

Proteção Social em Metrôpoles: Quais Serviços Socioassistenciais?

Social protection in metropolises: what social assistance services?

Sindely Chahim de Avellar Alchorne ¹

Ana Lucia da Silva Garcia ²

Heloisa Helena Mesquita Maciel ³

Vladimir Porfírio Bezerra ⁴

Kalina Ligia Cabral Honório ⁵

RESUMO

Esse relato faz parte de uma pesquisa em andamento, onde a inquietação principal diz respeito à gestão do SUAS – Sistema Único de Assistência Social em metrópoles, dada suas complexidades, acirramento de desigualdades e pobreza, somada ao conjunto de violências latentes. Tal inquietação circunscreve-se nas perguntas: o contexto das metrópoles favorece ou dificulta as mudanças necessárias na Política de Assistência Social? Com relação à gestão de metrópoles, que desafios estão postos? Como equacioná-los? Há uma equação possível? Neste artigo adotaremos a definição de metrópole prevista na Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004, que classifica os municípios com base no seu porte populacional. São tratadas como metrópoles as cidades cuja população agrega mais de 900 mil habitantes. Um dado interessante apontado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/04 diz respeito aos extremos, ou seja, 20% da população brasileira reside em metrópoles (apenas 17 cidades) e 20% em pequenos municípios. Cumpre salientar que a gestão de políticas públicas em metrópoles exige a implantação de estrutura administrativa e de serviços descentralizados com suficiente capilaridade para atingir os diversos territórios de que se compõem a grande cidade, que considere suas peculiaridades, dê conta de suas diferenças e complexidades, que leve em conta seu diferencial enquanto metrópole.

Palavras-chave: Proteção social; metrópoles; serviços socioassistenciais.

ABSTRACT

This report is part of an ongoing research, where the main concern is the management of SUAS - Unified Social Assistance System in metropolises, given its complexities, increased inequality and poverty, added to the set of latent violence. Such concern is limited to the questions: Does the context of the metropolis favor or hinder the necessary changes in the Social Assistance Policy? Regarding to metropolis management, what challenges are posed? How to equate them? Is there a possible equation? In this article we will adopt the definition of metropolis provided for in the National Social Assistance Policy - PNAS/2004, which classifies the municipalities based on their population size. Cities are treated as cities whose population aggregates more than 900 thousand inhabitants. An interesting fact pointed out in the National Policy of Social Assistance - PNAS/04 concerns the extremes, that is, 20% of the Brazilian population lives in metropolises (only 17 cities) and 20% in small municipalities. It should be noted that the management of public policies in metropolises requires the implementation of a decentralized administrative structure and services with sufficient capillarity to reach the various territories of which the large city is composed, which considers its peculiarities, accounts for its differences and complexities, which take into account its differential as a metropolis.

Keywords: Social protection; metropolises; social assistance services.

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). E-mail: sindely@ig.com.br

² Doutoranda em Serviço Social pela PUC-Rio. E-mail: ana-garcia2006@ig.com.br

³ Vinculada ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. E-mail: mesquita.heloisa@gmail.com

⁴ Doutorando em Saúde Coletiva pelo Instituto Fernandes Figueira - Fundação Oswaldo Cruz. E-mail: vladbezerrabrazil@gmail.com

⁵ Especialista em Serviço Social e Saúde Mental pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999). Atualmente é Coordenadora de Projetos Sociais do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS. E-mail: kalinalchonorio@gmail.com

1. Apresentação

Faremos a análise das metrópoles brasileiras, tendo por base as reflexões feitas pelos autores abaixo:

*(...) se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que então pouco tem sido feito? **Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política?** Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gigantescas disparidades sociais? (...). As metrópoles estão hoje, portanto, no coração dos dilemas da nação brasileira. Em seu solo estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes à nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemônica pelo capital financeiro". (Ribeiro et al, 2010:44,45, grifo nosso).*

Cabe salientar que em 2015, com a publicação da Lei Nº 13.089, que institui o Estatuto da Metrópole, elas são definidas em seu Art. 2º, como:

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

A referida Lei trata também da governança Interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas.

Para a efetivação dos objetivos do EM (Estatuto da Metrópole), nos termos de seu artigo 9º, deverão ser utilizados instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativa, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas interfederativa. (Lei nº 13.089 de 12/01/2005)

Neste artigo adotaremos a definição de metrópole prevista na Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004, que classifica os municípios com base no seu porte populacional. São **tratadas como metrópoles as cidades cuja população agrega mais de 900 mil habitantes.**⁶

Por cautela, destaca-se que essa classificação como metrópole por porte populacional adotada pela PNAS é limitada, não guarda identidade com as variáveis que estabelecem as áreas metropolitanas e nelas o papel econômico-social-político do seu centro de atração à metrópole. Além disso, consideramos equivocada e insuficiente a generalização proposta na PNAS, ao não subdividir as metrópoles por portes distintos. Segundo a PNAS/2004, existem atualmente 17 metrópoles no Brasil, a saber:

⁶ Conforme PNAS 2004, os municípios são divididos por porte: a. Pequenos I (até 20.000 hab.); b. Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.); c. Médios (de 50.001 a 100.000 hab.); d. Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.); e. Metrópoles - mais de 900.000 habitantes.

