÃO JÁ - Givanete

A assistência social até hoje não foi reconhecida como meio de enfrentamento das desigualdades sociais. Apesar do avanço da CF-88 ainda não está regulamentada. Permanece letra morta [...]

SOS à regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social. Pela implantação do Sistema Único de Assistência Social. Transparência no uso de recursos da assistência social nas três esferas de governo. Respeito ao patrimônio público.

Pode-se aqui afirmar o assinalamento de minha memória em ter discutido a hipótese de implantação de Sistema Único de Assistência Social antes da aprovação da CF-88, com as Asselba e Anasselba, e durante o percurso de regulamentação da LOAS de outubro de 1988 a dezembro de 1993. Esta constatação permite distender a data de 2005 para 1987, ou antecipá-la em 18 anos no debate com os trabalhadores da FLBA que constituíam experiência concreta em transitar a assistência social entre os diferentes entes federativos.

ESTRADA A PERCORRER PARA EFETIVAR O SUAS

O sistema de proteção social referido à assistência social é não-contributivo, não possui identidade com seguro social e, pertence constitucionalmente, a um dever de Estado e direito da população como responsabilidade social de seguridade social.

Torne-se claro que, a analogia do percurso do SUAS com a trajetória de uma estrada, tem por significado um caminho, um chão ou algo concreto que percorre territórios com um veículo nomeado sistema federativo. Isto é, um modelo de veículo preparado para organizar a gestão da burocracia estatal brasileira para operar um sistema de atenção a direitos humanos e sociais da população com divisão e complementaridade de responsabilidades.

Todavia, cautela, pois o veículo embora tente seguir uma estrada não deixa claro ou garantido que seu conteúdo seja compatível com a responsabilidade social do Estado ou mesmo com o objetivo da estrada.

Essa estrada, em sua extensão e complexidade, seguramente tem construção que ultrapassa o tempo de 20 anos. As raízes de seu solo estão emaranhadas na **busca de avanços do processo civilizatório humano** que transparecem em momentos em que forças estatais assumem responsabilidades sociais sob a hegemonia capitalista, para superar sequelas da questão social. Esta produz manifestações sociais de precarização da vida humana, situações de exploração, miséria e exclusões humanas em uma sociedade desigual. Embora

muitos estejam com seu trabalho, engajados na produção de riquezas para a sociedade são impedidos de usufruir dessa riqueza, que apropriada por alguns, geram par o coletivo um ciclo de exploração, exclusão e discriminação que precariza as condições humanas de vida.

O enfrentamento da precarização que reduz as condições de trato dos humanos foi se apresentando de diferentes formas para: homens, mulheres, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiências, culturas ancestrais ou de múltiplas formas procedentes do colonialismo e escravidão de séculos passados, continuando contudo a manter relações escravagistas entre humanos dentre outras múltiplas formas de exploração derivadas do trato de gênero, idade, raça, etnia, religião, deficiência, orientação sexual, entre outros que se tornam modos de classificação e subordinação de humanos. Garantir sobrevivência humana sob condições dignas é parte da ética civilizatória, todavia por vezes, o entendimento se limita à presença de gestos eventuais e descontínuos, de tom apaziguador e mitigador limitado a manifestações paliativas. O alcance e a concretização da garantia de dignidade humana para todos é, campo da proteção social, e enfrentamento contínuo para superação de sequelas da questão social na sociedade brasileira. Outro destaque fundamental exige entender que esse percurso se assenta nas relações Estado-Sociedade Civil e entre as dimensões de indivíduo como pessoa e o coletivo como universal.

Outros confrontos nessa estrada foram aparecendo, mas de outro lado adotar a data- base de 2005, da NOB-SUAS como fundante de um processo federativo constitui um prenúncio, mas não, necessariamente, um plano estratégico de ação que possa vir a resultar em sucesso Transformar a ideia em realidade vem exigindo um processo contínuo mas, infelizmente, suas marcas o tornam lento e interrompido face às mudanças ideológicas entre ministros, secretários, governadores e prefeitos.

Entender a assistência social como política de direitos não é o mesmo que considerá-la como programa social federal de um dado governo, vem mostrando que ainda carrega força que tem levado a uma distorção considerando que o SUAS é um lugar de entregas de ações pontuais de efeito imediato e mitigador de agravos e sofrimentos, revivendo procedimentos de modelos de atenção religiosa e de primeiras-damas.

A atenção da assistência social opera por serviços continuados. Gestores estatais desde ministros consideram o aparato dos CRAS e CREAS, como burocracias sem qualquer preocupação com as efetivas condições e disponibilidade de trabalho pelos agentes municipais.

São necessárias alterações culturais e ideológicas significativas, a começar do centralismo do governo federal a ele somados elementos históricos, político-ideológicos, culturais e religiosos que estavam presentes e embrenhados na assistência social, dificultando sua efetivação como direito

humano e social. Parte significativa dos serviços socioassistenciais, sobretudo da proteção especial, são contratados com organizações da sociedade civil com forte presença religiosa, o que acaba por acentuar a prática da caridade.

Os agentes municipais contratados pelas organizações sociais ou servidores municipais não são preparados com processo de educação permanente, apresentando sinais de desqualificação. Não se completou ainda, a necessária mudança na gestão estatal da política de assistência social tornando-se responsável pelo alcance de direitos sociais de proteção social.

Na Nota introdutória da publicação da VI Conferência Nacional de Assistência Social: Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil 2005/2006: Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS⁹, afirma que:

No percurso dos últimos 20 anos a sociedade brasileira pela Constituição Federal de 1988, reposicionou a assistência social, propondo seu trânsito de componente eventual ou complementar da ação estatal, para a condição de componente efetivo e permanente de ação governamental. Incluir a assistência social como política pública não significa a assistencialização da política social mas, muito pelo contrário, a ruptura com o pragmatismo de ações governamentais no campo da assistência social para alçá-la ao estatuto de política pública asseguradora de direitos (CNAS,2007, p. 22).

A linguagem corrente é a de mobilizar resistência, sem, contudo, preexistir entendimento unificado contra quê, ou contra quem se está resistindo, no que se se está resistindo, que tipo de força exige tal resistência e quais estratégias são mais adequadas.



9 Publicação preparada em 2007 para o CNAS pela PUC/SP através do CEDEST e do NEPSAS, sob coordenação de Profa. Dra. Aldaiza Sposati.

PARTE 1

A construção e os primeiros anos do SUAS

A minha gente sofrida
Despediu-se da dor
Pra ver a banda passar
Cantando coisas de amor
(A Banda – Chico Buarque)





AS BASES QUE CONSTRUÍRAM O SUAS NO BRASIL

Antonio Luiz Paranhos Ribeiro Leite de Brito¹

Desde a década de 1990, venho atuando em conselhos gestores e entidades representativas do setor filantrópico e da assistência social, em defesa das instituições que prestam serviços essenciais à população mais vulnerável. Nesse percurso, presidi o Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador e o Conselho Nacional de Assistência Social, além de ter sido secretário municipal de Assistência Social de Salvador e liderar a Federação das Santas Casas da Bahia, a Confederação Nacional e a Confederação Internacional das Misericórdias.

Essa trajetória de diálogo e representação junto ao poder público e às entidades filantrópicas foi fundamental para a experiência vivida à frente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Durante o período em que estive à frente do CNAS, tive a honra de participar de uma fase decisiva na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. Foi um tempo de construção, diálogo e amadurecimento institucional, em que enfrentamos muitos desafios, mas também registramos avanços significativos para a efetivação da assistência social como política pública de Estado.

Nosso trabalho foi pautado pelo fortalecimento da descentralização e do controle social, pela valorização das entidades e organizações da sociedade civil e pelo aperfeiçoamento das normas que orientam a gestão compartilhada entre União, estados e municípios. Buscamos consolidar um sistema com bases sólidas, capaz de garantir proteção social a quem mais precisa, com transparência, participação popular e corresponsabilidade entre os entes federados.

Os desafios foram muitos: assegurar financiamento regular para o SUAS, ampliar a capacidade técnica dos municípios, reduzir desigualdades regionais e fortalecer a rede socioassistencial. Apesar disso, avançamos na articulação entre governo e sociedade civil, aprimoramos o marco normativo e contribuímos para que a assistência social ganhasse maior reconhecimento e visibilidade como um direito de cidadania.

Já como deputado federal, segue comprometido com essa agenda. Em 2011, fui relator da Subcomissão Especial destinada a acompanhar e discutir

1. Antonio Brito (Salvador, 1969) é administrador e político brasileiro. Filho do ex-prefeito Edvaldo Brito, é casado com Leila Iossef e pai de dois filhos. Deputado federal desde 2010, lidera a bancada do PSD na Câmara e preside frentes parlamentares ligadas às Santas Casas, à tuberculose e ao Grupo Brasil-Portugal. Já presidiu a Comissão de Seguridade Social e Família e a Confederação Internacional das Misericórdias. Com trajetória voltada à assistência social e à saúde filantrópica, foi superintendente da Fundação José Silveira e ocupou diversos cargos em entidades do setor. Entre 2009 e 2010, foi secretário de Assistência Social de Salvador. Presidente do CNAS na gestão 2002/2004.

o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. A subcomissão percorreu diversos estados, ouviu gestores, técnicos e representantes da sociedade civil, identificou avanços e desafios e propôs medidas para o aprimoramento da gestão, do financiamento e da integração das políticas sociais. O relatório final apontou caminhos concretos para o fortalecimento do pacto federativo e da participação social no SUAS.

Neste campo do Legislativo, tive a oportunidade de apresentar propostas que reforçam essa política. Fui autor do Projeto de Lei nº 2.949/2011, que deu origem à Lei nº 13.714/2018, responsável por normatizar e padronizar a identidade visual do SUAS em todo o país, um passo importante para consolidar sua marca e promover o reconhecimento público de suas ações.

Também apresentei o Projeto de Lei nº 5.502/2016, que estabelece critérios e condições para o repasse de recursos da assistência social aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, buscando garantir mais transparência, previsibilidade e eficiência na aplicação dos recursos destinados ao sistema.

Convém destacar, ainda, que presidi, por três mandatos (2015, 2019 e 2020), a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, um dos colegiados mais relevantes do Parlamento. A comissão tinha como atribuição analisar e fiscalizar as políticas públicas nas áreas de saúde, previdência e assistência social, campo em que concentrei grande parte da atuação. À frente da CSSF, conduzi debates e audiências que fortaleceram o SUAS, valorizaram os profissionais da área e estimularam o diálogo entre gestores, conselhos e entidades da sociedade civil.

Nos mandatos de 2019 e 2020 à frente do Colegiado, enfrentamos o grave contexto da pandemia de Covid-19, que ampliou desigualdades e exigiu respostas urgentes do Estado brasileiro. Nesse período, intensificamos o foco nas ações de proteção social, no apoio aos municípios e na defesa do financiamento contínuo da rede socioassistencial, reafirmando o papel essencial da assistência social na garantia de direitos e na proteção das famílias mais vulneráveis.

Essas iniciativas refletem uma trajetória de compromisso com a consolidação do SUAS como política de Estado, pautada pela cooperação federativa, pela valorização dos profissionais da área e pela ampliação dos direitos sociais.

Tenho orgulho de ter contribuído, tanto no CNAS quanto no Parlamento, para o fortalecimento de um sistema que transforma vidas e promove a inclusão social em todo o Brasil.



CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – avanços e desafios das Gestões 2003/2004 e 2008/2009.

Valdete de Barros Martins¹

A decisão do CNAS de resgatar seu papel nos vinte anos de SUAS no Brasil reforça a importância dos órgãos de controle social no processo de debate e construção dos caminhos da política pública de assistência social. Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, observa-se um avanço significativo na consolidação da participação social, especialmente por meio dos conselhos e conferências. O CNAS tem sido fundamental para o fortalecimento técnico, político e financeiro do SUAS.

Destaco minha participação em dois momentos distintos, ambos representando o Ministério da Assistência Social (2003/2004) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008/2009), ao lado de representantes da sociedade civil, como Carlos Ajur Cardoso Costa (FEBEC) e Pe. Nivaldo Luiz Pessinatti (CNBB). Nos períodos citados, Benedita da Silva atuou como ministra do MAS e Patrus Ananias como ministro do MDS.

Compor o CNAS é um desafio e um aprendizado, pois os conselhos de políticas públicas, desde a redemocratização, tornaram-se atores centrais no reordenamento do papel do Estado na proteção social.

O CNAS na década de 80, denominado Conselho Nacional de Serviço Social, criado no período Vargas, com a função de regulamentar a filantropia e certificar entidades privadas e religiosas que prestavam serviços assistenciais no atendimento à população pobre. As ações eram fragmentadas, centralizadas no nível federal. Com a aprovação da LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, é que o CNAS passa a ter uma composição paritária, incluindo a representação da sociedade civil. Porém, continua a ter o papel de certificar as entidades filantrópicas. Apenas em 2009 deixou de ser responsável pela certificação ou registro de entidades, incluindo as públicas. Essa atribuição foi um grande desafio às gestões que se sucederam.

O texto constitucional de 1998 foi um marco fundamental para que a política de assistência social, tão necessária e urgente no contexto dos direitos humanos e sociais, para a transição de uma sociedade de perspectiva caritativa

1 Assistente Social – UCDB 1981 – Especialista em Planejamento UCDB 1989. Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Campus de Franca (2000). Presidente da Fundação de Promoção Social do Governo de MS-1999-2000; Secretária Municipal de Assistência Social de Dourados MS-2001; CRESS-MS-21º presidente 1990 -Conselho Federal de Serviço Social - gestão-1990/1993- 1993/1996 (exerceu a presidência do colegiado-1993/1996). Conselheira do Conselho Nacional de Assistência Social, exercendo a presidência nos anos 2003/2004 e 2008/2009. Representou o CFESS da Federação Internacional dos Assistentes Sociais (FITS) representando América Latina e o Caribe; prestou diversas consultorias em PP.

que por muitos séculos predominou no País, para a afirmação de um direito social basilar no contexto de uma sociedade democrática. Essa reconfiguração passa a exigir mobilização constante, compromissos ininterruptos de governos e sociedade civil.

A construção do direito da Assistência Social é recente na história do Brasil. Durante muitos anos a questão social esteve ausente das formulações de políticas no país. O grande marco é a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, que confere, pela primeira vez, a condição de política pública à assistência social, constituindo, no mesmo nível da saúde e previdência social, o tripé da seguridade social que ainda se encontra em construção no país. A partir da Constituição, em 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, que regulamenta esse aspecto da Constituição e estabelece normas e critérios para organização da assistência social, que é um direito, e este exige definição de leis, normas e critérios objetivo. (MDS, LOAS anotada, 2003).

Ao celebrarmos os 20 anos do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, é pertinente refletir sobre as decisões que contribuíram para a redefinição deste sistema público federativo, reconhecido mundialmente por garantir a proteção social e assistência a milhões de brasileiras e brasileiros. O SUAS abrange serviços, benefícios, programas e projetos de referência nos territórios, pautando-se pela participação social, descentralização político-administrativa e pelo protagonismo estatal como princípios fundamentais.

Durante a gestão 2003/2004, o CNAS, com apoio do Ministério da Assistência Social, conduziu o debate para a IV Conferência Nacional, sendo esta uma conferência extraordinária convocada pela Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003 DOU - 18/08/2003, assinadas em conjunto pela presidência do CNAS e a então ministra Benedita da Silva. Marcada pela pesquisa LOAS +10², que analisou a implantação da LOAS sob a ótica dos conselhos estaduais e municipais.

A apresentação da pesquisa adveio no decorrer da IV Conferência Nacional, permitindo a visualização da avaliação desse processo, traduzindo os principais aspectos relacionados à política, ou seja, a questão da concepção do direito, da política de seguridade social e de cidadania presente nas diversas ações que perpassam essa política, considerando as estratégias que devem ser pactuar coletivamente na direção de fortalecer esse princípio até os avanços e dificuldades que se referem à gestão da Política de Assistência Social.

2 Pesquisa Coordenada pela Professora Doutora Ivanete Boschetti. UNB/DF.

Realizada entre os dias 7 e 10 de dezembro de 2003, em Brasília, a IV Conferência Nacional de Assistência Social celebrou os dez anos da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), consolidando avanços e apontando novos rumos para a política pública de assistência social no Brasil. Com o tema central “Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania”, o evento reuniu mais de mil participantes, entre delegados, conselheiros, convidados e especialistas, promovendo um amplo debate sobre os desafios e perspectivas da área. Registra-se que esse processo se deu no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, portanto atribui-se ao campo democrático popular os avanços indispensáveis e urgentes no âmbito dessa política, pois sabemos que essa deliberação foi um grande marco nas conquistas dos direitos sócio assistenciais tão caros para a democracia.

O significado desta Conferência Nacional também esteve integralmente corroborado pelo fato de ser a primeira a ser construída sob as inspirações do novo governo democrático do País, que corajosamente, conclama sua realização extraordinária solicitando e possibilitando a participação popular na construção do direito à Assistência Social no Brasil. ((Relatório IV Conf. Nacional de Assist. Social. MDS/CNAS).

Com a reconfiguração promovida pelas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, novos e importantes desafios passaram a integrar o cotidiano do CNAS, dos conselhos estaduais e municipais, dos gestores públicos e dos fóruns de trabalhadores, usuários e colegiados de gestores. Esse novo cenário marca o início de uma trajetória promissora para o SUAS.

Ao revisitar as deliberações da IV Conferência, aprovada pela Resolução nº 30, de 01 de março de 2004. dou – 02/03/2004, dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Percebe-se a dimensão da agenda aprovada, composta por propostas desafiadoras e fundamentais, que foram posteriormente pautadas no CNAS. Entre elas, destacam-se:

- Criação de Secretarias de Assistência Social onde não existam, adotando o termo na nomenclatura nos âmbitos estadual, municipal e do Distrito Federal;
- Realização de seminário pelo CNAS para contribuir na definição da categoria “trabalhador da área social”, conforme previsto na LOAS;
- Assegurar o Comando Único, conforme preconiza a LOAS;
- Implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base territorial, sob coordenação do Ministério da Assistência Social, sendo o Plano Nacional de Assistência Social a tradução dessa implantação;

- Elaboração e implementação, em parceria com conselhos e universidades, de uma política nacional de capacitação continuada;
- Implantação dos planos de proteção social do SUAS;
- Definição e divulgação, pelos gestores das três esferas de governo, dos critérios de partilha dos recursos destinados aos Fundos de Assistência Social, com aprovação dos respectivos conselhos;
- Garantia, em cada esfera de governo, de infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o funcionamento dos conselhos, assegurando recursos nos orçamentos anuais e condições adequadas para a participação de conselheiros e representantes de usuários nas conferências e eventos;
- Condução do processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil pelos fóruns correspondentes, com ampla discussão em reuniões e assembleias para escolha dos membros dos conselhos, nas esferas federal, estadual e municipal.

Na gestão 2008/2009, o mandato enfrentou os desafios inerentes à consolidação de uma política pública em construção, debate sobre os recursos financeiros, a necessidade de organização do SUAS dando ênfase à efetiva participação social. Nesse sentido a Resolução de n.49 de julho de 2008- estabelece agenda Prioritária do CNAS para os três primeiros meses de gestão.

a) revisar os procedimentos internos do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; b) discutir o Controle Social no SUAS e definir regras para eleição da sociedade civil dos Conselhos de Assistência Social; c) discutir a Reunião Ampliada do CNAS com o tema “Controle Social”; d) debater o Projeto de Lei n.º 3.077/2008 que dispõe sobre a regulamentação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS; e) debater o Projeto de Lei n.º 3.021/2008 que trata dos novos rumos da certificação de entidades beneficentes de assistência social; f) convocar, imediatamente, a VII Conferência Nacional de Assistência Social, tendo como o tema o Controle Social.

Entre as importantes deliberações está a Resolução Conjunta CNAS/Conanda, de nº 1, de 18 de junho de 2009, que trata das Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, visando garantir a proteção integral e o direito à convivência familiar e comunitária.

Destaca-se também o início da Organização da VII Conferência Nacional de Assistência Social, como tema “Participação e Controle Social no SUAS”. A resolução nº 67 de 23 de -09 de 2008 cria a Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional de Assistência Social- a Resolução nº 29 de abril de 2009, seguida da resolução nº 46, de maio de 2009, que cria Subcomissões da Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional de Assistência Social.

Nesse sentido, o debate sobre fortalecimento do Controle Social foi sendo recorrente nas pautas e eventos realizados pelo conselho. Fortalecer a atuação dos conselhos de assistência social em todas as esferas, inclusive propondo a

criação de Fóruns Regionais para debater e ampliar a participação de usuários nos processos de decisão das ações do SUAS, seguia sendo prioridade.

Assim, o CNAS buscava fortalecer a gestão, a organização e o controle social do SUAS, enfrentando o desafio de superar barreiras estruturais e garantir uma administração eficiente. Isso incluía o repasse automático e regular de recursos entre fundos para assegurar a execução das ações da política de assistência social, além de lidar com a certificação das entidades assistenciais.

Do ponto de vista das perspectivas futuras para o SUAS destaco:

Reconhece-se que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em virtude de sua natureza institucional, enfrenta desafios significativos no processo de garantia e aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerando as conquistas já obtidas. A atuação voltada para o fortalecimento do controle social revela-se essencial para consolidar o SUAS, tanto sob os aspectos legais e políticos quanto sob o ponto de vista técnico.

O fortalecimento institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) demanda investimentos financeiros, técnicos e políticos, sendo imprescindível que o próximo Plano Decenal incorpore integralmente todas as deliberações já aprovadas, bem como as futuras decisões da 14ª Conferência Nacional. Ademais, é fundamental que as demandas estabelecidas sejam plenamente atendidas, a fim de garantir a continuidade dos avanços e das conquistas do sistema.

A questão central de acordo com as reflexões do texto apresentado pelo Conselho para orientar a 14ª conferência nacional, segue sendo a universalização do acesso à proteção social para todos os cidadãos que dela necessitam, com equidade e respeito às diversidades. Isso implica expandir a cobertura dos serviços e benefícios para territórios ainda desassistidos e garantir que a demanda por proteção social seja plenamente atendida, combatendo desigualdades de classe, raça, etnia, gênero, idade, e localização geográfica, pois o SUAS deve estar conectado com a questão central da pobreza e da fome, incluindo nessa leitura as novas formas de exclusão e preconceitos LGBTQIAPN, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população em situação de rua, migrantes, refugiados, apátridas, populações afetadas por questões ambientais e climáticas, entre outros.

Nesse contexto outro tema que merece atenção, o crescimento da população em situação de rua e o aumento da violência de gênero, são pautas desafiadoras, pois inclui o debate da Interseccionalidade, categoria fundamental para avançar na análise da compreensão e o atendimento das múltiplas e sobrepostas formas de opressão e vulnerabilidade social que afetam os indivíduos e famílias. Inclui-se ainda o debate da intersetorialidade, pois o SUAS é um que Sistema que sua natureza deve dialogar com outros sistemas,

como saúde, educação, segurança alimentar, entre outras políticas sociais ofertadas no território. Além disso, há as variações nos fluxos migratórios e de refugiados. Há uma intensa agenda a ser debatida na direção da construção do III Plano Decenal do SUAS.

As novas situações de desproteção social que exigem constantemente a ampliação e o fortalecimento não só da gestão e financiamento do SUAS, mas, sobretudo, das estruturas de participação e controle social. A manutenção e o fortalecimento das instâncias de controle social, como os Conselhos de Assistência Social e as Comissões Intergestores, continuam sendo um pilar fundamental para a democracia participativa e a transparência na execução da política, como bem está demonstrado na análise e debate dos eixos da 14ª Conferência Nacional de Assistência Social.

A abrangência e a capilaridade da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composta por unidades públicas, manifestam-se tanto nos territórios intra urbanos quanto rurais. Destaca-se, sobretudo, a necessidade de ampliar a cobertura em áreas remotas, onde ainda se observa insuficiência na oferta de serviços e atenções socioassistenciais.

Conforme está indicado no documento CNAS da 14ª conferência nacional.

O planejamento das unidades públicas e serviços socioassistenciais é, assim, uma questão central para a efetivação do SUAS, já que significa a adequação do planejamento à realidade local é fundamental, já que a diversidade dos territórios e das realidades sociais exige atenções específicas para cada contexto. A distribuição geográfica das unidades de atendimento, como os CRAS, CREAS e Centros Pop, deve ser feita de modo a garantir o acesso a serviços socioassistenciais pela população vulnerabilizada e/ou em situação de risco agravada ou não por violação de direitos. De acordo com o II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026), o planejamento deve ser construído a partir de diagnósticos territoriais que considerem as necessidades específicas de cada comunidade. (CNAS. Informe 01/25- 14ª Conferência Nacional de Assist. Social/2025).

Portanto, as perspectivas futuras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) devem estar alinhadas à análise e ao balanço propostos para a condução da 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, considerando que a atual estrutura do SUAS apresenta um alcance territorial extraordinário, capaz de avançar significativamente na universalização dos serviços socioassistenciais.

Em 2025, verifica-se a existência de 8.809 CRAS, 2.921 CREAS municipais, 36 CREAS regionais, 257 Centros Pop, 7.742 Unidades de Acolhimento, 9.058 Centros de Convivência e 2.166 Centros-dia para Pessoas com Deficiência. São 27 mil unidades públicas e 34 mil entidades e organizações da sociedade civil que integram a rede de proteção social, envolvendo 470 mil trabalhadoras/es, que executam, de forma planejada, continuada e permanente serviços socioassistenciais, programas, projetos, benefícios, transferência de renda, assessoramento, defesa. O SUAS realiza ações preventivas e protetivas, buscando garantir direitos e assistência à população que enfrenta desproteção social e garantia de direitos. Assim, o SUAS faz a gestão da política de assistência social, por meio da provisão de serviços, benefícios, programas, projetos, assessoramento, defesa e garantia de direitos para cidadãos/aos socialmente desprotegidos e em condições resultantes da desproteção e das desigualdades, violências e opressões.

O tema desta conferência “20 anos do SUAS: construção, proteção social e resistência” estimula uma análise aprofundada sobre os avanços e obstáculos enfrentados pelo Sistema Único de Assistência Social. Enfatiza-se a urgência do fortalecimento do SUAS como estratégia fundamental para combater a desproteção social no Brasil e assegurar direitos à população, consolidando seu legado diante das persistentes desigualdades sociais.

Referências

- Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **14ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2025. “20 anos do SUAS: construção, proteção social e resistência”**. Disponível em: <<https://www.blogcnas.com/14%C2%AA-confer%C3%AAncia-nacional-de-as>>. Acesso em: 8 de novembro de 2025.
- Conselho Nacional de Assistência Social. **Resoluções 2005-2003**. Disponível em: <<https://www.blogcnas.com/resolucoes-cn-as-2005-2003>>. Acesso em: 9 de novembro de 2025.
- Conselho Nacional de Assistência Social. **Resoluções 2009-2006**. Disponível em: <<https://www.blogcnas.com/resolucoes-cn-as-2009-2006>>. Acesso em: 9 de novembro de 2025.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Conferências de Assistência Social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/participacao-social/conferencias-de-assistencia-social>>. Acesso em: 9 de novembro de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Lei orgânica da Assistência Social**. LOAS anotada. Disponível em:<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/loasanotada.pdf>. Acesso em: 8 de novembro de 2025.



20 ANOS DO SUAS: UMA REFLEXÃO SOBRE A TRAJETÓRIA E O NECESSÁRIO CAMINHO DO APRIMORAMENTO

Maria Luiza Amaral Rizzotti¹

Dedicamos essa pequena reflexão aos muitos companheiros(as) que, ao longo desses 20 anos do SUAS, dedicaram suas vidas (aos que estão aqui e aos que partiram), partilharam seus sonhos e foram incansáveis na luta por um Brasil mais justo. Sonharam e construíram um sistema protetivo (SUAS) que, para além das garantias materiais, também reconhece que a dignidade humana e os direitos são valores sem preço para a sociedade brasileira.

A curta trajetória de apenas duas décadas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) revela avanços que desafiaram a história pregressa da política de assistência social no Brasil. Ao ser erigido sob a égide da Constituição Cidadã, esse sistema público, corajosamente, rompeu com antigos paradigmas e se instalou de forma majoritária em todo o território nacional sob os princípios democráticos, republicanos e de responsabilidade primária do Estado brasileiro.

O caminho reflexivo que pretendemos seguir plasma o olhar de quem contribuiu na instalação do SUAS na esfera municipal, onde a proteção se consubstancia na vida dos cidadãos e também o olhar da gestão nacional por um curto espaço de tempo, onde nos foi possível comprovar a relevância de um sistema regulado e organizado sob a lógica federativa e pactuada. Assim, o conteúdo aqui posto reconhece os grandes avanços do SUAS, sobretudo a potência dessa política pública no alargamento da proteção não contributiva. Além disso, esse pequeno texto se propõe a apontar um trajeto prospectivo de avanços necessários, considerando que a resistência é sempre um caminho que expressa a disputa ideológica política na defesa de um projeto societário mais justo e igualitário.

Num primeiro momento trataremos de algumas rupturas que SUAS demarcou em relação aos antigos paradigmas da proteção social, que se

1 Assistente Social com mestrado, doutorado e pós-doutorado em Serviço Social e Política Social pela PUC/São Paulo. Atuou como professora na Universidade Estadual de Londrina em nível na graduação e Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social por 30 anos. Exerceu a função de gestora da Política de Assistência Social no município de Londrina de 2001 a 2008 e, em 2010, ocupou o cargo de Secretária Nacional de Assistência (MDS). Foi pesquisadora e professora Visitante na Universidade Federal da Paraíba de 2017 a 2023. Atualmente integra o grupo de pesquisa na área de gestão de política social na Universidade Estadual de Londrina. Atua como consultora na área de gestão de políticas sociais junto a estados e municípios.

expressam nos princípios e diretrizes lavrados na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993)² e perpassam o modelo federativo, a tipificação que orienta e organiza a rede de serviços socioassistenciais, a gestão, o financiamento e a gestão do trabalho³. Também consideramos importante demarcar o quanto a política de assistência social avançou ao delimitar, com clareza, seu campo protetivo, cujo diálogo com a história reconhece que, no âmbito da seguridade social, essa política pública garante às seguranças socioassistenciais de: acolhida, renda, convivência familiar e comunitária, autonomia, apoio e auxílio. Essa definição do campo protetivo (através das seguranças socioassistenciais) é muito importante, pois rompeu com anos de indefinição sobre quais eram especificamente as responsabilidades protetivas e provisões da política de assistência social. Por fim, o presente texto se dedica ao trato da dimensão política e coletiva essencial para os avanços ainda necessários no SUAS e que dão concretude aos pressupostos de direitos garantidos nessa política social.

O Conselho Nacional de Assistência Social, ao propor um texto que refletisse nossa experiência na gestão do SUAS, nos fez uma importante provocação, na medida em que foi necessário considerar um tempo exíguo de gestão na esfera nacional (2010) e a experiência de 8 anos na gestão municipal que, somados à condição de pesquisadora por mais de 30 anos, demarcou nosso envolvimento em tempos de construção e de resistência no processo de institucionalização desse sistema público que alargou a proteção social brasileira de forma radical e complexa.

Rupturas históricas que demarcam o SUAS

Era 2003, em plena IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou, por unanimidade, pela criação do SUAS, no contexto de um novo governo, com o compromisso de respeitar a Constituição Federal em vigor (CF 1988)⁴. Nessa perspectiva, o SUAS trazia concretude à assistência social pública, republicana, democrática e descentralizada. Autorizava-se, assim a instituição, a organização da política de assistência social de forma integrada, unificada e articulada em todo o território nacional. O SUAS nasce do clamor de representação popular (representados pelos delegados da conferência), demandando ao governo federal, sob a batuta do Ministro Patrus Ananias e da

2 A LOAS foi alterada em 2011 (LEI 12435/2011), sobretudo para desenhar o Sistema Único de Assistência Social, em que pese o modelo descentralizado, participativo e com primazia do Estado já estava lavrado na primeira edição da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8742/93)

3 O arcabouço normativo do SUAS é amplo e tem sido capaz de orientar de forma detalhada todas as dimensões da implementação.

4 A CF de 1988 tem por pressuposto a instituição de um Estado Social que autoriza legalmente a ampliação da proteção social não contributiva, expressamente nos capítulos da Ordem Social.

Secretária Nacional à época - Márcia Lopes – definirem, de forma detalhada, como seria concretizado esse Sistema Único de Assistência Social. Os anos que se seguiram foram de plena ebulição, tanto do ponto de vista da regulação, quanto dos incentivos concretos (financiamento, orientações, encontros, debates nas instâncias deliberativas e de cogestão) para dar escala nacional à implantação do SUAS.

O desafio que se colocava não era pequeno, pois pela primeira vez, o Brasil definiu um campo de proteção para a Política de Assistência Social e, ainda, impunha regras para a rede de serviços articula com os benefícios e para a gestão⁵. O processo de elaboração da regulamentação que foi dando forma e organização ao SUAS se fez com a participação da sociedade civil, de intelectuais, das instâncias de controle social e de toda a equipe técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social. Foram inúmeros e sucessivos debates que estruturaram as três grandes funções do SUAS: Proteção Social, Vigilância Socioassistencial e Defesa de Direitos. Com isso, se tracejou um moderno sistema de financiamento, de orientações técnicas e de gestão participativa e todo o delineamento que delas emanam.

O SUAS, na estruturação e nos pressupostos éticos, rompe com o passado da assistência social no Brasil em muitos aspectos, mas vamos apontar aqui alguns que consideramos relevantes. Um Sistema que:

- I. seja estatal de forma primaz, instituindo um comando único, pois em seu passado histórico era eminentemente oferecido pela sociedade civil e com isso, com preceitos e exigências fora dos pressupostos do direito e da égide republicana;
- II. institui um modelo de financiamento regular e automático – fundo a fundo que rompe com a lógica convencional;
- III. tenha a capacidade de ampliar sua lógica protetiva, adotando a matricialidade sociofamiliar e o território como escopo prioritário a ser atendido, com isso rompe com o modelo individualizado e adota a compreensão de que não são os indivíduos, mas sim seu grupo familiar e o seu território que devem ser protegidos.
- IV. mudasse totalmente o modelo de atenção nos serviços de acolhimento, rompendo novamente com os modelos de grandes instituições como antigos orfanatos e asilos, para serviços mais particularizados a pequenos grupos, onde também se adotou a perspectiva da manutenção de vínculos familiares e comunitários todas as vezes que possível;
- V. adotasse o modelo de uma política pública profissionalizada, rompendo com o voluntarismo e amadorismo, quando se entendia que a uma “boa ação” era o suficiente para garantir proteção.

5 Inclui-se na gestão todos os seus preceitos e processos (financiamento, gestão do trabalho, vigilância socioassistencial, monitoramento, avaliação, controle social).

Aqui apenas uma pequena amostra que evidencia o quanto o SUAS teve que surgir forte e determinado para enfrentar anos de conservadorismo, de amadorismo, de falta orientativa e executora no âmbito do Estado. Mas não só, um dos grandes legados do SUAS também foi ter definido as seguranças socioassistenciais como demarcadoras do seu campo protetivo. Não é nossa intenção nesse momento discorrer sobre as seguranças de: acolhida; renda; convivência familiar e comunitária; autonomia; apoio e auxílio (BRASIL/NOB, 2012), mas destacar que esse delineamento, tanto reconhece o direito ao suprimento de sobrevivência material digna expressa no direito à renda transferida (Bolsa Família, BPC e demais modalidade de garantia de renda), como por benefícios emergenciais. Também reconhece a acolhida como direito, portanto os serviços socioassistenciais que atendem as pessoas que têm seus vínculos fragilizados ou vencidos devem se garantir de proteção integral em serviços devidamente tipificados e descritos na Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL/Tipificação, 2009).

Além dessa proteção material, as seguranças socioassistenciais também expressam o reconhecimento do SUAS na dimensão relacional e, portanto, imaterial que estão reveladas nas seguranças de convivência e de autonomia. No primeiro caso (a convivência) entende-se que o pertencimento de grupos comunitários e de outras naturezas, gênero, raça, etnia, familiares representam parte importante na garantia protetiva, até porque olhar nessa dimensão coletiva traz, em si, o reconhecimento que a pobreza não tem causalidade individual, mas sim é construída histórica, econômica e socialmente. Portanto, a política de assistência social reconhece que o lugar/vizinhança, o grupo familiar/território e outras formas de convívio interferem na condição de vulnerabilidade e, ao mesmo tempo, podem ser potenciais de proteção.

Por fim, para fecharmos o tema do delineamento do campo protetivo olhando para as 5 seguranças, vale destacar a “autonomia”, essa é uma grande e importante novidade que o SUAS traz, pois significa reconhecer que os(as) cidadãos(ãs) que utilizam esse sistema público, são sujeitos políticos e, portanto, têm o direito de se manifestar em consonância com seus pressupostos éticos e políticos e devem ser respeitados em seu saber e posicionamentos. Assim, a autonomia não se refere à independência de benefícios socioassistenciais de renda, não se trata de autonomia de renda, mas sim da dimensão política.

Essa segurança impõe aos serviços socioassistenciais adotarem trabalhos coletivos e espaços de diálogos que permitam o aprofundamento e o reconhecimento da dimensão política na oferta de proteção e, portanto, na relação do Estado com a sociedade civil.

Com isso, entrelaçamos o mais importante conteúdo dessa nossa pequena reflexão: a resistência e os avanços necessários para fortalecer o SUAS, pois se até esse momento nosso foco foi posto no que se construiu em 20 anos olhando para os princípios e diretrizes, torna-se fundamental adotar, a

partir desse momento, uma leitura prospectiva que possa trazer luz sobre um dos caminhos que resultam em conquistas e novos avanços e resistências diante das disputas entre um estado fiscal e social e da lógica burguesa excludente e a defesa de uma sociedade mais igualitária. Vale destacar que para traçar novas estratégias não se pode prescindir de uma leitura estrutural e conjuntural, ou seja do contexto brasileiro por ocasião da implantação do SUAS e de seu desempenho ao longo de 20 anos.

Resistência e luta contra os velhos paradigmas

Nesse momento da nossa reflexão vamos discorrer um pouco mais sobre um dos caminhos que consideramos necessário para que o SUAS avance nos dias atuais e ganhe ainda mais robustez. Assim, é preciso ampliarmos a dimensão coletiva e política que sustenta a luta nesse campo protetivo. Para iniciarmos apontaremos alguns pressupostos que embasam essa leitura.

É importante demarcar que não há na história do mundo e nem no Brasil política social que tenha sido construída sem luta social. Assim, a sua manutenção e avanços dependem substancialmente da organização coletiva e, por conseguinte, depende do aprofundamento da democracia, conforme nos alertam Tenório e Rozenberd (2007).

A participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva, possibilitando, desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade, até a definição de prioridades, elaboração de estratégias de ação e estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (Tenório; Rozenberg, 2007:33).

Os autores chamam a atenção sobre a ampliação de limites da organização coletiva, o que para a nossa reflexão sobre o SUAS, significa dialogar com os sujeitos no território, nos serviços socioassistenciais, mas também com os movimentos sociais sobre pautas e bandeiras que entrelaçam outras políticas setoriais e transversais.

Outro aspecto fundamental a ser posto, em que pese ter havido rupturas como tratamos no início deste texto, ainda se convive com o pensamento conservador no cotidiano da população e dos serviços. Trocando em miúdos, não é porque a LOAS instituiu uma dimensão de direito que toda a sociedade acredita que proteger os mais pobres é dever do Estado e, portanto, deve-se investir mais dinheiro público na política de assistência social. Não é porque adotou-se a renda transferida como direito constitucional que,

automaticamente, a sociedade brasileira assumiu isso como verdade, muito pelo contrário, o que se vê são ataques constantes a essa segurança socioassistencial (segurança de renda), alegando sempre que é aí que se tem que ter a diminuição do montante orçamentário.

Ainda nessa linha dos desafios e convívios dos velhos paradigmas como os novos, mesmo que as normativas e os preceitos desse sistema público tenham indicado a profissionalização na gestão e a contratação de corpo técnico preparado e suficiente, ainda se convive com o primeiro-damismo e um déficit importante de trabalhadores(as), o que revela a “tolerância” da execução sem rigor e condições necessárias.

Muitos outros aspectos poderiam ser elencados aqui de modo a demonstrar a necessidade de resistir aos antigos paradigmas que convivem no SUAS, assim como anunciar algumas estratégias a serem adotadas. Mas antes de seguirmos, é fundamental destacarmos que os(as) trabalhadores(as) do SUAS têm lugar central na garantia desse direito social tão revelador de uma sociedade mais igualitária, e, portanto, devem ter centralidade na garantia das condições de trabalho em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, devem compromissar-se com a defesa dos direitos socioassistenciais.

Dito isso, vamos tratar do lugar de destaque da dimensão coletiva e participativa do SUAS, de forma entrelaçada entre a luta por direitos sociais, a necessária organização dos sujeitos que acessam a política de assistência social e o papel dos trabalhadores(as) nessa perspectiva. Vale destacar que esse é um importante passo para que o SUAS alcance novos patamares protetivos e fortaleça o direito de autonomia.

Dimensão coletiva no cotidiano dos serviços como caminho para o aprimoramento do SUAS

A luta por direitos socioassistenciais pode se desenvolver de diferentes maneiras e lugares, mas não pode prescindir do debate e da organização nos serviços da rede governamentais e não governamentais e nesses espaços, em especial, precisa iniciar com uma compreensão sobre a subalternidade, tanto aquela que advém da sua condição de pobreza e exploração da classe trabalhadora, quanto a subalternidade imposta pela relação de poder institucional (cidadãos/serviços). São muitos os autores que trabalham esse tema, mas sobretudo, aqui vamos relacionar com a segurança de autonomia, numa perspectiva de reconhecer a dimensão política na operação do SUAS, onde se espera que os saberes, a história, os valores dos cidadãos(ãs) que utilizam os serviços sejam reconhecidos e respeitados.

Outro tema fundante e articulador na organização da luta coletiva é o direito à proteção com acesso integral e capaz de trazer à tona todos os elementos que reconhecem no Estado o dever de garantir acesso a bens e serviços que, não

apenas supram as necessidades materiais, mas que também atuem para superar a desproteção e o sofrimento social advindos dos vazios protetivos.

A organização do trabalho no cotidiano dos serviços (em todas as modalidades definidas pela tipificação) deve proporcionar espaços nos quais seja possível o estabelecimento de diálogo, em especial de forma coletiva com o debate de temas que permitam o aprofundamento da consciência crítica. Naturalmente as modalidades individualizadas também podem adotar metodologias que possibilitem um caminho de construção de autônoma e diminuição da subalternidade. Mas é no coletivo que a relação de poder entre o saber institucional e dos seus usuários se dilui favorecendo a correlação de forças a estes.

Outro aspecto importante quando se destaca essa dimensão que reconhece o protagonismo político é, novamente, dialogar com o passado no sentido de romper com os antigos paradigmas, nesse caso estamos dialogando no âmbito do binômio clientelismo/política. Não se transita do clientelismo para a dimensão do direito sem passar pelo reconhecimento da dimensão política, aqui entendida como a capacidade de se fazer escolhas e se posicionar (usuários, trabalhadores e gestores) diante de questões específicas das garantias protetivas do SUAS, mas também e, sobretudo, construir consciência crítica e filosófica do que concerne à condição de subalternização de classe, raça e gênero e do direito à proteção do Estado.

Essa travessia do senso comum (na maioria das vezes formatado pela lógica da elite burguesa, onde a pobreza é apenas resultante da culpa individual) para a consciência crítica (onde são considerados aspectos históricos, sociais e econômicos e se reconhece as diferenças das pautas identitárias) tem-se um caminho exitoso, sob os princípios da educação popular, cujo ícone no Brasil o mundo foi Paulo Freire⁶. A educação popular em seu processo pedagógico inclui a dimensão política, com uma direção libertadora e tem como pressuposto máximo a construção da justiça social, o que guarda profunda consonância com o campo de intervenção do SUAS. Para o educador “Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão” (Freire, 1987: 78).

Adotar modalidades metodológicas dialógicas no cotidiano dos serviços que se inspirem na educação popular podem estimular a luta coletiva e, por conseguinte, contribuir para o processo de conscientização e de mobilização das classes subalternas, na medida em que está referenciada na realidade e na valorização do saber popular e se assenta eticamente na construção da transformação social.

Posta essa dimensão da democratização nos serviços socioassistenciais, ainda vale tratar como caminho de aprimoramento e também do aprofundamento da gestão participativa, o que só se faz com o aumento do protagonismo dos usuários dos serviços e dos benefícios nas instâncias de controle social (como

6 São inúmeras as obras de Paulo Freire que tratam do método e dos fundamentos da educação popular.

os conselhos) e demais formas de articulação. É fundamental destacar que a defesa da ampliação das políticas sociais está intrinsecamente relacionada ao aprofundamento da democracia participativa. Desse modo, espera-se que jamais se desvincule a luta pela democracia da luta por direitos sociais.

