

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedad

O desenho institucional da política de assistência social pós-SUAS e algumas nuances locais: o contexto do município de Macaé/RJ.

Márcia Coutinho Estulano¹
Universidade Federal Fluminense – UFF

RESUMO

O presente artigo analisa aspectos gerais do processo de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pelos municípios brasileiros, com atenção voltada para as peculiaridades do município de Macaé/RJ, avaliando limites e possibilidades a partir de informações coletadas no órgão gestor desta política pública. Trata-se de análise documental, à luz da teoria do neoinstitucionalismo histórico, considerando ainda restrições ou potencialidades agregadas pelo pacto federativo, as relações intergovernamentais e as possíveis implicações no processo de estruturação dessa política pública. Os resultados assinalam uma implementação bastante lenta das diretrizes da Política de Assistência Social em âmbito municipal, ausência de legislação específica, ações de médio alcance, dentre outras questões que merecem destaque, tais como a necessidade de melhoria nos indicadores. Como potencialidades, verificam-se uma relativa autonomia financeira do município e alguns avanços como a reestruturação do Conselho Municipal de Assistência Social e a criação do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS.

Palavras-chave: Relações Intergovernamentais. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Macaé/RJ.

Abstract

The present article analyses general aspects of the accession process to the Unified Social Assistance System (SUAS) by Brazilian municipalities, with attention to the singularities of Macaé city, in Rio de Janeiro State, assessing limits and possibilities from information collected in the management office of this public policy. This study is based on document analysis, in the light of the neo-institutionalism historic theory, also considering restrictions and potentialities aggregated by federative pact, intergovernmental relations, and the possible implications in the structuring process of this public policy. The results indicate a very slow implementation of the Social Assistance Policy guidelines at the municipal level, absence of specific legislation, medium-range actions, among other issues worth highlighting, such as the indicators which need some improvement. Considering potentialities, the municipality have relative financial autonomy and some advances, such as the restructuring of the City Council for Social Assistance and the setting up of SUAS Workers Municipal Forum.

Keywords: Intergovernmental Relations. Unified Social Assistance System (SUAS). Macaé/ RJ.

¹ Graduada em Serviço Social – UFF; Especialista em Gestão Pública Municipal - UFF e mestranda em Política Social - UFF- Niterói. Assistente Social da Prefeitura de Macaé/RJ.

Introdução

A ideia do Desenvolvimento sustentável tem sido um objetivo² a ser alcançado para muitos países, estados e municípios, mas também é uma concepção que orienta discursos e ações diversas.

O campo da Proteção Social Pública e Seguridade Social no Brasil encontram na Constituição Federal de 1988 (CF) (Brasil, 2006) seu principal marco regulatório. Em termos de avanços legislativos na área, a chamada “Constituição Cidadã” abre caminho, ainda que em meio a uma conjuntura adversa e paradoxal, para a promulgação da Lei n. 8.742 (1993) – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – posteriormente alterada pela Lei n. 12.435 de 2011, que irá pautar diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este instituído a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil, 2004).

O SUAS, nesse contexto, será o prenúncio de uma agenda política que vai exigir aprimoramentos das responsabilidades de gestão, com vistas à consolidação de tal sistema. A política pública de Assistência Social experimenta a partir de então um notório processo de institucionalização e profissionalização (Ferreira, 2011).

A dimensão histórico-institucional dessa política pública segue, no entanto, permeada pela coexistência de aspectos pré e pós-CF (1988) (Brasil, 2006). Nesse sentido, a perspectiva analítica intitulada neoinstitucionalismo histórico (Taylor & Hall, 2003) permite analisar o modo pelo qual as instituições atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desigual aos processos decisórios (Taylor & Hall, 2003), apontando ainda um argumento central que é a chamada “dependência da trajetória” (*path dependence*). Ou seja, sob essa ótica, é necessário considerar as instituições como parâmetros históricos essenciais para compreender o contexto de dada política pública, evidenciando os “caminhos plausíveis e frequentes de como as coisas acontecem”. (Pierson, 2005 como citado em Göttems, Evangelista, Pires, Silva & Silva, 2009, p. 1411).

Sendo assim, tal processo de institucionalização não se dará de forma serena e equânime entre os municípios brasileiros. Silva, Araújo e Lima (2014) ao descreverem resultados da pesquisa “Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios”, irão sinalizar, a despeito do empenho na institucionalização da Política de Assistência Social, uma série de dificuldades identificadas pelos municípios desde o processo de implantação, efetuado predominantemente de maneira formal para atender a requisitos legais, pautando-se em apresentação e análise de documentação, até a estruturação das unidades socioassistenciais. Esses entraves, consoante as autoras, contribuem para reafirmar a premência dos improvisos e adaptações no processo de estruturação da Política, denotando dificuldade de superação da prevalência de uma cultura política atrasada historicamente; mantendo, assim, a associação da Política de Assistência Social a práticas não institucionais (Silva, Araújo & Lima, 2014, pp. 112-113) ou o que se pode chamar também de assistencialistas.

Entretanto, se para alguns autores (Arretche, 2001 & Figueiredo, 1986 como citado em Marques, 2013, p. 36) a implementação é passo que irá interferir diretamente nas características da política pública, configurando-se em um dos pontos principais para a avaliação das políticas, é preciso indagar como se dá a “descida” da política social ao território local. Para esta reflexão daremos atenção específica ao campo social e, dentro deste, à Política de Assistência Social (PAS).

Nas palavras de Marques (2013, p. 24), “estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam”. Trata-se de interessante provocação; contudo, dada à exiguidade de tempo e espaço deste breve estudo, dedicaremos atenção não ao “porquê”, mas sim ao “como” o Estado age ante as condições imediatas que o cercam. E para isto definimos o município de Macaé, pertencente à Unidade Federativa do Rio de Janeiro, considerado pelo Governo Federal, por meio de parâmetros metodológicos do órgão gestor da Política de Assistência Social (atual Ministério da Cidadania), como município de grande porte

² Em 2015 a Assembleia geral das Nações Unidas estabeleceu em um documento 17 metas globais as quais determinou como Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e estabeleceu a agenda 2030.

populacional.

