

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

KAIANAN MAUÊ SANTOS ROSA

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DAS PACTUAÇÕES DA CIT

Belo Horizonte

2015

KAIANAN MAUÊ SANTOS ROSA

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS: Uma
análise a partir das pactuações da CIT**

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^ª Dra. Geralda Luiza de Miranda
(UFMG).

Belo Horizonte

2015

RESUMO

Este trabalho visa lançar luz quanto à importância das pactuações firmadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) sobre a implementação da estrutura de provimento de proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto instância de resolução de conflitos entre os entes federativos e pactuação de soluções relacionadas ao provimento e financiamento dos serviços. Nesse sentido, o primeiro capítulo realiza uma análise a respeito do federalismo, chamando-se a atenção para as possíveis implicações dos seus diferentes arranjos para as políticas públicas. O segundo capítulo consiste numa descrição histórica da política brasileira de assistência social ao longo dos 126 anos da federação brasileira, visando, principalmente, elucidar os diferentes arranjos federativos que já vigoraram nesse campo. Por fim, empreende-se, no terceiro capítulo, uma pesquisa sobre as pactuações firmadas entre gestores dos três níveis de governo, no âmbito da CIT, e os seus reflexos na estrutura de provimento de proteção social no âmbito do SUAS. A metodologia utilizada consistiu em pesquisa bibliográfica sobre o federalismo, a história dos arranjos federativos brasileiros e a evolução da política de assistência social brasileira. Ademais, a partir da análise do conteúdo das resoluções da CIT, pactuadas de 2005 a 2013, e de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a respeito da implantação dos equipamentos da estrutura de provimento da proteção social durante esse período, averiguou-se se as deliberações desta comissão expressaram-se na evolução do número desses equipamentos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Comissão Intergestores Tripartite, Políticas Públicas, Política de Assistência Social, Federalismo.

ABSTRACT

This study aims to elucidate the importance of pacts signed in the Comissão Intergestores Tripartite (CIT) on the implementation of social protection equipment of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as a place made to solve conflicts between federal entities and to sign agreements related to the provision and financing of the services . Therefore, the First chapter performs an analysis regarding federalism, drawing attention to the possible implications of the different arrangements for public policy. The Second chapter is a historical description of Brazilian politics of social assistance throughout the last 126 years of the Brazilian federation history, aiming mainly at elucidating the different federal arrangements that has been in force in this field. Finally, it undertakes, in the Third chapter, a research of pacts signed between managers of the three levels of government at the CIT, and the reflections on the expansion of social protection equipment of SUAS. The methodology consisted of bibliographic research on federalism, the history of Brazilian federal arrangements and evolution of the Brazilian public policy social assistance. Furthermore, by analyzing the content of the resolutions of CIT, agreed between 2005 and 2013, and data from the Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) concerning the implementation of social protection equipment during this period, verified if the deliberations of this Committee had expressed on the evolution of the number of these public facilities.

KEYWORDS: Tripartite Intergovernmental Commissions, Policies, Social Assistance Policies, Federalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Resoluções da CIT que preveem cofinanciamento da União por serviço/equipamento e ente federativo cofinanciados (2008-2014)	54
Gráfico 1 – CRAS implantados por ano (2008-2014)	57
Gráfico 2 – CREAS implantados por ano e ente federativo responsável (2009-2014)	58
Gráfico 3 – Centros POP implantados por ano (2011-2014)	59
Gráfico 4 – Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes Implantadas por ano (2012 a 2014)	60
Gráfico 5 - Unidades de Acolhimento para Idosos Implantadas por ano (2012 a 2014)	61
Gráfico 6 - Unidades de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua Implantadas por ano (2012 a 2014)	62
Gráfico 7 - Unidades de Acolhimento para Pessoas com Deficiência Implantadas por ano (2012 a 2014)	63
Gráfico 8 - Unidades de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência Implantadas por ano (2012 a 2014)	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
Cadúnico	CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
CAPs	CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES
CIB	COMISSÕES INTERGESTORES BIPARTITE
CIT	COMISSÕES INTERGESTORES TRIPARTITE
CNAS	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CNSS	CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL
Congemas	COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CRAS	CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CREAS	CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FEAS	FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FNAS	FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Fonseas	FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FPM	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
FUNDABEM	FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR
ICM	IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS
IGD	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA
INAN	INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA
LBA	LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA
LOAS	LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
MDS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
MPAS	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
MUNIC	PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS
NOB	NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

PAEFI	SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS
PAIF	SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA
PBF	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
PBT	PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO
PETI	PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
PFMC	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE
PNAS	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SICONV	SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	O FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	12
1.1	Tipos de arranjos federativos e políticas públicas.....	13
1.2	Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas...	15
1.3	A evolução do federalismo brasileiro.....	17
1.3.1	<i>Da Primeira República ao regime militar.....</i>	18
1.3.2	<i>A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico.....</i>	23
1.3.3	<i>Efeitos deletérios da Constituição Federal Brasileira de 1988.....</i>	26
1.3.4	<i>A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional.....</i>	28
1.4	Sistemas descentralizados de políticas públicas.....	30
1.5	Considerações finais.....	31
2	POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: EVOLUÇÃO E CONFIGURAÇÃO ATUAL.....	34
2.1	A evolução histórica da política pública de assistência social no Brasil: da Primeira República à Carta de 1988.....	35
2.1.1	<i>Da Primeira República à ditadura militar.....</i>	35
2.1.2	<i>A política de assistência social durante a ditadura militar.....</i>	38
2.1.3	<i>A política pública de assistência social a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88).....</i>	39
2.2	A Assistência Social a partir da LOAS.....	40
2.3	A política pública de assistência social a partir da PNAS/2004.....	43
2.4	As atribuições dos entes federativos no provimento da Proteção Social do SUAS a partir da NOB-SUAS/2005.....	46
2.5	Considerações finais.....	48
3	A COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE E A IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRUTURA DE PROVIMENTO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	51

3.1	Os acordos entre os entes federativos formalizados em resoluções da CIT.....	53
3.2	Os efeitos dos pactos efetivados na CIT sobre a evolução da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS.....	56
3.3	Considerações finais.....	64
4	CONCLUSÃO.....	66
5	REFERÊNCIAS.....	68

INTRODUÇÃO

Existe, atualmente, uma arena decisória situada no plano federal do governo brasileiro, voltada para a ocorrência de debates e o firmamento de acordos formais concernentes a aspectos operacionais da política pública de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Denomina-se, tal arena, Comissão Intergestores Tripartite (CIT), pois dela participam representantes dos três níveis do governo brasileiro. Assim, se por um lado, a prerrogativa de instituir normas gerais para política pública ficou reservada à União, por outro, seus aspectos operacionais têm sido decididos de modo cooperativo entre os diferentes níveis da federação.

Este trabalho tem por objetivo maior verificar se os acordos firmados no âmbito da CIT têm-se expressado no ritmo de implantação dos diversos equipamentos componentes da estrutura de provimento da Proteção Social (Básica e Especial) no território brasileiro, nos últimos anos. As informações quanto ao conteúdo dos acordos serão obtidas a partir das Resoluções da CIT, publicadas no portal eletrônico do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), atentando-se para aquelas que formalizam acordos em torno do cofinanciamento federal para a implantação de equipamentos de Proteção Social. Os dados quanto ao número destes equipamentos implantados no território nacional, a cada ano, serão extraídos gráfico das últimas edições do Censo SUAS.

O modelo de gestão da política de assistência social, configurado sob a forma de um sistema único, abrange atribuições aos três níveis de governo, bem como relações cooperativas entre eles – a exemplo do que ocorre na CIT. Para fomentar uma compreensão mais ampla a respeito da distribuição da autoridade entre os entes federativos e das relações que entre eles se estabelecem, no âmbito do SUAS, o Capítulo 1 deste trabalho discute o conceito e os tipos de sobre o federalismo, chamando-se a atenção, especificamente, para esses aspectos distributivos e relacionais, bem como as suas implicações para as políticas públicas e sua evolução no Brasil republicano. Perceber-se-á que os arranjos federativos são mutáveis, podendo-se observar arranjos mais centralizados ou descentralizados, autoritários ou democráticos, autárquicos ou cooperativos, regulados ou não regulados.

Para um entendimento mais amplo sobre a atual política pública de assistência social brasileira, o Capítulo 2 recupera as principais mudanças que ocorreram neste campo ao longo da sua história, especialmente, no tocante aos diversos arranjos federativos que a conformaram, buscando-se lançar luz para os efeitos deletérios dos arranjos passados cujo modelo atual buscou superar. Perceber-se-á que a atual Política Nacional de Assistência Social, cuja gestão se desenvolve no âmbito do SUAS, propõe-se a engendrar um arranjo descentralizado, cooperativo, democrático e regulado, fundado em princípios específicos, tais quais o da universalidade, da equidade e da participação social.

Descritos os elementos teórico-conceituais e históricos do federalismo e a evolução da política brasileira de assistência social, no primeiro e segundo capítulos, o Capítulo 3 desenvolve a análise dos dados sobre os acordos da CIT e seus reflexos na evolução do número de equipamentos da Proteção Social do SUAS ao longo do território nacional. Compõem a lista dos equipamentos analisados: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros Pop) e as Unidades de Acolhimento para: i) crianças e adolescentes; ii) Idosos; iii) pessoas em situação de rua; iv) pessoas com deficiência; e vi) mulheres vítimas de violência. Perceber-se-á, ao fim desta análise, que os estímulos financeiros do Governo Federal têm-se refletido na expansão dos equipamentos municipais e não governamentais (no caso das Unidades de Acolhimento) em que são prestados os diferentes serviços que compõem o SUAS. Os estados, por sua vez, como não são contemplados pela grande maioria dos cofinanciamentos Federais acordados na CIT, têm apresentado atuação bastante residual no provimento desses equipamentos. Fica claro, assim, que a atual política pública brasileira de assistência social se estrutura sobre um arranjo federativo descentralizado, democrático, cooperativo, e regulado.

1. O FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O objetivo geral deste capítulo consiste, primeiramente, em tecer uma discussão teórico-conceitual a respeito do federalismo, sob o prisma da distribuição da autonomia política, administrativa e financeira entre os diferentes níveis de governo e os modos como eles se relacionam nos processos das políticas públicas (Watts, 1999; Abrucio, 2005). Cada federação apresenta suas especificidades e, segundo Abrucio (2005), “o entendimento da especificidade do federalismo passa pela análise de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica” (p. 2). Em segundo lugar, as especificidades do federalismo brasileiro, recuperando sua trajetória desde seu surgimento na Constituição de 1891 até o momento atual.

Estados federados são aqueles cujo governo se divide verticalmente, de modo tal que diferentes níveis de governo possuem autoridade sobre uma mesma população e território (Lijphart, 1999). Nas federações, o Governo Federal e os governos subnacionais são independentes entre si, bem como soberanos nas suas respectivas jurisdições (Riker, 1987). Assim, todos os níveis de governo possuem capacidade para implementar políticas próprias (Pierson & Leibfried, 1995). A autoridade para implementar políticas próprias deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em certos casos, de uma força militar própria (Arretche, 2002b). Além do Brasil, diversos outros países adotam o modelo federativo, tais como os Estados Unidos, o Canadá, a Índia, a Bélgica e a Espanha.

Opostamente às federações, têm-se os Estados unitários. Nestes, os governos subnacionais atuam, praticamente, como um apêndice do Governo Central, haja vista que este é o único ente que possui autoridade política própria, derivada do voto popular direto (Arretche, 2002b). Toda autoridade dos governos subnacionais deriva, pois, de autorizações do Governo Central (Abrucio, 2002b).

Tendo-se explicado o aspecto fundamental da instituição federalismo (distribuição vertical da autoridade política entre os diferentes níveis de governo), vale a pena

discorrer sobre os motivos que levam à implantação desse arranjo político-administrativo nos países, isto é, quais são os problemas do Estado que o levam a instituir tal forma de organização.

Segundo Stepan (1999), as federações surgem a partir de dois possíveis propósitos, quais sejam: unir ou manter a união. Os Estados Unidos são um caso clássico do primeiro tipo. Em 1789, essa federação nasceu a partir de um pacto federativo firmado entre estados que, até aquele momento, eram soberanos. O propósito inicial daqueles estados resume-se em: eles se uniriam, todos cederiam uma parcela da sua soberania a um ente central (a União) e, assim, usufruiriam dos bens, da segurança e das identidades que estimam valiosas e às quais não podem ter acesso no nível isolado da unidade local. Outras federações, contudo, como a Espanha, a Bélgica e a Índia, surgiram de uma maneira diferente, com o propósito de manter a união. Nascem, portanto, a partir de um Estado unitário que, diante de certas heterogeneidades que dividem a nação¹, opta por conceder certa autonomia aos territórios locais, a fim de manter a união. Segundo Abrucio (2005):

qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação (p. 2).

Percebe-se, assim, que segundo estas teorias, as federações surgem ora com a finalidade de alcançar certos bens, segurança e identidades não possíveis de se obter no nível isolado da unidade local, outrora visando garantir a estabilidade social e a integridade da nação.

1.1. Tipos de arranjos federativos e políticas públicas

¹ As heterogeneidades que dividem a nação conformam o que Burgess (1999) denomina “situação federalista”, as quais podem ser de cunho étnico, linguístico, socioeconômico, cultural e político.

As federações podem ser classificadas como centralizadas ou descentralizadas, a depender da distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo (Riker, 1987; Arretche, 2002b), isto é, se somente o Governo Federal cuida da administração das políticas ou se os governos subnacionais possuem alguma ou total autonomia nesse processo. A maioria das federações, segundo Lijphart (1999), são descentralizadas. Vale dizer, contudo, que a descentralização não implica, necessariamente, em redução da importância do Governo Federal, o qual “pode expandir-se para novos campos de ação ou assumir novos papéis normativos, reguladores ou redistributivos” (Almeida, 2005, p. 2).