O aprimoramento técnico da gestão também está vinculado à força política no SUAS. Assim, apenas para seguirmos o propósito deste pequeno texto vale destacar alguns pontos de aprimoramento gestão, são eles:

- I. a instalação da Vigilância Socioassistencial nos municípios, em especial de médio e pequeno porte, onde ainda há um déficit da instituição formal dessa função do SUAS;
- II. a gestão do trabalho em todas as esferas de governo, o que implica em vínculos trabalhistas mais sólidos, educação permanente, condições de trabalho adequadas;
- III. ampliação do financiamento, pois se tem um importante déficit, não é sem motivo que a luta pela aprovação da PEC 383/17 se mantém ativa, pois ela (a Proposta de Emenda Constitucional) acresce, no art. 203 da CF/88, um parágrafo que afirma: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro no financiamento do Sistema Único de Assistência Social”. Destaca-se que há uma nítida necessidade de ampliação de aporte orçamentário nas três esferas de governo, sobretudo para a manutenção e ampliação dos serviços;
- IV. fortalecimento das instâncias participativas e de controle social, com reconhecimento da competência deliberativa dos conselhos gestores e representação forte dos sujeitos que acessam o SUAS e dos trabalhadores(as).

Com essa pequena e resumida lista de pontos de aprimoramento na gestão, que se soma com o apontamento da necessidade de aprimorar os serviços pela via da abordagem coletiva e política, tomando como base a educação popular, passaremos para algumas considerações finais apenas com a intenção de contribuir com as reflexões em tempos que o SUAS deliberará novamente sobre os seus rumos, tanto pelo processo conferencial de 2025, quanto pela elaboração do III Plano Decenal que se iniciará em 2026.

Considerações Finais

O SUAS foi autorizado democraticamente na 4ª Conferência Nacional (2003), 20 anos depois⁷, esse sistema protetivo se coloca o desafio de resistir

7 2005 foi o ano de instalação do SUAS. Em 2004 é escrita a Política Nacional de Assistência Social que garante os parâmetros e fundamentos do SUAS e, em 2005, publica-se a NOB, onde se tem as orientações normativas para seu funcionamento.

e aprimorar, e o faz por amplo processo de debate fomentado pela 14ª Conferência (2025). Iniciamos esse texto reconhecendo que, em seus princípios e regulamentações, houve profundo avanço que previu rupturas com um passado onde não se tinha o compromisso com o direto e ao acesso universal, além da operação essencialmente privatizada.

Apontamos apenas alguns dentre muitos avanços e entendemos que estes só foram possíveis porque durante os anos de instalação e consolidação do SUAS, o governo federal estava sob uma gestão compromissada com a ampliação do sistema protetivo brasileiro e também pela adesão de muitos estados e municípios que deram concretude ao SUAS nos marcos da nova regulação.

Ao mesmo tempo vale destacar que o SUAS passou por um período de desmonte da sua espinha dorsal. Neste caso estamos falando dos anos de 2016 a 2022, quando o orçamento foi reduzido drasticamente, não se respeitou as instâncias de pactuação e deliberação e houve importante déficit de condução republicana e federativa. Nesse período, a sociedade civil organizada, notadamente pela Frente em Defesa do SUAS, cunhou a bandeira da Resistência.

Para a sustentação do nosso caminho de aprimoramento do SUAS nos dias atuais consideramos a máxima de que toda a política social pública depende da competência técnica, mas também depende muito da força política e, foi nessa dimensão, que ousamos apontar um caminho a ser aplainado pela a participação popular no SUAS.

Essa defesa se fez porque as bases de sustentação da política de assistência social se contrapõem, frontalmente, ao pensamento hegemônico, ainda presente na sociedade, onde se tenta esconder os verdadeiros determinantes da pobreza e da disputa do fundo público, negando que a pobreza é estrutural e a proteção social é dever do Estado, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Apontamos que há muitos aspectos a serem aprimorados no campo da gestão para dar mais robustez ao SUAS. No entanto, a mensagem central deste pequeno texto foi a necessidade de mudar radicalmente o trabalho no cotidiano dos serviços, adotando abordagens coletivas e dialógicas.

Esse caminho foi adotado considerando, por um lado, a necessidade de concretizar a segurança de autonomia, prevista no arcabouço legal do SUAS, partindo do pressuposto de que para se ter protagonismo político é necessário reconhecer que a subalternidade precisa ser enfrentada. Nesta linha, propôs-se a adoção de metodologias no trabalho social com territórios e famílias que busquem inspiração na educação popular. Além disso, esse caminho metodológico pode aprimorar articulação com os movimentos e organizações sociais.

A dimensão coletiva adotada sob a égide da educação popular reforça a indissociabilidade entre educar e proteger e está comprometida com a formação humana e com a construção de um mundo livre da opressão. A

educação popular é um levante contra a subalternização e despolitização, é uma pedagogia da indignação.

Por fim, com o aprimoramento pautado na dimensão política da autonomia e da organização participativa é possível transformar em um mecanismo de democratização, o reconhecimento e a valorização do saber do outro, a transmissão de informações e a construção compartilhada de novos saberes, potencializando o protagonismo das pessoas e dos coletivos sociais, favorecendo, assim, a conquista de uma sociedade mais justa. Registra-se aqui nosso total compromisso com a parcela da população que sofre com a desproteção e a desigualdade social.

Referências

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

BRASIL. **Norma Operacional Básica/ SUAS**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. **LOAS**. Brasília: MDS, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**". Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TENÓRIO, F. G.; ROSENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.



MEMÓRIAS E ESTÓRIAS, SOBRE A CONSTRUÇÃO DO SUAS: DE 2006 À 2010

Margareth Alves Dallaruvera¹

O mandato do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no período de 2006 a 2008 teve como presidente Silvio lung, representante da Sociedade Civil e da Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura (ISAEC). A vice-presidência ficou a cargo de Simone Aparecida Albuquerque, representante do governo, especificamente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Durante o segundo mandato, Silvio lung renunciou e Simone Aparecida Albuquerque assumiu interinamente a presidência até a posse dos novos presidente e vice-presidente em 08/07/2008.

O mandato dos conselheiros do CNAS segue regras definidas por resoluções e o regimento interno do Conselho, com mandatos geralmente de 2 anos, sendo permitida uma recondução por igual período. O mandato 2006-2008 foi marcado por esse revezamento e pela atuação conjunta dos representantes da sociedade civil e do governo.

Além disso, o processo eleitoral que definiu a representação da sociedade civil para esse mandato foi regulamentado por resolução de 2006, sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Portanto, no mandato 2006 a 2008:

- Presidente: Silvio lung (Sociedade Civil, ISAEC);
- Vice-presidente: Simone Aparecida Albuquerque (Governo, MDS);
- Renúncia do presidente e assunção interina da vice até 07/2008;
- Mandato regulado por resoluções específicas do CNAS para eleições e funcionamento.

A renúncia do Presidente do CNAS nesse período se deu pela deflagração da conhecida Operação Fariseu. Que assim descrevemos:

1 Assistente Social da Prefeitura do Rio de Janeiro, aposentada, era lotada no CMAS/RJ. Passou pela Secretaria de Saúde e Assistência Social. Mestre em Serviço Social. Professora Universitária aposentada. Autora de livro e publicações. Ex-Diretora fundadora do Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do RJ. Fundadora e atual Presidente da FENAS. Secretária de Políticas Sociais da CNTSS/CUT. Idealizadora e fundadora do FNTSUAS e FANTSUAS. Idealizadora e membro da Coordenação Estadual e Nacional do Setorial de Assistência Social do PT/RJ. Membro da Frente Estadual RJ e Nacional e em Defesa do SUAS e da Seguridade Social. Presidente do CNAS segmento da Sociedade Civil/Trabalhadores- gestão 2022/2024. Atual conselheira nacional do CNAS, coordenadora da Comissão de Acompanhamento aos Conselhos/CNAS, Coordenadora do GT de Combate ao Assédio Moral no SUAS e Coordenadora da Subcomissão de Conferências Livres- gestão 2024/2026.

Foi deflagrada em 13 de março de 2008 no Distrito Federal, como ação da Polícia Federal (PF) com apoio da Força-Tarefa Previdenciária.

A Operação Fariseu foi uma investigação da Polícia Federal que revelou um esquema de fraude na concessão dos Certificados de Entidade de Assistência Social (CEAS) pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O esquema, descoberto em 2008, envolvia conselheiros do CNAS que concediam esses certificados de forma fraudulenta em troca de propina para empresas e entidades que não cumpriam os requisitos necessários, mas que assim conseguiam benefícios fiscais e isenções de impostos indevidos. Cerca de 60 entidades estavam sob investigação, e entre os presos estavam o então presidente do CNAS, Silvio Lung, além de conselheiros e advogados. O esquema teria causado prejuízos significativos aos cofres públicos, com um rombo estimado em bilhões de reais em vários anos. As investigações também apontaram que os julgamentos dentro do CNAS eram feitos mais por conchavos e acordos do que por análise efetiva dos processos. A Operação teve grande repercussão e levou ao afastamento do presidente do CNAS e à revisão dos processos aprovados pelo conselho naquele período.

- O alvo: um esquema de fraude envolvendo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no qual entidades filantrópicas obtinham indevidamente o certificado de entidade beneficente (CEBAS/CEAS) para isenção de tributos e contribuições.
- O escopo: 6 mandados de prisão e 27 de busca e apreensão em oito estados brasileiros — Paraíba, Pernambuco, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

Principais irregularidades apuradas

- Conselheiros do CNAS teriam agido para favorecer entidades que não cumpriam os requisitos legais, mediante pagamento de propina e tráfico de influência.
- As entidades beneficiadas usavam a isenção para fugir ao pagamento de contribuições sociais e tributos, causando prejuízo aos cofres públicos.
- O montante estimado de prejuízo chegou a cerca de R\$ 2 bilhões.

Impactos e consequências

- A operação levou à suspensão da concessão de certificados de entidades beneficentes pelo CNAS até a adoção de novos procedimentos.

- Ganhou visibilidade no debate sobre filantropia, isenção fiscal e a fiscalização das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

Os envolvidos na Operação Fariseu ligados ao CNAS

Incluía principalmente o presidente do CNAS da época, Sílvio lung, que foi preso e teve um papel central no esquema de fraude na concessão dos Certificados de Entidade de Assistência Social (Ceas). Além dele, integravam o esquema conselheiros do CNAS, advogados e representantes de entidades que agiam em conluio para emitir certificados fraudulentos, permitindo que entidades e empresas obtivessem benefícios fiscais indevidos.

O CNAS é composto por 18 membros, metade representantes do governo e metade da sociedade civil, com mandatos de um a dois anos, incluindo suplentes. Na época do escândalo, além do presidente, outros conselheiros estavam implicados no esquema, especialmente aqueles que participaram das deliberações e votações irregulares para aprovação dos Ceas sem cumprir os critérios legais.

O papel desses conselheiros no CNAS era avaliar e conceder os certificados, mas na Operação Fariseu, eles teriam agido em conluio cobrando propinas para facilitar a aprovação fraudulenta. Como presidente, Sílvio lung tinha liderança e comando das deliberações, sendo a figura central do esquema. Outros conselheiros e advogados envolvem-se na facilitação da fraude, atuando para benefício próprio e de terceiros ilegítimos.

Em resumo, os principais envolvidos no CNAS foram:

- Sílvio lung: presidente do CNAS, líder do esquema fraudulento.
- Conselheiros do CNAS participaram da aprovação irregular dos Ceas.
- Advogados e representantes de entidades facilitaram a obtenção indevida dos certificados.

O esquema danificou gravemente a credibilidade do CNAS e resultou em prisões e afastamentos no órgão.

Impacto das decisões tomadas por esses conselheiros nas políticas

As decisões tomadas pelos conselheiros envolvidos na Operação Fariseu, relacionadas à concessão fraudulenta dos Certificados de Entidade de Assistência Social (Ceas), tiveram impactos negativos nas políticas locais, especialmente no âmbito da assistência social. Essas decisões comprometeram a credibilidade das políticas públicas locais ao permitir que entidades não qualificadas obtivessem benefícios fiscais e recursos públicos, distorcendo o acesso e a distribuição desses recursos.

Os conselhos gestores, como o CNAS, desempenham um papel fundamental na formulação e na gestão participativa das políticas públicas, promovendo a democratização e o controle social. Quando suas decisões são corrompidas, ocorre um enfraquecimento da capacidade de tais instituições de assegurar a efetividade, a transparência e o alinhamento das políticas com as demandas reais da sociedade.

No caso específico da Operação Fariseu, o impacto foi sentido na desorganização e na má gestão dos recursos públicos destinados à assistência social, o que pode ter comprometido programas locais e a oferta de serviços essenciais, prejudicando diretamente as populações mais vulneráveis. Além disso, o envolvimento fraudulento desestimulou a participação legítima da sociedade civil e deteriorou a confiança nos conselhos como canais de controle social.

Portanto, as decisões fraudulentas tomadas por esses conselheiros resultaram em prejuízos à governança das políticas sociais locais, afetando tanto a eficiência na alocação dos recursos quanto à legitimidade e a transparência dos processos decisórios públicos

Grupo de transição do CNAS após operação fariseu

Após a Operação Fariseu, o CNAS passou por um processo importante de transição para recuperar sua credibilidade e aperfeiçoar seus processos. O presidente afastado do CNAS, Silvio lung, foi substituído interinamente por Simone Aparecida Albuquerque enquanto a investigação da Polícia Federal se desenrolava. Com o escândalo, o governo federal rapidamente enviou ao Congresso um projeto de lei que alterava as regras para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), transferindo parte da responsabilidade de fiscalização para os ministérios das áreas correspondentes (saúde, assistência social e educação).

Dentro do próprio CNAS, foi necessário criar grupos de trabalho para tratar dos problemas expostos, revisar procedimentos e restabelecer o controle dos processos. A crise gerou uma reestruturação institucional que resultou na redefinição do papel do CNAS, com maior participação dos órgãos governamentais e maior rigor no controle da certificação das entidades beneficentes, limitando a autonomia que havia facilitado as fraudes. Esse processo de transição foi fundamental para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e para a mudança do papel do CNAS de órgão certificador para um fórum mais orientado à gestão e coordenação das políticas públicas de assistência social.

Quem compôs o grupo de transição do CNAS após a Operação Fariseu

Sabe-se que após a operação, houve substituições na presidência do CNAS, incluindo a saída de Silvío Lung e a atuação de Simone Aparecida Albuquerque como presidente interina. Também foram criados grupos de trabalho internos para revisão e reestruturação dos processos e do modelo de atuação do CNAS, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, além da maior integração dos ministérios relacionados (Cidadania, Saúde, Educação).

Sabe-se que a transição envolveu representação do governo federal, especialistas em assistência social, e representantes da sociedade civil, envolvendo pessoas com experiência em políticas sociais, economia solidária e gestão pública. A presidência interina ficou com Simone Aparecida Albuquerque, e o processo teve forte participação dos ministérios responsáveis, como o Ministério da Cidadania.

Em resumo, os membros do grupo de transição eram profissionais ligados à área social, gestores públicos, representantes ligados ao sistema de assistência social e técnicos que atuaram na reestruturação do CNAS para garantir maior controle, transparência e integridade após o escândalo. Não há registros públicos detalhados ou biografias individuais disponíveis sobre esses membros específicos do grupo de transição após a Operação Fariseu.

Durante a gestão do CNAS de 2006 a 2008, estiveram vigentes várias resoluções importantes que orientaram o funcionamento do Conselho e a atuação da assistência social no Brasil. Entre as resoluções do CNAS em vigor naquela gestão, destacam-se as seguintes:

- **Resolução nº 267**, de 14 de dezembro de 2006: orienta municípios, estados e Distrito Federal quanto ao cronograma de realização das Conferências de Assistência Social em 2007.
- **Resolução nº 266**, de 14 de dezembro de 2006: prorroga prazos para apresentação de proposições e produtos de grupos de trabalho.
- **Resolução nº 265**, de 13 de dezembro de 2006: orienta as entidades a requererem certidões ao CNAS com antecedência.
- **Resolução nº 264**, de 13 de dezembro de 2006: altera resolução anterior para incluir parágrafo ao artigo 1º.
- **Resolução nº 184**, de 21 de setembro de 2006: cria Grupo de Trabalho para o Plano Decenal. Resolução nº 183, de 21 de setembro de 2006: orienta cronograma de conferências.
- **Resolução nº 182**, de 21 de setembro de 2006: cria Grupo de Trabalho para acompanhamento dos conselhos municipais e estaduais.
- **Resolução nº 162, 161 e 159**, de agosto de 2006: institui prorrogações e grupos de trabalho para certidões e regras para entidades beneficentes.

- Resoluções de maio a julho de 2006 que instituem comissões de política, normas e financiamento da assistência social.
- **Resolução nº 60**, de 6 de abril de 2006: define diretrizes do processo de discussão da Norma Operacional de Recursos Humanos - NOB-RH.
- **Resolução nº 24**, de 16 de fevereiro de 2006: regulamenta entendimento sobre representantes de usuários e organizações no CNAS.

Essas e outras resoluções da época deram base normativa para o trabalho do CNAS na gestão 2006-2008 em temas como eleições, funcionamento dos conselhos, conferências, grupos de trabalho, certificações e políticas específicas da assistência social

As principais resoluções do CNAS entre 2006 e 2008 que tratam de controle social e conselhos são:

- **Resolução CNAS nº 237**, de 14 de dezembro de 2006: Define diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Estabelece que o controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, assim como do Plano Plurianual e dos recursos financeiros destinados à sua implantação. Ressalta a composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, e prioriza a participação da sociedade civil neste acompanhamento e avaliação.
- **Resolução CNAS nº 53**, de 31 de julho de 2008: Cria a Comissão de Conselhos da Assistência Social, com atribuições para subsidiar o CNAS no cumprimento das competências referentes ao acompanhamento e fortalecimento dos conselhos, promovendo o controle social da política de assistência social.

Essas resoluções foram fundamentais para fortalecer a participação social, garantir transparência na gestão pública e estruturar os conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social como instâncias legítimas de controle social e monitoramento das políticas públicas do setor naquele período.

Os desafios apresentados para os anos entre 2008 à 2010

O mandato do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) de 2008 a 2010 foi marcado por algumas mudanças e ações importantes. A presidente do mandato foi Márcia Maria Biondi Pinheiro, com Margareth Alves Dallaruvera como vice-presidente, com destaque que foi a primeira vez no CNAS que o segmento dos trabalhadores assumiu a vice-presidência do CNAS. Durante

esse período, o CNAS atuou na aprovação e normatização da Política Nacional de Assistência Social, buscando assegurar a gestão descentralizada e participativa do SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Também aconteceu a aprovação do Regimento Interno do Conselho, que passou a garantir a alternância dos segmentos da sociedade civil nas funções de presidente e vice-presidente do CNAS.

O CNAS, nessa gestão, contou com representantes governamentais e da sociedade civil, dedicando-se a fortalecer o controle social sobre as políticas e serviços de assistência social no Brasil. Destaca-se também a realização da **VII Conferência Nacional de Assistência Social**, que ocorreu de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009, em Brasília, com o tema ‘Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Decálogo dos Direitos Socioassistenciais’. A VII Conferência Nacional de Assistência Social foi um marco histórico das e dos trabalhadores do SUAS, pois foi durante a Conferência que os trabalhadores instituíram o Fórum Nacional dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (**FNTSUAS**) em uma plenária nacional realizada em 2 de dezembro de 2009, coordenada pelo segmento dos trabalhadores com assento no CNAS.

A sua criação foi motivada por dificuldades dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS em pautar suas demandas nas instâncias existentes na época, buscando um espaço coletivo de organização política para a valorização da categoria e a consolidação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

As deliberações foram formalizadas por resoluções do CNAS. Durante esse mandato, o conselho trabalhou na definição da agenda prioritária para os meses subsequentes, demonstrando uma atuação voltada para o aprimoramento das políticas públicas assistenciais e para a fiscalização do fundo nacional de assistência social.

Resumindo, o mandato 2008-2010 foi um período de consolidação do CNAS em seu papel de órgão deliberativo e normativo da política de assistência social, com importantes resoluções aprovadas e um foco claro na participação social e no fortalecimento do sistema descentralizado de assistência social no Brasil.

Quais foram as principais decisões e resoluções aprovadas neste mandato

Durante o mandato do CNAS entre 2008 e 2010, as principais decisões e resoluções aprovadas estiveram focadas no fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e na participação social na definição de políticas públicas. Entre os destaques estão:

- Aprovação do Regimento Interno do CNAS, que fixou regras para garantir a alternância dos segmentos da sociedade civil nos cargos de presidente e vice-presidente do Conselho.
- Fortalecimento do controle social da política nacional de assistência

social, aumentando a participação das entidades de sociedade civil na gestão e fiscalização.

- Formalização das deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, que orientaram a agenda prioritária para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas assistenciais.
- Normatização e aprovação de resoluções que definiram padrões e parâmetros para a execução descentralizada e participativa da política assistencial.
- Discussão e acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.
- Essas ações evidenciam um mandato orientado para a consolidação do SUAS, a promoção da gestão participativa e o fortalecimento da assistência social no Brasil por meio do CNAS.

Quais resoluções do CNAS regem a gestão 2008 2010

As resoluções do CNAS que regem a gestão 2008-2010 incluem várias normas importantes, destacando-se:

- **Resolução nº 53**, de 31 de julho de 2008: Aprova o novo Regimento Interno do CNAS para o mandato 2008-2010, que regula a estrutura, funcionamento e competências do Conselho. Esta resolução foi posteriormente revogada em 2011, mas esteve em vigor durante esse período.
- **Resolução nº 52**, de 31 de julho de 2008: Dispõe sobre a composição das Comissões Temáticas do CNAS na gestão 2008-2010.
- **Resolução nº 44**, de 14 de março de 2008: Altera o calendário da eleição da sociedade civil para o CNAS no mandato 2008-2010.
- Várias outras resoluções de 2008 tratam de temas como composição das câmaras, ética, comunicação social, execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), entre outros.
- **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009: aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, documento relevante para a gestão do SUAS dentro do CNAS.

Essas resoluções organizam a gestão, composição, processos eleitorais e regulamentam aspectos operacionais do CNAS entre 2008 e 2010.



HERDEIROS, PROTAGONISTAS E GUARDIÕES: algumas das muitas faces que assumimos ao longo dessa jornada pelo SUAS

Carlos Eduardo Ferrari¹

Um dia ouvi que nessa caminhada de luta em defesa da Política de Assistência Social “a gente não sai, apenas muda de lugar”. Tenho quase certeza de que a reflexão foi feita pela saudosa Márcia Biondi, que presidiu o CNAS em parte do período em que estive por lá como conselheiro. Bom, independente da autoria, fica aqui minha homenagem à Márcia, pessoa incrível que presidia o colegiado com um cuidado que somava firmeza e gentileza, consolidando aqueles tempos como marco inicial de grandes conquistas e avanços para o SUAS. Também recorro à ideia de caminho marcado por mudanças, e não por finais, para compartilhar um pouco sobre como cheguei e saí do CNAS, pois não tenho dúvidas de que contar essa história vai me ajudar muito a contextualizar opiniões, análises e proposições que trarei ao longo do texto.

O ano era 2008, e eu havia acabado de participar de uma eleição atípica. Uma instância de controle social da grandeza do CNAS era alvo de notícias policiais: Operação Fariseu. Esse era o nome dado pela Polícia Federal ao conjunto de investigações que tratava da participação “ilegal” de conselheiros(as) e servidores em processos de concessão do CEBAS. Chego naquele espaço representando o segmento de usuários, eleito a partir da articulação de uma grande organização de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, a AVAPE, então Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais. Essa entidade não existe mais, e a história de minha relação com ela, seus dirigentes e trabalhadores com certeza não caberia neste texto. Contudo, é importante dizer que, para além das articulações e da representação dessa organização, naquele momento eu já militava havia mais de uma década na luta por direitos da pessoa com deficiência, em especial da pessoa cega e com baixa visão. Junto com a luta, é claro que havia uma relação quase simbiótica com diferentes organizações da sociedade civil que atuavam nesse campo, pois quem conhece um “pouquinho” do tema sabe que as nossas conquistas, o desenvolvimento da participação cidadã e o empoderamento político, via de regra, nascem, ganham corpo e avançam dentro dessas organizações.

1 Professor e consultor em políticas públicas de proteção social e inclusão. Foi Conselheiro Nacional de Assistência Social (2008–2012), presidindo o CNAS entre 2010 e 2012. É conselheiro fiscal do Comitê Paralímpico Brasileiro, secretário-executivo da Rede Nacional De Defesa e Assessoramento no SUAS, RENDAS Brasil, coordenador de gestão estratégica da CBDV e Secretário Geral da Organização Nacional de Cegos do Brasil ONCB. Ex-vice-presidente da União Latino-americana de Cegos, atua na formação de gestores, trabalhadores e conselhos, bem como na luta pelo fortalecimento institucional de OSCs e na agenda de direitos das pessoas com deficiência no Brasil e na América Latina.

a um colegiado em que parte de seus membros não desejava, ou melhor de alguma forma rejeitava o que eu trazia como “representação estética” para um representante desse segmento naquele momento de implementação do SUAS. Usuário de roupas formais (camisa, terno e gravata), notebook em mãos; eu e o Samuel Rodrigues, representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e grande companheiro naquela jornada, observávamos essa expectativa pelo “usuário padrão” em meio a algumas risadas em bate-papos informais ao fim das reuniões, e um tanto de inconformismo diante de uma leitura tão cartesiana acerca do SUAS que estávamos construindo.

A caminhada aos poucos foi mostrando a todas as pessoas a complexidade desse assunto, visto que foi ficando claro que usuários do SUAS não são apenas destinatários de serviços, programas e projetos, mas uma gama de pessoas, segmentos e coletivos que se reconhecem e se ressignificam pelo compromisso com a luta pelos direitos socioassistenciais e tantos outros direitos.

Descrita minha chegada, má digerida por alguns e celebrada por outros que votaram e trabalharam pela minha eleição, fato é que ter estado no CNAS como conselheiro ao longo de quatro anos, e presidente nos últimos dois, sem dúvidas foi um dos maiores presentes que a vida me deu. Vivenciar em 2009 a construção democrática e participativa de uma tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, ao mesmo tempo em que conduzimos, a várias mãos, o processo de organização da primeira conferência nacional que dava centralidade à presença dos usuários do SUAS, fazendo da chegada em Brasília a conclusão de um caminho e não um fim em si mesmo. Participar de maneira ativa da elaboração de documentos e momentos que reafirmaram o compromisso inabalável do CNAS com a acessibilidade em processos conferências, ao mesmo tempo em que eu pessoa cega era parte do colegiado, vivenciando com pessoas surdas e com deficiência intelectual a consolidação de um novo patamar de civilidade no exercício do controle social da Assistência Social em âmbito nacional. Participar dos debates para a aprovação da Resolução CNAS 39/2010, que reordenava os benefícios eventuais, e logo em seguida liderar as múltiplas jornadas democráticas e participativas que resultaram nas resoluções que estabeleciam parâmetros para o Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos, Resolução CNAS27/2011, Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho , Resolução CNAS33/2011, Habilitação e Reabilitação da Pessoa com Deficiência, resolução CNAS34/2011, além da participação em toda a caminhada e no momento final de assinatura pela presidenta Dilma da Lei 12.435, que altera a LOAS e trazia o SUAS, construção e conquista do controle social, de uma realidade já implementada para o status de conquista legal.

Ao resgatar todas essas memórias, é incrível pensar como tanta coisa aconteceu em tão pouco tempo, não apenas pelos avanços consolidados no âmbito normativo, mas principalmente pela perspectiva participativa. Para cada resolução nova aprovada, eram centenas de pessoas mobilizadas. Não

havia pressa pelo resultado, pois o grande impulsionador era o compromisso ético com a participação popular. É bom demais, por exemplo, revisitar as lembranças acerca da construção da Resolução CNAS 17/2011, documento que estabelecia as categorias profissionais habilitadas para atuar no SUAS. Pessoalmente, não gosto da resolução e, em minhas tribunas, defendo que haja um grande debate nacional para retomar o assunto. Isto posto, vale celebrar a lindeza que foi a construção desse documento. Na oportunidade, José Cruz, responsável pela gestão do trabalho no SUAS, botou energia e toda sua habilidade política para fazer acontecer uma grande mobilização nacional, em que categorias profissionais poderiam se apresentar e participar das discussões acerca de suas contribuições para o SUAS. É claro que muita categoria ficou de fora, outras tantas tiveram seu reconhecimento conquistado um tanto quanto longe da unanimidade, mas fato é que a democracia estava lá, forte, valorizada e amplamente assegurada.

De 2008 a 2012, vivenciei essas e muitas outras memórias belíssimas para se relembrar, mas também vale compartilhar alguns dos muitos desafios.

O primeiro, que acredito se manifeste para muita gente que chega ao SUAS, é enfrentar e vencer a “síndrome do impostor”, que não tenho dúvidas, acaba afetando a grande maioria das pessoas que tentam se aproximar dos debates acerca da política e do sistema. Fui apresentado à infinita sopa de letrinhas: NOB, CONGEMAS, FONCEAS, CIT, CIB, DRSP, FONACEAS. Mergulhei nas leituras de textos naquele momento ainda herméticos, que falavam das desproteções, de projetos ético-políticos e de seguridade. Caminhei por trilhas que me conectam a outros movimentos sociais, encontrando a cada passo a constatação de que a gente só seria forte caminhando junto. Contudo, as leituras e estudos pareciam nunca ser suficientes, visto que aquele lugar, assim como nosso movimento de luta, já tinha seus nomes de referência, suas ideias-força e suas bandeiras erguidas. Questionar quaisquer dessas frentes parecia algo insano, proibido e talvez até tolo, diante de tanta autoridade intelectual, técnica e legal.

É claro que a síndrome do impostor ficou para trás já tem tempo, mas é importante agradecer e celebrar o apoio de profissionais da secretaria executiva. Ali, no comecinho, liderados por Cláudia Sabóia e em seguida pela saudosa amiga e grande Secretária Executiva Mercês, esse time mostrava para nós, conselheiros, com documentos, apoio técnico e uma generosidade profissional acima de qualquer expectativa individual ou coletiva, que não era necessário um diploma específico de determinada área ou universidade para questionar, propor e ousar pensar diferente.

Também lembro com encantamento das intervenções apaixonadas e repletas de conteúdo feitas por Simone Albuquerque. A gente discordava um monte na plenária e, depois, por vezes, trocando ideias e tomando uma cerveja,

encontrávamos juntos consensos e caminhos para escrever novos capítulos de um SUAS que se mostrava cada vez mais democrático e participativo.

A propósito, falar das relações com o pessoal de governo é também um ponto importante a ser trabalhado no campo dos desafios. Eu e tantos outros da sociedade civil tivemos nossa luta forjada por uma ideia que enfatizava a dicotomia governo e sociedade civil. Presidir o CNAS ao lado de Renato de Paula, enquanto vice, foi um aprendizado diário de que a lógica poderia ser outra. Um conselho é espaço de deliberação, aprendizado, monitoramento de políticas públicas e, claro, por vezes, de embate. Contudo, os embates nem sempre são entre governo e sociedade civil, e tal constatação, mais do que lembrada, precisa ser motivo de reflexão e articulação política. Junto com Renato, pensávamos em muitos momentos de forma diferente, mas sempre valorizamos a força do colegiado para fazer valer aquilo identificado coletivamente como avanço civilizatório para o SUAS, seus usuários e o país.

O terceiro desafio, sem dúvidas, estava em meio às tantas dificuldades e possibilidades de se viver em uma federação. Se os avanços eram sentidos diuturnamente em nossos momentos de participação e outros tantos de representação do conselho em debates externos, as mesmas conquistas eram recebidas e percebidas de forma totalmente diferente por estados e municípios. É claro que tínhamos a CIT e a presença de CONGEMAS e FONSEAS para mitigar essa situação, mas os desafios brotavam com perguntas, problemas e pontos de vista diferentes, lembrando a nós, conselheiros, que aquele sistema universal público que estávamos testemunhando crescer só seria de fato grande e real com o reconhecimento e a participação ativa dos três entes federados. Conselhos, entidades, trabalhadores, usuários, gestores, todos vivendo nas cidades, em 27 estados diferentes, com milhões de expectativas distintas acerca do papel da União e de sua instância de controle social.

Ao tratar desse desafio, vale ressaltar o papel estratégico da Comissão de Acompanhamento dos Conselhos e seus esforços, principalmente quando lembramos dos problemas enfrentados por conselhos municipais e do DF após a Resolução CNAS 16/2010, que estabelecia parâmetros para inscrição de entidades. A resolução dava corpo a uma conquista legal assegurada no art. 9º da LOAS, porém, junto consigo, vinham muitas dúvidas e, claro, equívocos decorrentes de um processo de aprendizado coletivo acerca do tema.

Ao elencar os desafios acima, não tenho dúvidas em afirmar que esse período deixou como legado um SUAS bem mais aberto e democrático. Também aqueles anos asseguraram, como costuma dizer o grande amigo e defensor incansável do SUAS, Prof. Dr. Edival Bernardino, uma “ossatura institucional” que, obviamente, 13 anos depois, ainda carece de maior corpo, mas, sem quaisquer dúvidas, ganhou seus contornos e força naquele período. Aqueles anos ainda deixam como legado a consolidação de processos conferências sólidos, com protagonismo dos usuários e a realização de momentos que fazem da jornada

algo tão importante ou até maior que o ponto de chegada. Foram fatos e conquistas que consolidaram a importância do papel da secretaria executiva como pilar estruturante do controle social e colocaram a acessibilidade como um direito inegociável, comprovadamente possível de assegurar. Olhando para o período que protagonizamos como conselheiros(as), aprendemos o quanto pode ser edificante a parceria entre Estado e sociedade civil, e a importância de estratégias que tragam para a centralidade os desafios e oportunidades decorrentes do pacto federativo.

Por fim, chego à parte final deste ensaio destacando a importância de algumas oportunidades que não podemos deixar passar. Mais do que projeções, apresento elementos decorrentes de uma leitura de mundo que só foi possível graças a uma jornada cotidiana de ensino e aprendizado acerca da Política de Assistência Social realizada nos últimos 13 anos. Sou mestre em Administração, com graduação na mesma área, e, por meio de convites, desafios propostos e momentos de oportunidade de diálogo, me tornei um pensador e trabalhador do SUAS e pelo SUAS. Assim, o que trago a seguir traz consigo muito mais que o desejo de compartilhar minhas convicções pessoais. Escrevo e compartilho reflexões para que sirvam de combustível para a construção participativa, tendo claro que ideias, ao ganharem vida, são transformadas pelo bom debate e pelas condições decorrentes do ambiente político.

- I. Precisamos de um SUAS com caminho e não com eternos recomeços: a revogação constante de resoluções pelo CNAS cria a sensação de capítulos novos para a política, porém desconsidera as possibilidades de se pensar em instrumentos normativos que dialoguem, se completem e fortalecem o entendimento coletivo acerca do que estamos construindo. É possível avançar no aprimoramento de parâmetros legais sem tirar periodicamente o sistema da tomada.
- II. Paradoxalmente, podemos pensar em um grande debate nacional sobre uma nova PNAS: não basta alterar resoluções, reiniciar o sistema ou mesmo articular grandes lutas em defesa do que já conquistamos e do tanto de recursos que ainda precisamos conquistar. É essencial uma nova Política Nacional de Assistência Social que dialogue com as oportunidades e desafios do tempo presente, considere a complexidade do pacto federativo e da diversidade de cidades e contextos brasileiros, ao mesmo tempo que reafirme as conquistas do atual documento vigente.
- III. Devemos valorizar a presença da diversidade como potência política de representação de públicos do SUAS: é consenso que a terminologia “usuário” já não agrada mais ninguém. Contudo, mudar palavras em instrumentos normativos na Assistência Social requer cuidado, ampla participação popular e sustentação legal.

Enquanto não mudamos as palavras, é nosso dever assegurar a representação diversa, considerando marcadores como orientação sexual, deficiência, religiosidade, raça, etnia, territórios e históricos de vida. Nossos corpos, memórias e histórias compõem nossa identidade política e não precisam de grandes arranjos burocráticos para serem reconhecidos em instâncias de controle social do SUAS.

- IV. Precisamos de uma Assistência Social conhecida e reconhecida por todas as pessoas que vivem nesse país. Temos a consciência do quão complexo é o sistema que construímos, seja pela sua grande capacidade de assegurar direitos, seja pelos infinitos enfrentamentos necessários para reafirmar sua importância. Contudo, é essencial falar pra fora, se fazer ver e trazer alianças. Temos a maior rede de promoção da convivência do mundo, em tempos de isolamento por trás de telas e de buscas por soluções mágicas e caras que assegurem o desenvolvimento de habilidades para resgatar ou consolidar a capacidade relacional de crianças, jovens, adultos e idosos. Temos uma rede de acolhimento moderna e uma capacidade de articulação intersetorial que nenhuma política pública buscou desenvolver. Temos equipes qualificadas, sabemos fazer ações para além de nossas unidades e temos os múltiplos territórios brasileiros como nosso lócus de trabalho. Não se valer da comunicação de tudo isso para trazer o SUAS para o centro das prioridades do povo brasileiro é um erro estratégico histórico, que ainda pode ser corrigido.
- V. Merecemos um SUAS verdadeiramente feito para quem dele necessitar. Para tanto, precisamos da valorização dos trabalhadores, de uma rede verdadeiramente integrada na mesma perspectiva de gestão entre unidades estatais e não estatais, e de estratégias de comunicação que posicionem o SUAS como porta de entrada para o exercício pleno da cidadania, da defesa e da garantia de direitos.

O título desse ensaio é um convite para que possamos lembrar que essa política não brotou de repente, tampouco é fruto exclusivo da capacidade transformadora de seus idealizadores. Temos uma Assistência Social que foi herdada de uma transformação das relações entre pessoas e direitos. Herdamos esse SUAS de tempos em que Assistência Social era qualquer coisa para um público específico. Pessoas que não eram, no somatório, minoria, tampouco fracas ou incapazes. Contudo, eram invisibilizadas, estigmatizadas e destinatárias de favores e arremedos que eram tratados como Assistência Social.

Para além de herdeiros, somos também protagonistas. Já votamos e propusemos em conselhos e conferências. Já nos beneficiamos e nos transformamos pelas aquisições e seguranças afiançadas pelo SUAS, pelos

milhares de postos de trabalho abertos e pelas tantas vivências que contribuíram para fortalecer nossa brasilidade.

Desse SUAS também precisamos nos perceber como guardiões. Guardiões que precisam estar alertas para enfrentar qualquer tipo de retrocesso, escancarado ou disfarçado. Guardiões que tenham força, mas também saibam fazer da gentileza uma grande arma em defesa da Assistência Social. Gentileza para dialogar com quem pensa diferente, para acolher quem não conhece nossas siglas e palavras difíceis, ou mesmo para conscientizar quem perdeu a crença em nossa capacidade de incidência política.

Somos herdeiros, protagonistas e guardiões de um SUAS que é nosso, e precisa ser de direito e de fato de todo o povo brasileiro.



Breve apontamento da trajetória vivida no primeiro ciclo (2004 a 2010)

Transitar da fase de instituição e estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2004 para o processo de implementação de suas provisões com cobertura nos vazios protetivos, de modo a efetivar a política de assistência social como um direito reclamável foi um dos grandes desafios enfrentados no período de 2011 a 2014. Faz-se, assim, necessário, retomar sucintamente o percurso desde a sua origem.

O SUAS já era potente, sua existência havia sido deliberada em um reconhecido espaço de participação e controle social, consubstanciado na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, ao declarar os contornos da nova conformação do sistema descentralizado e participativo cunhado no art. 204 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Regramentos próprios traduziram os elementos constitutivos de uma política pública, quais sejam: i. definição do objeto de intervenção, no caso as situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social; ii. delimitação das competências específicas; iii. conjunto de ofertas de proteção social não contributiva por meio da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; iv. exigência de profissionais habilitados no espectro da gestão e da atuação junto às famílias e indivíduos; v. constituição de financiamento público, com repasse na modalidade fundo a fundo.

Avanços compareceram nas dimensões normativas, prestacionais e orçamentárias. Na esfera normativa, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 estabeleceu os parâmetros da área, as Normas Operacionais (NOB-SUAS/2005 e NOB-RH-SUAS/2006) passaram a orientar de maneira uniforme a estruturação do Sistema em âmbito nacional, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais contribuiu para elevar o patamar de sua *práxis* ao ressignificar as ações na lógica das seguranças socioassistenciais (renda, convivência, acolhida, autonomia, apoio e auxílio). Na vertente prestacional, as Unidades públicas (CRAS, CREAS, Centro Pop, Acolhimento) foram delineadas conforme o porte populacional, os serviços tipificados de acordo com a desproteção social enfrentada e o número de famílias

1. Assistente social do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente lotada no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Assistência Social; doutora em sociologia pela Universidade Federal do Paraná, professora e pesquisadora do Núcleo de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Foi secretária nacional de assistência social na SNAS/MDS no período de fevereiro de 2011 a abril de 2015, e coordenadora da política estadual de assistência social na Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná de 2003 a 2009.

referenciadas. E na via orçamentária, recursos foram ampliados para fazer jus à nova configuração.

Mas ainda era preciso alçar robustez, ganhar escala, adentrar na agenda pública de todos os entes federativos e nos diferentes rincões do nosso Brasil. Enfim, era preciso consolidar a conquista de política pública no tripé da Seguridade Social promulgada pela Carta Magna de 1988 face à mobilização dos movimentos sociais, da academia, dos trabalhadores do setor, das entidades e organizações prestadoras, de assessoramento e de defesa de direitos, dentre tantos outros atores.

A nova feição propiciada pela Lei do SUAS e pelos Planos Nacionais no período de 2011 a 2014

O ano era 2011, o governo popular democrático acabava de ser reeleito, e o processo de fortalecimento do SUAS estava em curso, agora sob a direção da Ministra Tereza Campello, do secretário executivo e adjunto (Rômulo Paes e Marcelo Cardona), das assessorias de gabinete, de inúmeros secretários nacionais e adjuntos (Denise Colin e Maria Gonelli/SNAS; Paulo Jannuzzi e Paula Montagner/SAGI; Tiago Falcão e Luis Henrique Paiva/SENARC; Maya Takagi e Lilian Rahal/SESAN), e de toda equipe de servidores lotada no MDS, que reforçavam a centralidade da política da assistência social no sistema de proteção social brasileiro. Cabe destacar a parceria alinhada, ainda que com certas divergências mas sempre com intencionalidades similares, estabelecida ao longo de todo período da gestão com as diretoras: Aidê Cançado Almeida e Lea Braga (DPSB), Margareth Cutrim e Telma Maranhão Gomes (DPSE), Maria José de Freitas (DBA), Simone Albuquerque (DGSUAS), Carolina Gabas Stuchi (DRSA) e Antônio Henriques (FNAS).

Em assim sendo, o planejamento estratégico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, elaborado segundo a ótica colaborativa e integrada entre todas as políticas públicas e setores sob sua responsabilidade (assistência social, segurança alimentar e nutricional, transferência de renda, gestão da informação, gestão administrativa e financeira, coordenação institucional, respectivamente) estipulou dois grandes objetivos, seguidos de diretrizes, e desdobrados em ações estratégicas que impulsionaram a transformação do SUAS em direito aplicado: i. a aprovação do SUAS em lei ordinária como garantia de solidificação; ii. a inserção da política de assistência social no Plano Nacional Brasil Sem Miséria, considerando suas atribuições e seu desenho organizacional e, em futuro próximo, nos demais Planos Nacionais implementados.

Toda a energia esteve voltada para o fomento à tramitação e aprovação do Projeto de Lei nº 3. 077/2008, que se tornou o **Projeto de Lei da Câmara - PLC nº 189/2010** no Senado, apresentado pelo Poder Executivo Federal,

por meio do MDS, ao Congresso Nacional, propondo a regulamentação do SUAS, em 25/03/2008. Vale mencionar um pouco desta batalha dentro do Congresso Nacional.

Sua discussão teve início, ainda em 2009, na Comissão de Seguridade Social e Família, tendo como relator o dep. Fed. Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE), que havia sido secretário de Estado e presidente do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS. Foram apresentadas 18 (dezoito) emendas ao PL e 1 (uma) ao Substitutivo, sendo o voto do relator pela incorporação de 6 (seis) delas por respeitarem as previsões legais, que de forma bastante resumida abordavam: i. a reafirmação dos objetivos da LOAS; ii. a conceituação e definição das competências das entidades de assistência social; iii. a relação complementar e suplementar da rede socioassistencial composta pelas entidades de assistência social; iv. a reconceituação das unidades e espaços físicos que acolhem e assistem as pessoas idosas e com deficiência; v. o asseguramento das conquistas das pessoas com deficiência, notadamente no que se refere ao BPC; vi. a alteração do valor per capita para inclusão no BPC, de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário-mínimo. E à luz dos argumentos contidos na justificativa, as alterações foram acatadas na forma do Substitutivo, obtendo apenas um voto em separado.

Na sequência foi apreciado pela Comissão de Finanças e Tributação, sob a relatoria do dep. fed. João Dado (PDT-SP), cujo parecer foi pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e pela aprovação do Projeto. E, por fim, foi submetido à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, com a relatoria do dep. fed. José Genuíno (PT-SP), que se pronunciou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, sendo aprovado por unanimidade.

Devido ao posicionamento político favorável do governo federal e do apoio das bancadas, em especial as da base governamental, mas não exclusivamente, obtidos após inúmeros esclarecimentos técnicos, os pareceres foram sempre pela aprovação, e receberam apenas uma emenda relativa às competências da União, que acrescentou a responsabilidade pelo cofinanciamento, por meio de transferência automática, do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito nacional. A matéria foi votada sob o regime de urgência e recebeu total aprovação, a exceção do critério de acesso ao BPC, cuja renda familiar mensal per capita permaneceu igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo. Este tema é muito caro para a sociedade brasileira na perspectiva de se alcançar um novo patamar de civilidade, mas continua sofrendo alterações restritivas, mesmo adotando como referência o princípio da dignidade humana.