Então, cabe perguntar: Como repercutem no cenário desse município as mudanças propostas pelo Governo Central, no âmbito da Política de Assistência Social, através do SUAS? Nesse caso específico, haveria o reforço da dependência de trajetória (*path dependence*)?

É sabido que os processos de decisão são complexos e incluem diferentes atores, muitos interesses e ideias sobre as soluções de problemas; além de constrangimentos impostos pelas regras e procedimentos institucionais, as legislações, as rotinas burocráticas e as estratégias de poder adotadas. (Muller, 2010 como citado em Paiva & Lobato, 2017, p. 1066).

Nesse sentido, o caminho de implantação do SUAS não poderia ser diferente. Trata-se de fruto de um intenso processo de negociações, possivelmente permeado por interesses diversos, gestados a partir de condições históricas estruturais e também por condições específicas da formação social do Estado brasileiro, além daquelas específicas à arena setorial (Silva, 2013, p. 15).

O presente artigo tem, neste contexto, a pretensão basilar de tecer considerações sobre possíveis peculiaridades do processo de adesão à PAS no município de Macaé-RJ. Tomando como ponto de partida as modificações impulsionadas pela instância federal a essa política pública, no advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e lançando olhar sobre as estratégias de poder adotadas e as negociações provenientes da aceitação deste Sistema, enquanto possível respaldo para a organização desta política social em nível local.

Foi estabelecida a seguinte estrutura neste trabalho: após esta seção introdutória, segue-se uma contextualização da questão central, traçando aspectos gerais das relações intergovernamentais e o processo de adesão ao SUAS pelos municípios; na seção seguinte são assinaladas particularidades do município destacado para esta análise; e, por fim, a última seção pontua algumas considerações finais.

As relações intergovernamentais e o processo de adesão ao SUAS pelos municípios brasileiros

Um dos avanços propostos pela LOAS (2011) é a apresentação de um novo desenho institucional para a PAS. Esta afirma seu caráter de direito não contributivo; aponta a necessária integração entre o econômico e o social; destaca a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população; e traz ainda como inovação a marca da cidadania e da democracia, por meio do debate ampliado e da deliberação pública. (Couto, Yazbek & Raichelis, 2014, p. 57).

Apesar da característica transformadora, o novo formato da política de assistência social irá deparar-se com entraves e lentidão em seu processo, ante a profunda incompatibilidade assinalada por autores diversos quanto aos ajustes estruturais da política fiscal existentes no contexto de sua implantação e os investimentos sociais públicos.

Vale lembrar que o quadro institucional anterior à Constituição de 1988 era composto por maior centralização, fragmentação institucional, sobreposição das ações realizadas nas diferentes esferas de governo e intensa presença de instituições filantrópicas, no que tange à atuação na área da Assistência Social.

A Constituição Federal (1988) incorpora a Assistência Social ao campo da Seguridade Social e prevê que as ações da área serão realizadas de maneira descentralizada e participativa. No primeiro momento, as novas diretrizes não foram implementadas e as mudanças que ocorreram restringiram-se à alteração do ministério a que as fundações estavam vinculadas, e à mudança de denominações, sem grandes diferenças no conteúdo da política. Apenas cinco anos depois é que se promulga a LOAS (1993), que reafirma a Assistência como direito do cidadão e dever do Estado, cria os espaços de participação da sociedade na gestão da Assistência Social e estabelece mais claramente a divisão de atribuições entre as esferas de governo (Arretche, 2000 como citado em Franzese, 2010, p. 124).

Além da demora em promulgar a lei de regulamentação da PAS, somente a partir de 2003 é que se irá assistir ao aprofundamento da consolidação desta em âmbito nacional com o caráter de primazia do Estado em sua condução, através da construção de capacidades estatais

e arranjos institucionais. Esse período registra a chegada ao governo de uma coligação de centro-esquerda identificada com as garantias constitucionais no âmbito dos direitos sociais (Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017, p. 41). Tal fato, configura-se em cenário favorável para a aprovação da nova PNAS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004), seguida de seus instrumentos jurídicos de normatização e operacionalização (Norma Operacional Básica do Suas [NOB SUAS], 2005 & Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas [NOB RH SUAS], 2006) e posteriormente aprovação da Lei n. 12.435 de 2011 do Suas, que altera a LOAS.

A Norma Operacional Básica do Suas (2005) é instituída com o objetivo de regulamentar: i) a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; ii) os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; iii) as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; iv) a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; v) os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; vi) e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (NOB SUAS, 2005).

No entanto, consoante Moljo e Duriguetto (2012, p. 38), os aspectos favoráveis da NOB SUAS (2005) mostraram-se insuficientes para suplantar a cultura política do país que é fortemente centralizadora. Para elas, a normativa reitera tal cultura ao recomendar uma padronização e regulação dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional, sem favorecer o pacto federativo na direção de uma gestão pautada na autonomia partilhada entre as esferas do governo.

As pesquisadoras enfatizam que as ações propostas pelo Suas (2011) constituem relações hierarquizadas, cuja finalização da política fica restrita ao âmbito municipal. Afirmam, portanto, que isso impede a real descentralização e municipalização da política de assistência social. Na prática isso leva os municípios a não conseguir converter os programas e recursos federais em políticas municipais de acordo com as prioridades e demandas locais. Desse modo, o Suas com sua normatização atual não oferece, segundo as autoras, condições para inovação na cultura política centralizadora do país com vistas ao protagonismo dos entes federados. (Moljo & Duriguetto, 2012, p. 3).

Por outro lado, Arretche (2013, p. 39) alerta para o fato de não haver fórmula institucional isenta de riscos. Destaca o debate caro à tradição da Ciência Política, envolvendo excessiva autoridade do governo central em um extremo, ou ampla autoridade dos entes subnacionais sobre as políticas públicas em outro. Cada formato irá reunir seu conjunto de consequências indesejáveis. A centralização, por exemplo, ocasionaria o risco da tirania da maioria; por sua vez, a descentralização da autoridade sobre as políticas públicas poderia traduzir-se em desigualdade de acesso a serviços.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) destacam que a adesão dos entes subnacionais a uma determinada política, programa ou sistema pode ser voluntária ou coercitiva, e os incentivos, por sua vez, podem representar soluções atraentes para estados e municípios; porém, em geral, são repassados pela União mediante condicionalidades preestabelecidas. Tal movimento, ao que denominaram de recentralização ou de coordenação federativa, seria uma tentativa de evitar a instrumentalização clientelista de programas pelas elites locais. (Lotta, Gonçalves & Bitelman, 2014, p. 6).

Para Arretche (2005), maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática os programas federais que envolvem estados e municípios. Em contrapartida, a dependência de estados e municípios fracos, do ponto de vista da arrecadação própria, exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos.

A literatura aponta que muitos governos locais têm hoje como principal fonte de receita as transferências federais e, em segundo lugar, as transferências condicionadas universais. Arretche (2012) destaca o comportamento dos gastos dos governos municipais como uma das consequências dessas transferências, posto que, em lugar de uma atuação caótica, tais gastos seguem um padrão previsível com base na regulação federal. À vista disso é possível, segundo a autora, combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização de

autoridade sobre as regras de execução.

De modo semelhante ao Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS irá vincular a adesão dos municípios ao repasse de recursos federais, possibilitando a estes a opção pela habilitação em diferentes níveis de gestão (inicial, básica e plena), com respectivos requisitos e responsabilidades.

Nessa transição, os municípios habilitados em gestão municipal pelas Normas Operacionais Básicas anteriores à criação do Sistema foram automaticamente habilitados em gestão inicial pela NOB/SUAS (2005) e passaram a receber recursos, via fundo, em forma de pisos. Para habilitação nos demais níveis, fez-se necessária a apresentação de documentação comprobatória: i) ao Conselho Municipal de Assistência Social, que delibera sobre os documentos apresentados; ii) à Secretaria Estadual de Assistência Social, que emite parecer técnico; iii) e à Comissão Intergestores Bipartite, que analisa os documentos e preenche o Termo de Habilitação, publicado e encaminhado à Comissão Intergestores Tripartite. (Franzese, 2010, p. 131).

Contrapondo-se à crítica já sinalizada quanto à perspectiva centralizadora contida na NOB SUAS (2005), Franzese (2010, p. 133) irá afirmar que o financiamento compartilhado contribui para a materialização da cooperação entre os entes federativos. Financiamento este operacionalizado com transferências realizadas diretamente de fundo a fundo, possibilitando então, a nacionalização de programas e também de padrões de atendimento, a exemplo do expressivo número de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) espalhados pelos municípios brasileiros.

Mas, se é possível afirmar, como dito por Arretche (2005), que o grau de autonomia (aqui entendido como capacidade de arrecadação própria) do ente subnacional interfere na decisão de adesão ou não às políticas federais, também é pertinente discutir a situação em que, mesmo tendo realizado adesão formal a uma política pública federal, um determinado município possa, em face de sua relativa autonomia financeira, abster-se de seguir plenamente as orientações do governo central para a tal política.

A fim de buscar melhor ilustração da relação do ente subnacional com o governo central na execução da PAS a partir do SUAS, analisaremos a seguir o caso do município de Macaé/RJ, avaliando se seria este um exemplo da situação supracitada.

O processo de adesão/estruturação do SUAS em Macaé/RJ

Macaé pertence à Região Norte Fluminense, do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com informações do IBGE, o município possui uma extensão territorial³ de 1.216,8 Km², correspondentes a 12,5% da área de sua região.

A população estimada para o ano de 2019 no município era de 256.672 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Cidades (2019), com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,764 em 2010 e Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 88.863.40 em 2018. Colocando, assim, o município como o 105º de maior PIB per capita do Brasil e o 5º maior do Estado do Rio de Janeiro (Lourenço et al., 2019, p. 386).

Na década de 1970, como assinalado por Miano, Santos, Castello e Couto (2019), a cidade foi escolhida para ser a sede da maior base operacional da Petrobras, com foco na exploração da Bacia de Campos. Com isso, passou a receber grandes empresas multinacionais de prestação de serviços que se instalaram no polo *offshore* local. A cada ano recebeu pessoas de diversas partes do país e do exterior, que enxergavam no município uma grande oferta de vagas de emprego. De acordo com o Censo Demográfico de 1970, realizado pelo IBGE, Macaé tinha uma população de 65.318 habitantes e, em 2010, o Censo apontou um total de 206.728 habitantes. Sua densidade demográfica saltou para 170 habitantes por quilômetro quadrado, chegando a ser a décima terceira cidade mais populosa do Estado do Rio de Janeiro. (Ferreira, 2008; Loureiro, Vieira Neto, Silva Neto & Barros, 2014 como citado em Miano et al., 2019, pp. 203-204).

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). *Censo*. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaee/panorama>.

Conforme observado por Silva (2012, p. 117), o problema mais grave do município, comparável aos das metrópoles, é o problema da segregação espacial. A partir do intenso fluxo migratório, amplia-se a formação de comunidades de habitações desprovidas de saneamento básico e infraestrutura. Com a ampliação desses aglomerados subnormais⁴ (IBGE, 2019) e a formação de uma enorme periferia urbana, o que se constata é um elevado processo de segregação do espaço geográfico.

Pode-se destacar ainda outro processo que vem ocorrendo no município, que é a incorporação de formas de mobilidade espacial da população, muito comum em realidades metropolitanas, que são os movimentos pendulares (Paganoto, 2008 como citado em Silva, 2012, p. 118). Muitos trabalhadores deslocam-se das cidades circunvizinhas (inclusive de outros Estados) em consequência de mudanças nos processos de trabalho, considerando as terceirizações e subcontratações. Nesse sentido, além da violência urbana e do alto custo de vida, Macaé incorpora outros graves problemas sociais, extrapolando os seus limites geográficos.

A pesquisadora Darana Azevedo⁵, em estudo intitulado “Painéis da Pobreza em Macaé”, publicado no livro “Macaé, do Caos ao Conhecimento” (2019), ressalta características da pobreza no município, para além do recorte de renda, oferecendo um retrato socioeconômico das condições de vida, da composição familiar e das características territoriais em que se forjam esses quadros (Azevedo, 2019, p. 399). Esse estudo foi feito através de pesquisa quantitativa, realizada por meio de dados disponíveis na ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CECAD).

A autora sinaliza que o número de pessoas cadastradas no Cadastro Único, no período do estudo, correspondia a 20% da população total estimada para o ano de 2017, sendo 19,7% correspondente a indivíduos separados em: extrema pobreza (entendidos com renda per capita familiar, atualizada, de até R\$ 89,00 reais), pobreza (compreendidos os que possuem renda familiar per capita de até R\$178,00 reais) e vulneráveis à pobreza (que possuem renda familiar per capita de até meio salário mínimo) (Azevedo, 2019, p. 400). Segundo ela, a característica do município é de uma extensa quantidade de população migrante de diversas localidades, provavelmente em busca de empregos e/ou melhores condições de vida. O estudo, com base em dados do CECAD (2018), destaca um número específico da população pesquisada que são 68,24% dos chefes de famílias vindos de outras regiões.

De acordo com os parâmetros estipulados pelo Governo Federal (atualmente representado neste campo pelo Ministério da Cidadania), por meio da PNAS (2004), Macaé figura dentre os municípios de grande porte, que são os que possuem população entre 100.001 (cem mil e um) e 900.00 (novecentos mil) habitantes.

Os elementos até aqui destacados, quanto ao porte populacional, características demográficas e socioeconômicas do município, com ênfase em pesquisa sobre pessoas em situação de pobreza ou vulneráveis a esta, permitem avançar na análise quanto à importância da atuação da PAS neste território e indagar sobre suas formas de repostas (peculiares ou não) ao público que demanda atenção dessa política pública.

A PAS no município de Macaé está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDSHA). De acordo com informações do órgão gestor, para a execução da política, o município dispõe de: 07 unidades de CRAS localizadas em territórios de vulnerabilidade⁶(PNAS, 2004) (mas ainda com territórios descobertos); 02 Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) que fazem toda a cobertura territorial do município; 01 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP), localizado na área central do município; 03 unidades de acolhimento para crianças e adolescentes; 01 unidade de acolhimento para adultos e famílias; 01 Instituição Governamental de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e 01 Centro Dia para Idosos. Vale ressaltar que estes dois últimos foram inaugurados em 2020 e ainda encontram-se em fase de estruturação.

⁴Forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. (IBGE, 2019). Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>.

⁵Graduada em Serviço Social e Mestre em Políticas Sociais, pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói., RJ.

⁶Conforme definição da PNAS (2004). (Anexo da Resolução CNAS nº 145[2004], p. 35).

Além das unidades mencionadas, o município conta também com: Programas Sociais/Benefícios de âmbito federal (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada [BPC], ACESSUAS Trabalho e AEPETI⁷) e de âmbito municipal (Programa Nova Vida e Passe Social⁸); e com os benefícios eventuais (cesta básica, auxílio passagem, auxílio natalidade na forma de kits, auxílio funeral e aluguel social).

A título de ilustração, o Gráfico 3.1 aponta as condições de funcionamento dos CRAS no município, através de indicador sintético criado pelo Governo Federal para mensurar o nível de estruturação do SUAS nos estados e municípios. Trata-se do IDCRAS, que é calculado anualmente com base nos dados do CENSO SUAS. Nota-se, de modo predominante, uma queda nas três dimensões (estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios) que refletem as condições materiais de oferta da política pública, no período destacado.

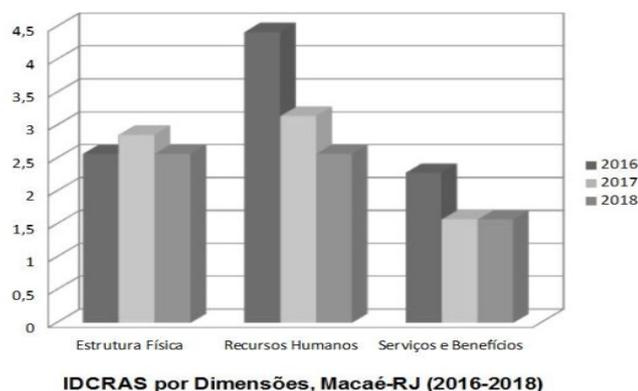


Gráfico 3.1 - IDCRAS por Dimensões, Macaé-RJ (2016-2018). Baseado em Ministério da Cidadania (2020).

Por conseguinte, o IDCRAS Médio, representado no Gráfico 3.2, demonstra de forma ainda mais perceptível uma espécie de movimento regressivo em relação à manutenção do SUAS no município, ao menos no que concerne aos equipamentos de Proteção Social Básica.

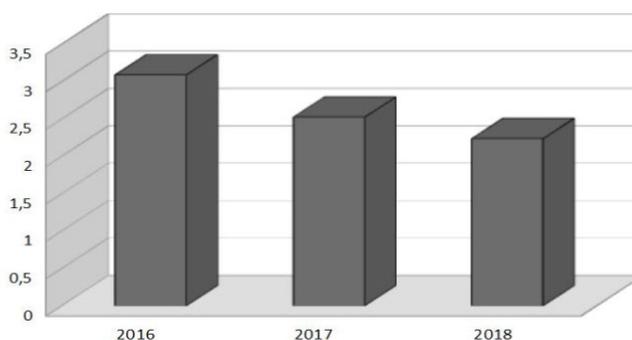


Gráfico 3.2 - IDCRAS Médio do Município – Macaé/RJ (2016-2018). Baseado em Ministério da Cidadania (2020).

Diante dos números, é imperativo observar a correlação entre as três dimensões avaliadas. O quantitativo reduzido de trabalhadores e a atuação destes poucos por meio de estruturas físicas⁹ precárias irão interferir inexoravelmente na qualidade dos serviços e dos benefícios ofertados.

⁷ Ações Estratégicas para Erradicação do Trabalho Infantil.

⁸ Respectivamente: Programa Municipal de trabalho educativo, para adolescentes de 14 a 17 anos, na condição de aprendiz, com bolsa de meio salário mínimo mensal (Lei Municipal n. 2.606 de 2005) e Programa de gratuidade no transporte público municipal para idosos de 60 a 64 anos e pessoas com deficiência, a partir de critérios socioeconômicos definidos na Lei Municipal n. 2.919 de 2007.

⁹ A Nota Técnica n° 27 (2015) DGSUAS/SNAS/MDS esclarece que a dimensão Estrutura Física avalia a estrutura do equipamento CRAS, considerando diversos aspectos. Dentre eles, a existência de salas de atendimento individualizado e coletivo, condições de acessibilidade, recepção e banheiros, e ainda, a existência na unidade de um determinado conjunto de equipamentos (computadores, veículo exclusivo ou compartilhado, entre outros).

O IDCRAS e IDCREAS são indicadores sintéticos criados pela Vigilância Socioassistencial, em âmbito federal, para nortear o horizonte almejado pelos implementadores da política de assistência social no país. Em uma escala que varia entre 1 e 5 – onde o nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado – é possível avaliar, inclusive em perspectiva comparativa, as condições da política de Assistência Social nos municípios e implementação do SUAS.

Com o intuito de breve análise comparativa, selecionamos o indicador médio para os CRAS referente ao ano de 2017, com recorte da nota alcançada pelo município de Macaé-RJ que, no referido ano, alcançou a média 2,52. Destacamos também o indicador dos CREAS, para o qual o município atingiu 2,33 de média. Essa média considera as três dimensões já mencionadas, estipuladas pelo Governo Federal: estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios.

A Tabela 3.1 apresenta o comparativo dos municípios que têm CRAS. Verifica-se que, a partir do recorte da nota alcançada por Macaé, o município encontra-se situado entre poucos com ID tão baixo. Em relação à Região Sudeste, Macaé está entre os 17 municípios com os piores desempenhos nos indicadores. No Estado do Rio de Janeiro, figura entre os 07 municípios com IDCRAS médio baixo (entre 1 e 2,52).

Tabela 3.1 - Comparativo IDCRAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros

| | Total | MUNICÍPIOS COM ID CRAS MÉDIO ENTRE 1 e 2,52 | % | MUNICÍPIOS COM ID CRAS MÉDIO ACIMA 2,52 | % |
|--|-------|---|--------|---|--------|
| MUNICÍPIOS COM CRAS (todos os portes) - BRASIL | 5.570 | 492 | 8,83% | 5.078 | 91,17% |
| PORTE GRANDE BRASIL | 266 | 37 | 13,91% | 229 | 86,09% |
| PORTE GRANDE REGIÃO SUDESTE | 133 | 17 | 12,78% | 116 | 87,22% |
| PORTE GRANDE ESTADO DO RJ | 24 | 7 | 29,17% | 17 | 70,83% |

Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal. (Ministério da Cidadania, 2020).

No caso dos CREAS, Tabela 3.2, a situação não só se reitera como se agrava, em termos de nota alcançada pelo indicador. Macaé ficou com 2,33, em sua média final, o que o coloca entre os 28,82% municípios brasileiros com CREAS que tiveram um desempenho muito baixo, na média alcançada. Novamente, comparado aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, Macaé está entre os 8 com menor desempenho no indicador.

Tabela 3.2 - Comparativo IDCREAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros

| | Total | MUNICÍPIOS COM ID CREAS MÉDIO ENTRE 1 e 2,33 | % | MUNICÍPIOS COM ID CREAS MÉDIO ACIMA de 2,33 | % |
|---|-------|--|--------|---|--------|
| MUNICÍPIOS COM CREAS (todos os portes) - BRASIL | 2.342 | 675 | 28,82% | 1.667 | 71,18% |
| GRANDE PORTE BRASIL | 265 | 65 | 24,53% | 200 | 75,47% |
| GRANDE PORTE REGIÃO SUDESTE | 133 | 35 | 26,32% | 98 | 73,68% |
| GRANDE PORTE ESTADO DO RJ | 24 | 8 | 33,33% | 16 | 66,67% |

Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal. (Ministério da Cidadania, 2020).

Outro ponto que permite um olhar ampliado acerca da condução da PAS no município é o que Arretche (2012) chamou de “comportamento dos gastos”. Sobre esse aspecto, analisaremos brevemente a Tabela 3.3, que apresenta o percentual de gastos do órgão gestor da política no período de 2017 a 2019.

A Tabela 3.3 demonstra que no ano de 2017 foi gasto apenas 44% do montante destinado à SEMDSDHA. Em 2018 houve um tímido aumento de 4% nos gastos em relação ao ano anterior, com utilização de 48% dos recursos disponíveis. No ano de 2019, verifica-se uma leve

ascensão no percentual dos gastos, uma vez que, somente no primeiro semestre, foi gasto quase o total do valor despendido nos 12 meses do ano de 2017.

Quando atentamos para as fontes de recursos, é explícito que os *royalties* (recursos de natureza pretensamente compensatória, oriundos do mercado petrolífero) e os recursos ordinários (receitas próprias) são as mais utilizadas, chegando respectivamente a 91,85% em 2017 e 87,56% em 2018.

Tabela 3.3 - Percentual de Gastos da SEMDSDHA, segundo a Fonte de Recursos (2017-2019)

| Fonte de Recursos | Exercício | Saldo Inicial | Suplementações | Reduções | Total de Créditos | Pago no Exercício | % de Gastos |
|--------------------------------------|-------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------|
| ROYALTIES | 2017 | 1.057.000,00 | 266.337,00 | 1.229.500,00 | 93.837,00 | 86.192,50 | 91,85% |
| ROYALTIES | 2018 | 1.893.000,00 | 244.927,04 | 602.354,16 | 1.535.572,88 | 257.618,90 | 16,78% |
| ROYALTIES | 2019 | 3.854.000,00 | 1.352.541,66 | 2.108.341,66 | 3.098.200,00 | 345.241,39 | 11,14% |
| FNAS (FONTE 18) | 2017 | 710.000,00 | 4.814.031,23 | 141.000,00 | 5.383.031,23 | 377.286,80 | 7,01% |
| FNAS (FONTE 18) | 2018 | 733.600,00 | 4.987.429,23 | 62.901,00 | 5.658.128,23 | 317.728,68 | 5,62% |
| FNAS (FONTE 18) | 2019 | 132.000,00 | 23.500,00 | 23.500,00 | 132.000,00 | 0,00 | 0,00% |
| RECURSOS ORDINÁRIOS | 2017 | 5.082.000,00 | 2.941.000,00 | 2.866.557,33 | 5.156.442,67 | 4.426.977,84 | 85,85% |
| RECURSOS ORDINÁRIOS | 2018 | 6.801.300,00 | 6.228.948,67 | 5.548.660,78 | 7.481.587,89 | 6.551.117,43 | 87,56% |
| RECURSOS ORDINÁRIOS | 2019 | 5.781.000,00 | 1.081.975,78 | 528.010,42 | 6.334.965,36 | 3.601.888,50 | 56,86% |
| FEAS (FONTE 98) | 2017 | 64.000,00 | 382.478,04 | 0,00 | 446.478,04 | 0,00 | 0,00% |
| FEAS (FONTE 98) | 2018 | 66.100,00 | 482.382,02 | 78.900,00 | 469.582,02 | 151.030,91 | 32,16% |
| FEAS (FONTE 98) | 2019 | 60.000,00 | 41.099,60 | 41.099,60 | 60.000,00 | 0,00 | 0,00% |
| Total Geral 2017 | 2017 | 6.913.000,00 | 8.403.846,27 | 4.237.057,33 | 11.079.788,94 | 4.890.457,14 | 44% |
| Total Geral 2018 | 2018 | 9.494.000,00 | 11.943.686,96 | 6.292.815,94 | 15.144.871,02 | 7.277.495,92 | 48% |
| Total Geral 2019 (1º Sem.) | 2019 | 9.827.000,00 | 2.499.117,04 | 2.700.951,68 | 9.625.165,36 | 3.947.129,89 | 41% |

Fonte. Recuperado de “Plano Municipal de Assistência Social de Macaé RJ, 2019-2021” de E. A. A. de Passos, E. M. Feres, E. P. Silva, K. M. Ladeira, L. M. Figueiredo, M. C. Estulano, S. M. Barros, 2019.

Observa-se que as transferências fundo a fundo (fonte 18 Federal e fonte 98 Estadual) representam os menores percentuais gastos chegando a 0,00% em ambas as fontes, em períodos diferentes.

Nessa ocasião, se pegarmos apenas o exemplo dos indicadores de funcionamento dos CRAS e CREAS, já assinalados aqui, notaremos que não se trata de ausência de necessidade de investimentos. Do mesmo modo, o quantitativo de pessoas que ainda vivem em situação de pobreza no município, analisado por Azevedo (2019), sugere-nos que ainda há muito que se gastar nas ações socioassistenciais. O município não dispõe, por exemplo, de um programa próprio de transferência de renda, o que poderia fazer frente às desigualdades sociais evidenciadas na “capital do petróleo”.

Se considerarmos que, além dos equipamentos governamentais do SUAS, esses gastos se dividem também entre instituições subvencionadas, programas municipais focalizados e políticas transversais (idoso, criança e adolescente, questões de gênero, igualdade racial, dentre outras), e dadas as condições insatisfatórias dos CRAS verificadas nos indicadores, podemos inferir uma condução bastante peculiar da PAS neste município, com possível ausência de prioridade para as diretrizes da nova PNAS.

Do ponto de vista jurídico, a Assistência Social em Macaé encontra respaldo no Plano Diretor (Lei Municipal Complementar n. 279, 2018, artigos 51 a 53), dando amplitude (aparente?) aos níveis de compromisso e responsabilidade do poder público com tal política. Apesar disso, verifica-se a necessidade de regulamentação da política pública em âmbito municipal, por meio da criação de Lei Municipal do SUAS e, sobretudo, da revisão da Lei Orgânica do Município (Título V, Capítulo I, Seção II, Artigos 180 a 185), criada em 1990 e atualizada até a Emenda Parlamentar n. 71 (2014). A Lei Orgânica municipal trata da temática da Assistência Social através de concepções arcaicas no que se refere ao escopo dessa política pública. Concepções estas já há muito superadas em âmbito nacional por meio de instrumentos legais e normativos.

Para verificarmos algumas nuances locais quanto ao processo de adesão/implementação do SUAS no município, analisaremos a Figura 3.1 em uma perspectiva comparativa (e meramente cronológica) de eventos em âmbito Federal e Municipal.

| PERÍODO | EVENTO | |
|-----------|---|---|
| | FEDERAL | MUNICIPAL |
| 2004-2006 | PNAS ; NOB SUAS; NOB RH SUAS, Resolução CNAS 237/2006, sobre reformulação dos Conselhos de Assistência Social | ADESÃO AO SUAS(2005) |
| 2008-2009 | Implantação do Índice de Desenvolvimento dos CRAS (ID CRAS); Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS 109/2009. | Lei 3.030/2008 – Reestruturação do FMS, com autonomia financeira e contábil; Implantação dos primeiros 02 CRAS e 01 Unidade de Acolhimento Adulto |
| 2011 | Lei 12.435 - Altera a LOAS e institui o SUAS. | Decreto Municipal 066/2011 - Dispõe sobre os Benefícios Eventuais (ainda em vigência) |
| 2013 | Resolução CIT Nº 01, de 07 de Fevereiro de 2013, Reordena os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (altera alguns conceitos e a lógica de financiamento) | Início de mandato de uma nova coligação no Executivo Municipal. São nomeados técnicos para áreas de Gestão do SUAS e Coordenações das Unidades Socioassistenciais, aproximando-se minimamente das orientações da NOB RH SUAS. |
| 2015/2016 | ... | Leis Municipais 235/2015 e 256/2016. Respectivamente, cria e suprime cargos do SUAS no município, por meio de Reformas Administrativas. |
| 2017 | ... | Lei Municipal 4.379/2017 - Dispõe sobre a Reestruturação do COMAS; Criação do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS |

Figura 1. Comparativo de Eventos da Implementação do SUAS, nas esferas federal e municipal, (2004-2017). Adaptado de Registros do Ministério da Cidadania e Registros da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, da Prefeitura Municipal de Macaé/RJ.