Quanto às políticas descentralizadas, podem-se observar arranjos autárquicos ou cooperativos. O caráter autárquico é resultante de padrões competitivos (não-cooperativos), nos quais os diferentes níveis de governos relacionam-se no plano das políticas públicas de forma não cooperativa (Abrucio, 2005). Observa-se, às vezes, este caráter não-cooperativo, quando o ente federativo se concebe como uma unidade legítima e separada das demais, o que, não obstante, consiste numa miopia em relação aos problemas comuns em termos “micro” e macrorregionais (Abrucio, 2005). Arranjos não-cooperativos também são observados quando governos subnacionais concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam de forma predatória por investimentos privados ou repassam seus custos a outros entes (Abrucio, 2005). Arranjos federativos exacerbadamente autárquicos podem incorrer, segundo Abrucio (2005), em enfraquecimento ou ineficácia da unidade político-territorial frente aos desafios ligados à “tragédia dos comuns”, intrínseca ao federalismo e ligada a problemas de heterogeneidade.

Cada vez mais, porém, têm-se observado arranjos federativos cooperativos no plano das políticas públicas (Pierson, 1995). Conforme Abrucio, este tipo de arranjo:

é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes (Idem, 2005, p. 4).

Podem-se classificar os arranjos federativos, também, como regulados ou não regulados em determinadas áreas de política pública (Arretche, 2010). Arranjos regulados são aqueles em que vigoram legislação e supervisão do Governo Federal, limitando, assim, a autonomia decisória dos governos subnacionais, “estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (Idem, p. 19). Arranjos não coordenados, por sua vez, são aqueles em que a execução das políticas públicas está associada à autonomia para tomar decisões (Idem). Muitas vezes, buscando induzir a adesão dos governos subnacionais (autônomos) aos arranjos regulados (ou coordenados, conforme a designação de Abrucio), o Governo Federal tem adotado como estratégia hegemônica lançar mão de repasses financeiros (Abrucio, 2005).

1.2. Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas

Esta seção chama a atenção para possibilidades do federalismo capazes de surtir efeitos sobre as políticas públicas que se estabelecem no âmbito de países deste tipo. A estratégia da descentralização passou a ser bastante conclamada a partir dos anos 1980, pois quase sempre era concebida como algo positivo. As maiores qualidades dessa estratégia estavam associadas à democratização da gestão pública e à melhoria do desempenho do governo. Por isso, difundiu-se com bastante força a ideia segundo a qual a descentralização caminhará junto com a democratização do Estado. De acordo com tal concepção, “a maior proximidade dos governos em relação aos cidadãos possibilita o aumento da *accountability* do sistema político” (Abrucio, 2002, p. 10). Trata-se de um raciocínio coerente, haja vista que a descentralização aumenta a probabilidade “de disseminação das informações, de criação de canais de debates e mesmo de se instituir mecanismos mais efetivos de fiscalização governamental” (Abrucio, 2002, p. 10).

O aumento da eficiência e da efetividade das atividades governamentais são outras duas virtudes bastante difundidas a respeito da descentralização. A centralização excessiva, segundo Abrucio (2002), resulta em irracionalidade administrativa da burocracia estatal e na criação de "superagências" públicas monopolistas, difíceis de serem controláveis, as quais prejudicariam, portanto, o desempenho estatal. A política de merenda escolar

do Governo Federal brasileiro que vigorou durante os primeiros anos da década de 1990, por exemplo, ilustra bem o problema da ineficiência provocado pela centralização excessiva. Neste caso, a União comprava os alimentos, fazia-os ir até Brasília e, somente depois, distribuía-os para o restante do país. Não obstante, muitos alimentos, devido a esta logística e por serem perecíveis, acabavam estragando. Ademais, a compra centralizada, geralmente, elevava os seus custos (Abrucio, 2002).

A descentralização também pode servir de incentivos à inovação. A autonomia dos governos subnacionais serviria como um estímulo à emergência de novas soluções administrativas, uma vez que os governos locais, frente a uma maior cobrança da população, teriam a possibilidade e a necessidade de implementar políticas criativas, vinculadas às particularidades da sua circunscrição política (Abrucio, 2002).

Eis, portanto, quatro benefícios que podem surtir para as políticas públicas a partir da estratégia descentralizadora, segundo os referidos estudos: democratização, eficiência, eficácia e inovação.

Chama-se a atenção, contudo, para um tipo de arranjo federativo que se constitui em óbice para as políticas públicas, especialmente as sociais. Tendo o artigo de Charles Tiebout (1956) como um de seus principais marcos teóricos, há uma linha de pensamento vinculada à Teoria da Escolha Pública que propõe um modelo ideal de federação, segundo o qual “governos locais eficientes e responsáveis requerem instituições políticas que promovam a competição por contribuintes [ricos] com mobilidade interjurisdicional” (Arretche, 2010, p. 6). Para isto, autores como Weingast (1995) e Buchanan (1995) preconizam uma alta descentralização da autoridade administrativa para decidir e executar as políticas públicas, bem como uma forte limitação do papel redistributivo do Governo Federal. Quanto a este último ponto, esta escola argumenta que governos centrais não são capazes de desempenhar funções redistributivas de forma eficiente² (Arretche, 2010).

Nessa competição por firmas e cidadãos ricos que “votam com os pés” (Tiebout, 1956), dar-se-ia uma “corrida para baixo” no plano das políticas redistributivas, uma vez que a estratégia dos governos locais seria justamente livrar-se dos pobres (Peterson, 1995).

² As transferências federais “seriam dirigidas aos distritos de origem das elites políticas com maior poder regional. Estes não seriam necessariamente os distritos mais necessitados. Como resultado, portanto, políticas distributivas não obteriam resultados redistributivos” (Arretche, 2010, p. 6).

Produzir-se-iam, então, níveis comparativamente mais baixos de gasto social (Petersen, 1995, Banting; Corbett, 2003), assim como uma menor abrangência e cobertura dos programas sociais (Weir; Orloff; Skocpol, 1988; Pierson, 1996). Note-se, pois, os riscos para as políticas sociais que surgem a partir do modelo *tieboutiano* de federação.

É possível, no entanto, refutar essa tese da Escola da Escolha Pública, a partir da empiria, haja vista que no Brasil e alhures, vigoram arranjos federativos em que o Governo Federal, através de arranjos regulados de políticas públicas, consegue promover maior igualdade horizontal. Em arranjos federativos regulados, a União determina fortemente as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas dos governos subnacionais, ainda que estes desempenhem grande participação no gasto e provisão de bens públicos (Arretche, 2004; 2010).

Segundo Arretche (2010), a autonomia que a federação reserva aos governos subnacionais “tende a produzir mecanismos que operam no sentido da divergência de políticas entre jurisdições” (p. 5). As regulações centralizadas, então, “tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial” (Idem), haja vista que operam no sentido da uniformidade. Assim, a desigualdade entre as jurisdições limita-se a certos intervalos.

Percebe-se, então, ao final desta seção, que diferentes instituições federativas podem engendrar políticas públicas democráticas, eficientes, eficazes, criativas; promover redução da desigualdade horizontal do país; como também por em risco as políticas sociais.

1.3. A evolução do federalismo brasileiro

Ao longo de sua história, ocorreram várias mudanças no federalismo brasileiro, no tocante à distribuição da autoridade política, financeira e administrativa e, também, nos modos dos diferentes níveis de governo relacionarem-se. Em certos períodos, como as ditaduras varguistas e militar, vigoraram com mais força arranjos federativos centralizados e regidos por um governo central autoritário, ao passo que em outros tempos, principalmente após os anos 1980, esses arranjos tornaram-se mais

descentralizados e democráticos. No âmbito das políticas descentralizadas, ora estabeleceram-se arranjos cooperativos, outrora, autárquicos. Ainda, o Governo Federal empreendeu diferentes estratégias a fim de coordenar estas políticas, conforme será visto nesta seção.

1.3.1. Da Primeira República ao regime militar

Desde antes do Brasil tornar-se uma federação, as elites regionais lutavam por autonomia, a fim de aumentar seu poderio interno. A federação brasileira emerge, pois, em 1891, colada “mais aos anseios por descentralização de poder do que por uma republicanização da vida política” (Abrucio, 2002, p. 28), distribuindo poder político aos estados. Assim, no plano político, os Estados adquiriram, finalmente, a autonomia para escolher seus próprios governantes através do voto direto. Anteriormente à Constituição Brasileira de 1891, os governadores eram escolhidos de forma indireta, pelo Governo Federal.

No plano financeiro, por sua vez, a Constituição de 1889 determinou à União e aos estados a autoridade para cobrar tributos. Também ficou a cargo dos estados atribuir os impostos das municipalidades, a fim de assegurar-lhes autonomia financeira (Varsano, 1996). Não se previu, vale dizer, nenhuma modalidade de transferência intergovernamental de recursos (Liparizi, 2006). Como resultado, a participação relativa do Governo Federal nos gastos público reduziu-se de cerca de três quartos para cerca de metade, quatro anos após a promulgação da Carta de 1891 (Idem).

Quanto ao plano das políticas públicas, a União esteve ausente da maior parte dos assuntos públicos e as municipalidades encontravam-se numa situação de dependência e subordinação aos governos estaduais. Vale dizer, contudo, que o escopo de atuação do Estado era bastante reduzido naquela época (Abrucio, 2002). Pode-se dizer, também, que durante aquele período, vigorou um federalismo autárquico, uma vez que a União e os estados agiam com independência nas áreas que lhes eram próprias (Almeida, 2005).

Vigorou, portanto, durante a Primeira República, um arranjo federativo politicamente descentralizado; financeiramente, os governos subnacionais possuíam a prerrogativa de cobrar tributos, contudo não havia garantia legal de transferências verticais; quanto à

administração pública, a União e os Estados cuidavam de suas próprias políticas, de modo autárquico.

Os ideais da Revolução de 30 posicionavam-se “firmemente contra o modelo da política dos governadores e do federalismo oligárquico” (Abrucio, 2002, p. 30), então, ao tomar o poder, Getúlio Vargas inaugura “uma nova ordem federativa brasileira” (Idem, 2002, p. 30). A cúpula do Governo Federal sustentava a ideia de que centralizar era preciso, para se combater a corrupção e o clientelismo praticados pelas oligarquias locais atrasadas, utilizando da autonomia política dos estados (Arretche, 2010).

Chama-se a atenção, primeiramente, para a centralização política que ocorreu durante o período autoritário varguista, uma vez que os governadores estaduais foram substituídos por interventores do Governo Federal, subordinados ao Presidente da República. Esta subordinação retirava, pois, a autonomia política dos governos subnacionais.

Durante a Era Vargas, ocorreu uma centralização financeira. Segundo Afonso e Serra (1999), entre 1930 e 1946, a parcela do Governo Federal na despesa pública subiu de 50 para 55%. Ainda assim, percebe-se que os governos subnacionais eram responsáveis pela execução de significativa parcela dos gastos públicos, contudo, de forma subordinada aos interesses da União.

No âmbito administrativo, chama-se a atenção para o plano de desenvolvimento do país que Vargas pôs em ação, através de instrumentos estatais de fomento e atuação direta no mercado. O Governo Federal instituiu, também, gradativamente, uma estrutura de políticas públicas, as quais ele, de maneira insulada, formulava, financiava e executava. Nos processos de implantação dos projetos federais ao longo do território, estes tinham que ser compatibilizados com as estruturas próprias dos governos subnacionais (Abrucio, 2002). Percebe-se, assim, o caráter autárquico destes arranjos. Frequentemente, também, estabeleciam-se arranjos federativos cooperativos, entretanto, ressaltava-se que estes eram, autoritariamente, impostos pela União. Isto é, tratavam-se de arranjos forçados e regidos pelo autoritarismo vertical.

Pode-se dizer, assim, que durante a Era Vargas, vigorou um arranjo federativo caracterizado pela vigência do autoritarismo do Governo Federal; os estados não possuíam autonomia política; as receitas eram descentralizadas; as políticas públicas ora

eram implementadas de maneira autárquica pela União, outrora através da participação forçada dos estados.

Finda a ditadura varguista, ocorreram importantes mudanças no federalismo brasileiro. Para começar, os estados readquiriram o direito de eleger diretamente os seus governantes e, portanto, tornaram a ser politicamente autônomos.

No plano administrativo, a Constituição Brasileira de 1946 reservou autonomia aos diferentes níveis de governo para que cumprissem as atribuições estatais (Losada, 2008; Brasil, 1946). Contudo, a referida Carta determinou a obrigatoriedade dos entes subnacionais investirem parcela das suas receitas em áreas específicas de políticas públicas.

No plano financeiro, a Constituição Brasileira de 1946 trouxe institutos com efeitos descentralizadores sobre as finanças do Estado. Determinou-se aos municípios a autonomia para tributar mais dois impostos: o Imposto sobre Atos de sua Economia e assuntos de sua competência e o Imposto de Indústrias e Profissões (Brasil, 1946; Liparizi, 2006). Os municípios (com exceção das capitais) também passaram a ter participação de 10% sobre a arrecadação de Imposto de Renda da União e de 30% das arrecadações estaduais em excesso nos respectivos territórios municipais (excetuando-se o imposto de importação. Ademais, 60% da receita arrecada pela União com o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais deveria ser distribuído aos estados e municipalidades (Brasil, 1946; Liparizi, 2006).

As determinações constitucionais foram importantes para a descentralização financeira que ocorreu a partir de sua promulgação, contudo, seus efeitos foram prejudicados. Ocorreu que “a maioria dos estados jamais transferiu para os municípios os 30% do excesso da arrecadação, por exemplo. [...] as cotas do imposto de renda, asseguradas aos governos subnacionais, só começam a ser distribuídas em 1948, e sempre chegavam aos municípios com o valor defasado da inflação, pois eram repassadas com base na arrecadação do ano anterior” (Losada, 2008, p. 66).

A Constituição de 1946 também determinou a vinculação de parcela das receitas dos governos subnacionais às prioridades políticas do Governo Federal (Arretche, 2010). Perceba-se, então, que a autonomia dos entes federativos subnacionais era, em certa

medida, regulada pela União, naquela ocasião, porém, de modo constitucional, e não mais autoritário.