Em sua versão final, após aprovação na Câmara e no Senado, o texto incorporou aos objetivos da assistência social a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade

protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidade, de ameaças, de vitimizações e danos; e a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Ademais, definiu as modalidades de entidade de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos; dispôs que a gestão se dará por meio do SUAS, integrado pelos entes federativos, pelos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social, com suas funções correspondentes. Inscreveu a concepção do Benefício de Prestação Continuada e reduziu a idade de concessão para a pessoa idosa com 65 anos ou mais, além de caracterizar os benefícios eventuais destinados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Estabeleceu que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS poderá propor a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% do salário-mínimo para cada criança de até 6 anos de idade.

Consolidou o reconhecimento dos serviços socioassistenciais como atividades continuadas que promovem a melhoria de vida da população, e definiu as unidades públicas CRAS como de abrangência municipal, de base territorial, localizadas em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco, e destinadas à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais às famílias e indivíduos ao instituir o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF como oferta primordial.

Por sua vez, cunhou os CREAS como unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinadas à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial, e instituiu o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI como oferta essencial, de modo a articular os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos e do sistema de justiça.

Ordenou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do SUAS, compreende a transferência de renda, o trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para criança e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho, com direção para o cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e priorização para o recebimento da transferência de renda do Programa Bolsa Família.

A importância de inscrição do SUAS em lei, mais que reconheceu e normatizou o sistema descentralizado e participativo assinalado no art. 203 da CF/1988, mas instaurou, nos moldes do SUS, parâmetros unificados de estruturas organizacionais e provisões socioassistenciais para todos os municípios, Estados e Distrito Federal - DF. A primazia da responsabilidade do Estado no prisma do

SUAS se tornou realidade legislativa em 06 de julho de 2011, por meio da Lei nº 12.435, que alterou a Lei nº 8.742/1993 (LOAS) para institucionalizar o SUAS no ordenamento jurídico brasileiro

Este desenrolar foi embalado pela forte decisão política de construir um plano nacional com o compromisso de cumprir com as determinações do art. 3º da Carta Magna, que dispõe acerca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em seu inc. III: *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Nesta esteira, o SUAS tinha muito a contribuir, na medida em que o parágrafo único, do art. 2º da LOAS, determinou que *para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais*.

O Plano Brasil Sem Miséria reforçou a compreensão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de que a pobreza é multidimensional, ou seja, supera o aspecto exclusivamente monetário e assimila as privações em diferentes áreas que afetam a vida dos sujeitos de direitos, como moradia, saúde, alimentação, saneamento, educação, trabalho, renda e acesso aos serviços públicos correspondentes.

Ficou evidenciada a imprescindibilidade dos CRAS com o conjunto dos seus serviços, programas e benefícios no âmbito da Proteção Social Básica. No intuito de aprimorar a cobertura e promover a inserção das famílias nas provisões socioassistenciais, ocorreu a expansão do PAIF para a totalidade dos 5.565 municípios brasileiros à época, que careciam de suporte técnico para impulsionar a capacidade protetiva das famílias, promover o acesso e o usufruto de direitos, desenvolver as potencialidades e aquisições das famílias e fortalecer os vínculos familiares e comunitários na vertente das seguranças socioassistenciais, com particular atenção para as famílias beneficiárias dos benefícios eventuais, do BPC e da transferência de renda do Programa Bolsa Família - PBF. A fim de conceder unidade no monitoramento e avaliação dos acessos e das provisões foi regulamentada a integração da comissão de fiscalização do PBF no âmbito dos Conselhos de Assistência Social.

A atuação preventiva, protetiva e proativa nos territórios de maior vulnerabilidade social se concretizou como oferta elementar do SUAS no viés de enfrentamento dos reiterados ciclos de pobreza, que se concentravam em famílias com crianças pequenas, população jovem, pessoas negras, territórios mais isolados e áreas de periferia. Tal realidade é fruto da conformação da sociedade no Brasil, sublinhada historicamente pelo patriarcado, pela escravatura e pela concentração de renda que deixaram marcadores sociais profundos de desigualdade social como gênero, raça e classe, e impactam até hoje nas condições de vida e de bem-estar da população.

Como complemento de proteção social houve o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, com foco nas faixas etárias de crianças e adolescentes e da incorporação do Projovem, com vistas a propiciar trocas culturais e de vivências individuais e coletivas, na família e no território, assim como de incentivar a socialização e de desenvolver o sentimento de pertencimento e de identidade.

Também ocorreu a articulação com as demais políticas setoriais, notadamente da Educação para construção e expansão da cobertura de centros de educação infantil e de pré-escolas, e de unidades em período integral, e no âmbito da Saúde foi reforçado o acompanhamento materno-infantil, todos caracterizados como elementos condicionantes para a transferência de renda do Programa Bolsa Família na busca por assegurar acesso a direitos sociais. Ainda junto ao SUS houve o referenciando das Unidades de acolhimento de crianças e adolescentes, que atualmente foi complementada pela Nota Informativa nº 5/2025-CGADOM/DAHU/SAES/MS, a qual contém orientações sobre a atuação das Equipes dos Serviços de Atenção Domiciliar (SAD), vinculadas ao Programa Melhor em Casa (PMec), com o objetivo de reforçar e estimular a assistência para pessoas que se encontram em instituições de acolhimento, incluindo todos os públicos.

Para oferta da atenção em territórios mais distantes e com maior índice de pobreza foram estruturadas duas modalidades inovadoras: i. a doação das lanchas para a Amazônia Legal e o Pantanal, que permitiu o acesso das equipes junto às comunidades ribeirinhas; ii. a instituição de equipes volantes para prestação dos serviços socioassistenciais nas áreas rurais, nas aldeias dos povos originários e nas comunidades e povos tradicionais.

Estiveram reforçadas, ainda, as competências do SUAS de promover a articulação, a mobilização e os encaminhamentos necessários para a preparação e a inclusão no mundo do trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social circunscritas no Programa AcesSUAS Trabalho, de maneira integrada com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, uma parceira do Ministério da Educação com o Ministério do Trabalho e, a partir de 2013, com o Programa BPC Trabalho, descrito a seguir.

O Programa AcesSUAS estava baseado em 4 eixos, a saber: i. articulação, com o mapeamento das oportunidades e levantamento vocacional, do público com interesse e articulação com o sistema S, Institutos Federais e órgãos de intermediação de mão-de-obra; ii. identificação e mobilização, com sinalização do público prioritário, divulgação do Programa e repasse de orientações; iii. encaminhamento, para cursos do PRONATEC, ações de inclusão produtiva, intermediação de mão-de-obra, e outros serviços da rede de políticas sociais; iv. monitoramento da trajetória, com observância do acesso a cursos e ações do mundo do trabalho, aos serviços socioassistenciais, e às ações conjuntas do Programa com órgãos e entidades que ofertam preparação e inclusão no mundo do trabalho.

Outros Planos Nacionais se constituíram em arranjos interinstitucionais e intersetoriais na busca por articulação para o enfrentamento dos determinantes de fenômenos complexos e problemas estruturais para garantir a integralidade da proteção social, como o Plano Crack é Possível Vencer e o Programa Viver Sem Limites. Estes Planos Nacionais conferiram concretude ao princípio da intersetorialidade, compreendida como uma articulação de saberes e experiências para o aprimoramento do processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas (Inojosa, 2001). Trata-se de uma nova lógica de gestão pública, que busca superar a fragmentação das políticas sociais e dos recursos, em prol da totalidade e da dignidade do indivíduo e da família, por meio da integralidade das atenções promovidas.

Em razão do Plano Crack é Possível Vencer foi viabilizado o cofinanciamento para expansão dos CREAS, tendo em vista o trabalho social desenvolvido pelo PAEFI, com o objetivo de romper com os padrões violadores de direitos e prevenir a reincidência, contribuir para a reparação de danos e da incidência de riscos, e processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos demais serviços públicos, conforme necessidades. O Plano recebeu adesão de todos os 26 Estados brasileiros e proporcionou, também, capacitação na matéria para os trabalhadores das políticas de assistência social, educação, saúde, segurança pública e integrantes dos órgãos do Sistema de Justiça.

Com o Plano Viver Sem Limite, voltado para a atenção integral da pessoa com deficiência, ocorreu a implementação das Residências Inclusivas, com o propósito de acolher jovens e adultos com deficiência com vínculos familiares e comunitários rompidos ou extremamente fragilizados e que não dispõem de condições de autosustentabilidade, de retaguarda familiar temporária ou permanente ou que estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência, já previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais mas que não recebia cofinanciamento federal, assim como o fomento dos Centros-Dia.

Ademais, a Portaria Interministerial MDS e MS nº 3, de 21 de setembro de 2012 dispôs sobre a parceria entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência, em situação de dependência, em Residências Inclusivas. Todavia, persiste, ainda, a necessidade de maior integração entre os respectivos Sistemas, devido ao elevado nível de comprometimento dos acolhidos, alguns até com múltiplas deficiências e com comorbidades acentuadas, e/ou com presença de sofrimento e transtorno mental, o que gera uma tênue diferenciação entre as atribuições das residências inclusivas do SUAS e das residências terapêuticas do SUS. A tal complexidade, acrescenta-se a previsão da Lei Brasileira de Inclusão que, em seu art. 2º, § 1º, prevê a avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar, carecendo de

definição das responsabilidades das políticas públicas envolvidas. Para tentar dirimir as divergências de entendimento, a CIT está discutindo os parâmetros para estruturação e funcionamento das residências inclusivas, cujo documento será apreciado na sequência pelo CNAS.

Para a população adulta com deficiência e beneficiárias do BPC, prioritariamente na faixa etária de 16 a 45 anos, por meio do Programa BPC Trabalho, buscou-se fomentar a inclusão nos processos de formação e de inserção no mundo do trabalho, de acordo com suas potencialidades e áreas de interesse e, ao mesmo tempo, mobilizar instituições públicas, entidades e movimentos sociais para a superação das barreiras existentes.

Já para a população infanto-juvenil com deficiência, na faixa etária de 0 a 18 anos, o fortalecimento do Programa BPC na Escola visava garantir o acesso dos beneficiários e a sua permanência na formação escolar regular sob a ótica da educação inclusiva.

Diante das múltiplas realizações sinalizadas anteriormente, há que se reconhecer que os Planos Nacionais se constituíram em ferramentas de estímulo à consolidação do SUAS, dando visibilidade aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais destinados à população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, e delimitando suas competências segundo as normativas já estabelecidas. Mais ainda, permitiu o cumprimento de inúmeras metas do Plano Decenal de Assistência Social no período de 2005 a 2015.

Novos tempos propiciaram novas conquistas

Vale ressaltar que as novas conquistas compareceram em diferentes dimensões: i. normativas e de orientações técnicas; ii. de gestão do trabalho; iii. de aprimoramento das provisões socioassistenciais; iv. de cofinanciamento.

Na vertente normativa destaca-se a construção coletiva, contando com ampla discussão em encontros regionais, nacional e consultas públicas, que culminou com a promulgação da NOB-SUAS/2012, a qual afirma em sua introdução que *a Norma está sustentada nos pilares do pacto federativo, da gestão compartilhada, da qualificação do atendimento à população e da participação social*, e referenda que *o Sistema galga um novo patamar de estruturação, institucionalidade e aprimoramento*. Dentre outras previsões, são introduzidas as competências comuns e específicas dos entes federativos, o processo de planejamento, o Pacto de Aprimoramento da Gestão, os blocos de financiamento, e a implantação e operacionalização da Vigilância Socioassistencial.

Merecem destaque, também, a Resolução CNAS nº 17/2011, que reconhece as categorias de trabalhadores do SUAS de nível superior; a Resolução CNAS nº 9, 15/2014, que ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS; e a Resolução CNAS nº 32/2011, que autoriza a utilização de recursos do

cofinanciamento federal para o pagamento dos profissionais que compõem as equipes de referência do SUAS. Acrescenta-se a Resolução CNAS nº 34, de 28 de novembro de 2011, que define a habilitação e a reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social, assim como estabelece seus requisitos.

Publicações de orientações técnicas para subsidiar a intervenção foram editadas, tais como: i. Orientações Técnicas do CREAS, em 2011; ii. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop SUAS e População em Situação de Rua Volume 3; iii. Orientações Técnicas sobre o Trabalho Social com Famílias do PAIF, volume 2, em 2012; iv. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em 2013; v. Livro 20 Anos da LOAS, em 2013; vi. Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta, em 2014; vii. Livro O Brasil Sem Miséria, em 2014, dentre outras inúmeras Notas Técnicas e material de subsídio.

No âmbito da gestão do trabalho, além das regulamentações acima mencionadas, é possível registrar a realização do concurso público para (re) composição das equipes de servidores da Secretaria Nacional de Assistência Social na carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais – ATPS, como forma de garantir assessoramento técnico qualificado. E, em 2012, o lançamento do Programa CapacitaSUAS como estratégia de apoio aos Estados e ao DF na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS, com o objetivo de fortalecer o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. O mesmo contemplou 67.000 vagas para trabalhadores, conselheiros e gestores e envolveu 120 Instituições de Nível Superior – IES, por meio de edital de chamada pública do MDS, para composição da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS.

Como complementação, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP-SUAS foi instituída em 2013, através da Resolução CNAS nº 4, enquanto um instrumento de permanente aquisição de informações e conhecimento pelo trabalhador, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, de experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Tem por objetivo melhorar e ampliar a capacidade de atuação dos trabalhadores, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição, das necessidades dos usuários e da demanda social, e compreende as modalidades de formação profissional, de qualificação, de requalificação, de especialização, de aperfeiçoamento e de atualização.

Ainda se constitui em grande desafio organizar a gestão do trabalho como uma questão estratégica que potencializa e qualifica o trabalho social com indivíduos, famílias e territórios em desproteção social. Para tanto, é preciso: definir novos arranjos organizacionais; realizar planejamento estratégico; estabelecer a gestão participativa com controle social; realizar concurso público e a (re)

composição das equipes de referência e da gestão; garantir a “desprecarização” dos vínculos; eliminar a terceirização; proporcionar a educação permanente dos trabalhadores, conselheiros, gestores, entidades; integrar e alimentar os sistemas de informação; instituir os Planos de Carreira, Cargos e Salários; realizar o procedimento de avaliação de desempenho; adequar os perfis profissionais às necessidades do SUAS; instalar processos de negociação.

No espectro de aprimoramento das provisões socioassistenciais ocorreram reordenamentos, expansões e ampliação do cofinanciamento dos serviços da proteção social especial, de média e alta complexidade, como o de abordagem social, da estratégia de erradicação do trabalho infantil - AEPETI e de acolhimento de crianças e adolescentes, inclusive com ofertas regionalizadas.

Na intenção de qualificar as ofertas socioassistenciais de trabalho social com famílias, transferência de renda e atenções socioeducativas para crianças e adolescentes, houve a assimilação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI ao SCFV, estabelecendo o trabalho infantil como uma das situações prioritárias para atendimento, conforme Resolução CNAS nº 01/2013. As indicações para redesenho do PETI também foram discutidas no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais e do Trabalho e versavam sobre: i. mobilização intersetorial e definição de estratégias conjuntas; ii. intensificação da identificação do fenômeno e realização de audiências públicas para abordagem diagnóstica; iii. cofinanciamento a municípios e estados com incidência de trabalho infantil; iv. estabelecimento de metas para acompanhamento na rede socioassistencial; v. instituição de parâmetros de cobertura e qualificação da rede de proteção; vi. aprimoramento dos processos de gestão, com definição de metodologias próprias, conforme a realidade local e a faixa etária.

Adotando como referência o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, e a Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, foram acordados 5 (cinco) eixos de articulação intersetorial, englobando inúmeros órgãos governamentais e a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI, quais sejam, i. informação e mobilização; ii. identificação; iii. proteção; iv. defesa e responsabilização; v. monitoramento.

Em 2013, por ser reconhecido como um *case* de sucesso na articulação interinstitucional para o enfrentamento do trabalho infantil e na implementação de uma rede de proteção social, o Brasil sediou a III Conferência Global sobre Trabalho Infantil realizada em Brasília em outubro de 2013, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social, com envolvimento direto da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e da Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério das Relações Exteriores, com a finalidade de avaliar os esforços despendidos pela comunidade internacional, promover um balanço dos resultados alcançados, compartilhar as 84 experiências exitosas elencadas

nas áreas de educação e transição escola-trabalho, legislação, trabalho infantil doméstico, proteção social, mobilização e conscientização, inserção no mercado de trabalho e inspeção/fiscalização, e aprofundar o debate sobre os temas: trabalho infantil agrícola e urbano; cadeias produtivas; papel de sistema de justiça; produção de estatísticas; violação de direitos; migração, entre outros.

Contou com a participação de cerca de 1.700 pessoas, oriundas de 155 nações, 36 representações de nível ministerial, 78 lideranças não governamentais, 93 representantes de organizações de trabalhadores e 64 de empregadores, 15 de organizações regionais e internacionais, bem assim de especialistas, parlamentares, operadores do sistema de justiça, adolescentes e jornalistas nacionais e estrangeiros. Foi construído um documento base internacional para consulta e validação da dinâmica, contemplando análise da evolução do fenômeno, das práticas adotadas e de possíveis sugestões em plataforma informacional, cujo conteúdo foi discutido em salas virtuais ao longo de 2 meses e apresentado no evento presencial. Internamente ocorreram encontros preparatórios regionais e a exposição de um memorial com as principais ações e parcerias desenvolvidas. Como produto final foi aprovada a Carta de Brasília, que demarcou o imperativo da implementação de políticas públicas integradas.

Intenso movimento para ampliação do acesso ao BPC também ganhou corpo neste período, em atenção às deliberações das Conferências de Assistência Social, aos critérios internacionais de avaliação e das demandas da população beneficiária. Para além do corte de renda, das funções fisiológicas e psicológicas e das habilidades individuais, foi assimilada a necessidade de se incorporar aspectos que traduzem a capacidade de participação, das barreiras encontradas, da rede de apoio disponível e do contexto ambiental e social. E como fruto das discussões travadas junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, foi declarada, em 2013, a inconstitucionalidade incidental do parágrafo 3º, do artigo 20, da LOAS, que estabelecia a renda familiar mensal per capita inferior a 1/4 do salário-mínimo como único e obrigatório critério para a concessão do benefício. Os ministros firmaram a posição de que o critério de 1/4 do salário-mínimo se tornou defasado e inadequado para aferir a situação de vulnerabilidade e risco, e indicaram que a análise para concessão do benefício precisa considerar também os aspectos fáticos e uma avaliação social e pessoal mais abrangente, inclusive considerando as Convenções Internacionais.

No tocante à parceria com as entidades e organizações de assistência social foi instituído o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS - Aprimora Rede, destinado às 18.000 entidades existentes em 2.414 municípios brasileiros naquele período. Consistia em instrumento de monitoramento compartilhado entre os entes federativos voltado para a estruturação de base de informações acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados pelas entidades e organizações de

assistência social, vinculadas ao SUAS, de modo a incentivar sua qualificação para o fornecimento de apoio à integração das ofertas da rede socioassistencial, e para o repasse de subsídios que orientassem a tomada de decisões quanto à certificação do CEBAS. Cabe noticiar que a Resolução CNAS nº 205, de 16 de 16 de setembro de 2025, instituiu o Programa Nacional de Articulação e Fortalecimento da Rede Socioassistencial do SUAS - Programa Aprimora Rede +, a ser operacionalizado por meio dos Núcleos de Apoio às Organizações da Sociedade Civil de Assistência Social (NOSCas), instituídos como programas de extensão universitária, nos termos da Portaria Interministerial SG-PR/MEC nº 192/2025.

Cumprindo a determinação do art. 19, inc. XI, da LOAS, ocorreu a criação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, coordenado pelo MDS em articulação com Estados e Municípios. A ferramenta de gestão permite conhecer os serviços ofertados pelas entidades com dados sobre recursos humanos, infraestrutura, atividades, público, capacidade de atendimento, existência de convênio, entre outros aspectos, favorece o planejamento das ações a serem desenvolvidas no território, e fornece os insumos para a certificação de entidades beneficentes de assistência social e para o reconhecimento do vínculo SUAS.

Com relação a este último aspecto, o aperfeiçoamento dos processos de trabalho para a concessão do CEBAS no âmbito da política de assistência social, desenhado em conjunto com consultoria contratada, recebeu premiação pela ENAP como boa prática de análise e gestão dos certificados, ao reduzir o passivo em média de 80% e o prazo de 4 anos para 180 dias.

A SNAS contribuiu, ainda, com enfática participação na construção e na mobilização para aprovação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, reconhecida como marco regulatório do terceiro setor, a qual estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; e definiu diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

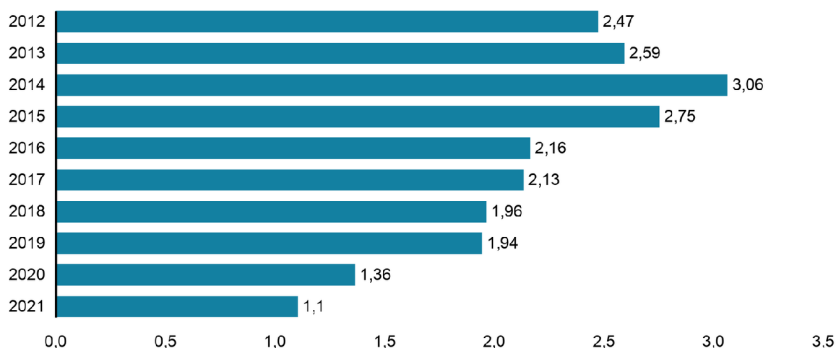
Na perspectiva de discussão ampliada dos reordenamentos e aperfeiçoamentos necessários nas prestações do SUAS, restou o desencadeamento de encontros regionais e nacional para abordagem da temática do trabalho social com famílias, de gestão do trabalho e da relação do SUAS com os órgãos do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

E por fim, com toda a importância, na dimensão do cofinanciamento federal restou comprovado o significativo aumento de recursos, tanto para a cobertura dos benefícios socioassistenciais, em maior proporção pela

abrangência do público da transferência de renda do PBF e pela vinculação do BPC ao salário mínimo que obteve aumento real para além da inflação, quanto para os serviços socioassistenciais, ainda que os montantes estivessem aquém dos custos correspondentes e permanecessem requerendo ampliação vinculac;ao de percentual orcamentario. A tabela abaixo demonstra a gradativa ampliação de recursos inscritos na Lei Orçamentária Anual para serviços da política de assistência social:

Orçamento para assistência social

Na Lei Orçamentária Anual (LOA), em R\$ bilhões



Fonte: PUC-PR, a partir de dados da Câmara Federal (2021)



Como consequência das incumbências de gestão assumidas pelos municípios e estados, já em 2011, nos moldes do IGD-PBF, houve a implementação do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS - IGD-SUAS, com cofinanciamento do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, regulamentado pelo Decreto nº 7.636/2011, e abarcou a modalidade da gestão municipal – IGDSUAS-M e da gestão estadual – IGCSUAS-E. O Índice varia de 0 a 1, indicando que quanto mais próximo de 1 melhor o desempenho da gestão do SUAS, e é calculado com base no IDCRA e no valor ajustado. Seu gasto pode ser efetuado com despesas que comportam a gestão do trabalho e educação permanente, a gestão da informação, a vigilância socioassistencial, o aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios, o apoio aos Conselhos.

É válido relembrar os números que evidenciam a cobertura dos serviços e dos benefícios abrangida pelo confinamento federal da rede socioassistencial em dezembro de 2014. No âmbito da Proteção Social Básica a capilaridade se fez presente nos 5.565 municípios brasileiros existentes à época, totalizando 7.511 CRAS; 1.256 equipes volantes, em 1.085 municípios; 5.038 municípios com o SCFV reordenado; 139 lanchas de assistência social entregues; 4,1 milhões de pessoas beneficiárias do BPC; 83,97% dos municípios, 26 estados e DF com o Programa BPC na Escola; 1.383 municípios com o Programa AcesSUAS

Trabalho. Na Proteção Social Especial 97,2% dos municípios com mais de 20.000 habitantes comportavam 2.440 CREAS, sendo 2.292 municipais em 2.080 municípios e 148 CREAS regionais em 21 estados; 301 Centros Pop em 254 municípios; 27 Centros dia, em **27** municípios; 503 Equipes de Abordagem Social em 265 municípios; 2.416 grupos de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em 1.052 municípios; e 957 municípios, DF e 26 estados com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Dilemas atuais para o SUAS e perspectivas de futuro

A sociedade contemporânea requisita respostas concretas, profundas e complexas das políticas públicas, ao tempo em que exige a adoção de planejamento estratégico de curto, médio e longo prazo, com proposição de inovações sociais que repercutem positivamente na melhoria da qualidade de vida da população.

Constantes crises climáticas; impactos das reformas trabalhista, administrativa, previdenciária, tributária e fiscal; concentração de renda; fluxo migratório acentuado; desigualdades regionais e territoriais; exposição à diversas formas de violências e violações de direitos; requisições por políticas de cuidado; criminalização da pobreza; enfrentamento de preconceitos a públicos específicos; e retrocessos técnicos e orçamentários desencadeados no período de 2016 a 2022 se constituem em apenas alguns dos desafios que compõem na realidade cotidiana e impactam diretamente nas provisões do SUAS.

A universalização da cobertura, considerando as novas exigências; a realidade territorial e as especificidades dos públicos; o aprimoramento da qualidade das atenções, com metodologias coletivas e participativas; a proposição de alternativas à institucionalização, como centros dia, centros de convivência, serviço de atenção no domicílio, benefícios e guarda subsidiada para família extensa; a revisão do modelo de regionalização; a abordagem junto ao trabalho social com famílias dos determinantes das vulnerabilidades e riscos vivenciados, acompanhada do enfoque das interseccionalidades; a atuação intersetorial, com a retomada de Planos Nacionais, como o da implementação da política de cuidados; a construção e a oferta conjunta de provisões e de planejamento orçamentário em total cumprimento às determinações constitucionais sob o prisma da Seguridade Social se mostram urgentes.

A proporção da elevada demanda não corresponde com a capacidade institucional de asseguramento da proteção social não contributiva, e a disputa pelo fundo público não só tem se acirrado como encontrado percursos que dificultam o processo democrático de priorização de áreas e de ações para distribuição da riqueza, assim como de equalização das receitas e das despesas frente às necessidades impostas.

O recente cenário de recomposição dos recursos do SUAS por meio de emendas parlamentares desvirtua o caráter de cofinanciamento de serviços

continuados, com transferências regulares e automáticas na modalidade fundo a fundo. Ficou evidenciado, por conseguinte, a importância de se conquistar fontes de financiamento sólidas, continuadas e proporcionais ao levantamento do custo dos serviços socioassistenciais, inclusive incorporando outras fontes de arrecadação, como o pré-sal e a vinculação constitucional de percentual de receita pré-estabelecido e de forma escalonada.

A participação dos usuários nos processos decisórios ainda ocorre de forma incipiente, apesar do contido no art. 126 da NOB-SUAS/2012. Mostra-se imprescindível o fomento à efetivação da previsão do coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais, da comissão de bairro e dos fóruns, complementada por reuniões ampliadas e descentralizadas do Conselho, audiências públicas, instituição de cotas para delegados nas Conferências e para conselheiros, e a ampliação da representatividade.

Como pode ser observado, se os desafios são grandes, a capacidade de estruturação e reinvenção do SUAS também comparece de maneira potente. Ao longo destes 20 anos o ato de resistência para manutenção de seus princípios e a efetivação de seus objetivos resultou em entregas consistentes e de forte impacto, ganhando escala e identidade. Seu maior legado foi o processo de construção a várias mãos e de forma republicana. Ainda há muito o que desbravar com foco no aprimoramento, mas, ao mesmo tempo, há muito a comemorar. Viva o SUAS, patrimônio do povo brasileiro!, como dizia nossa grande amiga Simone Albuquerque, cujo jargão passou a ser adotado pelos defensores do Sistema como sinal da luta e de seu processo de consolidação frente às inúmeras conquistas já promulgadas.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.**
- BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (orgs). Brasília: MDS, 2013.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani;

MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. IN: O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. p. 349 - 364. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (orgs.). Brasília: MDS, 2014.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**. São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.



Luziele Maria de Souza Tapajos¹

Ao olhar retrospectivamente para o período de 2012 a 2014, é possível considerar esse biênio como um momento decisivo na trajetória do Sistema Único de Assistência Social. O Conselho Nacional de Assistência Social assumiu um papel de liderança estratégica que ultrapassou a sua função mais tradicional, transformando-se em instância articuladora de pactuações, organizadora de diretrizes para a rede socioassistencial pública e privada, e reguladora de programas nacionais. Tratava-se de um ciclo em que o SUAS deixava de ser um sistema em construção, passando a operar com referenciais mais claros de responsabilidades, metas, pactuação interfederativa e parâmetros para a oferta de serviços em todo o território nacional, consolidando-se como um sistema público genuíno de proteção social.

Esse período é marcado por uma inflexão importante na ação do CNAS, que se insere em um movimento histórico, que combina a defesa intransigente do caráter público e não contributivo da assistência social, com o compromisso de traduzir, em normas e resoluções concretas, as conquistas acumuladas desde a promulgação da LOAS e da PNAS/2004. É neste momento histórico que são aprovadas normas estruturantes, processos nacionais de reorganização do SUAS, estabelecidos parâmetros para o financiamento e consolidados mecanismos de participação e controle social que reverberam até os dias atuais.

O marco normativo: a NOB/SUAS 2012 e o redesenho do sistema

O marco central do período é, sem dúvida, a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS, pela Resolução CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012. Esta norma representa muito mais que uma atualização técnica, ela constitui um salto qualitativo na organização do sistema. A NOB/SUAS 2012 redefine níveis de gestão, explicita competências da União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como detalha os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, vinculando o SUAS a uma lógica mais consistente de gestão por resultados.

Com a articulação do CNAS e gestores nacionais, municipais e estaduais, a aprovação desta NOB se configura como um processo político e técnico cuidadosamente articulado, a norma dialoga: com a LOAS; com a PNAS/2004; com a NOB-RH/SUAS e com as deliberações das conferências nacionais anteriores; ao mesmo tempo em que incorpora inovações importantes, como a centralidade dos Pactos de Aprimoramento da Gestão e a exigência de que

1 Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social Gestão 2012 a 2014, como representante da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS.

planos de assistência social considerem, de forma integrada, deliberações conferências, metas nacionais pactuadas e diagnósticos socioterritoriais.

Mais do que estabelecer procedimentos, a NOB/SUAS 2012 consolidou o SUAS como sistema público de proteção social, não contributivo, de responsabilidade compartilhada e com comando único. Afirma explicitamente a assistência social como política de Estado, garantindo que a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios não dependa da filantropia ou da boa vontade eventual ou vontade política dos governos, mas de uma arquitetura institucional com regras, fluxos e compromissos de cofinanciamento claramente definidos. Esse reforço conceitual foi decisivo para sustentar, nos anos seguintes, tanto a expansão da rede quanto a defesa do orçamento em contextos de disputa fiscal, dando ao SUAS uma blindagem institucional que se revelaria fundamental diante das crises subsequentes.

Pactuação interfederativa e cultura do planejamento

Se a NOB/SUAS 2012 projeta o modelo, o conjunto de resoluções aprovadas pelo CNAS, entre 2012 e 2014, trata de colocar essa lógica em funcionamento concreto, por meio dos Pactos de Aprimoramento da Gestão. O Conselho aprova resoluções que estabelecem prioridades e metas para a gestão municipal e estadual, bem como critérios de monitoramento desses compromissos interfederativos. Metas de estruturação da rede, implantação de serviços de referência, qualificação das equipes, fortalecimento da vigilância socioassistencial e melhoria da gestão da informação foram definidas como um processo imprescindível para que o SUAS fosse garantido de forma coesa, em todos os territórios do país. O Conselho atuou, portanto, como guardião dessa visão: pactua metas na Comissão Intergestores Tripartite e as transforma em resoluções que orientam os entes federados, tornando a linguagem do planejamento numa perspectiva mais de obrigatoriedade e menos de recomendação.

Esse movimento tem consequências práticas profundas: estados e municípios passam a organizar seus planos e relatórios de gestão dialogando com as metas nacionais e com as exigências da NOB/SUAS. Em vez de ações pontuais e fragmentadas, a assistência social passa a ser desenvolvida e reforçada, a partir de indicadores, compromissos e resultados. O CNAS, assim, qualifica sua função deliberativa, saindo do papel de homologador, assumindo um lugar central na definição da agenda nacional de aprimoramento do sistema, aproximando a assistência social de uma cultura de planejamento e monitoramento, sem perder de vista o caráter de direito de cidadania.

Financiamento regulado e expansão organizada da rede

Outro eixo fundamental das realizações deste período de 2012–2014 diz respeito ao financiamento da política e à expansão organizada da rede de serviços socioassistenciais. Ao longo desses anos, o CNAS aprova resoluções que tratam dos critérios de partilha do Fundo Nacional de Assistência Social, das propostas orçamentárias anuais e da expansão da rede de proteção social básica e especial. Na proteção social básica, o Conselho delibera sobre parâmetros para o cofinanciamento do PAIF e para o funcionamento do CRAS, incluindo modalidades como equipes volantes e unidades em territórios específicos. Essa regulação se mostra essencial para garantir que a expansão de serviços não seja desordenada nem capturada por pressão localista, mas orientada por critérios técnicos como porte populacional, vulnerabilidades territoriais, inserção em áreas rurais, ribeirinhas, de fronteira ou em regiões metropolitanas.

Na proteção social especial, o CNAS aprovou no período normas que organizam a oferta de serviços de média e alta complexidade, como o PAEFI, os diferentes tipos de acolhimento, os serviços especializados para população em situação de rua e moradias de caráter transitório, como repúblicas. A regionalização da proteção especial, um tema historicamente sensível, ganha densidade nesse período, com a definição de princípios, diretrizes e parâmetros para a oferta regionalizada, bem como critérios para elegibilidade de municípios-polo e partilha de recursos. O Conselho também acompanha a execução orçamentária do FNAS, analisando relatórios e aprovando proposições de orçamento anual, sempre marcadas pela defesa de um financiamento compatível com a consolidação do SUAS, com ênfase na necessidade de vincular expansão de metas ao fortalecimento da base orçamentária. A preocupação com a sustentabilidade do financiamento, num contexto de crescimento da rede e de diversificação dos serviços, constitui um traço importante desse ciclo.

Formação, mundo do trabalho e a regulação da rede socioassistencial privada

No campo da gestão do trabalho e da formação, este momento histórico é igualmente decisivo. O CNAS institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, por meio da Resolução nº 8, de 16 de março de 2012, definindo objetivos, público-alvo, critérios de adesão e cofinanciamento. O programa nasce com a finalidade de estruturar uma política continuada de formação, superando iniciativas pontuais e fragmentadas de cursos e workshops. Complementarmente, o Conselho aprova a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS), pela Resolução nº 4, de 13 de março de 2013, que consolida o princípio de que a qualificação das equipes não se esgota em cursos isolados, mas envolve processos regulares de formação em serviço, apoio à reflexão crítica sobre práticas e integração entre gestão, proteção social e vigilância socioassistencial. A combinação entre CapacitaSUAS

e PNEP/SUAS compõe um marco para o campo do trabalho social, dando um passo além da mera regulamentação de cargas e carreiras: estabelece um horizonte de formação continuada, articulado ao projeto político do SUAS.

Ainda neste eixo, destaca-se a instituição do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-Trabalho, pela Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012. Ao integrar o conjunto de sob regulação do CNAS, o Conselho afirma a responsabilidade da assistência social em articular-se com outras políticas – em especial trabalho, emprego e qualificação profissional – para apoiar trajetórias de autonomia de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. O programa traduz, em ação, o debate sobre inclusão produtiva e geração de renda, buscando evitar tanto o assistencialismo quanto a visão restrita de inserção ocupacional.

No que diz respeito à rede socioassistencial privada, o CNAS aprova programas e atrações específicas ao aprimoramento das entidades de assistência social, estabelecendo critérios para inscrição de entidades, serviços, programas, projetos e benefícios nos conselhos de assistência social, reforçando o papel regulador do Estado e a necessidade de articulação das entidades ao SUAS. A lógica que se consolida nesse período é clara: as entidades privadas passam a integrar a rede socioassistencial e devem seguir padrões públicos de qualidade, controle social e respeito aos direitos dos usuários.

Participação, conferências e o fortalecimento do controle social

O período 2012–2014 se destaca pelo fortalecimento da dimensão participativa do SUAS, em especial por meio das conferências nacionais e da organização interna do próprio CNAS. Nas conferências realizadas nesse ciclo, o Conselho assume a responsabilidade de traduzir as deliberações em diretrizes para a política, alimentar a formulação da NOB/SUAS e orientar a definição de metas nacionais de aprimoramento da gestão. Além disso, institui mecanismos específicos para o monitoramento das deliberações conferências, criando comissões e grupos de trabalho dedicados a acompanhar a implementação das propostas aprovadas no âmbito nacional. Essa iniciativa é relevante porque evita que as conferências sejam reduzidas a grandes simbólicos; ao contrário, reafirma o carácter de processo contínuo de participação, em que o que é deliberado retorna ao ciclo de planejamento, gestão e financiamento.

A IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília entre 16 e 19 de dezembro de 2013, no marco dos 20 anos da LOAS e de oito anos de implementação do SUAS, consolidou um processo conferencial capilarizado, que partiu das conferências municipais, passou pelas estaduais e do Distrito Federal e culminou na etapa nacional, envolvendo 97% dos municípios brasileiros. Ao adotar como eixo central a “Gestão e o financiamento na efetivação do SUAS” e organizar o debate em seis eixos temáticos, a conferência inovou ao assumir explicitamente o “ato de conferir” – isto é, monitorar e

avaliar as deliberações nacionais anteriores (2005–2011) em cada esfera de governo, a partir de diagnósticos locais e do uso de informações do Censo SUAS. Esse desenho metodológico qualificou o controle social, fortaleceu a noção de corresponsabilidade federativa e produziu deliberações que, em linhas gerais, reafirmaram o cofinanciamento obrigatório, a institucionalização da vigilância socioassistencial, a centralidade da gestão do trabalho e a necessidade de aperfeiçoar a organização dos serviços, benefícios e da regionalização. De forma geral, o conjunto dessas deliberações orientou a agenda subsequente do CNAS, servindo de referência para decisões normativas e político-institucionais tomadas na gestão 2012–2014, especialmente naquilo que diz respeito à consolidação do SUAS como política de Estado, à qualificação dos mecanismos de financiamento e ao fortalecimento do papel estratégico das conferências como instância de avaliação e pactuação de rumos para a assistência social.

Outro marco do período é a aprovação do Código de Ética do CNAS, que estabelece princípios e regras para a atuação dos conselheiros e para a própria conduta institucional do órgão. Ao adotar um código de ética, o Conselho fortalece sua legitimidade como instância de controle social, reforçando valores como transparência, responsabilidade pública, respeito à diversidade, laicidade do Estado e compromisso com a defesa de direitos. Em termos simbólicos e práticos, trata-se de um passo importante na construção de uma cultura de governança democrática na política de assistência social.

Também ganha importância a atuação do CNAS na orientação dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, difundindo critérios de funcionamento, organização interna, composição paritária e atribuições dos conselhos locais, bem como orientações específicas sobre o acompanhamento de programas como o Bolsa Família e o ACESSUAS-Trabalho. Esse movimento reforça a capilaridade do controle social e contribui para que o SUAS seja, de fato, um sistema articulado e não apenas uma soma de iniciativas locais.

Legado e sentido histórico de um ciclo de consolidação

Ao examinar o movimento histórico político e institucional que abarca o conjunto de operações do CNAS entre 2012 e 2014, é possível identificar um fio condutor nítido: a consolidação do SUAS como sistema público de proteção social, organizado em bases normativas sólidas, com pactuação interfederativa estruturada, financiamento regulado e forte ênfase em participação e controle social. No plano normativo, a NOB/SUAS 2012 sintetiza e reordena o acúmulo da década anterior, transformando-o em um marco regulatório robusto, capaz de orientar a gestão em todos os níveis federativos. No plano de gestão, os Pactos de Aprimoramento e a vinculação entre planos, metas e deliberações conferências aproximam a assistência social de uma cultura de planejamento e monitoramento, sem perder de vista o caráter de direito de cidadania. No plano do financiamento e da rede, as resoluções sobre critérios de partilha, expansão

de serviços e regionalização da proteção especial contribuem para reduzir desigualdades territoriais e garantir maior racionalidade na implantação de CRAS, CREAS e demais serviços. Ao mesmo tempo, a política de formação – com o CapacitaSUAS e a PNEP/SUAS – e a regulação de programas como o ACESSUAS-Trabalho ampliam a capacidade do SUAS de articular proteção social e inclusão produtiva, superando visões fragmentadas da intervenção estatal. Do ponto de vista do controle social, a institucionalização de mecanismos de monitoramento das deliberações das conferências, a aprovação do Código de Ética do CNAS e as orientações dirigidas aos conselhos nos demais níveis fortalecem a democracia participativa na assistência social, transformando o Conselho não apenas no espaço onde se “assina” a política, mas no lugar onde se disputam sentidos, se constroem consensos e se produzem referências para todo o país.

O legado desse período é, portanto, duplo. Por um lado, entrega ao SUAS um arcabouço normativo e institucional que lhe permite enfrentar, com maior densidade, os desafios colocados pela ampliação da pobreza, pelas crises econômicas e pelas disputas em torno do orçamento público. Por outro, afirma uma forma de governar a política de assistência social ancorada em planejamento, cofinanciamento estável, formação continuada, reconhecimento da rede privada como parte do sistema – e não substituta do Estado – e centralidade da participação social.

É preciso destacar que o êxito, os desafios e conquistas deste período, deve-se a importância do trabalho desenvolvido pela Secretaria Executiva do CNAS sob a liderança de Maria das Mercês Avelino Filgueiras. Esse reconhecimento evidencia que o trabalho da Secretaria não se limitava à execução de tarefas administrativas, mas envolvia diversos aspectos como apoio substantivo à produção de conteúdo, ao estabelecimento de metodologias inovadoras, e apoio técnico e infraestrutura, entre alguns. A secretária executiva Maria das Mercês inaugura para esta função novas perspectivas. Seu compromisso com a defesa da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado se expressou não apenas no rigor técnico do trabalho desenvolvido pela Secretaria Executiva, mas também na capacidade de articulação política e no diálogo respeitoso e qualificado com os diversos atores do SUAS. Esta homenagem não pode faltar na memória e avaliação deste período.

Não há uma síntese fácil para fazer uma abordagem memorialística e analítica desse momento histórico tão grandioso do ponto de vista dos avanços do SUAS, envolvendo todos os segmentos e a gestão. O biênio 2012–2014 pode ser lido como um momento em que o SUAS ganha contornos mais nítidos de sistema público nacional de proteção social. O que se decide, se pactua e se normatiza nesse período segue orientando, até hoje nos nossos dias, os debates, as disputas e as estratégias de defesa da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado – um legado que se faz presente na celebração dos 20 anos do SUAS e que nos convoca a seguir consolidando e defendendo esse sistema, conquistado com tanta luta e dedicação coletiva.

Referências

- 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.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 8, de 16 de março de 2012.** Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012.** Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 4, de 13 de março de 2013.** Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – PNEP/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2013.



MEMORIAL ANALÍTICO: SUAS e conjuntura nacional (2014 – 2016)

Edivaldo da Silva Ramos¹

Introdução

O presente texto analítico-memorialístico é a sistematização das atas e das resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) referentes ao período de junho de 2014 a maio de 2016, cotejadas com o contexto político e econômico nacional do mesmo intervalo histórico. Esse recorte é particularmente relevante, pois se trata de um dos períodos mais intensos e criticamente reveladores da tensão entre institucionalidade democrática, financiamento público e manutenção dos direitos sociais no aparato da seguridade brasileira.

A assistência social como política pública não contributiva, fundada nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 torna-se um dos espaços estratégicos em que se manifesta a disputa entre dois modelos de Estado: (I) o Estado social universalizante, desenhado pela Constituição, e (II) o Estado fiscal que opera sob o paradigma da austeridade, redutor do gasto público e reordenador das prioridades do fundo público (Brasil, 1988).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado no Brasil a partir de 2005, por sua natureza, é sensível à conjuntura. Diferentemente de políticas contributivas (como previdência), o financiamento da assistência social está integralmente vinculado ao orçamento público e, portanto, é vulnerável a cortes, contingenciamentos e redefinições de prioridade política. Assim, o período 2014–2016 não é apenas temporalmente contíguo à crise política e ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff – ele é estruturalmente atravessado pelo deslocamento progressivo do centro de gravidade da política fiscal brasileira, pela reorientação do pacto governamental e pela reconfiguração da interpretação pública sobre direitos sociais.

Este memorial tem, portanto, três objetivos centrais: (1) registrar os desafios estruturais enfrentados pelo SUAS no período; (2) evidenciar avanços e conquistas obtidos mesmo sob adversidade; e (3) produzir reflexão propositiva sobre os desdobramentos e projeções posteriores a maio de 2016.

1 Mestrando em Serviço Social, servidor público professor e gestor na área da Assistência Social. Foi Gestor do Fundo Estadual de Assistência Social, Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de junho de 2014 a maio de 2016, Presidente da Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (ABEDEV) e foi Diretor da União Latino-americana de Cegos (ULAC). Com trajetória marcada pela defesa dos direitos das pessoas com deficiência e do SUAS, atua em espaços de participação e de controle social (municipais, estaduais e federal).

