

**A REDE DE SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE AOS DESAFIOS DA SOCIEDADE CAPITALISTA: TENSÕES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA ESCALA MUNICIPAL**

**THE SOCIAL WELFARE SERVICES NETWORK FACING THE CHALLENGES OF CAPITALIST SOCIETY: TENSIONS AND POSSIBILITIES FROM THE MUNICIPAL LEVEL**

**LA RED DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL FRENTE A LOS RETOS DE LA SOCIEDAD CAPITALISTA: TENSIONES Y POSIBILIDADES DESDE LA ESCALA MUNICIPAL**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-213>

**Data de submissão:** 22/08/2025

**Data de publicação:** 22/09/2025

**Gustavo Leite de Araujo da Silva**

Mestre e Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana

Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

E-mail: [gustavoleite1992@gmail.com](mailto:gustavoleite1992@gmail.com)

---

**RESUMO**

Nos últimos anos, sobretudo com o avanço da crise sanitária deflagrada a partir de 2020 em virtude da pandemia do novo coronavírus, vem tornando mais latentes os riscos e conflitos historicamente presentes nos cenários social e econômico no Brasil. A profunda desigualdade social faz parte do próprio desenvolvimento brasileiro, país de capitalismo dependente que modernizou suas bases econômicas ao longo do século XX, mas sem abandonar aspectos conservadores em termos de uma transformação social. No quadro atual, marcado pela expressiva desigualdade no país, é que o papel da Assistência Social se torna central, onde buscaremos analisar os desafios, tensões e possibilidades presentes no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, a partir da escala municipal na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A discussão realizada tem como intenção fortalecer, no âmbito da agenda pública, a importância do SUAS frente aos atuais problemas estruturais da vida coletiva, por entendermos que o conhecimento dos desafios e tensões presentes na operacionalização dessa Política é fundamental para que possamos potencializá-la nos territórios.

**Palavras-chave:** Estado. Políticas Públicas. Assistência Social.

**ABSTRACT**

In recent years, especially with the advance of the health crisis that began in 2020 due to the new coronavirus pandemic, the risks and conflicts historically present in Brazil's social and economic scenarios have become more apparent. Deep social inequality is part of Brazil's own development, a country of dependent capitalism that modernized its economic foundations throughout the 20th century, but without abandoning conservative aspects in terms of social transformation. In the current context, marked by significant inequality in the country, the role of Social Assistance becomes central, where we will seek to analyze the challenges, tensions, and possibilities present within the scope of the Unified Social Assistance System (SUAS), starting at the municipal level in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. The discussion aims to strengthen, within the public agenda, the importance of SUAS in the face of the current structural problems of collective life, as we understand that

knowledge of the challenges and tensions present in the operationalization of this policy is fundamental for us to be able to maximize its potential in the territories.

**Keywords:** State. Public Policies. Social Assistance.

## **RESUMEN**

En los últimos años, sobre todo con el avance de la crisis sanitaria desencadenada a partir de 2020 por la pandemia del nuevo coronavirus, se han hecho más evidentes los riesgos y conflictos históricamente presentes en los escenarios social y económico de Brasil. La profunda desigualdad social forma parte del propio desarrollo brasileño, un país de capitalismo dependiente que modernizó sus bases económicas a lo largo del siglo XX, pero sin abandonar aspectos conservadores en términos de transformación social. En el contexto actual, marcado por una desigualdad significativa en el país, el papel de la asistencia social cobra una importancia fundamental, por lo que trataremos de analizar los retos, tensiones y posibilidades presentes en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), a partir de la escala municipal en la Región Metropolitana de Río de Janeiro. El debate tiene por objeto reforzar, en el ámbito de la agenda pública, la importancia del SUAS frente a los actuales problemas estructurales de la vida colectiva, ya que entendemos que el conocimiento de los retos y tensiones presentes en la puesta en práctica de esta política es fundamental para que podamos potenciarla en los territorios.

**Palabras clave:** Estado. Políticas Públicas. Asistencia Social.

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas de austeridade fiscal aprofundadas a partir de 2016 e a crise sanitária resultante da expansão do novo coronavírus a partir de 2020 no Brasil, se constituíram como elementos que potencializaram riscos e conflitos que já estavam presentes nos cenários social e econômico mundial e, em especial, brasileiro.

Na esteira dessa questão, em março de 2020 o debate sobre a necessidade de implementar uma política de transferência de renda em maior escala que o Bolsa Família passou a ganhar espaço na agenda pública. A proposta inicial do Governo Federal foi de 200 reais mensais, porém o parlamento conseguiu estabelecer um valor de 600 reais para o chamado auxílio emergencial.

A criação do auxílio emergencial no Brasil se deu em um contexto de avanço da pobreza na América Latina. Dados levantados à época pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2022)<sup>1</sup>, mostram que a pobreza atingiu níveis preocupantes, chegando ao patamar de 13,1% da população total vivendo em pobreza extrema.