Quadro 1: Metrôpoles Brasileiras e densidade demográfica

	Cidade	UF	Região	População
1	São Paulo	SP	Sudeste	11.821.876
2	Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	6.429.922
3	Salvador	BA	Nordeste	2.883.672
4	Brasília	DF	C. Oeste	2.789.761
5	Fortaleza	CE	Nordeste	2.551.805
6	Belo Horizonte	MG	Sudeste	2.479.175
7	Manaus	AM	Norte	1.982.179
8	Curitiba	PR	Sul	1.848.943
9	Recife	PE	Nordeste	1.599.514
10	Porto Alegre	RS	Sul	1.467.823
11	Belém	PA	Norte	1.425.923
12	Goiânia	GO	C. Oeste	1.393.579
13	Guarulhos	SP	Sudeste	1.299.249
14	Campinas	SP	Sudeste	1.144.862
15	São Luís	MA	Nordeste	1.053.919
16	São Gonçalo	RJ	Sudeste	1.025.507
17	Maceió	AL	Nordeste	996.73

Fonte: Elaboração própria, 2019 - a partir do Censo IBGE/2010

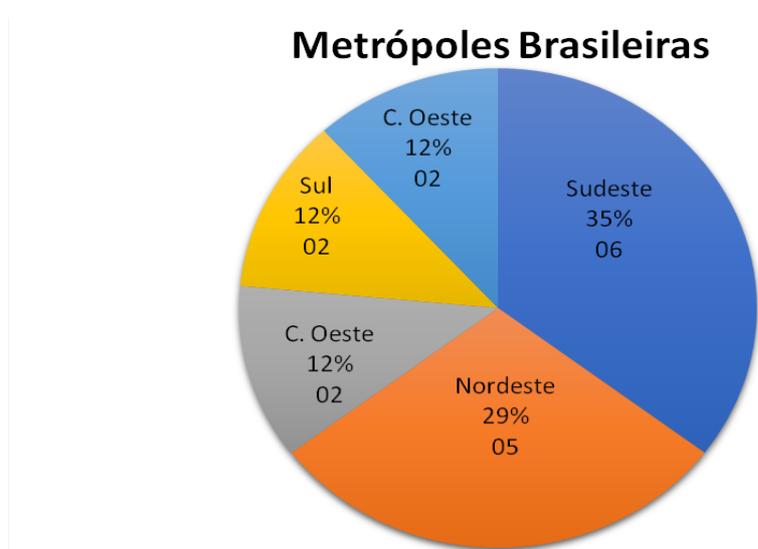
Dentre as 17 metrôpoles, tem-se a seguinte divisão por Regiões:

Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Manaus - AM	Salvador - BA	Brasília - DF	São Paulo - SP	Curitiba - PR

Belém - PA	Fortaleza- CE	Goiânia – GO	Rio de Janeiro- RJ	Porto Alegre- RS
	Recife – PE		Guarulhos- SP	
	São Luis – MA		Belo Horizonte- MG	
	Maceió – AL		Campinas- SP	
			São Gonçalo-RJ	
			Maceió -RJ	

Além das diferenças regionais de aglomeração urbana, salta aos olhos a complexidade que o fenômeno assume na região Sudeste, especialmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ambos com três metrópoles com grande concentração populacional, e que, portanto deveriam contar com uma estrutura de políticas públicas integradas, capazes de fazer frente às enormes demandas ali concentradas.

Gráfico 1: Metrôpoles brasileiras por regiões



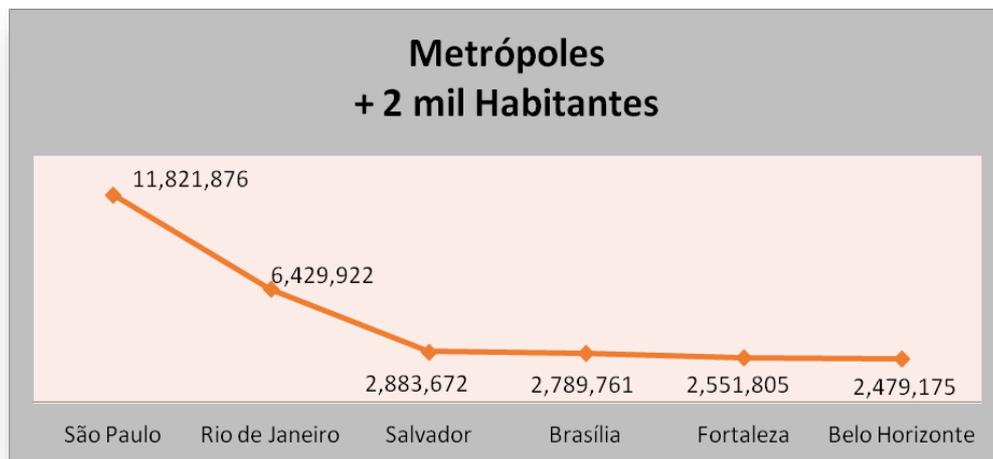
Fonte: elaboração própria, 2019.