Desafios enfrentados

O período de 2014 a 2016, embora curto, isto é, de apenas dois anos, foi marcado por uma elevada representatividade, já que se afigura como o início de um expressivo declínio, visto que é caracterizado pela convergência simultânea de crise econômica, crise política e crise institucional.

No âmbito econômico, observa-se a desaceleração do crescimento, a queda da arrecadação, a recessão técnica, o impacto da redução dos preços internacionais de commodities e a adoção prioritária de medidas de ajuste fiscal. No âmbito político, o ciclo eleitoral de 2014 intensifica o conflito distributivo, amplia a polarização pública e tensiona a legitimidade institucional, culminando, em 2016, no processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Por seu turno, o plano institucional, os efeitos sobre a assistência social são nítidos: o orçamento passa a ser disputado e não garantido. O SUAS, por ser política de base orçamentária federal, torna-se local privilegiado de pressão fiscal.

Nesse contexto, é notório o desconforto pelo qual o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) mergulha, pois, as atas de suas reuniões registram preocupações com cortes no Bolsa Família, reprogramação de saldos, dificuldades de migração para o novo modelo de blocos de financiamento e riscos de descontinuidade de serviços. Isso então demanda daquele Colegiado a adoção de uma série de medidas, as quais se posicionam em Resoluções com novas diretrizes, manifestos contrários a um considerável conjunto de medidas e busca de diálogo com o Congresso Nacional, no intuito de invocar o Poder Legislativo para reajustar o orçamento público previsto para a Política Pública de Assistência Social.

Há ainda outro desafio relevante: o abalo à concepção de Estado republicano pactuante. Quando a legitimidade da autoridade política central entra em crise, os sistemas nacionais – como o SUAS – perdem estabilidade de coordenação. Este período também é marcado pelo risco de deslegitimação da participação social institucionalizada. Conselhos, conferências e processos eleitorais são diretamente afetados pela atmosfera de polarização pública.

Cabe aqui um registro especial para o II Plano Decenal de Assistência Social, aprovado na X Conferência Nacional de Assistência Social. Este advento, que é mais que uma conquista, uma vez que é resultante de uma grande e republicana mobilização, haja vista que foi construído após um amplo debate dentro do CNAS, nos foros de usuários e de trabalhadores, nos foros dos gestores estaduais e municipais e, principalmente, nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, sofreu uma forte ameaça de não ser acolhido pelo governo central após o afastamento da Presidente Dilma, o que felizmente não se deu de forma direta, mas lamentavelmente se deu de forma prática, pois ele foi severamente ignorado nas gestões pós impeachment.

Insta lembrar que, a Constituição Federal de 1988, inaugurou no Brasil dois modelos de democracia, quais sejam, a representativa e a participativa,

para o que é patente o propósito de se dar ênfase, posto que seu registro se dá já no primeiro artigo, mais especificamente em seu parágrafo único, que rege “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Logo, a deslegitimação da participação social institucionalizada foi frontalmente atingida, haja vista que, como acima demonstrado, o II Plano Decenal emanou do povo. (Grifos nossos)

Em síntese, os desafios estruturais podem ser agrupados em cinco grandes vetores:

- Disputa sobre financiamento e fundo público.
- Tentativa de redefinição semântica de direitos como gastos.
- Erosão da institucionalidade participativa em razão da crise política;
- Total desprezo conferido a uma imensurável decisão pública, qual seja, o II Plano Decenal de Assistência Social.
- Incerteza estratégica sobre o posicionamento da assistência social no pacto federativo.

Aqui, a assistência social torna-se evidência empírica do conflito entre Estado social e Estado fiscal, onde os atores principais – usuários, trabalhadores, Entidades socioassistenciais e equipamentos de oferta dos serviços –, passam para um nível secundário de importância, onde, na centralidade política e econômica, se destacam as ações voltadas para a preservação dos interesses da lógica implantada pelo capitalismo neoliberal.

Avanços e conquistas do SUAS

Apesar da conjuntura adversa, a união dos diversos atores levou o período a produzir marcos estruturantes de consolidação histórica do SUAS. Entre eles, destacam-se:

- A X Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”, foi realizada de 7 a 10 de dezembro de 2015.
- Aprovação do II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026), o qual pretendia consolidar o SUAS, no sentido de complementaridade e aprimoramento das estruturas instituídas com o I Plano Decenal (2006-2016.)
- Consolidação do conceito formal de usuários do SUAS como sujeitos de direitos e, naturalmente, protagonistas da construção do Sistema.
- Qualificação da formação (CapacitaSUAS), planejada na perspectiva da melhoria das ofertas.
- Fortalecimento do monitoramento e avaliação (Censo SUAS / IBGE/MDS).

- Defesa institucional do orçamento social como espaço de disputa legítima.

Essas conquistas não são acidentais. Elas revelam que, mesmo em contexto de instabilidade política, o SUAS operou como campo de produção de racionalidade pública.

A aprovação do II Plano Decenal é estratégica por três motivos:

1. Ela reconhece continuidade institucional, mesmo sob crise;
2. Estrutura horizonte estratégico de médio e longo prazo;
3. Protege o SUAS de mudanças conjunturais de governo.

O fortalecimento do processo conferencial e da governança interconselhos demonstra que, para além da liturgia deliberativa, o SUAS reforça sua identidade como política estruturante do ciclo da seguridade.

Ressalta-se que, em que pese ter havido inúmeros desafios, os avanços foram significativos, mas é mister reconhecer que, sem a soma dos esforços dos variados atores aqui já mencionados, o CNAS não os teria logrado, uma vez que as forças contrárias surgiram exatamente de onde se esperava a defesa do SUAS, isto é, dos poderes constituídos para legislar e para executar as políticas públicas.

Reflexões e projeções

Com o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, em maio de 2016, o Brasil ingressa formalmente em uma mudança de orientação política que se traduz, já naquele momento, em um movimento expansivo de austeridade. A agenda social passa a ser reconstruída sob um modelo contábil de restrição fiscal, cuja materialidade foi consolidada posteriormente em 2016–2019, com a aprovação da Emenda Constitucional 95.

A consequência é direta: o futuro do SUAS, a partir de 2016, passa a depender não de sua eficiência institucional, mas da decisão política do Estado sobre o lugar da proteção social não contributiva.

A partir desse ponto, o SUAS entra em um ciclo histórico que pode ser sintetizado na seguinte fórmula de análise: o que definirá o futuro do SUAS não é a sua capacidade técnica, mas a decisão sobre se o Brasil continuará sendo um Estado Social ou se se tornará um Estado Fiscal permanente.

O período memorialístico analisado demonstra que o SUAS resiste, produz, estrutura, qualifica e se afirma, mesmo sob adversidade. Mas a partir de 2016, seu destino passa a ser condicionado por escolhas políticas que extrapolam seu campo interno. Por isso, a análise do período 2014-2016 é não apenas memorialística, mas fundante para compreender o que veio depois. O que estava em disputa ali – e que permanece em disputa hoje – é o sentido do Estado.

As consequências de tais medidas avassaladoras resultaram num amplo conjunto de problemas que se assemelham a um estado de “terra arrasada”, cuja reparação de tamanha perversidade demanda de um período de médio a longo prazo, uma vez que seus efeitos não se estacionam apenas no campo material e econômico, posto que se estendem aos fatores políticos e culturais, cuja polarização política iniciada após as eleições presidenciais de 2014 e fortemente agravada a partir do processo de impeachment dificultam a adoção de ações capazes de promover mudanças repentinas, o que confere longevidade ao Estado fiscal imposto a partir de tais marcos.

Face a esse contexto, o que se projeta é um SUAS que há de se recuperar, mas isso se dará de modo gradual, haja vista que ele depende do restabelecimento do Estado social, no qual a centralidade está no bem-estar, no reconhecimento de direitos, na valorização das pessoas e nas famílias. Para que isso se concretize, ainda se faz necessário que o próprio SUAS replanejar suas ações, para que as mesmas se apoiem principalmente no objetivo basilar da Política Pública de Assistência Social, que é a emancipação, não só social e econômica, mas também política dos indivíduos e famílias.

Conclusão

O recorte de junho de 2014 a maio de 2016 marca, possivelmente, o mais intenso período de tensão estratégica da Política Nacional de Assistência Social desde sua consolidação. Ao mesmo tempo em que o SUAS alcança seu mais alto patamar institucional – com conferência madura, decenal estruturado e arcabouço resolutivo coerente – ele sofre as pressões mais profundas decorrentes de crise fiscal, instabilidade política e ruptura institucional.

Esse período evidencia que o SUAS não é objeto da economia; ele é sujeito político da democracia. E que sua continuidade não depende de tecnicidade, mas de disputa política.

No campo memorialístico, importa registrar: o SUAS resistiu. E a sua resistência naquele período demonstra que políticas públicas de caráter universalista, quando institucionalizadas, não desaparecem facilmente, pois se tornam patrimônio simbólico e institucional da Nação. Por isso, compreender esse período é mais do que olhar para o passado – é compreender a encruzilhada histórica em que o Brasil escolheu entre duas imagens de Estado: o Estado social e o Estado fiscal.

Notadamente, a Emenda Constitucional 95 e as reformas subsequentes não objetivaram a “reorganização econômica” do País, pois se assim o fosse, não poderiam ter como alvo principal o financiamento das políticas públicas que, por razões óbvias, não têm outro condão, se não o de promover a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. É, pois, patente, que tais medidas focaram tão somente na restrição de participação, no acúmulo de

recursos para atender aos interesses do capitalismo neoliberal e, em especial, para afastar o Estado de seus deveres constitucionais, de modo a operar na lógica do (Estado Mínimo.)

É sabido que, na história do Brasil, as políticas sociais só tiveram lugar na agenda política em curtos períodos, mas a visibilidade alcançada a partir de 2002 possibilitou vislumbrar um país mais igualitário. Todavia, o recente golpe, de algum modo, arrefecer as esperanças desse desenvolvimento humanitário, o que demanda agora de considerável soma de esforços rumo à reconstrução de um Brasil que não centre suas atenções apenas nos aspectos econômicos, já que, comprovadamente, a aplicação de recursos financeiros em políticas sociais não representam gastos, mas sim investimentos, cujo retorno promove o crescimento econômico.

Conclui-se que, o que se depura do período aqui relatado, seguramente serve de combustível para uma real transformação do SUAS que temos para o SUAS que queremos, bastando para tanto que comecemos pela inversão do Estado ora posto, qual seja, do Estado fiscal para o Estado social. Destarte, retirar o Brasil do expressivo grau de pobreza é elevá-lo ao real Estado de cidadania, meio então pelo qual se materializa a inversão aqui referida.

Referências

- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Atas Plenárias e Resoluções 2014-2016**.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- IPEA. **Relatórios de Desenvolvimento Social**. Brasília: IPEA, 2015.
- MOTA, A. E. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2011.
- YAZBEK, M. C. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2004.



Ieda Maria Nobre de Castro¹

Em meados de abril de 2015, assumi a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS a convite da então Ministra de Desenvolvimento Social – Tereza Campello com o compromisso de avançar no aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, na qualificação dos serviços e na aproximação da Assistência Social com outras políticas sociais fundamentais à proteção social integral e integrada em todo o país.

Naquele ano, deu-se início ao segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2018), coincidindo com o final da primeira década do SUAS, celebração da sua arquitetura inicial e implementação em todo o território nacional, com expansão da rede de serviços e crescente cobertura da proteção social básica e especial, impulsionados pelo Plano Brasil Sem Miséria, Programa Viver Sem Limite e Crack é Possível Vencer.

Com a inscrição em Lei desde 2011 e o conjunto de normativas que lhe conferiram identidade, o SUAS chegou no ano de 2015 com as âncoras necessárias à sua própria existência fincadas em cada município brasileiro, enraizando-se como um sistema de proteção social não contributivo necessário no enfrentamento da pobreza e combate às desigualdades.

Assumir a SNAS foi muito desafiador. Mas para uma profissional nordestina, militante, ativista na defesa do fortalecimento do SUAS, que contribuiu diretamente na estruturação e implementação do sistema como gestora municipal desde 2005, recém saída de um doutoramento em política social com a tese sobre Assistência Social e Cultura Política, o sentimento foi de muito entusiasmo, disponibilidade e comprometimento para dedicação integral ao projeto de consolidação e aprimoramento da gestão e qualificação das provisões e prestações do SUAS.

Na verdade, a alegria e gratidão frente ao reconhecimento expresso no convite para se somar à equipe da SNAS, liderada por duas mulheres fortes – a Ministra Tereza Campello e a Presidenta Dilma Rousseff - misturou-se com medo diante da magnitude da tarefa e os desafios vislumbrados naquela conjuntura

1 Ieda Maria Nobre de Castro é cearense, assistente Social, Especialista em Gestão e Planejamento de Políticas Sociais e doutora em Política Social pela Universidade de Brasília. Foi secretária municipal, presidenta do CONGEMAS (2010-2011), conselheira nacional e Secretária Nacional Assistência Social (2015/2016). Em sua gestão frente à SNAS, apresentou ao CNAS o II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026). Atuou no Grupo Técnico de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do governo de transição (2022) e atualmente integra a equipe da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

política e econômica, embora o cenário político institucional do MDS fosse favorável a um “ponto de virada” no SUAS, rumo à universalização e adequação às singularidades regionais e locais.

A ambiência democrática própria de governos do campo popular, a continuidade do pleno funcionamento das instâncias de controle social com o CNAS sob a presidência de representação da sociedade civil, a boa articulação com Colegiado Nacional de Gestores Municipais – CONGEMAS, o diálogo com o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS e o regular funcionamento da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, somados ao fechamento de ciclo do I Plano Decenal do SUAS (2005-2015), juntamente com a expectativa da realização de conferências naquele mesmo ano, nos esperançou, fazendo crer que, apesar das dificuldades econômicas anunciadas em 2014, que culminaram em medidas de equalização nas transferências federais estabelecidas pelo MDS na Portaria 36, de 25 abril de 2014, seria possível continuar avançando com um SUAS forte e potente rumo à universalização nos 10 anos que se seguissem.

Paradoxalmente, o otimismo naquele início do segundo governo foi confrontado com um cenário de forte crise econômica, fiscal e política de crescente complexidade, evidenciando que a luta pelo SUAS, como sistema universal iria se dar em meio a águas muito revoltas, inclusive violentas, do ponto de vista institucional, que culminaram no impedimento da gestão “Brasil, Pátria Educadora” um ano depois da minha posse na SNAS.

Hoje é possível afirmar que em 2015, os sujeitos históricos que lutam e dão materialidade à Assistência Social pública, como direito, em seu cotidiano foram desafiados a testar sua capacidade de resistir e adequar-se às adversidades. Sim, fomos resilientes, para que as conquistas históricas da primeira década não fossem colocadas em risco. **Apesar das turbulências, no primeiro ano e único, dado o encolhimento forçado do mandato para 2015-2016 de um governo eleito pelo voto popular e destituído pelas forças políticas conservadoras, podem ser destacados alguns avanços estruturais no SUAS, que podem ser considerados marcos importantes no enfrentamento à crise fiscal e política:**

1. **Reordenamento na forma de transferências dos recursos federais**
– os repasses federais foram organizados em blocos, unificando ações similares de modo a simplificar a gestão dos recursos e viabilizar maior eficiência na execução financeira no âmbito do Distrito Federal, estados e municípios dos recursos dos Fundos de Assistência Social, por meio da Portaria no. 113 de 10 de dezembro de 2015/MDS. Foram criados os blocos: Proteção Social Básica, Especial de Média Complexidade, Alta Complexidade e Gestão, além dos Programas.

2. **Formalização da Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS** – construído o consenso possível no esforço coletivo de regulamentação e instalação da Mesa de Negociação no SUAS, foi editada a Portaria no.11, de 11 de fevereiro de 2016.
3. **Monitoramento das condições de funcionamento das unidades de atendimento do SUAS** – foi assegurada a aplicação do Censo SUAS, inovando com a inclusão das unidades de proteção especial de média complexidade que atendem pessoas com deficiência e pessoas idosas com algum grau de dependência.
4. **Fortalecimento da Vigilância Socioassistencial** – a realização do IX ENCONTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS, em julho de 2015, sob o tema “Novas bases para o monitoramento do SUAS: o uso de indicadores como ferramentas para o planejamento e o apoio técnico”. As sessões simultâneas e oficinas lançaram luzes sobre estratégias de monitoramento e apoio técnico; o sentido do pacto de aprimoramento; a importância das bases de dados, sistemas de informação e georreferenciamento no SUAS, com o objetivo de construir uma agenda nacional para a vigilância socioassistencial. Os enfrentamentos que estavam por vir, nos faziam crer que, dar visibilidade aos resultados da Assistência Social, naquele contexto, seria essencial para a disputa do fundo público.
5. **Apoio à realização do processo conferencial de 2015: “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026”** – conforme registros do Relatório de Gestão de 2015 do MDS, a apoio à realização da Conferência Nacional em 2015, precedida das etapas municipais e estaduais seria fundamental para a avaliação do I Plano Decenal de Assistência Social e definição de prioridades para o próximo decênio (2016-2026).

As deliberações desse processo conferencial apontam os grandes desafios e caminhos para se garantir uma política pública universal e acessível, considerando as especificidades e diversidades locais, regionais, estaduais em todo o país (MDS/SNAS, Relatório de Gestão do Exercício de 2015, pág. 17).

6. **Elaboração e Aprovação do II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026)** – construído coletivamente a partir do processo conferencial de 2015 e intenso debate nos encontros de gestores municipais e estaduais o II Plano Decenal, com o slogan “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”, sistematizou um conjunto de metas estratégicas com o propósito de assegurar o acesso à assistência social para todos, considerando as diversidades e especificidades dos públicos e territórios.

No contexto complexo daquele ano, diante da instabilidade institucional anunciada, a maior conquista se materializou na elaboração e aprovação do II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026) por meio da Resolução CNAS no. 07, de 18 de maio de 2016. O que poderia ser apenas um instrumento estratégico de planejamento de longo prazo, acabou se constituindo em um símbolo essencial de resistência.

Havia a expectativa de que a legitimidade do processo conferencial, juntamente com o caráter normativo atribuído pelo poder deliberativo do CNAS pudesse contribuir para blindar a política de Assistência Social das turbulências em curso, assegurando estabilidade ao sistema, continuidade das ações socioassistenciais, subsidiando tecnicamente e legalmente a disputa do fundo público em um contexto de pressão por mais ajuste fiscal. Inclusive, o CNAS, atento às incertezas daquele ano, recomendou que o plano fosse avaliado em processo conferencial a cada dois anos, que as metas estratégicas do II Plano fossem orientadoras do Pacto de Aprimoramento do SUAS e fossem amplamente divulgadas.

No percurso, foram muitos os tensionamentos internos e externos, agravados por uma das principais vulnerabilidades estruturais do SUAS: o financiamento público. Considerada uma política pública, direito de cidadania e contraditoriamente tratada como despesas discricionárias, com orçamento suscetível a contingenciamentos frequentes, a manutenção dos serviços socioassistenciais é sempre o maior desafio. Por isso, em 2015, a estratégia de agrupar os recursos por bloco pareceu uma alternativa importante naquele momento, dando mais flexibilidade na aplicação dos recursos transferidos.

Administrar as transferências federais em cumprimento à equalização proposta na Portaria 36, com previsão de suspensão temporária de repasses de recursos, embora assegura o recebimento retroativo após a regularização, exigia o monitoramento permanente dos saldos financeiros em contas dos demais entes, causando tensionamentos e exigindo negociações e pactuações permanentes.

A crise de financiamento, além de produzir instabilidade ao funcionamento regular do SUAS em cada lugar, foi um obstáculo também à indução de práticas intersetoriais necessárias à proteção social integral e integrada, seja pela insuficiência de unidades de atendimento, o que inviabilizou a formalização de fluxos de referência e contrarreferência para dentro do SUAS; ou mesmo, o contingenciamento orçamentário e ausência de aporte adicional de recursos, limitando-se à manutenção do básico, dificultando a formalização de protocolos intersetoriais necessários no trabalho social com famílias e no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

O objetivo da SNAS naquele início de nova gestão, após o plano Brasil Sem Miséria, era extrapolar as narrativas de “articulação” e pautar a “com responsabilidade” pública pelo cuidado aos cidadãos e cidadãs. Afinal os aprendizados, com a experiência da primeira década do SUAS, seja no âmbito local, regional ou nacional, revelaram a essencialidade do SUAS no combate à

fome, no enfrentamento da pobreza e das desigualdades e que a completude da proteção social exige olhares e abordagens intersetoriais.

O maior legado de 2015 está no pacto social e federativo que estabeleceu o consenso sobre a importância da previsibilidade e sustentabilidade para o avanço e consolidação da Assistência Social como um direito social, resultando na elaboração e aprovação do II Plano decenal como expressão desse consenso.

O SUAS é um sistema universal, estruturado com base na matricialidade familiar e na territorialidade, considerando tanto a dimensão relacional do convívio, como a materialidade da existência humana em um chão demarcado econômico, social e culturalmente. A efetividade das suas provisões e prestações no campo das proteções sociais depende de financiamento público sistemático e contínuo. Sem a certeza da destinação de recursos públicos compatíveis ao tamanho das desproteções, os que mais necessitam da ação pública do Estado ficam expostos a riscos de seletividade e focalização excessiva, distanciando a Assistência Social do campo do direito e aproximando-a da filantropia e da benemerência.

Acredito que as decisões e tensões daquele ano influenciaram a resistência que se instalou no âmbito do SUAS, nos anos que se seguiram ao fatídico golpe, a partir de 2016, afetando profundamente todas as políticas sociais.

A arquitetura da destruição fundada na necropolítica, no discurso de ódio e no enfraquecimento da democracia, em cena no Brasil e que perdeu até 2022, abalou as estruturas do SUAS, esvaziou alguns conteúdos do sistema, promoveu cortes severos no orçamento, ameaçando drasticamente a sua sustentabilidade, mas não conseguiu destruí-lo. O SUAS vive, pulsa e resiste graças à luta coletiva e o compromisso de gestores, gestoras, trabalhadoras, trabalhadores, conselheiros, conselheiras do sistema, dentre tantos outros que acreditam e contribuem para construir outro mundo possível.

Hoje, no processo conferencial de 2025, estamos sendo convidados e convidadas a pegarmos a história na mão, analisarmos os eventos e os processos que engavetaram o II Plano Decenal de Assistência Social, assumirmos as responsabilidades conforme a competência de cada um e fazermos acontecer, como fizemos até aqui.

As lições aprendidas nos ensinam que a inflexão do SUAS nos anos que se seguiram à usurpação do governo democraticamente eleito, assim como na luta revolucionária, deve ser encarada como uma derrota momentânea, parte de um processo dialético, até a vitória da consolidação da Assistência Social como direito de cidadania.

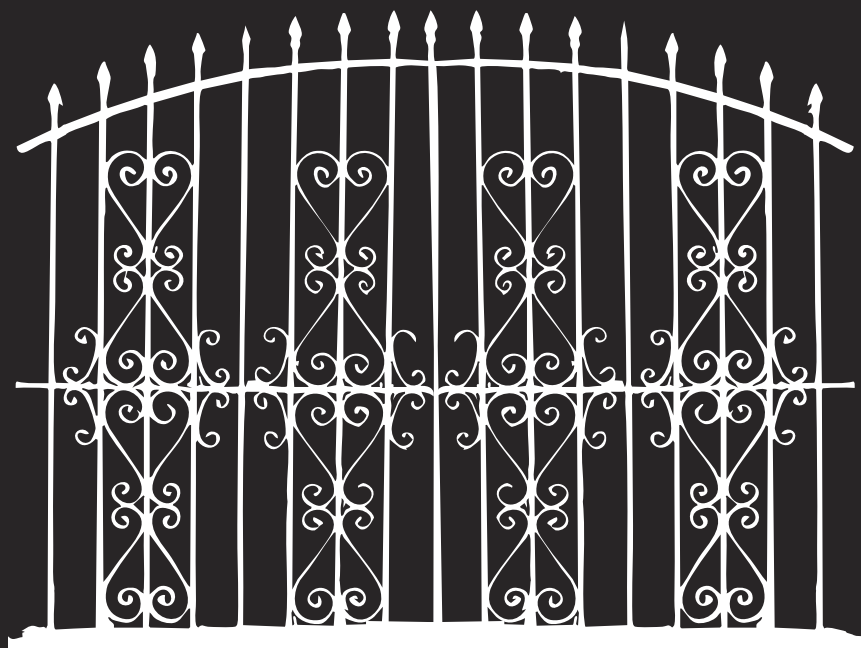
Avante companheiros e companheiras!

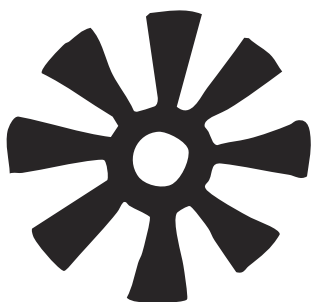


PARTE 2

O DESMONTE DO SUAS: a luta e resistência pela proteção social

*Apesar de você
Amanhã há de ser outro dia
(Chico Buarque)*





O SUAS COMO PROJETO CIVILIZATÓRIO: institucionalidade e resistência

Carla Bronzo¹

Edgilson Tavares de Araujo²

Paulo Jannuzzi³

Introdução

Comemorar os vinte anos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é registrar um marco temporal e também reconhecer a trajetória de um projeto público de sociedade, construído em meio a disputas de valores, sentidos e ideias sobre o que é justo e o que é proteção social. O SUAS nasce como expressão institucional de um pacto ético e político: o de que a proteção social é um direito de cidadania e uma responsabilidade do Estado, não um gesto de benevolência, caridade ou ajuda, mas uma forma de justiça.

Desde sua criação, o SUAS redefiniu o lugar da assistência social no campo das políticas públicas. Superou o paradigma da ajuda e do favor, instituindo um sistema baseado em normas, arranjos federativos e práticas de convivência orientadas por solidariedade, equidade e pertencimento. Os sistemas de proteção social, afinal, são formas históricas de materializar concepções de

1 Carla Bronzo: Socióloga, com Doutorado em Sociologia e Política pela UFMG, pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro/MG, coordenadora do NUSA/FJP, Núcleo Simone Albuquerque de Estudos sobre Desigualdades, Vulnerabilidades e Proteção Social.

2 Edgilson Tavares de Araújo, Doutor e mestre em Serviço Social (PUC-SP); Pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (CEAM/UnB); especialista em Estratégias de Comunicação, Mobilização e Marketing Social (UnB /Unicef); bacharel em Administração (UFPB). É servidor público federal, Professor Adjunto da Escola de Administração / Universidade Federal da Bahia, na área de Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão Social. Atualmente está cedido para exercício do Cargo Comissionado Executivo de Diretor do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, na Secretaria Nacional de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (DRSP/ SNAS/MDS). Também exerce a função de Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)- gestão 2024-2026.

3 Paulo de Martino Jannuzzi é Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE, Diretor do Centro de Colaboração Inter-institucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas – CIAP/UFG, pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP e colaborador do Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento da ENAP. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social (2011-2016) e Membro do Painel de Especialistas em Avaliação do International Evaluation Office do Programa das Nações Unidas em Nova York (2016-2019).

justiça: o modo como uma sociedade enfrenta suas desigualdades revela sua ideia de humanidade.

Em duas décadas uma nova gramática de proteção é consolidada: seguranças sociais, direitos socioassistenciais, convivência, vínculos, trabalho social com famílias e territórios, mobilização, autonomia - que traduz uma virada paradigmática: da caridade ao direito, do atendimento pontual à presença continuada do Estado nos territórios. A política de assistência social tua sobre dimensões intangíveis, porém fundamentais, como o fortalecimento das relações comunitárias e a reconstrução do pertencimento. Seus resultados não se medem apenas por números, mas pela transformação de vínculos, projetos e trajetórias de vida, pela reconfiguração das relações sociais, familiares e comunitárias.

A convicção que sustenta o sistema é clara: **os vínculos sociais são fatores de proteção**, tão essenciais quanto a renda garantida pelo Programa Bolsa Família (PBF) e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Juntas, as dimensões materiais e relacionais compõem as seguranças socioassistenciais e estruturam os pilares da proteção social não-contributiva/distributiva no Brasil.

Contudo, a consolidação dessa política ocorreu sob tensões persistentes. A assistência social segue sendo subfinanciada e estigmatizada, frequentemente percebida como ação paliativa para quem não usa ou não precisa de seus serviços e benefícios, bem como “política para pobre” que requer “porta de saída”. Esse estigma se soma à ambiguidade entre o público e o privado, entre a filantropia e o direito, que ressurge a cada ciclo político, reatualizando tentativas de capturar a política para fins moralistas, ideológicos ou partidários.

O desmonte do SUAS iniciado em 2016 mostrou que não é preciso revogar leis para destruir políticas públicas: basta asfixiar orçamentos, desestruturar equipes, desviar arenas de debates, tentar desmobilizar as instâncias de participação e controle social, corroer sentidos e tentar desvirtuar ideais. Ainda assim, o SUAS resistiu porque se enraizou em valores e em trabalhadoras(es), gestoras(es), conselheiras(as), usuárias(as)-cidadãs, entidades e organizações da sociedade civil que sustentaram a política viva e preservaram a presença pública do Estado.

Essa trajetória de vinte anos revela uma tríade constitutiva:

1. **Ideias e valores sociais**, que dão sentido à política e fundam sua legitimidade;
2. **Capacidades estatais** que lhe confere materialidade e permanência;
3. **Resiliência ética e política**, que assegura sua continuidade mesmo em contextos adversos.

Essa tríade inspirou o presente texto, que foi produzido a partir de três artigos já publicados⁴, que foram conectados para a produção do argumento do presente ensaio. A seção seguinte apresenta uma discussão sobre os valores e ideias que sustentam o SUAS e a concepção de justiça que o permeia.

Na terceira seção o texto se volta para o exame das capacidades estatais construídas ao longo dessa trajetória, com foco nas(os) trabalhadoras(es) do SUAS e na sua centralidade para a efetivação da política. Nenhum direito se concretiza apenas pela força de sua enunciação normativa.

A quarta seção foca no tema do desmonte que, se foi geral para o conjunto de políticas públicas durante os governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), produziu consequências graves no campo da política de assistência social, com o desmantelamento das redes de proteção, o retorno do Brasil ao Mapa da Fome e o recrudescimento da pobreza e das desigualdades. Essas seções estruturam o presente ensaio, que é simultaneamente memorial e prospectivo. Memorial, por revisitar os fundamentos que deram forma ao SUAS; e prospectivo, por enfrentar os novos desafios, como o agravamento das desigualdades, as crises múltiplas e globais, e a urgência de respostas intersetoriais e interseccionais para riscos novos e antigos.

Ideias e valores como base da arquitetura de proteção social não-contributiva/distributiva no Brasil: justiça social e direitos

Toda política pública se ancora em um conjunto de ideias e valores que orientam o modo como uma sociedade entende o que deve ser protegido e garantido. Essas ideias são os alicerces invisíveis das arquiteturas de proteção social: moldam os princípios, os objetivos e as formas de ação do Estado.

No caso brasileiro, o Sistema Único de Assistência Social foi concebido como expressão institucional de um ideal de justiça, entendido não apenas como correção de desigualdades materiais, mas como afirmação da dignidade humana e do pertencimento social.

4. BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Desmonte da política de assistência social no Brasil pós-2016: uma tragédia anunciada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 43, e278905, 2024.

BRONZO, Carla. Uma reflexão em torno das ideias de justiça social: do abstrato do véu da ignorância ao concreto da proteção social. *Revista Interface*, Edição Especial “Desigualdades”, 2022.

JANNUZZI, Paulo; BRONZO, Carla; FERRAREZI, Elisabete; BRANDÃO, Lucas; FERREIRA, Ulisses. As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985–2020)*. Brasília: IPEA, 2023. p. 503–532.

Segundo Célia Kerstenetzky (2006), é possível distinguir duas concepções de justiça que atravessam as políticas de proteção social (e políticas sociais, em geral). A primeira, “fina”, é aquela que se restringe à correção das distorções de mercado, atuando de forma compensatória, focalizada e muitas vezes residual. A segunda, “densa”, envolve um horizonte mais substantivo: busca criar as condições para que todos possam desenvolver suas capacidades, participar da vida coletiva e viver com liberdade e segurança. A justiça densa exige, portanto, instituições públicas robustas, valores compartilhados e relações de confiança — ou seja, um Estado capaz de traduzir a solidariedade em estrutura.

A trajetória brasileira da proteção social revela essa disputa de sentidos. Nas últimas décadas, as políticas públicas oscilaram entre uma racionalidade redistributiva, universalista e cidadã e outra economicista e compensatória, que subordina o social à lógica fiscal. O SUAS nasceu no primeiro campo, inspirado pelo ideal de um Estado social democrático, capaz de enfrentar desigualdades históricas sem recorrer à caridade ou ao clientelismo. Sua consolidação dependeu não apenas de escolhas orçamentárias ou arranjos institucionais, mas sobretudo, de uma mudança ideacional: a transição de uma visão moral das desproteções sociais, agravadas pela pobreza, fome, desigualdades, para uma visão pública da proteção social garantidora de direitos pelo Estado, ultrapassando lógicas elitistas e meritocráticas.

As arquiteturas de proteção social são, nesse sentido, sustentadas por três pilares interdependentes:

- valores e ideias, que definem o que e quem a sociedade considera justo proteger;
- normas e instituições, que materializam essas escolhas;
- capacidades estatais, que lhes conferem permanência e efetividade.

No Brasil, as ações da assistência social, até o início do século XX, estavam ligadas à filantropia e às organizações religiosas, caracterizadas por auxílios descontinuados, relações de tutela e uma concepção de solidariedade e compaixão, situando-se inteiramente na esfera privada, sem a presença do Estado. Essa concepção se manteve ao longo de sua trajetória, incorporando a lógica do primeiro-damismo e do assistencialismo, em uma perspectiva residual da política de assistência social e de seu potencial emancipatório e democratizante.

A Constituição de 1988 inaugurou um paradigma de cidadania social ampliada. Em seu 3º artigo, a Constituição exalta o compromisso republicano de todos os brasileiros com o combate à pobreza e desigualdade social e a promoção do bem de todos e todas, independentemente de qualquer atributo pessoal. Mais à frente no texto constitucional, em vários artigos a assistência social está inserida como parte do sistema de seguridade social, ao lado da

saúde e da previdência, sendo definida como dever do Estado e direito do cidadão. Esta mudança rompeu, pela primeira vez, com a lógica do vínculo empregatício contributivo como critério exclusivo de acesso à proteção social, afirmando a assistência como política pública não contributiva destinada “a quem dela necessitar”.

O SUAS é a expressão institucional mais madura desse paradigma: estruturou princípios, pactos federativos e dispositivos técnicos que transformaram uma política historicamente fragmentada em sistema público de proteção. Mas seu sentido mais profundo não é apenas institucional. Seu grande objetivo é civilizatório, pois encarna a ideia de proteção social frente a riscos, vulnerabilidades, opressões e violências. Desse modo materializa seguranças socioassistenciais e tem em seu “código genético” a ideia de direitos, protagonismo, autonomia e cidadania. Tem como base uma concepção de justiça densa e uma gramática de direitos. Operando como reguladores das práticas e interações sociais, os direitos não são vazios de considerações éticas e substantivas, pois veiculam concepções e noções do que é justo ou injusto, legítimo ou ilegítimo, permitido ou interdito. Uma vez que faz “referência a uma forma de sociabilidade política, o direito só pode existir no exercício efetivo de direitos” (Telles, 2006).

A perspectiva de Vera Telles aponta que não basta a igualdade formal, garantias legais em um cenário real de exclusões, marginalização e desigualdade. A cidadania efetiva não se processa em um terreno de desigualdades gritantes e a própria democracia se fragiliza ao não atender, na prática, seu princípio constitutivo de uma igualdade básica entre os cidadãos. Uma excessiva desigualdade inviabiliza o exercício de direitos civis, políticos e sociais.

Por isso o tema do enfrentamento das desigualdades está no centro de uma agenda de proteção social comprometida com uma concepção densa de justiça social. Essas são as ideias e valores que imprimem ao SUAS sua dimensão emancipatória: esse compromisso que se espelha em seu projeto ético-político. Esse ideário, contudo, precisa de materialidade para se efetivar, o que nos leva ao tema das capacidades estatais.

A construção da política de assistência social e as(os) trabalhadoras(es) do SUAS como dimensão central da capacidade estatal

Nenhuma política pública se sustenta apenas em leis ou normas. O que dá concretude às ideias e aos direitos são as capacidades estatais. Trata-se de um conceito central no campo de análise de políticas públicas. Apesar da diversidade de definições, a discussão sobre capacidade estatal remete invariavelmente à finalidade do Estado e sua habilidade de “estabelecer seus objetivos e realizá-los”.

A literatura (Cingolani, 2013; Grindle, 1996; Bertranou, 2015; Aguiar e Lima, 2019; Gomide, 2016) identifica diferentes definições e dimensões sobre capacidade estatal, mas pode-se dizer que um “estado capaz é aquele que exhibe a capacidade de estabelecer e manter de forma efetiva, funções institucionais, técnicas, administrativas e políticas” (Grindle, 1996 apud Completa 2015, p 118). Em comum a todas as perspectivas teóricas sobre o tema das capacidades estatais está a centralidade da qualidade e profissionalização da burocracia. Portanto, o foco desta seção será no fortalecimento da capacidade administrativa, especificamente nos atributos da burocracia (formação, qualificação, vínculo profissional e escopo de trabalho), e no componente político-institucional (mecanismos de participação social, coordenação interfederativa, recursos alocados). A dimensão burocrática, pautada em regras impessoais e procedimentos, e a qualidade de seus quadros (recrutamento meritocrático, regras claras de contratação e promoção) são salvaguardas contra a patronagem e a captura por interesses privados. O contexto político constitui uma dimensão-chave, pois a orientação política e a agenda prioritária das forças no poder influenciam diretamente a priorização e a expansão ou redução dessas capacidades, como veremos na seção seguinte.

Ao longo de duas décadas, o SUAS construiu um modelo singular de **capacidade estatal federativa**, resultado da articulação entre instituições, práticas e atores. No plano **institucional**, consolidou-se uma arquitetura cooperativa baseada na deliberação e na corresponsabilidade entre os entes federados. A criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), das Comissões Intergestores Bipartites (CIB) e dos pactos de cofinanciamento estruturou uma engrenagem de coordenação que assegura a unidade nacional da política, preservando ao mesmo tempo a autonomia local. Essa estrutura faz do SUAS um sistema público nacional — e não uma mera soma de programas ou iniciativas dispersas.

No plano **técnico e administrativo**, o SUAS desenvolveu uma ampla base de instrumentos e práticas de gestão compartilhada: as rotinas de pactuação, a elaboração de planos decenais, a institucionalização de indicadores e incentivos, à criação de instrumentos de monitoramento e a oferta de formação continuada pelo **CapacitaSUAS**. Esses mecanismos fortaleceram o aprendizado intergovernamental e consolidaram uma inteligência pública coletiva, que articula gestores e trabalhadores em diferentes níveis de governo.

A capacidade estatal do SUAS na dimensão política foi moldada por uma relação densa com a **sociedade civil organizada**. Os **conselhos, conferências e fóruns** tornaram-se espaços de aprendizagem democrática, nos quais o Estado e a sociedade constroem conjuntamente diagnósticos, prioridades e formas de controle social. Essa dimensão participativa ampliou a legitimidade da política e constituiu um patrimônio cívico singular: a existência de uma esfera pública deliberativa que alimenta a formulação e o monitoramento da política em todos os níveis federativos.

As inovações em gestão, financiamento e pactuação federativa, sustentadas por um projeto ético e político claro de garantia da proteção social, reforçaram a capacidade estatal de provisão de serviços e de resposta à vulnerabilidade. A literatura especializada indica que houve correlação positiva entre a orientação política do governo federal no período de 2003 a 2014 e a priorização do SUAS, refletida tanto no aumento dos investimentos quanto na expansão da força de trabalho.

As (os) trabalhadoras(es) do SUAS constituem o principal ativo é a principal tecnologia desse sistema. Sua atuação se realiza nos territórios, na interação direta com as famílias, nas decisões sobre encaminhamentos e prioridades, e no enfrentamento de situações-limite, frequentemente sem respaldo adequado de infraestrutura ou financiamento. A análise da evolução da força de trabalho constitui um pilar central para a mensuração da capacidade administrativa. Contudo, mensurar essa evolução no âmbito da assistência social brasileira apresenta desafios significativos, decorrentes da relativa juventude deste campo programático e, notadamente, da imprecisão dos registros e da descontinuidade de séries históricas recentes (Jannuzzi et al, 2023).

Alguns dados nos permitem ver a trajetória de fortalecimento institucional e técnico do SUAS. Entre 2005 e 2013, o número de municípios com secretaria exclusiva de assistência social aumentou 28% (de 3.273 para 4.197), e o total de servidores municipais cresceu 75% (de 139,5 mil para 244,7 mil).

O Censo Suas constitui a fonte mais consistente para o período 2011–2017, revelando uma expansão expressiva da força de trabalho: o total de profissionais nas unidades públicas e entidades e organizações da sociedade civil de assistência social quadruplicou, e nos Cras e Creas o contingente de trabalhadores cresceu mais de 53%, passando de 78,6 mil para mais de 305 mil - quase quatro vezes mais. O Censo SUAS de 2024 revela a existência de 430 mil trabalhadoras(es) atuando nas 25 mil unidades públicas e 31 mil entidades e organizações da sociedade civil de assistência social.

No entanto, a regularização dos vínculos não acompanhou o crescimento: em 2017, menos da metade da força de trabalho era estatutária, e cerca de 50% permaneciam em vínculos precários. Em contrapartida, observou-se elevação da qualificação profissional: em 2017, 50% dos trabalhadores possuíam nível superior (muitos com pós-graduação) e 40% nível médio. Entre os profissionais de nível superior, destacavam-se assistentes sociais (25,6 mil), psicólogos (14,5 mil) e pedagogos (7,1 mil), evidenciando a complexidade técnica e interdisciplinar do trabalho socioassistencial.

A qualidade e a profissionalização da burocracia são fatores estratégicos para o alcance dos objetivos das políticas públicas. Contudo, apesar do crescimento do número de trabalhadoras(es) e da expansão das unidades, o alto volume de vínculos precários persiste, gerando rotatividade e precarização do trabalho. A dimensão burocrática, incluindo o recrutamento via concursos adequados, é fundamental para evitar a patronagem e a captura de interesses

públicos por privados. Essa é uma questão que se apresenta ainda mais relevante para a política de assistência social, dada sua natureza e trajetória.

Além da quantidade e da escolaridade, a qualidade das técnicas(es) e gestoras(es) de ponta é crucial. Dotadas(os) de ampla discricionariedade, mesmo operando em um universo de serviços tipificados, as(os) trabalhadoras do Suas são o insumo principal para a garantia dos serviços e a efetivação dos direitos de proteção social. A análise da capacidade estatal não pode se restringir a dados quantitativos de pessoal e orçamento. A natureza do trabalho e os processos intersubjetivos envolvidos na provisão dos serviços acrescentam uma camada de complexidade à implementação da política.

(As)os agentes de ponta, em sua maioria mulheres (cerca de 80%), são cruciais porque “traduzem” os princípios, normas e objetivos políticos abstratos em ações concretas na realidade, gerando valor público e produzindo efeitos diretos na população atendida. Tanto a burocracia de médio escalão quanto a burocracia do nível de rua - o termo *street level bureaucracy* consagrado por Michael Lipsky (1980) e difundido principalmente por Lotta (2012), no Brasil - constituem os verdadeiros “ativos” ou “tecnologias” capazes de produzir os resultados desejados na proteção social não-contributiva/distributiva. Na política de assistência social, mais do que em outras áreas, a implementação é definida pela atuação das trabalhadoras e dos trabalhadores(es).

O público da assistência social não vive apenas privações materiais, que são frequentemente profundas e intergeracionais. A literatura especializada aponta que a pobreza extrema envolve dimensões menos tangíveis, como condições psicossociais negativas (baixa autoestima, apatia, desesperança, subalternidade). Essas condições impactam as possibilidades de enfrentamento da pobreza, criando “armadilhas” pela operação simultânea de múltiplos vetores de privação. Nessa complexa teia, as interações sociais, especificamente as relações entre os agentes governamentais e a população beneficiária, tornam-se um ativo relevante para a superação das condições de pobreza. As interações face a face nos “encontros burocráticos” são permeadas por representações, valores e preconceitos, gerando “efeitos de subjetivação” que afetam diretamente os resultados da política (Pires, 2020).

Isso reforça a importância do recrutamento e do desenvolvimento profissional dessas(es) agentes. Diferentemente de áreas como a saúde de média e alta complexidade, que contam com equipamentos tecnológicos sofisticados, na assistência social o principal instrumento ou “tecnologia”, são os próprios trabalhadores e trabalhadoras que implementam os serviços.

Ao compreender a força de trabalho do SUAS como dimensão constitutiva da capacidade estatal, amplia-se o entendimento sobre o que sustenta as políticas públicas em sociedades desiguais. A capacidade estatal não é apenas produto de burocracias formais, mas de relações de confiança, saberes acumulados e vínculos sociais que se sedimentam no cotidiano das políticas. Contudo, essa

presença convive com uma contradição simbólica profunda. Apesar de seu papel decisivo na sustentação do sistema, (os) as trabalhadoras (as) do SUAS seguem enfrentando estigmas e desvalorização. Como expressaram participantes dos grupos focais realizados durante a pesquisa realizada por Bronzo e Araújo (2024)⁵ sobre o desmonte:

“A política de assistência social ainda é vista com muito estigma, como se fosse um paliativo, um enxugamento de gelo. Em toda parte você vê esse tipo de compreensão: como se ela não tivesse relevância política ou social.”
(Entrevistada 1 - NP)

“Há um peso simbólico muito grande da falta de valor da política, de não ser reconhecida como essencial.”
(Entrevistada 3 - NP).