Além dos dados destacados acima, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)<sup>2</sup> divulgou que em 2022 a taxa de informalidade no país chegou a 42,1% do total da população ocupada, o que demonstra uma grande parcela populacional não vinculada à proteção social do Estado em relação ao trabalho.

Oliveira (2003) comprehende que o chamado trabalho informal é um reflexo das mudanças estruturais do capitalismo e acaba se constituindo como a desconstrução da relação salarial. Nesse sentido, o autor afirma que

[...] os postos de trabalho não podem ser fixos, que os trabalhadores não podem ter contratos de trabalho, e que as regras do Welfare tornaram-se obstáculos à realização do valor e do lucro, pois persistem em fazer dos salários – e dos salários indiretos – um adiantamento do capital e um “custo” do capital. Mas o fenômeno que preside tudo é a enorme produtividade do trabalho: se o capital não podia igualar tempo de trabalho a tempo de produção pela existência de uma jornada de trabalho, e pelos direitos dos trabalhadores, então se suprime a jornada de trabalho e com ela os direitos dos trabalhadores, pois já não existe medida de tempo de trabalho sobre o qual se ergueram os direitos do Welfare (OLIVEIRA, 2003, p.136).

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-alerta-que-taxas-pobreza-america-latina-2022-se-mantem-acima-niveis-pre-pandemia>. Acesso em: 15 de agosto de 2025.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao>. Acesso em: 15 de agosto de 2025.

Portanto, em um país de capitalismo dependente<sup>3</sup> que não garantiu a universalidade da proteção social, o trabalho informal vem se tornando funcional ao sistema. No entanto, no contexto pandêmico, essa questão aprofundou ainda mais a corrosão da renda dos trabalhadores e da desigualdade no país.

Mesmo em um cenário de ampliação da demanda pela proteção social do Estado, Campello (2021) lembra que o Governo Federal, em 2020, passou a aprofundar os cortes de financiamento das políticas desenvolvidas no âmbito da rede de serviços do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Nesse sentido, entendemos que há um aspecto de contradição nesse processo, visto que em um contexto de aumento da pobreza e do desemprego, a atuação do Estado no âmbito da proteção social deve se dar de forma ainda mais abrangente e não se limitar aos programas focalizados de transferências de renda. Por isso, precisamos compreender a centralidade do SUAS frente às expressões da questão social presentes na atual conjuntura e como esse Sistema pode se constituir como um dos instrumentos da ação estatal voltado para a plena garantia dos direitos básicos dos cidadãos em virtude de sua capilaridade territorial por meio dos Centros de Referência em Assistência Social (Cras).

Este texto busca compreender a importância do SUAS frente aos desafios de uma sociedade desigual e as consequências, ainda presentes, trazidas com a pandemia da COVID-19, no sentido de garantir uma ampla proteção social estabelecida na Constituição de 1988. Por isso, destacamos que o conjunto de dados levantados neste trabalho é resultado de um amplo processo de investigação realizado no âmbito da dissertação de Mestrado do autor e, por entender que o campo da assistência social ganha uma centralidade a partir do período pandêmico, esse debate é aqui abordado a partir de alguns recortes definidos nas próximas passagens do texto.

No curso da pesquisa, além do referencial teórico levantado para dar embasamento à análise, o levantamento de documentos normativos, o acompanhamento das ações nos territórios e a realização de entrevistas semiestruturadas com as equipes de profissionais dos Cras se constituíram como caminhos centrais para se alcançar os resultados da investigação.

Por uma opção metodológica da pesquisa, o acompanhamento da oferta de serviços se deu a partir dos Cras, por entendermos que se constituem como bases institucionais do SUAS que possuem maior capilaridade territorial e alcance populacional.

Na esteira dessa questão, precisamos compreender melhor como o campo da assistência social foi se constituindo como uma frente de atuação do Estado no Brasil. Além disso, buscamos

---

<sup>3</sup> O conceito de capitalismo dependente foi elaborado por Florestan Fernandes (1987) com vistas à compreensão da forma particular assumida pelo capitalismo em sociedades nacionais participantes da economia de mercado, mas de modo periférico. Assim, os países latino-americanos possuem uma autonomia limitada frente aos países de “capitalismo maduro”. Portanto, a burguesia local acaba se constituindo como parte da burguesia internacional

compreender e analisar os desafios e tensões presentes na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em especial, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

É importante destacar que os desafios e tensões no âmbito da implementação da PNAS pode acarretar em limitações em termos de capacidade de ação desse setor de atuação estatal em um contexto de avanço da degradação das condições de vida de uma região historicamente marcada pela desigualdade.

## **2 OS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO CAPITALISMO**

No caso brasileiro, que nunca passou pela experiência de constituição do Estado de Bem-Estar Social, comprehende-se que as políticas neoliberais implementadas na década de 1990 resultaram no rebaixamento da responsabilidade do Estado no âmbito das políticas sociais.

A partir da leitura de Couto et al. (2017) comprehendemos que no período desenvolvimentista, o que prevaleceu no campo da assistência social foi uma visão liberal no âmbito das relações coletivas, que suprime as causalidades sociais e econômicas produzidas pelo próprio capitalismo e acaba responsabilizando o cidadão por sua condição social, desenhando, dessa forma, um quadro de conflito nas relações entre assistência e trabalho.

Através da Constituição de 1988, a visão liberal anteriormente descrita passa a dar lugar a uma compreensão de responsabilidade pública frente às próprias contradições produzidas através do modo de produção capitalista. O que se comprehende é que o debate sobre a assistência deve ter como entendimento que a produção da desigualdade é algo inerente ao capitalismo (COUTO et al., 2017).

Nesse sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS aponta que a assistência social deve ser um direito garantido pelo Estado e voltada para os cidadãos que dela *necessitar*. Essa Lei de 1993, estruturada a partir do texto constitucional de 1988, reforça um modelo de assistência integrada a outras políticas de proteção social, que se enquadra no princípio da universalização e da segurança social (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006).

No caminhar dessa discussão, Couto et al. (2017) nos lembra que a assistência social é voltada para todos os cidadãos que por algum motivo se encontram fora da proteção pública, como os direitos vinculados ao trabalho e os serviços públicos. Diante das mudanças estruturais do capitalismo, o desemprego estrutural acaba sendo uma realidade cada vez mais latente e vem estabelecendo limites no âmbito da proteção social vinculada ao trabalho, acarretando, dessa forma, no aumento da demanda potencial por benefícios da assistência.

Portanto, Couto et al. (2017) explica que a demanda potencial que vem se constituindo é formada por “trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda” (COUTO et al. 2017, p.75).

Os novos desafios para o campo da assistência social se dão a partir dos seguintes traços conjunturais:

Elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho como consequência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira à competitividade da economia globalizada, adotada nos anos de 1990;

Aumento da violência nas grandes cidades;

Baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas face às transformações ocorridas no mundo do trabalho e, paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados;

Elevados índices de trabalho infantil, com exploração de criança e adolescente;

Elevação da pobreza, sendo as crianças e jovens os mais atingidos. (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006, p. 91).

Porém, no contexto das questões acima detalhadas, o Estado reponde à questão social a partir das chamas políticas focalizadas, que foram sendo desenvolvidas a partir da década de 1990, voltadas para segmentos sociais específicos e estruturadas por uma série de condicionantes expressos no conjunto normativo dessas ações, que significaram uma redução do Estado na garantia de uma efetiva proteção social (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2006).

As políticas sociais focalizadas são marcadas pela implantação de programas de transferência de renda, por iniciativa do Governo Federal, com um discurso que tais ações seriam mais *eficientes* e destinadas aos cidadãos que *realmente precisam*. No entanto, Algebaile (2009) comprehende que a focalização da ação política é marcada pela redução da infraestrutura institucional do Estado.

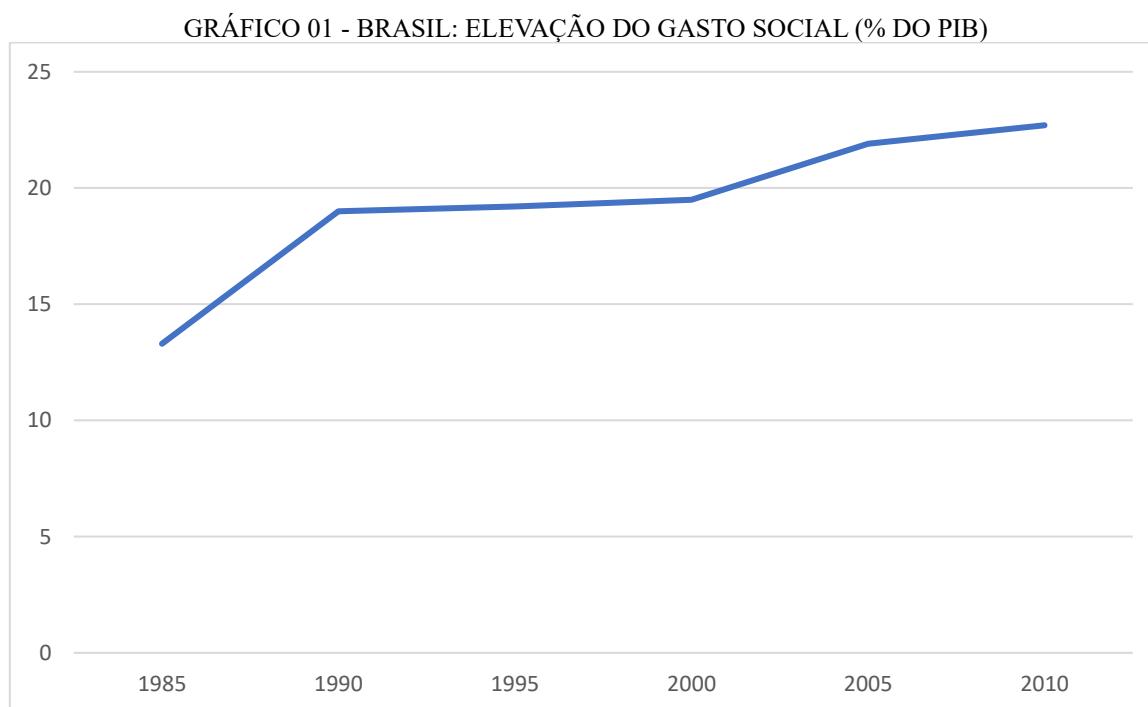
Com o objetivo de reforçar a compreensão de Algebaile (2009), recorremos aos dados levantados por Pochmann (2014), que mostram um investimento em políticas sociais no Brasil praticamente estagnado ao longo da década de hegemonia neoliberal, em que no ano de 1990 19% do Produto Interno Bruto (PIB) foram destinados ao gasto social frente ao patamar de 19,5% 10 anos depois, no ano 2000.

Assim, os programas focalizados trazem como marca a reafirmação do caráter filantrópico das políticas sociais no Brasil, especialmente no campo da assistência social. São ações organizadas a partir de equipamentos públicos e corpo de profissionais que realizam outras atividades, mas que acabam incorporando novas demandas. Assim, temos um processo que contraria todo o desenho constitucional que traz “a tendência à universalização (alcance populacional amplo) que marcou o Estado de Bem-Estar Social” (ALGEBAILE, 2009, p.259).

No entanto, apenas na PNAS de 2004 que é apresentado um conjunto de aspectos normativos que sinaliza a ampliação do perfil dos usuários da assistência social, marcado pelos impactos das mudanças no âmbito do trabalho, além daqueles desempregados e subempregados. É aqui que Silva, Yazbek e Giovanni (2006) entendem que o campo da assistência social começa a passar por mudanças quantitativas e qualitativas, não abandonando o conjunto de programas focalizados e de transferência de renda, mas ampliando sua escala e organização.

### 3 A ORGANIZAÇÃO DO SUAS NOS TERRITÓRIOS

Pochmann (2014) entende que a eleição de Lula em 2002, do Partido dos Trabalhadores (PT), abriu caminho para a implantação da agenda elaborada pelo chamado novo sindicalismo, constituído entre as décadas de 1980 e 1990, pautado em um padrão de consumo em massa e pelo desenvolvimento das bases do chamado Estado de Bem-Estar Social. Nesse período, houve, de fato, aumento do gasto social em relação ao PIB, como mostrado no gráfico a seguir.



A partir do gráfico, podemos identificar que nos anos 2000 ocorreu um aumento de mais de 3,2% em relação ao PIB em termos de gasto social. Esse aumento deu base a ampliação da proteção social brasileira, em que no ano de 1988 a pobreza atingia 41,7% da população, no entanto, na primeira década dos anos 2000 esse valor teve uma queda de 39,3%, chegando ao valor de 25,3% (POCHMANN, 2014).

No contexto do governo do PT, permeado por contradições e interesses de classes<sup>4</sup>, o crescimento econômico permitiu a formulação de uma política de valorização real do salário mínimo e a implantação de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, marcado pela ampliação em termos de escala em relação as ações desenvolvidas em contextos anteriores.

É nesse período que a questão social passa ser respondida a partir de novas abordagens. Em 2004, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que concretizou a proposta de unificar as políticas de transferência de renda com a política de combate à fome e de assistência social. Essa nova organização desenha um conjunto de ações com o objetivo de integrar políticas e programas federais voltados para o campo social (YAZBEK,2014).

A partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, em 2004, a nova PNAS e com ela o desenho da estrutura de um Sistema voltado para atuar nesse campo de intervenção do Estado.

Nesse sentido, o SUAS começa a ser implantado apenas no ano de 2005, apesar de ter na Constituição de 1998 e na LOAS um conjunto de intenções para sua implantação. Essa questão pode ser explicada pela visão histórica da assistência como filantropia e não um direito garantido pelo Estado (RAICHELIS,2011).

[...] Política Nacional de Assistência Social – PNAS buscou incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que diz respeito à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado e desse modo, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil (YAZBEK,2014, p.95).

Yazbek (2014) entende que nesse contexto há, portanto, elementos de mudanças significativos em termos de resposta à questão social no país. Além disso, a autora reforça a importância de levarmos em conta os limites históricos da ação política em suas diversas escalas, marcados por disputas que envolvem os interesses de classe aos analisarmos a PNAS e a implantação do SUAS.