A gestão de políticas públicas em metrópoles exige a implantação de estrutura administrativa e de serviços descentralizados com suficiente capilaridade para atingir os diversos territórios de que se compõem a grande cidade, que considere suas peculiaridades, dê conta de suas diferenças e complexidades, que leve em conta seu diferencial enquanto metrópole. Posto que:

(...) a dinâmica da vida em uma metrópole possui um ritmo diferenciado, que interfere nas conexões

com o próprio espaço urbano, de definição de acessibilidade intra-urbana. O tempo e os recursos financeiros que se gasta em deslocamentos para o acesso aos serviços, às várias dimensões relacionais fazem toda a diferença na organização das populações residentes em áreas metropolitanas. (Koga, 2009:50)

Gráfico 2: Metrôpoles brasileiras com mais de 2 milhões de habitantes

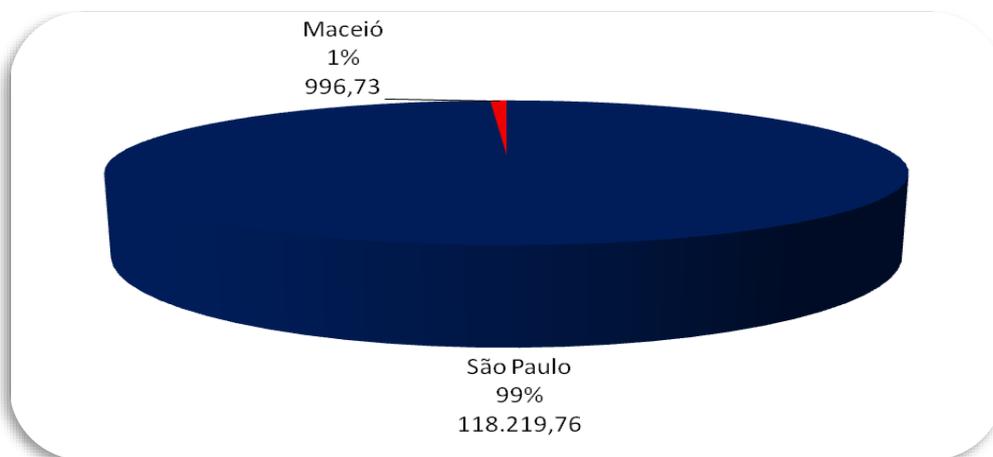


Fonte: Elaboração própria, 2019 - Base Censo IBGE 2010

Conforme mencionamos anteriormente, a disparidade populacional entre as metrôpoles é grande. Podemos falar de metrôpoles de quatro subgrupos de portes diferenciados. São 11 cidades na faixa entre 900.000 a 2.000.000; 4 cidades na faixa de 200.001 a 3.000.000; 1 cidade na faixa dos 6.000.000 a 7.000.000 e 1 na faixa de 11.000.000. Esses números por si só falam de orçamento, estrutura administrativa e de serviços, pessoal qualificado em quantidade / qualidade extremamente diferenciada para atuar permanentemente nas políticas sociais.

Como exemplo, destacamos a relação entre a maior e a menor metrôpole. São Paulo abarca mais de 11 cidades como Maceió, ou seja, em São Paulo o número de habitantes é quase 12 vezes maior que em Maceió. É possível perceber que essa última cidade representa um ponto, quase imperceptível, dentro do território de São Paulo.

Gráfico 3: São Paulo e Maceió



Fonte: Elaboração própria, 2019 - Base Censo IBGE 2010

Assim, se entre as metrópoles já se tem essa discrepância populacional, o que dizer entre uma cidade de pequeno porte e uma metrópole. Portanto, a gestão da política de assistência social em cada um dos 5.570 municípios não pode aplicar a homogeneidade de critérios no processo de gestão face à diversidade geodemográfica dos entes gestores federais, estaduais e municipais.

A partir do exposto, constata-se que a questão social, hoje, no Brasil, é essencialmente uma questão metropolitana, uma vez que são nesses territórios que as desigualdades são mais díspares. As grandes cidades permaneceram durante muito tempo como centro de desenvolvimento econômico. Atualmente, contudo, tornaram-se o epicentro da crise. “Muitas deixaram de crescer e a pobreza brasileira – a população que vive (ou vegeta?) abaixo da linha da pobreza – está se aglomerando nelas.”

Esse artigo tem como foco o estudo sobre metrópoles e seus serviços socioassistenciais previstos na Resolução nº 109/09 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

2. Metrópoles e proteção social

O Brasil é o maior país da América do Sul e da região da América Latina, sendo o quinto maior do mundo, com 8.514.877 km², com uma população com mais de 200 milhões de habitantes. Atualmente, são identificadas 68 Regiões Metropolitanas, que abrangem quase metade da população do Brasil.

Nas metrópoles brasileiras existem inúmeros desafios em que ao mesmo tempo, mantêm e aumentam as desigualdades sociais, sendo multiplicadas as questões de saneamento ambiental, moradia, pavimentação, trabalho, educação, saúde, transportes, assistência social – que por seu volume e complexidade tornam-se um drama a ser administrado por políticas públicas nas grandes cidades.

São Paulo, por exemplo, apresenta o maior aglomerado populacional do país e o maior PIB – Produto Interno Bruto, onde se desenvolvem e transitam decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas – uma metrópole que concentra expressiva parcela da população brasileira e índices alarmantes de concentração de pobres, multiplicação de favelas, loteamentos clandestinos e invasões.

Um dado interessante apontado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/04 diz respeito aos extremos, ou seja, 20% da população brasileira reside em metrópoles (apenas 17 cidades) e 20% em pequenos municípios.

Deve-se considerar as particularidades e peculiaridades de uma gestão em metrópoles com o superlativo de demandas, possibilidades, facilidades, entraves, desafios e angústias que lhe são afetas, na medida em que viver em metrópoles contraditoriamente facilita e dificulta o acesso aos serviços.

A estrutura das grandes cidades brasileiras e o seu perfil segmentado e segregado é tributária dos processos sociais de acesso a bens e serviços. Apesar das marcas e heranças de um passado colonial patrimonialista, escravista, predominantemente rural e profundamente excludente, a estrutura desses centros urbanos está regida pela lógica de coordenação das ações sociais, políticas e econômicas.

Essas preocupações perpassam a gestão da política de assistência social em metrópoles e são agudizadas frente às inúmeras e diversificadas demandas da população as quais se pretende buscar respostas que se traduzam em serviços, benefícios, direitos socioassistenciais, além do desafio de contribuir para sua organização, para que possam expressar seus desejos e necessidades, participando das instâncias de controle social e participação democrática na gestão das políticas públicas. Trata-se de uma tarefa extremamente difícil, mas altamente transformadora.

(...) as regiões metropolitanas se tornaram o loci (os locais?) mais notáveis de segregação espacial,

exclusão social e miséria. Pode-se mesmo dizer que, em função dos fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, **a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana.** (Gouvêa, 2005:19, grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/1993 imprimem o caráter público aos serviços socioassistenciais. O SUAS – Sistema Único de Assistência Social reforça e amplia a responsabilidade pública com a garantia desses serviços que devem assegurar seguranças sociais e se apresentam por níveis de complexidade: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem provocando um intenso reordenamento da política de assistência social em todo o país. Mas há a necessidade de sublinhar as diferenças entre os municípios, em especial, a gestão do SUAS em metrópoles.

Os serviços socioassistenciais são organizados tendo como referência a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução Nº 109), que estabelece 12 tipos de serviços no âmbito da proteção social básica e especial. Os serviços de proteção socioassistencial tiveram uma alteração do seu foco em “públicos”, sendo redirecionados para níveis de proteção social e neles o alcance das seguranças sociais de: acolhida, convivência, desenvolvimento de autonomia, de sobrevivência e de renda.

A aceitação de que uma área de serviço público pertença à função de seguridade social, e nela se ocupe da proteção social a riscos e vulnerabilidades individuais e sociais de forma não contributiva, já é admitida para a política de saúde, inclusive pela saúde coletiva. **Todavia, existem ainda resistências em incorporar, sob o mesmo conceito e justificativa, serviços socioassistenciais sob caráter público não contributivo como atribuição estatal** de seguridade social, portanto, assegurador de direitos. Às vezes até se admite essa responsabilidade para a instância federal, mas pouco dela se exige para as instâncias estadual e municipal. (Sposati, 2007: 440, grifo nosso).

As metrópoles são reflexos de espaços que permitem o acesso da população aos direitos sociais e, paradoxalmente ainda que entrelaçadas, as distancia pela desigualdade, pobreza, urbanização acelerada com ocupações desordenadas e sem infraestrutura mínima para a sobrevivência dessa mesma população, onde *“respostas fragmentadoras ou homogeneizadoras tornam-se pouco efetivas ou até mesmo obsoletas em contextos de altas desigualdades sociais como os vivenciados pelas cidades brasileiras”*. (Koga, 2009:42)

O reduzido poder dos municípios, somado à subordinação ao poder estadual, causaram o retardo da municipalização dos serviços na área da assistência social. Esse reconhecimento dos municípios ocorre apenas no final da década de 70 do século passado.

Ribeiro et all (2010: 08, 09), já na introdução do livro intitulado “As metrópoles e a questão social brasileira” chamam a atenção para as *“evidências de que nas metrópoles brasileiras estão concentrados os efeitos mais dramáticos da complicada crise societária que atravessamos”*. E acrescentam que: *“como é conhecido de todos, os organismos de planejamento metropolitano criados na década de 1970 tornaram-se entidades vazias de autoridade, função e capacidade, quando não desapareceram”*.

O referido livro traz como argumento central o fato de que as metrópoles, com suas desigualdades, violências e periferias são consequências da disjunção entre economia, sociedade e território, que tem como produtor a metropolização da questão social. Constatam que as metrópoles estão no centro dos dilemas políticos, sociais e econômicos, com suas sequelas: imobilização territorial, segmentação territorial, pressão pela ocupação das áreas mais centrais, construções ilegais ou irregulares, violência, tráfico de drogas, pobreza, desigualdade, urbanização difusa, oferta incipiente de infraestrutura nas comunidades,

vulnerabilidades e riscos sociais aguçados, crescimento urbano, aumento de favelas, aumento do número de usuários do crack - reflexos de espaços multifacetados de inclusão e exclusão social.

Os autores defendem a ideia de que não existe nenhum critério para orientar as regiões metropolitanas, delimitar suas fronteiras e muito menos governança urbana que leve em consideração as diferenças, as funções, os tamanhos e as complexidades de metrópoles. E evidenciam que nenhum dos problemas das áreas metropolitanas pode ser resolvido em escala municipal, defendendo que o avanço democrático do Brasil exige colocar no centro da agenda social a questão metropolitana.

Os referidos autores listam algumas inquietações: o que fazer com os bairros ilegais e violentos? Como enfrentar o mercado imobiliário especulativo e excludente garantindo o direito à cidade para todos? Quando remover ou quando e como consolidar as ocupações ilegais? Como assegurar direitos universais e não privilégios para poucos? Qual o espaço que existe para o planejamento territorial, com participação social?