Essas percepções revelam que a desvalorização da assistência social é financeira, é institucional, mas também simbólica. Essa desqualificação reflete a dificuldade de reconhecer a política como parte do núcleo do Estado de bem-estar e, portanto, de valorizar o trabalho público voltado à sustentação da vida coletiva. Essa percepção obscurece o fato de que o SUAS abriga uma das burocracias mais amplas e capilarizadas do país, cuja atuação exige formação, escuta qualificada e capacidade analítica. Esses agentes é que sustentam a política em tempos de crise, atendem a população em tempos de pandemia, protegem famílias em meio a desastres e calamidades, mantêm os serviços abertos quando os repasses atrasam e articulam respostas com criatividade e compromisso. Sua ação cotidiana confere densidade ética e legitimidade ao sistema, traduzindo o que o Estado é capaz de ser quando assume a defesa pública da dignidade humana. E é nesse sentido que a força de trabalho do SUAS constitui o coração vivo da capacidade estatal brasileira no campo da proteção social não-contributiva/distributiva.

Desmonte e resistências

Ao longo dessa trajetória de construção de capacidades estatais, a política de assistência social sofreu duramente um processo de desmonte, durante o governo que assumiu o país após a destituição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e ganha força durante o governo Bolsonaro (2019–2022). Nesse momento se instaura uma agenda de austeridade e de reconfiguração do papel do Estado, que redefine prioridades e fragiliza os fundamentos da política de assistência social e suas capacidades construídas desde 2004.

5. Algumas entrevistas realizadas nessa pesquisa (Bronzo e Araújo, 2024) não constam da versão do artigo publicado, mas foram recuperadas para o presente ensaio. A sigla NP significa trecho de entrevista não publicada no artigo original.

Uma estratégia deliberada de desmonte se coloca no horizonte. A partir das categorias teóricas e modelos de Pierson, 1994; Bauer et al., 2012; Bauer e Knill, 2014, a análise (Bronzo e Araújo, 2024) identificou as dimensões e os tipos de desmonte: desmonte por omissão; desmonte simbólico; desmonte ativo; e desmonte por mudança de arena. O desmonte por omissão se faz silenciosamente, justificando as reduções por fatores externos, sem grande mobilização contrária, mas que tende a produzir desajustes entre os instrumentos da política. Nenhuma decisão ativa existe de fato, e essa estratégia tende a ocorrer quando se tem alto custo político, rigidez institucional e presença de fortes pontos de veto que limitam ações mais radicais de desmonte. No desmonte simbólico, a estratégia tem grande visibilidade e é claramente identificada como uma ação direta de atores políticos, que esperam retornos de sua declarada preferência, mas não há ações concretas para viabilizá-la. O desmonte ativo, tal como o anterior, se sustenta pela associação dos atores com as decisões de cortes, mas vai além, na medida em que tais atores revelam interesse real em extinguir programas e ações, com efeitos tanto na densidade quanto na intensidade das políticas. O desmonte por mudança na arena é também uma estratégia opaca e de baixa visibilidade, uma vez que altera as agências responsáveis pelas ações de desmonte, alterando as bases organizacionais e administrativas, contribuindo para o enfraquecimento das capacidades administrativas, de controle ou procedimentais (Cavalcante, 2022; Gomide; Sá e Ávila; Leopoldi, 2023). No caso brasileiro da política de assistência social, todas as estratégias de desmonte ocorreram, como explicitado a seguir.

O desmonte ativo pode ser aqui evidenciado em cinco dimensões: enfraquecimento dos espaços de construção e deliberação da política; redução do financiamento e descontinuidade dos repasses aos estados e municípios; substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil; enfraquecimento dos recursos humanos, com esvaziamento dos setores da assistência social; e mudanças nos instrumentos da política, com uso do Cadastro Único sob um viés reducionista.

A primeira ofensiva ocorre na estrutura organizacional: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004 e fortalecido ao longo do período, é fundido ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando a chamar-se Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em uma sinalização da baixa prioridade da agenda social no novo governo. O governo Bolsonaro, como uma de suas primeiras ações, alterou a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, transformando-o no Ministério da Cidadania, agrupando em um mesmo ministério as políticas antidrogas e de esportes, cultura e assistência social. Isso fez com que a política de assistência social passasse a ter uma inócua coordenação federal do SUAS, transferindo parte de suas competências para outros ministérios, tornando cada vez mais ausente a unidade de comando da política pública, gerando fragmentação e desmonte (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023).

A descontinuidade de programas estruturantes e o enfraquecimento de instâncias colegiadas traduzem o desmonte institucional em curso. A nova estrutura do Ministério da Cidadania passou a agrupar políticas heterogêneas - esporte, cultura, assistência - sob uma lógica de gestão genérica, sem articulação programática. A ausência de uma visão de sistema substituiu a política pública por uma administração fragmentada de programas, revelando uma tentativa de retrocesso e desconstrução. Essa fragmentação desorganizou os canais de pactuação, interrompeu agendas técnicas e fragilizou instâncias centrais como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Tal estratégia articula-se com o tipo sistêmico de desmonte, ao buscar enfraquecer os grupos e instâncias de legitimação da política, e afeta a política na dimensão da densidade, ao produzir alterações em seus instrumentos e dinâmicas, como é o caso das conferências e demais instâncias de construção e pactuação da política.

A dimensão financeira revela o ataque mais visível e imediato. Entre 2016 e 2018, houve um corte de 99,9% nos recursos da proteção básica (de R\$ 2 bilhões para R\$ 800 milhões) e de 99,8% nos serviços de acolhimento institucional para crianças (Silva, 2019). A aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, o “Teto de Gastos”, institui um congelamento orçamentário por 20 anos, comprometendo a sustentabilidade da proteção social. Projeções indicam que, ao final do período, a assistência social disporá de metade dos recursos necessários para manter os serviços em funcionamento. A instabilidade dos repasses tornou-se regra, levando municípios a arcar com custos crescentes sem a contrapartida federal prevista.

Esses cortes comprometem o cofinanciamento federal e transferem aos municípios o ônus da manutenção dos serviços, provocando descontinuidade na oferta e redução da capacidade de resposta. O projeto de Lei Orçamentária apresentado pelo Governo para 2023 apresenta, em relação a 2022, um corte de cerca de 98% dos recursos para proteção social (Programa 5031), com um orçamento de R\$ 48 milhões para programas e serviços, totalizando um déficit de R\$ 4,6 bilhões (Brasil, 2022, p. 11). Tal estratégia de desfinanciamento articula-se com o tipo programático e também sistêmico do desmonte e afeta a política em ambas as dimensões, tanto em intensidade (reduzindo benefícios e alcance da política) quanto em densidade (mudando os instrumentos da política e reduzindo a provisão dos serviços). Foi graças à PEC da Transição que se conseguiu aumentar o orçamento para a provisão de serviços socioassistenciais para 2023 em quase R\$ 2 bilhões, o que, mesmo assim, significa 80% do valor pactuado com a CIT em 2015.

Para além dos cortes orçamentários, há alterações administrativas que também expressam a estratégia de desmonte, como a Portaria nº 2.362/2019, que reorganiza a forma de financiamento da assistência social. No âmbito da CIT, ficou conhecida como a “portaria do calote”, uma vez que, entre outras

coisas, deixou-se de repassar aos entes federados os recursos previstos e não pagos em anos anteriores, cujos valores chegavam a R\$ 2 bilhões.

O desmonte alcançou também os profissionais da política, com a redução do número de servidores em todas as áreas do Ministério:

“Eu vejo também que o esvaziamento de recursos humanos foi também uma estratégia muito maldosa mesmo, de impedir que a política funcione. Agente viu a nossa secretaria [SNAS], sem falar do ministério, reduzir drasticamente. E mesmo assim eu posso dizer que com poucos recursos humanos, durante muito tempo praticamente não tinha o que fazer, porque não havia política, não - havia organização, não havia planejamento, não havia nada (Entrevistada 3 - Bronzo e Araújo, 2024, p. 17).

A estratégia de esvaziamento do corpo técnico no Ministério da Cidadania produz o enfraquecimento das capacidades administrativas.

O desmonte também se expressa na erosão simbólica e discursiva da política. Entre 2016 e 2022 assistiu-se à tentativa de reverter a concepção cidadã da assistência social, recolocando-a sob o signo da filantropia e da moralização da pobreza. O Programa Criança Feliz, lançado pela primeira-dama Marcela Temer, que o coordenava enquanto embaixatriz do programa, foi ancorado em uma lógica de caridade e voluntarismo, o que contradiz a perspectiva de direitos do SUAS. Com orçamento superior ao destinado aos CRAS, o programa previa visitadoras de nível médio sem formação específica, reintroduzindo uma visão não profissionalizada do cuidado. Esse deslocamento institucional retoma práticas pré-SUAS, marcadas pelo assistencialismo, primeiro-damismo e personalismo político.

Não existe menção a direitos no Programa Criança Feliz, assim como não existe nas ações que exaltam o voluntariado, prática valorizada e foco de atuação dos dois governos (Programa Viva Voluntário, coordenado por Marcela Temer, e Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, coordenado por Michelle Bolsonaro, com formas de ação muito tradicionais no campo do assistencialismo). Ambos foram apresentados como “novas formas de solidariedade”, mas representaram um retrocesso conceitual: ao privilegiar a caridade e o voluntariado, deslocaram o foco do direito para o favor, deslegitimando o trabalho técnico e despolitizando o papel do Estado. Essas iniciativas ecoaram a visão de que a assistência social é “ajuda”, um paliativo moral e não uma política de proteção. Como observou uma servidora:

Quiseram voltar à assistência social como era antes, com vinculação à filantropia e à caridade, mais focada nas

organizações beneficentes do que em aprimorar os serviços públicos. (Entrevistada 3 - Bronzo e Araújo, 2024, p. 18).

Outro aspecto a ser mencionado, ao lado do retorno do assistencialismo, é um retorno também de práticas clientelistas, fundadas no paternalismo como gramática política.

“Tem uma percepção muito clara para nós, servidores que atuam no SNAS, que nas duas gestões decorrentes do impeachment as autoridades máximas não entendiam o escopo das secretarias. Utilizaram a máquina pública para promover seus interesses particulares de cunho político. Isso foi muito evidente” (Entrevistada 1 - NP).

Além disso, houve um deslocamento dos critérios republicanos de alocação de recursos, substituídos por práticas de personalismo e clientelismo:

“Assim que houve o golpe, recebemos uma ordem de trabalhar para qualificar as organizações do Rio Grande do Sul. Isso prejudicou todo o resto do país” (Entrevistada 2 – NP).

Para completar o conjunto de evidências sobre o uso da máquina pública para propagar ideais político-partidários, observou-se a tentativa explícita de revisar ideologicamente os documentos normativos da política, promovendo uma censura velada sobre temas estruturantes:

“Não foram raras as vezes em que fomos solicitados a revisar os cadernos da Estratégia de Educação Permanente (Capacita SUAS) para eliminar informações sobre a história do Brasil, como a escravidão ou a desigualdade socioeconômica. Pediram para tirar qualquer referência a conflito entre capital e trabalho. Isso foi muito chocante” (Entrevistada 1 - NP).

Esse processo reflete uma tentativa de apagar o caráter crítico e histórico da política, substituindo-o por uma linguagem despolitizada e religiosa, centrada em “amor”, “família” e “felicidade”, desmobilizando o ideal republicano e universal que havia orientado o SUAS desde sua criação. Esses episódios evidenciam uma disputa pela memória e pelo sentido da política. Ao tentar apagar a crítica social de seus documentos, o governo buscou neutralizar a potência transformadora do SUAS, reduzindo-o a um instrumento de gestão moralizante da pobreza.

A desestruturação também atingiu o controle social. Conselhos e conferências tiveram suas competências restringidas. A desconvoação da conferência nacional em 2019 é um exemplo da tentativa de enfraquecimento das instâncias de deliberação. Houve uma centralização decisória inédita, com decisões não pactuadas nas instâncias deliberativas.

O aumento do uso de emendas parlamentares, muitas vezes direcionadas a entidades privadas sem critérios técnicos, reforçou práticas clientelistas e personalistas. As emendas parlamentares transformaram-se, assim, em mecanismo paralelo de gestão da política, rompendo com os critérios pactuados de cofinanciamento e corroendo o princípio da universalidade federativa a favor de lógicas de favorecimento político:

Houve um boom de transferências por emendas parlamentares que ninguém sabia para onde iam. O orçamento da assistência social estava cada vez mais esvaziado (Entrevistada 3 - NP).

Os depoimentos das servidoras federais e gestoras locais revelam as múltiplas faces do desmonte: descontinuidade, perseguição ideológica, precarização e perda de sentido público. Essas falas mostram que o desmonte foi mais do que um processo administrativo. Se constituiu como disputa de valores e sentidos, em que o próprio conceito de direito social foi tensionado. Essa estratégia de desmonte também alcançou o Programa Bolsa Família, que foi inicialmente enfraquecido e posteriormente, após a pandemia, substituído pelo Programa Auxílio Brasil, que trouxe consequências negativas em distintas dimensões.

Apesar do ataque sistemático, o SUAS demonstrou resiliência institucional e política. A reação de gestores municipais e conselhos foi fundamental para preservar a lógica pública da política. A maioria dos municípios que aderiu ao Programa Criança Feliz buscou incorporá-lo ao SUAS, reinterpretando suas diretrizes e tentando submetê-lo aos princípios da política. Essa resistência cotidiana evidencia que a capacidade estatal relacional, sustentada por gestoras, trabalhadoras e fóruns de pactuação, foi o que impediu o colapso total do sistema. Mesmo “à revelia dos desmandos federais” (Santos, 2022, p. 216), o SUAS continuou existindo, ainda que sobrecarregado, fragmentado e subfinanciado.

O desmonte revelou sobretudo uma disputa política e simbólica sobre o papel do Estado. Ele expôs as vulnerabilidades estruturais do sistema, como a dependência de repasses federais, a fragilidade dos vínculos profissionais e a baixa valorização simbólica da política; mas também mostrou sua força social e institucional. A resistência dos atores locais, a permanência das normas e a vitalidade das redes federativas e comunitárias mostraram que o SUAS é mais que

um aparato burocrático, se constituindo como um território ético de produção de vínculos e proteção e de defesa dos direitos e da dignidade humana.

Durante a pandemia de Covid-19, essa resiliência foi colocada à prova e confirmada: as equipes garantiram a continuidade dos atendimentos, ampliaram o uso de cadastros e redes solidárias, e criaram arranjos locais de apoio alimentar e cuidado emergencial. Foi a demonstração de que o SUAS, mais do que um sistema normativo, é um corpo vivo de práticas e vínculos, capaz de sustentar direitos mesmo quando o Estado central fraqueja.

Essa resistência também foi política. Conselhos, fóruns e colegiados retomaram seu papel de instâncias de deliberação e defesa pública, realizando conferências e pactuações sem apoio federal. A política sobreviveu porque encontrou força em sua base - nas trabalhadoras, nos gestores locais, nas redes de serviços e comunitárias, nas instâncias de pactuação e deliberação - e porque sua legitimidade já estava enraizada nos territórios e na sociedade.

Conclui-se que, sem os avanços em capacidade estatal na política de assistência social aqui descritos, as mudanças sociais observadas no Brasil teriam sido, certamente, menos intensas e menos abrangentes. O quadro contrafactual observado nos últimos anos (de 2016 a 2022) de retração fiscal e aumento da vulnerabilidade social, talvez seja a ilustração mais clara dessa tese.

À Guisa de conclusão: Desafios e pontos para futuro não tão distante

O SUAS consolidou, ao longo de duas décadas, uma forma de tecnologia pública relacional, aprendida e transmitida no cotidiano do trabalho, nas escutas, visitas, deliberações e cooperações que constituem o fazer da política. Essa inteligência prática formou uma memória institucional que explica sua resiliência mesmo em períodos de retração e desmonte. A construção de capacidades institucionais, administrativas, técnicas e políticas foi absolutamente central para que as ideias e concepções que embasaram o desenho do SUAS pudessem ganhar materialidade. Esse fortalecimento foi também condição para o enfrentamento das tentativas de retrocesso e desmonte, que ainda persistem. As concepções que inspiraram a construção do SUAS estão presentes e fortalecidas, e cabe aos atores envolvidos - gestores, técnicos, pesquisadores, conselheiros etc. - manter vivo esse ideal de um pacto social comprometido com a perspectiva dos direitos, da justiça e da proteção.

Ao concluir este ensaio, destacamos três desafios que parecem centrais para pensar o SUAS no presente e no futuro: a consolidação de uma lógica avaliativa, o fortalecimento da gestão colaborativa e a ampliação da perspectiva comunitária. Não pretendemos, contudo, esgotar o conjunto de desafios para ampliação e fortalecimento da política e da rede de proteção não contributiva no Brasil.

Uma dimensão central das capacidades institucionais de uma política refere-se à capacidade de planejar, monitorar e avaliar as ações realizadas e os

resultados alcançados. Afinal, direitos necessitam de institucionalidades para se concretizarem e o olhar avaliativo é uma lente e um instrumento que permite que as políticas possam materializar os direitos, humanos e sociais, produzindo aprendizado coletivo e ampliando as chances de transformação social. Um primeiro desafio, portanto, é consolidar uma cultura de monitoramento e avaliação e que vá além dos resultados mensuráveis e alcance os efeitos intangíveis, como vínculos, protagonismo, autonomia. Esses efeitos simbólicos e relacionais, embora escapem às métricas convencionais, são centrais à coesão social e à legitimidade pública do SUAS. Nesse sentido, é preciso avançar no aprimoramento dos diagnósticos socioterritoriais - com dados do Censo Demográfico 2022, por exemplo - e também incorporar habilidades em avaliação para identificar os desafios da implementação dos serviços e benefícios socioassistenciais, programas e projetos do SUAS em nível local/regional.

Um segundo desafio refere-se à natureza dos problemas e as respostas adequadas ao contexto atual, no campo da proteção social. Vivemos um tempo de crises entrelaçadas - econômicas, políticas, sanitárias, ambientais e climáticas - que revelam a exaustão de um modelo de governar e de viver, por estar dissociado da sustentabilidade da vida. Diante disso, torna-se evidente a insuficiência das respostas setorializadas e tecnocráticas. O pensamento sistêmico é necessário e a intersetorialidade é a forma de materializá-lo (Bronzo, 2023). O SUAS precisa avançar em estratégias colaborativas e intersetoriais, capazes de responder à complexidade das novas vulnerabilidades e situações de desproteção. Desenvolver capacidades para a gestão colaborativa é um caminho. A formação de espaços supra setoriais de decisão, de planejamento e monitoramento e a criação de instrumentos, como os protocolos de ações integradas, são ações pertinentes e cada vez mais presentes na agenda governamental. Trata-se, sobretudo, de fortalecer o trabalho conjunto e colaborativo entre políticas e setores diversos. Saúde, Educação certamente são setores de maior proximidade, inclusive em função das condicionalidades do Programa Bolsa Família, que favoreceu e demandou uma articulação intersetorial com a política de assistência social. Mas também as políticas de trabalho e renda e de segurança alimentar e nutricional constituem um campo propício e necessário de uma maior articulação, para que o objetivo da proteção social possa ser alcançado em sua multidimensionalidade; e os direitos sociais, afinal, viabilizados.

O terceiro desafio refere-se ao tema da perspectiva comunitária como estratégia central da produção das seguranças socioassistenciais. O território, entendido como “chão e gente” (Dirce Koga e Milton Santos), expressa a dimensão comunitária da proteção social. É infraestrutura viva da política, onde se entrelaçam vínculos, convivência e reconhecimento. Fortalecer o SUAS implica fortalecer esses ecossistemas de cidadania, em que o público e o comunitário se co-produzem. Como lembram Blanco e Gomà (2022), reduzir desigualdades

exige não apenas redistribuição, mas convivência e mistura social. O SUAS é, assim, um laboratório de coprodução público-comunitária e um experimento civilizatório que aposta na solidariedade como princípio político e na presença estatal como mediação entre direitos e vida cotidiana.

“Reconstruir fraternidade” (Blanco e Gomá, 2022) implica no resgate de um dos três princípios inspiradores da Revolução Francesa, esquecido e marginalizado no campo das políticas públicas e da ação governamental. Em tempos de fragmentação e individualismo, a fraternidade assume caráter crítico e emancipador, pois aponta para uma ética da convivência e da corresponsabilidade, recuperando a dimensão coletiva da vida social. O reconhecimento da dimensão relacional da política de assistência e a ênfase no coletivo constituem, atualmente, uma direção do SUAS, principalmente, mas não somente, na proteção social básica.

Talvez seja essa a herança e o desafio do SUAS aos seus vinte anos: mostrar que o Estado pode ser espaço de encontro, e o público o lugar de criação. Que Estado pode ser proteção e que essa proteção pode ser coletiva e conjuntamente produzida, por diversos setores e pela população, em um processo de coprodução público-comunitária (Blanco e Gomá, 2022). O trabalho social com famílias e territórios materializa direitos e corporifica o Estado, traduzindo concepções de justiça em práticas de convivência e reconhecimento. O SUAS é, em última instância, uma conquista e continua sendo uma aposta civilizatória, ou seja, um modelo de Estado social que se reinventa nas bordas público-comunitárias da ação pública, inovação viva que projeta um mundo possível, de justiça densa, com seguranças afiançadas e vidas protegidas.

Referências

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6lpmh>>.
- BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, p. 28-44, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>. Acesso em: 17 abr. 2024.
- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (orgs.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. **¿Vidas segregadas?: reconstruir fraternidad**. Editorial Tirant Lo Blanch. 2022

- BRASIL. **Relatório do grupo técnico de desenvolvimento social**. Produto 2. Relatório final. Brasília: Comissão de Transição Governamental, dez. 2022.
- BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-59, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2TkZR>>.
- BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Desmonte da política de assistência social no Brasil pós-2016: uma tragédia anunciada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 43, e278905, 2024.
- BRONZO, Carla. Uma reflexão em torno das ideias de justiça social: do abstrato do véu da ignorância ao concreto da proteção social. **Revista Interface**, Edição Especial “Desigualdades”, 2022.
- BRONZO, Carla. Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas. **Rev. Campo de Pública**: con. e exp. v.2, n.1 2023
- BRUGUÉ, Q., UBASART, G. y GOMÀ, R. Frente a la incertidumbre, proyectos y democracia. In Blanco, A., Chueca, A., López Ruiz, J. A. y Mora, S. (eds.), **Informe España 2022**. Madrid: Cátedra J. M. Martín Patino de la Cultura del Encuentro, Universidad Pontificia Comillas. 2022. Acesso: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=874284>
- CAMPELLO, Tereza; BRANDÃO, Sandra. Desgoverno de Bolsonaro destrói o melhor do Bolsa Família. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/desgoverno-de-bolsonaro-destrui-o-melhor-do-bolsa-familia.shtml>. Acesso em: 19 fev. 2024.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Policy dismantling in Brazil: rationales and effects in the innovation subsystem. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., São Paulo, 2022. **Anais [...]**. São Paulo: SBAP, 2022.
- CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (**Working Paper Series**, n. 53). Disponível em: <<https://bit.ly/3IHpQDV>>.
- COMPLETA, Enzo, 2017. Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? Revista POSTData: **Revista de Reflexión y Análisis Político**, vol. 22, núm. 1, abril/septiembre, 2017, pp. 111-140. Grupo Interuniversitario Postdata. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>. Acesso em: 06/11/2025.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, v. 15, n. 14/15, p. 231-239, 2006.
- GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-47.
- GRINDLE, M. S. (Ed.). **Challenging the State**: crisis and innovation in Latin

- America and Africa. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1996.
- HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento**. A Gramática Moral dos Conflitos Sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- JANNUZZI, Paulo; BRONZO, Carla; FERRAREZI, Elisabete; BRANDÃO, Lucas; FERREIRA, Ulisses. As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (orgs.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985–2020)**. Brasília: IPEA, 2023. p. 503–532.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, no 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012. p. 221-259.
- TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, (2o Ed) 2006.
- PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PIRES, R. R. C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 23, p. 37-47, jun. 2020.
- SPOSATI, Aldaíza; ARAÚJO, Edgilson Tavares; BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Assistência social e desenvolvimento social: regressão de direitos sociais? Vértices, Campos de Goytacazes, RJ, v. 25, n. 2, maio/abr. 2023**. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6257/625774959013/>. Acesso em: 17 abr. 2024.
- SPOSATI, Aldaíza. A transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.122>. Acesso em: 17 abr. 2024.
- SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Mudança institucional na política de Assistência Social: o caso do Sistema Único de Assistência Social**. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.
- TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (eds.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 75-98.



A VIVÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL: memórias e reflexões sobre o SUAS (2016-2019)

Norma Suely de Souza Carvalho¹

INTRODUÇÃO: o convite e o presente

No final de 2016 fui surpreendida com um convite da direção do Lar Fabiano de Cristo e da Capemisa Social para representar a Capemisa no processo de eleição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Naquele momento, nossa companheira Márcia Carvalho já havia representado o Lar Fabiano por dois mandatos e não poderia concorrer à nova eleição.

Não ficou muito claro, em um primeiro momento, exatamente o que isso significava. Passados os anos é que compreendo a extensão do presente que me foi ofertado. A oportunidade de participar do principal órgão de controle social da Política de Assistência Social em um período tão desafiador revelou-se uma experiência transformadora, que me permitiu testemunhar e participar ativamente da resistência em defesa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O contexto da eleição e a construção de alianças

Ainda durante o processo eleitoral de 2016, fui introduzida a um mundo de negociações e acordos que caracterizam a democracia participativa em sua essência. A busca por fortalecer as organizações sociais e garantir um espaço no controle social de forma qualificada era muito presente neste momento de construção, garantindo a representação de todos os segmentos das entidades e a importante tarefa de fortalecer o Movimento Nacional das Entidades de Assistência Social (MNEAS), criado em 2015 durante a Conferência Nacional.

O MNEAS surgia para resgatar uma forma de organização das entidades que ficará fragilizada após os desafios enfrentados pelo CNAS no processo de investigação das formas de concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Este movimento representava um avanço importante: a capacidade de reorganização e articulação das entidades em um momento de crise.

1 Assistente Social, Pedagoga. Pós-graduada em Gestão do SUAS, experiência em coordenação e gestão de projetos. Participação em conselhos de Assistência Social, Direito da Criança e do Adolescente e Idoso desde 1998 atuando como conselheira em alguns Estados do Brasil, foi presidente dos conselhos Estaduais de Assistência Social de Santa Catarina em 2022 entre outras representações no Estado de Minas Gerais e no Pará. Foi Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social em 2019. Professora do Curso de Serviço Social. Membro do conselho Deliberativo do Lar Fabiano de Cristo. Atualmente está na presidência do CEDCA/SC.

A eleição resultou em uma composição muito interessante para o segmento de entidades, pois conseguimos indicar nesta gestão entidades de base evangélicas, espíritas e católicas. Nosso compromisso neste espaço era, além do controle social, dar um exemplo através de nossa vivência, convivendo de forma harmônica e respeitosa, mesmo em um ambiente antagônico e desafiador. Esta diversidade representativa constituiu um avanço significativo na consolidação do princípio da participação plural no SUAS.

Avanços e aprendizados no exercício do controle social

A consolidação do segmento das entidades

O grupo das entidades, sempre muito unido, fortaleceu-se com o passar dos anos. Este fortalecimento pode ser considerado um dos principais avanços do período: a maturidade política alcançada pela sociedade civil organizada, especialmente pelas entidades socioassistenciais, que aprenderam a negociar, articular e posicionar-se de forma cada vez mais qualificada e uníssonas.

Destaco que o aprendizado neste espaço não se compara a nenhum curso na área, por mais bem preparado que tenha sido. As assembleias, com seus ritos e sempre com debates extremamente qualificados, nos tornavam críticos e cada vez mais atentos a um sistema com tantas fragilidades, mas também com potencialidades impressionantes.

A formação política através da prática

A vivência no CNAS representou uma verdadeira escola de democracia participativa. Aprendemos sobre os meandros do financiamento público, sobre os processos de negociação intersetorial, sobre a importância dos marcos normativos e, principalmente, sobre a força do coletivo organizado. Este aprendizado coletivo fortaleceu não apenas os conselheiros individualmente, mas toda a rede de organizações e movimentos que representamos.

A resistência como conquista

Embora possa parecer paradoxal, a capacidade de resistência desenvolvida neste período constitui, em si mesma, uma conquista importante. A sociedade civil intensificou sua capacidade de organização de forma mais efetiva, criando estratégias de mobilização e defesa dos princípios do SUAS mesmo em contextos extremamente adversos. Esta resiliência institucional será fundamental para os desafios futuros.

Os desafios estruturais e conjunturais: o contexto do governo Temer e o estrangulamento orçamentário

Vivíamos o governo Temer e a política da Assistência Social se esgarça lentamente, sem recursos adequados e com tantos desafios se sobrepondo. Programas sendo impostos verticalmente e, na ponta, a vulnerabilidade das famílias crescendo exponencialmente.

Historicamente, estamos falando de um governo que assumiu o poder em um contexto político conturbado, com uma agenda comprometida com interesses que priorizavam o ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais. A redução de investimentos e a precarização dos serviços públicos faziam parte de um projeto político que desconsiderava as conquistas sociais das últimas décadas.

Naquele momento, a Emenda Constitucional nº 95 (conhecida como PEC do Teto de Gastos) surgia no cenário, sufocando ainda mais os recursos da assistência social que, desde 2014, já apresentava redução nos recursos discricionários. No início, os cortes não foram tão significativos e ainda podiam garantir minimamente os serviços, mas a cada ano a redução dos gastos nesta política deixava evidente o propósito final: sufocar até a morte uma construção democrática que atende diretamente ao povo e ainda garante a este povo a voz que perturba e incomoda.

O Programa Criança Feliz: um desafio ao princípio da integração

Um dos desafios mais emblemáticos deste período foi o surgimento do Programa Criança Feliz, atravessando o SUAS e consumindo seus recursos. O objetivo era atender presencialmente todos os filhos de beneficiários do Bolsa Família. O plano previa a contratação de oitenta mil pessoas com ensino médio completo e um custo de R\$ 2 bilhões por ano, visando prestar assistência a crianças de até três anos de idade, cobrindo um período considerado vital para o desenvolvimento cognitivo.

Os profissionais contratados foram chamados “visitadores”, pois entrariam nas casas das famílias que recebiam o Bolsa Família, prevendo-se a meta de seis visitas domiciliares para cada visitador em um dia de trabalho. O total de beneficiários do programa atingiria 13,904 milhões de famílias em quatro milhões de domicílios.

A justificativa era pertinente: em ambientes mais pobres, há grande dificuldade no estímulo adequado de crianças na primeira infância, e os reflexos podem ser devastadores no restante da vida desses indivíduos, que às vezes acabam tendo problemas na alfabetização e no convívio social.

Essa proposta, totalmente desconectada da lógica do SUAS, nos surpreendeu, pois o Conselho Nacional desconhecia a proposta e não

participou em momento algum do debate sobre o tema antes de sua implementação. O valor investido pelo ministério neste programa, no momento em que foi apresentado ao CNAS, era exatamente o valor que seria reduzido do investimento para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Porém, recebemos a informação oficial de que os recursos seriam de fontes não definidas, mas diferentes do SUAS. O tempo confirmou nossas percepções: o programa, alocado no ministério, mas sem conexão real com o SUAS, crescia e aparecia midiaticamente, enquanto os serviços essenciais da assistência social eram invisibilizados.

Os serviços da assistência social lutavam para manter o cofinanciamento federal, iniciando um processo que se consolidou ao longo dos próximos anos, no qual as prefeituras tiveram de assumir grande parte dos investimentos nos serviços da Proteção Social Básica e até mesmo nas outras proteções, por não haver investimentos federais adequados para a ampliação e qualificação destes serviços.

Outro fato que preciso destacar é que, no processo de votação deste programa no plenário do CNAS, ele foi aprovado por absoluta desorganização momentânea da sociedade civil que, mesmo tendo avançado em seus processos de articulação, não foi capaz de organizar entre si a compreensão ou prever a extensão e a gravidade de um programa que, nascendo ali fora do SUAS, demandou quase uma década para ser adequadamente reordenado. Mesmo reconhecendo sua importância enquanto política voltada à primeira infância, não podemos deixar de registrar que foi um dos canais por onde os recursos do SUAS foram drenados, fragilizando os serviços estruturantes do Sistema.

O governo Bolsonaro: resistência e ameaças à democracia participativa

Em 2018 fui novamente eleita para mais um mandato e, neste momento, por um acordo tácito entre os segmentos, seria a vez das entidades assumirem a presidência do conselho. Por orientação do Movimento Nacional de Entidades, fui conduzida, de julho de 2018 a junho de 2019, a este lugar de grandes desafios e inquietações.

É preciso esclarecer que, normalmente, a presidência é destinada a cada dois anos ao governo e à sociedade civil de forma alternada. Porém, nesta gestão, por uma decisão da própria sociedade civil, escolhemos compartilhar os dois anos entre as entidades e os usuários. Por isso, permaneci apenas um ano na presidência deste conselho, passando posteriormente o cargo para a representação dos usuários, o que também representou um avanço na valorização da participação direta dos usuários da política.

A Secretaria Executiva do CNAS, que historicamente era conduzida por nossa companheira Maria das Mercês Avelino, com todo conhecimento e respeito pelo SUAS, orientava a nova gestão sobre o compromisso de zelar

pelos princípios do SUAS e pelo papel do Conselho Nacional de Assistência Social como guardião do Sistema Único de Assistência Social e órgão máximo do controle social nesta política.

Um ano de tensões e enfrentamentos

Este ano merece um recorte especial, pois era o primeiro mandato do governo Bolsonaro, e havia grande incerteza sobre o que nos aguardava. Um receio de ações truculentas e desprovidas de base legal nos manteve organizados, porém cautelosos. Naquele momento, o ministro responsável pela pasta era o Sr. Osmar Terra, que na verdade era Ministro da Cidadania. A pasta da Assistência Social não existia separadamente, sendo parte do Ministério da Cidadania, que foi recriado em janeiro de 2019 após a fusão dos ministérios do Desenvolvimento Social e do Esporte, o que já indicava um descompasso na compreensão e valorização desta política.

A Secretaria Nacional de Assistência Social, sendo a secretária um cargo que vinha sendo ocupado por grandes nomes de nossa política, neste período enfrentava um grande desafio com uma condução política conservadora e comprometida prioritariamente com uma agenda de austeridade fiscal.

As plenárias do CNAS apresentavam uma sociedade civil que se fortalecia na resistência, em contrapartida a uma representação governamental composta por técnicos competentes, porém comprometidos com um ideário político que questionava os fundamentos da participação social e da garantia de direitos.

Embates e desgastes desnecessários tornavam as reuniões cansativas e, muitas vezes, sem resultados efetivos do ponto de vista da construção da política pública. A energia que deveria ser investida no aprimoramento do SUAS era consumida em defesa de sua própria existência.

A batalha pela 12ª Conferência Nacional

No início de 2019, era preciso convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, conforme determina a periodicidade estabelecida. Durante alguns meses, iniciamos um exaustivo processo de negociação, com reuniões com o secretário recém-empossado e com equipes da Secretaria, na tentativa de sensibilizar o então ministro, que se mantinha irredutível em sua decisão de não realizar a conferência.

Em 2017, durante a Conferência Nacional, a sociedade civil manifestou-se de forma autônoma e expressou seu descontentamento com vaia ao então governo, o que serviu como motivo de preocupação e aborrecimento ao ministro Osmar Terra. Sua alegação era de que, se era uma conferência extraordinária, ela poderia não ser convocada, por não ser obrigatória naquele momento. Este argumento revela um desconhecimento ou desconsideração do papel fundamental das conferências na construção democrática e participativa da política.

Em uma destas repetidas e cansativas reuniões, o Ministro afirmou que a sociedade civil não tinha força e que, se ele fechasse os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) naquele dia, ninguém iria para as ruas. Essa afirmação me fez pensar muito na fragilidade de nossa política em termos de reconhecimento social e em como poderíamos reverter essa realidade que, de fato, estava posta. Era preciso investir em campanhas, divulgar mais o SUAS, apresentá-lo de fato ao povo como o Sistema Único de Saúde (SUS) já era tão conhecido. Mas, enfim, esse era um dos muitos desafios que estavam postos.

Nas semanas que antecederam a plenária de abril de 2019, a sociedade civil se reuniu diversas vezes e estabeleceu um consenso sobre o imperativo da convocação. No dia 18 de abril de 2019, votamos a resolução que convocava a conferência com uma votação fechada e bem articulada, tanto na representação governamental como na representação da sociedade civil, o que gerou empate técnico. Com o Secretário de Assistência Social sentado ao meu lado, decidi naquele momento histórico pela aprovação da convocação, usando o voto de qualidade da presidência, contrariando a orientação prévia da consultoria jurídica e toda a pressão do Sr. Ministro.

A **Resolução CNAS nº 12, de 18 de abril de 2019**, convocou a **12ª Conferência Nacional de Assistência Social**, estabelecendo a temática “Assistência Social: Direito do povo, com financiamento público e participação social”. Este momento representou a afirmação do controle social e da autonomia do conselho frente às tentativas de esvaziamento da participação democrática.

Naturalmente, a resposta a tanta ousadia da sociedade civil veio dias depois. Uma consulta à Consultoria Jurídica apresentou como base o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que estabelece que os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, obrigam também os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas. Por força desta interpretação, a conferência foi formalmente desconvocada.

Mas isso não encerra este capítulo. Muito pelo contrário: apesar de toda pressão, assédio e desrespeito, a sociedade civil saiu fortalecida. A convocação foi um ato do coletivo que, unido, se posicionou. A subsequente convocação e organização de uma Conferência Livre do SUAS deixou claro e registrou na história o papel dos legítimos defensores da política de assistência social. Ficou também registrado o papel daqueles que chegam ao poder descomprometidos com a proteção social do Estado devido ao povo brasileiro e suas reais necessidades e anseios.

O Decreto 9.759/2019 e o ataque aos conselhos

Ainda é importante citar, como registro histórico, que neste mesmo ano de 2019 foi publicado o Decreto nº 9.759, de 11 de abril, de 2019, que extinguiu e estabelecia diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Este decreto gerou grande inquietação e incerteza em todos os

conselhos nacionais e trouxe graves prejuízos para conselhos como o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) e o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que foram extintos.

O CNAS precisou refazer todas as suas comissões e adequar-se às novas exigências. Porém, a base legal que criou o conselho – a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – foi forte o suficiente para nos manter firmes diante desta estratégia de eliminar os espaços de controle social.

Nossas resoluções neste período estiveram muito voltadas para a tentativa de adequar o Programa Criança Feliz ao SUAS e para nos reorganizar enquanto colegiado. A estratégia de desmonte do conselho não foi completamente efetivada, mas consumiu nosso tempo e energia em discussões desnecessárias, o que já se caracterizava como prejuízo significativo ao controle social e ao aprimoramento da política.

Reflexões sobre o legado e projeções para o futuro do SUAS: o legado da resistência

Escolhi detalhar neste capítulo as experiências vividas para reverenciar meus companheiros de jornada naquela gestão, que corajosamente se colocaram firmes na defesa da democracia participativa e do SUAS. O legado deste período não está apenas nos documentos aprovados ou nas resoluções publicadas, mas principalmente na demonstração de que a sociedade civil organizada é capaz de resistir, de se reinventar e de proteger conquistas históricas mesmo nos contextos mais adversos.

A experiência destes anos nos ensinou que o controle social não é uma concessão dos governos, mas uma conquista constitucional permanente que exige vigilância, articulação e coragem. Aprendemos que a democracia participativa precisa ser defendida cotidianamente e que os espaços institucionais de participação são arenas de disputa de projetos políticos para o país.

A força do coletivo organizado

Um dos principais aprendizados deste período foi a compreensão de que, isoladamente, nenhum segmento – seja das entidades, dos trabalhadores ou dos usuários – consegue fazer frente aos desafios estruturais que o SUAS enfrenta. A unidade na diversidade, o respeito às diferenças e a capacidade de construir consensos estratégicos foram fundamentais para os avanços alcançados.

O fortalecimento do MNEAS e a articulação entre os diferentes segmentos da sociedade civil representam conquistas que precisam ser preservadas e ampliadas. A experiência demonstrou que quando trabalhadores, usuários e entidades caminham juntos, o controle social se fortalece e a política pública avança.

Desafios que permanecem

O SUAS nos últimos 20 anos enfrentou muitos desafios, e os relatados aqui foram apenas alguns dos ataques a este Sistema que tem por objetivo a garantia de direitos à população mais vulnerabilizada. Embora dos avanços inegáveis, muitos desafios permanecem:

1. **Financiamento:** A garantia de recursos suficientes, estáveis e crescentes para o SUAS continua sendo um desafio central. A vinculação de recursos, similar ao que ocorre com a saúde e a educação, permanece como uma pauta necessária.
2. **Reconhecimento social:** O SUAS ainda não alcançou o reconhecimento social por direito. É fundamental investir em estratégias de comunicação e mobilização social para que a população conheça e defenda este sistema como defende o SUS.
3. **Valorização dos trabalhadores:** A precarização do trabalho na assistência social, com vínculos frágeis e remuneração inadequada, compromete a qualidade dos serviços e precisa ser enfrentada com políticas efetivas de gestão do trabalho.
4. **Articulação intersetorial:** Embora o princípio da intersetorialidade esteja presente nos documentos como estruturante da política pública, sua efetivação prática ainda encontra muitos obstáculos. É preciso avançar em mecanismos concretos de articulação entre as políticas sociais.
5. **Fortalecimento da participação dos usuários:** Embora tenha havido avanços, a participação efetiva dos usuários nos espaços de controle social ainda precisa ser ampliada e qualificada. Precisamos vencer o sentimento de subalternidade presente nos usuários para que percebam a importância de sua voz.

Projeções para o futuro

Olhando para o futuro do SUAS, algumas perspectivas e necessidades se apresentam:

Consolidação institucional: É fundamental continuar fortalecendo a institucionalidade do SUAS em todos os níveis federativos. Isso inclui a garantia de estruturas adequadas, equipes qualificadas e marcos normativos claros.

Inovação nos serviços: O SUAS precisa continuar se renovando, incorporando novas metodologias e abordagens que respondam às transformações sociais, sem perder de vista seus princípios fundamentais.

Ampliação do controle social: Os conselhos e as conferências precisam ser fortalecidos como espaços legítimos de participação. Isso exige investimento em formação continuada de conselheiros e em mecanismos de mobilização social.

Defesa permanente: O SUAS precisa de defensores permanentes – não apenas nos momentos de crise, mas cotidianamente. Isso exige o fortalecimento de movimentos sociais, de organizações da sociedade civil e de uma cultura de participação.

Integração com outras políticas: O futuro do SUAS passa necessariamente pela sua articulação efetiva com outras políticas sociais, especialmente saúde, educação e trabalho. Somente uma abordagem integrada poderá enfrentar a complexidade das vulnerabilidades sociais contemporâneas.

Considerações finais

A trajetória do SUAS nos últimos 20 anos é marcada por conquistas significativas e desafios persistentes. Os anos em que tive o privilégio de atuar no CNAS, especialmente no período mais difícil de ataque às políticas sociais e à democracia participativa, me ensinaram que o SUAS é muito mais do que um sistema de serviços: é um projeto civilizatório de país, uma aposta na possibilidade de construir uma sociedade mais justa e solidária.

Temos de continuar, a cada dia, lutando para que o SUAS se espalhe com força e vigor por todo este país e cumpra seu papel com trabalhadores, usuários e entidades caminhando lado a lado com um governo que verdadeiramente se comprometa com o povo e cumpra o que este povo determina através de seus mecanismos de participação democrática.

O legado que deixamos é de resistência, mas também de esperança. Resistência porque não permitimos que conquistas históricas fossem desmanteladas sem luta. Esperança porque demonstramos que a sociedade civil organizada é capaz de defender a democracia e os direitos sociais, mesmo nos momentos mais sombrios.

Que as próximas gerações de defensores do SUAS encontrem neste relato inspiração para continuar a luta, mas também que encontrem um sistema mais forte, mais reconhecido e mais capaz de cumprir sua missão de garantir a proteção social como direito de cidadania.

O SUAS é uma conquista do povo brasileiro e deve ser defendido como tal. Esta é a lição mais importante que podemos deixar: a defesa dos direitos sociais é tarefa de todos os dias, de todos os cidadãos, de todos aqueles que acreditam que outro país é possível.

*“A participação social é um direito conquistado.
E direitos conquistados não se negocia, se defende”.*



Este texto tem por objetivo rememorar alguns processos que marcam a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo conjunto de avanços demonstra que de fato ocorreu uma evolução nesta política pública. Aqui se mesclam memórias que implicaram diretamente o/a autor/a deste texto. Apontam-se construções coletivas permeadas pela crítica e alguns desafios históricos e que perpassaram pelo campo contraditório³ e de disputas que constituem democracia em um Estado privatista. Marca-se a defesa da política de Assistência Social enquanto mais uma política pública, e não a única, que vise à garantia e ampliação de direitos sociais⁴, compondo o sistema de proteção social brasileiro.