Apesar das próprias contradições presentes na formulação da política e de sua implantação, entendemos que a PNAS de 2004 e suas materialização a partir do SUAS tem liberado “forças políticas

<sup>4</sup> As disputas no interior desta frente se deram, segundo Boito Jr. (2014), a partir das contradições entre os setores dos capitais produtivo e bancário, por conta da política de juros. Além disso, houve tensões entre segmentos da classe trabalhadora e as frações da burguesia, bem como o surgimento de novas organizações dos trabalhadores, rompendo com o movimento sindical ligado ao PT, caso da Central Única dos Trabalhadores CUT.

que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar [...]” (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2017, p. 67).

É nesse sentido que o campo da assistência social, diferentemente do contexto anterior, passa a contar com uma arquitetura institucional e corpo técnico próprios, com atuação ampliada, presente nos diferentes territórios brasileiros e pautando-se na proximidade com os segmentos populacionais que são beneficiados das ações do SUAS.

É a partir dessa capilaridade territorial que o SUAS vem se constituindo como um importante instrumento voltado para lidar com as expressões da questão social, aprofundadas com a crise sanitária no Brasil, em especial, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foco da análise presente no texto.

Na esteira dessa questão, são criados os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que são bases institucionais constituídas com a função de executar serviços de proteção social básica e definidos como

uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O Cras atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social (Apresentação institucional disponível no site do MDS)<sup>5</sup>.

No Brasil, de acordo com o Censo SUAS divulgado em 2023<sup>6</sup>, há 8641 equipamentos públicos que funcionam como Cras. No quadro abaixo há a distribuição dessas bases institucionais por região.

TABELA 01 – QUANTIDADE DE CRAS POR REGIÃO

Região	Quantidade - CRAS
Norte	654
Nordeste	2738
Centro-Oeste	642
Sudeste	3039
Sul	1568
<b>TOTAL</b>	<b>8641</b>

Fonte: Censo Suas, 2023. Elaboração própria.

Através dos números do Censo SUAS-2023, observamos a capilaridade territorial que a estrutura do SUAS começou a ganhar a partir de 2005. A diferenciação na distribuição das bases instituições do Sistema por região se dá pela demanda e densidade populacional das diferentes áreas. O Rio de Janeiro, como um dos estados mais populosos do Brasil, conta com 465 Cras.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/centro-de-referencia-de-assistencia-social-cras>. Acesso em: 07 de julho de 2025.

<sup>6</sup> Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snus/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 20 de agosto de 2025.

## 4 A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO EM QUESTÃO E A ATUAÇÃO DO SUAS

Antes de analisarmos os desafios, tensões e possibilidades da operacionalização SUAS frente aos desafios atuais em curso, precisamos trazer questões relacionadas aos aspectos socioeconômicos da referida Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que está representada no mapa abaixo.

MAPA 1 – DIVISÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO



Fonte: Laboratório Integrado de Geografia Física Aplicada (LiGA-UFRRJ) e Laboratório de Geografia Econômica e Política (LAGEP-UFRRJ) – 2020.

Fortes, Oliveira e Sousa (2020) destacam que os municípios que compõem a Região Metropolitana são historicamente marcados por um cenário de vulnerabilidade em diversos setores de atuação do Estado, como educação, saúde, habitação, saneamento básico e a própria assistência social.

Em termos de composição da renda, a RMRJ possui uma brutal concentração na capital e no município de Niterói, segundo estudo realizado pela Casa Fluminense (2023) e relacionado no mapa a seguir.

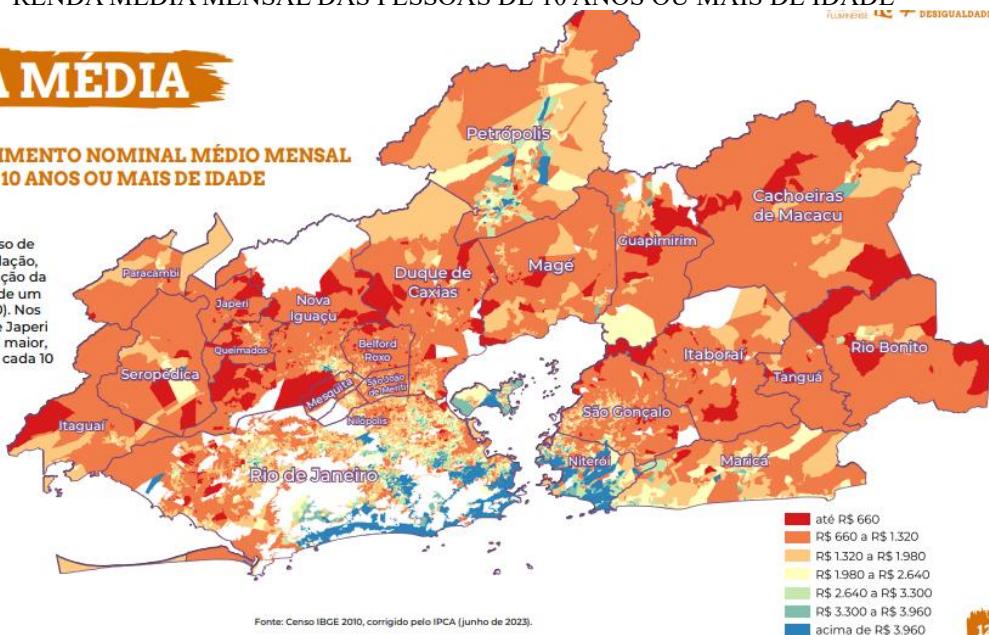
MAPA 2 – RENDA MÉDIA MENSAL DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE

FILIPPEDE DESIGUALDADE

## RENDA MÉDIA

### VALOR DO RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE

Segundo dados do Censo de 2010, corrigidos pela inflação, cerca de 50% da população da RMRJ vive com menos de um salário mínimo (R\$ 1.320). Nos municípios de Tanguá e Japeri esse percentual é ainda maior, englobando nove entre cada 10 moradores.



Fonte: Censo IBGE 2010, corrigido pelo IPCA (junho de 2023).

12

Fonte: Casa Fluminense (2023)

A partir do mapa acima e das análises de Silva e Viveiros (2020), compreendemos que a RMRJ possui um quadro de profunda desigualdade ao compararmos a capital e os municípios em termos de renda média mensal. Os autores compreendem que esse aspecto é resultado de um dinamismo das atividades econômicas limitado e fortemente dependente da capital. Além disso, são territórios marcados pela informalidade e precariedade nas relações de trabalho, além da ausência de políticas pensadas a partir da escala regional.

Ainda na esteira dessa questão, Silva e Viveiros (2020) lembram que com a falta de uma coordenação central à época por parte do Governo Federal, os municípios passaram a ter um papel central nas ações voltadas para lidar com a crise sanitária, o que demandou por respostas mais efetivas, coordenadas e de cunho intersetorial<sup>7</sup> do poder público frente ao aprofundamento dos desafios sociais.

Nesse sentido, compreendemos que as bases institucionais do SUAS ganham ainda mais centralidade, pois se constituem como um importante instrumento de garantia da proteção social nos territórios dos municípios, porém, como resultado do processo de pesquisa mencionado anteriormente neste texto, observamos algumas questões que acabam limitando a capacidade de ação da rede de serviços frente aos diferentes aspectos da questão social.

<sup>7</sup> Destacamos que debate sobre a ideia de intersetorialidade não é objeto de estudo deste texto, no entanto, por ser um aspecto central em termos de atuação do SUAS, compreendemos, a partir de Junqueira (2004), que esta perspectiva intersetorial é uma referência a um modo de planejar, executar e controlar os serviços públicos, apresentando como aspecto central as articulações realizadas por diversas áreas de atuação estatal, a partir de uma perspectiva de gestão integrada.

Nesse sentido, a potencial capacidade de ação do SUAS acaba esbarrando em questões que se constituem como limites em termos de operacionalização do Sistema e vêm comprometendo as ações nos territórios. Por isso, apresentamos alguns aspectos relevantes sobre a atuação da assistência social no município metropolitano de Magé-RJ, mas que identificamos a tendência de que são questões presentes nas outras realidades municipais da Região, por conta do perfil da social e político regional.

O município de Magé apresenta uma área de 385,7 km<sup>2</sup>, com uma população residente de 228.127 pessoas, de acordo com o Censo de 2022 do IBGE. Em termos da rede de serviços da assistência social, possui oito CRAS, distribuídos por cinco dos seis distritos que compõem o território municipal.

Diante dessa questão, destaca-se que a organização de um modelo de Sistema pautado na descentralização política e administrativa, tanto em termos de relações entre ente federados quanto dentro do território municipal, e a ação intersetorial demandam uma nova compreensão sobre a operacionalização de uma política pública que deve levar em conta toda a dinâmica e especificidades territoriais de abrangência das bases institucionais do Sistema.

A partir de uma realidade marcada pelo clientelismo político e de fortes resistências em reconhecer a assistência social como uma política pública de segurança social, hoje as bases institucionais do Sistema se organizam com intencionalidades específicas, sendo “um objeto geográfico implantado pelo Estado em territórios previamente identificados” (MELAZZO e MAGALDI, 2013, p. 9).

Com essa organização das bases do Cras no município, como apontam Silva e Algebaile (2018), entendemos que a partir de 2005 o Estado se torna presente nos territórios com novos equipamentos públicos voltados para responder às expressões da questão social de uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

No entanto, a partir da pesquisa realizada no município de Magé e que envolveu um acompanhamento sistemático da operacionalização do SUAS, além do diálogo com outras pesquisas realizadas sobre o Sistema em territórios da RMRJ, compreendemos que há uma tendência em termos de desafios e tensões na escala local que precisam de melhor compreensão.

