

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

CAROLINA VIEIRA CHAGAS

O COFINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS  
SOCIOASSISTENCIAIS: UMA ANÁLISE DO PISO  
MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Belo Horizonte

2017

CAROLINA VIEIRA CHAGAS

O COFINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS  
SOCIOASSISTENCIAIS: uma análise do Piso Mineiro de  
Assistência Social

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2017

*“A maior recompensa para o trabalho do homem não é o que ele ganha com isso, mas o que ele se torna com isso.”*

John Ruskin

## RESUMO

O Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS) consiste em uma estratégia do Estado de Minas Gerais para apoiar os municípios no custeio dos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais, conforme previsto na regulamentação nacional da política de Assistência Social. O objetivo deste trabalho é verificar se o PMAS resultou em alterações na trajetória prévia do financiamento desta política no estado. Para tanto, optou-se por analisar a questão pela perspectiva da teoria do federalismo, discutida no primeiro capítulo. Essa teoria orienta a recuperação da evolução histórica e da configuração atual da política de Assistência Social no Brasil, desenvolvida no segundo capítulo, e, por fim, a análise da regulamentação e da trajetória recente do financiamento dessa política no Estado de Minas Gerais, objeto do terceiro capítulo. Na evolução das relações federativas brasileiras, verifica-se movimentos de centralização e descentralização que marcaram os períodos da Primeira República, Era Vargas, Regime Militar e pós Constituição Federal de 1988. Na análise da configuração da política de Assistência Social, verifica-se a distribuição das responsabilidades entre os entes federativos pela política de Assistência Social, estabelecida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 e, por fim, a Norma Operacional Básica de 2012. Essa normatização federal, acrescida de regulamentação estadual, fornece os subsídios para delinear os três modelos de financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apresentados no terceiro capítulo. Dados disponibilizados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) permitem, finalmente, verificar a trajetória recente do financiamento dessa política no Estado de Minas Gerais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Piso Mineiro de Assistência Social; Financiamento; Cofinanciamento.

## **ABSTRACT**

The Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS) consists as a strategy of the State of Minas Gerais to support the municipalities in the defrayment of social assistance services and eventual benefits, as provided in the national regulations of the Social Assistance policy. The objective of this study is to verify if the PMAS resulted in changes in the previous trajectory of financing this policy in the state. For this, it was decided to analyze the question from the perspective of federalism theory, discussed in the first chapter. This theory guides the recovery of the historical evolution and the current configuration of the Social Assistance policy in Brazil, developed in the second chapter, and, finally, the analysis of the regulation and recent trajectory of financing this policy in the State of Minas Gerais, object of the third chapter. In the evolution of Brazilian federal relations, there are movements of centralization and decentralization that marked the periods of First Republic, Vargas Era, Military Regime and post Federal Constitution of 1988. In the analysis of Social Assistance policy configuration is ensured the distribution of responsibilities among the federative entities establish by the Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) of 1993, the Política Nacional de Assistência Social (PNAS) of 2004, the Norma Operacional Básica (NOB) of 2005 and the Norma Operacional Básica of 2012. These federal regulation, plus state regulation, provides the subsidies to outline the three models of Sistema Único de Assistência Social (SUAS) financing, presented in the third chapter. Data provided by the Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) allows to verify the recent trajectory of financing this policy in the State of Minas Gerais.

**KEYWORDS:** Social Assistance; Sistema Único de Assistência Social; Piso Mineiro de Assistência Social; Financing; Cofinancing.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Previsão de valores e metas físicas – municípios beneficiados – do Piso Mineiro de Assistência Social (2011-2016).....	53
TABELA 2 -	Valores previstos e valores executados do PMAS e municípios beneficiados (2011-2016).....	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débitos
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
FAF	Fundo a Fundo
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
ID SUAS	Índice de Desenvolvimento do SUAS
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDA	Ministério do Desenvolvimento Social Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
OSC	Organização da Sociedade Civil
PBF	Programa Bolsa Família
PMAS	Piso Mineiro de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
SBPS	Sistema Brasileiro de Proteção Social
SEDESE	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
1.1. <b>Federalismo: conceito, origem e tipos.....</b>	12
1.2. <b>Vantagens e desvantagens do federalismo para as políticas públicas.....</b>	14
1.3. <b>Evolução do federalismo no Brasil.....</b>	17
1.3.1. <i>Primeira República: descentralização oligárquica.....</i>	17
1.3.2. <i>Da Era Vargas ao Regime Militar: a centralização e o fortalecimento do Governo Federal.....</i>	19
1.3.3. <i>A Constituição de 1988: descentralização.....</i>	21
1.3.4. <i>A coordenação federativa: sistemas regulados ou sistemas descentralizados de políticas públicas, nas décadas de 1990 e 2000.....</i>	24
1.4. <b>Considerações finais.....</b>	28
2. A COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	30
2.1. <b>As vertentes históricas do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS).....</b>	31
2.2. <b>Evolução e configuração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....</b>	33
2.2.1. <i>As bases do SUAS como um sistema único, descentralizado e participativo.....</i>	34
2.2.2. <i>A assistência social como política pública: as bases estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).....</i>	36
2.2.3. <i>As responsabilidades dos entes federativos na configuração atual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....</i>	38
2.2.4. <i>Competências e responsabilidades dos entes federativos na gestão do SUAS.....</i>	41
2.3. <b>Considerações finais.....</b>	43
3. O FINANCIAMENTO DO SUAS E O PISO MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	44
3.1. <b>A evolução da estrutura de financiamento do SUAS.....</b>	45
3.1.1. <i>O financiamento da política de Assistência Social no Modelo de</i>	

<i>Convênio e no Modelo Fundo a Fundo por Serviços.....</i>	45
<i>3.1.2. O Modelo de Financiamento Fundo a Fundo baseado em Blocos.....</i>	47
<b>3.2. Os pisos de proteção da Assistência Social.....</b>	49
<b>3.3. O Piso Mineiro de Assistência Social.....</b>	51
<b>3.4. Impacto das mudanças na normatização do financiamento na previsão e execução dos recursos do PMAS.....</b>	52
<b>3.5. Considerações Finais.....</b>	57
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS.....	60

## INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) estabeleceu, no ano de 2010, a criação do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), estratégia do governo mineiro para apoiar os municípios no custeio dos serviços socioassistenciais – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – e dos benefícios eventuais, conforme previsto na regulamentação nacional da política de Assistência Social. Os pisos de assistência social, previstos desde a publicação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005, constituem uma nova forma de financiamento dos serviços e ações continuadas, considerando as vulnerabilidades e riscos coletivos que são objeto de atenção de cada nível de proteção. Nesse sentido, o objetivo desta monografia consiste em analisar o impacto das mudanças na normatização do cofinanciamento do PMAS por meio da comparação entre os valores previstos na LOA e no PPAG e a execução orçamentária realizada entre os anos de 2011 a 2016.

Para facilitar o estudo, este trabalho foi dividido em três capítulos: no primeiro, é apresentada a relação entre o sistema federalista e as políticas públicas, indicando, dentre outros fatores, o conceito, as principais vantagens e desvantagens e as características fundamentais do federalismo brasileiro entre os períodos da Primeira República, Era Vargas, Regime Militar e pós Constituição Federal de 1988; no segundo capítulo, o tema abrange a evolução histórica e a configuração atual da política de Assistência Social, discorrendo, em um primeiro momento, sobre as três vertentes que orientaram o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) e, posteriormente, sobre as atuais normativas responsáveis por estruturar a Assistência Social no país; por fim, no terceiro capítulo, o foco da análise são, primeiro, os mecanismos de cofinanciamento do SUAS, apontando-se as diferenças entre os modelos de financiamento adotados nos períodos da Série Histórica, da Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 e da NOB de 2012, e, segundo, os dados relativos ao cofinanciamento do Governo de Minas Gerais nessa área de política.

## FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse primeiro capítulo, que trata da relação entre federalismo e políticas públicas, está dividido em três seções. A primeira aborda a definição de federalismo, bem como as suas principais características; indica as diferenças fundamentais entre o Estado federativo e o Estado unitário; aponta os fatores responsáveis pela formação de uma estrutura federalista, focando o caso brasileiro; e, por fim, cita os propósitos da federação, distinguindo o modelo que apresenta como finalidade “unir” daquele cujo objetivo consiste em “manter a união”. A segunda seção apresenta algumas vantagens e desvantagens do sistema federalista, sustentando, por um lado, a democracia, a inovação e liberdade como pontos positivos, mas expondo, por outro lado, a dificuldade de mudanças significativas do *status quo* devido à dispersão da autoridade política, a limitação do Governo Federal em implementar e gerir políticas públicas de escopo nacional e as restrições para se construir um sistema de proteção social. A terceira seção trata da evolução do federalismo no Brasil, retratando os movimentos de centralização e descentralização que marcaram os períodos da Primeira República, Era Vargas, Regime Militar e pós Constituição Federal de 1988, discorrendo também, sobre os conceitos de municipalismo autárquico e federalismo estadualista e, por fim, sobre os mecanismos de recentralização do Estado colocados em vigor nas décadas de 1990 e 2000.

### 1.1. Federalismo: conceito, origem e tipos

Federação, do latim *foedus*, significa pacto (ELAZAR, 1987, *apud* ABRUCIO, 2010, p. 178). Ou seja, federalismo baseia-se em uma forma de organização político-administrativa do Estado-Nação e tem como finalidade a defesa dos interesses da nação por meio da criação de alianças políticas, acordos, compromissos e convênios, a fim de coordenar as relações entre os distintos níveis governamentais e atender as suas respectivas demandas.

Diferentemente do Estado unitário, cujas principais características consistem na centralização da “autoridade política, fiscal e militar no governo central” (ARRETCHE, 2002, p. 28), o Estado federativo conta com uma divisão vertical da autoridade, permitindo autonomia aos governos subnacionais (LIJPHART, 1999, RIKER, 1987, PIERSON & LEIBFRIED, 1995, *apud* ARRETCHE, 2002, p. 28) e incluindo modalidades de associativismo e consorciamento através da criação de instituições responsáveis por congregar os diferentes níveis de governo (ABRUCIO, 2010).

Quando se trata da teoria territorial do Estado, Abrucio (2010) defende a existência de dois fatores principais que diferenciam o sistema federalista do sistema unitário: o primeiro deles se refere à pluralidade de governos legítimos responsáveis pelos processos de decisão e elaboração das políticas públicas, sendo esses compreendidos através de relações contratualizadas e negociadas entre os diferentes níveis governamentais; o segundo diz respeito à representação ou participação dos governos subnacionais no âmbito federal, o que é feito por meio do Poder Legislativo, pela Corte Federal de Justiça ou mesmo através do Poder Executivo.

É importante acentuar também, outras condições que induzem a formação de uma estrutura federalista:

(...) grande extensão ou diversidade territorial; coexistência de múltiplos grupos étnicos ou linguísticos; desigualdades regionais de caráter cultural, político ou socioeconômico; e/ou diferenças ou rivalidades no processo de formação das elites e das sociedades locais (BURGESS, 1993, *apud* ABRUCIO, 2010, p. 179).

Sendo assim, países federativos, com grande diversidade e desigualdades internas, como é o caso do Brasil, devem recorrer a essa configuração, a fim de preservar a unidade nacional e a estabilidade social, minimizando o risco de secessão, fomentado por esses fatores heterogêneos. Para solucionar os problemas coletivos, portanto, a federação deve ser construída tomando como base as convicções nacionais e mantendo-se embasada nos discursos sobre diversidade (ABRUCIO, 2010).

Outra importante distinção está relacionada ao propósito da federação. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, a federação surgiu com a intenção de unir as unidades,

“(...) combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados” (STEPAN, 1999, s/n), o que foi denominado por Stepan (1999) como *come together*. Outro propósito da federação é *hold together*, ou seja, o modelo de federação que tem como objetivo manter a união de partes previamente existentes (STEPAN, 1999).

## **1.2. Vantagens e desvantagens do federalismo para as políticas públicas**

A literatura aponta diversas vantagens e desvantagens dos sistemas federalistas, podendo variar de acordo com as características de cada país. Em geral, entre as vantagens, destacam-se a democracia, a inovação e a liberdade; entre as desvantagens, a multiplicação de atores com poder de veto, a limitação para se coordenar o sistema tributário e as dificuldades para se construir um sistema de proteção social.