Para iniciar, demarca-se no tempo que estamos comemorando os 20 anos do SUAS, no entanto não se pode perder de vista as lutas históricas que inclusive antecederam a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social e que completa 32 anos desde sua publicação. A Assistência Social inscrita na Constituição Federal de 1988, “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, 1988). Ainda que após cinco anos da promulgação, avança quando na Lei Orgânica de Assistência Social explicita o direito do/a cidadã/ão e dever do Estado, sobretudo sendo considerada política de Seguridade Social não contributiva (Brasil, 1993).

Vale lembrar, que esta trajetória implicou um conjunto de pessoas que se dedicaram exaustivamente na defesa e materialização de um arcabouço regulatório, de instruções, de orientações técnicas, de documentação e de pesquisas. Este conjunto de referências passou a dar materialidade aos processos

1 Professor do Departamento e Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assistente Social pela UNISINOS. Doutor e mestre em Serviço Social pela PUC-RS. Coordenador do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Assistência Social, Movimentos Sociais e Sistemas de Proteção Social (GEPEASS/UFRGS).

2 Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Assistente Social. Professora Universitária Aposentada. Com várias publicações e pesquisa na política de Assistência Social.

3 De partida marca-se que, “Não basta explicar as contradições, mas reconhecer que elas possuem um fundamento, um ponto de partida nas próprias coisas, uma base objetiva real; na verdade, mostram que a realidade possui não apenas múltiplos aspectos, mas também aspectos cambiantes e antagônicos” (Prates, 2012, p. 122).

4 “O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana” (Couto, 2004, p. 183).

formativos de educação permanente, a estruturação dos equipamentos e serviços, a criação de instâncias institucionais de monitoramento e avaliação, da vigilância socioassistencial e de participação popular/ controle social⁵.

Dentro destas últimas duas décadas cabe retomar a Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprova a Norma Operacional Básica NOB/SUAS e anuncia em seu título: *“Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social”*. Este documento estabelece o caráter do SUAS, as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira, os níveis de gestão e instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático, o financiamento e as regras de transição (Brasil, 2005).

Notavelmente esses avanços se deram em um contexto histórico de prioridades desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), em que foi possível articular gestores, trabalhadores, pesquisadores, conselheiros/as e usuários/as com a finalidade de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Os avanços e resistências vêm marcados por desafios enfrentados, dificuldades e obstáculos. Alguns obstáculos são constituintes da formação sócio-histórica brasileira⁶, outros são partes do processo de democratização do país. Determinadas dificuldades implicam as reformas do Estado e outras a disputa política que se explicita no campo dos governos. No entanto, foi diante desse conjunto de desafios que se manifestam as resistências.

O quão foi importante à época, ainda que por um curto período de tempo, ter sido criado o Ministério de Assistência Social em 2003. É neste período que se realizou a IV Conferência Nacional de Assistência Social, cuja principal deliberação, precedida de intenso debate nacional para avaliação dos 10 anos de regulamentação da Assistência Social no país, abordou a criação do Sistema Único de Assistência Social. No contraponto dos avanços, chegou-se a ter a

5 “Realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática implica, pois, no reconhecimento concreto do protagonismo popular, cujo exercício pelos usuários sujeitos de direitos, de partida, deve enfrentar o elitismo na sociedade e na política pública também” (Paiva, Rocha, Carraro, 2010, p. 251).

6 “A origem da política social no Brasil tem sido atrelada a três segmentos de trabalhadores: ferroviários, marítimos e portuários. [...] (século XIX e início do XX). [...] significativa presença dos trabalhadores negros, bem como de suas próprias formas de proteção e sociabilidade afrodiaspóricas, sua organização sindical e o significado das primeiras formas institucionais de política social” (Costa, 2020, p. 68). “Reconhecer a diáspora significa conferir a estes, que do processo colonial em diante passaram a ser chamados de negros, um lugar na história como sujeitos. Elementos únicos foram produzidos na diáspora, sejam culturais, religiosos, protetivos ou político-organizativos. O aquilombamento, a proteção à autogestão via religiões de matriz africanas e irmandades, dentre outras, foram fundamentais diante de um cenário, no mínimo, hostil” (Costa, 2020, p. 73).

Assistência Social vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e ao Ministério da Cidadania, que a época foi criado pela fusão do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério do Esporte e do Ministério da Cultura.

Parte-se da contradição⁷ que implicam o conjunto de avanços, conquistas, progressos, inovações e marcos alcançados pelo Sistema Único de Assistência Social. Esse conjunto de conquistas precisa estar no campo das resistências para que se possa pensar o próximo Plano Decenal, considerando o legado e a garantia das diretrizes da política que balizem as iniciativas futuras de fortalecimento do SUAS, do aprimoramento dos serviços, da garantia da participação popular, do comando único e, sobretudo da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo.

A conformação do SUAS retomou para a cena brasileira, e diria para o conjunto das políticas sociais, debates em torno de territorialidades/território, (des)proteção social, participação popular, povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, pomeranos, dentre outros). Além disso, promove a resistência com as manifestações de frentes e coletivos de trabalhadores e usuários/as em defesa da Assistência Social enquanto política pública de seguridade social não contributiva. Ao mesmo tempo em que, contraditoriamente e fora do campo crítico, trouxe para o centro dos documentos e que certamente foram aderidos pelos serviços, os debates sobre vulnerabilidade e risco social, autonomia, empoderamento, resiliência, matricialidade familiar, intersetorialidade.

Em 2014, foi publicado o capítulo *“Política não contributiva e direitos sociais: o caso da Assistência Social”* (Martinelli, 2014), que teve como objetivo “aprofundar as discussões sobre a garantia de direitos sociais através da política pública não contributiva de Assistência Social, a fim de identificar as contradições e tendências predominantes sobre as diferentes concepções de, ou para, uma gestão da política”. O contexto era marcado pelos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) cuja crítica estava justamente na necessidade de garantirmos a mudança de concepção assistencialista,

7 Reforçamos que para a construção do texto consideramos aquilo que permeia os processos de pesquisa, ou para a análise de realidade, que “[...] o real é contraditório, significa dizer que reconhece a convivência em luta e em disputa de processos antagônicos, somos contraditórios, os processos sociais também o são, as políticas sociais da mesma forma são atravessadas por movimentos conformadores e por possibilidades emancipatórias, ou melhor dito, constituem-se em espaços que possibilitam processos sociais emancipatórios, ou seja aqueles que favorecem o processo pedagógico de participação, de ampliação de consciência, de mobilização, de capacitação em e no processo, de apropriação sobre dados, fatos e posições, de transformações, mesmo que singelas ou parciais, mas com direção social” (Prates, 2021, p. 04).

propondo-se a estruturação de um modelo socioassistencial. O exercício realizado foi a partir de um quadro sistematizado e que apresenta algumas características das diferentes perspectivas dos modelos assistencialista, gerencial ou socioassistencial que marcam as ações dessa política pública. Importa esta referência para percebermos o quanto difícil é rompermos com a perspectiva conservadora e não cairmos mecanicamente na perspectiva gerencial.

O recente documento publicado carrega em seu título, *“Desafios para construção de um SUAS sem Racismo: Assistência Social e população negra no Brasil”* (Brasil, 2024) e aponta que a Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004) aborda de forma implícita a questão da diversidade étnico-racial. A NOB-RH/SUAS apresenta uma abordagem dual, combinando um olhar universalista com um foco específico. Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aborda de forma explícita a diversidade étnico-racial, ao incorporar na legislação a noção de raça e reconhecer as especificidades de povos indígenas comunidades quilombolas no planejamento e execução dos serviços prestados pelo SUAS, especialmente nos CRAS e CREAS. Em síntese “O percurso descrito até aqui demonstra que a incorporação da agenda étnico-racial no SUAS não ocorreu de maneira homogênea. Grosso modo, entre as décadas de 1990 e 2000, a política oscilou entre um movimento de universalização e combate à discriminação no SUAS, sublimando a noção de raça e etnia, e o reconhecimento dessas variáveis como essenciais para o entendimento da estruturação das desigualdades sociais no país, portanto, para a organização do atendimento dos usuários no SUAS” (Brasil, 2024, p. 14).

No conjunto dos avanços, ressalta-se a organização da política em garantir as seguranças afiançadas, tais quais a acolhida; a renda; o convívio ou vivência familiar, comunitária e social; o desenvolvimento de autonomia; o apoio e auxílio. Sob o escopo do acesso a renda, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada. As contradições dos Benefícios Eventuais ainda são pautas necessárias que devem ser discutidas no cotidiano dos serviços, buscando uma melhor organização para efetivamente garantir direitos e não reproduzir a benesse⁸. O uso adequado dos instrumentos de gestão (Plano de Assistência Social; Orçamento; Financiamento; Fundos; Gestão da informação; Monitoramento; Avaliação; Pacto de aprimoramento; Relatórios de gestão) compõem os desafios a profissionalização e controle social, sem cair na perspectiva gerencialista. A importância histórica de definir aquilo que cabe a política através de uma Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Isso são citações de referências que implicariam um grande debate sobre a

8 Sobre o caráter contraditório do processo de constituição das políticas públicas, no campo da seguridade social e o reiterado processo de vinculação à caridade e ao assistencialismo, ver Couto (2015).

finalidade, funcionalidade, operacionalidade, e efetivação na vida de cada pessoa que se implica com a política de Assistência Social⁹.

Conforme se resgatam alguns de tantos processos participativos que foram sendo construídos coletivamente por diferentes representações, cabe destacar as oficinas e consultorias, bem como o apoio a pesquisa que o Ministério em Conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social promovia, como por exemplo, a *“Oficina sobre o Cadastro Nacional de Entidades (CNEAS) no contexto do Modelo Regulatório da Relação Público/Privado no âmbito do SUAS”*. Em 2013 se apontava como um desafio, mas teve como objetivo construir e apresentar o modelo regulatório da relação Estado e entidades privadas no contexto do SUAS. Entre avanços e desafios foram discutidos os aspectos a serem considerados para aferição do Vínculo SUAS (que do ponto de vista da primazia do Estado, ainda carece aprimoramento e adequações) enquanto mecanismo estratégico para organização e potencialização da rede socioassistencial. Foi mérito dessa construção a condição posta pela gestão e pelo Conselho a importância de compor com representantes do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS), do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e dos Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), além de Consultores, Colaboradores, Pesquisadores, Diretores e Coordenadores da SNAS.

Esta memória leva ao desafio constante de avançarmos efetivamente na construção do dever de Estado por meio da regulação dos serviços socioassistenciais¹⁰. No contraditório da realidade, a imensa presença de entidades privadas sem fins lucrativos reproduz as práticas conservadoras de filantropia, de benemerência, assistencialistas e que ainda persistem na política

9 “O conjunto de seguranças sob responsabilidade da política de assistência social faz com que esta seja a única das políticas da seguridade social brasileira a executar tanto benefícios monetários como a oferta de serviços. De fato, no contexto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente, a assistência social efetiva benefícios monetários não contributivos, partilhando com os benefícios previdenciários a proteção social no âmbito da renda. No campo dos serviços, compartilha com a educação e a saúde os desafios de operar sistemas nacionais de ofertas continuadas de atenção. Mas as especificidades das ofertas da assistência social se desdobram além da atribuição dupla face aos serviços e benefícios. Dada a juventude da política, construir uma identidade de conteúdo protetivo face a seus públicos e situações, associado a patamares de qualidade e a cobertura de atendimento ainda é um expressivo desafio. Da mesma forma, superar os preconceitos face aos usuários e os estigmas da ajuda para implementar as ações na perspectiva de assegurar direitos” (Colin, Jaccoud, 2013, p. 53).

10 Ao analisar a trajetória da construção do SUAS, encontramos um grande esforço na regulação, tentando estabelecer parâmetros que enfrentam os principais obstáculos para criar um campo público de prestação de serviços àqueles que da política necessitam. Mas, a legislação não é suficiente para derrubar uma cultura privatista que se constitui em alicerce da formação sócio-histórica do Brasil (Martinelli, 2011).

de Assistência Social¹¹. A terceirização dos principais serviços e equipes da política é uma realidade e tende a se ampliar caso não se crie estratégias que demonstre a importância da primazia do estado na condução da Assistência Social¹².

Em dezembro de 2006 é aprovada a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Brasil, 2006), com o objetivo de regular a gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Avançamos na concepção da profissionalização do SUAS, buscando romper com o primeiro-damismo e a perspectiva voluntarista que esta política carrega em sua história. O desafio permanece em garantir a valorização dos trabalhadores/as do SUAS, tendo por base a NOB-RH/SUAS (Brasil, 2006). Que, diga-se de passagem, é um documento importantíssimo e que deve ser pautado nas diferentes esferas de governo.

No bojo destas referências ainda temos a Política Nacional de Educação Permanente (Brasil, 2013). Considera-se importante a memória dos processos de capacitação que antecederam esta política e outros que foram precursores em âmbito nacional pelo Programa Gestão Social com Qualidade, que desde 2007, promove iniciativas de formação e capacitação para gerentes, técnicos, agentes sociais e conselheiros envolvidos na formulação, implementação e controle social das políticas e programas sociais sob a responsabilidade do Ministério. Como exemplo rememoramos a *“Capacitação Para Controle Social nos Municípios: SUAS e Bolsa Família”*, realizada, em 2010, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2010).

São anos de discussões e de luta junto a Assistência Social e por isso, mais uma vez o destaque para a recente Resolução do CNAS/MDS nº 151, de abril 2024, pois mais uma vez vai reafirmar o não reconhecimento das comunidades terapêuticas e entidades de cuidado, prevenção, apoio, mútua ajuda, atendimento psicossocial e ressocialização de dependentes do álcool e outras drogas e seus familiares como entidades e organizações e sua não vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Um avanço que ainda se mantém em disputa.

11 O Brasil tem, em seu histórico, uma criação a partir da tradição colonialista de adesão a um projeto formatado, ou seja, um movimento de adesão às propostas do Estado via interesses privados. Esses interesses também se manifestam nas relações de troca de favores entre as próprias entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos (Martinelli, 2011).

12 As entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos reproduzem a égide privatista do Estado brasileiro. Essa lógica privatista é empecilho para o SUAS confirmar-se enquanto um sistema de gestão estatal público. O Estado deve compor a rede estatal pública, pautado em princípios democráticos, na garantia de acesso aos direitos sociais, com participação efetiva dos usuários, estabelecendo padrões de prestação de serviços públicos em um movimento contra hegemônico, para que possa rever sua relação com as entidades privadas (Martinelli, 2011).

Em 2025, foi aberto um processo importante de realização de Conferências Livres Nacionais de Assistência Social que são “espaços autogestionados, abertos à participação de cidadãs(ões), movimentos sociais, organizações da sociedade civil, trabalhadoras(es), usuárias(os) e gestoras(es), com o propósito de discutir, propor e deliberar sobre temas relacionados aos objetivos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (Brasil, 2025). Diante de tantas conferências livres que ocorreram, trago a referência em que o Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Assistência Social, Movimentos Sociais e Sistemas de Proteção Social (GEPEASS) ajudou a construir. O debate do tema da Conferência Livre Nacional: “O SUAS ainda é possível? Rebatimentos das Relações do SUAS e CadÚnico” é de fundamental importância e pertinente nesse momento em que o CadÚnico se mostra contraditório entre o projeto político do SUAS e ações focalizadas, seletivas e fiscalizadoras. Esta construção contou com mobilização estadual do Fórum Estadual de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS do Rio Grande do Sul, com a Frente Gaúcha em Defesa do SUAS e da Seguridade Social e com o Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Assistência Social, Movimentos Sociais e Sistemas de Proteção Social (GEPEASS) bem como o. Neste sentido vale reproduzir o debate de que O SUAS É POSSIVEL? O SUAS É NECESSÁRIO! O SUAS é autônomo e possui instrumentos próprios de gestão, financiamento, monitoramento e avaliação¹³.

Contudo temos que fazer algumas sínteses e reforçar a necessidade constante de algumas pautas. Ainda que tenhamos avanços, precisamos cada vez mais publicizar as ações da Assistência Social, a fim de ampliar e melhorar seu acesso e reconhecimento perante a sociedade. Ampliar espaços de participação e debates com os/as usuárias/os. Dar condições materiais / recursos para as representações. Criar e dar condições para os fóruns (trabalhadores e usuários), comissões/conselhos locais, diferentes formas de organização comunitária. Garantir os princípios organizativos do SUAS: universalidade; gratuidade;

13 «É necessário reafirmar que o SUAS não é executor de programas setoriais isolados, mas sim garantidor de proteção social não contributiva, atuando na lógica da universalidade e integralidade de direitos. Precisamos defender sua autonomia e resistir a toda tentativa de reduzir a proteção social a um cadastro. É urgente reafirmar: o SUAS é maior que o CadÚnico, e não pode ser submetido a ele. O CadÚnico não é uma ferramenta de responsabilidade do SUAS, sendo necessário resgatar o seu desenho organizacional e sua relação com o conjunto das políticas sociais públicas. O CadÚnico não pode, em hipótese alguma estabelecer condicionalidade para o acesso aos serviços, programas e benefícios da política pública não contributiva de Assistência Social. O CadÚnico não pode ser ferramenta de exclusão e impedimento de acesso aos direitos. Necessário definir parâmetros técnicos-políticos pactuados com gestores adequados às diretrizes da Assistência Social e demais políticas sociais públicas» (Relatório da Pré-Conferência Livre do Rio Grande do Sul, realizada em agosto de 2025).

integralidade da proteção social; intersetorialidade; equidade. Pensar processo de educação permanente que leve a compreensão da estrutura, funcionamento, dinâmicas e responsabilidades desempenhadas pelas diferentes organizações e trabalhadores/as que compõem a rede socioassistencial e intersetorial, assim como a legislação que rege o marco regulatório. Propiciar espaços de reflexão, aprendizagem e qualificação dos/as gestores/as, trabalhadores/as, usuários/as. Fazer valer as deliberações das Conferências, nos municípios, estados e união. Fomentar os espaços de educação continuada e permanente.

No campo das disputas, vive-se constantemente tempos que demandam, propostas de resistência e que estão nas mãos de todos/as trabalhadores, usuários/as, gestores/as, dos diferentes âmbitos de produção do conhecimento voltadas às políticas sociais. Com isso seguimos na advertência da pesquisa que em 2010 apontava os “avanços dos últimos anos em torno da institucionalidade do SUAS, mas também advertem para o risco de modernização conservadora, na perspectiva da gestão eficiente, mas despolitizada da Assistência Social, sem colocar em questão o significado e a direção social das mudanças empreendidas” (Couto; Yazbek; Silva; Raichelis, 2010).

Importante identificar os grandes desafios que se apresentam ao disputar o conceito de proteção social integral quando na sociedade brasileira contemporânea há um grande esforço na retomada de conceitos clientelistas e moralistas invadindo o campo da política social não contributiva. A presença de projetos políticos antagônicos representados por visões conservadoras tem sido uma constante no campo da Assistência Social. O período do governo Bolsonaro trouxe como consequência um grande retrocesso nos processos de implementação da política de Assistência Social. Questões que pareciam vencidas retornaram a serem pautadas e embaralharam o processo de consolidação da política. A COVID-19 apresentou-se como grande desafio, tanto no cumprimento do atendimento a população, como no debate das condições já muito precárias do trabalho no SUAS.

O desfinanciamento, muito comum os argumentos conservadores que anunciam que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) induz ao não trabalho, que existem muitos idosos e pessoas com deficiência pressionando a orçamento público, criou um caldo de cultura de que era necessário usar mecanismos de exclusão, criando a lógica de que o campo da política assistencial prestava-se a corrupção. Os sujeitos de direito foram alçados a condição de “aproveitadores”, acessando a recursos de forma ilícita. Toda a estrutura foi colocada em xeque. E ganharam espaço os conceitos retrógrados, colocando em questão o direito a ter direito.

É necessário apontar que esse movimento para o retrocesso encontrou forte resistência em grupos organizados entre gestores, trabalhadores, pesquisadores, conselheiros/as e usuários/as do SUAS.

Esse debate que tem sido alimentado ao longo da percorrida desses 20 anos é preciso não baixar a guarda, e fazer com que os espaços de atendimento sejam realmente espaços democráticos que reverberam a política de Assistência Social como direito de cidadania e materialização da proteção social. Disputa necessária e intransferível.

A falta de participação popular, forma importante de pressão na sociedade capitalista, tem sido capturada por inúmeras iniciativas no sentido de despolitização. O acesso aos benefícios assistenciais, com pouquíssimas identificações de mau uso, tem sido pautado pela necessidade de controle severo e com inúmeras ações de exclusão e de maior dificuldade de acesso. Exemplo disso o BPC ao estar afeto para acesso ao INSS, cria inúmeras dificuldades seja pela estrutura de acesso, e principalmente pelo julgamento moral de mérito. É preciso lembrar que embora tenhamos avançado na inclusão de pessoas com inúmeras características, o benefício ainda não se livrou das balizas restritivas do acesso, representada pelo corte de renda.

Todo esse caldo de cultura que acompanha a par e passo o movimento por consolidação da política como política pública, transforma a arena de implementação em espaço permanente de luta. É necessário na comemoração desses 20 anos apontarmos tantas conquistas, mas também tantos desafios ainda não vencidos. Reconhecer o direito a ter direito, pautados por uma sociedade com imensa desigualdade social, continua a ser uma tarefa a ser cumprida.

Por isso, seguimos apostando na continuidade do SUAS a partir das memórias, dos processos formativos e da luta em defesa da política pública de Assistência Social. Por mais 20 anos de construção, proteção social e resistência! Vida longa ao SUAS!

Referências

- BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. **Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Desafios para construção de um SUAS sem Racismo:** Assistência Social e população negra no Brasil. Brasília: MDS, 2024.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios:** Assistência Social e Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, maio 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/>

- Cadernos/Capacitacao_para_controle_social_nos_municipios.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília: MDS, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.
- BRASIL. **Resolução CNAS/MDS Nº 188, de 2 de abril de 2025**. Convoca as Conferências Livres Nacionais no âmbito da 14ª Conferência Nacional de Assistência Social e estabelece diretrizes para sua realização. Brasília, CNAS, 2025.
- BRASIL. **Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda; JACCOUD, Luciana. Construção do SUAS - balanço e perspectivas: o percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In.: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2013.
- COSTA, Gracyelle. Trabalhadores negros na origem da política social brasileira. **Revista Em Pauta**. Teoria social e realidade contemporânea, v. 18, nº 46, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/51982>>. Acesso em: mai., 2023.
- COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse?. **Serviço Social & Sociedade**, n. 124, p. 665–677, out. 2015.
- COUTO, Berenice Rojas. **Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.
- COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.
- MARTINELLI, Tiago. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as entidades privadas sem fins lucrativos: a primazia público-estatal colocada em xeque**. 2011. 168 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

- MARTINELLI, Tiago. Política Não Contributiva e Direitos Sociais: o caso da Assistência Social. In: Lígia Mori Madeira. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 2014.
- PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação Popular e Assistência Social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálýsis**. Universidade Federal de Santa Catarina, V.13, N.2, p. 250-259, 2010.
- PRATES, Jane Cruz. Desafios à formação e à pesquisa em Serviço Social em tempos de obscurantismo: Um debate em comemoração aos 15 anos do Curso de Serviço Social da UNIPAMPA. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. e42195, 2021. DOI: 10.15448/1677-9509.2021.1.42195. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/42195>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 116–128, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/11647>. Acesso em: 10 nov. 2025.



20 ANOS DO SUAS: correntezas de resistência e esperança

Aldenora Gomes González¹

“Mãe, atente para o modo como conclui as coisas e dê atenção a uma saída bem sucedida do que uma entrada bem aplaudida” (Luana Gonzalez).

O período do mandato de 2019 a 2020, tanto para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) quanto para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foi marcado por intensas travessias. Foram tempos de marés revoltas, quando as águas do País se tornaram turvas pela pandemia da Covid-19, pelos cortes orçamentários e pelas tentativas de enfraquecimento dos espaços democráticos de participação. Assim como um ribeirão que precisa remar contra a correnteza para não perder o rumo, nós, conselheiras/os e trabalhadoras/es do SUAS, enfrentamos a dura necessidade de preservar a dignidade das pessoas, proteger direitos e garantir que a rede socioassistencial permanecesse viva e pulsante, especialmente para quem mais necessitava.

A posse para presidir o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS ocorreu no dia 05 de junho de 2019, durante a 276ª Reunião Ordinária do CNAS, após um debate exaustivo sobre o Parecer nº 0390/2019 da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania (CONJUR/MC), que comunicava a iminente extinção das comissões do CNAS em 28 de junho de 2019, em virtude do Decreto nº 9.759/2019 - aquele mesmo que atingiu os conselhos e colegiados da administração pública federal, retirando-lhes autonomia e esvaziando o debate democrático. O Decreto permitia, em tese, a recriação dos colegiados, mas sob regras limitantes, que desidratavam a representatividade. Após longos debates nos dias 5 e 6 de junho, aprovamos a alteração do Regimento Interno do CNAS, garantindo a continuidade das reuniões e o funcionamento das comissões. Ainda assim, naquele mesmo dia, a sociedade civil elaborou uma denúncia e a entregou pessoalmente à Procuradora Deborah Duprat, alertando para os riscos de um conselho forte ser rebaixado à condição de mero subcolegiado e a presidência ampliada ser reconfigurada com o nome de “Mesa Diretora”, em um espaço onde todos estão conselheiros e não diretores.

Em abril de 2019, o CNAS havia revogado as resoluções que convocavam a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social Extraordinária, prevista para dezembro. A revogação (da desconvocação ministerial), formalizada pela

1 Aldenora Gonzalez, Presidente do Instituto EcoVida, ex- Presidente e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, Assistente Social, usuária do SUAS, liderança nacional pelas frentes dos movimentos sociais pelos Direitos Humanos, Participação Social, Direito à Cidade, Soberania Alimentar, Meio Ambiente, usuárias/os do SUAS, empoderamento de cidadãos das cidades, das águas e da floresta, na defesa do desenvolvimento sustentável de políticas sociais para o povo e a floresta de pé.

Resolução CNAS nº 15 de 25 de abril de 2019, baseou-se em parecer jurídico que exigia quórum qualificado de dois terços para convocação. A presidente – querida Norma – sabia que contrariar o parecer implicaria responsabilização civil e criminal. A convocatória, embora aprovada por 11 votos a 7, foi tornada sem efeito, gerando profunda frustração nos movimentos sociais.

Após a “desconvocação” por parte do CNAS – forçada pelo descompromisso de um governo que não queria ouvir as demandas sociais – a mobilização social extrapolou as paredes do CNAS em defesa do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. E foi assim, reconhecendo que as conferências estaduais e municipais estão em um contexto de conferências obrigatórias e não retira do CNAS a responsabilidade de referência de controle social e guardião da política no âmbito nacional – mesmo não realizando a conferência nacional, o processo conferencial continuava vivo nas bases, nos Estados e nos Municípios.

Ainda sinto o gosto das lágrimas engolidas na garganta – não era tempo de chorar. Havia medo, sim, mas ele se disfarçava de coragem, pois não podia decepcionar meus pares, nem permitir que o peso da confiança em mim depositada se perdesse. Ser a primeira usuária eleita à Presidência do CNAS foi uma honra, mas também uma travessia dolorida. Saber que não presidiria uma conferência nacional convocada pelo CNAS foi como ver o rio secar antes da colheita. As expectativas coletivas, que deveriam florescer em participação, foram roubadas pelas circunstâncias. Restava-me manter a firmeza, porque qualquer sinal de fraqueza poderia ser tomado como incapacidade dos usuários diante dos desafios.

Estar no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – durante o desgoverno foi um desafio constante. A gestão autoritária e o desmonte das políticas sociais criaram um ambiente hostil para os defensores dos direitos sociais.

Foi um tempo de resistência, de afirmação do papel do CNAS como guardião da política pública de assistência social. Garantir a proteção social do SUAS em meio a relações truculentas e desrespeitosas exigiu coragem. Fomos às ruas, às redes e ao parlamento, denunciando retrocessos e reafirmando a centralidade da política de assistência como direito do povo. A resistência e a mobilização foram fundamentais para enfrentar esses desafios. O CNAS se uniu a outros movimentos sociais e organizações para lutar pelos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade. Realizamos conferências, audiências públicas e campanhas para sensibilizar a opinião pública e pressionar o governo a mudar de rumo.

Estar presidente do CNAS, naquele contexto de incertezas, foi como conduzir uma canoa em plena enchente, desviando de galhos, pedras e redemoinhos. Em setembro de 2019, conselheiros nacionais e estaduais presentes na Reunião Trimestral do CNAS com os CEAS e CAS/DF ocuparam a Câmara dos Deputados numa ação histórica de mobilização de recursos, obtendo a recomposição de R\$ 938 milhões ao orçamento da assistência social.

A partir dessas lutas, nasceu a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), convocada pela sociedade civil do CNAS, pelo CONGEMAS, pela Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, pelo Fórum Nacional de Trabalhadores/as do SUAS - FNTSUAS, pelo Fórum Nacional de Usuários/as do SUAS - FNUSUAS, Entidades Socioassistenciais e por dezenas de movimentos, fóruns e organizações. Com o tema “Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social”, a conferência mobilizou 4.200 conferências municipais e 24 conferências estaduais. Reuniram-se nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, mais de 800 participantes em Brasília, representando cerca de 200 mil pessoas em todo o País. A CNDAS se tornou símbolo de resistência popular, mobilização e de vitalidade democrática. Lembro das vozes alegres e vibrantes que ecoavam: “A nossa luta unificou, é usuário junto com trabalhador”. Era o som do SUAS pulsando no coração do povo.

Com alegria, irreverência, coragem, atrevimento e muita determinação, mulheres e homens, delegadas e delegados, participaram da Audiência Pública na Câmara dos Deputados, aprovando a agenda de lutas da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS).

Entre os anos de 2019 e 2020, aprovamos 33 resoluções, das quais destaco três:

- Resolução nº 33 de 25 de setembro de 2019, que instituiu o Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas;
- Resolução CNAS/MC nº 37 de 30 de outubro de 2019, que alterou critérios do Programa Acessuas Trabalho; e
- Resolução nº 20 de 20 de novembro de 2020, que garantiu o acesso de famílias indígenas aos serviços da rede socioassistencial.

Após a aprovação da Resolução nº 20/2020, foi preciso buscar reforços junto a outros conselhos de direitos, denunciar para a Articulação dos Povos Indígenas - APIB, juntar argumentos para se contrapor a tentativa de interferência de setores do governo que buscavam retirar direitos garantidos na Resolução. Lembro da interferência direta de Ex-Ministra se opondo às competências de Protocolos de Consulta dos Povos Indígenas específicos, quando existentes, ou seja, queriam a retirada da obrigação prevista na Convenção 169 da OIT e reforçada na Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas à Consulta Livre, Prévia e Informada.

Em meio a tudo isso, eu mesma vivia uma luta pessoal: conquistar meu diploma de Serviço Social, num tempo em que o próprio País parecia retroceder no reconhecimento do saber popular e da ciência.

Em 23 de junho de 2020, dia do meu aniversário, tomei posse como Vice-Presidente do CNAS por videoconferência - o retrato de um Brasil em isolamento, mas não em silêncio ou acovardado. Agradei aos trabalhadores

pela indicação, às entidades e aos usuários pelo apoio e reafirmei que o SUAS não poderia cair no esquecimento, pois a assistência social é muito mais que a entrega de cestas básicas; é presença, é vínculo, é vida partilhada.

Como Vice-Presidenta do CNAS, enfrentei a falta de diálogo e a desconsideração do Governo pelas necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade. As reuniões eram frequentemente marcadas por tensões e desrespeito, e as propostas do Governo eram apresentadas sem considerar as diretrizes do SUAS e as necessidades dos conselheiros.

A pandemia da Covid-19 agravou a situação, e o Governo Bolsonaro se mostrou despreparado para lidar com a crise. As medidas de contenção da pandemia foram insuficientes, e as pessoas mais vulneráveis foram as mais afetadas. Além disso, o Governo Bolsonaro promoveu cortes brutais nos recursos para a assistência social, o que colocou em risco a vida de milhões de pessoas. A falta de recursos para a saúde, a educação e a assistência social foram um golpe devastador para os territórios mais pobres. A pandemia da Covid-19 e os cortes orçamentários colocaram à prova a capacidade de resposta do sistema da Assistência Social.

Por um momento esqueci do fatídico Decreto nº 9.759 que excluiu colegiados trazia uma outra condição: de que as reuniões “preferencialmente” deveriam ser realizadas por videoconferência, referendado pelo Decreto nº 10.146/2020 e em caráter excepcional, de forma presencial. As reuniões virtuais tornaram-se rotina. Em 2020, realizamos 10 reuniões virtuais; em 2021, 7 reuniões virtuais e 3 híbridas; e, em 2022, 8 reuniões híbridas. Sob o pretexto da pandemia, o governo referendou por decreto a realização “preferencial” de reuniões virtuais, o que, na prática, enfraqueceu a participação social. Muitos conselheiros foram silenciados pela precariedade da internet - eu mesma fiquei 22 dias sem energia no apagão do Amapá -, mas a chama da resistência se manteve acesa. Eu me conectava como podia: pela internet do vizinho, por um sinal fraco, mas pela força da convicção. Ou seja, a princípio se falava que a não realização de reuniões presenciais eram por conta da pandemia, o que na verdade estava legitimado por uma negação da participação social dos conselheiros por Decreto presidencial, independente de pandemia.

Um outro problema foi utilizarem da ausência presencial constante para esvaziar boa parte da equipe técnica, gente com experiência no trato com as pautas do conselho e seus conselheiros.

O Brasil voltou ao Mapa da Fome em 2021, e isso me doeu como a visão de um rio secando diante dos olhos. Foi consequência não apenas da pandemia, mas do desmonte de políticas públicas e da desigualdade estrutural que se agravava.

Os desafios, porém, foram muitos. Os cortes de recursos ameaçavam a sobrevivência do sistema, exigindo da sociedade civil uma mobilização sem precedentes. Diante da escassez, cada Município foi chamado a resistir com

criatividade e fé. Como dizemos nas comunidades ribeirinhas, “quando a maré baixa, é que se conhece a força do remo”.

Ainda assim, conseguimos conquistas significativas:

- O reconhecimento da relevância do SUAS na Crise, pois a pandemia demonstrou o papel crucial do SUAS como sistema público que efetiva a política de assistência social, como fundamental para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade.
- A articulação do CNAS com a Rede Privada de Entidades Socioassistenciais foi fundamental para a oferta de serviços e reconhecendo-as como complementares à rede pública para garantir a integralidade da proteção social, especialmente no atendimento a pessoas com deficiência e idosos.
- O diálogo permanente com o Colegiado Nacional de Gestores Municipais – CONGEMAS, permitiu mesmo diante de todas as dificuldades da pandemia, o funcionamento da proteção social básica e especial, garantindo o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e o atendimento a situações de violação de direitos.
- Paralelamente às conquistas, o período foi marcado por desafios significativos, como:
- Cortes de recursos e medidas que ameaçaram a viabilidade do sistema, o que foi combatido com resistência por parte da sociedade civil e CONGEMAS, com diversas incidências junto ao Congresso e à Câmara dos Deputados e nas redes sociais. Vale ressaltar que pelos cortes não realocados, os Municípios pagaram a conta.
- O aumento das vulnerabilidades devido o contexto socioeconômico, agravado pela pandemia, resultou no aumento da população em situação de rua, da pobreza extrema, da fome e das desigualdades, demandando ainda mais da capacidade de resposta do SUAS.

Para combater estes desafios, participei de diversos diálogos, incidências e debate sobre o tema, a exemplo do debate na Comissão Geral da Câmara dos Deputados sobre “Fome, uma mazela social ocasionada pela pandemia da COVID-19”.

Dentre as conquistas e avanços na presidência, elenca em primeira mão a resistência para o fortalecimento do CNAS e com a Política de Assistência Social, através da força e coragem dos conselheiros da sociedade civil e a bravura e comprometimento dos conselheiros do CONGEMAS.

A questão que sempre me vinha à cabeça era: Como garantir proteção social no Sistema Único de Assistência Social em tempos de relações truculentas e desrespeitosas? A resposta veio na necessidade, não havia outra forma, com resistência e coragem, indo às ruas, realizando denúncias em notas, no

parlamento e em lives para pavimentar o caminho para que nossas vozes fossem ouvidas.

Apesar dos desafios, a experiência no CNAS foi também uma oportunidade para fortalecer a luta pelos direitos sociais. Aprendi a importância da resistência, da solidariedade e da mobilização para defender os direitos das pessoas mais vulneráveis.

Foram tempos duros, mas também de aprendizado. Aprendi que a força do SUAS está na união dos que acreditam nele - trabalhadores, gestores, usuários, entidades, movimentos. Em tempos tão difíceis, a sociedade civil precisa permanecer unida, uma pessoa fortalecendo a outra, como os galhos de uma samaumeira que se entrelaçam para resistir às tempestades.

E hoje olhando para trás, tenho um orgulho gigante de cada passo dado, de cada incidência realizada. Porque sei que, ao longo desses 20 anos do SUAS, cada luta, cada reunião, cada noite sem sono e cada lágrima contida ajudaram a manter viva a chama da dignidade humana.

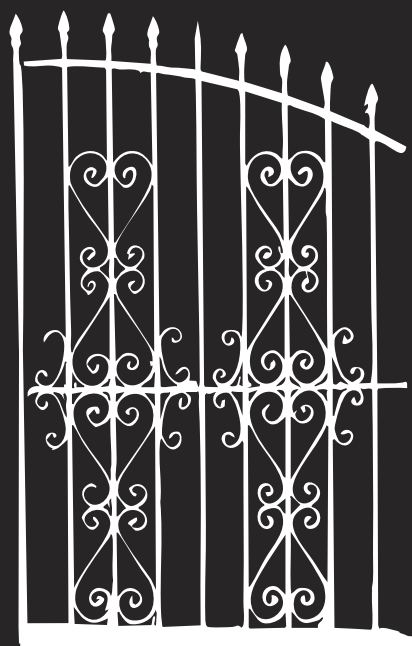
A história do SUAS é como o curso de um grande rio amazônico: às vezes sereno, às vezes impetuoso, mas sempre em movimento. E nós, que o navegamos, sabemos que não há travessia sem coragem, nem futuro sem esperança. Porque a assistência social não é caridade - é direito. E defender direitos é remar contra a maré sim, sabendo que do outro lado do rio há sempre alguém esperando para atravessar.

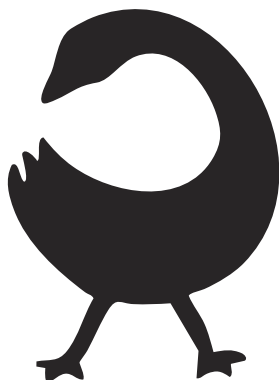
“Quem me dera para o mundo mostrar o sonho que sonhei realizar...”

PARTE 3

Os desafios da reconstrução do SUAS e o futuro

Sábios em vão
Tentarão decifrar
O eco de antigas palavras
Fragmentos de cartas, poemas
Mentiras, retratos
Vestígios de estranha civilização
Não se afobe, não
Que nada é pra já
(Chico Buarque)





RECONSTRUÇÃO DO SUAS: Desafios apresentados no tempo presente

RECONSTRUÇÃO DO SUAS: Desafios apresentados no tempo presente

Margareth Alves Dallaruvera¹

A gestão do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), período 2022/2024 ocorreu sob a presidência de Margareth Alves Dallaruvera, sindicalista, trabalhadora do SUAS, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social, vinculada à Central Única dos Trabalhadores - CNTSS / CUT. Foi a primeira vez que a representação das/os trabalhadores assumiram a Presidência do CNAS, órgão máximo de deliberação da Política de Assistência Social, denominado pela Presidente do CNAS, como Guardião do SUAS. A Vice-Presidência do CNAS foi assumida pelo segmento do governo, Conselheira Solange Teixeira, servidora efetiva do MDS.

O mandato iniciou em 2022, momento bastante conturbado para o exercício do controle social, vez que estávamos sendo regidos pelo Decreto 9.759/2019, assinado em 11 de abril de 2019, pelo Governo Bolsonaro, que extinguiu diversos colegiados da administração pública federal, como conselhos e comitês, limitando a participação da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas. A referida medida governamental foi controversa e gerou críticas pois, segundo os opositores, prejudicou o controle social, sobre as ações do governo. O Decreto antidemocrático foi objeto de questionamentos no Supremo Tribunal Federal (STF), que posteriormente derrubou alguns decretos relacionados a conselhos ambientais, restabelecendo a participação da sociedade civil em alguns casos.

Desde o início de 2022 do mandato assumimos o compromisso de governar o CNAS sob preceitos democráticos, na perspectiva de valorização do colegiado como um coletivo de grupos equivalentes. Esta diretriz tem como pressuposto a eliminação de privilégios e o tratamento isonômico entre seus constituintes.

1 Assistente Social da Prefeitura do Rio de Janeiro, aposentada, era lotada no CMAS/RJ. Passou pela Secretaria de Saúde e Assistência Social. Mestra em Serviço Social. Professora Universitária aposentada. Autora de livro e publicações. Ex-Diretora fundadora do Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do RJ. Fundadora e atual Presidente da FENAS. Secretária de Políticas Sociais da CNTSS/CUT. Idealizadora e fundadora do FNTSUAS e FANTSUAS. Idealizadora e membro da Coordenação Estadual e Nacional do Setorial de Assistência Social do PT/RJ. Membro da Frente Estadual RJ e Nacional e em Defesa do SUAS e da Seguridade Social. Presidente do CNAS segmento da Sociedade Civil/Trabalhadores- gestão 2022/2024. Atual conselheira nacional do CNAS, coordenadora da Comissão de Acompanhamento aos Conselhos/CNAS, Coordenadora do GT de Combate ao Assédio Moral no SUAS e Coordenadora da Subcomissão de Conferências Livres- gestão 2024/2026.

pelo Coronavírus, todas as agendas do CNAS (as reuniões trimestrais e demais eventos), retomaram a sua rotina tradicional, na forma presencial. Apesar do ambiente institucional hostil, provocado por alguns representantes do governo, o Conselho Pleno do CNAS manteve sua regularidade, reunindo o quórum institucional para as votações. Isto revela, o compromisso da sociedade civil e de poucas/os conselheiras /os governamentais com o SUAS, que mesmo no momento sombrio, compareciam às atividades do CNAS, ou participavam de forma on-line. Cabe registrar que o retorno de todas atividades, na forma presencial, contou com o inestimável envolvimento e com a incidência política da Secretária Nacional de Assistência Social, Maria Yvelonia, que sempre assegurou escuta para as demandas da Presidência do CNAS e dos demais conselheiras/os.

Vale destacar que o CNAS, não foi atingido institucionalmente pelo Decreto 9.759/2019, de 11 de abril de 2019, portanto, não foi objeto de mudanças em sua estrutura e função, todavia, sofreu várias retaliações no âmbito administrativo, e político, inclusive sufocado por cortes orçamentários que comprometeram o fortalecimento dos mecanismos de e das ações de controle social repercutindo negativamente na efetivação dos compromissos inscritos do II Plano Decenal da Assistência Social e atentando contra as garantias do Estado Democrático e de Direitos.

No ano de 2022, o Brasil vive um momento de tensão com as eleições presidenciais, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva ganha as eleições. Em 1 de janeiro de 2023, toma posse com seus Ministros e restabelece a normalidade institucional estabelecida na Constituição Federal (1988) revogando decisões arbitrárias que impediam a participação popular nas decisões do governo.

A nova equipe de gestão é responsável pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que também integra o CNAS. Novos conselheiros/as governamentais são nomeados. Dentre os representantes do governo recém empossado, vários profissionais têm experiência na função. Em 2023, a vice-presidência do CNAS passa a ser exercida pela conselheira Simone Albuquerque (in memoriam), a qual faleceu de forma repentina e precoce, provocando um imenso vazio na equipe dirigente do colegiado. O CNAS fica alguns meses sem vice-presidente. No decorrer de 2023, o conselheiro Edgilson Tavares assume a função vacante, permanecendo até o término do mandato em 2024.

O mandato 2022/2024 foi marcado pela aprovação de 87 resoluções e pelo fortalecimento do CNAS como “guardião da política de assistência social”, com foco na reconstrução e no compromisso de tirar o país do mapa da fome.

A Presidência também enfatizou a importância da assistência social como política pública essencial para garantir proteção social a pessoas em situações de vulnerabilidade social. Essa gestão, apresentou prestação de contas ao ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aos novos conselheiros do CNAS, enfatizando a recuperação do país e o trabalho ainda necessário na área de assistência social.

Durante o mandato, destacou-se a importância da assistência social como política pública essencial para a reconstrução do país e para a retirada do Brasil do mapa da fome, enfatizando a necessidade de fortalecimento da assistência social como política de Estado.

Entre as ações, esteve o fortalecimento da educação popular para os usuários da política pública de assistência social e a realização do 2º Encontro Nacional do Fórum Nacional de Usuários do SUAS. Reforçou o compromisso com a convocação da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social em 2023 e a importância do diálogo entre os conselheiros, governos e parlamentares para fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todos os níveis. Garantiu a realização do I Encontro dos e dos Trabalhadores do SUAS, na agenda oficial do CNAS, ocasião da Reunião Descentralizada e Ampliada realizada no Estado do Rio de Janeiro em 2024. Na mesma atividade teve o lançamento inédito da Primeira Campanha do CNAS, cujo tema foi ' Combate ao Assédio Moral no SUAS'. O lançamento da Campanha teve o papel predominante pelos conselheiros da bancada dos trabalhadores do CNAS, escutando as conselheiras /os sobre elaboração dos fluxos e protocolos das denúncias de assédio moral. Ficou deliberado que o debate iria compor a pauta da Comissão de Acompanhamentos aos conselhos do CNAS /CAC.