Para tal, busca-se ir além dos discursos que não incorporam as contradições, controvérsias e conflitos inerentes ao processo de conquistas de direitos e, portanto, de cidadania e consolidação da democracia.

O que reforçamos é a necessidade da implantação de uma estrutura administrativa metropolitana, que dê conta dessas diferenças e complexidades na e para a gestão pública da política de assistência social, uma vez que:

Há que se diferenciar práticas de trabalho social desenvolvidas em contextos metropolitanos, de macro abrangência, daquelas que se referenciam em cidades de características mais rurais, onde ainda podem prevalecer as relações de proximidade e vizinhança. (Koga, 2009:50)

Na visão de Gouvêa (2005:142), *“Os megamunicípios têm se mostrado muito grandes para os pequenos problemas da vida urbana e muito pequenos para os grandes problemas da comunidade metropolitana”*. O referido autor acresce que:

Durante o processo constituinte de 1986-88, a questão da gestão metropolitana foi amplamente discutida, se não pela sociedade em geral, pelo menos no contexto das agências metropolitanas existentes (...). Contudo, o processo constituinte foi marcado por um movimento de “municipalismo a todo custo”, que, no tocante à gestão metropolitana, “jogou fora o bebê com a água do banho”: dada a tradição de centralismo e autoritarismo que caracterizara a gestão metropolitana até então, em vez de democratizar e aprimorar a “fórmula” jurídico-institucional, **o Congresso Constituinte não enfrentou a questão metropolitana, remetendo-a de maneira vaga para as constituições estaduais**, sem definir quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional – e isso no contexto mais amplo de um forte esvaziamento da esfera estadual no pacto federativo. (Gouvêa, 2005:15, grifo nosso)

A distribuição federal de recursos aos municípios não prevê verbas específicas para metrópoles, o que prejudica os grandes municípios. Há problemas fundamentais na gestão de metrópoles, como, por exemplo, descentralizar os serviços e coordenar a prestação desses serviços de forma centralizada em uma única Secretaria. *“A Constituição de 1988 aumentou de 11% para 18% a participação das prefeituras no bolo das transferências fiscais, boa parte das capitais conseguiu (...) ampliar significativamente suas receitas próprias.”* (Caccia Bava, 2002: 68).

Concluimos reafirmando que há, sobretudo, a necessidade alarmante de diferenciar a gestão da política pública de assistência social em metrópole. A pergunta sobre como equacionar a gestão da política de assistência social em metrópoles carece de resposta, ou melhor, respostas, que precisam ser construídas no coletivo.

3. Serviços Socioassistenciais em Metrôpoles: alinhando conceitos básicos

No Brasil, a proteção social vem se expandindo, sendo implementada em modalidades contributivas e não contributivas, ainda que algumas vezes as respostas tendam a ser restritivas enquanto seu alcance. Nessa conjuntura é que se coloca o desenvolvimento da Política de Assistência Social como dever de Estado e direito de cidadania, assentado na racionalidade de gestão federativa do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir de 2005, de implantação entre os 5598 entes federativos do Brasil (5570 municípios, 26 estados, 01 Distrito Federal, 01 Governo da União ou Governo Federal).

O artigo 18 da Constituição Federal Brasileira determina a autonomia dos municípios, o que não assegura, contudo, autonomia financeira e decisiva, ou seja,

O fortalecimento institucional e financeiro do município não significa que sua autonomia lhe permita contrarrestar políticas públicas de alcance regional, nacional ou internacional (...) afinal, os governos centrais controlam as políticas macroeconômicas, o que inclui a definição das políticas monetárias, cambial e a maior parte da política fiscal (cerca de 60% dos gastos públicos são efetuados pela União). (Santos, 2010:104).

Tendo a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/04 - como campo de atuação a proteção social e como eixo a matricialidade sociofamiliar é fundamental considerar a capacidade protetiva da família; sendo essencial definir o público da assistência social, seus direitos e deveres dessa política. É importante enfatizar a preocupação com a redução do conceito de proteção a uma equação economicista e que, como contraponto, *a expansão do alcance da proteção para além da renda traz o debate sobre os serviços* - uma área ainda **pantanosa**. Em relação aos serviços, trata-se do *lôcus* que realiza a mediação entre público e privado,

(...) é de difícil caracterização quanto à responsabilidade para com a atenção a ser prestada e, por consequência, nele é difícil efetivar a obrigatoriedade da provisão de direitos. Esse assentamento da proteção social em terreno movediço torna frágil a efetivação do princípio da universalidade de atenção. (Sposati, 2013: 658).

Para Koga (2009), a PNAS/04 tem representado um esforço coletivo por uma política social mais envolvida com o chão das cidades brasileiras, associando suas diretrizes com o porte dos municípios, o que é encontrado em documentos, discursos e análises de gestores da política de assistência social em todo o país. A mesma PNAS assinala que:

Essas nuances demográficas apontam a necessidade de os Centros de Referência de Assistência Social considerarem as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas. (PNAS, 2004:18)

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2005 destaca o protagonismo em referência ao papel das metrôpoles e sublinha a necessidade de levar “em conta as demandas específicas às regiões metropolitanas”, já que “(...) a *Constituição de 1988 agregou novas responsabilidades aos estados, dentre as quais destaca-se a coordenação da gestão pública nos espaços regionais, tais como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões*. (NOB, 2005:98).

Causa surpresa, no entanto, quando em 2012 a partir da reformulação da referida NOB não aparecem as

palavras metrópole ou metropolitana, nem algo similar. Tal NOB/12 determina quatro níveis de gestão do SUAS: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem especificar o trato de megamunicípios e/ou municípios de pequeno porte, o que defendemos como essencial já que os municípios apresentam uma multiplicidade de características e especificidades: população, urbanização, riqueza, pobreza, desigualdade, cultura, história, influência regional.

Essa grande diversidade aponta a necessidade de revisão de competências, já que a Constituição Federal de 1988 não distinguiu os municípios em nenhuma variável. Suas competências administrativas, legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independente do perfil demográfico e/ou dos níveis de desenvolvimento econômico e social. Ribeiro et all (2010: 08, 09) defendem a

(...) necessidade das intervenções governamentais nas metrópoles buscarem a **articulação entre os objetivos da assistência social e transferência de renda aos grupos mais vulneráveis e os de reconstrução social, habitacional e urbanística dos territórios**, isto é, intervenções orientadas pelos princípios e instrumentos da reforma urbana. Trata-se de tomar o **território como elemento de articulação das ações** governamentais que visam a construir o sistema de proteção social e quebrar os mecanismos de reprodução das desigualdades e da pobreza (Ribeiro et all, 2010:46, grifo nosso).

Para dar maior visibilidade aos problemas e desafios enfrentados pelas metrópoles, apresentaremos alguns dados em relação aos serviços, programas e benefícios previstos na Política de Assistência Social.

Quadro 2: Número de famílias nas metrópoles e inserção em programas e benefícios do SUAS.

METRÓPOLES	POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA	FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA- PBF	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA-BPC
SÃO GONÇALO/RJ	1.077.687	36.366	111.410	61.578	13.806
CAMPINAS/SP	1.194.094	27.209	77.540	37.226	16.024
GUARULHOS/SP	1.365.899	45.317	109.139	41.439	18.984
CURITIBA/PR	1.917.185	16.936	114.491	31.778	28.220
PORTO ALEGRE/RS	1.479.101	23.430	96.805	50.238	28.188
GOIÂNIA/GO	1.495.705	20.799	87.153	27.844	31.588
MACEIÓ/AL	1.012.382	66.077	135.431	59.881	33.186
SÃO LUÍS/MA	1.094.667	64.440	188.790	79.443	44.859
BELO HORIZONTE/MG	2.501.576	32.406	157.355	60.159	47.224

BELÉM/PA	1.485.732	85.011	220.232	123.496	54.158
BRASÍLIA/DF	2.974.703	53.798	152.603	71.599	55.001
MANAUS/AM	2.145.444	129.247	241.737	127.440	55.077
SALVADOR/BA	2.857.329	138.609	313.423	173.658	67.837
RECIFE/PE	1.637.834	100.352	202.456	93.689	77.193
FORTALEZA/CE	2.643.247	123.884	385.009	210.264	85.628
RIO DE JANEIRO/RJ	6.688.927	178.815	521.972	252.730	110.196
SÃO PAULO/SP	12.176.866	330.206	1.266.077	476.385	209.356

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADSUAS, abril 2019.

Neste quadro apresentamos um conjunto de informações sobre a população das metrópoles, destacando desse total aquelas que se encontram na faixa da extrema pobreza e, portanto, público prioritário da Política de Assistência Social. Os dados relativos às famílias inscritas no Cadastro Único do governo Federal – CADÚNICO, que é a porta de entrada para acesso a programas e benefícios do governo federal, dentre eles os da Assistência Social, revelam que foram cadastradas em todas as metrópoles um número muito superior ao de famílias extremamente pobres. Isso revela que há uma abrangência maior dessa política, que viabiliza o acesso também da população pobre ou vulnerável, ou em situação de risco social, a um conjunto de benefícios e serviços sociais.

Já o número de famílias inscritas no Programa Bolsa Família aproxima-se mais do número de famílias em extrema pobreza, se comparado com os dados de famílias inscritas no CADÚNICO. Porém, é preciso ressaltar que algumas metrópoles não conseguiram garantir uma cobertura de 100% das famílias em extrema pobreza no Programa Bolsa Família, ou seja, há um déficit na garantia de condições mínimas de sobrevivência para essa parcela da população em extrema pobreza. É o caso de Guarulhos, Maceió, Manaus e Recife. Já as metrópoles com o maior contingente populacional conseguiram garantir o acesso ao Programa Bolsa Família para um número consideravelmente superior de famílias além da linha da extrema pobreza.

O Benefício de Prestação Continuada - BPC, voltado para idosos e pessoas com deficiência que não tenham condições de se sustentar, garante um valor significativamente mais alto que o do programa Bolsa Família (1 salário mínimo por beneficiário do BPC). Conforme constatamos, o número de beneficiários do BPC é bem menor se comparado às famílias inscritas no CADÚNICO e no Bolsa Família. Trata-se de um dado preocupante, tendo em vista o crescente envelhecimento da população, a reduzida rede de serviços voltados para assistência ao idoso e pessoas com deficiência, o aumento do desemprego.

No próximo quadro apresentamos os dados relativos às unidades prestação de serviços da Assistência social em cada cidade. É através dessas unidades com equipe técnica e de apoio, que são prestados os principais serviços previstos na Norma Operacional Básica do SUAS e na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se de serviços permanentes, que requerem instalações dentro de um padrão público, recursos humanos e materiais diversificados e qualificados, a serem mantidos diretamente pelos

municípios.

I - Serviços de Proteção Social Básica (a serem oferecidos via CRAS):

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade (a serem oferecidos pelos CREAS)

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A NOB/SUAS estabelece que deve ser instalado um Centro de Referência de Assistência Social -CRAS para cada 5000 famílias referenciadas no território. Partiremos do pressuposto de que todas as famílias inscritas no CADÚNICO são o universo de referência para calcular quantas unidades seriam necessárias a cada metrópole. Então veremos que o déficit de unidades de CRAS é grande no conjunto das metrópoles.

No quadro abaixo, na coluna sobre os CRAS, o primeiro número corresponde aos CRAS existentes. O número entre parênteses ao que seria necessário para cumprir as diretrizes da NOB-SUAS.

Como podemos verificar, a região Sudeste é a que concentra o maior contingente populacional, e consequentemente de unidades da Assistência Social. Entretanto, é alarmante o déficit de CRAS em São Paulo, a maior metrópole do país conta com apenas 54 CRAS, e tem um déficit de 199 unidades para alcançar o previsto na NOB- SUAS. Na situação atual, se dividirmos o número de famílias do CADÚNICO pelo número de unidades existentes, cada CRAS de São Paulo está responsável por 23.445,87 famílias.

O Rio de Janeiro, a segunda maior metrópole, conta com 47 CRAS e tem um déficit de 57 unidades. Aqui a média é de 11.105 famílias por CRAS.

Já Belo Horizonte destaca-se positivamente por superar a meta prevista, com 3 unidades a mais. A média de famílias atendidas por CRAS é de 4.228. Outro destaque positivo encontra-se na região Sul, onde as duas metrópoles – Curitiba e Porto Alegre conseguem ter um número de CRAS maior do que o previsto.

Nas outras regiões predomina um déficit de unidades. Ou seja, o desafio ainda é grande na área de Proteção Básica, e o problema aumenta nas maiores metrópoles, onde o volume de população a ser atendida é muito grande.

Quadro 3: Número de unidades de referência da assistência social por municípios

METRÓPOLE	FAMÍLIAS NO CADÚNICO	Nº DE CRAS EXISTENTES /PREVISÃO NOB-SUAS ()	CREAS	CENTRO POP	UNIDADES MUNICIPAIS DE ACOLHIMENTO
RIO DE JANEIRO/RJ	521.972	47 (104)	14	2	104
SÃO GONÇALO/RJ	111.410	19 (22)	5	1	28
SÃO PAULO/SP	1.266.077	54 (253)	30	6	288
GUARULHOS/SP	109.139	12 (21)	3	2	21
CAMPINAS/SP	77.540	12 (15)	4	2	48
BELO HORIZONTE/MG	157.355	34 (31)	9	3	107
SUBOTAL	2.243.493	178 (448)	65	16	596
BELÉM/PA	220.232	12 (44)	5	2	17
MANAUS/AM	241.737	20 (48)	5	1	21
SUBTOTAL	461.969	32 (92)	10	3	38
BRASÍLIA/DF	152.603	27 (30)	11	2	43
GOIÂNIA/GO	87.153	15 (17)	5	1	28
SUBTOTAL	239.756	42 (47)	16	3	71
CURITIBA/PR	114.491	45 (22)	10	6	58
PORTO ALEGRE/RS	96.805	22 (19)	9	2	79
SUBTOTAL	211.296	67(42)	19	8	137

FORTALEZA/CE	385.009	27 (77)	7	2	51
MACEIÓ/AL	135.431	16 (27)	5	2	20
RECIFE/PE	202.456	12 (40)	4	2	26
SALVADOR/BA	313.423	28 (62)	7	4	68
SÃO LUÍS/MA	188.790	20 (37)	5	2	18
SUBTOTAL	1.225.109	103 (245)	28	12	183

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADSUAS, abril 2019.

Já os dados sobre as unidades de Proteção Social Especial de média complexidade, o Centros Especializados de Assistência Social- CREAS revelam uma grande limitação do número de unidades de atendimento se comparado aos CRAS, e considerando que no universo de famílias inscritas no CADÚNICO, a concentração de famílias em situação de risco e violação de direitos, rompimento de vínculos familiares e comunitários nas metrópoles é muito grande.

A NOB SUAS não delimitou um quantitativo de população a ser referenciada ao CREAS por território, como o fez com os CRAS (1 CRAS para cada 5000 famílias no território), o que deixa uma grande lacuna enquanto diretriz para os municípios. Todavia, se fizermos uma divisão do número de famílias inscritas no CADÚNICO e de unidades de CREAS existentes, teremos a seguinte média: Rio de Janeiro: 37.283 famílias referenciadas por unidade; São Paulo: 42.202 famílias referenciadas por unidade; Belo Horizonte: 17.483 famílias referenciadas; Curitiba 11.449; Porto Alegre: 10.756. Ou seja, mesmo as metrópoles que conseguiram uma boa cobertura de CRAS para sua população (Belo Horizonte, Curitiba e Paraná), o número de famílias a serem acompanhadas por CREAS é muito alto. Nas maiores metrópoles (Rio de Janeiro e Belo Horizonte) podemos deduzir que a cobertura de atendimento é inviável com o número de unidades disponível.