É possível afirmar, portanto, que durante o período democrático compreendido entre 1946 e 1964, vigorou um arranjo federativo politicamente e financeiramente descentralizado, cujos diferentes níveis de governo possuíam autonomia administrativa em áreas próprias, porém, em algumas matérias de competência dos estados, havia normas federais que as regulavam.

Após o golpe militar, em 1964, a autonomia político-administrativa e financeira que havia sido distribuída aos governos subnacionais durante o curto período democrático anterior foi, em grande medida, suprimida. No entendimento dos militares, a descentralização provocada pela Constituição de 1946 havia enfraquecido o Governo Federal, e este enfraquecimento teria sido, inclusive, um dos fatores que levaram à anomia de 1963-64. Segundo Abrucio (2002), “os militares localizavam na Federação a maior fonte de provável oposição ao regime” (p. 35). Justamente por isso, tinham um objetivo explícito e fundamental de alterar a estrutura federativa brasileira.

Após o golpe, os governos dos estados, das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte perderam sua autonomia política, uma vez que os mandatos dos seus governantes passaram a não derivar mais do voto popular direto, mas de delegações da cúpula militar (Arretche, 2002).

No plano financeiro, a reforma fiscal dos anos de 1960 centralizou os principais tributos nas mãos no âmbito da União (Arretche, 2002). Segundo Afonso e Serra (1999), no ano de 1980, o Governo Federal respondia por cerca de 70% do gasto público nacional e da Receita Tributária disponível (isto após as transferências constitucionais) ao passo que no ano de 1960, essa participação era inferior a 60%.

Por sua vez, no plano administrativo, o Governo Federal procurou impor um padrão de políticas públicas uniforme e obrigatório à administração pública estadual (Abrucio, 2002). Lançando mão do modo autoritário, os planos do Governo Federal tinham de ser obedecidos pelos governos subnacionais. Perceba-se, pois, a ausência de autonomia que os governos subnacionais possuíam para escolher entre colaborar ou não. Conforme já discutido neste trabalho, arranjos cooperativos forçados pela União também ocorreram na ditadura varguista. Em troca da “cooperação” dos governos subnacionais, o Governo

Federal repassava-lhes recursos e assistência técnica. Além do mais, empreenderam-se diversas ações conjuntas entre as estatais federais e estaduais, por meio das quais se implementaram a maior parte dos programas de desenvolvimento, principalmente aqueles ligados ao setor de infraestrutura (Abrucio, 2002). Assim, “caso estados e municípios se recusassem a participar deste jogo, ficariam sem o bônus das verbas e do apoio burocrático, e estariam alijados do processo de *state building*” (Abrucio, 2002, p. 36).

A partir dos anos 1970, o Governo Federal passou a perder força, e a partir daí, desdobraram-se mudanças importantes no federalismo brasileiro. Em 1974, por exemplo, com o sistema bipartidário em vigência, o partido governista (a Aliança Renovadora Nacional – ARENA) perdeu as eleições para o Senado na maioria dos estados. Ademais, também contribuíram para o enfraquecimento do Governo Federal, “a crise econômica, o aumento das dissensões na corporação militar e a pressão cada vez maior dos setores urbanos por políticas públicas [adequadas à sua realidade]” (Abrucio, 2002, p. 37). Consequentemente, cada vez mais, o Governo Federal precisou lançar mão de negociações junto e concessões aos governos subnacionais (Abrucio, 2002).

Enfraquecido e buscando apoio dos governos subnacionais, o Governo Federal aumentou as transferências obrigatórias e voluntárias, afrouxou os limites de endividamento e ampliou os limites de créditos àqueles governos (Abrucio, 2002). Logo, tais mudanças podem ser compreendidas como movimentos de descentralização financeira.

A partir das concessões do Governo Federal, os governos subnacionais também foram aumentando, paulatinamente, sua autonomia política e administrativa. Em 1978, por exemplo, eles recuperaram a prerrogativa para definir as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM. Então, dando-se prosseguimento a este processo descentralizador, em 1982, ocorreu um dos marcos mais importantes para o reestabelecimento das bases federativas do Estado brasileiro (Arretche, 2002): a retomada das eleições diretas para governador. Pode-se compreender esse acontecimento, pois, como um grande movimento de descentralização política.

Em suma, pode-se dizer que ao longo do regime militar vigorou um arranjo federativo regido pelo autoritarismo da União; a autoridade política foi centralizada, como também

o foi a autonomia financeira; e as políticas públicas eram administradas conforme arranjos cooperativos forçados e regulados pela União. Somente ao final deste regime começaram a se observar movimentos descentralizadores no plano financeiro e administrativo, com a retomada das eleições diretas para os governos estaduais.

1.3.2. A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico

A promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) provocou grande impacto sobre o federalismo brasileiro. Seu texto “traduziu o anseio por descentralização compartilhado pelas forças democráticas predominantes” (Almeida, 2005, p. 4). Os estados e, sobretudo, os municípios foram beneficiados pela descentralização da autoridade política, financeira e administrativa. Entretanto, instituições centralizadoras poderosas também estiveram presentes (Almeida, 2005). Percebe-se que a Carta de 88 engendrou instituições democráticas nos arranjos federativos de diversas políticas públicas, como negação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano Federal que vigorou durante aos 20 anos de ditadura militar (Arretche, 2002; Almeida, 2005).

No período constituinte, defendia-se a descentralização em nome de uma ampliação da democracia, do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas³. O fato de muitos dos constituintes já terem ocupado cargos de prefeitos e governadores contribuiu fortemente para que as determinações de descentralização financeira, política e administrativa fossem inseridas na Carta de 88. Prefeitos e governadores da época também fizeram muita pressão. Os legisladores constituintes tinham conhecimento, portanto, dos óbices que a centralização excessiva fazia recair sobre os governos subnacionais. (Almeida,2005; Souza, 2004).

No tocante à autoridade financeira, a CF/88 determinou um aumento do fluxo de recursos fiscais federais e estaduais para os municípios. Além dos repasses verticais, as municipalidades adquiriram o direito de tributar bens e serviços. Assim, entre 1988 e 1998, as receitas próprias municipais elevaram-se em aproximadamente 197% (Souza, 2004).

³ Para Almeida: “supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (2005, p. 1).

Ampliou-se, também, o poder de taxação dos estados, ao adquirirem o direito de tributar petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações (Brasil, 1988). Nota-se, logo, que no tocante à autoridade financeira, a CF/88 determinou um arranjo federativo mais descentralizado que aquele dos anos de ditadura militar.

Contudo, ao mesmo tempo em que ampliou a autonomia financeira dos estados e municípios brasileiros, a CF/88 também permitiu que a União expandisse seus recursos financeiros, graças às contribuições sociais, cujo objetivo, vale dizer, deveria ser o financiamento das políticas sociais. Assim, os gastos públicos do Governo Federal puderam se manter elevados. As contribuições sociais, que em 1980 correspondiam a 4,9% das receitas do Governo Federal, atingiram 20% em 2000 (Almeida, 2005).

Quanto à autoridade política, a partir da CF/88, todos os municípios brasileiros tornaram-se entes federativos autônomos. Cabe lembrar que, desde a República Velha, eles já elegiam seus representantes executivos e legislativos. Essa prerrogativa foi suspensa durante a ditadura varguista (1930-1945) e no Regime Militar, pelo Ato Institucional nº 3, de 1966, que tornou indiretas as eleições de governadores e determinou a nomeação dos prefeitos das capitais. As eleições diretas para esses cargos foram retomadas em 1982.

A CF/88 também provocou importantes mudanças no âmbito do federalismo administrativo, ao romper com o modelo autoritário que vigorou durante o regime militar. A Carta de 88 concedeu autonomia administrativa aos governos subnacionais numa ampla gama de áreas. Os estados adquiriram as prerrogativas de instituir regiões metropolitanas; criar, fundir, incorporar e desmembrar municípios; e regular a exploração de gás natural, por exemplo. Os municípios, por sua vez, passaram a poder regular a sua auto-organização, os transportes coletivos municipais, a coleta de lixo e a organização do solo urbano, entre outras prerrogativas (Brasil, 1988).

No plano de diversas políticas públicas, principalmente as sociais, a CF/88 determinou que se estabelecessem arranjos federativos descentralizados e cooperativos, através do compartilhamento da autoridade administrativa entre os níveis de governo. Estas áreas de autoridade compartilhada classificam-se como comuns ou concorrentes.

Nas áreas de competência concorrente, a União possui a prerrogativa de estabelecer normas gerais que podem ser complementadas por legislação estadual e, quando da

ausência de legislação federal, a legislação estadual vigora com plenitude, até que a União elabore as referidas normas gerais. São exemplos de competências concorrentes determinadas pela CF/88: a proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; a conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; o juizado de pequenas causas; a assistência judiciária e a defensoria pública; a proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; e a organização da polícia civil (Brasil, 1988). Perceba-se que esta prerrogativa do Governo Federal de estabelecer normas gerais implica em arranjos regulados.

No âmbito das áreas de competência comum, por sua vez, a CF/88 determinou arranjos federativos específicos, cooperativos e coordenados (regulados) pelo Governo Federal. Compõem o rol das áreas de competência comum: a saúde, a assistência social, a educação, a cultura, a habitação, o saneamento, o meio ambiente, a proteção do patrimônio histórico, o combate à pobreza, a integração social dos setores desfavorecidos e a educação para o trânsito (Brasil, 1988).

Por fim, outra importante inovação trazida pela CF/88 consistiu no engendramento de um caráter democrático nos arranjos federativos de diversas políticas públicas, em contraposição ao caráter insulado e antissocial engendrado pelos militares durante a ditadura (Almeida, 2005). Determinou-se, por exemplo, para certas áreas (sociais, principalmente), a implantação e atuação dos Conselhos de Políticas Públicas nos diferentes níveis de governo aderentes a estes arranjos. Estes órgãos participam dos processos decisórios referentes ao planejamento e à implementação das políticas públicas que ocorrem no âmbito da administração pública (Vaz, 2009). Nos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, reservam-se espaços para representantes da sociedade civil e dos governos municipais e estaduais. Assim, além da democratização, pode-se dizer que os Conselhos nacionais promovem uma descentralização administrativa dessas políticas, ao incluir os níveis subnacionais de governo na gestão que se estabelece no nível central de governo.

Resumindo, a CF/88 modificou substancialmente o federalismo brasileiro, ao engendrar instituições democráticas; assegurar a descentralização da autonomia política; garantir certa autonomia financeira aos estados e municípios; e ao determinar diversos arranjos descentralizados, sendo alguns autárquicos, outros, cooperativos; alguns regulados e uma variedade que conjuga cooperação e competição.

1.3.3. Efeitos deletérios da Constituição Federal Brasileira de 1988

Apesar dos determinantes de descentralização e democratização que a Carta de 88 provocou no federalismo brasileiro, advieram, também, alguns problemas. Primeiramente, ocorreu uma exacerbação do discurso pró-municipalização. Este discurso, que foi tão importante para mudar o federalismo centralizador, ao ser adotado de modo exacerbado pelas municipalidades, acabou, também, por conformar “uma ideologia segundo a qual os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações” (Abrucio, 2002, p. 49). Essa visão concebia o alcance do poder desses entes locais de um jeito muito expandido, induzindo-os, assim, a adotarem um comportamento que Abrucio (2002) designa por municipalismo autárquico. Adotando tal comportamento, cada município perseguia apenas os interesses próprios das suas jurisdições, como se fosse uma unidade separada das demais, sem se atentar aos problemas comuns em termos micro e macrorregionais (Abrucio, 2002).

Na ausência de incentivos à cooperação, os municípios adquiriram um comportamento predatório pelo dinheiro público dos outros níveis de governo e por investimentos privados. Não obstante, muitas vezes, estes governos locais repassavam custos a outros entes federativos. Ilustra bem esse problema, o caso dos municípios que compravam ambulância para transportar seus cidadãos para hospitais de outras municipalidades, sem se preocupar com a partilha das despesas (Abrucio, 2002).

Além do mais, segundo Abrucio (2002), a estrutura tributária baseada em transferências intergovernamentais, no caso brasileiro, ao contrário de outros países federativos, não consegue estabelecer estímulos para os municípios aumentarem sua arrecadação tributária. Então, o que se sucedeu foi uma multiplicação de municípios interessados nos repasses financeiros automáticos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Deste modo, entre 1988 e 1997, o número de municípios no Brasil saltou de 4.189 para 5.507 (Abrucio, 1988).

Devido à multiplicação de municípios, o FPM passou a ter que se dividir entre mais dessas unidades. Os maiores beneficiados deste fenômeno foram os municípios de pequeno porte, cuja população é menor e enfrentam problemas coletivos de menor magnitude e complexidade. As municipalidades de médio e grande porte, por sua vez,

foram as mais prejudicadas, devido à parcela cada vez maior do FPM que se transferia às novas municipalidades (Abrucio, 2002).

Segundo Abrucio (2002), a CF/88 deixou os estados “num quadro de indefinição de suas competências e da maneira como se relacionariam com os outros níveis de governo” (Abrucio, 2002, p. 52). Isto propiciou que os governos estaduais se comportassem, frequentemente, da seguinte maneira: “quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar; caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais” (Abrucio, 2002, p. 52-53).

Entre 1982 e 1994, vigorou um estadualismo predatório. O enfraquecimento da União somado ao poder político e financeiro que os estados foram adquirindo paulatinamente fizeram com que os governos estaduais assumissem um comportamento atomizado e individualista. Estes se preocupavam apenas com a manutenção do poder que a estrutura federativa lhes proporcionava (Abrucio, 2002).

Os governos estaduais, constantemente, conseguiam repassar à União seus custos e suas dívidas e, além do mais, não se responsabilizaram por elas. Ilustra bem isso, o caso dos bancos estaduais, os quais, desde 1982, passaram a ser utilizados pelos governos estaduais para emitir moeda, descontroladamente, para fins políticos. Esses bancos, por sua vez, conseguiam transferir o déficit fiscal para a União, afetando, dessa maneira, a política macroeconômica do Governo Federal, o que provocou efeitos deletérios para a inflação e para o endividamento global (Abrucio, 2002).

Note-se, pois, que um padrão autárquico e predatório assolava os comportamentos de estados e municípios no pós-constitucional, devido à incapacidade da União em discipliná-los no sentido da cooperação.

Cabe destacar que, após a promulgação da CF/88, a União assumiu uma postura defensiva no jogo federativo. Devido a problemas financeiros e por ter centrado esforços, num primeiro momento, na reestabilização da economia, o Governo Federal adotou um comportamento de repassar funções aos governos subnacionais e a atores privados. À época, intitulou-se esse movimento de “operação desmonte” (Abrucio, 2002). Contudo, para que este plano do Governo Federal se efetivasse, seria preciso que este, ao menos em parte, financiasse as tarefas repassadas. Seria fundamental, também,

que houvesse uma coordenação nacional, para auxiliar e avaliar a implementação das políticas (Abrucio, 2002).

No início, a transferência de encargos da União para os municípios ocorreu de forma desorganizada na maior parte das políticas. Devido à inflação crônica, o repasse de recursos era marcado pela instabilidade, o que se constituía em óbice à “assunção programada das atribuições por parte dos governos locais” (Abrucio, 2002, p. 53). Configurou-se, assim, “uma situação de incerteza, de decisões e transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua” (Idem, p. 53). Conforme chama a atenção Tavares de Almeida (2000), por ser a descentralização um processo, para que ela seja bem sucedida, é necessário que o Governo Federal forneça “incentivos e garantias críveis de continuidade aos destinatários da transferência” (Idem, p. 7).

Diante da incapacidade de garantir a continuidade das transferências aos governos subnacionais, era impossível para a União estabelecer uma coordenação dos arranjos descentralizados de políticas públicas. Assim, o processo descentralizador tornou-se dependente apenas do desenho institucional específico de cada política. Na área da saúde, havia um desenho mais adequado à descentralização administrativa coordenada, uma vez que o texto constitucional preconizava um sistema único e hierarquizado que organizasse as ações e os serviços de saúde pública no Brasil. Nas outras áreas, contudo, pode-se dizer que o cenário inicial era caótico (Abrucio, 2002).

Como se verá na próxima seção, durante os anos 1990, ocorreram importantes mudanças no federalismo brasileiro, as quais permitiram combater os comportamentos autárquicos e predatórios discutidos.

1.3.4. A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional

Após a promulgação da CF/88, estabeleceram-se instituições que resultaram em certa centralização da autonomia financeira e administrativa. Entendia-se que a ausência de limites à autonomia dos governos subnacionais fornecia condições para a ocorrência dos comportamentos predatórios tratados na subseção anterior e, assim, passou a ganhar força, nos anos 1990, entre analistas e decisores federais, a ideia segundo a qual a

autonomia dos governos subnacionais deveria ser restringida ou controlada (Almeida, 2005; Arretche, 2010).

A partir dos anos 1990, iniciou-se um processo de fortalecimento do Governo Federal⁴. Ao mesmo tempo em que o Governo Federal brasileiro se fortalecia, os governos estaduais entravam numa grave crise financeira⁵, a qual culminou na deterioração dos seus serviços públicos (Abrucio, 2002). Então, fortalecido, o Governo Federal pode instituir medidas de caráter centralizador nos planos financeiro e administrativo do federalismo brasileiro.

O Governo Federal, principalmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em rodadas de negociação com os governos estaduais, conseguiu impor a estas metas de endividamento total, superávit primário, gasto com salários, arrecadação de impostos e privatização de empresas estaduais (Almeida, 2005; Rezende & Afonso, 2002).

O Governo Federal também conseguiu aprovar a Lei Kandir (Lei nº 87), no ano de 1996, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), no ano 2000. Respectivamente, estas leis passaram a disciplinar um imposto estadual e a restringir os gastos de todos os entes federativos.

Restrições à autonomia dos entes subnacionais também foram estabelecidas a partir de Emendas à CF/88. A Emenda Constitucional nº 15/1996 veio impor maiores dificuldades para criarem-se municípios; a Emenda nº 25/2000, reestipulou limites de gastos dos Legislativos locais; e a Emenda nº 29/2000 definiu patamares mínimos a serem aplicados na área da saúde pelos estados e municípios (Brasil, 1988).

Observa-se o Governo Federal disciplinando a autonomia financeira e administrativa dos governos subnacionais, no âmbito dos sistemas cooperativos coordenados de políticas públicas. Em áreas como a saúde, educação e assistência social, o recebimento

⁴ O aumento do fluxo de capital estrangeiro para o país, a negociação bem sucedida da dívida externa, a melhora das condições das contas públicas federais, o sucesso inicial do Plano Real, o fortalecimento da imagem do presidente da república, a eleição de governadores aliados ao Presidente e a concomitância entre as eleições presidenciais, estaduais e para o Congresso Nacional, segundo Abrucio (2002), constituem os principais fatores que provocaram este fortalecimento do Governo Federal.

⁵ Esta crise, segundo Abrucio (2002), consistiu em reflexo do Plano Real. Contudo, de acordo com este autor, foram os próprios governos estaduais os responsáveis pela maior parcela de culpa nesta crise. Por exemplo, mesmo tendo havido um aumento na arrecadação dos estados de 36,65 % entre 1993 e 1996, elevaram-se, também as despesas, porém, numa menor proporção (Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Para mais detalhes sobre as causas da crise dos governos estaduais a partir dos anos 1990, ver Abrucio (2002).

dos auxílios da União somente se dá mediante o cumprimento por parte dos governos subnacionais de condicionalidades definidas pelo próprio Governo Federal. Estas condicionalidades, geralmente, consistem na aplicação de parcela preestabelecida das suas receitas em ações específicas; na prestação de bens e serviços específicos; e na adoção de modelos de gestão específicos (como a participação dos Conselhos de Políticas Públicas e a realização de Conferências de Políticas Públicas).

O que se nota, portanto, é que a fim de promover arranjos federativos cooperativos e coordenados, o Governo Federal do Brasil tem, constantemente, disciplinado a autonomia financeira e administrativa dos governos subnacionais.

1.4. Sistemas descentralizados de políticas públicas

No plano de várias áreas de políticas públicas, têm-se instituído arranjos federativos cooperativos, por meio dos quais se dá a provisão de serviços sociais tais quais a saúde, a educação e a assistência social. Geralmente, no âmbito da gestão desses sistemas descentralizados:

o governo federal transfere a estados e, especialmente, municípios recursos vinculados a programas sociais específicos, com frequência sob a forma de fundos regidos por normas rigorosas de utilização e dispêndio (Almeida, 2005, p. 8)

Graças ao êxito do Plano Real, as transferências intergovernamentais puderam se tornar mais constantes, favorecendo, assim, as pactuações entre o Governo Federal e os governos subnacionais para a instituição desses arranjos cooperativos de políticas públicas. Para aderirem a estes arranjos descentralizados, segundo Abrucio (2002), é fundamental que os entes subnacionais estejam seguros quanto à regularidade dos repasses que a União executa como contrapartida à cooperação.

Vigoram, no âmbito de certos sistemas descentralizados de políticas públicas, tais quais a saúde, a educação e a assistência social, as seguintes condicionalidades para o recebimento dos repasses da União: o cumprimento de metas preestabelecidas e a adoção de programas formulados pelo Governo Federal para todo o território nacional. Essas definições ocorrem no nível Federal do governo objetivando “dar um perfil mais programado e uniforme à descentralização” (Abrucio, 2002, p. 65). Para certos arranjos

descentralizados e coordenados de políticas públicas, também foi estipulada a seguinte condicionalidade para recebimento das transferências federais: a participação e fiscalização da sociedade civil na gestão das políticas. Tal condicionalidade culminou com a criação de vários Conselhos (Estaduais e Municipais) de Políticas Públicas, concretizando – ressalte-se – um mecanismo já previsto pela Carta de 88 (Abrucio, 2002).

Nos desenhos institucionais destes sistemas federativos descentralizados de políticas públicas, inseriu-se o elemento “avaliação de políticas públicas”. A primeira área que o incorporou foi a Educação, contudo, ao longo dos anos, diversas outras também o fizeram (Abrucio, 2002).

Segundo Abrucio (2005), o federalismo brasileiro atual é “um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federativos existentes” (p. 41), devido, principalmente, às relações de cooperação que ocorrem no âmbito das diferentes áreas de políticas públicas.

Conforme chama a atenção IPEA (2010), a partir dos anos 1990, os processos decisórios relativos à gestão destes sistemas cooperativos de políticas públicas tornaram-se mais complexos, ao adotarem instituições que visam equacionar a questão da representação dos interesses dos governos subnacionais nestes processos. Instituíram-se, então, no plano da gestão federal de certas políticas públicas - como a saúde e a assistência social - as Comissões Intergestores Tripartite (CITs), as quais são integradas por representantes dos três níveis de governo. Essas comissões reúnem as demandas dos diferentes níveis de governo em mesas de negociação que definem os rumos da descentralização e da operacionalização dos sistemas cooperativos de políticas públicas (IPEA, 2010). Note-se, portanto, que ao assegurar a participação dos governos subnacionais nas tomadas de decisões concernentes à gestão dos sistemas descentralizados, as CITs podem ser compreendidas como instrumentos determinantes de certa descentralização administrativa.

1.5. Considerações Finais

Espera-se que este capítulo tenha conseguido mostrar que arranjos federativos importam para as políticas públicas. Percebe-se tal importância, primeiramente, porque o fato de ser uma federação implica que os governos subnacionais possuem algum grau de autoridade para implementar políticas próprias. É importante ressaltar que há diferentes arranjos federativos possíveis: centralizados e descentralizados; cooperativos e autárquicos; regulados e não regulados. Foram estas as categorias utilizadas para as análises feitas neste capítulo para o caso brasileiro, ao longo de sua história enquanto federação, isto é, desde 1889. Percebe-se, através dessa discussão histórica, que o federalismo brasileiro, ao longo dos seus 126 anos, experimentou os arranjos mais diversos, no tocante aos planos político, financeiro e administrativo. Na verdade, já prevaleceram todos os referidos tipos de arranjos federativos. Vale ressaltar que ao longo dos interstícios ditatoriais, vigoraram arranjos autoritários, ao passo que durante os períodos democráticos - tal qual o atual -, prevaleceram arranjos que também o eram. Pode-se considerar a CF/88 como o marco de um novo federalismo que tem sido construído desde então, quotidianamente. Primeiramente, porque ela determinou uma ampla descentralização. No plano político, a descentralização ocorreu ao assegurar a autonomia dos governos subnacionais elegerem seus próprios governantes, e também ao conferir aos municípios, ineditamente, o status de ente federativo. A descentralização financeira, por sua vez, deu-se por meio da autonomia que os entes subnacionais adquiriram para tributar e das transferências verticais. Por fim, no plano administrativo, descentralizou-se a responsabilidade por uma ampla gama de políticas públicas. A essas políticas descentralizadas, preconizaram-se arranjos autárquicos e cooperativos, sendo que muitos deste último também são regulados. A CF/88 também incorporou os Conselhos de Políticas Públicas à gestão dos arranjos cooperativos de diversas políticas públicas, tais quais a de saúde, educação e assistência social. Ou seja, além de descentralizados, os arranjos federativos de diversas políticas públicas também se tornaram mais democráticos.

Conforme se argumentou, num primeiro momento pós CF/88, utilizando-se da sua autoridade financeira e administrativa, os governos subnacionais adotaram comportamentos predatórios. Além do mais, os arranjos cooperativos de políticas públicas enfrentavam grande dificuldade para se desenvolver, principalmente porque o Governo Federal, enfraquecido, não conseguia assegurar a regularidade dos repasses aos

entes subnacionais. Porém, por volta dos anos 1990, o Governo Federal se fortaleceu e, assim, pode limitar a autonomia dos governos subnacionais (através da Lei Kandir, Lei de Responsabilidade Fiscal, EC nº 15, EC nº 25 e EC nº 29, por exemplo), além de induzi-los a aderirem aos arranjos cooperativos de políticas públicas, utilizando-se dos repasses federais como principais atrativos.

A coordenação geral dos sistemas cooperativos de políticas públicas, conforme determina a CF/88, cabe ao Governo Federal. Logo, é ele que toma as principais decisões reguladoras destes sistemas. Encontram-se neles engendradas, porém, certas instituições, tais quais os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e as CITs, que suprimem a possibilidade de o Governo Federal estabelecer unilateralmente suas regras de funcionamento. Fica claro, pois, que a partir dessas inovações institucionais, os governos subnacionais passaram a ter poder de influência nas arenas de coordenação geral dos sistemas cooperativos de políticas públicas.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: EVOLUÇÃO E CONFIGURAÇÃO ATUAL

Este capítulo tem por objetivo principal realizar uma análise sobre a evolução da política pública de assistência social brasileira, buscando-se chamar a atenção para seus aspectos relacionados ao federalismo, sob o prisma da divisão da responsabilidade pelas ações socioassistenciais e das relações entre os diferentes níveis de governo. Neste sentido, realiza uma incursão histórica que visa lançar luz sobre as mudanças observadas nestes aspectos ao longo dos 126 anos da federação brasileira.

A assistência social, segundo Soares e Cunha (2013, p.3), “surgiu e desenvolve-se como ações voltadas para minimizar ou extinguir as condições precárias de vida de indivíduos em situação de pobreza, ou seja, às margens da dinâmica econômica dominante”. Até o século XX, no Brasil e alhures, essas ações ficavam, primordialmente, a cargo das redes de solidariedade social, constituídas por familiares, vizinhos, grupos de trabalho e organizações religiosas, principalmente a Igreja Católica. Estas práticas tinham caráter filantrópico e forneciam auxílios circunstanciais e imediatistas, com o objetivo de aliviar a pobreza (Soares e Cunha, 2013). As ações do Estado nesse campo eram poucas e variaram conforme as diferentes concepções sobre as pessoas em situação de pobreza, suas causas e conseqüências (Idem). O Estado brasileiro atuou, na maior parte do tempo, em caráter suplementar, coordenando e oferecendo tipos especiais de serviços nesta seara (Marshall, 1967; Soares e Cunha, 2013).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) configura-se como um marco histórico para o desenvolvimento da política de assistência social, tanto por inaugurar um arranjo descentralizado, participativo e regulado, como por fazer deste campo um direito de quem dela necessitar e dever do Estado. Essas prerrogativas constitucionais foram regulamentadas por uma série de normas infraconstitucionais, tais quais a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8742 de 1993), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e as Normas Operacionais Básicas. Discorrer-se-á, portanto, quanto às modificações produzidos pela Carta de 88 e normas ulteriores reguladoras da assistência social pública brasileira, para que se compreenda os aspectos mais importantes relativos ao seu panorama atual.

2.1. A evolução histórica da política pública de assistência social no Brasil: da Primeira República à Carta de 1988.

Quando o Brasil tornou-se uma federação, em 1889, as ações de proteção social eram voltadas para as pessoas que, por motivos de invalidez ou não inserção no mercado de trabalho, não conseguiam suprir suas necessidades de subsistência. A rede de solidariedade que prestava tal assistência era formada pela comunidade e por associações filantrópicas e religiosas, com destaque para as Santas Casas de Misericórdia (Soares e Cunha, 2013). As mudanças que ocorreram no campo da assistência social ao longo da história federativa brasileira até se chegar no modelo atual serão discutidas ao longo desta seção.

2.1.1. Da Primeira República à ditadura militar

A rede de proteção social brasileira permaneceu a cargo da família, comunidade e associações filantrópicas e religiosas até o ano de 1923, quando foi promulgada a Lei Eloy Chaves. Por meio desta, criaram-se as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), às quais tinham direito os trabalhadores das empresas ferroviárias e, posteriormente, os marítimos e estivadores (Soares e Cunha, 2013). Nota-se, portanto, que o direito à seguridade social, no Brasil, surge restrito a uma pequena parcela da população. Os benefícios das CAPs davam-se em função da capacidade contributiva dos trabalhadores formais pertencentes às referidas categorias ocupacionais. As ações assistenciais voltadas aos incapacitados para o trabalho, não obstante, permaneciam sob responsabilidade das redes filantrópicas (Soares e Cunha, 2013).

Segundo Leal (1975), os municípios, os estados e a União se relacionavam com as instituições privadas de caráter filantrópico que prestavam ações assistenciais, contudo, de modo vago e clientelístico. Assim, os chefes políticos trocavam assistência emergencial aos necessitados por votos e lealdade. Soares e Cunha (2013, p. 18) problematizam este modelo de prestação dos serviços via instituições privadas ao considerá-lo “um revés na afirmação da responsabilidade do Poder Público pela prestação de assistência social a todos os necessitados”.

Pode-se afirmar, portanto, que o Estado brasileiro, durante a Primeira República, garantiu segurança social a categorias bastante restritas de trabalhadores e manteve-se

omisso frente aos incapacitados para o trabalho, como as crianças órfãs ou abandonadas, os idosos, as pessoas com deficiência, os doentes sem recursos, as mulheres com crianças em situação de pobreza e as pessoas vitimadas por calamidades. A União, os estados e municípios relacionavam-se diretamente com as instituições filantrópicas executoras das ações socioassistenciais, mas não entre si, ou seja, tratavam-se de arranjos federativos autárquicos.

A partir da Era Vargas, sob indução da União, o Estado brasileiro iniciou um processo de expansão da indústria, o qual culminou num crescimento da urbanização e na formação de uma classe operária industrial. Ocorreu, então, uma expansão do sistema de seguridade social, de modo a abarcar esses operários, vinculando os benefícios às contribuições prévias dos trabalhadores e seus empregadores. Tratava-se, pois, de uma cidadania regulada, devido ao seu caráter tão restrito (Santos, 1994). Quanto às pessoas sem vínculos trabalhistas formais e consideradas incapazes para o trabalho, estas ficavam a mercê da caridade e filantropia (Soares e Cunha, 2013).

A Constituição de 1934 determinou, pela primeira vez na história republicana, responsabilidades assistenciais à União, aos estados e municípios, através do amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância. No entanto, somente após a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, é que o Governo Federal passou a empreender ações socioassistenciais em todo o território nacional. Tais ações eram executadas por entidades assistenciais e filantrópicas em troca de subsídios e isenções fiscais. Note-se, pois, que o Governo Federal manteve o modelo de gestão pública da assistência social observado desde a Primeira República. Os estados e municípios, por sua vez, mantiveram-se negligentes quanto a este dever (Cardoso e Jaccoud, 2005; Soares e Cunha, 2013), evidenciando-se o caráter autárquico do arranjo federativo desta área de política pública e a insuficiência de mecanismos indutores do Governo Federal perante os governos subnacionais.

No ano de 1942, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, uma associação assistencial de abrangência nacional fundada por Darcy Vargas, a primeira dama, foi incorporada pelo Estado brasileiro, por meio do Decreto-Lei 4.830. A LBA,

atuava por meio de 11 unidades próprias ou por meio de parcerias e convênios celebrados com instituições filantrópicas nos diversos

estados da federação, desenvolvendo ações nas áreas de saúde, trabalho, educação, assistência jurídica, dentre outras (Soares e Cunha, 2013, p. 10).

Além da LBA, o Serviço de Assistência ao Menor também compunha o rol das ações socioassistenciais do Governo Federal brasileiro.

Tendo-se como referência o modelo de gestão do Governo Federal que se realizava por meio da LBA, diversos estados e municípios criaram instituições socioassistenciais correlatas. Desta forma,

passaram a conviver em um mesmo município, entidades assistenciais nacionais, estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, com enorme fragmentação, sobreposição e descontinuidade das ações assistenciais (Soares e Cunha, 2013, p. 11).

Conforme chama a atenção Soares e Cunha (2013), era comum que o clientelismo perpassasse as relações entre os gestores governamentais e a população beneficiária pelas ações assistenciais prestadas pelas referidas instituições.

Percebe-se, assim, que durante a Era Vargas, instituiu-se, ineditamente, a obrigação dos diferentes níveis de governo para com a assistência social, prevalecendo um arranjo descentralizado, entretanto, autárquico. Continuou a vigorar o modelo de prestação via instituições privadas, mediante repasses financeiros do governo, como também surgiram instituições estaduais e municipais prestadoras destes serviços.

Finda a ditadura varguista, entre 1946 e 1964, a gestão pública da assistência social permaneceu de acordo com os moldes e parâmetros do período anterior (Draibe, 1993), isto é, ora com as instituições privadas assistenciais e filantrópicas executando os serviços, mediante repasses e subsídios do Estado, tendo-se no Governo Federal o ente de maior importância (quanto ao volume dos repasses), outrora através da atuação de instituições municipais, estaduais e federais prestadoras de serviços socioassistenciais .

A Constituição de 1946 determinou uma expansão das políticas socioassistenciais, ao instituir direitos voltados aos adolescentes e às famílias de prole numerosa. Na prática, a União se manteve como o principal nível de governo a prover estes serviços aos excluídos da cidadania regulada, ofertando assistência jurídica, atendimento médico,

distribuição de alimentos, creches, abrigos, asilos, assistência à pessoa portadora de deficiência, qualificação profissional e projetos de geração de renda. A seguridade social, por sua vez, permaneceu reservada a categorias profissionais específicas. Contudo, ocorreu, durante aquele período, uma expansão dos serviços e das categorias profissionais (Soares e Cunha, 2013).

Conforme chamam a atenção Soares e Cunha (2013), apesar de ter havido uma descentralização política e fiscal após 1946, as ações estatais de assistência social mantiveram-se fragmentada e sem coordenação. Não obstante, as atividades prestadas pelas instituições privadas caritativas, vale dizer, também careciam de regulação.

2.1.2. A política de assistência social durante a ditadura militar

Ocorreram, durante o período militar, importantes mudanças institucionais na política de assistência social brasileira. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, e então, pela primeira vez, a assistência social adentrou a estrutura ministerial (Soares e Cunha, 2013).

Durante aquele período, os serviços socioassistenciais do Governo Federal eram executados pelos seguintes órgãos: a LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM⁶ e o Instituto Nacional de Alimentação – INAN⁷. Estas ações continuaram a ocorrer de maneira autárquica, porém - diferentemente do período democrático anterior – sobrepujaram-se às dos governos subnacionais e organizações não governamentais.

O modelo econômico adotado durante o governo dos militares era bastante concentrador. Devido a isto, o bloco militar-tecnocrático empresarial no poder pode empreender medidas sociais importantes, visando obter o apoio social da população (Faleiros, 2000; Soares e Cunha, 2013). A cobertura da seguridade social estendeu-se, assim, aos trabalhadores rurais autônomos e aos empregados domésticos (Soares e Cunha, 2013).

Durante o regime ditatorial, as decisões do Governo Federal concernentes à gestão da política de assistência social eram tomadas de maneira insulada e suas ações eram

⁶ O atendimento da FUNABEM era executado pelas Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM). (Soares e Cunha, 2013).

⁷ O INAM se empenhava nos eixos da nutrição e educação da assistência social (Soares e Cunha, 2013).

operacionalizadas ora através das representações do Governo Federal nos estados, outrora pelas organizações privadas, estados e municípios conveniados. A adesão dos governos subnacionais a esses arranjos, vale dizer, era forçada, devido ao autoritarismo do Regime Militar (Abrucio, 2002). A lógica de financiamento via convênios, vale dizer, permitia ao Governo Federal trocar recursos por apoio político subnacional, assim como vincular os entes subnacionais às diretrizes e linhas programáticas federais (Draibe, 1990; Soares e Cunha, 2013). Por outro lado, esta mesma lógica

contribuía para as discontinuidades no financiamento da política de assistência social, pela manutenção da forte presença das instituições privadas filantrópicas e pela falta de articulação e coordenação das políticas federal, estadual e municipal (Soares e Cunha, 2013, p. 13).

Evidenciam-se, pois, dois tipos de arranjos da política pública de assistência social durante o referido período ditatorial: um fragmentado e pulverizado, perpassado pelo clientelismo, e outro cooperativo e regulado, porém autoritário.

2.1.3 A política pública de assistência social a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88).

Durante o processo de redemocratização do país, houve um forte apelo popular em prol de maior justiça social. Nesse sentido, a CF/88 determinou uma expansão importante dos direitos sociais. Ao se analisar as determinações constitucionais na área da assistência social, percebe-se uma grande ruptura com o modelo anterior, mudanças estas que abarcam desde a ampliação dos direitos até o modelo de gestão pública preconizado.

Visando garantir a universalização do direito de acesso à seguridade social, a Carta de 88 determinou que a contribuição não deveria se constituir em impedimento para tal acesso (CF/88, art. 203). Engendraram-se, também, no rol desses direitos, os princípios da equidade, da descentralização e da participação social. Por fim, determinou-se que deveriam estar integradas as políticas componentes do sistema de seguridade social, quais sejam: saúde, previdência e assistência social. Cabe aos Poderes Públicos e à sociedade a iniciativa por estas ações (CF/88, art. 194).

A CF/88 também estabeleceu que as políticas sociais constituem competência comum aos três níveis de governo. Reservou-se, todavia, ao Governo Federal a prerrogativa de editor das normas gerais e de coordenador geral. Aos estados e municípios, determinou-se a coordenação e execução dos programas regionais e locais, respectivamente (CF/88, art. 204). Diante do histórico de fragmentação e de ausência de coordenação da política pública de assistência social brasileira e sabendo-se de seus efeitos deletérios, percebe-se que o constituinte teve a preocupação com a questão da coordenação federativa frente à política de assistência social. Ao delegar à União a prerrogativa de regulador geral, percebe-se certa centralização da autoridade administrativa neste campo de atuação do Estado brasileiro, entretanto, diferentemente do que ocorrera durante o regime militar, a centralização pós 88 não adveio de determinações autoritárias, mas de um o pacto federativo que se celebrou por meio da Carta Magna.

Nota-se, pois, que a CF/88 significou uma importância inédita dada pelo Estado brasileiro à política pública de assistência social. Ademais, a referida Carta estipulou um modelo específico de gestão para essa política pública, envolvendo os três níveis de governo e reservando-se atribuições específicas a cada um deles, visando-se instituir um sistema de política pública descentralizado, cooperativo, regulado e democrático.

2.2. A Assistência Social a partir da LOAS

Em 1993, a União aprovou a Lei nº 8.742, denominada Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Essa lei regulamentou elementos importantes para a política pública brasileira de assistência social, determinados pela CF/88. Ficou estabelecido, por meio da LOAS, que a gestão da política de assistência social deveria organizar-se através de um sistema único nacional, descentralizado e participativo, integrado pelos três níveis de governo, pelas suas respectivas instâncias deliberativas de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social.

Objetivando viabilizar este sistema, determinou-se o planejamento e o financiamento como responsabilidade comum dos três níveis de governo, conforme preconizado pela CF/88. Cada ente federativo deveria, portanto, instituir um fundo especial para alocar os recursos da política pública de assistência social. Criaram-se, desta maneira, o Fundo

Nacional de Assistência Social (FNAS), os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Cada fundo alocaria recursos próprios do respectivo governo e, no caso dos governos subnacionais, as receitas provenientes de transferências do FNAS. Determinou-se que as transferências do FNAS para os demais fundos dar-se-iam mediante as seguintes condicionalidades: elaboração do Plano de Assistência Social, adesão aos programas Federais, bem como o efetivo funcionamento do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social dos estados e municípios. Por fim, determinou-se que constituiriam as instâncias participativas deste sistema: os Conselhos (Nacional, Estaduais e Municipais) de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social (Brasil, 1993).

Reservaram-se atribuições específicas aos três níveis de governo no âmbito da gestão do sistema único de assistência social. Constituem as competências da União: I) Responder pela implementação dos benefícios de prestação continuada, de acordo com o art. 203 da CF/88; II) Cofinanciar, via transferências automáticas, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos nacionais de assistência social; III) Atender, em conjunto com os governos subnacionais, às ações assistenciais de caráter emergencial; e IV) Avaliar e monitorar a política de assistência social e assessorar os governos subnacionais no seu desenvolvimento (LOAS, art. 12).