Em suma, o mandato, reconhecido como colegiado de todos os segmentos, teve foco na regulamentação do SUAS, na defesa da proteção social, na luta pela a ampliação dos direitos socioassistenciais e no combate à fome e à pobreza por meio do fortalecimento das políticas sociais.

Atos Normativos Aprovados (Resoluções)

Durante a gestão, foram aprovadas e publicadas no Diário Oficial da União um total de 87 Resoluções, abrangendo diversos temas significativos para a Política Nacional de Assistência Social e para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre elas:

Conferências e Participação social

- Resolução nº 90/2022, que convocou a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social.
- Resolução nº 93/2022, que criou a Comissão Organizadora da 13ª

Conferência Nacional de Assistência Social.

- Resolução nº 145/2024, que acolheu e publicou as Deliberações da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social.
- Resolução nº 128/2023, que reconheceu a “Agenda de Lutas” da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social.
- Resolução nº 133/2023, que dispõe sobre a viabilização da participação efetiva dos trabalhadores do SUAS nas instâncias de controle social.

O diferencial da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social foi marcada pela mudança de metodologia na Conferência, dando voz aos usuários e trabalhadores do SUAS na mesa de abertura. Teve entrega do prêmio Simone Albuquerque, além de homenagens aos ex-Ministros do MDS e a secretária executiva do CNAS, Maria Mercês Avelino de Carvalho Filgueiras. Outra inovação importante foi a mesa “As vozes do SUAS”, com trabalhadores e usuários representando as cinco regiões do País. O acolhimento das deliberações da Conferência Nacional Democrática para publicação nos ANAIS da 13ª Conferência também foi um marco significativo.

Controle Social e Conselhos

- Parecer aprovado na sua 308 reunião ordinária, no dia 21 de julho de 2022 sobre Orientação acerca de inscrição de Comunidades Terapêuticas nos CMAS.
- Resolução nº 100/2023, que estabelece diretrizes para a estruturação, reformulação, funcionamento e acompanhamento dos Conselhos de Assistência Social, visando o fortalecimento do controle social.
- Resolução nº 157/2024, que aprovou o Regimento Interno do CNAS.

A aprovação da resolução 100 foi marcada com muita emoção, uma vez que estava parada há cinco anos, veio da consulta pública e estava com temas sobrestados. Com diálogo e negociação entre governo e sociedade civil, foi aprovada com louvor, substituindo a resolução 237.

Outro marco fundamental foi a aprovação da resolução 157, pois foi a partir da alteração do regimento interno que conseguimos incluir os membros externos nas comissões para levar outros olhares ao CNAS e enfim, realizar o sonho coletivo de garantir a realização das conferências livres que só a partir do novo regimento interno, poderão ser realizadas no ano de 2026.

Entidades e Organizações da Sociedade Civil

- Resolução nº 99/2023, que caracterizou os usuários, seus direitos, organizações e participação na Política Pública de Assistência Social e no SUAS.
- Resolução nº 111/2023 (e Res. 131/2023 - prorrogação), que instituiu um Grupo de Trabalho para estudos e propostas sobre parâmetros e critérios para ofertas de Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos pelas entidades privadas/organizações da sociedade civil.
- Resolução nº 151/2024, que dispõe sobre o não reconhecimento de comunidades terapêuticas e entidades correlatas como organizações de assistência social e sua não vinculação ao SUAS.
- Importantes resoluções para os usuários, a resolução 99 é fruto de muitos debates dos usuários para garantir a representação e representatividade dos usuários no SUAS.
- A resolução 111 foi um passo fundamental para o reconhecimento das entidades da rede socioassistencial como parceiros da Política Nacional de Assistência Social/PNAS na garantia de ofertas socioassistenciais no território.
- A resolução 151 foi estratégica, pois o CNAS reafirma o seu compromisso com a Política de Saúde Mental e que Comunidade Terapêutica não é serviço tipificado do SUAS.

Ações e Programas

- Resolução nº 117/2023, que aprovou o reordenamento das ações de Assistência Social do Programa Criança Feliz, em consonância com o Programa Primeira Infância no SUAS.
- Resolução nº 144/2024, que definiu procedimentos para a utilização dos recursos destinados às Lanchas da Assistência Social e seu cofinanciamento federal.
- Resolução Conjunta CNAS/MDS nº 4/2023, que instituiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS (MNNP-SUAS).
-

Apesar dos grandes avanços, o mandato não conseguiu instituir efetivamente a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS, como espaço importante para frear o desmonte do serviço público e a terceirização da força de trabalho e para assegurar a valorização dos seus trabalhadores.

Também é importante considerar que neste período foi instituído o Prêmio Simone Albuquerque para várias categorias que contribuem para a memória e história do SUAS e apresenta o que tem sido organizado nos diversos territórios brasileiros como práticas exitosas.

Principais Ações e Conquistas Institucionais

A gestão 2022/2024 concentrou esforços no fortalecimento da estrutura do Conselho e na incidência política em temas chaves para o SUAS:

Fortalecimento Institucional

- Retorno das Reuniões Plenas e RDA (Reunião Descentralizada Ampliada) de forma presencial.
- Recomposição da equipe técnica do CNAS, com a aquisição de 3 contratos de trabalhadores.
- Conquista de assessoria jurídica (CONJUR) à disposição do CNAS com participação no pleno.
- Inclusão da reunião de alinhamento dos segmentos na programação oficial do CNAS.

Incidência Política e Articulação

Incidência e debate público sobre o Piso Salarial dos Trabalhadores do SUAS, com o PL 5874 2023, que “Altera a Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993, para instituir o piso salarial nacional dos profissionais que integram as equipes de referência do sistema único de assistência social”.

Em 8 de fevereiro de 2023 parte do segmento dos trabalhadores do CNAS, criam o FANTSUAS (Fórum de Articulação Nacional de Entidades e Organizações de caráter sindical de trabalhadores e trabalhadoras do SUAS), com objetivo de organizar as e os trabalhadores pelas suas entidades sindicais. Participação em agendas com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), Câmara dos Deputados, aproximando o CNAS dos atos do SUAS. Aproximação com o Ministro Wellington Dias, com o Secretário Nacional e Secretaria, André Quintão e com o Secretário Executivo do MDS, Osmar Ribeiro Jr.

A iniciativa para instituir um Projeto de Lei que garanta o Piso Salarial dos e das trabalhadoras do SUAS foi um marco histórico na gestão. No Brasil, trabalhadores que garantem proteção social, estão tendo seus direitos aviltados, recebendo na grande maioria das vezes, um salário mínimo para implementar o SUAS.

Eventos e resposta a calamidades

- Realização do I Seminário dos Trabalhadores
- Momento ímpar para a escuta e início do processo de organização dos trabalhadores do SUAS.
- I Encontro das Secretarias Executivas.
- Momento rico de escuta das demandas das secretarias executivas

dos conselhos, denominado como a alma do Controle social pela Presidente do CNAS.

Lançamento da Campanha sobre Assédio Moral no SUAS

A Campanha de combate ao Assédio Moral no SUAS foi determinante no mandato 2022/2024, com lançamento na reunião descentralizada no estado do RJ.

Ações de resposta e acolhida relacionadas à calamidade no Rio Grande do Sul, incluindo reuniões com o CEAS - RS, Conselhos Municipais do Rio Grande do Sul, trabalhadores e o Gabinete de Crise do MDS.

O mandato é marcado pelo compromisso com a valorização dos e dos trabalhadores da rede pública e privada, garantindo acesso com qualidade aos usuários. Teve grande valorização da Secretaria Executiva do CNAS, CEAS, CAS - DF e CMAS e das entidades da rede socioassistencial. Inclusive, deixou acordado, registrado nas Plenárias do CNAS, que o próximo mandato 2024/2026 o compromisso de realização de duas agendas importantes que o mandato não conseguiu cumprir: I Encontro das Entidades da rede socioassistencial e a Campanha do SUAS sem Racismo.



20 ANOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

André Quintão¹

Em 2025 comemoramos os 20 anos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma conquista civilizatória da sociedade brasileira. A Constituição Federal, de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica SUAS (NOB/SUAS), em 2005, asseguraram os pilares necessários para o início do processo de implantação do SUAS no país. Ao longo de 20 anos, esse percurso consolidou a Assistência Social como política pública de direito do cidadão.

Enquanto a PNAS regulamentou a concepção e as especificidades da política, a NOB/SUAS (2005) reuniu parâmetros para a gestão, o funcionamento e o controle social do Sistema, com um desenho unificado nacionalmente, mas flexível a adaptações locais (COLIN; PEREIRA, 2013). Esses patamares foram aprimorados com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009, e da NOB/SUAS RH, em 2012. Na primeira década do SUAS, em “poucos anos de implantação, o Sistema atingiu resultados e uma capilaridade que supera, inclusive, o observado em outras políticas sociais” (COLIN; PEREIRA, 2013, p. 110).

A estruturação da rede socioassistencial conjugou, de um lado implantação de novas unidades e serviços socioassistenciais, com destaque para os CRAS e os CREAS, e por outro, reordenamentos de ofertas históricas – como a transição das creches para a Educação e o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Esse percurso abrangeu ofertas públicas estatais e públicas não-estatais e foi norteado por um conjunto de normativas, como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, outras resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social e diversos documentos de Orientações Técnicas. Esses instrumentos, o Programa CapacitaSUAS e uma intensa mobilização nacional contribuíram para a disseminação desses parâmetros em escala nacional, orientando gestores e trabalhadores quanto à gestão e ao atendimento, e à implantação e ao reordenamento da rede socioassistencial.

1 André Quintão, Secretário Nacional de Assistência Social. Foi Líder do PT e do Bloco Democracia e Luta na Assembleia. É assistente social e sociólogo, filiado ao PT desde a década de 1980. Foi Secretário Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte na Administração do ex-prefeito Patrus Ananias (1994-96), vereador da capital por dois mandatos (1996-2002), e também Secretário de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) (2015-2016), quando presidiu o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS). É funcionário concursado da prefeitura no cargo de analista de políticas públicas, do qual está licenciado. Atualmente é deputado estadual em seu quinto mandato na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

No período, a gestão e a regulação dos benefícios foram aprimoradas e o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi significativamente ampliado. O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda foi um marco do modelo adotado, pelo Brasil, de integração do acesso a serviços, benefícios e direitos na atenção às populações em situação de pobreza, vulnerabilidades e riscos sociais. Este modelo foi a base para a integração do SUAS ao Cadastro Único, criado em 2001, e ao Programa Bolsa Família, criado em 2003. A implantação concomitante e o modelo de integração criaram um círculo virtuoso, com uma retroalimentação positiva, que fortaleceu esses três pilares e resultou em um alcance robusto da população em um curto espaço de tempo, elevando a experiência brasileira ao patamar de referência internacional, sobretudo para os países da América Latina e África. Em âmbito nacional, políticas e planos nacionais de caráter intersetorial incluíram o SUAS e impulsionaram o fortalecimento do Sistema e da intersetorialidade no enfrentamento de problemas sociais complexos e na atenção a públicos específicos.

No campo da gestão, ainda, os primeiros dez anos do SUAS foram marcados pela estruturação e profissionalização da área, pela modernização do modelo de financiamento e pela criação de sistemas de informação e instrumentos de monitoramento, o que afastou a política de Assistência Social da filantropia. Nesse percurso, o modelo de gestão compartilhada se consolidou, sustentado pelo pacto federativo, pelo compromisso das diferentes esferas de governo e pela institucionalidade alcançada nas instâncias de pactuação e deliberação – Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartite (CIB). Essa engrenagem técnica e política assegurou ao SUAS um modelo de tomada de decisão baseado no diálogo interfederativo, na participação social e em critérios transparentes e republicanos. O controle social se fortaleceu e o processo conferencial cumpriu seu papel na construção participativa das diretrizes e prioridades para o avanço da política de Assistência Social no Brasil.

A necessidade de adaptar o Sistema para a atenção a diversidades de públicos e territórios e às demandas emergentes da sociedade brasileira começou a ser pautada na primeira década do SUAS, impulsionando a busca de soluções para maior aderência da política à realidade do país. Esse processo se intensificou ao longo da segunda década e, particularmente, nos últimos anos, com a pandemia da COVID-19 e outras situações de emergências, com o aumento da frequência dos desastres, e a reivindicação crescente de gestores, trabalhadores e usuários para a atenção no SUAS às especificidades de públicos e territórios.

Não podemos deixar de pontuar que, de acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (SOUZA; HECKSHER; OSORIO, 2022), entre 2020 e 2021, o país atingiu seu maior patamar de pobreza desde 1990. Pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar

– Rede PENSSAN (2022), mostrou que, de 2018 para 2022, o percentual de pessoas em insegurança alimentar grave passou de 5,8% para 15,5%, atingindo cerca de 33 milhões de pessoas. Com isso, em 2022, o Brasil retornou ao Mapa da Fome - do qual só saiu novamente em 2025, já no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Nesse cenário – de 2018 a 2022, período na contramão do bem-estar social – a demanda por serviços e benefícios socioassistenciais se intensificou. A título de exemplo, pode-se mencionar que, de acordo com dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA), no período de 2017 a 2022, os atendimentos individualizados nos CRAS passaram de 21,5 milhões para 40 milhões. No segundo trimestre de 2020, a demanda por Benefícios Eventuais (BE) dobrou, passando de 14,3% para 28,9% do total de atendimentos realizados nos CRAS, segundo dados do RMA.

De forma paradoxal ao adensamento da fome, da pobreza e da demanda por serviços e benefícios socioassistenciais, observou-se a redução significativa do orçamento destinado a serviços e programas do SUAS, durante o governo do então Presidente Jair Bolsonaro. O ponto mais crítico foi a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2023, na qual o orçamento para essa finalidade foi reduzido ao patamar de R\$ 50,7 milhões – o que representava, à época, menos de 4% da estimativa de recursos necessários para a manutenção destas ofertas sem alteração do patamar de cobertura alcançado. Esse quadro dramático só foi contornado com a articulação, pela equipe de transição do governo do Presidente Lula com o Congresso Nacional, que resultou na recomposição do orçamento da Assistência Social, por meio da PEC nº 32/2022.

Assim, enquanto a primeira década foi marcada pela implantação, expansão e avanços na consolidação do Sistema, a tônica da segunda tem sido o desafio de manter o patamar de cobertura alcançado em 2014 e a necessidade de reconstruir o SUAS e de estruturar alternativas para a resposta às demandas sociais contemporâneas. Quanto à agenda de reconstrução, além da recomposição do orçamento do SUAS, pode-se mencionar, entre outras medidas, a retomada do Programa Bolsa Família; o fortalecimento do CadÚnico, com o Procad SUAS (Resolução CNAS nº 130/2023) e das instâncias de pactuação e de deliberação; o reordenamento do Programa Primeira Infância no SUAS/ Criança Feliz (PI-SUAS/CF) como serviço do SUAS e o aprimoramento das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI).

Quanto à estruturação de alternativas para a resposta a demandas contemporâneas, destacam-se, entre outras iniciativas, a instituição da FORSUAS em âmbito nacional (Resolução CIT nº 21/2025 e Resolução CNAS nº 194/2025); e o papel do SUAS em Planos e Políticas Nacionais de caráter intersetorial e estratégico, como a Política e o Plano Nacional e Cuidados, o Novo Plano Viver sem Limite (2023), o Plano Ruas Visíveis (2024), o Plano Brasil sem Fome e a atualização do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Além desses pontos, um conjunto de ações voltadas à qualificação do SUAS

encontra-se em curso, incluindo: a disponibilização de cursos no formato EAD, a construção de diversos materiais de orientações técnicas e metodológicas e a oferta sistemática de apoio técnico, com o objetivo de aprimorar o atendimento nos serviços; a instalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS; o aprimoramento do Prontuário do SUAS, com implantação eletrônica em escala nacional, integrada ao CadÚnico; e a estruturação da Política de Promoção da Igualdade Racial no SUAS. A criação da Escola Simone Albuquerque foi uma conquista recente, de fundamental importância. A disponibilização de diretrizes técnicas e metodológicas para o atendimento à população, o investimento em ações de capacitação e educação permanente e na valorização dos profissionais do SUAS tem sido demandas recorrentes dos trabalhadores do SUAS e deve ser uma prioridade na próxima década.

As duas décadas de SUAS não deixam dúvidas da importância da política de Assistência Social para a proteção da população brasileira e de que os avanços foram construídos com conhecimento técnico, intencionalidade política, compromisso interfederativo e participação social. Também alertam para a fragilidade do SUAS frente a cenários de crise política e econômica, frente aos quais é urgente a defesa da aprovação da PEC 383/2017, que prevê o mínimo constitucional de 1% da receita corrente líquida para as ações e serviços de Assistência Social e a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal - para excepcionar profissionais do SUAS do cálculo do teto de gasto e para retirar o SUAS do entendimento de transferência voluntária, enquadrando no mesmo entendimento do SUS – prerrogativas já asseguradas à política de Educação e Saúde. Outros mecanismos devem ser discutidos e amadurecidos, com o objetivo de fortalecer a sustentabilidade do Sistema a períodos de crise e prevenirmos retrocessos.



CONGEMAS: uma história de luta e construção coletiva pela consolidação do SUAS nos municípios brasileiros

Penélope Andrade¹

Entre conquistas, resistências e esperanças: o papel histórico do colegiado nos 20 anos do Sistema Único de Assistência Social

1995: Com o objetivo de criar caminhos para a implementação da LOAS, promulgada em 1993, a I Conferência Nacional de Assistência Social reuniu representantes de todo o país para reforçar a ideia da assistência social como direito de cidadania, e discutir o modelo de proteção social universal e não contributiva, que seria aplicado no Brasil recém democratizado. Dentre as discussões, gestoras e gestores municipais fomentaram o debate sobre os impactos que a descentralização político-administrativa, a municipalização e a redefinição de competências, apresentados pela LOAS, trariam aos municípios. Dali saiu um grupo composto por representantes municipais de cada região do país, incumbido de mobilizar a organização dos gestores municipais de Assistência Social de todo Brasil, apontando as principais pautas a serem defendidas naquele momento. A CAPACITAÇÃO das gestoras municipais que, àquela época pré LOAS, eram essencialmente primeiras damas incubidas de promover a caridade com fins eleitoreiros; o FINANCIAMENTO justo para as ações desenvolvidas nos municípios, sobretudo para os benefícios eventuais que passariam a ser uma responsabilidade municipal; e o DIÁLOGO FEDERATIVO, para que as mudanças e novidades pudessem ser adequadamente dialogadas e constituídas entre os entes federados, eram as pautas urgentes e prioritárias dos municípios no contexto de implementação da LOAS.

Desse movimento nasceu o FONGEMAS, a primeira forma de organização da gestão municipal do SUAS, que promoveu os primeiros Encontros de Gestores, fomentou o diálogo federativo através da CIT, mas ainda não detinha a legitimidade necessária para uma representação nacional. O que só aconteceu pela luta incansável de um coletivo liderado por nomes como Márcia Pinheiro, Rosa Frederich, Márcia Lopes e Tânia Garib, que percorreu todo o país, mobilizando secretárias e secretários municipais, fomentando a criação

1 Presidenta do CONGEMAS, secretária de Assistência Social do município do Cabo de Santo Agostinho, é Assistente Social Graduada pela Universidade Federal de Pernambuco, e há 14 anos atua na gestão da Política de Assistência Social. Foi gestora do SUAS nos municípios de Moreno-PE e Surubim-PE, além de participar da implementação dos CREAS Regionais em Pernambuco. Sua trajetória profissional é complementada pela atuação como Conselheira Municipal de Assistência Social, Conselheira Estadual de Direitos Humanos, Presidenta e Vice Presidenta do COEGEMAS/PE, Vice Presidenta Nordeste do CONGEMAS, e Conselheira Nacional de Assistência Social, além de atuar nas Comissões Intergestores Bipartite- CIB/PE, e Tripartite- CIT.

dos Colegiados Estaduais e criando, em 1999, o COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, que teve Tânia Garib como a primeira presidenta. No ano seguinte ocorreria o primeiro Encontro Nacional do Congemas, conclamando os gestores municipais de todo Brasil a se organizarem, se qualificarem e defenderem as pautas coletivas.

Desde então, o CONGEMAS tem sido a principal voz dos municípios na defesa do Sistema Único de Assistência Social, consolidando-se como ator indispensável na formulação, pactuação e defesa da Política de Assistência Social no Brasil. O CONGEMAS nasceu do espírito de cooperação federativa, da consciência de que a proteção social não é favor nem caridade — é direito de cidadania. De base municipalista, se tornou um espaço histórico de mobilização, de luta e de construção coletiva que tem sido, ao longo de um quarto de século, não apenas uma parte importante para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, mas um pilar essencial na defesa da política de Assistência Social no Brasil. Por isso, a história do SUAS não pode ser contada sem o protagonismo do CONGEMAS.

O colegiado acompanhou, influenciou e foi parte ativa dos processos que deram forma ao sistema público de Assistência Social que o Brasil conhece hoje. No seu papel de defender a municipalidade e o fortalecimento da Assistência Social, o Colegiado enfrentou períodos de expansão e de retração, de conquistas e de resistências, mas nunca se afastou da sua essência de luta: a defesa intransigente do SUAS e dos direitos socioassistenciais do povo brasileiro.

Assim, imprimimos a digital do CONGEMAS nos principais marcos da implementação do SUAS:

- Institucionalização do SUAS, com a consolidação de suas instâncias de pactuação e deliberação, marcos legais e referenciais metodológicos, que transformaram a Assistência Social em política de Estado;
- Implantação e expansão da rede socioassistencial, com a capilarização dos CRAS e CREAS, que tornaram o SUAS presente em todos os territórios e garantiram acesso a serviços de proteção básica e especial;
- O reconhecimento e valorização dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, entendidos como a grande tecnologia dessa política que é relacional
- Defesa do financiamento público, com repasses regulares e automáticos fundo a fundo, que representaram um marco para a autonomia da gestão municipal;
- Fortalecimento do pacto federativo, reafirmando o papel de cada ente na co-responsabilidade pela oferta dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

Cada uma dessas conquistas foi fruto de diálogo, pactuação e persistência coletiva, cujo cenário principal foram, e ainda são, os Encontros Regionais e Nacional do CONGEMAS, que nesse ano chegaram à sua 25ª edição, se consolidando como o espaço onde a prática cotidiana dos municípios se encontra com o debate técnico e político nacional, alimentando a evolução permanente do SUAS.

Ao longo desses 25 anos de debates e construções, os Encontros do CONGEMAS reafirmam com convicção: a proteção social se concretiza no território. É no território que a vida acontece: onde vivem as pessoas, onde as desigualdades se expressam, onde devemos apresentar respostas reais e urgentes que apontem caminhos de proteção. É no território que o SUAS se torna real. Pois é lá que as equipes constroem vínculos, identificam vulnerabilidades e violações, fortalecem famílias, promovem o acesso a direitos, transformam vidas.

Mas é também no território que precisamos ainda superar as práticas assistencialistas que roubam das pessoas o seus direitos de cidadania, é no território que devemos combater práticas cotidianas de racismo, lgbtobia, sexismo, aporofobia, capacitismo, etarismo, xenofobia, e tantas outras violências institucionais que insistem em contaminar nosso trabalho social com famílias. É do território que vem o chamado real e urgente: precisamos nos reconectar com o público usuário da política de assistência social. E lembrar sempre que eles são o principal objetivo de todas as nossas lutas.

Na construção de sua história, o CONGEMAS nunca se limitou a ser um espaço técnico, pois ele sempre foi, e continua sendo, um espaço potente de articulação política, de resistência e sobretudo de esperança. Em tempos de retrocessos, o Colegiado foi resistência e voz ativa contra o desmonte das políticas públicas: denunciemos o desfinanciamento que se estabeleceu a partir de 2016; lutamos contra a Emenda Constitucional 95, que congelou por 20 anos os recursos para políticas sociais; resistimos ao negacionismo que ameaçou não só as institucionalidades do SUAS, mas a integridade do povo brasileiro; atuamos, enfrentamos e sobrevivemos à pandemia.

Em tempos de reconstrução, o Congemas tem sido força propositiva, colocando a voz dos municípios brasileiros nas discussões nacionais e internacionais, que vão desde a defesa do BPC aos debates do G20; construindo parcerias importantes com organismos internacionais e regionais, como UNICEF, OIM e SUDENE; participando da elaboração de diretrizes e pactuações que apontem caminhos para um SUAS inovador, representativo e verdadeiramente democrático.

O CONGEMAS esteve presente quando o SUAS foi implementado, capilarizado, potencializado, e foi resistência quando ele foi desmontado e fragilizado ao invés de ser consolidado e ampliado. E hoje, celebrando 20 anos do SUAS, o CONGEMAS reafirma seu compromisso histórico de

lutar por um financiamento público estável e permanente, que garanta a sustentabilidade do SUAS nos territórios; de fortalecer o pacto federativo, com corresponsabilidades bem definidas para cada ente, de executar um trabalho social com famílias e comunidades que acolha especificidades, respeite diversidades e construa processos emancipatórios; de reconhecer a força de trabalho como a grande tecnologia do suas, valorizando trabalhadores e trabalhadoras e combatendo as diversas formas de precarização do trabalho no SUAS, como contratações via cooperativas, MEI, pregões eletrônicos e outras formas de exploração do trabalho; de defender que as tecnologias e inovações na gestão do SUAS estejam a serviço da humanização do atendimento, e nunca de sua burocratização ou despersonalização.

O CONGEMAS é a soma das vozes, das lutas e principalmente das esperanças de gestoras e gestores municipais de Assistência Social de todo o Brasil, que se consolidou historicamente por meio de muito trabalho, de muitas mãos e de uma crença inabalável de que a política de assistência social não só constrói cidadania, ela transforma vidas.

E, para um SUAS em reconstrução, celebrando 25 anos de Encontros CONGEMAS e sua contribuição para o fortalecimento da Assistência Social no Brasil, renovamos nosso pacto com o futuro. Um futuro em que cada território seja reconhecido em sua diversidade, especificidade e potencialidade. Um futuro em que cada município tenha condições reais de ofertar serviços com qualidade, equidade e sensibilidade. Um futuro em que as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade possam contar com uma rede de proteção social forte, articulada e acolhedora. Um futuro com a Assistência Social reconhecida como a Política Pública essencial que é. Um futuro em que o SUAS seja cada vez mais instrumento de justiça social e dignidade humana.

Chegar aos 25 anos de Encontros do CONGEMAS é mais do que uma celebração, é um reencontro com nossa missão e com nossos compromissos históricos de construir uma sociedade mais justa e igual para todas as pessoas. Assim, seguiremos, unidas e unidos, fortalecendo o SUAS, valorizando os territórios e ampliando a proteção social em todo os “brasis” que integram o nosso Brasil.

Porque a assistência social é, e sempre será, a face mais humana do Estado brasileiro.

Com todo respeito e reconhecimento, dedico esse texto aos presidentes que lideraram essa história de lutas, resistências, avanços e esperanças: Tânia Garib, Marcelo Garcia, Ieda Castro, Sérgio Vanderli, Valdiosmar Vieira, José Rodrigues, Vanda Anselmo, Andreia Lauande, Elias Souza e a todas e todos que integraram esse Colegiado e ajudaram a escrever essa história.

O presente artigo oferece uma análise crítica e conceitual sobre a atuação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil, examinando-o sob a ótica das persistentes desigualdades regionais e das transformações na economia política, na perspectiva das gestões dos entes federados estaduais. O foco recai sobre o vigente redimensionamento das atribuições e a ampliação das responsabilidades dos entes federados estaduais, de onde deriva a expansão (“desachatamento”) do papel das representações de tais entes nas instâncias intergestoras, próprias das políticas sociais constituídas no regime federativo brasileiro. Nesse sentido, o Fórum Nacional de Secretarias de Estado de Assistência Social (FONSEAS) atua na mediação dessa relação federativa, especialmente no que tange às decorrências do cenário orçamentário de desinvestimento — imposto pela posição dependente do país no mercado internacional — e à situação política e social que o informa na atualidade.

Esta análise busca apresentar um panorama que evidencie a unidade (conexão) de múltiplos processos aparentemente independentes ou autônomos, mas que detêm, em sua diversidade, aspectos que revelam um movimento concatenado, mais ou menos articulado e formulado, concebido como um projeto advindo das formulações teórico-metodológicas, éticas e políticas em interação na realidade social.

Tais perspectivas inspiram ações e deliberações forjadas no debate, no caso do SUAS, entre outras possibilidades, no âmbito das pactuações democraticamente asseguradas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Desse modo, presume-se que, apesar das derrotas, os anos que nos antecederam poderão ser conhecidos, daqui em diante, pelo marco histórico que, entre outras conquistas, organizou a assistência social sob bases democráticas, cumprindo o necessário para que seja possível edificar algo que possa sustentar, de fato, aquilo que reivindica de direito: uma política politicamente descentralizada, cuja autonomia de seus entes federados seja garantida de forma tripartite, pactuada e concretizada pela legitimação do controle social.

O SUAS na conjuntura da crise, desigualdade e os 20 anos de resistência

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consolidado como direito de cidadania e dever do Estado, enfrenta o desafio de garantir a proteção social em um país marcado por profundas desigualdades regionais e sua combinação

1 Cynthia Grillo, Presidente do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e Thauan Pastrello, assessor do FONSEAS.

subordinada com a economia política mundial. A 14ª Conferência Nacional de Assistência Social (2025), com o tema central “20 anos do SUAS: construção, proteção social e resistência”, oferece um momento importante para revisitar essa trajetória e projetar o futuro à luz da seguridade social em sua plena manifestação da diversidade.

Nesse contexto prenhe de mudanças, o Fórum de Secretárias/os de Estado de Assistência Social (FONSEAS) emerge como sujeito estratégico, aglutinando esforços na defesa do financiamento e da qualificação da gestão do SUAS em um ambiente de crescentes restrições. A própria estrutura do FONSEAS, com sua Revista Gestão Social e seu documento consolidado a partir do balanço sobre o pacto de aprimoramento do SUAS — um verdadeiro plano de lutas —, demonstra que o protagonismo dos estados na construção e defesa da Assistência Social no Brasil não apenas é fundamental, mas também tem sua abrangência cada vez mais expansiva.

Esta obra, que se propõe a realizar uma análise crítica e conceitual da realidade do SUAS, tem a ousadia de enveredar por caminhos perigosos, terrenos acidentados e trilhas adversas. Nesse sentido, em um sobrevoo panorâmico sobre este complexo temário, encontraremos necessariamente três pontos centrais de análise, a saber: o impacto das reformas econômicas, da dívida pública estadual e da Reforma Tributária na capacidade de investimento em Assistência Social; a manifestação das desigualdades regionais na operacionalização de instrumentos do SUAS e a necessidade de transição para políticas verdadeiramente territoriais; e a agenda de aprimoramento do SUAS, com foco no Pacto de Aprimoramento e nas deliberações das Conferências Nacionais.

O orçamento estadual: dívida pública e contingenciamento

A persistência das desigualdades regionais no Brasil é um reflexo direto da concentração de riqueza e da histórica capacidade institucional e fiscal desigual entre os entes federados. A política de desenvolvimento regional tem sido historicamente suplantada por uma agenda macroeconômica de ajuste fiscal, que impõe severas restrições ao orçamento social.

Um dos fatores pouco debatidos no âmbito do SUAS, diante de sua determinação e relevância para a atuação dos estados na política de Assistência Social, é o comprometimento que os estados têm de seus orçamentos com o chamado serviço da dívida pública com a União. O gasto com o pagamento da dívida consome uma parcela significativa do fundo público, desidratando o Orçamento Primário, onde residem as despesas sociais.

A situação é agravada pelo cenário já arrasado pela restrição orçamentária imposta diante da crise econômica gerida pelo mercado internacional. Em 2023, o desenvolvimento econômico, com crescimento do PIB (2,9%) e desaceleração

da inflação (4,62%), coexistiu com um déficit primário da ordem de 2,3% do PIB deixando as gestões estaduais aliviadas pelo crescimento econômico mas pressionada pelo aparentemente contraditório aumento da demanda potencial do SUAS. Soma-se a isso a busca pelo cumprimento da meta fiscal, que levou ao contingenciamento no orçamento, com a Assistência Social sendo uma das políticas incluídas nos cortes orçamentários.

A magnitude desse corte compromete serviços essenciais: na esfera da Proteção Social Básica, uma retração expressiva reduz a capacidade preventiva e territorial dos CRAS e demais equipamentos; e, no que se refere ao apoio à organização, à gestão à vigilância socioassistencial do SUAS no território (IGD-SUAS), a severa limitação orçamentária atinge a própria governança do sistema, fragilizando o planejamento, o monitoramento e a articulação federativa.

Esse cenário revela que o corte orçamentário não é apenas uma medida de ajuste fiscal: trata-se de uma ralentizado da potência estatal de garantia de direitos, em um movimento no qual a política de Assistência Social passa a operar como remédio pontual, compensatório e reativo — longe de uma política de proteção estruturada, preventiva e efetiva.

Tal retração se insere em um ciclo histórico de subfinanciamento estrutural da Assistência Social, associado à primazia da lógica fiscalista sobre o dever do Estado. A consequência é dupla: por um lado, a oferta de serviços essenciais recua; por outro, cresce a judicialização de demandas que escapam da esfera preventiva e migraram para a proteção especial ou para o sistema de justiça.

Em suma, o contingenciamento na PLOA 2024 atua como restrição à profundidade e amplitude da política de Assistência Social, restringindo o SUAS a operar em uma lógica de escassez, e não de universalidade e equidade — tal como previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O FONSEAS têm apontado que a rigidez orçamentária federal e a dificuldade de repasse de recursos para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em patamares adequados, somadas à fragilidade fiscal dos estados (81% dos estados relatam receita total do FEAS insuficiente), criam um ciclo vicioso de subfinanciamento.

A Reforma Tributária e as desigualdades regionais

A Reforma Tributária, embora prometa ganhos de eficiência, levanta sérias preocupações quanto ao financiamento do SUAS e ao aprofundamento das desigualdades regionais. O Caderno Técnico de Planejamento do planejamento do FONSEAS de 2025 destaca que a arrecadação dos tributos baseada no chamado “princípio do destino” das mercadorias pode penalizar estados menos industrializados, sobretudo os entes estaduais da região Norte e Nordeste, que são, ao mesmo tempo, aqueles que mais investem em Assistência

Social, mas também os que dependem sobremaneira de repasses federais e, por sua vez, tendem a ter uma capacidade contributiva proporcionalmente reduzida no cenário vindouro. É preciso que os secretários estaduais de então tomem atenção acerca da chamada autonomia tributária de seus governos e, então, que tenham maior compreensão acerca da situação de dependência ou desequilíbrio federativo de sua implementação.

Outra realidade complexa de se digerir refere-se à incidência do Poder Legislativo no Pacto Federativo por meio do mecanismo do orçamento impositivo e ou das emendas, pois é nesse espaço que tem se definido a repartição de recursos entre a União, estados e municípios [13]. O FONSEAS defende que, além da Saúde e da Educação, a Assistência Social também não se submeta à regra fiscal que causará novos cortes e congelamentos de recursos nos próximos anos, o que vem sendo exigido com muita luta e que carece de maior articulação local e regional, desde suas bases nos territórios, para que ecoe também dentro do Congresso Nacional deste país pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 383/2017.

Estados e as diversidades socioterritoriais e o pacto de aprimoramento

A efetividade do SUAS exige a superação de uma cultura de serviços públicos homogêneos, que desconsidera os contextos em que estão inseridos. A política social deve transitar de uma concepção territorializada para uma atuação verdadeiramente territorial.

Políticas territorializadas: Aquelas em que o território é apenas o palco das políticas existentes, administradas descentralizadamente, mas sem mudar sua lógica ou desenho em função do lugar. Políticas territoriais: Aquelas capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social, onde o lugar realmente faz a diferença, sendo o agente motor da engrenagem das políticas.

A desigualdade de rendimentos no Brasil permanece extremamente elevada: em 2023, 1% da população com maiores rendimentos recebia aproximadamente 39,2 vezes o rendimento dos 40% com menor rendimento; em 2024, essa distância ainda era de cerca de 36,2 vezes.

Essa realidade exige que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) desenvolva um Trabalho Social com Famílias que compreenda as dinâmicas cruzadas — considerando interseccionalidades de raça, gênero, geração, territorialidade e outras diversidades — para que a política de proteção não responda apenas ao sintoma da desigualdade, mas articule mecanismos de enfrentamento da estrutura de exclusão que a produz.

O rearranjo do Pacto Federativo exige calibragem nos freios e contrapesos

O Pacto de Aprimoramento do SUAS é um mecanismo de coordenação intergovernamental fundamental para aprimorar a gestão e as ofertas socioassistenciais. Não se pode considerá-lo fora ou isolado do cenário político-institucional deste país e do mundo. Sendo assim, podemos considerar que o orçamento está para a dimensão econômica tal qual a regulação está para a dimensão político-institucional no SUAS. Ou seja, o Pacto de Aprimoramento e as pactuações tripartites (CIT) bem como a capacidade do Estado em regular a assistência social descentralizadamente (CIB), indica um forte probatório interpretativo de que este atua como um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos), definindo prioridades para estados e municípios.

A pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) sobre o Pacto de Aprimoramento do SUAS, referente ao período de 2016-2019, evidenciou um conjunto expressivo de desafios, reforçando a necessidade de um novo pacto orientado por maior qualidade e fortalecimento federativo. Entre as principais dificuldades relatadas pelos estados, destacam-se:

- Insuficiência da receita total do FEAS, apontada por aproximadamente 81% das unidades federadas.
- Insuficiência das transferências do FNAS, identificada por cerca de 78% dos estados.
- Recursos humanos inadequados ou insuficientes para o desempenho das funções de gestão, igualmente registrados por aproximadamente 78% dos estados.
- Ausência de sistema informatizado de monitoramento e avaliação, mencionada como lacuna por cerca de 74% das unidades federadas.

Esses achados reforçam que o novo Pacto de Aprimoramento deve superar a ampla margem de discricionariedade existente e os baixos incentivos políticos dirigidos à atuação dos estados, reafirmando seu papel central na cooperação e corresponsabilidade federativa que estruturam o SUAS.

A persistência da crise e o subfinanciamento do SUAS têm levado a um aumento da demanda por serviços de alta complexidade e à chamada judicialização da política social. A Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade, notadamente os serviços de acolhimento institucional, tem sido marcada por uma crescente judicialização. Esse movimento é um sintoma da constatada insuficiência da rede de proteção nas instâncias de menor complexidade (Proteção Social Básica e PSE de Média Complexidade) instalada no país.

A judicialização do acolhimento, além de onerar o sistema de justiça, impõe um custo financeiro elevado e superelevado aos estados e municípios, retirando recursos que poderiam ser investidos na prevenção e no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A tendência de judicialização e a necessidade de acolhimento revelam também um cenário de alerta para tendências de refilantropização das políticas sociais, mais precisamente no SUAS, pela via da gestão das OSCs, agora por consórcios, entre outras modalidades, sob a luz do MROSC.

Este imbricamento emerge com maior incidência neste momento histórico com a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por exemplo. A correlação entre tais fenômenos ainda necessitam de avaliações e pesquisas para maiores conclusões. O que se pode destacar desde já são debates que geram polêmicas e necessitam de espaços de debate, a partir do exemplo das demandas pela inclusão de outros trabalhadores, tal como de Nutrição na NOB-RH do SUAS, são desafios urgentes para a política. É preciso debater acerca da necessidade de aprimoramento das históricas conquistas, cujo marco está consolidado em documentos conhecidos como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do SUAS, bem como a referida NOB. A grosso modo, sem espaço para justificar, trata-se de, ao menos, reconhecer o debate que está sobre a mesa. Negá-lo, já não sendo possível, traz a conclusão de que a questão não é se tais referências precisam de atualização, mas quando o debate acerca de tais alterações será assumido e melhor posicionado por nós nessa quadra histórica.

O Pacto Federativo e a defesa do SUAS no plural

O SUAS, em sua concepção, é um sistema potente para o enfrentamento das desigualdades. Contudo, sua efetividade está intrinsecamente ligada à superação dos desafios impostos pela situação nacional e internacional da economia política do ajuste fiscal e pela persistência das desigualdades regionais. A dívida pública estadual, os riscos da Reforma Tributária e o contingenciamento orçamentário impõem uma limitação que fragiliza o Pacto Federativo e compromete a capacidade dos estados de cofinanciar e gerir o sistema nesta nova etapa. Se em 1988 tivemos o efetivo papel dos entes municipais, que tanto defendemos no municipalismo, diante de um cenário reiterado de restrições orçamentárias e sem previsão de melhora, constata-se que esta nova fase se coloca como um chamado efetivo aos entes estaduais para o centro do debate, solicitando o alargamento de suas funções, até então achatadas na LOAS.

Tal chamamento requer o sustento de uma instância fundamental de sua legitimidade, a CIT, que, pela condução dos entes da União e dos municípios, poderá contribuir com esta configuração de que terá no FONSEAS uma

centralidade ampliada ainda que até então não se tenha verificado tal processo na realidade social: esse elemento se delineia como a alteração de qualidade dentro do que se expressou até então historicamente no SUAS.

A análise dos instrumentos de gestão e dos movimentos na Proteção Social Especial revela que a desigualdade regional é um fator determinante na qualidade da proteção social ofertada. A análise do FONSEAS e os debates das Conferências convergem para a necessidade de um novo planejamento decenal e de um pacto de aprimoramento focado na universalização com equidade e no fortalecimento da gestão democrática.

Para o FONSEAS, a perspectiva de qualidade diante da redefinição em curso da incidência política será tão mais exitosa nos objetivos comuns que temos em defesa do SUAS quanto mais reconhecer e se concentrar em aspectos gerais da regulação da Assistência Social com autonomia dos entes e potência das instâncias e sua pactuação.

Antes de se considerar qualquer assertiva sobre como tem se dado a atuação dos entes estaduais no SUAS deveremos re-considerar que tais entes estiveram e estão submetidos às restritas alternativas diante mecanismos tais como, por exemplo, a já citada Dívida Pública Estadual que, por sua vez vem corroendo os orçamentos estaduais, diante da negociação de condições que liberem o orçamento primário para o investimento estadual. Desse modo, trata-se como central, o Fortalecimento do FNAS e da luta por um cofinanciamento federal que considere as desigualdades regionais e a capacidade fiscal dos estados.

A reconstrução da pactuação federativa na implementação de um pacto cada vez mais amplo e democrático no âmbito da CIT passa, necessariamente, pelo debate de regulamentação e qualificação das instâncias e suas representações, o que permitirá o estabelecimento de condições mínimas para sua atuação sempre independente, conforme proposto pelo FONSEAS. É preciso superar a política territorializada, com uma transição para uma política territorial que respeite as diversidades socioterritoriais e a complexidade dos “territórios de vivência”.

A regulação diante de processos de espraio da chamada refilantropização da oferta de serviços de alta complexidade, o agenciamento da oferta de serviços na média complexidade, a diminuição das unidades de referência da assistência social no território, a sombra do fichário geral dos anos 1930 — que teima desviar os caminhos do Cadastro Único —, a resistência à tendência de direção da vigilância socioassistencial do SUAS concebida como direito para uma subversão da vigilância fiscalizatória e arbitrária, tal como denunciam experiências falsamente inovadoras como a do cadastro de pessoas em situação de pobreza na Índia ou mesmo o avanço do monitoramento por identificação facial que opera na União Europeia na zona do euro, são questões graves.

Também é grave a situação de aprofundamento da atuação de serviços para a centralidade do trabalho social com famílias, focado no cumprimento de condicionalidades, e os retrocessos de medidas de fiscalização chamadas de “verificação de fraude”, que inclusive alienam o controle social do SUAS a tal finalidade ambígua.

Trata-se da defesa de muitos SUAS, por isto sua denominação já nasce no plural: o SUAS que considera o fator amazônico e o fator nordeste, o SUAS pantaneiro, entre outros que aí estão e os demais por vir. Ainda que se amplie e se acolha a diversidade e a pluralidade que defendemos, não pode ser coerente se não delimitar os limites de sua abrangência.

Entre tantos SUAS e na defesa do SUAS, em última instância, o SUAS no plural é a defesa de um projeto de desenvolvimento regional mais equitativo e de um Estado Social que cumpra seu papel constitucional de garantir direitos a todos os cidadãos, independentemente da região, sendo, assim, um SUAS descentralizado, autônomo, diverso e equitativo. O SUAS no plural reduz as múltiplas expressões da questão social ao singular traço próprio deste modelo de sociedade que, ao concentrar a riqueza que produz socialmente, divide as consequências das mazelas que, ao se reproduzirem, ampliam-se por natureza.

Referências

- FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS(AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FONSEAS). **Sumário Proposto – FONSEAS**. [S. l.: s. n.], 2025. 90 p.
- FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS(AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FONSEAS). **Caderno Técnico: Reforma Tributária e os Impactos na Desigualdade Funcional**. [S. l.: s. n.], 2025. 90 p.
- FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS(AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FONSEAS). **Documento de Análise sobre a Proteção Social Especial e Judicialização**. [S. l.: s. n.], 2024. 276 p.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Orientações para o Processo da 14ª Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: CNAS, 2025. 39 p.
- FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS(AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FONSEAS). **Revista Gestão Social**. Brasília, DF: FONSEAS, v. 6, n. 1, jan./dez. 2024. 276 p.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Qual o impacto da Dívida Pública na destruição do Estado Brasileiro**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/nucleo/qual-o-impacto-da-divida-publica-na-destruicao-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 3 nov. 2025.
- TESOURO TRANSPARENTE. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. [S. l.: s. n.], [2025]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 3 nov. 2025.

