

A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL



SÉRIE PROTEÇÃO SOCIAL - POLICY BRIEF #4

A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) DO MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES (MRE)**

MINISTRO DE ESTADO

Embaixador Mauro Vieira

SECRETÁRIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Embaixadora Maria Laura da Rocha

DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Embaixador Ruy Pereira

DIRETORA-ADJUNTA DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Lopes

RESPONSÁVEL PELA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Cecília Malaguti do Prado

ANALISTA DE PROJETOS

Carolina Eschiletti Rodrigues Salles

ASSISTENTE DE PROJETOS

Hugo Peixoto Leão

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF)

REPRESENTANTE DO UNICEF NO BRASIL

Youssef Abdel-Jelil

REPRESENTANTE ADJUNTA PARA PROGRAMAS

Paola Babos

CHEFE DE POLÍTICAS SOCIAIS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Liliana Chopitea

ESPECIALISTA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Santiago Varella

OFICIAL DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

Niklas Stephan

OFICIAL DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

Juliana Monteiro Bernardino

Núcleo editorial

Coordenação editorial

Liliana Chopitea, Santiago Varella, Niklas Stephan

Autor

Pedro Lara de Arruda

Produção editorial

Projeto gráfico, diagramação e ilustrações - Daniel Lazaroni Apolinario

Fotos - Foto capa, P. 6, P. 11: UNICEF/BRZ/Raoni Liborio | P. 7: UNICEF/BRZ/Dayreni Hernandez | P. 8: UNICEF/BRZ/Pablo Pinheiro | P. 9: UNICEF/BRZ/Bruno Vecili | P. 10, P. 14: UNICEF/BRZ/Taciano Brito | P. 15: UNICEF/BRZ/Luiz Marques



SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Contexto	7
3. Histórico da criação e consolidação do SUAS	8
4. Elementos de gestão do SUAS e suas implicações práticas	9
5. Gestão estratégica e operacional do SUAS por meio de Conselhos	10
6. Equipamentos do SUAS para implementação de programas e serviços	11
7. A Vigilância Socioassistencial como vínculo entre gestão e operação	14
8. Conclusões e observações finais	15
Referências Bibliográficas	16

ACRÔNIMOS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BPC	Benefício Prestação Continuada
CEAS	Conselhos Estaduais de Assistência Social
CF 88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializado da Assistência Social
DPDI	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSE	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade
NOB/AS 1988	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoas Com Deficiência
PCDIF	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SAI	Serviço de Acolhimento Institucional
SAR	Serviço de Acolhimento em República
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SFA	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
SEPS	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
SGDCA	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



1. Introdução

Como forma de aprofundar o debate sobre a organização de proteção social brasileira, o atual *Policy Brief* analisa a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tanto oferece seus próprios programas e serviços quanto apoia a implementação de outros no respectivo âmbito. É também central no planejamento estratégico do setor, além de desempenhar um papel crucial na adesão dos diferentes níveis de governo a políticas, programas e serviços oferecidos nacionalmente.

Para salientar a importância do SUAS diante da realidade federativa brasileira, o texto inicia-se, em seu Capítulo 2, “Contexto”, caracterizando a responsabilidade compartilhada pela assistência social entre os diferentes níveis de governo e ressaltando a necessidade de um mecanismo de coordenação dada a ausência de limites funcionais específicos para os tipos de programas ou serviços a serem oferecidos por cada nível de governo.

No Capítulo 3, “Histórico da criação e consolidação do SUAS”, há uma breve análise do processo, ao longo de 17 anos, que culminou na solidificação do sistema. Na sequência, o Capítulo 4 - “Elementos de gestão do SUAS e implicações práticas” - destaca ganhos concretos para a organização da proteção social brasileira, num contexto em que a consolidação do sistema é correlacionada à criação de importantes programas nacionais, como o Programa Bolsa Família (PBF), além de ter sido essencial para a expansão e o aprimoramento de ferramentas como o Cadastro Único, com base no qual opera a maioria das políticas sociais brasileiras.

No Capítulo 5, “Gestão estratégica e operacional do SUAS por meio de Conselhos”, são descritas as instâncias de deliberação, gestão e implementação de iniciativas do sistema, contemplando aspectos como os mandatos dos seus diferentes comitês e suas respectivas composições. Na sequência, o Capítulo 6, “Equipamentos do SUAS para implementação de programas e serviços”, apresenta os diversos equipamentos que permitem a oferta de programas e serviços nacionalmente tipificados, bem como elementos que favorecem a coordenação entre esses equipamentos e as iniciativas que eles ofertam à população. De forma complementar, o Capítulo 7, “A vigilância socioassistencial como vínculo entre gestão e operação”, descreve brevemente uma função do SUAS que, embora formalmente vinculada às atribuições de gestão, tem profundas e imediatas repercussões na esfera da implementação de políticas, pois em muitos casos acaba norteando toda a estrutura de focalização dessas iniciativas.

Finalmente, o Capítulo 8 - “Conclusões e observações finais” - resume algumas das principais características que favorecem a governança do SUAS e as principais implicações para a organização de proteção social como um todo, além de destacar pontos em que o SUAS e, por conseguinte, o segmento de forma geral poderiam ser melhorados. De forma resumida, o texto conclui que a estrutura interfederativa do sistema é fundamental para que governos subnacionais adiram a ações do governo federal voltadas a cobrir todo o território nacional, inclusive porque, no limite, estados e municípios não são obrigados a aderir a essas iniciativas.

Ademais, avalia-se que a tipificação nacional de serviços oferecidos pelo SUAS é uma boa forma de garantir autonomia aos estados e municípios na implementação de políticas subnacionais, ao mesmo tempo em que limita o aprofundamento de desigualdades regionais devido à heterogeneidade de capacidades institucionais ao longo do território nacional. Nesse mesmo sentido, a tipificação nacional de serviços é tida como virtuosa, pois está acompanhada de parâmetros nacionais mínimos sob os quais os equipamentos do SUAS devem funcionar, além de uma estrutura de financiamento coparticipativo.

Dessa forma, o texto finaliza sugerindo que o SUAS deveria ter sua cobertura expandida, sobretudo no que se refere a serviços e equipamentos da proteção social especial, ainda muito limitados a grandes centros urbanos. Como maneira de melhorar ainda mais a gestão no âmbito do sistema, avalia-se que a construção participativa de mais instrumentos estruturados que orientem a ação de equipes socioassistenciais possa ser uma alternativa interessante, destacando-se a importância da constância no cumprimento dos compromissos pactuados junto aos comitês participativos do SUAS



2. Contexto

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 88) define que políticas sociais como saúde, educação e assistência social têm atribuições de responsabilidade compartilhada pelos entes da federação. Portanto, é necessária pactuação para que se evite sobreposição de iniciativas e também se garanta o financiamento adequado. No caso da saúde e da educação, a Constituição define os tipos de serviços nessas áreas que competem a cada nível de governo. Já no caso da assistência social, não há uma divisão de responsabilidades por tipo de programa ou por seu público beneficiário. Com isso, é indispensável haver mecanismos de governança que permitam a coparticipação na definição de eixos estratégicos e na própria gestão de políticas públicas.

Como apontado em outro texto desta série, o sistema de arrecadação do Brasil é bastante concentrado no governo federal, e tradicionalmente governos subnacionais enfrentam dificuldades de financiar até as políticas e os serviços sob sua responsabilidade (UNICEF Policy Brief #1). Diante desse fato, a CF 88 prevê que haja a transferência de recursos da União/governo federal para governos subnacionais financiarem suas responsabilidades. Adicionalmente, a CF 88 prevê ainda a possibilidade de que o governo federal implemente ações complementares àquelas originalmente sob responsabilidade de governos subnacionais. Essa previsão, no entanto, pressupõe mútuo acordo entre os entes federais envolvidos. O governo federal,

por exemplo, não pode contratar médicos adicionais para apoiarem na saúde básica sem consentimento de cada município a se beneficiar dessa medida. No caso da assistência social, em que nem mesmo há diferenciação dos tipos de serviços que competem a cada ente federado, a necessidade de coordenação acaba se tornando ainda mais importante. No limite, por exemplo, mesmo programas de transferência de renda do governo federal, como o PBF, não podem ser impostos a qualquer município, sendo, portanto, necessário que o governo municipal faça a adesão à iniciativa.

Nesse contexto, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é o principal responsável por desempenhar o papel de coordenação setorial entre os diferentes níveis de governo (Lopes e Rizzoti, 2013; Colin e Pereira, 2013). De caráter interfederativo, ele oferece canais de diálogo e decisão a serem pactuados pelos diferentes níveis de governo, incluindo ainda papéis relevantes para a sociedade civil. Para além dessa coordenação estratégica, o sistema oferece um conjunto de iniciativas, incentivos e mecanismos de controle que contribuem para a adesão de governos subnacionais a ações do governo federal, além de propiciar a pactuação de parâmetros comuns na oferta de serviços socioassistenciais no âmbito subnacional por todo o território brasileiro, e de estabelecer níveis mínimos de insumos para operação dessas iniciativas



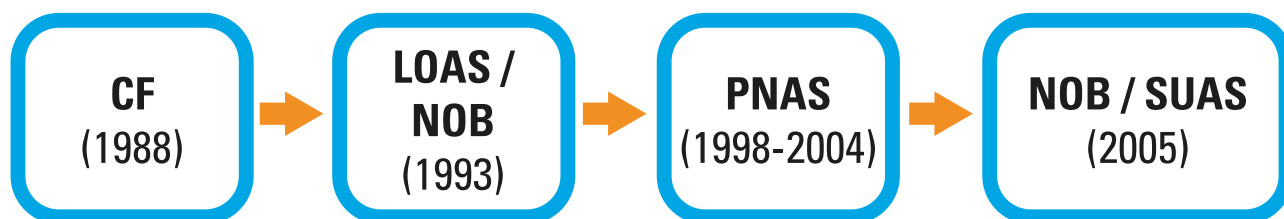
3. Histórico da criação e consolidação do SUAS

Consciente dos desafios referentes à necessidade de coordenação interfederativa na oferta de políticas públicas de responsabilidade compartilhada, a CF 88 dispôs sobre a necessidade de criação de sistemas específicos para a gestão interfederativa da saúde e da assistência social, respectivamente, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Embora o SUS tenha sido implementado de forma mais célere, em 1990, o SUAS só foi implementado após um longo processo de disputa para realização dessa provisão constitucional. Em 1993, aprovou-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que reverberou os objetivos e princípios da assistência social previamente expressos na CF 88, além de instituir uma transferência de renda para idosos e Pessoas Com Deficiência (PCD) em situação de pobreza e vulnerabilidade – o Benefício Prestação Continuada (BPC). Ademais, a LOAS também instituiu e estabeleceu as competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dispôs sobre a necessidade de criação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e de um Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) a ser gerido sob coordenação do CNAS (Medeiros, 2020; Lonardoní et al. 2006).

As disposições da LOAS, no entanto, ainda levariam quase uma década para ser implementadas, sobretudo em função dos desafios em romper com práticas do passado e estabelecer novos procedimentos e perspectiva. Uma das metas estabelecidas pela LOAS era de que o CNAS aprovasse uma PNAS. Devido aos desafios iniciais, essa política só foi aprovada pelo CNAS em 1997/98, juntamente à Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/AS 1988), que visa operacionalizar suas disposições. Ainda assim, essa primeira PNAS e

sua NOB/AS tiveram poucas repercussões práticas. Em 2004, porém, houve a aprovação de uma nova PNAS e sua respectiva NOB/AS, que ensejaram a criação do SUAS no ano seguinte (Ibid.).

Figura 1. Marcos na criação e estruturação do SUAS



Fonte: Elaboração dos autores

Vale destacar que a consolidação da PNAS e NOB/AS em 2004 e a subsequente criação do SUAS no ano seguinte ocorrem na esteira de outros importantes avanços para a assistência social. Tendo assumido seu primeiro mandato em 2003, o presidente Lula da Silva cria um ministério específico para a temática da assistência social (que antes estava fragmentada entre diversos ministérios distintos), funda o programa de transferência de renda Bolsa Família e agrega escala e operacionalidade ao Cadastro Único – registro social integrado de programas sociais criado em 2001. Essas conquistas não apenas refletem a priorização da assistência social e medidas de combate à pobreza nesse período, como também trazem a necessidade de se consolidar o SUAS como mecanismo seminal para a operação do PBF, do Cadastro Único e de outras tantas ações (Colin, Pereira e Goneli, 2013).



4. Elemento de gestão do SUAS e suas implicações práticas

Sob muitos aspectos, é razoável argumentar que a consolidação do SUAS foi fundamental para todo o legado de políticas sociais bem-sucedidas experimentado pelo Brasil nas últimas duas décadas. O sistema foi fundamental para que o Cadastro Único passasse a ser alimentado e atualizado com qualidade, por intermédio de equipes qualificadas, permitindo assim que o país passasse a dispor de uma ferramenta altamente eficiente para a identificação dos grupos mais vulneráveis e a focalização de programas sociais.

O SUAS também permitiu um ambiente de governança que viabilizou ao governo federal parcerias com todos os 5.570 municípios brasileiros para a adesão a programas federais como, por exemplo, o PBF, ratificado por esses mesmos municípios. Como consequência, houve redução significativa da fragmentação na oferta da

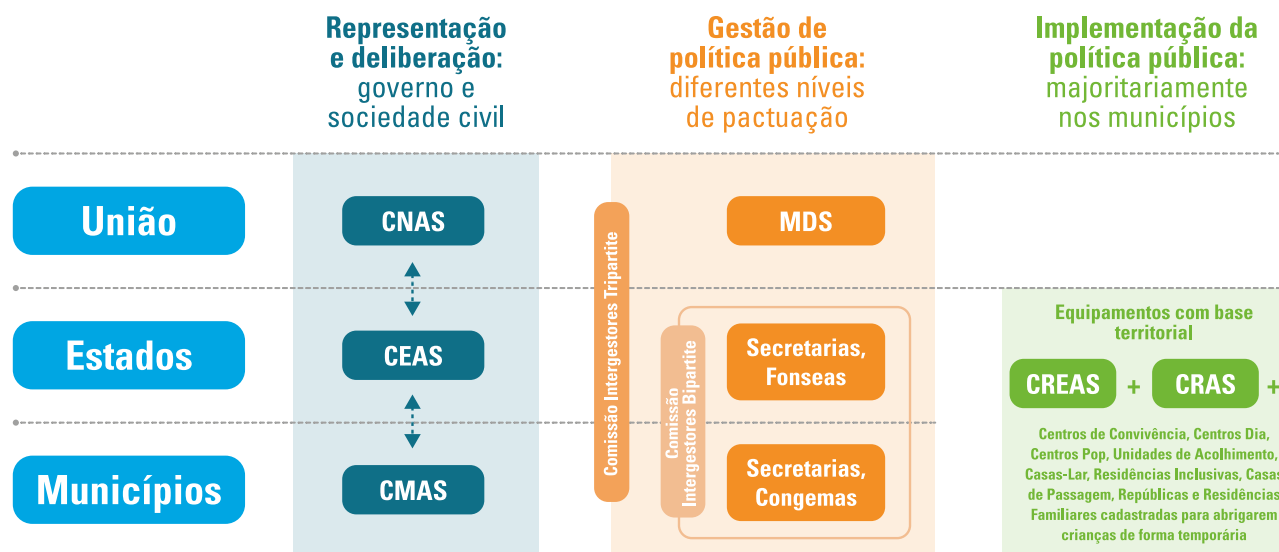
proteção social por parte de governos subnacionais que, gradualmente, deixaram de oferecer programas que se sobrepõem àqueles ofertados pela União, podendo dessa forma direcionar seus orçamentos na implementação de outros programas e serviços. Além do mais, o SUAS conseguiu a um só tempo resguardar a liberdade de governos subnacionais na oferta de serviços socioassistenciais, porém oferecendo uma tipificação nacional desses serviços, definindo pisos salariais mínimos e uma série de parâmetros que contribuíram para reduzir as desigualdades nacionais na oferta das políticas públicas associadas a ele.



5. Gestão estratégica e operacional do SUAS por meio de Conselhos

Conforme ilustrado na Figura 2, o SUAS influencia o planejamento estratégico das políticas de assistência social por meio de uma estrutura de conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal, respectivamente: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Todos eles influenciam em questões como a definição de planos, metas e marcos anuais para o setor de assistência social. Além disso, devem ter uma composição 50-50 compartilhada entre o governo e os representantes da sociedade civil, cabendo ao governo, em cada nível administrativo, decidir como isso deve ser feito.

Figura 2. Visão geral do SUAS nos três níveis administrativos do governo e em três dimensões do ciclo de políticas públicas (deliberação, gestão e implementação)



Fonte: Extraído de Arruda et al (2022)

Na dimensão de gestão de políticas, o SUAS atua por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que tem o Ministério à frente da Assistência Social, como representante no governo central (que atualmente é o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome¹), o Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social (Fonseas)² como representante dos governos estaduais e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)³ representando os governos municipais (Jaccoud et al. 2020; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Os membros da CIT, portanto, têm como responsabilidades apoiar a adesão dos parceiros implementadores às estratégias decididas pelos conselhos de assistência social ou, na direção oposta, transmitir as preocupações e demandas dos parceiros implementadores a esses conselhos. Como há apenas um secretário por estado (26 estados + Distrito Federal), a composição do Fonseas é, portanto, bastante direta, pois todos os secretários estaduais têm assento nesse fórum. O CONGEMAS, por sua vez, é composto por representantes eleitos, escolhidos entre os gestores municipais assistentes sociais credenciados do governo municipal (Ibid.)



6. Equipamentos do SUAS para implementação de programas e serviços

No nível de implementação da política, o SUAS possui dois principais equipamentos: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis pela chamada Proteção Social Básica (PSB), e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), responsáveis pela Proteção Social Especial (PSE). Juntos, esses equipamentos fornecem gerenciamento de casos na ponta, encaminhamento e apoio geral a iniciativas da assistência social para mais de 98% dos municípios brasileiros (Jaccoud et al. 2020).

A chamada PSB destina-se à oferta de serviços socioassistenciais em apoio a famílias vulneráveis, que enfrentem situações de fragmentação de vínculos familiares e comunitários, experimentem privações de consumo e acesso a serviços básicos, mas que, no entanto, não sejam ainda alvos de violações de direitos

1 Originalmente criado em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passou a se chamar Ministério da Cidadania (Min. Cidadania) entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022, tendo a partir daí passado a se chamar Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (cuja sigla oficial também é MDS). Ao longo do texto, buscamos citar documentos dessa pasta referindo-nos ao seu nome quando estes documentos e recursos foram publicados ou disponibilizados ao público. Ainda assim, de maneira geral usamos a sigla MDS para nos referir a essa pasta em diferentes momentos históricos (incluindo-se durante o período em que a pasta se chamava Ministério da Cidadania).

2 O Fonseas foi criado para discutir, negociar e pactuar sobre as ações da assistência social, avançar o processo descentralizado e participativo da assistência social e consolidar a articulação entre as secretarias municipais para melhorar a cobertura e a eficiência das ações (Agência Brasília, 2022).

3 O CONGEMAS é uma associação civil, regendo-se por estatuto e normas próprias, representando os municípios brasileiros junto ao governo federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional (CONGEMAS, n.d).

nem vivenciem situação de abandono. Os termos violação de direitos e abandono, nesse contexto, referem-se a casos como, por exemplo, aqueles envolvendo violência doméstica, maus tratos de idosos e PCD, trabalho análogo à escravidão, exploração sexual, trabalho infantil, institucionalização de membro da família ou cumprimento de medida cautelar expedida pelo Judiciário, problemas graves de toxicod dependência e pessoas vivendo em situação de rua. Casos de violação de direito, portanto, devem ser atendidos pela PSE, que possui composição e recursos adequados para lidar com essas demandas, as quais muitas vezes incluem forte articulação com o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)⁴ e com o Poder Judiciário de forma mais ampla (GoB, Min. Desenvolvimento Social, 2014).

Além dos CRAS e CREAS, o SUAS dispõe ainda de outros equipamentos para finalidades mais específicas, como no caso dos Centros Pop (espaços destinados a ofertar serviços para população em situação de rua, incluindo acesso a instalações sanitárias e por vezes refeições durante o dia), os Centros de Convivência (voltados à realização de atividades comunitárias da PSB), os Centros Dia (destinados a ações junto à população idosa e PCD coberta pela PSE), as Unidades de Acolhimento (Casas-Lar, Residências Inclusivas, Casas de Passagem, Repúblicas) e as Residências Familiares (cadastradas para abrigarem crianças de forma temporária). Essas Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras são espaços onde pessoas em situação de rua, abandono ou vítimas de violência podem habitar temporariamente. A Tabela 1 apresenta a quantidade total de cada equipamento do SUAS no território brasileiro como um todo, trazendo ainda os serviços nacionalmente tipificados que esses equipamentos realizam ou podem realizar, já com um breve resumo caracterizando os referidos serviços⁵. Como se nota a partir da Tabela 1, CRAS, Centros de Convivência e Unidades de Acolhimento são os mais prevalentes. Os CREAS, apesar de sua centralidade como eixo da PSE, concentram-se sobretudo em **idades de médio e grande porte, capitais e regiões metropolitanas**⁶. Por esse motivo, são menos prevalentes que outros equipamentos disponíveis em municípios, independentemente de seu tamanho (GoB, Min. Desenvolvimento Social, 2014).

4 Conforme definido pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (2023): "O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surgiu no ano de 2006, com o intuito de fortalecer a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e garantir a proteção integral à infância e adolescência. Instituído pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), por meio da Resolução nº 113, o SGDCA é um sistema formado pela articulação e integração de vários atores sociais – de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil – que atuam para garantir que os direitos humanos se concretizem na vida das crianças e adolescentes em todo o território brasileiro. O SGDCA é formado por conselhos tutelares, promotores, juizes, defensores públicos, conselheiros de direitos da criança e adolescente, educadores sociais, profissionais que trabalham nas políticas públicas de educação, saúde e assistência social, policiais, profissionais e voluntários de entidades de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes."

5 Para uma análise mais detalhada sobre cada serviço nacionalmente tipificado oferecido no âmbito do SUAS, sugerimos a leitura do relatório principal de nossa pesquisa (UNICEF no prelo).

6 Cidades de Médio Porte, entre 50.001 a 100.000 habitantes; Grande Porte, entre 101.000 e 900.000 habitantes; e Metrôpoles, correspondendo a municípios com mais de 900.000 habitantes. FONTES: 1) IBGE, Censo 2010; 2) PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Atlas Brasil 2013. SIGLAS: IDH, Índice de Desenvolvimento Humano; IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 1. Total de equipamentos do SUAS disponíveis em todo o país e os serviços oferecidos por cada tipo de aparelho.

Equipamentos do SUAS	Total de equipamentos disponíveis em todo o país	Serviço(s) do SUAS que implementa
CRAS	8.557	<u>Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (DPDI)</u> . Consiste em acompanhamento estruturado e regular a idosos e/ou PCD em situação de vulnerabilidade, estendendo-se também a suas famílias. Além de visitas domiciliares recorrentes, há a realização de atividades coletivas e oferta de serviços complementares voltados para este público-alvo.
		<u>Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)</u> . Consiste no acompanhamento estruturado e regular de famílias em situação de vulnerabilidade social.
Centros de Convivência	7.837	<u>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)</u> . Consiste na oferta de atividades coletivas, com predomínio daqueles de caráter regular, para famílias em situação de vulnerabilidade.
Centros Pop	235	<u>Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (SEPS)</u> . Consiste na oferta de espaço onde pessoas vivendo em situação de rua possam satisfazer suas necessidades de higiene durante o dia, sendo também espaço para oferta de atividades que as apoiem na superação da condição de rua.
CREAS	2.782	<u>Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS)</u> . Consiste em atividade itinerante que aborda pessoas vivendo em situação de rua e as convida a buscarem outros serviços estruturados para ajudá-las na superação desta condição, como por exemplo, o SEPS, o SAI e o SAR.
		<u>Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI)</u> . Consiste no acompanhamento estruturado e regular de famílias cujos membros experimentem ou tenham experimentado violação de direitos.
		<u>Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) - (MSE)</u> . Consiste no apoio a crianças e adolescentes sentenciados a penas de LA ou PSC, incluindo-se a identificação das próprias atividades que estas crianças e adolescentes possam realizar para cumprimento de suas sentenças, bem como interlocução com o Poder Judiciário para que se monitore o cumprimento destas sentenças.
Centros Dia	1.886	<u>Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (PCDIF)</u> . Consiste no acompanhamento estruturado e regular de idosos e/ou PCD que experimentem ou tenham experimentado violação de direitos, com ações estendendo-se aos demais membros de suas famílias.
Unidades de Acolhimento	6.536	<u>Serviço de Acolhimento Institucional (SAI)</u> . Consiste na oferta de moradia temporária em abrigos institucionais, para pessoas que de outra forma estariam vivendo nas ruas. O serviço inclui também apoio socioassistencial para que os beneficiários possam galgar condições de superarem a condição de rua de forma independente.
		<u>Serviço de Acolhimento em República (SAR)</u> . Consiste na oferta de moradia temporária em moradias compartilhadas, com algum grau de autogestão por parte de seus habitantes, para pessoas que de outra forma estariam vivendo nas ruas. O serviço inclui também apoio socioassistencial para que os beneficiários possam galgar condições de superarem a condição de rua de forma independente.
Famílias Acolhedoras	543	<u>Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA)</u> . Consiste no credenciamento de famílias para que crianças órfãs ou afastadas de suas famílias possam ser acolhidas em ambiente familiar até que se defina uma solução permanente referente à sua tutela.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Censo SUAS⁷ mais recente (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2022b; 2022a; 2022d; 2022c; 2022e; 2021a; 2021b). CRAS, Centros de Convivência, Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras extraídas do Censo SUAS 2022, e os demais do Censo SUAS 2021.

7 O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos estados e municípios. Entre os objetivos do Censo, podemos citar: 1) Produzir dados sobre a implementação da política de assistência social no país; 2) Aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população; 3) Identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS; 4) Fornecer informações que permitam ao poder público dar transparência e prestar contas de suas ações à sociedade.

Nota: O número de equipamentos tende a ser maior do que o reportado aqui, posto que pode haver subestimação no Censo SUAS. Ainda assim, optamos por usar estas estimativas pois os dados administrativos aos quais obtivemos acesso não contemplam todos os equipamentos e são de 2020, além de expressarem valores menores do que aqueles trazidos pelos Censos SUAS de 2021 e 2022 (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2023).

De maneira geral, o SUAS favorece a implementação direta dos serviços socioassistenciais por meio de equipes diretamente contratadas por governos estaduais e municipais para esse propósito, sendo os CRAS e os CREAS necessariamente geridos pelo poder público. Outros equipamentos, no entanto, podem ser geridos pela iniciativa privada e sociedade civil, desde que credenciadas e supervisionadas pelos CRAS e CREAS. Em todo caso, tanto para estes dois e demais equipamentos diretamente geridos pelo poder público, quanto para equipamentos sob gestão privada ou da sociedade civil, há diretrizes que definem, por exemplo, pisos salariais e critérios de qualificação e composição mínimas das equipes socioassistenciais segundo características dos diferentes tipos de municípios e dos serviços do SUAS que oferecem (GoB, Min. Desenvolvimento Social, 2014).



7. A Vigilância Socioassistencial como vínculo entre gestão e operação

Outra função vital do SUAS consiste na vigilância socioassistencial, referindo-se a atividades de monitoramento e análise de dados sociais em escala territorial, como forma de instrução das prioridades e estratégias de focalização no melhor direcionamento das ofertas de serviços socioassistenciais. Embora formalmente dentro da esfera da gestão de políticas, esta área acaba tendo desdobramentos muito próximos da implementação dos serviços. Essas funções geralmente não estão associadas nem aos conselhos gestores do SUAS nem aos equipamentos de implementação dos serviços socioassistenciais, muito embora influenciem e sejam influenciadas por ambos.

Segundo o art. 90 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS/2012, a área da vigilância socioassistencial está diretamente vinculada aos órgãos gestores da Secretaria que executa a Política de Assistência Social no município, os quais devem dispor de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção, estando, portanto, lotada como responsabilidade dos gabinetes executivos a cargo da assistência social em cada governo subnacional (GoB, Coordenação da Gestão do SUAS, 2014).



8. Conclusões e observações finais

Conforme destacado ao longo do texto, o SUAS surgiu da necessidade de gestão entre os diferentes níveis de governo. Até esse surgimento, cada ente governamental compartilhava responsabilidades na oferta de políticas de assistência social, sem uma divisão tipificada dos serviços ou públicos a serem atendidos por cada um deles. Para aplacar esse desafio, o setor da assistência social no Brasil precisou de um sistema de gestão capaz de promover, de forma dinâmica, a coordenação e o engajamento interfederativo. Reconhecendo essa demanda, a própria Constituição Federal brasileira definiu a necessidade de se construir um sistema como o SUAS, muito embora sua consolidação tenha sido objeto de um árduo e longo processo de 17 anos.

Muito da resistência enfrentada nesse processo de solidificação foi parte de um projeto de convencimento nacional sobre a importância de que políticas de assistência social fossem oferecidas como primazia do Poder Público, ainda que a sociedade civil tenha seu valor reconhecido, inclusive, por meio da participação em conselhos consultivos e deliberativos que orientam o SUAS. Ademais, a consolidação do sistema foi, também, um processo de barganha para que o governo federal e suas contrapartes no nível subnacional encontrassem um ponto de equilíbrio que permitisse alguma padronização na oferta de serviços em escala nacional, resguardando-se, porém, certa autonomia para que essas orientações comuns fossem adaptadas segundo as necessidades de contextos subnacionais mais específicos. Instrumentos que estruturam a atuação de governos subnacionais na oferta de programas nacionalmente tipificados, a definição de parâmetros mínimos para cada equipamento e serviço e um sistema de monitoramento comum para esses equipamentos são medidas que permitem ao SUAS exercer sua vocação interfederativa sem dar margem à fragmentação excessiva e, portanto, mais esforços nesse sentido tendem a tornar o sistema ainda mais eficiente.

Ainda na esfera dos elementos estruturados que favorecem a gestão do SUAS, destaca-se a existência de distintos equipamentos socioassistenciais, cada qual com características próprias e voltado para a oferta de serviços específicos, havendo clareza sobre quais deles podem ser oferecidos de forma compartilhada por mais de um equipamento, bem como dos fluxos de encaminhamento que devem garantir a complementariedade de atuação em rede. Nesse sentido, destaca-se o mérito da alta cobertura de equipamentos voltados para a implementação da PSB, muito embora equipamentos importantes na oferta da PSE, como o próprio CREAMS, ainda fiquem muito restritos a cidades de grande e médio porte, sugerindo assim grande potencial de ganho de eficácia do sistema caso possam ser alvo de uma expansão significativa.

Para além dos instrumentos que guiam a implementação das políticas pelos diferentes governos subnacionais, outro grande trunfo da gestão do SUAS é sua composição altamente participativa. O sistema articula-se a partir de uma rede de conselhos e comitês, com participação tanto do Poder Público como da sociedade civil, que perpassa os três níveis de governo e atua tanto de forma consultiva quanto executiva, tanto na gestão quanto na implementação das políticas. Mesmo num contexto em que o governo federal acaba sendo a maior

contraparte no financiamento do SUAS, é importante destacar que suas decisões refletem os interesses majoritários de governos nacionais e subnacionais, sem os quais as políticas sociais brasileiras jamais lograríamos o sucesso vivenciado nas últimas duas décadas. Por isso mesmo, a adesão do governo federal às decisões colegiadas do SUAS acaba sendo fundamental para preservar o arranjo interfederativo e impedir que a política assistencial brasileira retorne ao quadro de fragmentação e reduzida cooperação existente antes da criação do SUAS. Embora seja natural que haja divergências conjunturais entre preferências do governo federal e aquelas que acabam prevalecendo no âmbito interfederativo e participativo do SUAS, é importante que essas divergências sejam vistas como um mecanismo de controle e não como premissas para o enfraquecimento do pacto federativo que move o sistema.

Referências Bibliográficas

- Agência Brasília. 2022. <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2022/11/18/gdf-participa-de-encontro-nacional-de-secretarios-da-assistencia-social/>
- Arruda, Pedro, Marina Lazarotto de Andrade, Tiago Falcão, Diana Barbosa, e Matteo Morgandi. 2022. “Desafios e potencialidades para implementar respostas de proteção social a emergências por meio da administração descentralizada: lições do Auxílio Emergencial brasileiro”. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099330001202232813/p1748360e0114f0570a5810c0d6656e678e>.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- Colin, Denise Ratmann Arruda, e Juliana Maria Fernandes Pereira. 2013. “Gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira”. Em *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56239764/2013___sem_ISBN_Coletanea_de_Artigos_Comemorativos_dos_20_Anos_da_Lei_Organica_de_Assistencia_Social-libre.pdf?1522884738=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D2013_Coletanea_de_Artigos_Comemorativos.pdf&Expires=1686065638&Signature=HyJ9xhkXG-Bs78T0tgqsHzj-4ZfPYbbqPeA6xnGmhh~FvnSDnJOZ3TC2kIHbBfINPcxRaRUxg0qOuZuVSBLtWxFZkOXCIu7p1tnkjrqv9yodU8qluK7cjXdTZRi-plBw8-uFKczvu10ANMxj3HsvguUIUK8aKoMivpJ7y1XOXWXlh9pRkkrkld9O2m20Ay0Ua8Eg0MySGVgYj80DeZQ4YXZ3F-FOXMS3ZroMXcDdBA~5f5IMvF0aAEE3Awubbcx~rkPBl2eY3YDK0Vv3RATkER3Sf3pBGbyf~mvQSSYnlXIBSIIAZ9np5gkYhM-gxkiWEs88N3W2n69jaFLwl-6jTbeKgw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA.
- Colin, Denise Ratmann Arruda, Juliana Maria Fernandes Pereira, e Valéria Maria de Massarani Goneli. 2013. “Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social”. Em *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%c3%a9ca-da_de_inclus%c3%a3o_e_cidadania.pdf.
- CONGEMAS. N.d. “Quem somos”. <http://www.congemas.org.br/quem-somos>.
- GoB, Coordenação da Gestão do SUAS. 2014. “Orientação Técnica. Conceitos da Vigilância Socioassistencial”. https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/gestao_suas/biblioteca_suas/ot01_conceitos_vigilancia.pdf.
- GoB, Min. Desenvolvimento Social. 2014. “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”. <https://central.to.gov.br/download/231761>.