Os eventos destacados na Figura 3.1 revelam avanços ocorridos em escala nacional, no período entre 2004 a 2013; e em alguns passos um pouco mais retardatários em âmbito municipal no período entre 2005 a 2017, sendo uns favoráveis e outros não. Os pontos favoráveis para a consolidação do SUAS no município, por nós aqui elencados, referem-se principalmente: à conquista de autonomia financeira e contábil com a reestruturação do Fundo Municipal de Assistência Social; às nomeações de técnicos para funções essenciais do SUAS (em substituição, ainda que momentânea, à cultura da nomeação de perfis político-eleitorais para os cargos de gestão); à reestruturação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS); e à instituição do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS (FMTSUAS), que supõe uma ampliação da participação social. Sob outra perspectiva, houve também mudanças desfavoráveis como as reformas administrativas que suprimiram e/ou deixaram de criar os cargos essenciais para a estrutura de gestão do SUAS.

Um ponto a ser avaliado na Figura 3.1 é a regulamentação dos benefícios eventuais que se deu por meio de Decreto Municipal n. 066 de 2011 – em pleno ano de promulgação da Lei do SUAS (2011). Ou seja, em lugar de requerer a participação do parlamento e/ou dos próprios Conselheiros de Assistência Social, que dispõem entre suas atribuições a definição de critérios para a concessão de tais benefícios (por meio de resolução), o executivo faz a opção por legislar de forma isolada, na contramão do movimento que se observava em âmbito nacional. Tal fato pode sugerir algum grau de dificuldade no diálogo entre o poder executivo e o poder legislativo ou ainda com o controle social, explicitando interferência nas “regras do jogo institucional” através da participação (ou ausência) de determinados atores. Essa seria, portanto, uma das formas de influência das instituições sobre a política, impactando os resultados dos conflitos, as estratégias dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objetos de políticas, enquadrando a luta política através de suas regras e formatos organizacionais. (Marques, 2013, p. 38).

O artigo 5º do referido decreto municipal (Decreto n. 066, 2011) prevê, em conformidade com o artigo 22º da LOAS (Lei n. 8.742, 1993) que os benefícios eventuais poderiam ser concedidos às famílias cuja renda mensal per capita fosse inferior a um quarto do salário mínimo. Contudo, no mesmo ano de publicação do decreto, ocorre a alteração da LOAS, com a promulgação da Lei n. 12.435 de 6 de julho de 2011. Portanto, essa concepção de critério de

renda para acesso aos benefícios eventuais é extinta desde 2011 em âmbito nacional. Todavia, o município norteia-se até a atualidade por um decreto que, mal houvera “nascido”, já estava obsoleto. Além disso, o mesmo decreto mantém em seu texto a responsabilidade sobre demandas que já foram formalmente reconhecidas como escopo de outras políticas públicas, como o caso da oferta de próteses (óculos).

Vale lembrar também que apesar da já mencionada adesão ao SUAS, o município manteve por alguns anos duas instituições governamentais atuando simultaneamente, com sobreposição de ações, na seara da mesma Política. Conforme consulta a registros internos do atual órgão gestor da Política, havia uma Fundação de Ação Social – órgão da administração pública indireta – responsável pela organização de “projetos” sociais, pelos Núcleos de Apoio à Família (NASF’s) e pelos Centros Municipais de Apoio à Infância e Adolescência (CEMAIA’s), que eram (e ainda são) os acolhimentos institucionais na modalidade abrigo para crianças e adolescentes. O outro órgão executor das ações nessa área era a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), responsável pela distribuição de benefícios eventuais, através de “plantões sociais”. Assim, até o ano de 2008, o município dispunha de um(a) Secretário(a) de Assistência Social e um(a) Presidente da Fundação de Ação Social. Tal duplicidade é incompatível com a proposta do SUAS de comando único das ações e padronização da oferta de serviços, bem como supõe dificuldades ao controle social quanto à transparência na utilização dos recursos.

Além dessa duplicidade na gestão da política, os registros internos apontam ainda para a existência de Subsecretarias de Políticas Transversais (idoso, juventude, igualdade racial, mulher, pessoa com deficiência), vinculadas à SEMAS. Essa estrutura estendeu-se até o ano de 2013, quando os referidos órgãos foram extintos e o referenciamento desse público voltou-se para os CRAS e CREAS. Observa-se, nesse aspecto, uma lentidão no processo de efetiva adesão ao princípio da matricialidade sociofamiliar do SUAS, uma vez que as ações perduraram de modo focalizado no indivíduo.

Isso posto, ressaltam-se dois principais pontos que reforçam o nosso argumento de que neste município existem peculiaridades que, em certa medida, o afastam das orientações do Governo Central para a execução da Política de Assistência Social. São eles: a autonomia financeira suscetível aos interesses dos tomadores de decisões e a ausência de regulamentação da política em âmbito municipal, que pode dar margens a processos ancorados em práticas clientelísticas¹⁰ históricas nesta área.

Considerações Finais

A trajetória da política pública e suas nuances locais neste momento delineadas, não apresenta, a nosso ver, diferenças significativas em relação ao comportamento dos entes subnacionais como um todo; sobretudo os mais interiorizados, o que pode corroborar a ideia de *path dependence*, conforme mencionada.

Como destaca Di Giovani (2009), as políticas públicas não são uma forma única ou exclusiva, porém convivem com formas vigentes nas diferentes sociedades. Ele destaca, por exemplo, conceitos como corporativismo, mandonismo local, coronelismo e populismo a título de outras formas políticas concorrentes ou mesmo coexistentes.

Buscou-se, ao longo dessa exposição, apresentar aspectos gerais do processo de adesão/implantação do SUAS nos municípios. Considerou-se o formato atual da Política de Assistência Social permeado pelo modelo de federalismo do Brasil e observou-se mais de perto a realidade do município de Macaé/ RJ.

Dados mostraram uma expressiva concentração de população em situação de pobreza e/ou em busca de empregos/subempregos que garantem acesso ou até mesmo permanência no município. Por outro lado, notam-se dificuldades na utilização dos recursos nas contas do órgão gestor da Política de Assistência Social em Macaé/RJ. E, ainda, dentre os gastos efetuados, não

¹⁰As relações clientelísticas se dão entre o governo ou políticos, e setores pobres da população. Para maior aprofundamento, indica-se Mandonismo, Coronelismo, discussão conceitual. de, J.M. Carvalho, 1997, recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

se verifica a prioridade para a manutenção do SUAS nos moldes pactuados junto à instância federal.