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). **Guia Metodológico para Diagnóstico e Análise do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília, DF: MDS, 2025. 37 p.
- FONSEAS. **O SUAS e as Diversidades Socioterritoriais**: Novas Estratégias dos Entes Federados na Superação das Desproteções Sociais e das Violações de Direitos. Apresentação de slides. [S. l.: s. n.], [2025]. 18 slides.
- FONSEAS. **Síntese do Planejamento FONSEAS 2024**. Apresentação de slides. [S. l.: s. n.], 2024. 10 slides.
- FONSEAS. **Pacto de Aprimoramento do SUAS**: Responsabilidades dos Entes Federados para Garantia da Proteção Social. Apresentação de slides. [S. l.: s. n.], [2024]. 19 slides.
- FONSEAS. **13ª Conferência de Assistência Social**: Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos!. Apresentação de slides. [S. l.: s. n.], [2023]. 44 slides.
- FONSEAS. **A Incidência do Legislativo no Pacto Federativo**. Apresentação de slides. [S. l.: s. n.], 2023. 21 slides.
- FONSEAS. **PACTO DE APRIMORAMENTO (1)(4).pdf**. [S. l.: s. n.], [2024]. 19 p. (Documento com dados da pesquisa FONSEAS sobre o Pacto de Aprimoramento 2016/2019).



A GESTÃO 2024 A 2026 DO CNAS: entre a reconstrução, o propósito e a resiliência para fortalecer o SUAS

Edgilson Tavares de Araújo¹

Como tudo começou...

Fazer um texto sobre a memória institucional de um período da gestão (2024-2026), e ainda em andamento, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é certamente algo desafiador. É tratar de um olhar a partir de um ponto de vista sobre uma coletividade diversa de pessoas e instituições, com distintos posicionamentos político-ideológicos em defesa da mesma política pública de assistência social e seu sistema de organização e gestão. É refletir sobre a construção das agendas, os conflitos e consensos, as lutas coletivas, as estratégias políticas, as construções argumentativas, que resultaram em normativas, notas, encaminhamentos, eventos, reuniões e outras ações. Por isso, não posso deixar de brevemente trazer aspectos sobre como cheguei a este espaço.

Ingressei oficialmente como conselheiro do CNAS, por meio da Portaria MDS nº 133, de 18 de abril de 2023. Em março, junto com a querida Simone Albuquerque, mesmo sem nomeação, já estávamos transitando pelos espaços deliberativos. A pedido dela, que logo assumiu a vice-presidência, assumi a coordenação da Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, assim, fazendo parte também da Presidência Ampliada.

Meu ingresso no CNAS, portanto, não foi apenas por um chamamento da minha militância e propósito pelo SUAS, mas por um projeto político de reconstrução da democracia e de um país, de valorização e fortalecimento da participação social. Muita responsabilidade para um acadêmico-gestor e gestor-acadêmico que chegou no ritmo de Dona Ivone Lara, dizendo para si: “Foram me chamar. Eu estou aqui, o que é que há? Eu vim de lá, eu vim de lá pequeninho. Mas eu vim de lá pequeninho. Alguém me avisou pra pisar nesse chão devagarinho”. Não estavam nos meus planos pessoais e profissionais

1 Edgilson Tavares de Araújo Doutor e mestre em Serviço Social (PUC-SP); Pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (CEAM/UnB); especialista em Estratégias de Comunicação, Mobilização e Marketing Social (UnB /Unicef); bacharel em Administração (UFPB). É servidor público federal, Professor Adjunto da Escola de Administração / Universidade Federal da Bahia, na área de Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão Social. Atualmente está cedido para exercício do Cargo Comissionado Executivo de Diretor do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, na Secretaria Nacional de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (DRSP/SNAS/MDS). Também exerce a função de Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)- gestão 2024-2026.

assumir outros espaços, inclusive devido às muitas demandas geradas pelo cargo de Diretor da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, na Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (DRSP/SNAS/MDS). Assim, como tudo em 2023, o DRSP estava em reconstrução. Mas o destino nos pregou uma peça e a querida vice-presidente Simone Albuquerque nos deixou subitamente em outubro daquele ano, às vésperas da 13ª Conferência Nacional de

Assistência Social. Agora não tinha mais quem entonassem a voz e dissesse com tom diferente nas reuniões “queria escutar o que Professor Edgilson tem a dizer”. Tínhamos códigos, estratégia e propósito unificado, mesmo em momentos de divergências saudáveis sobre opiniões e pontos de vista. Talvez, por tudo isso, acabei tendo a complexa tarefa de assumir a vice-presidência do CNAS, entre novembro de 2023 e maio de 2024, ainda na gestão da presidente Margareth Dallaruvera. Não foi fácil realizar a conferência e tocar tudo, com a responsabilidade de um enorme legado deixado por Simone. Mas espero estar honrando a todas essas questões.

Em junho de 2024, quando houve a posse da nova gestão das(os) conselheiras(os) eleitos representantes da sociedade civil, fui indicado a presidente, aqui estou e pretendo ficar até o tempo designado para esta missão. É importante lembrar o que muitas pessoas questionaram inicialmente quanto a sobrecarga de trabalho. Era a primeira vez que um diretor comprometido com o SUAS assumia a presidência do CNAS. Historicamente, quando a presidência era assumida pelo governo, sempre tínhamos alguém com cargo mais específico de assessoria que assumia esta função pública que demanda muito tempo e argumentação, mente e coração, corpo e alma. Mas a gente gosta de trabalhar, se cansa, mas não abaixa a cabeça, principalmente, quando é em um governo democrático que veio para reconstruir as políticas públicas, garantir cidadania e proteção social, trazer união, reconstruir e estar do lado do povo brasileiro. Além disso, tive como motivador ter a luxuosa e elegante parceria da vice-presidente Márcia de Carvalho Rocha, representante da Federação Nacional das Apaes. Uma querida parceira de outros momentos longínquos de trabalho no SUAS, fazendo o reordenamento de serviços socioassistenciais. Por acaso ou por desígnio da ancestralidade, aqui estamos nós juntos de novo, concordando e discordando de modo honesto, direto e com afeto.

Como afirmei durante a posse no dia 20 de junho de 2024, assumia aquela função, enquanto um homem público comprometido com a defesa de direitos, com a equidade e com a justiça social. Estava mais uma vez trocando de chapéu e trajes (sociedade civil-governo), sem mudar a cabeça e o afeto alinhados a lógica do interesse público do SUAS, da proteção social, acima de quem eu estivesse representando neste espaço de participação e controle social.

Quem chega ao CNAS, espaço superior de deliberação pública do SUAS, chega com histórias e repertórios, com argumentos e crenças, com visões de mundo e de política pública. Minha relação com o SUAS e com o controle social

sempre se deu estando a frente da gestão de organizações da sociedade civil; na interface da universidade com as unidades públicas e entidades e organizações da sociedade civil por meio de estratégias de extensão, pesquisa e ensino; no diálogo com usuários, especialmente, com as pessoas com deficiência e com a população em situação de rua; nas escritas e falas militantes cotidianas; nas consultorias para governos e sociedade civil.

A responsabilidade da reconstrução do SUAS

Estar no governo federal pela segunda vez e trazendo um olhar interseccional e intersetorial, impõe a minha responsabilidade maior de estar na presidência do CNAS, para além de uma gestão do governo e da sociedade civil. Trata-se de fazer uma **gestão social DE governo do SUAS**, com diálogos, transparência nas relações, participação, decisões, fortalecimento de limites e fronteiras éticas. DE governo aqui significa, de governança, de dialogicidade, de equilíbrio, de escuta ativa, de consensos e conflitos construtivos sem nunca perder de vista que esse conselho deliberativo é corresponsável pelos rumos da vida de milhões de cidadãos(ãos) e famílias. Por isso, temos que ter como foco a missão pública que nos tem sido concedida. Isso impõe o desafio de, por vezes, “endurecer sem perder a ternura”, o propósito, os valores... Significa jamais esquecer de onde venho e fui formado.

Em nossa gestão colocamos três grandes focos de atuação visando vencer esse desafio:

1. Fortalecer as gramáticas do SUAS;
2. Respeitar e fortalecer as institucionalidades;
3. Democratizar cada vez mais o CNAS e o controle social do SUAS.

Sobre **as gramáticas**, sempre tenho falado que, para além da institucionalidade e recursos, política pública e, especialmente, um sistema de política pública como o SUAS, se faz com gramática. Ou seja, se faz com um conjunto de definições, de práticas, de rotinas que são, quase sempre primeiramente, descritas e, posteriormente, vividas, experienciadas. Ou seja, diz respeito aos **valores ativos**, os valores que praticamos no cotidiano, que dão novos sentidos e novos paradigmas com relação aos problemas públicos que são gerados nas desproteções sociais e nas possíveis soluções que encontramos (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015). Isso demanda de todos nós criarmos argumentações práticas, significa implementarmos o SUAS na ponta com essas gramáticas.

Nessa gestão do CNAS, a partir de muitas vozes questionadoras, seguimos implementando novas gramáticas, algumas delas vindas desde a gestão passada, como por exemplo:

- o padrão das resoluções do CNAS que passou a adotar desde 2023 a flexão de gênero em todas as normativas e comunicações;
- a melhoria dos processos de comunicação pelas redes sociais com linguagem mais simples e acessível, enfatizando o papel do SUAS em pautas pertinentes em todas as áreas;
- a progressiva inclusão de termos atualizados em nossas normativas, que exprimem não apenas uma palavra pensada, mas uma concepção a ser materializada, como por exemplo:
- unidades públicas ao invés de equipamentos – além de ser uma determinação legal trazida pela Lei nº 12.435/2011 que explicita no art. 6º que o CRAS e CREAS são unidades públicas estatais. Culturalmente, usamos o termo equipamento que no imaginário é algo comum e associado também a outras coisas como tecnologias, mecânica etc. Se a garantia da assistência social é dever do estado, o principal meio para tal são os serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais desenvolvidos em unidades públicas estatais;
- provisões socioassistenciais ao invés de ofertas – apesar do termo oferta também está culturalmente difundido e ainda constar em algumas normas, do ponto de vista protetivo temos que compreender que quando se oferta algo a alguém, não necessariamente isso atende as demandas que o indivíduo e famílias precisam. A oferta é o que existe e é possível naquele momento e cabe a quem demanda “aceitar” ou não. Como sempre exemplifiquei o querido José Crus: “oferta é coisa de supermercado”. O papel do SUAS é prover e atender as demandas sociais trazidas pelos usuários e famílias.
- a retomada de conceitos e valores criados anteriormente, mas que devido ao processo de desmonte da política pública entre 2016 e 2022, acabaram por se diluindo e ficando até esquecidos. Destaco aqui, por exemplo, que a Resolução CNAS nº 182/2025 promove a retomada do debate e atualização do Decálogo dos Direitos Socioassistenciais. Nesta mesma norma, também definimos conceitos que diariamente usamos, mas que podem ter concepções diversas, tais como: autonomia, empoderamento, protagonismo e capacidade para reivindicar direitos, bem-estar socioemocional, pertencimento, conectividade social, fortalecimento da cidadania etc. Outro exemplo é a Resolução CNAS nº 205/2025 que define o conceito de gestão social do SUAS.

Enfim, fortalecer as gramáticas, evidenciar conceitos e valores na prática para que possamos ter a direção de qual proteção social estamos falando. Assim, junto com outras estratégias a gente busca vencer aquilo que Simone Albuquerque dizia: “o maior problema do SUAS hoje é que existem mil formas

de entender o que é, o que deve fazer e como deve atuar”. O CNAS, ao fortalecer as gramáticas do SUAS, exerce o seu papel de dar direção à política pública.

Sobre o respeito e fortalecimento das institucionalidades, cada vez mais buscamos nessa gestão do CNAS retomar a direção com relação aos nossos serviços, benefícios, programas, projetos de atendimento e de assessoramento, defesa e garantia de direitos.

Nesse sentido, estabelecemos duas frentes, uma de atualização e outra de criação normativa para aquilo que carecia de marcos regulatórios, bem como, a melhoria daquelas que deixavam dúvidas ou lacunas. Assumimos que todas as resoluções que precisavam de atualização deveriam ser feitas por amplo debate por meio da instituição de Grupos de Trabalho com posterior apresentação de relatórios finais e propostas de textos normativos que são encaminhados para consulta pública e, após isso, aprovados pelo CNAS. Assim, a partir do GT instituído pela Resolução CNAS nº 111/2023 e concluído em 2024, aprovamos a já citada Resolução CNAS nº 182/2025 que caracteriza, estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para serviços, programas e projetos de assessoramento, defesa e garantia de direitos, ofertados de forma isolada ou cumulativa, no âmbito do SUAS, por entidades e organizações da sociedade civil de assistência social. Trata-se de texto que avança para a garantia da segurança jurídica e institucional das entidades, dos conselhos e gestão do SUAS.

Também na direção de atualização normativa, destaca-se a instituição do GT responsável pela revisão do Código de Ética do CNAS, criado por meio da Resolução CNAS nº 189/2025; e do GT com a finalidade de realizar estudos, apresentar análises e propostas de atualizações com relação a Resolução CNAS nº 33/2011 (inserção e promoção no mundo do trabalho), Resolução CNAS nº 34/2011 (habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência) e Resolução CNAS nº 14/2014 (inscrição de entidades e organizações da sociedade civil de assistência social nos conselhos).

Em novembro de 2025, aprovamos também a incorporação do público de crianças de 0 a 6 anos e gestantes, nos Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio, como parte do reordenamento do Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, que foi incorporado a tal serviço, com novas lógicas de equipes de referência e metodologias socioassistenciais adequadas.

Fizemos nova orientação dos conselhos de assistência social sobre a organização e funcionamento do controle social sobre o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único, por meio da Resolução CNAS nº 202/2025, que inclusive aumentou de 3% para 10% o percentual mínimo do Índice de Gestão Descentralizada do PBF que deve ser aplicado para a melhoria do funcionamento dos conselhos;

Destaco ainda, no campo da atualização do SUAS, a retomada do AEPETI – Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a partir da criação de novos critérios de elegibilidade e partilha para a

retomada do cofinanciamento federal (Resolução CNAS nº 204/2025). Com o desmantelamento do SUAS e de seus instrumentos, inclusive o Cadastro Único, no período de 2016 a 2022, o referido programa foi descontinuado, bem como, houve uma total subnotificação dos casos de trabalho infantil, aumentando as situações de desproteção social.

Frente as novas demandas que têm surgido, é importante destacar que avançamos na criação de novos programas e ações estratégicas no SUAS:

- Criação do GT SUAS sem Racismo (Resolução CNAS nº 171/2025) e do GT com a finalidade de elaborar fluxo de acolhimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias de assédio moral no contexto das relações de trabalho do SUAS (Resolução CNAS nº 198/2025). Estes são temas caros para nós para fortalecer o combate às desigualdades e discriminações no âmbito da assistência social.
- Criação da Escola do SUAS – Simone Albuquerque, espaço destinado à formação e educação permanente das trabalhadoras(es), gestoras(es), conselheiras(os) e usuárias(es) do SUAS (Resolução CNAS nº 184/2025).
- Institucionalização da FORSUAS – Força de Proteção do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS nº 194/2025), com o objetivo de garantir a proteção social a famílias e indivíduos que vivenciam Emergências em Assistência Social. Desse modo se criou uma estratégia de cooperação interfederativa com a finalidade de mobilizar e coordenar recursos humanos, materiais, logísticos e tecnológicos para atuar em ações de preparação, resposta e reconstrução dos entes federados atingidos por emergências e desastres, no que se refere às competências do SUAS. Frente às frequentes emergências climáticas, inclusive a passada nas enchentes do Rio Grande do Sul, questões relacionadas à seca, e recentemente o tornado no Paraná, não resta dúvidas da missão e impacto da atuação da FORSUAS.
- Criação da Câmara Nacional de Diálogo e de Negociação Permanente entre o SUAS e o Sistema de Justiça, para tratar de questões de litigância e judicialização da política pública (Resolução CNAS nº 203/2025).
- Criação do Programa Nacional de Articulação e Fortalecimento da Rede Socioassistencial do SUAS – Aprimora Rede+, que deve promover o fortalecimento da articulação da rede por meio do apoio à melhoria da profissionalização e vinculação das entidades e organizações da sociedade civil de assistência social e movimentos sociais, enquanto coprodutores da política pública de assistência social, visando ao aumento da cobertura e a qualificação das

- providões socioassistenciais do SUAS (Resolução CNAS nº 205/2025);
- A normatização dos parâmetros orientadores para a deliberação de critérios e prazos pelos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social, para a provisão dos benefícios eventuais, previstos no art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Resolução CNAS nº 213/2025). Há muito tempo o SUAS precisava de regulação mais aprofundada e específica sobre a matéria dos benefícios eventuais. Deste modo, avançamos no estabelecimento de concepções e gramáticas a esse respeito, desde o que vem a ser estes benefícios, noção de vulnerabilidade temporária, a lógica da integração com serviços socioassistenciais e com outras políticas públicas, entre outras questões.

Além dessas normativas é preciso destacar o notável posicionamento político do CNAS, entre junho de 2024 e outubro de 2025, emitindo mais de dez manifestos e notas sobre diferentes questões polêmicas que afetam diretamente a política pública de assistência social. Sabemos que em tempos de neoconservadorismo esse tipo de ação muitas vezes não tem a reação esperada. Mas é preciso que se registre posicionamentos políticos e institucionais, que mobilizem agendas de comunicação e políticas, inclusive para que possam ser dados mais encaminhamentos por outras vias como a judicialização.

De modo geral, o CNAS no referido período aprovou e publicou 54 resoluções versando sobre diferentes e importantes temáticas. Todas extremamente debatidas não apenas do ponto de vista burocrático e da legalidade, mas de dar corpo e institucionalidade ao SUAS. O desafio maior é implementar tais normativas nos municípios e estados brasileiros e para tanto é preciso termos recursos suficientes para garantir estruturas e condições dignas de trabalho, equipes profissionalizadas e devidamente valorizadas. Por isso, a luta constante pela aprovação da PEC nº 383/2017, que garante a vinculação orçamentária progressiva de 1% da receita líquida corrente para a assistência social por todos os entes federados. O desafio é muito grande pois num momento de intensas disputas políticas, de imposição de ajuste fiscal e das emendas parlamentares como pré-requisito para a governabilidade, de novas demandas de problemas públicos, não se trata de um simples debate de ser a favor ou contra.

A urgência da aprovação da PEC também é atravessada por usos de retóricas, pouca margem de negociação e pressão política entre o legislativo e executivo federal. Muitos do legislativo que afirmam não se opor a PEC também não apontam caminhos para viabilizá-la e, certamente, não renunciariam às emendas parlamentares que dominam o jogo político no momento. Por outro lado, pressionado pela agenda do ajuste fiscal, parte do governo teme qualquer vinculação orçamentária a mais. Ou seja, uma arena de tensão entre lógicas

do Estado Social e do Estado Fiscal. Nesse sentido, o CNAS em parceria com o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum de Secretários e Secretárias de Estado de Assistência Social (FONSEAS) têm compreendido uma série de mobilizações para viabilizar a aprovação da PEC.

Para além da PEC, temos que avançar na busca de outras formas de garantir outras formas de sustentabilidade financeira do SUAS, garantindo equidade no cofinanciamento. É urgente que também lutemos pela aprovação de um percentual do Fundo Social do Pré-sal, colocado na Lei nº 15.164/2025, que prevê a possibilidade de recursos para a gestão do SUAS. Outra questão urgentíssima é incorporar a Lei de Responsabilidade Fiscal a excepcionalidade da assistência social, assim como existe para a saúde e educação. Do contrário, nada adiante ter mais recursos de cofinanciamento federal, mesmo para programas específicos na assistência social, sem que os gestores locais possam contratar mais pessoas. É preciso entender que essa é uma política pública de caráter relacional e que sua principal tecnologia são as(os) trabalhadoras de nível médio e superior.

Uma das principais estratégias de fortalecimento institucional das instâncias de controle social, tem sido a realização das reuniões trimestrais com a participação de todos os Conselhos Estaduais (CEAS) e do Distrito Federal (CAS-DF), em Brasília. Duas inovações têm ocorrido nesses espaços de diálogos: a busca de ampliar mais a escuta dos conselhos e a deliberação de que a cada reunião o CNAS viabilize e priorize a vinda de representação de cada CEAS por segmento. Assim, uma reunião teve a presença massiva de representantes de usuárias(os) e as próximas terão de trabalhadoras(as), e depois de entidades e OSC. A ideia é que isso ocorra de maneira cíclica e não impede que os CEAS viabilizem a vinda de outros conselheiros para esse espaço de diálogo.

Passo agora a tratar do terceiro foco de atuação da gestão do CNAS, de 2024 a 2026, que é a democratização do CNAS e do controle social do SUAS. Parece redundante tratar desse tema, mas não é. Como afirma o ativista Majid Rahanema (2010, p.192), que diz que “A participação e controle social que se trata de um assunto sério e ambivalente que não pode ser tratado como uma ‘palavra-ameba’ ou como slogan fetichista”.

É importante dizer, então, de onde partimos e de qual concepção de participação e controle social devemos lutar. A participação é uma necessidade fundamental do ser humano, seja por sua base afetiva de sentir prazer em fazer coisas com outras pessoas, seja pela necessidade instrumental ao fazer as coisas conjuntamente e coletivamente, para que possamos ser mais eficazes e eficientes. Logo, não participar significa marginalidade, estar fora, às margens de um processo sem nele intervir. Por isso, temos que garantir que todas/es/os participem efetivamente (BORDENAVE, 1994).

Como nos lembra Aldaiza Sposati e Elza Lobo, num clássico texto sobre o tema relacionado a saúde, em 1992, numa fase ainda pré-SUAS, a discussão do

controle social não pode ser posta no patamar burocrático, mas sim no patamar político. Não se trata de “vigiar uma burocracia”, ainda que, imediatamente, a relação seja a da usuária(o), da unidade pública e da gestão da assistência social. “O que está em questão é criar uma nova cultura política/democrática que, ao democratizar as decisões, traga **a alteridade**” (SPOSATI, LOBO, 1992, p. 372 – grifo das autoras). Urge resgatar e afirmar a compreensão de alteridade que vem do outro (alter) nos conselhos de políticas públicas, da “oposição em presença”. Trata-se de repensar e aprimorar os espaços onde os outros devem estar presentes e, por vezes, sempre os mesmos estão ocupando o protagonismo das decisões.

Sujeitos que se contrapõem de modo respeitoso nos conselhos, com o protagonismo de sujeitos e não de sujeitados. Não há dúvidas que o direito a participação e controle social colocado na LOAS é um avanço democrático, mas que essa organização da representação popular nos conselhos é um avanço face ao autoritarismo do passado. Assim, como estender o poder de representação popular no SUAS é sem dúvidas um desafio a ser enfrentado. Para isso é preciso que combatemos lógicas equivocadas de reacionários que entendem que conselhos são “formas populistas da esquerda” ou coisa de gente que “adora uma reuniãozinha”. Trata-se de **“direito de tornar o Estado efetivamente coisa pública. É desprivatizar interesses. É introduzir “cenas de negociação explícitas”** (Ibid, p. 373 – grifo das autoras).

Destaco que nesse sentido nossa postura tem sido de escutar e respeitar as diferentes vozes, respeitando as institucionalidades. Por isso, temos feito um diálogo permanente e convidado instituições como fóruns de usuárias(es), trabalhadoras(es) e OSC, coletivos, redes, entre outros. Aprimoramos a relação com o FONACEAS – Fórum Nacional dos CEAS, tendo nos posicionado e participado, sempre que possível, das reuniões do fórum.

Quero dizer que não existe mágica para isso, mas sim a importância da escuta das diferentes vozes, como princípio dialógico. Entender que a escuta é um ato de diálogo que requer abertura para reconhecer que o outro é uma fonte possível de uma percepção diferenciada e que sempre o outro, por mais que divirja, tem algo a contribuir. É assim que seguimos aprendendo. Nosso desafio, portanto, é que para além do debate da paridade e da proporcionalidade, para termos uma participação e controle cidadão efetivo, tenhamos cada vez mais representatividade no CNAS, nos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Para isso, precisamos cada vez mais qualificar nossos argumentos e abrir e criar espaços para a participação popular. Como disse Paulo Freire (1987), “palavra não é privilégio de algumas pessoas, mas o direito de todos”.

Retomar a ideia alteridade não diz respeito apenas a presença física dos representantes de segmentos nos conselhos. Mas a capacidade de influir, se contrapor a partir de informações e opiniões não em defesa apenas de interesses das instituições que se representa no conselho, mas na perspectiva da defesa

dos interesses coletivos, do bem comum da política pública de assistência social (SPOSATI, LOBO, 1992). É por isso que temos que investir na educação popular e política dos usuários, trabalhadores e OSC para que se apropriem de gramáticas do SUAS, dos instrumentos, dos indicadores, de modo que fortaleçam a capacidade argumentativa com base em evidências e não apenas no senso comum e sejam de fato protagonistas e sujeitos coletivos da ação pública.

A gestão 2024-2026 chega ao CNAS num contexto de um governo de coalização e com uma sociedade civil que vem de um processo de resistência contra o desgoverno anterior, tendo criado estratégias de sobrevivência e de luta. Por isso, muitas vezes ocorrem alguns embates necessários, mas com a dificuldade de compreender que o que separa o governo e segmentos da sociedade civil neste momento, não é a ideologia e projeto político de sociedade e do SUAS, mas apenas o lugar de fala de cada um de nós. Os inimigos da proteção social distributiva e do SUAS certamente não estão no CNAS.

Entre as estratégias criadas anteriormente, certamente seguir os ritos burocráticos do CNAS foi algo acertado. Colocar que todas as questões, das mais simples às mais complexas devem ser levadas ao pleno do CNAS também foi certo. Mas deve-se compreender que isso não pode retirar as responsabilidades de todas as instâncias da estrutura do conselho e não pode engessar processos que demandam cumprir com o *timing* político necessário. Não podemos cair na sedução das falácias do participacionismo e do democratismo, maquiados muitas vezes de participação e controle social. Importante lembrar que na democracia participativa vivida na Nova República a doença do participacionismo terminou transformando o “povo” em coisa que se põe na reunião, na assembleia, virando munição para os dirigentes conseguirem verbas nas lutas de orçamento, virando moeda para alguns ganharem força o “povo” é a moeda para alguns (SPOSATI, LOBO, 1992). O que defendemos para o CNAS e todos os conselhos de assistência social é a presença das representações do povo que tenham protagonismo, autonomia e capacidade de autoria histórica, no exercício da democracia direta, legitimando cada vez mais o controle social.

Visando a legitimidade do controle social, desde dezembro de 2024, estamos investindo todos os esforços na construção do processo conferencial ordinário. Num processo extremamente ousado aprovamos a realização das Conferências Livres Nacionais, num ano de conferências ordinárias, sob riscos de críticas e de baixa adesão. Foram propostas 16 Conferências Livres, sobre diversas temáticas, por organizações da sociedade civil mais próximas ou que querem se aproximar do SUAS, sobre diferentes temáticas e metodologias, indicando até três propostas para a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social que poderão ser votadas juntamente com as vindas as conferências estaduais. Mesmo sob críticas de não elegermos delegados nas conferências livres, entendo que é algo a ser comemorado nessa gestão.

Enfatizo ainda que sob a égide da presença de alguns governos reacionários nos municípios que a princípio eram contra a realização e responsabilização das conferências municipais, conseguimos um resultado de 5.459 dos municípios (98%) realizando suas etapas locais e todos os estados fazendo as conferências estaduais. Tudo isso associado a algumas inovações: a implementação de 30% de cotas para eleição de delegados negros, pessoas com deficiência, LGBTQIAPN+, de comunidades e povos tradicionais etc.; a realização de conferências em períodos mínimos de dois turnos para municípios de pequeno porte e de três turnos de médio porte a metrópoles; a mudança da forma de cálculo do quantitativo de delegados para os estados do Norte e Nordeste, que antes era baseado na população geral e passou a ser calculado a partir da quantidade de pessoas com baixa renda que estão do CadÚnico; realização do momento de conferir anterior a conferência nacional.

Não poderia deixar também de citar o apoio do CNAS para realizar o II Encontro Nacional dos Usuários do SUAS e o Encontro Nacional da População em Situação de Rua. Todas essas ações estão voltadas para o fortalecimento e democratização do controle social, mas ainda há muito a fazer. É preciso que estudemos e adotemos melhoria dos processos eleitorais das representações da sociedade civil e criação de critérios para indicações dos conselheiros governamentais.

Muita resiliência e algumas palavras finais

Como já afirmado, o papel do CNAS historicamente tem sido fundamental para a garantia da implementação da política de assistência social e do SUAS. Nosso sistema vinha sendo construído e trazendo muitos resultados, com a presença pública do Estado em cada município brasileiro. Mas com o golpe, com o desgoverno, fomos atacados por sucessivas formas de desmonte da política pública, seja o desmonte por omissão (pelo silenciamento, justificando reduções por fatores externos); seja pelo desmonte simbólico, como fizeram com as estruturas de participação e controle social. Mas houve resistência e permanece a resiliência.

Entendo o CNAS como uma comunidade resiliente que defende a construção de políticas públicas com um Estado forte trabalhando em parceria com a sociedade civil enquanto coprodutora destas políticas. O Estado, a sociedade civil e a política pública devem ser resilientes para transformar e criar comunidades resilientes. É preciso entender que além de uma dimensão material das políticas públicas para fortalecer a resiliência, existe uma dimensão subjetiva que envolve o ativismo da sociedade civil e da burocracia estatal, a mobilização dos usuários e trabalhadores do SUAS por meio de fóruns e coletivos. É preciso também avançarmos com relação a fortalecer as gramáticas do SUAS, valores ativos, postos em prática, com relação a interseccionalidade, o

reconhecimento da sobreposição de marcadores sociais de gênero, raça, classe etnia, deficiência entre outros que criam identidades e devido a preconceitos e discriminações que geram desigualdades.

Cabe a proteção social garantir a autonomia, o protagonismo e capacidade de agência pelos cidadãos usuários da política pública, o bem-estar socioemocional, o pertencimento, a conectividade social, a garantia da cidadania, a formação e participação em redes de produção solidária; a redução das situações de pobreza multidimensional e dos processos de desigualdades e exclusão social.

O Brasil tem voltado a ser referência em proteção social. Os desafios são enormes, assim como a dimensão de nosso território e população. Mas seguimos com o espírito público democrático, lutando pela garantia de direitos, lutando contra o sexismo, racismo, capacitismo, aporofobia, a LGBTfobia, o idadismo e todas as outras opressões e formas de violência. Por isso, cada vez mais precisamos fortalecer o SUAS integrando-o a recente Política Nacional de Cuidados; buscando meios para garantia de vinculação orçamentária; expandindo a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza; com ações intersetoriais com as políticas de trabalho e emprego decente; entre outras ações de fortaleçam a capacidade protetiva e a resiliência social.

Não poderia deixar de concluir esse texto sem apresentar mesmo que de modo breve uma agenda presente e futura para o CNAS.

É necessário integrar cada vez mais e retomar os debates no CNAS sobre a integração entre serviços e benefícios. Precisamos continuar a atualizar nossas normas, como já temos feito desde a gestão anterior. Avançar em pautas como a relação do SUAS com o sistema de justiça, a garantia do direito ao programa Bolsa Família, a expansão e qualificação do PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família) e do PAEFI (Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos). É urgente retomar nossa origem de estabelecimento do SUAS, que são esses serviços socioassistenciais implementados em unidades públicas (CRAS e CREAS), bem como o fortalecimento do CPF (Conselho, Plano e Fundo).

Imprescindível lutarmos para efetivar serviços socioassistenciais que ainda não conseguimos implementar. Muito se fala em atualizar a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), mas antes disso, temos que implementar o que não foi implementado e qualificar o que ainda não foi qualificado. Precisamos avançar, sobretudo, no desenho e implantação de serviços híbridos com as devidas regulações e financiamentos não apenas da assistência social, inclusive aqueles voltados para os cuidados para as pessoas com deficiência e às pessoas idosas.

Cabe ao CNAS fortalecer a identidade e setorialidade da Assistência Social. Muito se fala em intersetorialidade, mas pouco se reconhece e conhece profundamente sobre qual o papel, limites de atuação e fronteiras da política pública de assistência social. Na atualidade, vivenciamos uma chaga do passado

em que “tudo que é para pobre” as demais políticas públicas querem que seja executado pela assistência social. Por outro lado, outras políticas públicas tentam criar programas e projetos desconectados da lógica de continuidade e permanência, pensando em lógicas mais pontuais e pouco sustentáveis. Buscam criar outros sistemas federativos, o que é louvável. Mas não faz sentido sobrepor ações ou tentar reinventar a roda. É legítimo que outras políticas criem seus sistemas e suas redes, mas não se pode deixar de enxergar a capilaridade do SUAS nos territórios. O que precisamos é de unir esforços intersetoriais para atender às grandes demandas da sociedade. Além disso, outros setores ainda têm a ousadia de nos questionarem sobre a materialidade dos serviços dos SUAS – quais os nossos indicadores da proteção social – atendimento, acompanhamento, encaminhamento? A setorialidade da assistência social tem que ser reconhecida e respeitada!

Temos que fazer um esforço com relação a melhorar nossas formas de comunicação para melhorar compreensão e criar novos imaginários sobre as **“entregas do SUAS” e aquisições das(os) usuárias(os)** por meio dos serviços (dignidade, pertencimento, convívio, vínculo, protagonismo, autonomia etc.). Em meio às lógicas metafóricas do desenvolvimento social e outras expressões que tentam colocar a assistência social num segundo patamar, surgem a criação de uma Política Nacional de Comunicação Pública do SUAS.

Precisamos avançar nos nossos indicadores de (des)proteção social, para além dos existentes (ID CRAS, ID CREAS, ID Conselhos), bem como, na criação e implementação instrumentos técnico-operativos de trabalho para registro dos atendimentos, acompanhamento e encaminhamentos dos usuários. Atualmente, temos muitos indicadores importantes e sistemas de informação diversos que tentam cada vez mais serem interoperáveis. Aliás, a interoperabilidade, algo que sem dúvidas é um avanço, também tem virado um fetiche entre a burocracia e, especialmente, os órgãos de controle. Devemos avançar com relação ao prontuário SUAS enquanto instrumento técnico e ético para registro por profissionais, a partir de uma Política de Proteção de Dados.

Tem que se entender que não se pode ser contra os avanços tecnológicos e metodológicos que servem inclusive para subsidiar a melhoria dos indicadores sociais. Porém, jamais sem perder de vista os valores que envolvem a proteção social, que implicam em debates éticos. Por isso, temos que estar atentos aos usos dos dados e indicadores a partir das sedução tecnológicas e da interoperabilidade. O que defendemos no SUAS é a prevalência da garantia de direitos e não a lógica fiscalizatória, punitiva e tuteladora das usuárias(os).

O CNAS precisa ser protagonista no debate do planejamento do SUAS com base na vigilância socioassistencial atenta às diversidades, interseccionalidades e combate às desigualdades. Para isso, avançar com relação às decisões sobre o Cadastro Único, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada que devem ser amplamente debatidas antes de sua implementação. Sabe-se dos desafios

da governança democrática com as várias secretarias que devem ter relação com o SUAS no âmbito do MDS. É preciso que todas compreendam o papel do CNAS enquanto instância máxima de deliberação que deve ser respeitada em todos os processos. Por isso, as deliberações que surgirem da 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, em seus cinco eixos baseados nas diretrizes do II Plano Decenal de Assistência Social, devem subsidiar o planejamento de todos os setores do MDS e a elaboração do III Plano. Precisamos pensar em estratégias de não apenas informar as partes destinatárias o que foi deliberado, mas comprometer com o alcance das deliberações, associando-as ao Plano Plurianual (PPA) e buscando fazer com que o III Plano Decenal se torne lei, assim como ocorre em outras políticas públicas.

Cabe ao CNAS também o fortalecimento da gestão social do SUAS, combatendo o “silêncio administrativo” e “labirinto burocrático”, tratados tão brilhantemente por Sara Mesa (2019). O primeiro é como se alguém batesse em uma porta esperando para ser aberta, mas que não se abre e nem se ouve resposta do outro lado, tais como – espere, por favor; um momento; volte amanhã; volte daqui um mês. Quem bate na porta tem medo de que a porta se abra e ela não esteja lá e fique na espera. Esse silêncio é unilateral e sua da sua própria precariedade para se escusar de não “atender”, enquanto os requerentes não podem silenciar (MESA, 2019, p.81). O labirinto burocrático é concreto e exige que os requerentes cumpram prazos, mas não são capazes de cumprir seus próprios prazos. Exige ainda, que qualquer alteração na “vida” dos requerentes seja comunicada em prazos exíguos, contudo, o procedimento é estendido por prazo indefinido. Não considera a subjetividade das pessoas, mas só números (ibid).

É importante destacar que as políticas públicas, especialmente, a de assistência social, devem considerar que as emoções são centrais para a deliberação política e vão além da racionalidade técnica. Assim, não podemos lidar no CNAS apenas com uma visão racionalista, mas compreender afetos, valores, identidades, interesses institucionais e intencionalidades na política. Ignorar tais questões pode gerar mais conflitos e fracassos na política pública. É preciso que cada vez mais entendamos essas questões subjetivas e por vezes não ditas, para explicar possíveis consensos frágeis e resistências nos processos deliberativos (DURNOVA, 2015). O SUAS tem que ser um sistema de gestão de política pública que gere entusiasmo e esperança, não medo e raiva; que gere proteção social e não mais desigualdades sociais. Não se pode gerir a política de assistência social numa lógica que os fins justificam os meios e por isso é preciso buscar o equilíbrio entre criar expectativas de direitos e ter condições reais de efetivar direitos.

Por fim, e não menos importante, a partir das experiências que estamos desenvolvendo na gestão 2024-2026, temos que aprimorar o nosso modelo de

participação e controle social. Para tanto, sem dúvidas, a expansão de fronteiras dos conselhos de assistência social e a busca de novas formas de mobilização e participação da sociedade civil são prementes. Precisamos oxigenar os conselhos e para isso investir na formação de novos conselheiros, novas gerações com novas ideias sem jamais fugir dos valores e princípios do SUAS. A criação de programas de formação e educação permanente voltados para a formação política das e dos usuários(as) e trabalhadoras(es) do SUAS é algo que já passou da hora de ocorrer. Temos que pensar em processos permanentes que ocorram no cotidiano, em serviço, e que gerem novas mobilizações para a criação de conselhos gestores locais dos CRAS, CREAS, Centros Pop e OSC que levem as demandas dos territórios para os conselhos municipais, estaduais e nacionais. Desse processos podem sair a mobilização de fóruns, coletivos, redes, entre outras formas.

Nessa linha da participação, também temos que avançar ainda mais nos nossos processos conferenciais. Sem dúvidas, a experiência do Momento de Conferir realizado antes da conferência em reuniões ampliadas dos conselhos é algo que entendo que deve ser fortalecida, mas não apenas no ano conferencial. Entendo que devemos institucionalizar o momento de conferir anual, de modo a dar transparência do que estamos implementando, das nossas dificuldades e limites, dos possíveis acertos de rota. Outra questão é repensar se realmente precisamos fazer conferências municipais, estaduais e nacional a cada dois anos. Eu não tenho dúvidas que sempre, a cada semestre ou ano devemos ter encontros potentes que fomentem a participação e controle social, mas temos que também pensar em estratégias menos onerosas e mais efetivas. Quem é de conselho sabe que em ano conferencial, a maioria dos esforços destes órgãos é para organização das conferências. Talvez devamos institucionalizar, ampliar e melhor organizar os processos de Conferências Livres (nacionais, estaduais e municipais) de modo permanente, realização de encontros por segmentos, antecedendo as conferências ordinárias e elegendo delegadas(os).

A guisa das considerações finais, quero aqui reconhecer o papel de cada conselheiro e conselheira neste CNAS e da Secretária Executiva. Quero também agradecer a cada ator desse processo que mesmo discordando sempre manteve uma postura respeitosa com a presidência do CNAS e tem mantido uma postura de resiliência e resistência não em defesa de interesses pessoais ou institucionais, mas do interesse bem compreendido da política pública de assistência social. Não poderia deixar de agradecer a Secretaria Executiva, especialmente a Maria Mercês Avelino, que exerceu com primor essa atividade por mais de 40 anos e deixou um legado incrível. Ela foi alguém que a cada consulta que fazíamos conseguíamos traçar uma solução e, mesmo que encarasse o seu papel apenas como técnico, foi uma das principais atrizes no fundamental exercício do papel tecno-político do controle social do SUAS.

A assistência social é um direito garantido por uma política pública resiliente que é parte inexorável do desenvolvimento social. Não se trata de

uma política apaziguadora do trato à indignidade humana, e sim, reveladora das demandas que se têm por conquistar e atender, tendo caráter preventivo e protetivo e, portanto, de confiança e resiliência social.

O desenvolvimento deve ter sentido programático incorporando a assistência social, operando no alcance da certeza social, condição fundante da proteção social: estar e sentir-se protegido das iniquidades da vida em sociedades desiguais. Não há desenvolvimento social sem um sistema de proteção social robusto e estável. Não podemos parar de repetir o mantra que estar socialmente protegida(o), é ter com o que e com quem contar. Neste caso, indivíduos e famílias em situação desproteção agravadas discriminações, opressões, violências, pobreza, fome, contam com o SUAS, um sistema de resistência e de muita resiliência social.

Diante disso, concluo dizendo que às vezes ainda me pergunto porquê tanto trabalho, cansaço, agonia, mas continuo firme e forte na defesa do SUAS. Enquanto servidor público concursado e professor, o quanto vale a pena estar afastado das atividades extensionistas, da sala de aula, das pesquisas na universidade. As respostas surgem na caminhada e cada vez mais me fortalecem. Surgem, por exemplo, quando nas andanças pelas conferências estaduais um usuário em outra conferência ao final da minha fala me disse: “Doutor, eu já participei de dez conferências. A sua fala de hoje entendi tudo. Até esse negócio do 1% que a gente debate faz tempo, eu entendi como tem de fazer”. Ou quando uma trabalhadora e sindicalista que atua há muitos anos no SUAS chega para mim e fala: “Nunca pensei que fosse dizer isso para algum gestor, inclusive que esteja em Brasília: você me representa!” Depoimentos como esse fazem eu acreditar cada vez mais que o SUAS se fortalece quando estamos mais atentos aos detalhes efetivos e afetivos dos processos, e quando menos nos preocupamos em fazer “entregas” pelas “entregas” e ter o nome na placa.

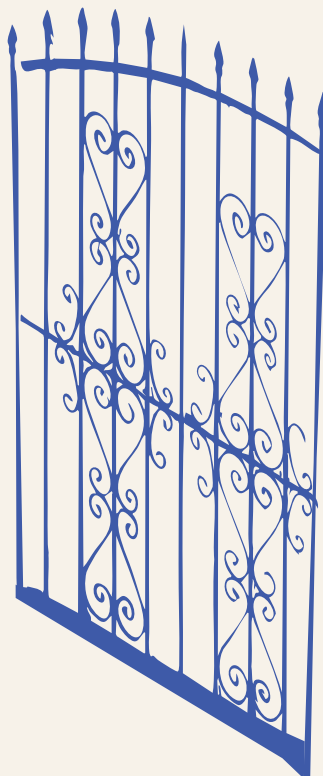
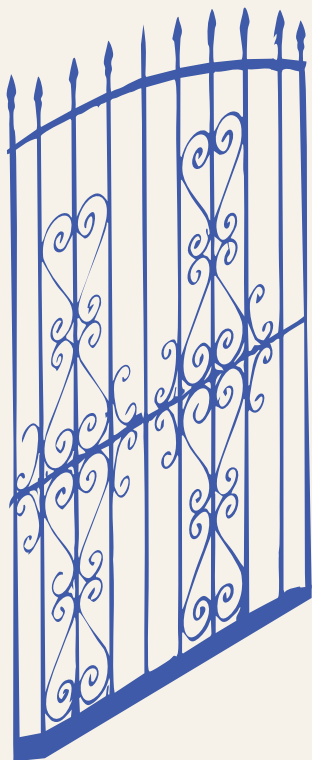
Que sigamos juntas/es/os fortalecendo os processos da política pública de assistência social, o propósito do SUAS, nosso patrimônio material e imaterial da proteção social brasileira!

Referências:

- ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação do Centro-Dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, v.3, n.3, Aracaju: Unit, p. 123 – 136, jun. 2015.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos, 95)
- DURNOVA, Anna. Lost in translation: Expressing emotions in policy deliberation. In: FISHCER, F.; DURNOVÁ, A. TORGERSON, D.; ORSINI, M **Handbook of Critical Policy Studies**, 2015, p .222-238.

- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- PIERCE, Charles. Emotions and the policy process: enthusiasm, anger and fear. Policy & Politics. University of Bristol. 2021 Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/pp-overview.xml>
- RAHNEMA, M. Participação. In: SACHS, W. Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, p.190-210, 2000.
- SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle social e políticas de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. v. 8, n. 4, Rio de Janeiro, 1992





PARCEIROS:



CO-EXECUÇÃO:



PATROCÍNIO:

REALIZAÇÃO:

