

**ESPAÇO TEMÁTICO: CRISE DO CAPITAL, DIREITOS HUMANOS E LUTA DE CLASSES**

## Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro

**Fernando Luiz Abrucio<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-3883-9915>**Thaís Raquel Schwarzberg Milanello<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0003-0392-9184>**Rayane Vieira Rodrigues<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0003-4641-990X>**Yasmim Marques de Melo<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-7262-0888>

<sup>1</sup> Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil.

### Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro

**Resumo:** Neste artigo, é analisada a trajetória institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de dados da gestão federal desde o seu surgimento até os dias atuais. Para tanto, foram analisadas legislações que versam sobre orçamento e mudanças legislativas na política de assistência social. A análise das evidências obtidas sinaliza que, a partir do governo Temer, houve um processo de enfraquecimento do SUAS, materializado nas decisões de desinvestimento da política pública que foi evidenciado pelo Projeto de Emenda Constitucional do Teto de Gastos. Identificou-se que a gestão do presidente Bolsonaro ampliou a desconstrução do Sistema, especificamente por meio da diminuição do papel do Governo Federal no combate às desigualdades federativas, demonstrada na extinção do Ministério do Desenvolvimento Social e no desmonte dos mecanismos institucionais de coordenação federal. Assim, a forma de gestão da Política de Assistência Social nos dois últimos governos representa ruptura do federalismo cooperativo.

**Palavras-chave:** Sistemas de Políticas Públicas; Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Federalismo; Relações intergovernamentais.

### Rise and Crisis of the Social Assistance System in Brazilian Federalism.

**Abstract:** In this article, the institutional trajectory of the Brazilian Unified Social Assistance System is analyzed, based on federal management data from its inception to the present day. For that, legislations that deal with budget and legislative changes in social assistance policy were analyzed. The analysis of the evidence obtained indicates that, since the Temer government, there has been a process of weakening of the Unified Social Assistance System, materialized in public policy divestment decisions, which was evidenced by the Project for Constitutional Amendment to the Expenditure Ceiling. It was identified that the administration of President Bolsonaro expanded the deconstruction of the System, specifically through the reduction of the role of the Federal Government in the fight against federative inequalities, demonstrated in the extinction of the Ministry of Social Development and in the dismantling of the institutional mechanisms of federal coordination. Thus, the form of management of the Social Assistance Policy in the last two governments represents a break with cooperative federalism.

**Keywords:** Public Policy Systems; Unified Social Assistance System; Federalism; Intergovernmental relations.

Recebido em 10.10.2022. Aprovado em 28.03.2023. Revisado em 28.04.23.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non-Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

## Introdução

Por quase trinta anos, a redemocratização foi marcada pela elaboração de uma agenda governamental favorável a “construções institucionais” que buscavam aumentar a descentralização das políticas públicas e trazer mais robustez e institucionalidade à coordenação federativa, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Um dos principais instrumentos utilizados para alcançar esse objetivo foram os chamados Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, que se constituíram como inovações institucionais do federalismo brasileiro. Por meio dos Sistemas, combinam-se a descentralização (especialmente na municipalização de serviços), o apoio e a coordenação federal — atuando junto aos governos subnacionais — e a criação de mecanismos equalizadores das relações intergovernamentais, no campo do financiamento e por meio de fóruns federativos.

No caso da Assistência Social, o surgimento efetivo do SUAS ocorreu após a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), em 2004, e da publicação das Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS) em 2012. Essas normas trouxeram contornos mais nítidos para a prestação dos serviços socioassistenciais em escala nacional e subnacional, disciplinando a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro.

Diante disso, o artigo pretende expor que o modelo pactuado tem passado por um processo de erosão e de descontinuidades que remontam ao início do governo Temer, gestão que assumiu o poder após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e que teve seu mandato caracterizado pelo desinvestimento de importantes políticas sociais. Dessa forma, busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais fatores explicam a descontinuidade de políticas de Assistência Social no período recente? Para responder a esta pergunta, objetiva-se realizar uma análise sobre quais fatores podem justificar a fragilização dos pactos federativos e que contribuíram para a descontinuidade das políticas do SUAS. Foi realizada uma análise qualitativa comparativa dos cenários existentes nos contextos do pré-impeachment, do governo Temer e do governo Bolsonaro, enfatizando as mudanças das relações entre União e Municípios.

Para tanto, além desta introdução, este artigo está dividido em cinco seções: a primeira explica o percurso metodológico da pesquisa; a segunda apresenta os processos de ascensão do SUAS; a terceira e a quarta seções reconstituem o processo histórico recente de mudanças e de desestruturação do SUAS com um olhar direcionado para as ações implementadas nos governos Temer e Bolsonaro; a quinta discute as ações implementadas nos governos à luz da literatura.

## Percurso Metodológico e Estrutura do Argumento

Esta pesquisa emprega uma abordagem metodológica que pode ser dividida em três fases. Na primeira, foi feita uma revisão temática de textos voltados ao tema do federalismo brasileiro, dos sistemas de políticas públicas e do papel institucional do SUAS. Na segunda, realizou-se uma análise documental, tanto da estrutura legislativa que garante o arcabouço legal do SUAS e de dados governamentais sobre o Sistema, como de notícias e de reportagens de jornais e de sites oficiais do Governo. Por fim, foi feito um estudo histórico-institucional de três momentos que se configuram como marcos temporais importantes para compreender o processo de gestão do SUAS no contexto de sua criação, em 2004, e no período recente.

Acerca da análise histórico-institucional, o primeiro período analisado remete ao contexto pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 até o momento da criação do SUAS, em 2005, período de fortalecimento de uma agenda de mudanças nas relações intergovernamentais. Ela fomentava a descentralização da política sob uma forte coordenação federativa, propiciando a criação de sistemas de políticas públicas. O segundo momento é a análise do governo Temer, que, a partir da análise das legislações e dos dados governamentais, mostra-se como um momento de ruptura de uma gestão que estimulava a ascensão do SUAS e inicia um processo de desestruturação a partir do desinvestimento. O último momento é o do governo Bolsonaro, que, sob um slogan “Mais Brasil e Menos Brasília”, leva à desestruturação do SUAS, tomando como pontos de partida a desconstrução dos princípios legais do Sistema e a reorganização ministerial do antigo MDS. Por fim, empreende-se um esforço no sentido de debater teórica e comparativamente o percurso da política nos três períodos analisados.

## A ascensão do Sistema Único de Assistência Social

Tendo início com a Constituição Federal de 1988, a regulamentação e a institucionalização do SUAS tiveram como sua antecessora a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual, apesar de pregar a universalização da assistência, ainda não apresentava clareza sobre a sua governança federativa. Entre a aprovação da LOAS, em 1993, que correspondeu à aprovação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1993), e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), passou-se uma década. Somente a partir de 2004 que o arcabouço institucional da política ganha robustez legal e o governo passa a estabelecer uma rede de proteção e de promoção social, de modo que o caráter intergovernamental da política ganha evidência. Os diferentes programas da assistência passam a ser articulados por meio de uma política nacional, fortalecendo a coordenação federativa.

A articulação mencionada acontece a partir do desenvolvimento de três principais elementos: i) implementação de mecanismos de indução e de fortalecimento das capacidades locais; ii) constituição de fóruns de pactuação; e iii) universalização dos serviços no território nacional. Os mecanismos de indução e de fortalecimento das capacidades locais podem ser observados com a mudança do financiamento, o aumento dos repasses, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-SUAS), a mudança da forma de financiamento da política e a criação das Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS). Os fóruns de pactuação consistem na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e no Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS). Também fazem parte instâncias políticas de negociação, como o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas), do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e as Conferências Nacionais da Assistência Social.

Esses dois elementos, de forma direta ou indireta, contribuem para a universalização do sistema, o que pôde ser observado mais fortemente entre os anos de 2005 e 2016. A universalização ocorre em dois sentidos: i) na aderência dos municípios ao sistema e na implementação no âmbito local; e ii) na ampliação do atendimento, especialmente das políticas de transferência de renda. A publicação das Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS) consolidou o desenho federativo da assistência, sendo definidas as competências de cada ente (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Importante ressaltar que essas mudanças foram concretizadas em um contexto político específico, a eleição de um governo de coligação de “centro-esquerda identificada com as garantias constitucionais” (JACCOUD; MENESES; STUCHI, 2020, p. 41).

A gestão estadual, dada a organicidade do SUAS, ao longo dos anos, reafirmou-se responsável principalmente pelo apoio técnico aos municípios por meio de ações de capacitação continuada de recursos humanos e do financiamento de equipamentos e de ações de maior alcance. Demandam ainda recursos de maior custo e magnitude, além de precisar de maior execução de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, articulando redes e consórcios. À União, coube o papel de coordenação da implementação da política em todo o território nacional com vistas a assegurar que as diferenças regionais não se transformassem em assimetrias ampliadas pelo arranjo federativo, mas sim um instrumento para alcance do princípio do federalismo cooperativo de unidade na diversidade e na interdependência entre os entes (ABRUCIO, 2005).

Em 2012, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS. Com periodicidade quadrienal, esse compromisso acordado é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS e deliberadas no âmbito da CIT, e se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema como um todo, o qual conta também com o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal e com o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. A descentralização dos serviços aconteceu de forma combinada com mecanismos de indução e de desenvolvimento de capacidades locais, isto é, a descentralização atenta para a necessidade não só do repasse de recursos e mudanças na forma de financiamento da política, mas também para a criação de instrumentos de coordenação e pactuação para a implementação e a difusão da qualidade dos serviços prestados.

Sobre o primeiro ponto, a mudança do financiamento da Assistência Social também se constituiu como importante instrumento intergovernamental com vistas à sua universalização, passando do modelo de financiamento de convênios para os repasses fundo a fundo de entes federados (BICHIR; SIMONI; PEREIRA, 2020). Isso contribuiu para o aumento da participação da União e para a previsibilidade e a continuidade dos recursos para os serviços (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Vale ressaltar ainda o importante papel do IGD-SUAS, instrumento que visa ao aperfeiçoamento da gestão do SUAS e elemento central para o desenvolvimento de um padrão nacional na implementação da assistência (BICHIR, 2016).

Nesse contexto, o Cadastro Único (CadÚnico), criado em 2001, e o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, também cumpriram um papel importante. A implementação do PBF, por um lado, foi pensada para ser realizada de forma descentralizada, sob responsabilidade dos municípios, e promoveu melhorias das estruturas administrativas municipais na área de Assistência (LICIO, 2012), ou seja, o PBF foi um importante meio de indução de capacidade estatal nos municípios (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017).

A construção de uma política de Assistência Social em larga escala e com coordenação federal foi uma mudança socioinstitucional muito significativa, pois o Brasil é uma federação em que todos os entes (União, Estados e Municípios) gozam da mesma autonomia, mas coexistem com enormes desigualdades federativas no que se refere às condições sociais e econômicas e à distribuição de poder e de capacidades estatais. Destaca-se, nesse cenário, a situação dos municípios que são ainda mais vulneráveis e apresentam padrões e diferenças regionais, como é o caso das capacidades locais na gestão da política de assistência (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). No entanto, os mecanismos de indução do SUAS ampliaram o nível de capacidade estatal local (BICHIR; SIMONI; PEREIRA, 2020).

Combinados aos mecanismos de indução, estão os fóruns de participação que garantem a representação dos interesses dos entes subnacionais. A CIT, as CIBs e o CNAS formam um modelo parecido com aquele adotado pela saúde. As comissões cumprem o papel de servir como espaços de negociação e de decisão, instância de formação de atores e de preferência, construção e harmonização de interpretações e disseminação de informações (JACCOUD; MENESES; STUCHI, 2020, p. 282).

Esses são importantes instrumentos de pactuação federativa que compartilham e deliberam sobre aspectos envolvidos no aprimoramento da política em âmbitos diversos. Ademais, o surgimento do sistema contribuiu para a criação de instâncias e de fóruns políticos de negociação, como o Fonseas, o Congemas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013) e as Conferências Nacionais da Assistência Social. Esse desenho favorece a renovação contínua do modelo cooperativo, já que essa é uma construção política que necessita de constante negociação como forma de gerar consensos entre objetivos nacionais compartilhados com autonomia subnacional (GRIN; ABRUCIO, 2018, p. 89).

Percebe-se que o SUAS em seu período de ascensão refletiu o modelo de políticas sociais pautadas pela execução descentralizada de políticas públicas sob as bases de um federalismo cooperativo, em que se busca primordialmente a universalização e a igualdade de acesso às políticas públicas por meio da redução das assimetrias regionais em todo o território nacional. As conquistas mencionadas foram ser percebidas na adesão dos municípios aos serviços, assim como no ganho de capacidades estatais e no grau de implementação em nível local. Mais de 99% dos municípios se aliaram ao SUAS, que se expandiu ao mesmo tempo que estabeleceu novos padrões de implementação de serviços e de benefícios (BICHIR; SIMONI; PEREIRA, 2020). O aumento no atendimento das famílias pode ser notado principalmente pela expansão do Programa Bolsa Família, o qual, em 2004, beneficiava cerca de 6 milhões de pessoas e, em 2014, já alcançava 14 milhões, com pequenas oscilações até 2017 (IPEA, 2019).

### **O desinvestimento do SUAS no governo de Michel Temer**

Com o governo Michel Temer, várias mudanças em termos de prioridades foram feitas, inclusive no MDS, órgão responsável pelas políticas de Assistência Social. De acordo com Lício et al. (2018, p. 4), nesse momento, houve uma inflexão significativa na concepção do SUAS ao ser dada forte ênfase na identificação de irregularidades, além de um foco em um modelo de gestão que afirmava a necessidade de maior eficiência para que o Programa Bolsa Família atendesse. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário publicou, em junho de 2016, a Portaria nº 68, criando o Grupo de Trabalho Interinstitucional, que teve por objetivo avaliar possíveis incorreções nas informações declaradas no CadÚnico. Outro ponto reiteradamente mencionado no discurso do MDS dizia respeito à necessidade de facilitar a “saída dos beneficiários do programa”.

Ainda no governo de Temer, é aprovada a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal e o limite de crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos. Cabe lembrar que houve alguma preocupação em não reduzir em termos nominais os gastos com saúde e educação, algo que não ocorreu nas outras políticas sociais, como a assistência social, o que resultou em retrocessos no SUAS devido à relativa perda e imprevisibilidade orçamentária (PAIVA et al., 2016; RUIZ, 2021). Um outro impacto da lógica do Novo Regime Fiscal é o início de uma mudança na interpretação do que são as políticas sociais que deixam de ser reconhecidas como direitos fundamentais dos cidadãos e passam a ser tratadas como favores passíveis de negociação.

No PBF, foram implementadas mudanças relacionadas à focalização e às regras de permanência cada vez mais restritivas, dando sinais sobre a inversão da ênfase dada à correção de erros de exclusão para a correção de erros de inclusão (LÍCIO et al., 2018), ação intitulada pelo governo de “pente-fino”. Na prática, essa medida resultou no cancelamento de 469 mil benefícios e o bloqueio de outros 654 mil, o que representa 8% do total de 13,9 milhões de benefícios (BRASIL, 2016). Além dessas ações, o Ministério optou por sobrepor ações que já eram padronizadas em âmbito nacional com outros programas<sup>1</sup>.

Ademais, a previsibilidade orçamentária do SUAS conquistada no período anterior foi alterada por meio de mudanças nos mecanismos de indução e de fortalecimento das capacidades locais. Comparando as propostas orçamentárias do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais entre 2010 e 2021, é possível observar a diminuição constante dos valores a partir de 2015, contrariando a tendência de crescimento a partir de 2011 (IPEA, 2021).

A redução dos investimentos também pode ser percebida pelo congelamento no cálculo do IGD-SUAS. Somado a isso, desde 2017 o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS não foi renovado em seu ciclo quadrienal. A CIT definiu, na sua 124ª reunião ordinária, as prioridades e as metas para a gestão municipal para o quadriênio 2014/2017, entretanto, a nova pactuação, que deveria acontecer no âmbito da tripartite, não foi realizada. Um dos principais efeitos desse desinvestimento é o impacto na operação do SUAS, que requer uma equipe multidisciplinar com competências técnicas para a atuação entre setores nas diferentes escalas nacional e subnacionais.

O governo Temer adotou, essencialmente, uma política de desinvestimento em relação ao SUAS, mas que, além da dimensão do financiamento da política, essa política afetou o papel dos fóruns intergestores na definição da política de assistência e o funcionamento dos indicadores e do monitoramento da política.

### **A desconstrução como projeto: as transformações do SUAS no governo Bolsonaro**

A gestão do presidente Bolsonaro no âmbito da Assistência Social ancora-se em um projeto de desmonte da arquitetura institucional do SUAS. Uma de suas primeiras decisões foi a aprovação da Portaria nº 2.362, em 2019, que teve por objetivo promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual (LOA), ao vincular os repasses de recursos aos municípios à sua disponibilidade financeira, não garantindo, assim, o repasse de recursos que não tenham sido corretamente destinados no ano anterior. A referida portaria coloca a previsibilidade orçamentária em risco, algo de extrema importância para manutenção da pactuação com os municípios, especialmente para os de menor porte (RUIZ, 2021).

Com graves implicações para a sustentabilidade do SUAS, as decisões sobre o financiamento da política geraram um grave cenário de instabilidade e de ruptura com a regularidade dos repasses. Esse foi um momento em que foram reforçados os objetivos de desinvestimento iniciados no governo Temer, mas que, como veremos, foram complementados com um processo de desestruturação mais profundo dos pactos federativos. A forma com que as alterações foram implementadas agride as instâncias coletivas que compõem o SUAS, tendo ao longo da história primado pela busca da construção de consensos. Ademais, a extinção do MDS enfraqueceu a comunicação da União com os municípios, como pode ser observado a partir da falta de divulgação e de orientações técnicas durante o período da pandemia. Os efeitos que acompanharam esse movimento foram reforçados com o desmembramento da pasta da assistência no âmbito do Governo Federal e com a criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

O governo Bolsonaro também criou programas novos que não dialogam com a lógica do SUAS e seus instrumentos mais amplos de provisão de serviços públicos. O maior exemplo disso é o Programa Auxílio Brasil. Inicialmente instituído por Projeto de Lei de Conversão (PLC) e em seguida pela Medida Provisória 1061/2021, o Auxílio Brasil modifica um dos mais reconhecidos programas de transferência de renda do mundo. Com o objetivo de viabilizar o repasse financeiro para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, foram estabelecidos novos tipos de auxílio: Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, Inclusão Produtiva Rural (BARTHOLO; VEIGA; BARBOSA, 2021).

Mais um elemento-chave do modelo de desconstrução institucional do SUAS empreendido pelo governo bolsonarista foi abandonar a preocupação com a estrutura prévia e o desenvolvimento de capacidades estatais



em âmbito local. Exemplo disso é a Lei nº 13.982/2020, que alterou os critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e instituiu o Auxílio Emergencial. Essa política foi implementada à margem do CadÚnico e do Bolsa Família e com a exclusão dos municípios na sua implementação (JACCOUD et al., 2021). Ao centralizar o controle sobre o processo de concessão dos benefícios, o governo Bolsonaro optou por reduzir a coordenação com estados e municípios, além de não dividir os benefícios políticos do auxílio com outros atores.

Em termos federativos, o desenho do programa representa uma mudança significativa no modelo de coordenação até então adotado. A falta de preocupação com a sustentabilidade fiscal da proposta e a desconsideração dos arranjos federativos locais de acompanhamento das condicionalidades, inclusive o desprezo pelo CadÚnico (BRONZO et al., 2021), são exemplos do desmonte do sistema. Somado ao aspecto da fragilização, observa-se que, entre os anos de 2010 e 2020, apesar de o percentual da população mais pobre ter subido de 10,3% para 12,4% (registros de renda per capita de até R\$89), o número de pessoas registradas no Cadastro Único caiu de 82 milhões para 75 milhões (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022). Essa situação revela que o Estado brasileiro tem hoje informações menos precisas sobre quem são e onde estão os mais pobres e vulneráveis.

Dessa forma, mesmo que normativamente a política de Assistência Social e as suas redes de proteção aos mais vulneráveis estejam garantidas, há uma enorme fragilização institucional em sua operacionalização, que se dá primordialmente por meio de arranjos institucionais entre a União e os governos subnacionais. As estruturas da burocracia responsáveis por executar a mobilização e a articulação do SUAS foram enfraquecidas no governo Bolsonaro, assim como os arranjos institucionais, reduzindo significativamente a qualidade do acompanhamento.

### **Uma análise da gestão do SUAS nos governos Temer e Bolsonaro**

A partir da ascensão de Temer ao poder e, mais especificamente, com o governo Bolsonaro, foram estabelecidas medidas que feriram os arranjos do federalismo cooperativo brasileiro, comprometendo sobremaneira o sistema protetivo garantido na Constituição Federal de 1988. No período de ascensão, observa-se uma política com previsibilidade, continuidade, partilha de responsabilidades, indução de capacidades e universalização. Nesse momento, as transferências condicionadas são pensadas a partir do compromisso da qualificação de prestação de serviços, contando com a participação decisiva dos fóruns de pactuação e implementação de diversos indicadores e mecanismos de monitoramento. Nos dois períodos subsequentes, a imprevisibilidade dos repasses e a redução dos recursos destinados à assistência são fatores essenciais para compreender o processo de desestruturação do sistema.

A comparação entre os três períodos indica um processo recente de desestruturação do SUAS no Brasil focado no desinvestimento e fruto de uma política econômica pautada no teto de gastos, que efetivamente retirou dinheiro das políticas de assistência social. O governo Bolsonaro aprofunda a fragilização dessa política, não apenas reduzindo o orçamento e fazendo mudanças pontuais, como fizera Temer, mas principalmente realizando transformações estruturais na lógica do SUAS. Compreender os fatores explicativos para o enfraquecimento do SUAS e quais ações, ou inações, provocaram gradativamente a erosão do sistema e do próprio Estado de Bem-Estar Social do país exige o entendimento de dois aspectos centrais: a lógica institucional (particularmente do federalismo) e o peso das lideranças políticas.

Em relação ao primeiro aspecto, a trajetória das políticas públicas é fortemente afetada pelos arranjos federativos e pela dinâmica da distribuição do poder entre União, Estados e Municípios. Somado a este aspecto, o desempenho das lideranças, ou *political agency*, dos líderes do executivo em relação aos governos subnacionais (PETERS; GRIN; ABRUCIO, 2021) tem enorme impacto nas possibilidades de ampliar a coordenação federativa e as dinâmicas de colaboração ou de potencializar conflitos (DARDANELLI et al., 2018).

Ao traçar correspondência entre os arranjos federativos e o *political agency*, o debate nos apresenta a oportunidade para entender como o federalismo brasileiro teve alteradas as relações intergovernamentais entre a União e os governos subnacionais nos últimos anos. A colaboração entre governos, garantida por mecanismos de pactuação e regras institucionais, é importante salvaguarda federativa para a ordem democrática e a perenidade das políticas públicas, mas o elemento da liderança política também se configura como dimensão central.

Sem excluir o peso das regras constitucionais e até mesmo das negociações e dos regramentos informais que constituem a dinâmica do jogo democrático, os comportamentos e os perfis de liderança mais cooperativas ou mais centralizadoras têm enorme efeito sobre as políticas públicas. Enquanto comportamentos cooperativos fortalecem os pactos federativos, posturas oportunistas e unilaterais das lideranças podem ampliar políticas centralizadoras ou até mesmo lógicas subnacionais mais autônomas que não consideram os efeitos nas relações intergovernamentais (POSNER, 2008).

No Brasil pós-1988, buscou-se criar um federalismo mais cooperativo, mesmo que este não seja predominante em todas as políticas áreas de atuação do Estado (ABRUCIO, 2005). Foram criados mecanismos federais de fortalecimento das capacidades estatais locais, inclusive no campo da Assistência Social (GRIN; ABRUCIO, 2018, 2021), além de mecanismos de maior cooperação intergovernamental (ARRETCHE, 2012). Entretanto, essa dinâmica federativa tem sido abalada nos últimos anos. Ao abraçar a lógica do federalismo dual e o confronto intergovernamental (ABRUCIO et al., 2020), o atual governo altera o desenho institucional e cooperativo da política brasileira, uma mudança de rumos gradual que pode ser compreendida em três aspectos, segundo Abrucio et al. (2020).

Em primeiro lugar, o Governo Federal passa a defender fortemente a autonomia das gestões locais, num formato alinhado ao ideal norte-americano de *devolution powers*, delegando aos entes locais uma responsabilidade de baixa cooperação e produzindo um federalismo por ausência do Governo Federal. Significa dizer que a diminuição da ação conjunta da União junto aos governos subnacionais os obrigou a buscar soluções próprias, algo que, em contextos socioeconômicos desiguais e de capacidades estatais frágeis, tende a elevar ainda mais as heterogeneidades regionais.

Somado à dinâmica de atuação de *devolution powers* seguida pela redução do papel da União no combate às desigualdades, há um terceiro fator que explica o modelo de federalismo bolsonarista: a ideia da política como uma guerra permanente, que deveria excluir todos aqueles que não atuem como “amigos” — ou seja, de adesão e de submissão absoluta ao líder do Executivo. Dessa forma, o desempenho da liderança política (*political agency*) assume contornos cada vez mais hierarquizados, centralizadores e autocráticos.

Em terceiro lugar, observa-se um reduzido papel do Governo Federal enquanto agente normatizador e, quando livre das obrigações constitucionais, de financiador dos sistemas nacionalmente consolidados. Ao defender e implementar o ideário de Estado mínimo, o Executivo nacional se abstém ao máximo da intervenção e da cooperação federal, delegando, por consequência, as decisões críticas aos entes subnacionais. Tais características afastam significativamente as possibilidades de o Estado constituir um federalismo cooperativo.

A descoordenação federativa com alta dose de desresponsabilização do Governo Federal, a incapacidade dialógica e a destruição das estruturas cooperativas entre a União e governos subnacionais explicitam o ideal de um federalismo hierárquico e autoritário. Colocada essa barreira ao funcionamento do federalismo cooperativo, em especial as sociais, os atores partem para buscar contrapontos possíveis e caminhos alternativos para viabilizar o cumprimento de suas obrigações. Estados e municípios passam a empreender esforços para lidar com os desafios postos pelos anos de crise política e econômica que caracterizaram a segunda metade da década passada somados ao contexto de alarmante da recente crise sanitária.

Ao se depararem com uma crise política e institucional interna, lideranças estaduais e municipais passam a buscar novos contornos e caminhos nas relações interfederativas brasileiras, a despeito da desresponsabilização do Governo Federal. Com a ausência da União na articulação junto aos municípios, os governos estaduais passaram a investir mais em programas próprios. Isso já se tem verificado na ampliação dos programas de auxílio com o investimento de mais de 5 bilhões em 22 estados (WATANABE; OTTA, 2021). Diferentemente da União os estados aumentaram suas despesas na pasta da Assistência Social nos últimos anos, como mostra o Gráfico 1.

Além disso, com o recente enfraquecimento das instâncias de participação social, o Legislativo tende a ganhar protagonismo como *locus* de atuação dos atores em torno da política de assistência (IPEA, 2021). O aumento do valor do Auxílio Emergencial, na contramão do que esperava a equipe econômica do Governo Federal, é um exemplo ilustrativo desse processo. É perceptível o aumento do número de emendas parlamentares para a Assistência Social a partir de 2017, como é possível observar no Gráfico 2.

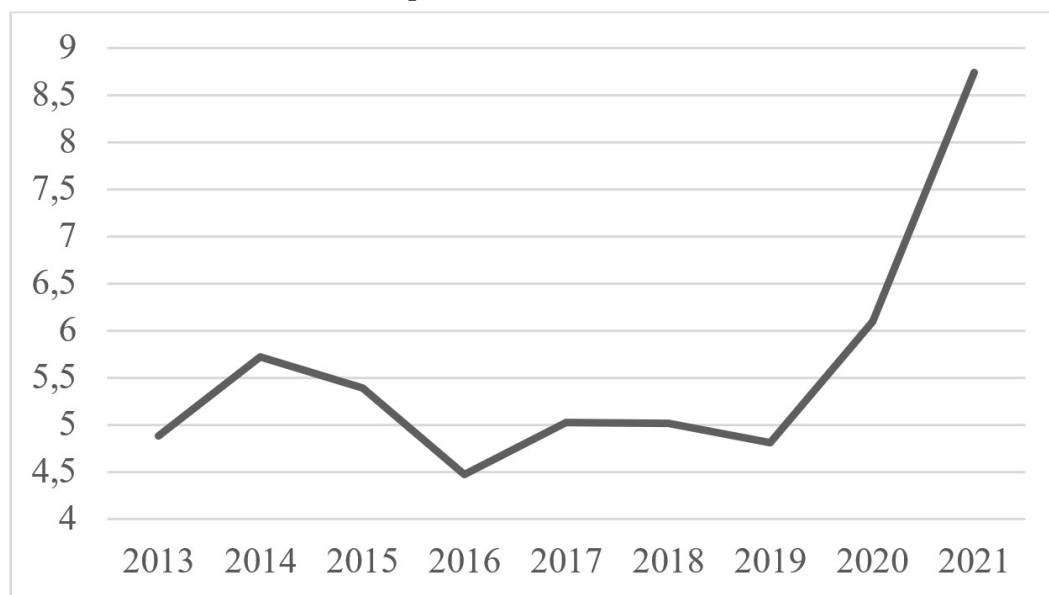
Soma-se a essa análise a discussão no Congresso Nacional a respeito da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 383/2017, do Deputado Danilo Cabral (PSB-PE). Instalada em setembro de 2021, a comissão especial vai analisar a referida PEC que obriga a União a aplicar no mínimo 1% da receita corrente líquida prevista para o ano no SUAS e lideranças ligadas ao Congemas e a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

No quadro 1 (abaixo) sintetizamos as principais características da política nos três momentos analisados.

**Quadro 1 - Comparação entre as principais características da política nos três momentos analisados**

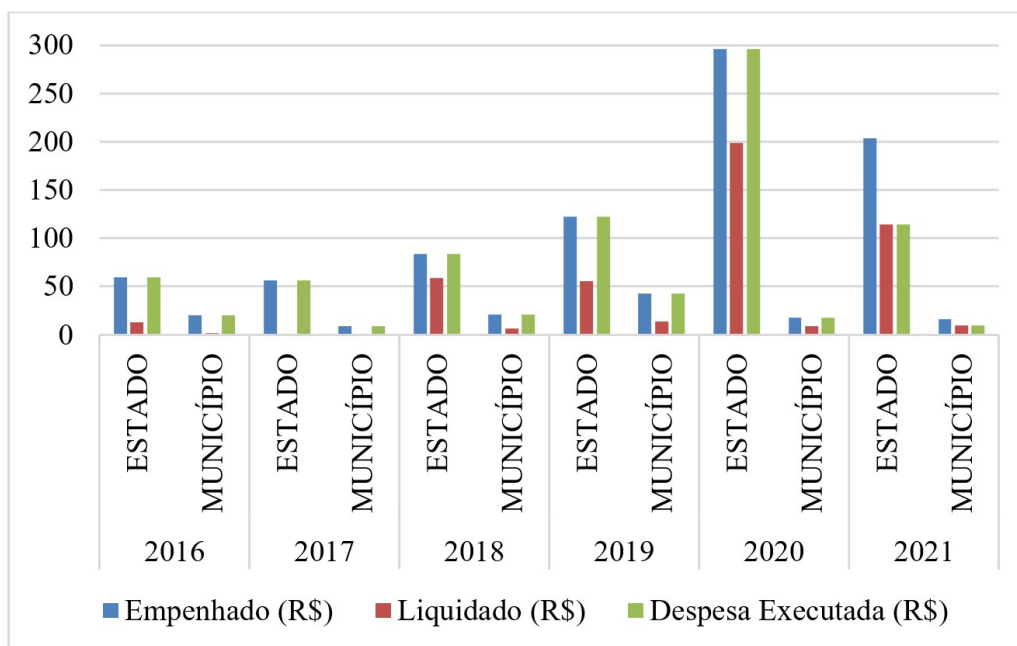
Dimensões de Análise SUAS	Ascensão 1988–2016	Temer 2016–2018	Bolsonaro 2019–2022
Padrões de financiamento e incentivos	Transferências condicionadas com o compromisso de um padrão qualificado de prestação de serviços. Previsibilidade nos repasses	Redução dos recursos destinados à assistência. Política econômica pautada no Novo Regime Fiscal	Manutenção e aumento do corte de recursos e imprevisibilidade dos repasses
Fóruns de Pactuação	Conselhos (CIT e CIBEs), fóruns federativos e de monitoramento	Criação de programa sem consulta aos conselhos	Tentativa de extinção dos fóruns (BRASIL, 2019); CIT perde o papel de coordenação e pactuação política; e Governo Federal deixa de informar os conselhos e consultá-los
Indicadores e mecanismos de monitoramento	Pactos de Aprimoramento (CIT) (NOB-Suas 2012); Censo SUAS; IGD-SUAS; e IDCras e IDCreas	Pactos de Aprimoramento deixam de funcionar; IGD-SUAS deixa de ser calculado com a mesma frequência	IGD-SUAS e Pactos de Aprimoramento ainda não retomados
Características da política	Previsibilidade, continuidade, partilha de responsabilidades, indução de capacidades e universalização	Desinvestimento, desprofissionalização e enfraquecimento da capacidade de gestão	Desestruturação, lógica assistencialista e clientelista da política

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

**Gráfico 1 – Valor em bilhões de R\$ de despesas em Assistência Social nos estados brasileiros (2013–2021)**

**Fonte:** Siconfi – elaborado pelos autores.



**Gráfico 2 – Valor em milhões de R\$ de emendas parlamentares para a Assistência Social por ente subnacional (2016–2021)**

Fonte: Siga Brasil – elaborado pelos autores.

### Considerações Finais

Este artigo analisou como a influência das mudanças ocorridas na Assistência Social desde a sua ascensão pós-1988, principalmente com a criação do SUAS, e sua crise mais recente, iniciada no governo Temer e aprofundada pelo modelo de governo implementado pelo presidente Bolsonaro, com ênfase nos processos de erosão e de descontinuidade. Verificou-se que as recentes mudanças que levaram à descontinuidade das políticas de Assistência Social e da articulação entre União e municípios podem ser classificadas em três aspectos: financiamento da Política de Assistência Social nos municípios; fóruns de pactuação; e indicadores e mecanismos de monitoramento.

O primeiro aspecto consiste no aumento das incertezas quanto ao financiamento e aos repasses de recursos para a manutenção da rede protetiva socioassistencial nos municípios brasileiros. O segundo está relacionado à degeneração dos espaços de pactuação federativa, como a determinação de portarias sem aprovação do Fórum Intergestores Tripartite e a formulação de programas vinculados a governos específicos, implementados de maneira desarticulada e seguidos por uma lógica propagandista e clientelista que fazem parte de uma agenda política iniciada no governo de Michel Temer, mas radicalizada no governo de Jair Bolsonaro. O último aspecto consiste na ruptura de coleta de dados e de informações essenciais para o monitoramento da política, devido, sobretudo, à ausência de recursos para o repasse de acordo com o desempenho municipal.

Essa configuração identificada no estudo evidencia um caminho que foi da desestruturação financeira à desconstrução institucional do SUAS. É verdade que já no governo Temer se iniciam mudanças no modelo, mas, somente no período Bolsonaro, esse processo ganha um sentido sistêmico, que é o de descarte do modelo de política social cujas bases estão na Constituição de 1988 e que foram desenvolvidas por quase trinta anos. Os dados empíricos de gastos e relativos à institucionalidade mostram um grande retrocesso na política, sobretudo no que tange à garantia de uma rede mínima de proteção social. Esse tipo de programa é implementado a partir de um esforço intersetorial, coordenado entre os três entes em um sólido pacto federativo e considera os objetivos do SUAS de reduzir assimetrias entre os entes subnacionais e de assegurar a continuidade e o planejamento de políticas assistenciais de médio e longo prazo.

Como efeito desse processo, especialmente a redução drástica do papel da União, percebe-se o progressivo enfraquecimento das instâncias de participação social e o aumento do protagonismo do Legislativo como espaço de atuação de lideranças e atores ligados à política em questão, assim como na ampliação dos papéis de normatização, indução e orçamentário assumidos pelos governos estaduais.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, p. 41–67, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. *A Construção do Sistema Nacional de Educação: Avanços e limites de um projeto inacabado*. Campo de Publica em ação coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. 1. ed. Rio Grande do Sul: Ed. UFRGS, v. 1, p. 214–229, 2017.
- ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; FIOCRUZ, 2012.
- BARTHOLO, L.; VEIGA, R.; BARBOSA, R. J. O que muda no “novo bolsa família”. *Revista Piauí*, Rio de Janeiro, 17 ago. 2021.
- BICHIR, R. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI*, v. 1, n. 1, p. 49-78, ago. 2016.
- BICHIR, R.; SIMONI, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 2–23, 2020.
- BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. [Lei Orgânica de Assistência Social]. Brasília: Senado Federal, 1993, 479 p.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Pente-fino no Bolsa Família encontra irregularidades em 1,1 milhão de benefícios. Assessoria de Comunicação Social, [2016]. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/release/2016/novembro/071116\\_pentefino\\_BF.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/release/2016/novembro/071116_pentefino_BF.html). Acesso em: 01 set. 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social. Brasília: MDS, 2009. 72 p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno Brasil sem Miséria, Brasília: MDS, 2013. 848 p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS, 2013, 60 p.
- BRONZO, C. et al. Auxílio Brasil não é o Bolsa Família melhorado: um salto no abismo e o desmonte da proteção social no Brasil. *Estadão*, São Paulo, Blog Gestão, Política & Sociedade: Como a conjuntura do País afeta o ambiente público e o empresarial, 2021.
- CONLAN, T. J.; POSNER, P. L. Introduction: Intergovernmental management and the challenges ahead. In: COLAN, T. J.; POSNER, P. L. (org.). *Intergovernmental management for the 21st century*. Washington, DC: The Brookings Institute, 2008. p. 1–12.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: CNAS, 2012.
- DARDANELLI, P. et al. Conceptualizing, measuring, and theorizing dynamic de/centralization in federations. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 49, n. 1, 2018, p. 1-29.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2013. p. 361-386.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, v. 69, p. 85-122, 2018.
- GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, p. 1–23, 2021b.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019, 46 p.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Capítulo 2 – Assistência Social. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2021, 43 p.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 37–53, 2017.

JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C. Coordenação Intergovernamental e comissões intergestoras no SUAS. *In: JACCOUD, L. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020, 479 p.

JACCOUD, L. et al. Por que a coordenação nacional de políticas públicas importa para os direitos dos cidadãos, especialmente na pandemia? Nota Técnica nº 11. Rede Brasileira Mulheres Cientistas, 2021.

LÍCIO, E. C. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. 351f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LÍCIO, E. C. et al. Texto para discussão: Programas estaduais de transferências de renda com condicionalidades no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2018.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Total de pessoas inscritas no Cadastro Único. Ministério da Cidadania, 2022.

PAIVA, A. B. et al. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. IPEA nº 27. Brasília, set. 2016.

PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Federal Systems: Institutional Design and Political Agency. *In: PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). America Federal Systems and COVID-19: responses to a complex intergovernmental problem*. UK: Emerald Publishing, 2021, 234 p.

POSNER, P. Mandates: The politics of coercive federalism. *In: COLAN, T. J.; POSNER, P. L. (org.). Intergovernmental management for the 21st century*. Washington, DC: The Brookings Institute, 2008, 367 p.

RUIZ, I. Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. 267 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, p. 286–317, 2016.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 10, n. 1, p. 435–458, 2007.

WATANABE, M.; OTTA, L. A. Programas estaduais de auxílio mobilizam quase R\$5 bilhões. *Valor Econômico*, 2021.

### **Fernando Luiz Abrucio**

fernando.abrucio@fgv.br

Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP).

### **Rayane Vieira Rodrigues**

vieira.rayane@gmail.com

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP).

### **Thaís Raquel Schwarzberg Milanello**

thaisrs@gmail.com

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP).

### **Yasmim Marques de Melo**

yasmimmarquesm@gmail.com

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP).

### **FGV-EAESP**

Av. 9 de julho, 2029 Edifício John F. Kennedy - Bela Vista

São Paulo – SP – Brasil

CEP: 01313-902

**Agradecimentos**

Agradecemos à CAPES pelo financiamento de bolsas de pesquisa integrais e de isenção de mensalidade na Fundação Getúlio Vargas que viabilizaram a construção deste trabalho.

**Agência financiadora**

Não se aplica.

**Contribuições das autoras**

Revisão da literatura, problematização e conceituação:

Fernando Luiz Abrucio, Rayane Vieira Rodrigues, Thaís Raquel Schwarzberg Milanello e Yasmim Marques de Melo

Metodologia: Fernando Luiz Abrucio, Rayane Vieira

Rodrigues, Thaís Raquel Schwarzberg Milanello e Yasmim Marques de Melo

Análises e Redação: Fernando Luiz Abrucio, Rayane Vieira Rodrigues, Thaís Raquel Schwarzberg Milanello e Yasmim Marques de Melo

**Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação**

Não se aplica.

**Consentimento para publicação**

Não se aplica.

**Conflito de interesses**

Não há conflito de interesses.

**Notas**

<sup>1</sup> Por exemplo, o Programa Criança Feliz, o Programa Progredir, o Programa Nacional de Voluntariado e o Programa Cartão Reforma.