De acordo com Almeida (2005), apesar de possivelmente existir certo nível de centralização em países federativos, resultantes da existência de mecanismos de coordenação da ação, esse fator não transforma o sistema em um Estado unitário (TSEBELIS, 1995, TSEBELIS & MONEY, 1997, GIBSON, 2004, *apud* ALMEIDA, 2005, p. 32). Qualquer que seja o grau de centralização, segundo Almeida (2005), “sob regime democrático, as federações possuem um desenho institucional que multiplica pontos de veto e assegura algum grau de não-centralização” (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Ainda tratando das prerrogativas democráticas do Estado Federalista, Arretche (2002) defende que a autonomia dos governos locais é capaz de fortalecer em grande medida o poder de veto desses entes subnacionais quanto às propostas políticas sugeridas pelo Poder Executivo federal. Assim, esse Poder é constrangido a incorporar as demandas dos governos locais às suas políticas, a fim de contornar os impedimentos gerados no âmbito das relações verticais. No caso brasileiro, contudo, “o poder de veto dos governos locais às iniciativas federais varia de acordo com as políticas” (ARRETICHE, 2002, p. 434), podendo estar associado a diferentes regras constitucionais, ciclos ou histórico das políticas públicas.

Ademais, nos sistemas federativos, tanto a concorrência quanto a independência dos entes governamentais contribui para impedir os excessos de poder e as relações paternalistas. Segundo Abrucio (2005),

As federações requerem determinadas formas de competição entre os níveis de governo. Primeiro, devido à importância dos controles mútuos como instrumento contra a dominância (ou tirania, nos termos de Madison) de um nível de governo sobre os demais. Além disso, a competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar o desempenho dos vários governantes, uma das vantagens de ter-se uma multiplicidade de governos (ABRUCIO, 2005, p. 45).

Outra vantagem do sistema federativo diz respeito à liberdade, elemento necessário para a expansão do governo de forma eficiente. Elazar (2011) defende que, uma vez que os seres humanos nascem livres, o governo também deve estar de acordo com essa liberdade humana. Assim, a principal função dos poderes constituintes seria garantir o desenvolvimento do sistema federalista, certificando a liberdade dos cidadãos e, ao mesmo tempo, sustentando os aspectos coercitivos inerentes a esse modelo (ELAZAR, 2011).

Por outro lado, Estados federativos tendem a “(...) produzir níveis comparativamente mais baixos de gastos sociais, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais” (ARRETCHE, 2004, p. 17). Em outras palavras, a coordenação dessas políticas se torna mais trabalhosa, na medida em que se aumenta a autoridade política de cada ente, gerando sobreposições de suas competências e competições (PETERSEN, 1995; BANTING, CORBETT, 2003; WEIR, ORLOFF, SKOCPOL, 1998; PIERSON, 1996; WEAVER, ROCKMAN, 1993, *apud* ARRETCHE, 2004, p. 17).

Essa dificuldade de coordenação das políticas públicas relaciona-se à pluralidade dos pontos de veto que, apesar de garantir certo nível de democracia ao sistema, implica, por outro lado, na diminuição das possibilidades de mudanças significativas do *status quo*<sup>1</sup>, uma vez que, levando em consideração a dispersão da autoridade política nas

---

<sup>1</sup> Expressão do latim que significa “o estado atual das coisas”.

federações, a quantidade de *veto players*<sup>2</sup> nas arenas decisórias aumenta. Como consequência, cresce também a possibilidade de se manterem estáveis as políticas já existentes (ARRETCHE, 2002).

Um outra desvantagem do federalismo diz respeito à limitação da capacidade do Governo Federal para coordenar o sistema tributário (ALMEIDA, 2005). No caso do Brasil, a partir do ano de 1891, como forma de contornar o problema, a federação adotou o modelo de fragmentação das fontes tributárias, discriminando a arrecadação de determinados impostos como competência exclusiva da União e designando outros como responsabilidade exclusiva dos Estados (ARRETCHE, 2004).

Dessa forma, o recolhimento dos tributos se tornou extremamente desigual, prejudicando a administração dos governos estaduais e, principalmente, dos governos municipais:

No interior de cada Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado – os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independente do nível de renda do Estado em que estão localizados (PRADO, 2001, *apud* ARRETCHE, 2004, p. 18).

A fim de compensar esse desequilíbrio, foi elaborado um sistema cujo propósito consiste nas transferências fiscais obrigatórias que distribuem os recursos arrecadados pela União para fundos específicos dos entes subnacionais, denominados como Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, de acordo com Arretche (2004), os períodos classificados como de centralização e descentralização não estão associados à autonomia dos governos subnacionais para tributar, mas sim às alíquotas dos impostos e à independência dos municípios em aplicar os recursos recebidos.

Por fim, a última desvantagem do federalismo está relacionada à dificuldade para se estruturar um sistema de proteção social. Em Estados federativos, a tendência seria “que os diferentes níveis de governo imponham conflitos” (WEAVER, ROCKMAN, 1993,

---

<sup>2</sup> Atores com poder de veto.

*apud* ARRETCHE, 2004), aumentando os custos de implementação dos programas (ARRETCHE, 2004). No caso do Brasil, veremos que esse problema – estruturação de um sistema de proteção social - foi relativamente bem superado na regulamentação da política de assistência social, na medida em que se configurou um sistema nacional único, no qual as responsabilidades pela formulação, implementação e financiamento das ações foram distribuídas entre os entes federados. O desafio surge, no entanto, no cumprimento dessas responsabilidades. (ABREU *et al.*, 2014).

### **1.3. Evolução do federalismo no Brasil**

Conforme Lassance (2012) “a história do federalismo no Brasil é a de um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises” (LASSANCE, 2012, p. 25). Nessa seção, serão apresentadas as principais características do federalismo: a descentralização da Primeira República ou República Velha (1891-1934), caracterizada pela “política dos governadores”; a Era Vargas (1930-1945), evidenciando o surgimento do Estado Novo e a centralização do poder; o Regime Militar (1964-1985), apontando a forte centralização política e a grande concentração fiscal; e também o período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, demonstrando o processo de descentralização e, a partir de meados da década de 1990, os mecanismos de regulação das políticas descentralizadas.

#### *1.3.1. Primeira República: descentralização oligárquica*

Segundo Abrucio (1998) “(...) somente com a Constituição de 1891, definidora da nova ordem republicana, foi adotada a estrutura federativa, rompendo-se com a tradição do unitarismo imperial” (ABRUCIO, 1998, p. 32). O primeiro período republicano brasileiro, de acordo com o autor, conta com dois aspectos principais: o primeiro diz respeito à instituição de uma hierarquia entre os estados, com o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no âmbito nacional – a conhecida “política café-com-leite”; o segundo se refere à liderança do processo político nacional por parte das elites locais,

que podiam ditar as regras do jogo eleitoral, o que foi denominado “política dos governadores”.

O pacto da “política dos governadores” determinava grande importância política aos governadores de estado, perpetuando, dessa forma, as oligarquias estaduais no poder (ABRUCIO, 1998). A intitulada “política do café-com-leite”, por outro lado, consistiu em um acordo que permitia a alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais, considerados como os estados de maior relevância na federação em razão de sua preponderância econômica, política e demográfica.

A política dos governadores teve repercussão de longa duração, de acordo com Abrucio (1998). Em suas palavras,

(...) esta independência adquirida pelo poder estadual, traduzida na eleição do governador, foi a base original do federalismo brasileiro. Por trás deste poder da esfera estadual estava o controle sobre os votos, adquiridos através de um compromisso com o poder local, ou melhor dizendo, com os chefes políticos locais, os “coronéis”. Se no plano nacional vigorava o pacto da “política dos governadores”, no nível estadual imperava o compromisso entre o Poder público estadual e os “coronéis”. Nos dois tipos de relacionamento o elo mais forte era o governador (ABRUCIO, 1998, p. 38).

Abrucio (1998) defende que o governador detinha esse grande poder político sobre os governos locais devido a três fatores: em primeiro lugar, o poder federal se demonstrava fraco e não conseguia competir com os grandes estados; segundo, os municípios dispunham de pouca autonomia política e financeira; por fim, através de um compromisso coronelista pactuado entre o governo estadual e o poder oligárquico privado, onde o governo estadual garantia recursos e protegia os aliados do poder oligárquico privado e esse, em troca, certificava os votos nos candidatos do governo junto à população.

Contudo, diferentemente das elites paulista e mineira, o Poder Executivo federal apresentava extenso domínio frente aos estados menores, uma vez que esses dependiam dos recursos disponibilizados pela União como forma de subsistência. Abrucio (1998)

sustenta, entretanto, que os “(...) instrumentos de atuação política e econômica da União” cresceram à proporção que a oligarquia de São Paulo precisou centralizar alguns instrumentos administrativos e financeiros cujos propósitos estavam relacionados aos interesses do mercado cafeeiro.

Assim, de uma maneira geral, o federalismo na República Velha não atingiu o objetivo de “(...) estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os estados” (ABRUCIO, 1998, p. 40) uma vez que havia, por um lado, uma grande desigualdade entre as oligarquias estaduais – São Paulo e Minas Gerais – e a União e, por outro lado, diversos outros estados menores que dependiam diretamente do Tesouro Federal para sobreviver. Em contextos com essa configuração, torna-se impossível implementar um sistema federalista em que haja uma verdadeira autonomia para todos os entes. Nas palavras do autor,

(...) do ponto de vista da estrutura intergovernamental, a Primeira República estabeleceu um governo nacional fraco na maior parte dos assuntos públicos, além de municipalidades dependentes e subordinadas aos governos estaduais, de modo que o poder local seguiu basicamente o compromisso coronelista (ABRUCIO, 2010, p. 183).

### *1.3.2. Da Era Vargas ao Regime Militar: a centralização e o fortalecimento do Governo Federal*

O período que engloba os anos de 1930 a 1945 é conhecido como Varguista-Desenvolvimentista e corresponde ao novo modelo de Estado Nacional, cuja finalidade primordial foi o desenvolvimento do Brasil. Além disso, houve também, o desenvolvimento das “(...) relações entre o Estado e a sociedade, no que tange à regulação do mercado de trabalho (modelo corporativo), e na forma de ligação entre o setor público e os grupos econômicos privados” (ABRUCIO, 1998, p. 41).

Da mesma maneira, houve o fortalecimento do presidente da República e do Poder Executivo federal de forma a transformar o relacionamento entre os Poderes e os governos estaduais. Ou seja, essa nova fase do federalismo brasileiro pode ser caracterizada pela centralização do poder e a consolidação de alianças com outros atores

estratégicos, tais como os “tenentes”. Além da centralização, esses “tenentes” defendiam também, o intervencionismo estatal na economia do país (ABRUCIO, 1998). Nesse intervalo e por meio da pressão das elites locais, foi convocada a Constituinte, como forma de “(...) defender a manutenção da autonomia estadual e a limitação do poder da União” (ABRUCIO, 1998, p. 43). Getúlio Vargas, por sua vez, manteve-se aliado à bancada corporativista, a fim de acentuar o poder da União em troca do suporte e ampliação do modelo corporativista. Apesar disso, Vargas foi derrotado pelas bancadas estaduais que o coagiram a uma negociação, originando um modelo de autonomia federativa (ABRUCIO, 1998).

Vargas armou [...] as condições para o golpe, finalmente dado em novembro de 1937. Somente a partir do Estado Novo, como era chamada a ditadura varguista, foi possível consolidar a construção efetiva do Estado Varguista-desenvolvimentista. A variável Varguista deste Estado redefiniu o padrão de relações intergovernamentais. Em primeiro lugar, em termos constitucionais, foi abolido completamente o federalismo. Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo (ABRUCIO, 1998, p. 44).

O fim do federalismo fortemente centralizado do Estado Novo deu-se a partir da pressão norte-americana – visando o processo de democratização do país – e da interferência das Forças Armadas, receosas com a aproximação de Vargas aos grupos políticos de ideologias esquerdistas. Ainda assim, a principal manifestação que deu origem à oposição ao governo foi o denominado Manifesto dos Mineiros, documento elaborado pelas elites mineiras, “(...) contando com a assinatura de vários políticos que ficaram de fora do poder durante o Estado Novo” (ABRUCIO, 1998, p. 47).

Já no período compreendido entre os anos de 1945 a 1964, houve o retorno do federalismo e deu-se também o início de um período de democracia competitiva no Brasil. Ademais, houve a integração dos cidadãos ao processo eleitoral e, através da Constituição de 1946, os municípios readquiriram autonomia nas esferas política e financeira. “O que aconteceu foi que as relações federativas se tornaram mais equilibradas, pois União e estados se tornaram mais equipotentes” (ABRUCIO, 1998, p. 50).

Em 1964, no entanto, as Forças Armadas efetuaram o golpe de Estado, em resposta às “reformas de base” sugeridas pelo governo João Goulart. Aquelas reformas tinham como finalidade a alteração do modelo de distribuição da renda e da propriedade no Brasil, o que gerou um impasse social e institucional, evidenciado na paralisa decisória no Congresso Nacional (SANTOS, 1986, *apud* ABRUCIO, 1998). Assim, a legitimação do governo militar ocorreu “(...) em nome da ordem e contra a ameaça comunista, e pela resolução da crise econômica” (ABRUCIO, 1998, p. 60).