Aos estados, compete: I) Cofinanciar o pagamento de benefícios eventuais; II) Cofinanciar, via transferências automáticas, a gestão, os serviços, os programas e os projetos regionais ou locais de assistência social; III) Atender, juntamente com os municípios, às ações assistenciais de caráter emergencial; IV) Apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais que prestam serviços de assistência social; V) Implementar os serviços assistenciais, cujos custos ou ausência de demanda do município justifiquem uma rede regional; e VI) Monitorar e avaliar a política de assistência social e assessorar os municípios no seu desenvolvimento (LOAS, art. 13).

Determinaram-se as seguintes competências aos municípios: I) Cofinanciar o pagamento de benefícios eventuais; II) Implementar os auxílios natalidade e funeral; III) Executar os projetos de enfrentamento da pobreza, em parceria com organizações da sociedade civil; IV) Prestar atendimento às ações assistenciais de caráter emergencial; V) Cofinanciar a gestão, os serviços, os programas e os projetos locais de assistência

social; e VI) Monitorar e avaliar a política de assistência social em âmbito municipal (LOAS, art. 15).

Chama-se a atenção para o caráter democrático do sistema preconizado para esta política pública. Primeiramente, porque as decisões do Executivo Federal precisam ser aprovadas pelo Legislativo; em segundo lugar, a estratégia para adesão dos governos subnacionais a este sistema dá-se por meio da indução e não da imposição; e, por fim, reservam-se canais para a participação dos governos subnacionais e da sociedade civil nas tomadas de decisão (Soares e Cunha, 2013).

Apesar de a CF/88 e a LOAS determinarem que a política de assistência social brasileira deveria ocorrer no âmbito de um sistema descentralizado e cooperativo, na prática, durante algum tempo, o Governo Federal continuou a empreender políticas através de arranjos autárquicos. No ano de 1995, o Governo Federal lançou o Programa Comunidade Solidária, o qual objetivava combater a extrema pobreza. Este programa enfatizava a participação das instituições privadas e sem fins lucrativos no provimento de serviços sociais, mediante repasses da União (Silva, 1999; Soares e Cunha, 2013).

Em 1997, foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/1997), por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 204. Visando disciplinar o processo de descentralização político-administrativo entre os três níveis de governo.

Foram instituídos, por meio dessa norma, dois níveis de gestão da assistência social:

- A gestão estadual, para que os estados possam receber os recursos da instância Federal, provenientes do FNAS para o FEAS, com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, bem como celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não houvessem cumprido os requisitos do art. 30 da LOAS. A instância estadual deveria, também, executar os programas e projetos de caráter regional e complementar; e
- A gestão municipal, para que os municípios recebam diretamente os recursos do Governo Federal, via repasse do FNAS para o FMAS. Neste nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal.

Documento específico veio discriminar os procedimentos de financiamento da política de assistência social: A Sistemática de Financiamento da Assistência Social. Determinou-se, por meio desta, que os repasses dos recursos Federais aos estados e municípios vincular-se-iam à criação e ao funcionamento do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, mecanismos e instrumentos de gestão, atendendo aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS.

Por meio da Resolução do CNAS n.º 207, de 1998, foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998) e uma nova Norma Operacional Básica da Assistência Social – a NOB/1998. Propôs-se, por meio desta, a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), bem como definiu suas atribuições. Estas Comissões constituem-se em instâncias de discussão, através das quais os diferentes níveis de governo pactuam aspectos operacionais relativos à gestão do SUAS (Brasil, 2004). Soares e Cunha (2013, p.17) consideram a criação da CIT e das CIB “um avanço no processo de coordenação federativa, uma iniciativa que possibilitava aos estados e municípios ampliar suas participações no processo de implementação do sistema”. No Capítulo 3 deste trabalho, averiguar-se-á se as deliberações da CIT têm-se expressado na expansão dos diferentes equipamentos públicos que compõem a estrutura de provimento da proteção social.

A partir dos anos 2000, inauguraram-se as políticas nacionais de transferência de renda, um traço da política pública brasileira de assistência social que perdura até os dias de hoje. No ano de 2001, Foram lançados, então, o Programa Bolsa Escola e o Programa Nacional de Renda Mínima, em 2001, e o Auxílio-Gás, em 2002. Ocorreu, contudo, no ano de 2003, uma unificação destes programas, e assim surgiu o Programa Bolsa Família (Yazbek, 2012).

2.3. A política pública de assistência social a partir da PNAS/2004

No ano de 2003, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Nesta arena, foram amplamente discutidos e deliberados meios de se concretizar a política pública de assistência social brasileira conforme previsto na LOAS, isto é, “na perspectiva de

implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (Brasil, 2004, p. 11). As deliberações dessa Conferência continuaram a ser discutidas em diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras que ocorreram em todos estados do Brasil e, assim, na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, foi aprovada, por unanimidade, a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

A PNAS/2004 trouxe definições, princípios e diretrizes norteadores para a implementação da política de assistência social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. A referida Política preocupou-se em instituir uma rede de serviços socioassistenciais e reforçar o modelo de gestão participativo e descentralizado. Deu-se importante atenção, também, aos processos de monitoramento e avaliação das políticas socioassistenciais, enquanto meios estratégicos para uma melhor atuação das ações dessa seara (Brasil, 2004).

A PNAS/2004 determina que os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social devem se dar em dois níveis distintos de proteção social: a básica e a especial. A proteção social, vale dizer, deve garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), acolhida, convívio ou vivência familiar (Brasil, 2004).

A Proteção Social Básica tem por objetivos “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (Brasil, 2004, p. 33-34). Para este nível de proteção social, prevê-se “o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada” (Idem, p. 34). A PNAS estipulou um equipamento público específico para execução dos serviços de proteção social básica: O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Esse equipamento deve estar localizado em áreas de vulnerabilidade social e prestar atendimento às “famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário” (Idem, p. 35).

A Proteção Social Especial, por sua vez,

é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2004, p. 37)

A PNAS/2004 subdivide a Proteção Social Especial em Média e Alta Complexidade. A primeira visa ofertar “atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (Idem), e seus serviços devem se realizar nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Por sua vez, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade constitui-se em serviços que “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido - para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (Idem). A execução dos seus serviços ocorre de forma direta, em unidades governamentais, ou no âmbito das entidades conveniadas ao sistema único da política de assistência social.

Uma das contribuições mais importantes da PNAS/2004 foi a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o qual, vale dizer, já havia sido deliberado em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social. O SUAS foi institucionalizado visando-se:

avançar na consolidação de um sistema nacional de assistência social, articulando e integrando ações dos diferentes entes da federação e das entidades privadas, o que envolve maior coordenação federativa (Soares e Cunha, 2013, p. 19).

Quanto à distribuição de atribuições administrativas no âmbito da gestão do SUAS, segundo a PNAS/2004, cabe aos municípios a implementação dos CRAS, no âmbito da proteção social básica; a proteção social especial de média complexidade, por sua vez, constitui atribuição dos estados e municípios; e por fim, a Proteção Social de Alta Complexidade ficou reservada aos municípios de grande e médio porte e aos estados, de

forma direta ou em parceria com as entidades privadas sem fins lucrativos socioassistenciais.

Foi lançada, também, em 2005, a NOB-SUAS/2005, visando definir as bases para a operacionalização da gestão descentralizada do SUAS (Soares e Cunha, 2013). A divisão federativa das atribuições determinada pela NOB-SUAS/2005 será descrita, especificamente, na próxima seção.

2.4 As atribuições dos entes federativos no provimento da Proteção Social do SUAS a partir da NOB-SUAS/2005

No ano de 2005, o CNAS aprovou e o MDS publicou, por meio de Portaria, a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-SUAS/2005, a qual veio consagrar “os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil” (PNAS/2004, p. 79).

A partir dessa Norma, definiram-se três níveis para a gestão municipal da política de assistência social, quais sejam: Inicial, Básico e Pleno.

A Gestão Inicial fica por conta das municipalidades que atendam a requisitos mínimos, tais como a existência e funcionamento do Conselho, Fundo e Planos de Assistência Social, além do provimento da Proteção Social Básica com recursos próprios (MDS, 2015).

Na Gestão Inicial, o município passa a poder receber recursos Federais para erradicação do trabalho infantil e para o combate do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

Na Gestão Básica, o município assume a gestão da Proteção Social Básica, isto é, fica encarregado de organiza-la em sua jurisdição e prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Assim, devem-se ofertar programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outras transferências de renda; e que vigiem direitos violados no território (BRASIL, 2004).

Tendo aderido a este nível de gestão, cabe ao município, no tocante ao provimento de serviços e equipamentos públicos: I) Estruturar certo número de CRAS, de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica; II) Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional específica⁸; III) Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, contendo ações, prazos e metas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e as demais políticas pertinentes; IV) Garantir às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda a prioridade de acesso aos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades; IV) Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco; e V) Participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, buscando-se assegurar o acesso dos cidadãos aos serviços de média e/ou alta complexidade (PNAS, 2004).

No nível da Gestão Básica, os municípios tornam-se aptos a receber transferências Federais específicas, quais sejam: o Piso Básico Fixo e Piso Básico de Transição⁹; recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; o Piso de Transição da Média Complexidade e o Piso de Alta Complexidade I; e recursos do FNAS para as ações de revisão do BPC (PNAS, 2004).

No nível da Gestão Plena, os municípios passam a ter a gestão total das ações de assistência social (PNAS, 2004). Cabe a eles, quanto ao provimento de serviços e equipamentos socioassistenciais: I) Estruturar determinado número de CRAS, em função do porte do municípios, nas áreas de maior vulnerabilidade social; II) Ampliar o atendimento dos CREAS, voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual a crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade; III) Inserir, no Cadastro Único, as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco, de acordo com os critérios do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04); IV) Executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão

⁸ Esta equipe deve ser composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social.

⁹ Cabendo-lhe definir a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e os critérios de qualidade, tendo-se em vista as diretrizes definidas em âmbito nacional (PNAS, 2004).

produtiva e do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social; e V) Prestar os serviços de Proteção Social Especial¹⁰.

No nível da Gestão Plena, os municípios recebem alguns incentivos Federais, quais sejam: os Pisos de Proteção Social, estabelecidos pela NOB-SUAS/2005, voltados para a rede prestadora de serviços e o seu custeio; recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; e o Piso de Transição da Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I (PNAS, 2004).

Aos estados, a NOB-SUAS/2005 reservou, relativamente ao provimento de serviços e equipamentos de assistência social do SUAS, as atribuições de dar apoio técnico e financeiro aos municípios na implantação e implementação de seus Sistemas de Assistência Social; monitorar e avaliar a rede estadual ou regional privada prestadora de serviços socioassistenciais; bem como coordenar e cofinanciar a estruturação das ações regionalizadas de Proteção Social Especial pactuadas (PNAS, 2004). Ao Governo Federal, reservaram-se apenas atribuições de coordenação, regulação e cofinanciamento dos serviços e programas de proteção social – que os municípios implantam e implementam.

Percebe-se, assim, que os municípios e os estados tornaram-se os responsáveis pela implementação da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS, ao passo que à União, reservaram-se as atribuições de coordenação e fornecimento de apoio técnico e financeiro a essa rede de provimento.

Em 2012, editou-se uma nova NOB-SUAS, a qual vigora até os dias de hoje. Dentre uma série de novidades trazidas, nenhuma modificou a distribuição de atribuições entre os entes federativos no provimento da Proteção Social do SUAS.

2.5. Considerações finais

A discussão desenvolvida neste capítulo mostra o quanto a política pública brasileira de assistência social evoluiu ao longo de sua história federativa, especialmente, no tocante ao seu arranjo federativo.

¹⁰ No caso de municípios de pequeno porte I e pequeno porte II e municípios de médio porte, os serviços podem ser ofertados de forma regionalizada com cofinanciamento dos mesmos.

Durante a Primeira República, a execução dos serviços assistenciais ficava a cargo das entidades filantrópicas. A atuação do Estado era marginal e dava-se, principalmente, através de repasses financeiros àquelas entidades em troca da prestação dos seus serviços à população. Contudo, cada nível de governo relacionava-se separadamente com essas instituições, vigorando, desse modo, um arranjo descentralizado e autárquico dessa política.

Ao longo da Era Vargas, continuou a vigorar um arranjo descentralizado e autárquico desta política pública. Assim, a União desempenhava papel de destaque perante os demais níveis de governo. Alguns estados e municípios implantaram instituições socioassistenciais próprias. O Governo Federal passou a atuar no campo da assistência social por meio da LBA e do SAM, ora utilizando-se de instituições próprias (como as instituições de abrigo de menores), ora de parcerias e convênios com entidades filantrópicas.

No período da ditadura militar, ocorreram importantes mudanças na política de assistência social. A começar pela implantação de novos órgãos do Governo Federal ligados a este campo, como o MPAS, a FUNABEM e o INAM. Quanto ao arranjo federativo da política, também ocorreram mudanças significativas. Em decorrência do caráter autoritário do Governo Federal, este tomava decisões de maneira insulada e a execução dos serviços ora se dava mediante execução própria dos serviços, ora através e convênios forçados com entidades filantrópicas, estados e municípios.

Findo o período autoritário, a CF/88 preconizou que a gestão da política de assistência social deveria observar os princípios da equidade, descentralização e participação social. Definiu, também, essa área como competência comum aos três níveis de governo. Ao Governo Federal, reservou-se o papel de regulador do sistema nacional, e aos governos subnacionais, a coordenação e execução regionais e locais. Preconizou-se, portanto, um arranjo descentralizado, democrático e regulado para a política pública em questão.

A LOAS determinou que a gestão pública (descentralizada e participativa) da assistência social dar-se-ia através de um sistema único, o qual envolveria instâncias deliberativas e entidades privadas sem fins lucrativos. A fim de induzir a adesão dos governos subnacionais aos programas do Governo Federal, estipulou-se tal adesão como condicionalidade para recebimento dos repasses do FNAS.