Além da própria questão dos cortes de financiamento no âmbito federal, observamos, no curso da pesquisa através dos acompanhamentos das equipes de atendimento da rede de serviços nos territórios, algumas questões relevantes que precisam ser destacadas:

- a) foi possível identificar a tendência apontada por Couto et al. (2017) em que os serviços assistenciais prestados pelos Cras acabam aglutinando e criando momentos de socialização entre os usuários e os equipamentos públicos. Porém, esse aspecto tem mais ligação com

questões de ordem burocrática ou da rotina de trabalho, não resultando em ações especificamente dirigidas para garantir formas de pactuação entre gestão e usuários dos serviços que potencializem os impactos da política pública no território;

- b) a própria precarização das condições de trabalho afeta a construção de um canal regular e efetivo entre os equipamentos públicos do SUAS e os cidadãos. A irregularidade em termos de vínculo dos profissionais – muitos são servidores com contrato temporário por conta da não realização de concursos - e a demanda de trabalhos burocráticos acabam limitando a capacidade de atuar de forma mais ativa nos territórios. Raichelis (2011) lembra que essa questão se constitui como nacional, pois apesar da organização do Sistema se apresentar como um avanço, o mesmo acaba sendo permeado pela lógica neoliberal de racionalização de gastos e por práticas clientelistas e patrimonialistas que se perpetuam nos poderes locais;
- c) a sub representação dos usuários da assistência social nos conselhos e nas conferências municipais é outra questão desafiadora e que limita um processo de descentralização efetiva. A partir da pesquisa, comprehende-se que as atividades desses espaços acabam não sendo publicizados de maneira ampla nos territórios, os encontros se dão em locais centralizados, distantes das áreas de maior demanda da assistência social e, como lembra Couto et al. (2017), esses momentos acabam não sendo encarados como de formação e construção coletiva que envolve funcionários e cidadãos. Nesse sentido, percebe-se, a partir da literatura utilizada, que essa é uma questão desafiadora presente em outros municípios brasileiros;
- d) em relação à questão da intersetorialidade, balizadora em termos da operacionalização do SUAS, se constitui como um ponto desafiador, visto que arranjos políticos e partidários locais acabam limitando a capacidade de uma articulação ampla entre diversos setores da administração pública. Essa tendência também foi identificada por Monnerat e Souza (2010) em seus estudos sobre o campo da assistência social no estado do Rio de Janeiro;
- e) a partir do processo de pesquisa realizado, foi possível perceber que quando um canal mais amplo entre o SUAS e os usuários é aberto, a iniciativa parte de alguns trabalhadores, não se constituindo como uma política no nível municipal. Porém, são ações que não possuem regularidade e continuidade, afetadas pela rotatividade de servidores nos Cras.

Retornamos ao ponto “b” da relação acima, para compreendermos como que as relações precarizadas no âmbito do SUAS acabam afetando a sistematicidade, regularidade e alcance da política. Pois, essa questão resulta em uma:

- a) produção de uma vulnerabilidade estrutural com a construção de formas precárias de inserção laboral;
- b) produção de desvalorização e intensificação do descarte das pessoas, fragilizando as identidades individual e coletiva;
- c) ampliação de ritmos de trabalho e da rotatividade de trabalhadores, afetando diretamente a continuidade, o padrão dos serviços prestados pelas bases institucionais do Sistema e o potencial de mobilização dessa força social;
- d) fragilização da representação política dos trabalhadores (SILVA e ALGEBAIL, 2018, p. 12).

A partir de todos os aspectos aqui mencionados, compreendemos que a PNAS se constitui uma importante política voltada para a proteção social nos territórios de abrangência das bases institucionais do SUAS. No contexto da pandemia, essa estrutura ganha uma maior centralidade pois é a porta de entrada dos programas do Governo Federal.

Diante dessa questão, foi fundamental ao longo da pesquisa realizada, que possibilitou a produção deste artigo, o contato com o cotidiano do SUAS e também com o referencial teórico produzido sobre essa temática. Diante disso, buscamos traçar um quadro geral sobre os expressivos desafios e tensões presentes na operacionalização do Sistema, com o objetivo de levar para a agenda pública um debate fundamental para um contexto pós-pandemia que se desenha marcado pela ampliação da desigualdade social no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho, antes de entrarmos diretamente nas questões sobre o SUAS na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, abordar aspectos históricos sobre a assistência Social no Brasil, que ainda encontra dificuldade para se manter enquanto uma política pública voltada para a garantia de uma ampla proteção social.

As especificidades do Capitalismo brasileiro, apontadas por Francisco de Oliveira e Florestan Fernandes na introdução deste texto, trazem um quadro de ampliada exploração e expropriação da classe trabalhadora no Brasil, especialmente a partir de um conjunto de reformas que acabam se constituindo como um ataque aos trabalhadores e serviços públicos.