Ao longo do Regime Militar, as relações intergovernamentais se aproximaram novamente dos princípios de um Estado unitário, contrapondo-se aos arranjos do Estado federativo (ARRETCHE, 2002). Aquele período pode ser definido por uma lógica piramidal das relações de poder (ABRUCIO, 2010), contando também com uma grande concentração fiscal, sendo essa última característica considerada como a principal do autoritarismo burocrático brasileiro (ALMEIDA, 2005).

Nesse sentido, Abrucio (2010) defende que “(...) o processo de amadurecimento do federalismo brasileiro” (ABRUCIO, 2010, p. 183) foi interrompido pela ditadura, desregulando as relações intergovernamentais e impactando de forma negativa a autonomia dos governos subnacionais. Contudo, o desenvolvimento do Estado – centralizado, autoritário e tecnocrático – não tinha como finalidade a renovação do Estado Novo.

### *1.3.3. A Constituição de 1988: descentralização*

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo foi reconhecido como um fator essencial para a elaboração e implementação das políticas públicas no país, tanto por apontar a concepção das relações intergovernamentais quanto por colocar em evidência o conceito de descentralização. De acordo com Abrucio (2010), “(...) imediatamente após a constituinte, o processo descentralizador recebeu impulso e, mesmo com vários percalços, avançou muito nos últimos vinte anos” (ABRUCIO, 2010, p. 177).

O movimento teve início, conforme Almeida (2005), na primeira metade dos anos de 1980, quando a descentralização já havia se transformado em um dos principais temas da agenda de democratização do Estado brasileiro, em resposta aos vinte anos de

centralização de recursos e da monopolização da gestão administrativa. Nesse sentido, a descentralização teve como objetivo a expansão da democracia, o aumento da eficiência, eficácia e efetividade dos instrumentos de governo e de suas políticas, além da consolidação da *accountability*<sup>3</sup> (ALMEIDA, 2005; PETERS; SAVOIE, 2000, *apud* ABRUCIO 2010).

Segundo Almeida (2005), descentralização diz respeito à

(...) transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (WORLD BANK, 2002, *apud* ALMEIDA, 2005, p. 30).

Após a Constituição Federal de 1988, portanto, tornou-se possível a transformação do federalismo centralizado constituído durante o Regime Militar – definido pelo grande envolvimento do Estado Nacional nos assuntos pertinentes aos governos subnacionais, preponderância nos processos decisivos e gerenciamento dos recursos financeiros – em um federalismo descentralizado, cuja principal característica consiste no fortalecimento dos governos municipais, ou seja, na municipalização (ALMEIDA, 2005).

Esse movimento municipalista já havia se apresentado anteriormente entre os anos de 1946 e 1964, no denominado período democrático. Naquele momento, a “(...) novidade no plano federativo foi a ampliação de algumas competências municipais” (ABRUCIO, 2010, p. 183), o que impactou de forma positiva e contribuiu com o equilíbrio das relações governamentais. Além disso, foram elaboradas as primeiras políticas públicas federais voltadas ao combate às desigualdades que assolavam as regiões brasileiras (ABRUCIO, 2010).

Portanto, as diferenças entre o modelo anterior (1946-1964) e o configurado pela Constituição Federal de 1988 dizem respeito à conquista da emancipação decisória e financeira pelos governos subnacionais e pela criação de regras rigorosas que englobam a utilização e o dispêndio dos recursos financeiros associados aos fundos, além da

---

<sup>3</sup> Termo em inglês que significa “prestação de contas”. Em outras palavras, consiste na transparência das ações governamentais, fortalecendo o controle social e a participação democrática.

transferência das funções de provisão dos serviços sociais básicos – saúde, educação e assistência social – aos municípios (ALMEIDA, 2005). Em outras palavras, a Constituição Federal de 1988 permitiu a concretização da relação entre autonomia e interdependência entre os entes (ABRUCIO, 2010).

Vale salientar que,

(...) ainda que a tendência geral fosse na direção do aumento das responsabilidades dos governos locais, nos marcos do federalismo cooperativo a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo (ALMEIDA, 2005, p. 37).

Nesse sentido, Abrucio (2010) cita o resultado do modelo federalista brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988, classificado como uma descentralização centralizada, constituindo o chamado municipalismo autárquico. Esse modelo, que supunha uma autonomia das prefeituras quanto à formulação e implementação das políticas públicas, todavia, é considerado ineficaz uma vez que os municípios não são capazes de absorver todos os encargos desse tipo de organização, “(...) também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal, interestadual ou até mesmo de impacto nacional” (ABRUCIO, 2010, p. 187).

Essa questão diz respeito às tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras da federação desenhada pela Constituição de 1988, devido, entre outras coisas, ao rápido crescimento no número de municípios sem que houvesse qualquer coordenação ou mesmo incentivos à cooperação intergovernamental, horizontal e vertical. Essa situação gerou resultados díspares quanto às novas responsabilidades e funções de cada ente, prejudicando os cidadãos quando se tratando ao acesso a bens e serviços, e, conseqüentemente, reproduzindo grandes desigualdades já existentes (ABRUCIO, 2010).

Porém, essa dificuldade de cooperação não diz respeito apenas aos municípios, se estendendo também aos governos estaduais. É o caso do federalismo estadualista que prevaleceu entre os anos de 1982 a 1994, caracterizado como um período em que os estados realizavam repasses irregulares das suas próprias despesas financeiras à União.

Assim, “(...) o resgate das dívidas estaduais pela União enfraqueceu muito os governos estaduais, reduzindo o comportamento predatório dos estados” (ABRUCIO, 2010, p. 188). Além disso, as ações de colaboração com os municípios foram prejudicadas, pois se presumia que implicariam em mais gastos em um período de forte contenção financeira (GAETANI, 2006, *apud* ABRUCIO, 2010, p. 188).

#### *1.3.4. A coordenação federativa: sistemas regulados ou sistemas descentralizados de políticas públicas, nas décadas de 1990 e 2000*

A partir da década de 1990, o Estado federativo brasileiro elaborou diversos mecanismos de coordenação, a fim de normatizar e inspecionar a implementação das políticas públicas. Dentre estas iniciativas estão a regulação das políticas – principalmente nas áreas de saúde e educação – e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Arretche (2010) sustenta que dentre as políticas descentralizadas, é possível distinguir dois tipos distintos: as políticas reguladas e as políticas não reguladas. O primeiro tipo diz respeito às políticas cujo controle e as legislações são ponderados de maneira a limitar a autonomia dos governos subnacionais, estando esses, sujeitos às regras impostas pela União. O segundo tipo, ao contrário, refere-se às políticas nas quais a execução e a autonomia dos governos subnacionais para a tomada de decisões estão diretamente relacionadas.

O conceito de regulação, assim, pode ser associado “(...) à regulamentação e à supervisão federais sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2010, p. 604). Dessa maneira, as políticas reguladas apresentam alto grau de prioridade dentre as demais, quando se trata da distribuição dos gastos municipais. Exemplos disso são as políticas nas áreas de saúde e educação, que retratam uma menor desigualdade de gasto *per capita* quando comparadas às políticas não reguladas (ARRETCHE, 2010).

A regulação das políticas descentralizadas constitui-se como fator primordial para o sistema federalista, uma vez que define a vinculação da receita dos governos a políticas específicas. “Portanto, a novidade das vinculações adotadas pela legislação federal a partir de meados dos anos 90 diz respeito às áreas privilegiadas e às taxas de

vinculação” (ARRETCHE, 2010, p. 603), como é o caso das políticas de saúde e educação. Por outro lado, as políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano, por exemplo, não apresentam gastos determinados constitucionalmente (ARRETCHE, 2010).

Paralelamente à formação dos sistemas regulados nas áreas de saúde e educação, a federação brasileira avançou no pós-constitucional, na regulamentação e controle dos gastos dos governos subnacionais. Até então, o sistema tributário brasileiro, caracterizado por grandes vinculações constitucionais, além de gerar dependências fiscais entre os governos subnacionais, apresentava baixo nível de comprometimento com o equilíbrio fiscal. Isso acontecia porque havia ausência de vinculação entre os órgãos responsáveis por taxar o recurso e os órgãos responsáveis por gastá-lo (RODDEN, 2001, *apud* ARRETCHE, 2004). Como alternativa a esse desequilíbrio, foi promulgada, em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF foi uma resposta específica – e centralizadora – ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo, evitando o *free-riding* nos níveis subnacionais. Seu objetivo foi garantir disciplina fiscal em todos os níveis de governo, mas as restrições que impôs aos estados e municípios foram significativas (ALMEIDA, 2005, p. 35).

A LRF atuou, ainda, como uma medida sucessora à renegociação das dívidas estaduais em um período de grandes restrições macroeconômicas relacionadas à consolidação do Plano Real. Cabe ressaltar que, naquele momento, os governos estaduais haviam afrouxado as políticas fiscais, contribuindo com o crescimento do seu próprio endividamento e agravando, inclusive, a situação dos bancos estaduais (ALMEIDA, 2005).

Sendo assim, a LRF tem sido responsável pela normatização e fiscalização dos gastos públicos. Ou seja, apresenta como principal função manter o equilíbrio e a saúde financeira dos entes federativos, de forma organizada e transparente, prevenindo riscos e desvios através do estabelecimento de metas para resultados balanceados entre as receitas e as despesas governamentais. Além disso, ela dispõe também sobre a Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a programação orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2000).

Nessa perspectiva, conforme Abrucio (2010)

(...) sem dúvida alguma, a LRF representa grande avanço diante do quadro de desordem fiscal que caracterizava os três níveis de governo durante a década de 1980. Contudo, as mudanças apresentadas nas políticas sociais, desde a década de 1990, criaram um quadro marcado por dissonâncias e paradoxos que precisam ser enfrentados, com sérios impactos políticos sobre as relações intergovernamentais e sobre as políticas públicas (ABRUCIO, 2010, p. 243).

Em síntese, houve grandes avanços na coordenação federativa nos anos 1990 e 2000. Os atuais desafios, segundo Abrucio (2010), consistem, principalmente, no fortalecimento de parcerias e consorciamentos entre os entes governamentais de forma a permitir grande poder de participação e negociação; a adoção de instituições formais e não formais para auxiliar nas alterações necessárias no campo da gestão das políticas públicas; e também no engajamento dos prefeitos e governadores na elaboração e realização dos projetos, diminuindo possíveis divergências entre os membros da coalizão (ABRUCIO, 2010).

Nesse sentido, diversas estratégias têm sido introduzidas em setores como saúde, educação e assistência social. O conceito predominantemente adotado é o de sistemas descentralizados de políticas públicas, o sistema regulado descrito por Arretche (2010), focalizando a articulação entre a esfera nacional e os governos subnacionais, reservando os compromissos de coordenar e financiar, em grande parte, para a União e sugerindo a autonomia de estados e municípios para assumir funções administrativas e gerir os recursos financeiros (ABRUCIO, 2010).

No caso da transferência dos serviços públicos de saúde aos municípios, por exemplo, o Governo Federal se mostrou muito bem-sucedido dado que a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) permitiu a efetiva descentralização da gestão e a universalização de acesso aos serviços, contribuindo com a ampliação dos direitos dos cidadãos. Assim, esse novo modelo significou a divisão entre o financiamento e a provisão dos serviços (COSTA *et al.*, 1999, *apud* ARRETCHÉ, 2002), deixando o primeiro a cargo conjunto

das três esferas – União, Estados e Municípios – e o segundo por responsabilidade dos próprios municípios (ARRETCHE, 2002).

No caso da política de Educação, também se avançou no sentido da coordenação federativa. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as diretrizes para as políticas voltadas à área da educação, por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, definiu também, que a oferta de matrículas referentes ao ensino fundamental deveria ser realizada de forma universal, preferencialmente através da iniciativa dos governos municipais (ARRETCHE, 2002). Assim, o FUNDEF impactou de forma significativa a descentralização em prol da municipalização, permitindo que estados e, especialmente, municípios administrassem as políticas, programas e recursos relacionados ao contexto da educação (ARRETCHE, 2005).

Por fim, no âmbito da assistência social, de acordo com Almeida (2005)

(...) os governos federal e estaduais são quase exclusivamente repassadores de recursos, fundo a fundo, para os municípios que possuem significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não-governamentais prestadores de serviços (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 também determina os princípios de descentralização e universalização das políticas socioassistenciais por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Além disso, essa área, assim como a de Saúde, conta com as Normas Operacionais Básicas (NOBs), responsáveis por orientar e estipular as competências de cada ente governamental, assim como guiar a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dessa forma, o desenho dessas políticas objetiva a transferência da gestão para o nível local e a redução da possibilidade de mudanças do sistema através de ações unilaterais por parte do governo central (ABRUCIO, 2010). Ambas podem ser classificadas, conforme Abrucio (2010), como sistemas descentralizados de política pública, como mencionado anteriormente.