- . 2021a. “Censo SUAS/ Centro Dia - 2021”. 8 de março de 2021. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/6%20-%20CENTRO%20DIA\(1\).zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/6%20-%20CENTRO%20DIA(1).zip).
- . 2021b. “Censo SUAS/ Centros Pop 2021”. agosto de 2021. https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/3%20-%20CENTRO%20POP.zip.
- . 2022a. “Censo SUAS/ Centro de Convivência - 2022”. agosto de 2022. <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.
- . 2022b. “Censo SUAS/ CRAS - 2022”. agosto de 2022. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/1_CRAS\(2\).zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/1_CRAS(2).zip).
- . 2022c. “Censo SUAS/ Família Acolhedora”. agosto de 2022. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/7%20-%20FAMILIA%20ACOLHEDORA\(2\).zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/7%20-%20FAMILIA%20ACOLHEDORA(2).zip).
- . 2022d. “Censo SUAS/ Unidades de Acolhimento”. agosto de 2022. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/4%20-%20UNIDADE%20DE%20ACOLHIMENTO\(5\).zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/4%20-%20UNIDADE%20DE%20ACOLHIMENTO(5).zip).
- . 2022e. “Censo SUAS/ CREAS - 2021”. 19 de agosto de 2022. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/2%20-%20CREAS\(1\).zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/2%20-%20CREAS(1).zip).
- . 2023. “Relatório de Programas e Ações>Equipamentos do SUAS”. 20 de março de 2023. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#equipamentossuas>.
- GoB, Min. dos Direitos Humanos e da Cidadania. 2023. “Fortalecimento Sistema de Garantias de Direitos da Região da Ilha de Marajó”. 2023. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/abraço-o-marajo/sgdca>.
- Jaccoud, Luciana, Elaine Cristina Licio, e José Geraldo Leandro. 2018. “Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da política nacional de assistência social”. Em *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais*, 19–58. ENAP. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36431.
- Jaccoud, Luciana, Ana Cleusa Mesquita, Elaine Cristina Licio, e José Geraldo Leandro. 2020. “Implementação e Coordenação Intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social”. Em *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA.
- Lonardoní, Eliana, Junia Garcia Gimenes, Maria Lucia dos Santos, e Sônia Regina Nozabielli. 2006. “O processo de afirmação da assistência social como política social”. *Serviço Social em Revista*, junho. https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm.
- Lopes, Márcia Helena Carvalho, e Maria Luiza Rizzoti. 2013. “Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS”. Em *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56239764/2013_sem_ISBN_Coletanea_de_Artigos_Comemorativos_dos_20_Anos_da_Lei_Organica_de_Assistencia_Social-libre.pdf?1522884738=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D2013_Coletanea_de_Artigos_Comemorativos.pdf&Expires=1686065638&Signature=HyJ9xhkXG-Bs78T0tgqsHzi4ZfPYbbqPeA6xnGmhh~FvnSDnJOZ3TC2kIHbBfINPcxRa-RUxg0Q0uZuVSBLtWxFzkOXCiu7p1tnkjrqv9yodU8qluK7cjXdTZRiplBw8-uFKczvu10ANMxj3HsvquUIUK8aKoMivpJ7y1XO-XWXlh9pRkkrkld902m20Ay0Ua8Eg0MySGVgYj80DeZQ4YXZ3FFOXMS3ZroMXcDdBA~5f5IMvF0aAEE3Awubbcx~rkPBI2eY3-YDK0Vv3RATkER3Sf3pBGbyf~mvQSSYnIXBSIIAZ9np5gkYhMgqkiWEs88N3W2n69jaFLwl-6jTbeKgw_&Key-Pair-Id=APKA-JLOHF5GGSLRBV4ZA.

Medeiros, Juliana. 2020. "A história da assistência social no Brasil". blog.gesuas. 15 de maio de 2020. <https://blog.gesuas.com.br/historia-da-assistencia-social/>.

UNICEF. no prelo. "O sistema de financiamento do SUAS".

———. no prelo. "Panorama de programas e serviços da assistência social brasileira: uma análise das principais iniciativas de abrangência nacional e experiências exitosas de governos estaduais e municipais."