Ainda que possamos compreender a garantia constitucional da assistência social, observamos que esse campo de atuação do Estado encontra diversas dificuldades que envolvem políticas em escalas federal, marcadas por cortes em termos de financiamento, e questões em escala local, como apontado ao longo do texto, marcadas por práticas clientelistas e patrimonialistas que impactam a capacidade de atuação de um Sistema de grande capilaridade territorial.

Ao longo do texto, compreendemos o sentido da intersetorialidade abordada no âmbito da PNAS e fica evidente que o enfrentamento da desigualdade social deve passar por diferentes setores

da ação estatal e as bases institucionais do SUAS podem se constituir como um ponto central nessas relações nos territórios, pois como Fleury (2013) sinaliza, uma base territorial possui muitas deficiências que afetam a qualidade de vida dos cidadãos, desde uma oferta educacional marcada pela precariedade até mesmo uma infraestrutura urbana precária em termos de habitação, saneamento básico e mobilidade.

Por isso, nesse contexto, é fundamental o fortalecimento do SUAS, pois sua presença nos territórios através das bases institucionais representa a ampliação da presença do Estado, onde a ação dos Cras pode ser potencializada no sentido de ser um equipamento público voltado para as garantias sociais.

Somando-se a essas questões, é necessário reforçar a necessidade da construção de um projeto de desenvolvimento pautado na desarticulação de forças conservadoras que não permitem mudanças estruturais no país, como na questão da renda e da Reforma Agrária. Essas forças possuem o objetivo de limitar qualquer alteração que se constitua como uma ameaça aos domínios de uma coalisão que se alimenta e reproduz a partir do quadro de forte desigualdade.

## REFERÊNCIAS

- ALGEBAILÉ, Eveline. Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.
- ALVES, J.C.S. Dos Barões ao Extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ. APPH, CLIO, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Política Nacional de Assistência Social/Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, 2005.
- BOITO JR., Armando . As bases políticas do neodesenvolvimentismo. PIMSA, v. 15, p. 209-227, 2014.
- CAMPELLO, T.. Desmonte de banco de dados de assistência social fecha a porta para os pobres. Folha de São Paulo, 27 jan. 2021.
- CASA FLUMINENSE. Mapa da Desigualdade. Disponível em <<https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>>, acesso em: jun. 2025.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C. ; RAICHELIS, R. . A Política Nacional de Assistência Social e Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Berenice Rojas Couto; Maria Carmelita Yazbek; Maria Ozanira da Silva e Silva; Raquel Raichelis. (Org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5ed. São Paulo - SP: Cortez, 2017, v. 1, p. 61-94.
- COUTO, B. R.; PRATES, J. C. ; MENDES, J. M. R. ; ANDRADE, I. ; MARTINELLI, Tiago; SILVA, Marta Borba . A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: Berenice Rojas Couto; Maria Carmelita Yazbek; Maria Ozanira da Silva e Silva; Raquel Raichelis. (Org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5ed. São Paulo - SP: Cortez, 2017, v. 1, p. 233-287.
- FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- FLEURY, S. Do welfare ao warfare state. Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, v. 67, 01 fev. 2013.

FORTES, Alexandre ; OLIVEIRA, Leandro Dias de ; SOUSA, GUSTAVO MOTA DE . La covid-19 dans la Baixada Fluminense : collapse et appréhension à partir de la périphérie métropolitaine de Rio de Janeiro. *ESPAÇO E ECONOMIA*, v. 9, p. 1-13, 2020.

JUNQUEIRA, L. A. P... Descentralização, Intersetorialidade e Rede na Gestão da Cidade.. O&S. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 11, n.1, p. 129-139, 2004.

MELAZZO, Everaldo Santos; MAGALDI, Sérgio Bráz . Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades: Construindo territorialidades no âmbito do SUAS na escala local. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013, Rio de Janeiro. Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. . Política Social e Intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Ser Social* (UnB), v. 12, p. 200-220, 2010.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

POCHMANN, Marcio. O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014. 152 p.

RAICHELIS,R. O Trabalho e os Trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: José Crus. (Org.). Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. 1<sup>a</sup>ed.Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 2011, v. 1, p. 41-66.

SILVA, G. L. A.; ALGEBAIL, E.. Os trabalhadores do sistema único de assistência social (suas): uma nova força social em questão. *Reves - Revista Relações Sociais*, v. 1, p. 555-568, 2018.

SILVA, G. L. A.; VIVEIROS, D. S.. A integração entre os municípios como uma estratégia de ação do Estado frente às consequências da crise sanitária do novo coronavírus. *Artífices: Revista Acadêmica em Humanidades*, v. 1, p. 111-132, 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (Org.); MONNERAT, Giselle (Org.); SOUZA, R. G. (Org.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. 1<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Papel Social, p. 77-104, 2014.