Esse sistema supõe, segundo o autor em publicação do IPEA, uma articulação federativa nacional, com papel coordenador, financiador e indutor da União, que mantém aos

governos subnacionais relevante autonomia tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política (IPEA, 2010). Seu funcionamento requer decisão política e capacidade institucional, por parte do Governo Federal, e da existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, conforme segue:

Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais (IPEA, 2010, p. 190).

#### **1.4. Considerações finais**

Inicialmente, esse primeiro capítulo trouxe o significado de federalismo, traduzido como uma forma de organização político-administrativa do Estado-Nação, contando com uma divisão vertical da autoridade e permitindo a autonomia aos governos subnacionais. No Brasil, esse sistema surgiu com o propósito de manter a união – *hold together* – e apresenta como principais vantagens a democracia, a inovação e a liberdade; entre as desvantagens, a multiplicação de atores com poder de veto, a limitação para se coordenar o sistema tributário e as dificuldades para se construir um sistema de proteção social.

A federação brasileira alternou, historicamente, períodos de centralização e descentralização. A Primeira República ou República Velha é caracterizada pela descentralização oligárquica, dando ênfase ao modelo republicano e à “política dos governadores”; a Era Vargas pode ser definida por meio da centralização de poder, evidenciando o surgimento do Estado Novo; no Regime Militar, houve forte centralização, identificada, entre outras coisas, por uma grande concentração fiscal; e, por fim, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema federalista

permitiu a efetiva descentralização, que se combinou, nas décadas de 1990 e 2000, com diferentes mecanismos de coordenação da ação dos entes federativos, entre eles, a regulação das políticas públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A discussão desenvolvida esclarece que essas medidas lograram inserir a cooperação no federalismo brasileiro, na formulação e gestão de políticas públicas. O conceito de sistema descentralizado de política pública tem como finalidade a articulação entre a esfera nacional e os governos subnacionais, exemplificado, nas políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, pela construção do Sistema Único de Saúde (SUS), do Regime de Cooperação, que tem no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) um de seus importantes mecanismos de coordenação, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O próximo capítulo tem como objetivo destacar a coordenação federativa no SUAS, discutindo a descentralização das políticas socioassistenciais, isto é, a transferência da gestão para o nível local. Abordará também, a evolução da política de assistência social no Brasil, a configuração dos seus principais benefícios, serviços, programas e projetos e a maneira como essas ações são financiadas entre os entes governamentais.

## **2. A COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Soares e Cunha (2016) defendem que o federalismo brasileiro “(...) tem oscilado entre momentos de maior ou menor centralização, algo historicamente associado às alternâncias entre regime democrático e autoritário” (SOARES, CUNHA, 2016, p. 87). Em outras palavras, a configuração do federalismo brasileiro acabou por impactar de forma significativa a trajetória das políticas sociais, incluindo a de assistência social (SOARES, CUNHA, 2016).

O objetivo deste capítulo é apresentar a evolução histórica e a configuração atual da política de Assistência social. A primeira seção apresenta um breve histórico da Assistência Social no Brasil, situando-a entre as três principais vertentes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), nos termos de Cardoso e Jaccoud (2005): a proteção social como um direito dos trabalhadores urbanos assalariados; a proteção social como iniciativa de entidades privadas e realizada por meio de ações filantrópicas, solidárias e caritativas; e, por fim, a proteção social como um direito de cidadania, consagrado pela Constituição Federal de 1988. Além disso, serão abordadas, na primeira seção, as principais normativas que estruturam a política de assistência social no período pós-constitucional, quais sejam, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A segunda seção, por sua vez, trata-se do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estruturado pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 e reformulado pontualmente pela NOB de 2012. Nessa seção, são expostas as principais unidades públicas voltadas ao enfrentamento das vulnerabilidades e riscos dos indivíduos e suas famílias – Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) –, além de duas importantes iniciativas do Governo Federal para minimizar a pobreza e a extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

## **2.1. As vertentes históricas do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS)**

O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) tem sua origem em três principais vertentes históricas, de acordo com Cardoso e Jaccoud (2005). Na primeira vertente, a proteção social está associada tanto à configuração dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) quanto à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda vertente diz respeito à tradição de solidariedade, caridade e filantropia, desenvolvida a fim de minimizar as precárias condições de vida dos grupos mais vulneráveis da sociedade. Por fim, a terceira vertente consiste “na afirmação de direitos sociais da cidadania que, apesar dos esforços anteriores, somente em 1988 se consolidará no país” (CARDOSO, JACCOUD, 2005, p. 181).

A intervenção estatal no período que precede a promulgação da Constituição Federal de 1988 é, portanto, caracterizada por ações fragmentadas e residuais (CARDOSO, JACCOUD, 2005). Durante os anos 1930 – período de grandes transformações econômicas e sociais – foram atribuídas ao Estado novas competências relacionadas à proteção social, abrangendo, entretanto, apenas os trabalhadores urbanos inseridos no mercado de trabalho formal. Em outras palavras, em meio ao contexto das transformações capitalistas industriais, a urbanização e o assalariamento do trabalho tornaram-se os principais fatores responsáveis pela distinção entre os trabalhadores e a população marginalizada (SOARES, CUNHA, 2016).

Vale ressaltar que, em 1923, houve a primeira iniciativa para a institucionalização do SBPS, por meio da Lei Eloy Chaves. Essa lei foi responsável por fundamentar um modelo de proteção social previdenciária e médico-assistencial através das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), sistema este que, a partir dos anos de 1930, evoluiu para um novo “(...) sistema corporativista das relações de trabalho, no qual a proteção previdenciária é organizada por categorias profissionais” (CARDOSO, JACCOUD, 2005, p. 200), dando origem aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Em 1943, houve a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), resultado de uma fase caracterizada por intensas produções legislativas nas esferas social e do trabalho (CARDOSO, JACCOUD, 2005).

A vertente caritativa e filantrópica da proteção social tem suas raízes nos períodos de colonização e Império, quando a atuação do Estado brasileiro também compreendeu a

colaboração com entidades filantrópicas e a Igreja, mediante a transferência de recursos diretos e indiretos para instituições privadas, responsáveis por ofertar serviços de assistência social aos estratos mais carentes da população. Historicamente, essas ações eram voltadas aos grupos sociais “(...) desobrigados de garantir sua sobrevivência pelo trabalho” (CARDOSO, JACCOUD, 2005, p. 218), como era o caso das crianças, das mulheres, dos idosos e dos portadores de deficiências (CARDOSO, JACCOUD, 2005).

A assistência social foi marcada por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública. Foi historicamente tratada como caridade e prestação de favor, ao invés de ser a promoção de um direito social. Os implementadores, de fato, das ações assistenciais foram as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, o que facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções, sem critérios claros dos serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações (PALOTTI, COSTA, 2011, p. 214).

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes inovações institucionais uma vez que estabeleceu “a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado e buscou romper com a sua trajetória de ação pontual, residual, caritativa e clientelista” (SOARES, CUNHA, 2016, p. 89). Ou seja, por meio do art. 194, a Constituição tornou responsabilidade do Estado assegurar aos cidadãos brasileiros os direitos à saúde, previdência e assistência social, de forma universal, uniforme e equitativa (SOARES, CUNHA, 2016). Esse entendimento é compartilhado por Cardoso e Jaccoud (2005):

Foi neste contexto que a Constituição de 1988 deu um passo inovador, reconhecendo a assistência social como direito do cidadão e resgatando a responsabilidade do Estado no atendimento às populações vulneráveis tradicionalmente público-alvo da assistência. A Constituição estende direitos aos idosos e portadores de deficiência pobres (...). Reconhece ainda direitos à assistência da parte de outros grupos vulneráveis como a infância, a adolescência e a maternidade, e destaca a necessidade de proteção de crianças e adolescentes carentes. Afirma, porém, que a assistência será prestada *a quem dela necessitar*, incluindo, entre o público-alvo, a família (p. 219).

Esse período de redemocratização brasileira, portanto, é caracterizado pela emergência de uma esfera social, cuja mobilização para intervir nas ações estatais deu origem a grandes avanços no âmbito da participação dos cidadãos na política. Houve também a estruturação da cidadania social, ou seja, a efetivação dos direitos sociais referentes à educação, saúde e proteção social. Nesse sentido, Cardoso e Jaccoud (2005) sustentam que a reconstrução da cidadania pressupõe a afirmação da igualdade entre todos os cidadãos e a expansão da cobertura dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais (CARDOSO, JACCOUD, 2005).

A Constituição Federal de 1988, todavia, determinou competências concorrentes à União, estados e municípios, o que ocasionou grandes impasses acerca dos compromissos e responsabilidades de cada esfera na formulação e execução das políticas socioassistenciais. A partir da década de 1990, em resposta a essa indefinição, surgiram diversas regulamentações constitucionais e infraconstitucionais cujas principais finalidades consistiam na definição das funções dos entes governamentais e na ordenação dos recursos financeiros a serem aplicados nessas políticas (PALOTTI, COSTA, 2011), constituindo, como visto no capítulo anterior, os sistemas regulados ou sistemas descentralizados de políticas públicas nas políticas de Saúde, Educação, assim como na de Assistência Social.

## **2.2. Evolução e configuração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Com o estabelecimento, em 1988, da política de assistência social como um direito de cidadania, – o mesmo *status* atribuído às políticas de previdência social, saúde e educação – iniciou-se, na década de 1990, o processo de regulamentação dessa política e de organização das estruturas para seu financiamento e implementação dos benefícios e serviços que a constituem atualmente, o que culminou, na década de 2000, na estruturação do SUAS.

### *2.2.1. As bases do SUAS como um sistema único, descentralizado e participativo*

A Constituição Federal de 1988 prevê, na sua seção IV e, especificamente, em seus art. 203 e 204, o estabelecimento da assistência social como um direito dos cidadãos brasileiros. A lei define que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, amparando indivíduos e suas famílias por meio de incentivos à integração no mercado de trabalho, habilitação e reabilitação na vida comunitária e a garantia de renda. É esclarecido também, que as ações governamentais relativas à área da assistência social serão custeadas, em sua maioria, através de recursos provenientes do orçamento da Seguridade Social. Outro fator importante diz respeito à descentralização político-administrativa, designando estados, municípios e entidades como coordenadores e executores das políticas socioassistenciais e contando com a participação da sociedade civil<sup>4</sup> para o controle das ações em todos os níveis de governo (BRASIL, 1988).

Já no ano de 1993, foi promulgada a Lei nº 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), afirmando-se como uma das importantes regulamentações da Constituição Federal de 1988. Além de definir a assistência social como política de Seguridade Social não contributiva – sem vinculação a qualquer contribuição prévia –, a LOAS estipulou o compartilhamento da gestão, do cofinanciamento e da cooperação técnica entre os entes da federação; apontou a necessidade de integração entre o Estado e a sociedade a fim de garantir o atendimento das necessidades básicas da população; propôs o controle social das políticas socioassistenciais; dentre outras funções.

De acordo Soares e Cunha (2016),

(...) a lei definiu a gestão da política em um sistema único nacional, descentralizado e participativo, integrado pelos entes federativos, pelas respectivas instâncias deliberativas de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social. Para viabilizar esse sistema, estabeleceu o planejamento e o financiamento como responsabilidade comum dos entes federados (SOARES, CUNHA, 2016, p. 94-95).

---

<sup>4</sup> A atuação da sociedade civil ocorre através de instituições ou entidades da assistência social – também denominadas como Terceiro Setor – tais como a Organização da Sociedade Civil (OSC) que, juntamente ao poder público, possibilita participações significativas na oferta dos serviços do SUAS.

Em outras palavras, a formulação, o financiamento e a coordenação das políticas socioassistenciais se tornaram tarefas compartilhadas entre os três entes governamentais. Embora a União detenha a atribuição exclusiva quanto à definição das diretrizes gerais e do monitoramento da distribuição dos recursos financeiros, a descentralização administrativa, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela LOAS, permitiu aos estados e municípios maior poder de intervenção na definição e execução das políticas, contribuindo com a efetivação dos mecanismos de participação da sociedade civil (SOARES, CUNHA, 2016).

Outro traço importante do sistema, relacionado aos art. 203 e 204 da Constituição de 1988 e regulamentado pela LOAS, refere-se aos benefícios de transferência de renda, serviços, programas e projetos assistenciais destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, através da oferta de um conjunto integrado de ações sistemáticas, permitindo um padrão de atendimento qualificado à população.

Os benefícios monetários que compõe o SUAS são de dois tipos: continuados e eventuais. Os benefícios continuados estão previstos nos art. 20 e 21 da LOAS, que regulamentam o art. 203 da Constituição de 1988. Estabelecem, atualmente, a responsabilidade do Governo Federal em repassar 01 (um) salário mínimo mensal ao idoso (65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem a incapacidade de suprir sua própria sobrevivência ou de tê-la suprida por suas respectivas famílias.

O segundo benefício monetário do SUAS, nomeado como benefício eventual, está previsto no art. 22 da LOAS. Trata do pagamento de um auxílio por natalidade, morte ou mesmo casos de necessidades advindas de situações de vulnerabilidades temporárias, dando prioridade às crianças, famílias, idosos, pessoas com deficiência, gestantes, nutrízes e, também, em casos de calamidade pública.

Os benefícios de transferência condicionada de renda, cujo exemplo principal atual é o Programa Bolsa Família (PBF), não integram a regulamentação do SUAS, embora sua implementação seja feita pela política de Assistência Social. Consistem em programas que repassam os recursos de forma direta dos fundos de assistência social aos beneficiários, como forma de prover renda, combater a fome, a pobreza e outras formas de privação de direitos, possibilitando a emancipação, a autonomia dos indivíduos e suas famílias, bem como o desenvolvimento local.

Os serviços do SUAS estão previstos no art. 23 da LOAS. Dizem respeito às atividades continuadas cuja finalidade consiste na melhoria de vida dos cidadãos. Vale ressaltar que as ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas da população devem respeitar os objetivos, princípios e diretrizes estipuladas nessa mesma lei.

O art. 24 da LOAS, por sua vez, dispõe sobre os programas, ou seja, ações integradas e complementares cujos objetivos, tempo e área de abrangência já são definidos a fim de qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e serviços assistenciais. Os programas, entretanto, diferentemente dos serviços, não se caracterizam como ações continuadas do SUAS.

Por fim, os projetos são definidos nos art. 25 e 26 da LOAS. Classificam-se como investimentos econômicos nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar, por meios técnicos e financeiros, as iniciativas que garantam a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e das organizações sociais, articulando-se às demais políticas públicas.

#### *2.2.2. A assistência social como política pública: as bases estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*

Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atualmente Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tiveram como responsabilidade a elaboração, aprovação nas instâncias de deliberação da política e publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), traduzindo as principais deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida no ano anterior. A PNAS marca o início de uma nova trajetória da assistência social, conforme ressaltam Freitas e Guareschi (2004):

Essas regulamentações tinham a intenção de romper com a concepção de benevolência aos pobres e da troca de favores entre a elite e a população. Como política social pública, a assistência social iniciou seu trânsito para um campo novo: da garantia dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (COUTO, 2008, *apud* FREITAS, GUARESCHI, 2014, p.148).

Tratava-se, então, de estabelecer uma política cujos principais objetivos são a identificação das vulnerabilidades e riscos e a definição das proteções a serem ofertadas pela assistência social aos cidadãos que, de alguma forma, são impostos a situações sociais, econômicas e/ou políticas que ofendam a sua dignidade humana. Segundo Colin e Jaccoud (2013), “(...) a PNAS elencou as seguintes seguranças: de sobrevivência, ou de rendimento e autonomia; de convívio ou vivência familiar; de acolhida e de sobrevivência a riscos circunstanciais” (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 47).

Outro aspecto a ser destacado na PNAS é a matricialidade sociofamiliar, deslocando a convencional abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, compreendendo-o como formação necessária à relação entre sujeito e sociedade. Dessa forma, constitui como público usuário das políticas socioassistenciais, todos aqueles que dela necessitar, ou seja, todos os cidadãos e grupos “(...) que se encontram fora dos canais decorrentes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais” (FREITAS, GUARESCHI, 2014, p. 149).

Conforme a PNAS (2004), os serviços socioassistenciais deveriam estar organizados em dois níveis de proteção – proteção social básica e proteção social especial. A proteção social especial, por sua vez, organiza-se em dois níveis: proteção social de média complexidade e proteção social de alta complexidade. Cabe salientar que cada nível de proteção conta com um objetivo específico e está relacionado a um piso de financiamento distinto, esclarecendo a quantidade de recursos a serem comprometidos por cada ente governamental na prestação dos serviços que o constituem.

A proteção social básica visa à prevenção de situações de risco através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, além do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Esse tipo de proteção é destinado à população em situação de vulnerabilidade social resultante da pobreza, privação de renda ou acesso aos serviços públicos e fragilização dos vínculos afetivos.

A proteção social especial, por sua vez, tem como finalidade o atendimento à população que se encontra em situação de risco pessoal e social, decorrente de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, dentre outros. É destinada a crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de

rua cujos direitos foram ameaçados e/ou violados pela família de origem. Esse nível de proteção possui dois níveis: média e alta complexidade.

A proteção social especial de média complexidade é uma modalidade relacionada à população que se encontra em situação de risco pessoal e social, mas os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. A proteção social especial de alta complexidade, por outro lado, consiste na garantia de proteção integral – moradia, alimentação, higiene e trabalho – a todos os indivíduos e famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, sendo necessária a sua retirada do núcleo familiar e/ou comunitário.

Além das diretrizes mais gerais para a organização dos benefícios e serviços do sistema descentralizado e participativo da assistência social, a PNAS instituiu os parâmetros responsáveis por guiar a implementação desse sistema, estabelecendo diretrizes quanto à sua territorialização, responsabilização do Estado, centralização das ações no núcleo familiar e profissionalização dos recursos humanos (SOARES, CUNHA, 2016). Na década de 2000, o sistema descentralizado e participativo, delineado pela PNAS e regulamentado pelas Normas Operacionais Básicas de 1997 e 1998, adquiriu maior densidade normativa e organizacional com a estruturação do SUAS.

### *2.2.3. As responsabilidades do entes federativos na configuração atual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*

Desde o ano de 1988, a assistência social protagonizou diversos avanços institucionais, legislativos e políticos (COLIN, JACCOUD, 2013), mas, foi apenas em 2005, com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) adquiriram plenitude normativa e organizacional.

O SUAS se fundamenta como um sistema público de organização dos serviços de assistência social e conta também com um modelo de gestão descentralizado e participativo, articulando esforços e recursos provenientes dos três níveis de governo a fim de executar e financiar a PNAS. Nesse sentido, Soares e Cunha (2016) defendem que o SUAS “(...) definiu com maior precisão a divisão de competências administrativas entre os entes federados e entre o setor público e privado ao estabelecer a concepção de rede socioassistencial” (SOARES, CUNHA, 2016, p. 98).

Cabe lembrar que o instrumento responsável por regular os conteúdos e as definições do SUAS é denominado Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (SOARES, CUNHA, 2016). Ou seja, a NOB/SUAS é o documento responsável pela disciplinamento da gestão do sistema em todo o território brasileiro; classificação dos usuários das políticas socioassistenciais como indivíduos e/ou famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, decorrente da pobreza, fragilização e/ou rompimento dos vínculos sociais; delimitação das instâncias de deliberação, pactuação e articulação que compõe o SUAS; definição dos critérios de partilha e transferência dos recursos financeiros; dentre outros.

Os avanços normativos fundamentaram a organização da assistência social ao longo da última década. Mas foi com a aprovação da NOB/SUAS que a política ganhou institucionalidade nos territórios, passando a alcançar a população com a oferta de serviços e programas, e ampliando sua efetividade no campo dos benefícios. Para efetivar sua oferta, fazia-se necessária a instituição de unidades públicas, o fortalecimento dos recursos humanos, a organização de uma sistemática de financiamento que assegurasse repasses regulares a partir de critérios republicanos e transparentes, além de processos contínuos de aprimoramento da gestão (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 49).

No ano de 2005, começaram a ser implementadas as unidades públicas estatais de referência do SUAS, visando ao atendimento da população tanto na modalidade de proteção básica quanto na modalidade de proteção especial (COLIN, JACCOUD, 2013). A oferta da proteção básica estaria a cargo dos serviços prestados no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e a de proteção especial de média complexidade, dos serviços prestados no âmbito dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A proteção especial de alta complexidade, por sua vez, é prestado por instituições de acolhimento, sob a gestão direta dos executivos estaduais e municipais ou em convênio com as entidades sem fins lucrativos (SOARES, CUNHA, 2016).

(...) tanto a proteção social básica como a proteção social especial, expandidas por meio das unidades públicas – CRAS e CREAS – operam com oferta de serviços obrigatórios (...) cujas

atribuições se referem ao acompanhamento das famílias e ao encaminhamento para os serviços ofertados pela rede socioassistencial, das demais políticas e órgãos de defesa de direitos. (...) atuam na prevenção à vulnerabilidade e ao risco, na proteção face à violação de direitos e isolamento, na ampliação das relações de convívio e sociabilidade, na promoção da escuta, no acolhimento e promoção da autonomia, na prevenção do isolamento, violência e abandono (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 56-57).

Paralelamente à estruturação do SUAS, a Seguridade Social adquiriu avanços expressivos na esfera da garantia de renda por meio de duas iniciativas do Governo Federal: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). De acordo com Colin e Jaccoud (2013), o BPC e o PBF “(...) aportam proteção às situações de pobreza, produzem impactos na redução da desigualdade social e permitem a qualificação da ação preventiva face a outras situações de vulnerabilidade” (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 55).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), como antecipado, é um benefício monetário que permite a elevação do *status* de cidadania a dois grupos da sociedade brasileira – idosos e portadores de deficiências – através da transferência mensal de um salário mínimo aos indivíduos que comprovem a incapacidade de suprir sua própria sobrevivência ou de tê-la suprida por suas respectivas famílias, de acordo com os termos estabelecidos pela Constituição de 1988 e pela LOAS (CARDOSO, JACCOUD, 2005).

O Programa Bolsa Família (PBF), da mesma forma, trata-se de um benefício de transferência de renda, mas seu foco são as famílias classificadas em situações de pobreza e extrema pobreza. Os benefícios e valores a serem recebidos por cada família, por sua vez, são calculados com base no perfil cadastrado no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) (FREITAS, GUARESCHI, 2014). Freitas e Guareschi (2014) apontam as condicionalidades para o repasse deste benefício:

As condicionalidades para a obtenção do mesmo são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias, quanto pelo poder público para ampliar o acesso aos direitos sociais básicos. Na área de saúde, as famílias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem

fazer o acompanhamento e, gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 75% da carga horária (FREITAS, GUARESCHI, 2014, p. 150-151).

Outra novidade da NOB/SUAS de 2005, diz respeito ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD/SUAS), cujo objetivo é o fortalecimento da gestão pública de estados e municípios por meio de incentivos financeiros aos entes que obtiverem bons resultados quanto ao cumprimento de determinadas metas de aprimoramento do Programa Bolsa Família, relativas à atualização e ao acompanhamento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e suas condicionalidades (SOARES, CUNHA, 2016).

Tais recursos, ao mesmo tempo em que incentivam a obtenção de resultados positivos na gestão e o alcance de patamares de qualidade do Sistema, permitem aos entes federados potencializar medidas e fortalecer sua capacidade de operação com investimentos em equipamentos, recursos humanos ou sistemas tais como de vigilância socioassistencial ou de monitoramento (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 52).

Assim, o repasse dos recursos financeiros está associado à habilitação dos municípios no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Palotti e Costa (2011) sustentam que, de acordo com a Portaria que estabeleceu a criação do IGD/SUAS, todos os municípios que se habilitassem ao SUAS adquiririam o direito de receber os novos recursos, a fim de fortalecer sua capacidade administrativa e contribuir com o desenvolvimento das políticas socioassistenciais (PALOTTI, COSTA, 2011).

#### *2.2.4. Competências e responsabilidades dos entes federativos na gestão do SUAS*

A LOAS e a NOB/SUAS de 2012 regulamentam as competências comuns e específicas dos entes federativos na gestão e financiamento do SUAS; estabelecem prioridades e metas para prevenir e/ou enfrentar a pobreza, a desigualdade, as vulnerabilidades e os riscos sociais; incentivam a coordenação compartilhada de ações e a consolidação de uma cooperação técnica entre as esferas governamentais.

No capítulo III da LOAS, denominado “da organização e da gestão”, é determinada a descentralização da gestão da assistência social. Nos art. 12, 13, 14 e 15, são estabelecidas as competências e responsabilidades da União, estados, Distrito Federal e municípios, respectivamente. De forma mais detalhada, a NOB/SUAS de 2012 apresenta em seu capítulo II, e, mais especificamente na seção I, nomeada “responsabilidades dos entes”, as obrigações referentes à gestão do SUAS, a todos os âmbitos de governo.

A União tem como principais responsabilidades a concessão e manutenção do BPC; o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos da assistência social na esfera nacional; o atendimento às ações assistenciais de emergência, junto com os estados, Distrito Federal e municípios; o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, junto com estados, Distrito Federal e municípios; o apoio financeiro à gestão descentralizada do SUAS através do IGD/SUAS, bem como a mensuração de seus resultados; o cálculo dos recursos a serem repassados aos entes governamentais; dentre outros.

Aos estados compete à transferência de recursos financeiros aos municípios, a fim de custear o pagamento dos benefícios eventuais; o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos da assistência social na esfera regional ou local; o atendimento às ações assistenciais de emergência, junto com os municípios; o estímulo e apoio técnico e financeiro às associações e consórcios municipais, visando à prestação de serviços da assistência social; o monitoramento e avaliação da política de assistência social; dentre outros.

Diz respeito ao Distrito Federal, a destinação de recursos financeiros a fim de custear o pagamento dos benefícios eventuais; o pagamento dos auxílios de natalidade e funeral; a execução de projetos para enfrentamento da pobreza, junto com organizações da sociedade civil; o atendimento às ações assistenciais de emergência; o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos da assistência social na esfera local; o monitoramento e avaliação da política de assistência social; dentre outros.

Por fim, quanto aos municípios, suas principais responsabilidades abrangem a destinação de recursos financeiros a fim de custear o pagamento dos benefícios eventuais; o pagamento dos auxílios de natalidade e funeral; o atendimento às ações assistenciais de emergência; o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos da

assistência social na esfera local; o monitoramento e avaliação da política de assistência social; dentre outros.

### **2.3. Considerações finais**

Neste capítulo, foi apresentada, na primeira seção, a trajetória histórica do SBPS, percorrendo sobre as suas três principais vertentes: a proteção social reconhecida apenas como um direito dos trabalhadores urbanos assalariados; a proteção social como iniciativa de entidades privadas e realizada por meio de ações filantrópicas, solidárias e caritativas; e a proteção social como um direito reconhecido em lei, vertente consolidada pela Constituição Federal de 1988.

Na segunda seção, foram apresentadas as bases normativas da política de assistência social no período pós-constitucional: a LOAS (Lei nº 8.742, de 1993); a PNAS, de 2004. Com base nessas duas normativas, o SUAS encontrou sua configuração mais consistente na NOB/SUAS de 2005. Esse sistema é responsável por estruturar o funcionamento das principais unidades públicas e privadas nas quais são organizados os serviços, programas e projetos voltados ao enfrentamento das vulnerabilidades e riscos dos indivíduos e suas famílias: os CRAS, os CREAS e as unidades de acolhimento, que estão sob a gestão dos governos subnacionais ou de entidades privadas que prestam serviços socioassistenciais em convênio com estados e municípios.

Na sequência, foram apresentados dois grandes avanços da Seguridade Social brasileira na esfera da garantia de renda: o BPC e o PBF. Ambas as iniciativas são de responsabilidade do Governo Federal, e sua principal finalidade consiste na minimização da exclusão social para determinados grupos da sociedade – idosos, pessoas com deficiência e famílias classificadas em situações de pobreza e extrema pobreza.

Por fim, a última seção diz respeito às responsabilidades dos entes federativos na regulamentação, gestão e financiamento da política de assistência social, indicando-se a responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

No próximo capítulo, será detalhada a estrutura de cofinanciamento das políticas socioassistenciais no Estado de Minas Gerais, tomando como base o Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), iniciativa da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE).

### **3. O FINANCIAMENTO DO SUAS E O PISO MINEIRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Neste capítulo, o foco da discussão é deslocado para a estrutura de financiamento da política de Assistência Social, com o objetivo de verificar se a criação do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), no Estado de Minas Gerais, resultou em alterações na trajetória prévia do financiamento desta política no estado.

A discussão está organizada em três seções. Na primeira, é delineada a trajetória histórica do desenho da estrutura de financiamento da política de Assistência Social. São apresentados três modelos de repasse dos recursos socioassistenciais que vigoraram a partir da regulamentação dessa política em 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742): o Modelo de Convênios, que vigorou até 2005; o Modelo Fundo a Fundo por Serviços, regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005; e, por fim, o Modelo Fundo a Fundo por Blocos, regulamentado pela NOB de 2012. No primeiro modelo, o repasse dos recursos era realizado por meio de convênios entre a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e as entidades de assistência social, o que impactou de forma negativa a continuidade das transferências, provocando o engessamento de programas e projetos. Em contrapartida, o modelo instituído pela NOB de 2005 foi responsável por consolidar as transferências Fundo a Fundo (FAF) e os pisos estruturados por níveis de proteção, permitindo a alteração de um atendimento *per capita* ao público para um atendimento com base nos serviços ofertados. Além disso, a sistemática de financiamento foi reorganizada em torno do cofinanciamento, mecanismo esse que reitera a importância dos Fundos Especiais como instrumento fundamental para o financiamento das políticas públicas. Na política de Assistência Social, os Fundos Especiais, nos quais são alocados os recursos dos três níveis de governo, são denominados pela LOAS como Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). A NOB de 2012 inovou ao trazer, dentre outros fatores, o financiamento através de blocos de financiamento, permitindo maior liberdade e flexibilidade dos recursos, além de contribuir com a gestão financeira dos municípios; já na segunda seção deste capítulo, são expostas as características e diferenças fundamentais entre os pisos de proteção da assistência social estabelecidos pela NOB de 2005 e pela NOB de 2012, salientando as inovações trazidas por essa última e dando enfoque,

principalmente, no financiamento por meio de blocos; na terceira seção, o objetivo é analisar a configuração e a trajetória do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), estratégia do Estado de Minas Gerais para apoiar os municípios no custeio dos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais; por fim, na quarta e última seção, serão analisados o resultado das mudanças das normativas de financiamento na previsão e execução dos recursos do PMAS entre os anos de 2011 a 2016. Dessa forma, será exposta, em um primeiro momento, a evolução da previsão dos valores aprovados para o PMAS na LOA e no PPAG, bem como a evolução da previsão da meta física – municípios beneficiados – dentre os anos analisados. Posteriormente, será apresentada a comparação entre os valores previstos e executados do PMAS e as suas respectivas interpretações.

### **3.1. A evolução da estrutura de financiamento do SUAS**

A estrutura de financiamento do SUAS passou por grandes transformações no decorrer dos anos. Sua trajetória pode ser dividida em três grandes momentos: no primeiro, a lógica de repasse dos recursos é a Série Histórica, critério que orientou o Modelo Convênios; em um segundo momento, entretanto, uma nova sistemática – o Modelo Fundo a Fundo – foi estabelecida pela NOB de 2005, organizando-se, inicialmente, em torno de serviços e, a partir da NOB de 2012, em blocos. Como a mudança instituída em 2005, essa última mudança tem sido considerada um significativo aprimoramento no processo de financiamento da Política de Assistência Social.

#### *3.1.1. O financiamento da política de Assistência Social no Modelo de Convênio e no Modelo Fundo a Fundo por Serviços*

A NOB de 1997 estabeleceu que o repasse dos recursos socioassistenciais deveria ser realizado através da denominada Série Histórica, que tomava como base os valores conveniados entre a extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA) e as entidades de assistência social (TAVARES, 2009; BOSCHETTI, 2002, *apud* MESQUITA *et al.*, 2012). As principais críticas a esse modelo, que ensejaram sua alteração na criação do

SUAS, em 2005, relacionam-se com seus critérios de repartição engessados, desconsiderando as disparidades regionais e as reais necessidades da população brasileira. Ademais, o financiamento federal seria destinado ao custeio de programas e projetos em detrimento de ações e serviços de caráter continuado (COLIN, 2008, *apud* MESQUITA *et al.*, 2012).

Outro fator que indicaria a limitação do modelo de financiamento instituído em 1997 era a descontinuidade do repasse da verba federal às entidades sem fins lucrativos e prefeituras municipais. A origem do problema estaria na forma convenial de financiamento<sup>5</sup>, que vigorou no período 1996-1999; à exigência de apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND); e à exigência do preenchimento dos relatórios de acompanhamento físico utilizados como comprovação da prestação de serviços (MDS, 2013).

A partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003; da publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004; e, por fim, da publicação da NOB/SUAS, em 2005, o modelo de financiamento das políticas socioassistenciais ganhou enfoque como um dos principais eixos na efetivação e concretização do SUAS. Esse novo arranjo de financiamento representou avanços quanto à consolidação das transferências Fundo a Fundo (FAF)<sup>6</sup> e dos pisos estruturados por níveis de proteção. Assim, além da incorporação de critérios mais equitativos, essa forma inovadora de repasse permitiu a mudança da perspectiva de atendimento *per capita* ao público para o atendimento com base nos serviços ofertados (MESQUITA *et al.*, 2012).

Dessa forma, para romper com o molde obsoleto adotado no período anterior, a sistemática de financiamento foi reorganizada no sentido de favorecer a descentralização da gestão e a estruturação de ações e serviços continuados nos territórios classificados como vulneráveis. Nesse sentido, foi instituído o cofinanciamento, cujos principais objetivos são a garantia da responsabilidade

---

<sup>5</sup> O convênio é uma modalidade de transferência voluntária dos recursos públicos que conta com a participação de órgãos da administração pública federal, autarquias, fundações, empresas ou sociedades de economia mista, em regime de mútua cooperação junto aos municípios.

<sup>6</sup> As transferências FAF consistem em um instrumento de descentralização dos recursos disciplinados em leis específicas aos fundos públicos, dispensando a celebração de convênios.

compartilhada entre os três níveis governamentais e a defesa dos direitos à assistência social, assegurando o acesso da população aos benefícios, serviços, programas, projetos e demais ações socioassistenciais (MESQUITA *et al.*, 2012).

De forma genérica, a mudança nos padrões de financiamento, feita pela NOB/SUAS, concentrou-se em dois aspectos primordiais: a forma de repasse e a definição dos montantes a serem transferidos. No primeiro caso, houve a substituição do modelo convencional de transferência, via convênios, pelos repasses automáticos, através da modalidade FAF. Dessa forma, buscava-se proporcionar a continuidade no custeio dos serviços, garantir maior transparência na execução das despesas governamentais e fortalecer o controle social. No segundo caso, o objetivo da mudança consistiu na alteração dos repasses calculados por meio da lógica de valores *per capita* por critérios que considerassem as diversidades regionais, as necessidades e demandas da população, o porte dos municípios e o nível de complexidade dos serviços prestados (MESQUITA *et al.*, 2012).

Apesar dos avanços, esse modelo apresentava, de acordo com as avaliações, algumas restrições significativas, relacionadas, principalmente, ao cofinanciamento da política de Assistência social pelos entes subnacionais. Mesmo que o cofinanciamento determinasse a partilha da responsabilidade financeira entre a União, os estados e os municípios, os governos estaduais demonstraram baixo envolvimento no financiamento do SUAS. Esse fato resultaria da “(...) baixa adesão dos mesmos à gestão financeira da política por meio dos fundos de assistência social” (MESQUITA *et al.*, 2012, p. 08). Cabe salientar ainda, que os fundos são responsáveis por regularizar o custeio da política e estruturar os serviços continuados (MESQUITA *et al.*, 2012).

### *3.1.2. O Modelo de Financiamento Fundo a Fundo baseado em Blocos*

A fim de contornar as limitações apresentadas pelo modelo anterior de gestão do SUAS, a NOB/SUAS (2012) inovou em diversos aspectos: eliminou a lógica de habilitação dos municípios ao SUAS e a substituiu por um agrupamento de quatro níveis de gestão – da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios –, apurados por meio do Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS); trouxe uma visão de gestão e avaliação por resultados, classificados por meio de indicadores; regulamentou um novo sistema de

planejamento, acompanhamento e avaliação articulados por meio de diferentes instrumentos – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Assistência Social e Pacto de Aprimoramento do SUAS; criou uma cultura de planejamento orçamentário e financeiro diretamente relacionado à política de assistência social; fortaleceu a PNAS ao regularizar os fundos de assistência social como unidades gestoras e orçamentárias; fortaleceu o papel dos conselhos de assistência social; e, por fim, criou penalidades para os entes que não cumprissem as novas metas e normas (MDS, 2013).

Além disso, a partir da publicação da NOB/SUAS (2012) e conforme previsto pelo Decreto nº 7.788 de 16 de agosto de 2012 – que regulamentou o FNAS – foi estabelecida uma nova modalidade de financiamento da assistência social por meio de blocos de financiamento. Esse conceito visa permitir uma maior liberdade e flexibilidade quanto ao dispêndio das receitas em um mesmo nível de proteção, facilitando a realocação de um determinado recurso para outro serviço dentro de um mesmo bloco, favorecendo também, a gestão financeira (MDS, 2013). Nesse sentido,

A NOB-SUAS 2012 estabelece novos critérios de partilha de recursos, que passam a ter como pressupostos e objetivos a implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados, em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais. São considerados os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente, o atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas e a equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais (MDS, 2013, p. 72).

Cabe salientar que os avanços na estruturação do financiamento da política de Assistência Social foram possibilitados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, publicada em 2009. Essa normativa avançou na padronização dos serviços ofertados no âmbito das Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de média e alta complexidade, em todo o território nacional. Além de representar um grande avanço na política de Assistência Social brasileira, a Tipificação foi responsável por estabelecer conteúdos fundamentais para a garantia do direito socioassistencial,

delimitando o ambiente físico, os recursos materiais, os recursos humanos e o trabalho social essencial aos serviços (MDS, 2013).