Posteriormente, a NOB/1998 institucionalizou e definiu as atribuições da CIT, enquanto arena integrante da gestão da política pública de assistência social brasileira, e definiu o papel e as atribuições dos Conselhos de Assistência Social no controle do Fundos e Planos.

A PNAS/2004 institucionalizou o SUAS, definiu uma rede de serviços socioassistenciais e dois níveis de Proteção Social, cujos serviços deveriam ser implementados em equipamentos governamentais e não governamentais específicos. A NOB-SUAS, institucionalizada em 2005, discriminou os incentivos e as atribuições dos entes federativos na gestão da Proteção Social do SUAS. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC/2009, do IBGE, 99,9% dos municípios brasileiros declararam ter aderido a algum nível de Proteção Social do SUAS, induzidos, certamente, pelos incentivos positivos que a PNAS e a NOB-SUAS determinam.

3. A COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE E A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROVIMENTO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme se argumentou no Capítulo 1, numa federação, quando há uma descentralização da autoridade administrativa para decidir e executar as políticas públicas, bem como uma limitação do papel redistributivo do Governo Federal, pode-se fomentar um jogo competitivo entre os entes federativos locais, os quais promovem isenção de impostos, almejando atrair contribuintes ricos. Em virtude da queda de receitas, produzir-se-iam níveis relativamente mais baixos de gasto social (Petersen, 1995, Banting; Corbett, 2003). Para mitigar possíveis jogos competitivos como este, arranjos regulados de políticas públicas têm-se mostrado capazes de promover maior igualdade horizontal quanto ao provimento de políticas sociais. Em arranjos de políticas públicas descentralizados - como ocorre, atualmente, no Brasil, na área da Assistência Social - a União induz fortemente as decisões dos governos subnacionais quanto à alocação de gastos e execução de políticas públicas. As regulações Federais tendem a produzir menores patamares de desigualdade territorial quanto às políticas ofertadas (Arretche, 2010).

Considerando que i) a CF/88 e a LOAS/1993 determinam a universalização do acesso à assistência social enquanto direito, e a PNAS, de 2004, preconiza a mesma universalização enquanto um dos objetivos dessa política pública nacional; e ii) o Governo Federal possui a prerrogativa de regulador geral da política de assistência social, ao passo que se reservam aos estados e municípios as atribuições de coordenar e executar, respectivamente os programas regionais e locais; e, iii) os incentivos derivados do federalismo, especificamente aqueles que induzem a redução do gasto social, cabe indagar se o Governo Federal tem conseguido induzir estados e municípios a implementar as diversas ações socioassistenciais preconizadas na normatização do SUAS.

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é uma instância formal de negociação e pactuação do SUAS, situada no nível da administração pública federal, desde a NOB-SUAS/1998. É nesse espaço que dirigentes públicos representantes dos três níveis de

governo¹¹ firmam acordos relativos a aspectos operacionais da gestão do SUAS (CNAS, 2015). Este capítulo apresentará os resultados de uma pesquisa realizada a fim de se verificar se nessa instância de pactuação, a qual envolve o Governo Federal e os entes federativos subnacionais, tem-se firmado acordos que - mediante incentivos de auxílio técnico ou financeiro do Governo Federal - induzem os governos locais a implantar os equipamentos públicos que compõem a estrutura de provimento de Proteção Social do SUAS. Os equipamentos públicos analisados neste trabalho foram: o CRAS, o CREAS, o Centro POP, e as Unidades de Acolhimento para i) Crianças e Adolescentes; ii) Idosos; iii) Exclusivas para Pessoas com Deficiência; iv) Mulheres Vítima de Violência; e v) Pessoas em Situação de Rua. Na medida em que esses equipamentos públicos consistem em *loci* específicos para a oferta de diversos programas e serviços do SUAS (conforme discutido no Capítulo 2), a sua expansão pelo território nacional faz-se fundamental para que se alcance a universalidade e a equidade de acesso aos direitos socioassistenciais.

Na investigação empírica, procedeu-se da seguinte maneira: em primeiro lugar, realizou-se uma análise das Resoluções da CIT, a partir do ano de 2008¹², buscando-se verificar se se firmaram acordos que incluíam incentivos positivos do Governo Federal para a expansão dos equipamentos públicos componentes da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS. Em segundo lugar, a partir dos resultados das edições do Censo SUAS realizadas entre 2008 e 2014, criou-se um banco de dados sobre o número dos equipamentos públicos de Proteção Social implantados no território nacional a cada ano. A partir desses dados, elaboraram-se gráficos, buscando-se evidenciar a tendência de expansão para cada um desses equipamentos.

Vale dizer que não há disponibilidade de dados sobre a quantidade de unidades implantadas, de 2008 a 2014, para todos os equipamentos de interesse. Em 2007, foi iniciado o monitoramento somente dos CRAS; em 2009, expandiu-se a pesquisa para os

¹¹ Na CIT, a União é representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os estados e Distrito Federal, pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Cada um destes deve defender os interesses do respectivo nível de governo que representa.

¹² Há Resoluções da CIT disponíveis quanto a acordos firmados desde 1999, porém, como o propósito da pesquisa é verificar o reflexo destes pactos sobre a expansão dos equipamentos públicos da Proteção Social do SUAS, só faz sentido iniciar a análise a partir da data para a qual há dados disponíveis quanto ao número de equipamentos implantados, isto é, o ano de 2007. Contudo, neste ano, não houve pactuação com incentivos à implantação dos equipamentos, por isso, o marco inicial de análise das Resoluções da CIT data de 2008.

CREAS; e, em 2011, ampliou-se a investigação de modo a abarcar as Unidades de Acolhimento e os Centros POP. Cabe destacar que, quanto às Unidades de Acolhimento, somente a partir de 2012, o Censo SUAS passou a discriminá-las entre municipais e estaduais. Anteriormente, discriminavam-se, somente, entre públicas e privadas.

3.1. Os acordos entre os entes federativos formalizados em resoluções da CIT

Entre as resoluções da CIT publicadas no período 2008-2013, encontraram-se 21 que trazem incentivos positivos do Governo Federal à implantação dos equipamentos públicos componentes da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1: Resoluções da CIT que preveem cofinanciamento da União por serviço/equipamento e ente federativo cofinanciados (2008-2014).

Serviço/Equipamento	Municípios	Estados
Construção de CRAS, CREAS	6/2012, 13/2012 e 10/2013	6/2012 e 13/2012
Construção de Centros POP	6/2012 e 13/2012	6/2012 e 13/2012
ProJovem Adolescente/CRAS	2/2008, 4/2009 e 2/2010	
PAIF/CRAS	3/2008, 10/2009, 11/2010, 6/2011 e 2/2012	
Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC/ CRAS e CREAS	5/2008	
Serviços de Proteção Básica para Crianças e Idosos/CRAS	5/2009	
PAEFI/CRAS e CREAS	4/2010	
Serviços de Proteção Especial /CRAS e CREAS	6/2010, 3/2012 e 6/2013	
Serviços Socioassistenciais/CRAS (para os municípios) e CREAS Regional (para os estados)	7/2010	7/2010
Serviços de Equipe Volante/CRAS	6/2011 e 2/2012	
Acolhimento Institucional/Unidades de Acolhimento	6/2012 e 3/2012	6/2012
Programa de Integração ao Mundo do Trabalho/CRAS	2/2013	
Acolhimento Institucional para Pessoas com Deficiência/Residências Inclusivas	3/2013	
Serviços de Proteção Especial /Centro POP ou Unidade de Acolhimento Pessoas Situação de Rua	6/2013	
Acolhimento Institucional Crianças, Adolescentes e Jovens de até 21 anos/ Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e República	15/2013	

Fonte: Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Elaboração própria.

Note-se, entre essas resoluções, que apenas três (nº 6/2012, nº 13/2012 e nº 10 de 2013) tratavam-se de pactos em que o Governo Federal oferecia recursos financeiros aos governos subnacionais para a construção dos equipamentos públicos¹³. Uma dessas resoluções, a nº 10/2013, disponibilizava esses recursos somente aos municípios, deixando de fora, assim, os estados, que poderiam implantar CREAS regionais, por exemplo.

Quanto às outras 18 resoluções, pode-se afirmar que incentivam a implantação dos equipamentos da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS de maneira indireta, oferecendo repasses financeiros federais para a execução dos serviços socioassistenciais que somente podem se dar no âmbito desses equipamentos do SUAS. Reside nessa condicionalidade, pois, o incentivo positivo federal à implantação da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS. O Quadro 1 discrimina, a partir da extração de conteúdo das 18 resoluções da CIT, os serviços socioassistenciais a serem cofinanciados pela União, os equipamentos públicos de Proteção Social do SUAS implantados no território que condicionam o repasse e quais entes federativos subnacionais podem ter acesso ao referido cofinanciamento.

Perceba-se, também, que somente duas entre as 21 pactuações abarcam os estados quanto à possibilidade de acesso ao cofinanciamento Federal. Assim, pode-se afirmar que, no âmbito da CIT, são feitos pactos em que Governo Federal oferece escassos incentivos positivos aos estados para implantação de equipamentos de Proteção Social do SUAS, tais como os CREAS regionais e as Unidades de Acolhimento regionais.

Verifica-se, também, que 14 pactuações condicionam o acesso ao cofinanciamento federal à existência de CRAS no território, fazendo deste, pois, o equipamento público componente da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS que conta com mais incentivos para ser implantado. Por sua vez, o CREAS constitui o segundo equipamento que conta com mais incentivos, constituindo condicionalidade de acesso ao cofinanciamento federal em seis resoluções. Talvez isto demonstre uma intenção do Governo Federal e governos subnacionais em garantir, prioritariamente, por meio dos pactos efetivados no âmbito da CIT, a universalidade do acesso aos serviços principais

¹³ As Resoluções nº 6/2012 e 13/2012 tratavam da construção de CRAS, CREAS e Centros POP. A Resolução nº 6/2013, por sua vez, contemplava somente aqueles dois primeiros equipamentos públicos.

do SUAS desenvolvidos no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social de Média Complexidade.

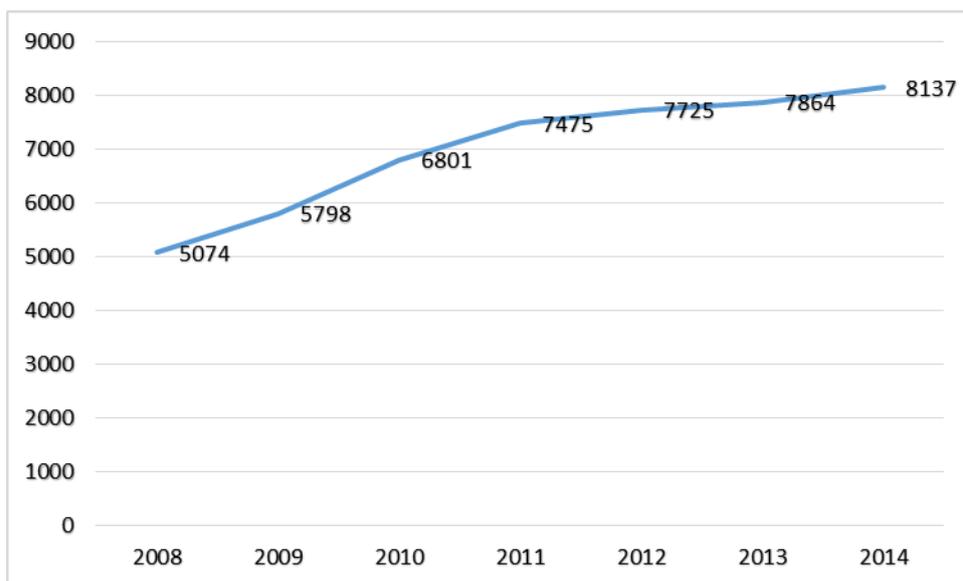
Quanto às Unidades de Acolhimento, situadas na Proteção Social de Alta Complexidade do SUAS, percebe-se, primeiramente, que, em comparação com os demais equipamentos públicos, elas começaram a ter sua implantação estimulada tardiamente no âmbito da CIT, somente a partir de 2012. Há duas resoluções que incentivam a implantação desse tipo de equipamento de forma geral e três para segmentos específicos: pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua; e crianças, adolescentes e jovens.

Resumindo, a análise do conteúdo das 21 resoluções permite afirmar que as pactuações realizadas no âmbito da CIT, no período de 2008 a 2014 têm fornecido estímulos diretos e indiretos à expansão dos equipamentos públicos de Proteção Social do SUAS. Os estímulos indiretos são a grande maioria e consistem em repasses financeiros do Governo Federal para serviços socioassistenciais condicionados à existência de equipamentos específicos – os quais são implantados pelos governos subnacionais, conforme preconiza a PNAS desde 2004. Vale ressaltar que os CRAS são os equipamentos mais estimulados quanto à implantação, seguidos, respectivamente, pelos CREAS e as Unidades de Acolhimento.

3.2. Os efeitos dos pactos efetivados na CIT sobre a evolução da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS

Nesta seção, é apresentada a evolução da estrutura de provimento dos serviços que compõem o SUAS, buscando-se vincular essa evolução com as pactuações realizadas no âmbito da CIT em torno do cofinanciamento Federal. Terão sua evolução analisados os seguintes equipamentos: os CRAS, os CREAS, os Centros POP e as Unidades de Acolhimento para: i) crianças e adolescentes; ii) idosos; iii) pessoas em situação de rua; iv) pessoas com deficiência; e v) mulheres vítimas de violência.