Portanto, parece não ter efetivamente embarcado no “voo nacional” de estruturação e consolidação de um Sistema Único de Assistência Social. Ainda que, como já demonstrado, não vivencie apenas entraves que lhe sejam exclusivos (do ponto de vista da lentidão no reconhecimento da importância desta política pública), as consequências são locais e dentre elas um notável aprofundamento das desigualdades sociais.

Referências

- Alves, V. R. (2011). Aplicação dos *royalties* de petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável. (*Dissertação de Mestrado*). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Arthur, W. B. (1990). Positive Feedbacks in the Economy. *Sci Am*(262), 92-99.
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Social e Política*, 24, 69-85. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/238/23802406.pdf>
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil* (Vol.1, p. 227) Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Fiocruz.
- Arretche, M. (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, 95, São Paulo. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>
- Azevedo, D. C. (2019). Painéis da Pobreza em Macaé. In S. R. de Abreu, & M. R. de Carvalho (Orgs.), *Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Carvalho, J.M. (1997). *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo*: Uma discussão conceitual. *Dados* (Vol. 40, n. 2). Rio de Janeiro. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>
- CECAD. (2020). Ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único. Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel03.php>
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: Promulgada em 5 de outubro de 1988. (2006). (8a ed.). Rio de Janeiro: Roma Victor.
- Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva-e-Silva, M. O., & RAICHELIS, R. (2014). A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva-e-Silva, M. O., & Raichelis, R. (Orgs.), *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.
- DECRETO MUNICIPAL n. 066, de 13 de maio de 2011. Regulamenta a Concessão de Benefícios Eventuais, na forma da legislação vigente. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé. Recuperado de [http://sistemas.macaerj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/\(Dec-066-2011\)_Dec.%20066-2011.pdf](http://sistemas.macaerj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/(Dec-066-2011)_Dec.%20066-2011.pdf)
- Di Giovani, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas (Caderno de Pesquisa, n. 82). Campinas: NEPP-UNICAMP.
- Ferreira, S. da S. (2011). NOB-RH Anotada e Comentada. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social. Recuperado de https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf
- Franzese, C. (2010). *Federalismo Cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* (Tese de doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>
- Göttems, L. B. D., Evangelista, M.N., Pires, M. G.M., Silva, A. F. M., & Silva, P. A. (2009). Trajetória da política de atenção básica à saúde no Distrito Federal, Brasil (1960 a 2007): análise a partir do marco teórico do neoinstitucionalismo histórico. *Revista Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(6), 1409-1419. Recuperado de <https://www.scielo.org/article/csp/2009.v25n6/1409-1419/pt/>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2010). Censo. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaer/panorama>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2019). Cidades. Recuperado de

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaee/panorama>

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2019). Aglomerados subnormais. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>.
- Jaccoud, L., Bichir, R., & Mesquita, A. C. (2017). O SUAS na Proteção Social Brasileira. Transformações recentes e perspectivas. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP (Vol. 36, pp. 37-53). São Paulo.
- LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAÉ, de 05 de Abril de 1990. Consolidada até a Emenda n. 71 de 2014. Recuperado de <http://macae.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1322671708.pdf>
- LEI n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. LOAS. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm
- LEI COMPLEMENTAR n. 238, de 09 de Junho de 2015 do Município de Macaé. Dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. Recuperado de <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1434065198.pdf>
- LEI COMPLEMENTAR n. 256, de 29 de Dezembro de 2016. Dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. Recuperado de <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%20Complementar%202562016%20-%20Reforma%20Administrativa.pdf>
- LEI ORDINÁRIA n. 4.379, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre a derrogação da Lei Municipal n. 2.965 de 2007 e ab-rogação da Lei Municipal n. 3.764 de 12 e dá outras providências.
- LEI COMPLEMENTAR n. 279, de 16 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor do Município de Macaé. Recuperado de <http://www.macaee.rj.gov.br/planodiretor/conteudo/titulo/lei-n-2792018-plano-diretor>
- Lotta, G., Gonçalves, R., & Bitelman, M. (2014). A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Vol. 19, n. 64). São Paulo. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26305/5817.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lourenço, A. E. P., Junior, H. S., Souza, I. L., Amaral, I. B. S. T., Coelho, K. S. C., Cruz, K. T., Souza, T. O. (2019) Trajetória da Atenção à Saúde em Macaé: Desafios e Perspectivas. In S. R. de Abreu, & M. R. de Carvalho (Orgs.). *Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Marques, E.C. (2013). As políticas públicas na ciência política. In E. Marques, & C. Faria (Orgs.), *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP/CEM.
- Miano, V.Y., Santos, A. G. M., Castello, G.V., & Couto, C. L. P. (2019). Importância da Exploração e Produção de Petróleo no Norte Fluminense: Impactos sobre emprego e renda. In S. R. de Abreu, & M. R. de Carvalho (Orgs.). *Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. (2020). Vigilância Socioassistencial do Governo Federal. Recuperado de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (2004). Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf
- Moljo, C. B., & Duriguetto, M. L. (2012). Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social. Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SUAS. (2005). Brasília. Recuperado de <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>
- NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS. (2006). Brasília. Recuperado de <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>
- Paiva, A. R. de, & Lobato, L. de V. C. (2017). Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. Recuperado de <https://www.scielo.org/article/csc/2019.v24n3/1065-1073/pt/>
- Passos, E. A.A., Feres, E.M., Silva, E.P., Ladeira, K. M., Figueiredo, L. M., Estulano, M. C. BARROS, S. M. (Orgs.). (2019). Plano Municipal de Assistência Social de Macaé 2019-2021. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.

RESOLUÇÃO CNAS n.º 237, de 14 de dezembro de 2006. Dispõe sobre Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Recuperado de: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf

Silva, D. E. da. (2013). A Construção do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005 (*Dissertação de mestrado*). Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, RJ, Brasil. Recuperado de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=251315&pid=S1809-5267201800020001700028&lng=pt

Silva, M. O. da S., Araújo, C. C., & Lima, V. F. S. de A. (2014). Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva-e-Silva, M. O., & Raichelis, R. (Orgs.), *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.

Silva, S. R. A., & Faria, T. J. P. . (2012). O Mapa da Migração em Macaé; impactos da Industrialização no Processo de Urbanização. In Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais, *Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais UFES 2009* (Vol. 1, pp. 1-30). Vitória: Autor.