### **3.2. Os pisos de proteção da Assistência Social**

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), os pisos de assistência social constituem uma forma de financiamento dos serviços a serem prestados. O cálculo dos valores a serem repassados aos estados e municípios, pela União, e aos municípios, pelos estados, é realizado com base nos critérios estabelecidos pela Tipificação para a oferta dos serviços, podendo ser divididos entre a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade, programas e a sua respectiva gestão (MDS, 2015).

Cabe lembrar que a NOB/SUAS (2005) estabeleceu a criação de sete pisos de proteção social, em substituição ao modelo de repasses anterior, baseado em valores *per capita*. São eles: o Piso Básico Fixo, o Piso Básico de Transição, o Piso Básico Variável, o Piso de Transição de Média Complexidade, o Piso Fixo da Média Complexidade, o Piso de Proteção Social Especial de Alta Complexidade I e o Piso de Proteção Social Especial de Alta Complexidade II (NOB/SUAS, 2005).

Segundo a NOB/SUAS (2005), o Piso Básico Fixo é um valor destinado à proteção no âmbito do CRAS, sendo calculado com base no custo médio para o cofinanciamento dos serviços de atenção integral às famílias; o Piso Básico de Transição consiste em um valor médio que será aplicado juntamente ao volume de recursos repassados aos municípios para a Proteção Social Básica; o Piso Básico Variável é reservado ao financiamento de prioridades nacionais estabelecidas entre os entes federados e o CNAS; o Piso de Transição de Média Complexidade é um valor médio que será aplicado juntamente ao volume de recursos repassados aos municípios para esse nível de complexidade; o Piso Fixo da Média Complexidade constitui-se de recursos novos

ou remanejados visando o financiamento dos serviços prestados pelo CREAS; o Piso de Alta Complexidade I é utilizado na prestação de serviços que visem garantir a proteção integral às famílias, acolhendo os membros que se encontrem em situações de vulnerabilidade social; Por fim, o Piso de Alta Complexidade II é atribuído aos níveis de proteção voltados aos usuários expostos a situações de violência ou dependência.

A NOB/SUAS, de 2012, instituiu que o cofinanciamento dos serviços seja feito por meio de dois grandes blocos de financiamento: o Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica e o Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial. Cada bloco é composto por um conjunto de pisos relativos a cada nível de proteção, em consonância ao estabelecido pela Tipificação (NOB/SUAS, 2012). De acordo com essa NOB/SUAS, o cofinanciamento da Proteção Social Básica abrange o Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável, enquanto que a Proteção Social Especial incorpora o Piso Fixo de Média Complexidade, o Piso Variável de Média Complexidade, o Piso de Transição de Média Complexidade, o Piso Fixo de Alta Complexidade e o Piso Variável de Média Complexidade.

A partir da adoção dos pisos por blocos, portanto, o enfoque desloca-se de uma perspectiva individual para incorporar uma noção de proteção diferenciada, considerando as vulnerabilidades e riscos coletivos que são objeto de atenção de cada nível de proteção (TAVARES, 2009, *apud* MESQUITA *et al*, 2012). Em vista disso, a iniciativa das transferências por meio dos pisos por blocos buscou estruturar e manter a oferta dos serviços e ações continuadas, afastando-se da concepção prévia de programas e projetos pontuais (MESQUITA *et al*, 2012). Nesse mesmo sentido, Colin e Jaccoud (2013) defendem que

(...) os avanços no processo de construção do SUAS estão assentados em uma nova sistemática de financiamento. A consolidação das transferências federais por meio de pisos e blocos regulares e automáticos em cada nível de proteção, e assentados em critérios pactuados e equitativos de partilha representou a garantia da presença do fundo público na sustentação dos serviços continuados (MESQUITA *et al*, 2012, *apud* COLIN, JACCOUD, 2013, p. 51).

### **3.3. O Piso Mineiro de Assistência Social**

No Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), em consonância ao acordado no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual de Minas Gerais e no Plano de Governo do Estado de Minas Gerais de 2011/2014, estabeleceu a criação do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), por meio da Resolução nº 459 de dezembro de 2010. O PMAS consiste em uma estratégia do governo mineiro para apoiar os municípios no custeio dos serviços socioassistenciais – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – e dos benefícios eventuais, conforme previsto na regulamentação nacional da política de Assistência Social.

O Decreto Estadual nº 46.873, de 27 de outubro de 2015, representou uma importante alteração no modelo de cofinanciamento adotado pelo Estado de Minas Gerais até então, ao definir, em seu art. 6º, a criação do Piso Mineiro de Assistência Social Fixo (PMAS Fixo) e do Piso Mineiro de Assistência Social Variável (PMAS Variável). Essa iniciativa desburocratizou o repasse dos recursos financeiros aos municípios. Cabe ressaltar que o repasse dos valores referentes ao PMAS é realizado de forma mensal, regular e automática, do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS).

O PMAS Fixo é destinado aos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais. O valor é calculado com base no número de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), multiplicado por R\$ 2,20, considerando que nenhum município recebe uma quantia inferior a R\$ 2.000,00 por mês. Além disso, o PMAS Fixo proporciona maior flexibilidade e autonomia ao gestor municipal quanto à aplicação do recurso, possibilitando a sua utilização, como estabelecido na NOB/SUAS de 2012, nas modalidades de custeio e investimento, tanto na Proteção Social Básica quanto na Proteção Social Especial, desde que as despesas estejam relacionadas ao desenvolvimento da proteção pela qual o serviço ou benefício se compromete a prover.

(...) a utilização dos recursos pode ser feita em tudo o que se refere à manutenção da atividade cotidiana do serviço, despesas de custeio, contratos, pagamento de pessoal, e também em

despesas voltadas à melhoria na infraestrutura, com a aquisição de equipamentos e material permanente, reformas e viabilização da acessibilidade para o atendimento (SEDESE; AMM, 2016, p. 17).

O PMAS Variável é destinado aos benefícios, serviços, programas e projetos relacionados à assistência social, bem como às ações de melhoria da gestão. A utilização dos recursos dessa rubrica pode englobar despesas de custeio e investimento, desde que haja a sua definição prévia, em concordância à disponibilidade orçamentária e financeira do FEAS, aos critérios de elegibilidade e partilha estabelecidos pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB)<sup>7</sup>, às deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS)<sup>8</sup> e às orientações técnicas publicadas pela SEDESE. “Assim, os recursos do Piso Mineiro Variável poderão ser utilizados para despesas com recursos humanos, recursos materiais, materiais socioeducativos, ambiente físico e trabalho social essencial ao serviço (...)” (SEDESE; AMM, 2016, p. 37).

Para que os recursos do PMAS Fixo e do PMAS Variável sejam utilizados, entretanto, é necessário que haja a sua provisão no Plano de Serviços – considerando os níveis de proteção social e os serviços socioassistenciais definidos pela Tipificação – e a sua aprovação pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Além disso, os recursos devem ser incorporados ao orçamento da assistência social de cada município, através da LOA e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

### **3.4. Impacto das mudanças na normatização do financiamento na previsão e execução dos recursos do PMAS**

---

<sup>7</sup> A CIB consiste em uma instância de interlocução dos gestores, composta por representantes da Secretaria Estadual de Assistência Social e por representantes dos Gestores Municipais de Assistência Social, atuando em âmbito estadual.

<sup>8</sup> O CEAS consiste em uma instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, contando com uma representação paritária entre o governo e sociedade civil.

De acordo com o art. 58, da Lei nº 4.320, de 1964, as despesas públicas podem ser divididas em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Na primeira fase, há a criação de uma obrigação de pagamento pendente ao Estado. Isso significa que uma dotação orçamentária é reservada para um fim específico, seja ele contratação de um serviço, aquisição de materiais ou bens, obras ou mesmo amortização de dívidas. A fase de liquidação, por sua vez, consiste no reconhecimento, por parte do Estado, da importância que deverá ser paga, através de contratos e/ou demais documentos comprobatórios de crédito. Já a última fase, diz respeito ao pagamento, ou seja, a entrega do numerário ao credor por meio de uma ordem de pagamento emitida por autoridade competente. Cabe salientar que, para a análise realizada em seguida, os valores executados equivalem aos valores liquidados pelo Estado de Minas Gerais.

Na Tabela 1, são apresentados o montante de recursos para o PMAS, previstos pelo governo estadual no PPAG e na LOA, por ano, no período de 2011-2016.

Tabela 1 – Previsão de valores e metas físicas – municípios beneficiados – do Piso Mineiro de Assistência Social (2011-2016)

<b>ANO</b>	<b>PMAS (R\$)</b>	<b>META FÍSICA (municípios beneficiados)</b>
2011	14.955.159,00	214
2012	37.404.011,00 <sup>(2)</sup>	822
2013	48.134.410,00	853
2014	53.160.515,00	853
2015	58.255.024,00	853
2016 <sup>(1)</sup>	71.405.013,00	853

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da LOA e do PPAG.

Nota: (1) Dentre os anos considerados para a realização deste trabalho, 2016 foi o único que apresentou o valor dos Pisos Fixo e Variável de forma desmembrada no orçamento. Para facilitar a análise, os valores foram somados neste ano; (2) O valor previsto inicialmente para o ano de 2012 foi de R\$ 24.968.648,00. Contudo, no decorrer deste ano, houve um reajuste de R\$ 12.435.363,00 no orçamento, totalizando um montante de R\$ 37.404.011,00;

A Tabela 1 demonstra a previsão de valores e metas físicas referentes ao Piso Mineiro de Assistência Social entre os anos de 2011 e 2016, de acordo com os dados da LOA e do PPAG. Como observado, de 2011 para 2012, o valor do Piso representou o maior aumento relativo entre os anos analisados, totalizando uma soma de R\$ 22.448.852,00,

enquanto que a meta física aumentou de 214 para 822 municípios. De 2012 para 2013, o valor do Piso foi acrescido em R\$ 10.730.399,00. A meta física, por sua vez, passou de 822 para a totalidade de 853 municípios mineiros. De 2013 para 2014, entretanto, o valor do Piso apresentou o menor aumento relativo entre os anos analisados, avolumando uma quantia de R\$ 5.026.105,00 para o montante. Já a meta física se manteve constante. De 2014 para 2015, o valor do Piso foi acrescido em R\$ 5.094.509,00 e a meta física se manteve constante. Por fim, de 2015 para 2016, o valor do Piso foi acrescido em R\$ 13.149.989,00 e a meta física se manteve constante. Podemos concluir, portanto, que tanto o valor quanto a meta física do PMAS apresentaram um crescimento significativo no decorrer dos anos, o que sugere uma maior cobertura dos municípios do Estado de Minas Gerais em relação ao custeio dos serviços socioassistenciais – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – e benefícios eventuais, assim como um maior aprimoramento da capacidade técnica e administrativa dos municípios mineiros em gerir os recursos financeiros. No que se refere ao número de municípios a serem beneficiados, há que se destacar que se atingiu a cobertura universal em 2013, e esse patamar foi mantido nos anos seguintes.

A Tabela 2 apresenta os valores do PMAS previstos e executados pelo governo estadual, no período de 2011-2016.

Tabela 2: Valores previstos e valores executados do PMAS e municípios beneficiados (2011-2016)

Ano	Valor previsto na LOA	Valor Executado		Meta Física (municípios beneficiados)
		(N)	(%)	
2011	14.955.159,00	14.954.270,80	99,99%	214
2012	37.404.011,00	37.380.040,25	99,94%	822
2013	48.134.410,00	48.134.409,64	100%	853
2014	53.160.515,00	7.941.578,00	14,94%	853
2015	58.255.024,00	54.137.912,60	92,93%	853
2016	71.405.013,00	51.530.269,60	72,16%	853

Fonte: Resoluções do CEAS/MG. Elaboração própria.

De acordo com os dados da Tabela 2, o valor previsto na LOA para o PMAS no ano de 2011 foi de R\$ 14.955.159,00. Comparando com os anos seguintes, é possível notar que esse representou o menor montante dentre os demais analisados. Vale ressaltar, entretanto, que 2011 consistiu no primeiro ano de implementação do Piso, após a aprovação e publicação da Resolução da SEDESE nº 459 de 2010, em resposta às solicitações dos gestores municipais quanto à autonomia e flexibilização da aplicação dos recursos financeiros referentes às proteções sociais. Ainda assim, o valor executado do PMAS alcançou 99,99% do valor previsto na LOA.

Já no ano de 2012, o valor executado do PMAS equivaleu a 99,94% do valor previsto pela LOA, de R\$ 37.404.011,00. Comparando os anos de 2011 e 2012, é possível apontar um aumento de 149,96% no valor total liquidado e um aumento de 284,11% na previsão da meta física, o que representa quase a totalidade de cobertura dos municípios mineiros. É importante destacar também que 2012 recebeu um reajuste orçamentário de R\$ 12.435.363,00, impactando de forma significativa o valor previsto inicialmente de R\$ 24.968.648,00. Dessa forma, é possível relacionar esses aumentos com a alteração do Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011 para o de 2012-2015. Esse instrumento é destinado à organização e viabilização da ação pública para um período de quatro anos, cuja finalidade é identificar as prioridades e os investimentos de grande porte e promover a continuidade administrativa.