Os dados sobre as unidades de acolhimento previstas na Proteção de Alta Complexidade – CENTRO –POP - Centros de Atendimento à População em Situação de Rua e Unidades Municipais de Acolhimento para População em Situação de Rua constituem um dos maiores desafios para as metrópoles. Se considerarmos que a NOB/SUAS prevê no máximo 50 beneficiários por unidade de acolhimento, o déficit é gigantesco, apesar das controvérsias sobre as estatísticas de população em situação de rua. Acrescenta-se a essa questão, o fato de muitas vezes ser computado pelos municípios não o número de unidades de acolhimento, mas número de vagas contratadas. Porém, qualquer que seja a forma de calcular a prestação desses serviços, o déficit na quantidade e qualidade de prestação desses serviços é um dos maiores problemas enfrentados pela Assistência Social, na medida em que o número de famílias desabrigadas nas ruas das grandes capitais só cresce, agravado com o aumento alarmante do número de cracolândias nessas cidades, onde a situação de rua com dependência química apresenta-se como um grande desafio para a Proteção Social de Alta Complexidade .

Para seguir a lógica dos exemplos adotados para CRAS e CREAS, teremos que cada unidade de acolhimento existente deveria ter capacidade adequada para no máximo 50 pessoas. Assim, hipoteticamente chegaremos ao cálculo de quantas pessoas são atendidas em cada metrópole nas unidades de acolhimento para população em situação de rua: Rio de Janeiro: 5.200; São Paulo: 14.400; Belo Horizonte: 5350; Curitiba: 2.900; Porto Alegre: 3.950.

Como é visível, a política de assistência social tem passado por profundas transformações e reordenamento de suas ações. Tal processo traz em seu bojo uma série de desafios, aflorados em metrópoles. A aglomeração em grandes áreas metropolitanas, com o acirramento das desigualdades sociais e da pobreza, é um dos mais graves problemas da atualidade.

4. Breves apontamentos conclusivos

Queremos salientar e sublinhar que não temos a pretensão de trazer “soluções”, muito menos equacionar a questão ou questões que circunscrevem esse debate. Esperamos, contudo, contribuir para o diálogo e a atenção para a gestão em metrópoles - assunto que vem ganhando destaque no cenário brasileiro, como aponta a ação da CAPES em promover um Seminário Internacional sobre o tema em 2012: “A Metropolização Brasileira e os Desafios da Gestão Urbana: O Papel da Pós-Graduação”, que teve como um dos objetivos a indução de estudos, o que evidencia a relevância e urgência da temática em tela.

É fundamental, nesse sentido, chamar a atenção para a visão de Rolnik e Somekh (2000), de que **nenhum marco para governar metrópoles foi produzido** até agora pelo processo de redemocratização/descentralização da gestão pública. Não se “reconstruiu nem se reconceituou” o lócus político metropolitano no país.

Urge o estabelecimento de atenções diferenciadas, vez que isso não ocorre. Nesse âmbito, defendemos a tese de que o formato do SUAS em metrópoles carece de um redesenho que considere essas discrepâncias, paradoxos, metamorfoses gigantescas em megacidades; reveja orçamentos e estruturas de apoio e financiamento atuais.

Isso implica enfrentar uma herança conservadora de precariedades e fragilidades e afiançar à política de assistência social o que está posto na Constituição Federal de 1988: dever do Estado e direito do cidadão.

Referências

ALCHORNE, Sindely. *Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo*. Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2012.

BRASIL, Lei Federal nº 13.089, de 12/01/2015, altera a Lei 10.257 de 10/07/2001 e institui o Estatuto da Metrópole.

BRASIL, MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004.

BRASIL, MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2005.

BRASIL, MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, Secretaria de Assistência Social – Resolução 33, 12 de dezembro de 2012.

Resolução nº 109/09 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

BRASIL, MDS & NEPSAS. *O SUAS em Grandes Capitais*. Seminário realizado em 27 de abril de 2009.

CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Editora Cortez, 2ª Edição, 2002.

CARRO, Silvina María. *A assistência social no universo da proteção social – Brasil, França, Argentina* - Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2008.

CHIACHIO, Neiri Bruno. *A construção dos serviços de assistência social como política social pública*. Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2011.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

KOGA, Dirce. O território para além das medidas e conceitos: a efetivação na política de assistência social. In: Koga, Ganey e Fávero (orgs). *Cidades e questões sociais*. São Paulo: Terracota, 2009.

MUNIZ, Egli. *Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & KOSLINSKI, Mariane Campelo. *Metropolização e Desigualdades de Oportunidades Educativas*. IPPUR/UFRJ, 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Anais de Congresso, 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et all. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: Ed. Revan, Fase, 2010.

ROLNIK, Raquel & SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 2000.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva (et all). *Rio de Janeiro: um olhar socioespacial*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Editora Cortez, 2ª Edição, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004

_____. *Assistência Social: de ação individual a direito social*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC n. 10, jul./dez, 2007*. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf

_____. *Horizontes da e Para a Política de Assistência Social no Brasil de 2009: elementos para discussão*. Exposição de Aldaíza Sposati em 30 de junho de 2009. Disponível em: <http://debates.fundap.sp.gov.br/>

_____. *Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista*. In: *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*/Organizadores: - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza* (C. Giorgetti, T. Lourenço, Trans.). São Paulo: Educ & Cortez. 2003. (Originalmente publicado em 1991).