Considerando os dados de 2013, é possível concluir que a soma dos valores executados do PMAS alcançou 100% do valor previsto na LOA, de R\$ 48.134.410,00. Em comparação ao ano anterior, 2013 obteve um aumento de 28,77% no valor liquidado e 3,76% na previsão da meta física, atingindo os 853 municípios mineiros. Essa totalidade de execução, tanto no valor liquidado quanto na meta física, pode estar associada, principalmente, à mudança na normatização da assistência social a partir da publicação da NOB/SUAS de 2012, responsável por estabelecer uma nova modalidade de financiamento baseada em blocos.

Em 2014, o valor total executado foi de R\$ 7.941.578,00, o que representa apenas 14,94% do valor previsto na LOA, de R\$ 53.160.515,00. Cabe considerar que de 2013 para 2014, o valor liquidado apresentou a maior redução dentre os anos analisados, de 83,50%. Esse fato se deve, possivelmente, à crise econômica que atingiu o país, cujas primeiras manifestações ocorreram em 2013, agravando principalmente no ano de 2014.

Essa crise gerou uma grande contenção na capacidade de desenvolvimento da economia brasileira, impactando no Produto Interno Bruto (PIB) e também as contas públicas.

Quanto ao ano de 2015, o valor total executado foi de R\$ 54.137.912,60, representando 92,93% do valor previsto na LOA, de R\$ 58.255.024,00. Ademais, comparando os anos de 2014 e 2015, é possível notar que o valor liquidado representou o maior crescimento percentual dentre os anos analisados, de 581,70%. Cabe salientar que, nesse ano, o repasse dos recursos deixou de ser vinculado ao Plano de Serviços – instrumento eletrônico de validação das informações necessárias às transferências regulares através da modalidade FAF –, garantindo a desburocratização das transferências.

Para finalizar, o valor total executado no ano de 2016 foi de R\$ 51.530.269,60, configurando 72,16% do valor previsto na LOA, de R\$ 71.405.013,00. Entretanto, houve uma queda no valor liquidado entre 2015 e 2016, de 4,82%, o que pode sinalizar a dificuldade de adaptação ao Decreto Estadual nº 46.873 de 2015, responsável por regulamentar as transferências dos recursos financeiros do FEAS aos FMAS, por meio da modalidade FAF, a fim de assegurar o custeio dos benefícios, serviços, programas, projetos e demais ações continuadas da assistência social.

Conforme demonstrado pela Tabela 2, conclui-se que não há continuidade quanto à liquidação dos recursos financeiros referentes ao PMAS entre os anos de 2011 a 2016, uma vez que, com exceção de 2013, o valor executado ou liquidado dos demais anos não alcançou 100% do valor previsto na LOA. Apesar disso, a Tabela 2 atesta também, que em 2011 foram liquidados 99,99% do valor previsto na LOA; em 2012, 99,94%; em 2015, 92,93%; e em 2016, 72,16%. Isso significa que não é possível afirmar que essa descontinuidade comprometeu o custeio dos serviços socioassistenciais – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – e dos benefícios eventuais nesses anos, pois, como apontado anteriormente, a etapa de liquidação de uma despesa pública representa o reconhecimento da importância que deverá ser paga, ou seja, constitui um compromisso assumido pelo Estado. Em outras palavras, compreende-se que os valores liquidados nesses anos alcançaram uma média acima de 70% do valor previsto na LOA. Por outro lado, e ainda acordo com os dados da Tabela 2, no ano de 2014 foram liquidados apenas 14,94% do valor previsto na LOA, traduzindo R\$ 7.941.578,00 de um total de R\$ 53.160.515,00, o menor valor liquidado dentre os anos analisados. É

plausível afirmar, portanto, que em 2014, o custeio dos serviços e benefícios socioassistenciais foi prejudicado de forma significativa.

### **3.5. Considerações Finais**

Na primeira seção deste capítulo, foi apresentada a trajetória histórica do desenho da estrutura de financiamento da política de Assistência Social. Nesse sentido, a discussão abrange os três modelos de repasse dos recursos socioassistenciais que entraram em vigor a partir do ano de 1993: o Modelo de Convênios, que vigorou até 2005; o Modelo Fundo a Fundo por Serviços, regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005; e o Modelo Fundo a Fundo por Blocos, regulamentado pela NOB de 2012. Em seguida, foram apresentadas as principais características e diferenças entre os pisos de proteção da assistência social regulamentados pela NOB de 2005 e pela NOB de 2012. Na sequência, foi exposta uma das grandes estratégias do Estado de Minas Gerais para apoiar os municípios no custeio dos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais, denominada como Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS). Por fim, foram analisados os resultados das mudanças das normativas de financiamento na previsão e execução dos recursos do PMAS entre os anos de 2011 a 2016, através da demonstração da previsão dos valores aprovados para o PMAS na LOA e no PPAG, previsão da meta física – municípios beneficiados – bem como a comparação entre os valores previstos e executados do PMAS dentre os anos analisados.

## CONCLUSÃO

No primeiro capítulo desta monografia, foi realizada uma discussão acerca da teoria do federalismo como modo de organização político-administrativa do Estado, abrangendo o conceito de federalismo e a sua relação com as políticas públicas. Foram apontadas as principais características desse sistema nos diferentes períodos da história política brasileira: Primeira República, Era Vargas, Regime Militar e pós Constituição Federal de 1988. O segundo capítulo, por sua vez, destacou a evolução histórica e a configuração atual da política de Assistência Social, desenvolvendo, em um primeiro momento, as três vertentes que orientaram o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) e, em um segundo momento, as atuais normativas responsáveis por estruturar a Assistência Social no país, sejam elas a LOAS (1993), a PNAS (2004), o SUAS (2005), a NOB de 2005 e a NOB de 2012. Para finalizar, no terceiro capítulo, foram indicados os mecanismos de cofinanciamento do SUAS, apontando as diferenças fundamentais entre os modelos de financiamento adotados nos períodos da Série Histórica, NOB de 2005 e NOB de 2012, discursando ainda, sobre os pisos que compõe as proteções básica e especial.

O objetivo desta monografia foi analisar os impactos das mudanças na normatização do financiamento na previsão e execução dos recursos do PMAS, através da comparação da previsão dos valores e metas físicas aprovados na LOA e no PPAG e os valores executados nos anos de 2011 a 2016. Foi possível concluir que, apenas no ano de 2013, o valor executado ou liquidado alcançou 100% do valor previsto na LOA. A falta de continuidade quanto à liquidação dos recursos cofinanciados em 2011, 2012, 2015 e 2016, contudo, não se mostra suficiente para afirmar que o custeio dos serviços socioassistenciais – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – e dos benefícios eventuais foi comprometido, uma vez que, de acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, que trata das despesas públicas, a etapa de liquidação de uma despesa representa o reconhecimento da importância que deverá ser paga, ou seja, constitui um compromisso assumido pelo Estado. Assim, é possível compreender que os valores liquidados nesses anos alcançaram uma média acima de 70% do valor previsto na LOA. Em contrapartida, o ano de 2014 apresentou o menor valor liquidado dentre os anos de analisados, abaixo de 15%. É plausível afirmar, portanto, que o custeio dos serviços e

benefícios socioassistenciais foi prejudicado de forma significativa nesse ano. Sendo assim, as mudanças na estrutura de financiamento dos serviços socioassistenciais no âmbito da União, realizadas pela NOB de 2012, parecem ter tido impacto positivo no custeio dos serviços no âmbito do Estado de Minas Gerais. O Decreto Estadual nº 46.873, de 2015, parece não ter alterado significativamente esse quadro, mas, dada sua vigência ainda recente, é cedo para fazer uma afirmação contundente nessa direção.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Arlete de Brito; SILVA, Carla Cecília Serrão; SILVA, Jercenilde Cunha; SILVA, Lília Penha Viana. **O Sistema Único de Assistência Social: Desafios à sua implementação**, 2014. Disponível em: <[www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/2717/765](http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/2717/765)>. Acesso em: 24 de junho de 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula, 2005. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Formação do Federalismo Brasileiro. In: **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo, 1998, cap. 1, p. 31-58.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, livro 9, vol. 1, cap. 5, p. 177-212.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, p. 24-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição de Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia**, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003)>. Acesso em: 26 de maio de 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, nº 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, vol. 23, nº 80, p. 25-48, 2002.

BICHIR, Renata M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Texto para Discussão IPEA nº 2032, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06 de agosto de 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Acesso em: 30 de julho de 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Acesso em: 25 de junho 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Acesso em: 04 de abril de 2017.

BRASIL. GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.687, de 20 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o sistema de transferências de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social – FAF-MG. Disponível em: <[http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria\\_Assistencia\\_Social/Controlado%20do%20Financiamento/Sistema%20fundo%20a%20fundo%20-%20SISFAF/decreto44.687.pdf](http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/Controlado%20do%20Financiamento/Sistema%20fundo%20a%20fundo%20-%20SISFAF/decreto44.687.pdf)>. Acesso em: 30 de julho de 2017.

BRASIL. GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.873, de 26 de outubro de 2015**. Dispõe sobre as Transferências de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&numero=46873&ano=2015>>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.

BRASIL. GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Resolução SEDESE nº 459, de 29 de dezembro de 2010**. Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social estabelecido no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual de Minas Gerais e no Plano de Governo do Estado de Minas Gerais de 2011/2014. Disponível em: <[http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria\\_Assistencia\\_Social/resolucoes/Resolucao\\_n459.pdf](http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/resolucoes/Resolucao_n459.pdf)>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.

BRASIL. GOVERNO DE MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Minuta de projeto de Lei de criação do FMAS**, 2009. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/boletins-ped/page/427-minuta-de-projeto-de-lei-de-criacao-do-fmas>>. Acesso em: 26 de julho 2017.

BRASIL. GOVERNO DE MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **Caderno de Orientações do Piso Mineiro de Assistência Social**, 2016. Disponível em: <[http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/piso\\_mineiro/cartilha\\_amm2016.pdf](http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/piso_mineiro/cartilha_amm2016.pdf)> Acesso em: 12 de setembro de 2017.

BRASIL. MINAS GERAIS. **Lei nº 12.227, de 02 de Julho de 1996**. Cria o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS – e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12227&ano=1996>>. Acesso em: 30 de julho de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Pisos da Assistência Social**, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-dos-uas/financiamento/pisos-da-assistencia-social>>. Acesso em: 11 de setembro de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Capacita SUAS: Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Caderno\\_GestaoFin\\_Suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_GestaoFin_Suas.pdf)>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, 2009. Disponível em: <[http://www.assistenciasocial.al.gov.br/legislacao/Tipificacao\\_servicos\\_socioassistenciais.pdf/view](http://www.assistenciasocial.al.gov.br/legislacao/Tipificacao_servicos_socioassistenciais.pdf/view)>. Acesso em: 12 de setembro.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Cartilha SUAS 1**, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/cartilha-suas-1-revisada\\_03-2014.pdf/download](http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/cartilha-suas-1-revisada_03-2014.pdf/download)>. Acesso em: 08 de julho de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**, 2005. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/download)>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**, 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf)>. Acesso em: 26 de outubro de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004. Disponível em: <[http://www.assistenciasocial.al.gov.br/acervo/protecao-social-especial-media-complexidade/creas-paefi/PNAS\\_2004.pdf](http://www.assistenciasocial.al.gov.br/acervo/protecao-social-especial-media-complexidade/creas-paefi/PNAS_2004.pdf)>. Acesso em: 13 de julho de 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília: Congresso

Nacional, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm)>. Acesso em: 30 de julho de 2017.

CARDOSO Jr, José C.; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: JACCOUD, Luciana. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**, Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária, 2013. In: COLIN et al. (Org.). **20 Anos de Lei Orgânica de Assistência Social**. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_5-10.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_5-10.pdf)> Acesso em: 27 de maio de 2017.

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problema de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações Intergovernamentais e Descentralização: Uma Análise da Implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, nº 39, p. 211-235, 2011.

ELAZAR, Daniel J. Federalismo como Meio e Fim. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 5, nº 19, 2011.

FREITAS, Cristiane Redin; GUARESCHI, Pedrinho A. A Assistência Social no Brasil e os Usuários: Possibilidades e Contradições, 2014. **Diálogo**, nº 25, p. 145-160, 2014.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e Alternativas Para um Novo Patamar de Construção do Estado. In: **Federalismo à Brasileira: Questões para Discussão**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012, vol. 8, p. 23-35.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. **Texto para Discussão IPEA** nº 1724, p. 01-75, 2012.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, vol. 67, nº 1, 2016.

STEPAN, Alfred. Para Uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 42, nº 2, 1999.