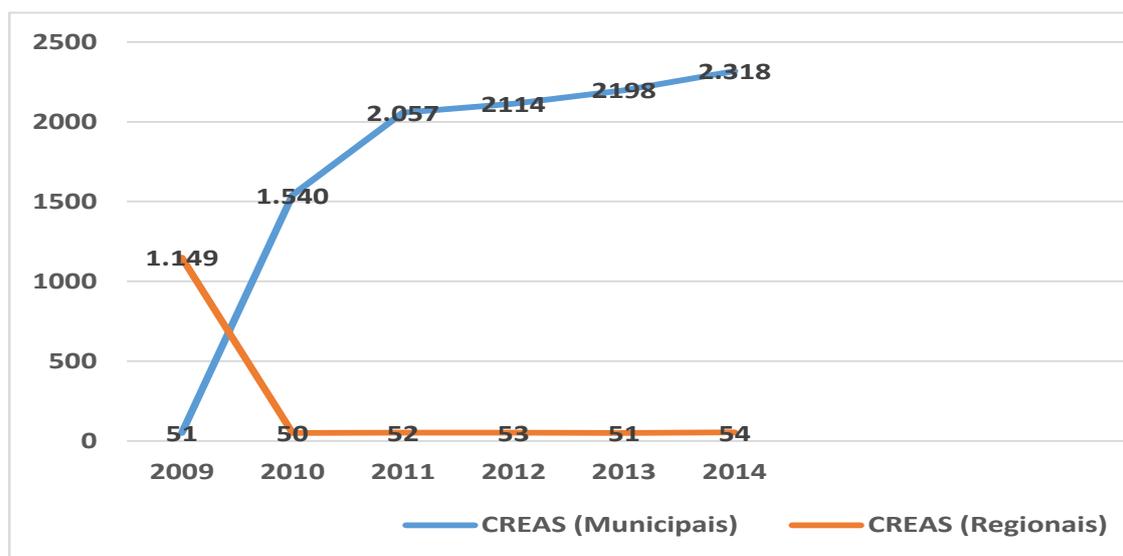
Gráfico 1: CRAS implantados por ano (2008-2014) (N).



Fonte: MDS. Censo Suas de 2008 a 2014

Primeiramente, analisou-se a evolução dos CRAS, entre 2008 e 2014. Perceba-se, a partir do Gráfico 1, que o número desse equipamento implantado no território nacional tem-se expandido crescentemente. O total de 8.137 unidades, em 2014, fazem do CRAS o equipamento público de Proteção Social do SUAS mais numeroso. Certamente, os três incentivos diretos e os 14 indiretos oriundos das pactuações da CIT têm influenciado sua trajetória de crescente expansão.

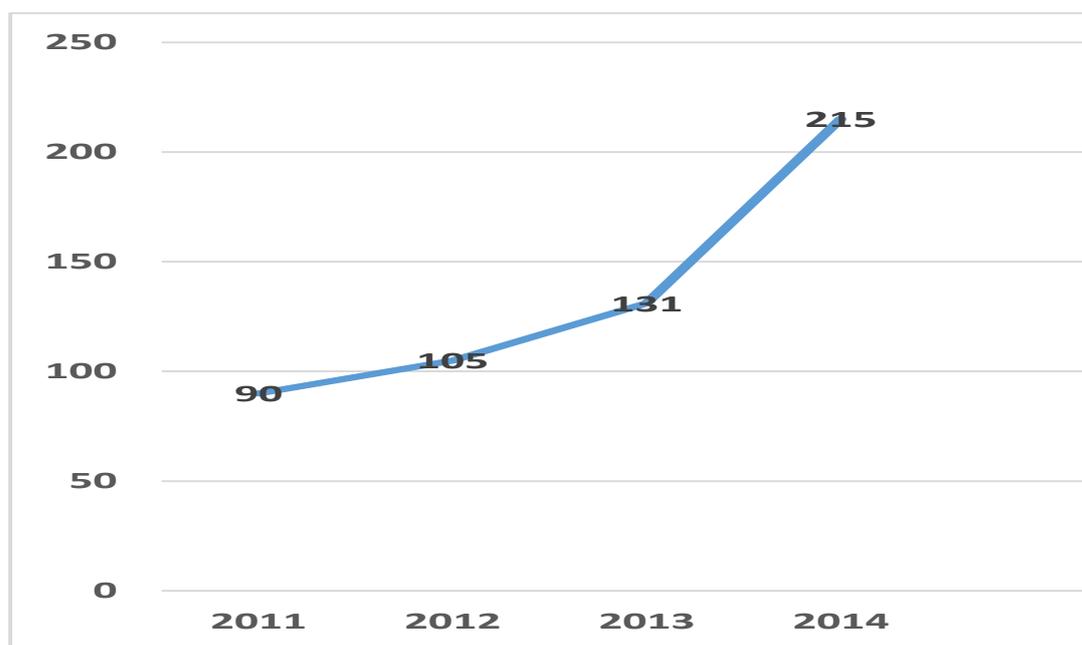
Gráfico 2: CREAS implantados por ano e ente federativo responsável (2009-2014) (N).



Fonte: MDS. Censo Suas de 2009 a 2014

Observa-se, a partir do Gráfico 2, uma crescente expansão também dos CREAS municipais, entre 2009 e 2014. O fato de serem o segundo equipamento da estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS cuja implantação tem sido mais estimulada, certamente, contribuiu para essa evolução. Note-se, por outro lado, que, entre 2009 e 2010, o número de CREAS regionais caiu de 1.149 unidades para 51, ao passo que os CREAS municipais saltaram de 51 para 1.540 unidades. A partir daí, os CREAS regionais permaneceram em torno dos 50, enquanto os municipais expandiram-se crescentemente, até 2014, quando atingiram 2.318 unidades. Certamente, esse comportamento tem a ver com o fato de que apenas uma entre as seis pactuações da CIT que estimulam a implantação de CREAS permite o acesso dos governos estaduais (responsáveis, em parceria com municípios) ao cofinanciamento federal com esse objetivo.

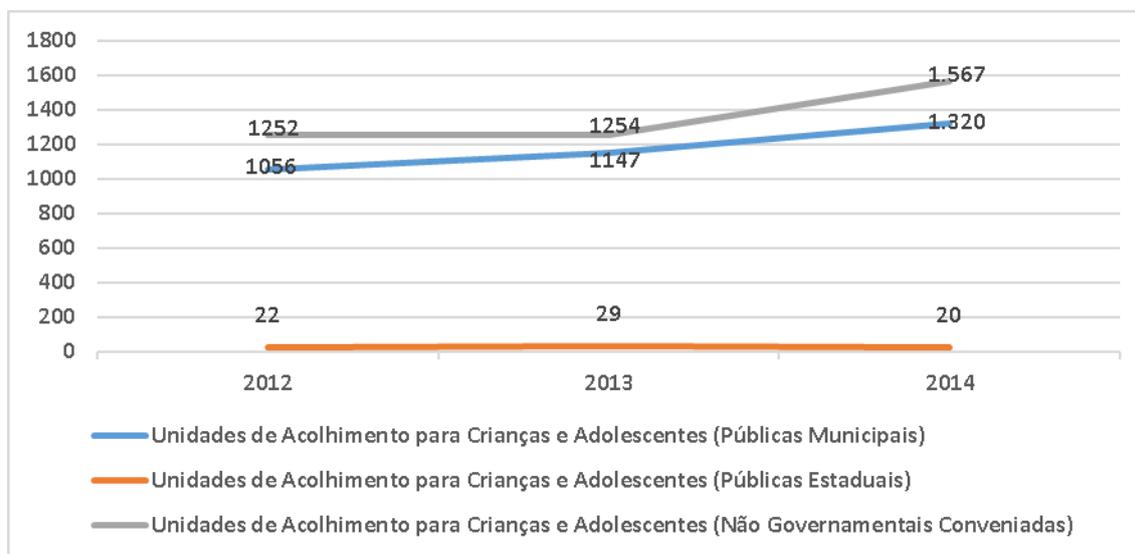
Gráfico 3: Centros POP implantados por ano (2011-2014) (N).



Fonte: MDS. Censo SUAS de 2011 a 2014

Entre 2011 e 2014, nota-se a expansão crescente também dos Centros POP, saltando de 90 para 215 unidades. Duas resoluções da CIT estimulam a implantação desse equipamento, conforme visto no Quadro 1, datando uma de 2012 (Resolução nº 13) e outra de 2013 (Resolução nº 6). Esses estímulos, certamente, estão por trás do grande salto do número de unidades observado de 2012 para 2013 e de 2013 para 2014.

Gráfico 4: Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes implantadas por ano (2012-2014) (N)



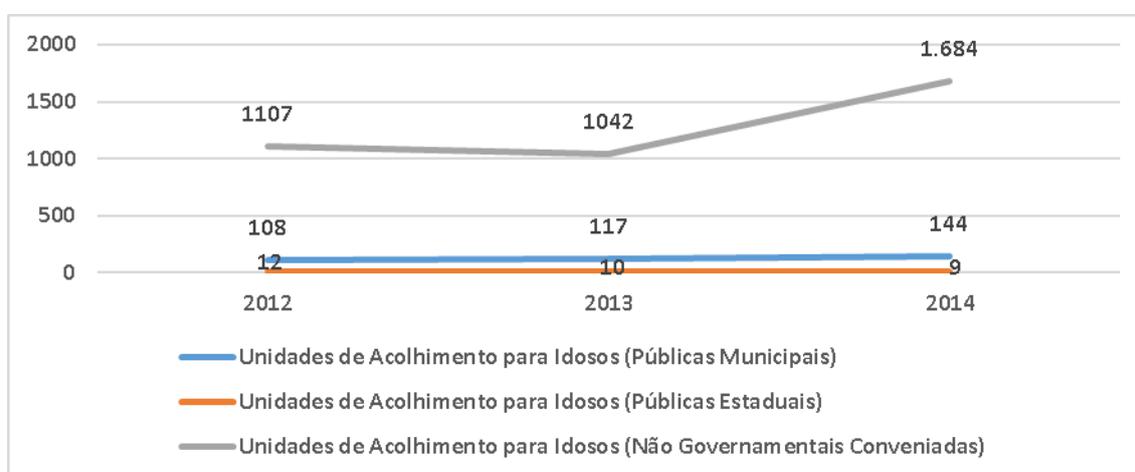
Fonte: MDS. Senso SUAS de 2012 a 2014.

Conforme visto na Seção 3.2, as Unidades de Acolhimento passaram a ter sua implantação estimulada bem recentemente, datando de 2012 a primeira Resolução da CIT em que o Governo Federal se compromete a cofinanciar esse tipo de serviço. O cofinanciamento Federal, vale dizer, pode ser utilizado ora para a expansão das vagas nas unidades existentes, ora, para a criação de novos equipamentos deste tipo. Os governos estaduais e municipais podem ofertar o serviço diretamente ou de forma indireta (via convênios com entidades privadas sem fins lucrativos). Ou seja, os repasses Federais podem estimular a oferta feita em Unidades governamentais ou em Unidades não-governamentais.

A resolução nº 3/2012 foi a única que estimulou a implantação das Unidades de Acolhimento de forma geral, contudo, somente os municípios poderiam receber o cofinanciamento. Unidades para crianças e adolescente, especificamente, foram estimuladas em sua implantação, apenas por meio da Resolução nº 15/2013, a qual oferecia acesso ao cofinanciamento federal aos municípios, somente. Haja vista, pois, que os estados nunca tiveram acesso a cofinanciamento federal, no âmbito dos acordos da CIT, destinado ao serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e

Adolescentes. Provavelmente, essa ausência de incentivos explique a pequena variação do número de Unidades de Acolhimento estaduais voltadas para esse segmento etário, entre 2012 e 2014, variando na casa das 20 unidades. As unidades governamentais municipais e as não governamentais, por sua vez, foram contempladas com o cofinanciamento acordado nas Resoluções nº 3/2012 e 15/2013. Certamente, reside aí um dos motivos para a expansão crescente observada na implantação desses dois tipos de Unidades de Acolhimento entre os anos de 2012 e 2014.

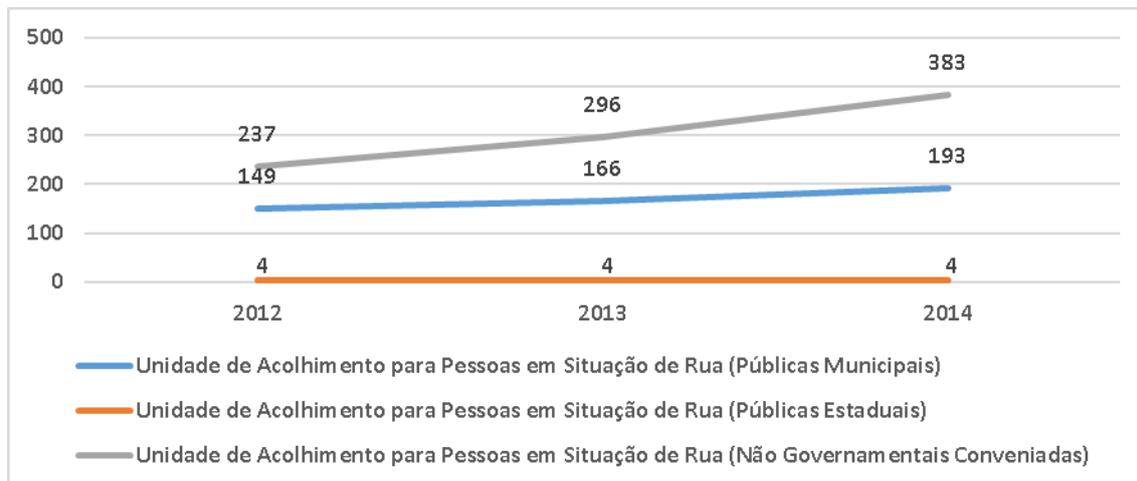
Gráfico 5: Unidades de Acolhimento para idosos implantadas por ano (2012-2014) (N).



Fonte: MDS. Censo SUAS de 2012 a 2014

As Unidades de Acolhimento para idosos, por sua vez, não foram estimuladas, especificamente, em sua implantação por nenhuma das Resoluções da CIT. Talvez o possa ter sido por meio da Resolução nº 3/2012, voltada para Unidades de Acolhimento em geral. Isto pode explicar, em alguma medida, por que as unidades governamentais voltadas para esse grupo etário evoluíram tão pouco, ao passo que as não governamentais apresentaram uma significativa expansão, conforme se observa no Gráfico 5.

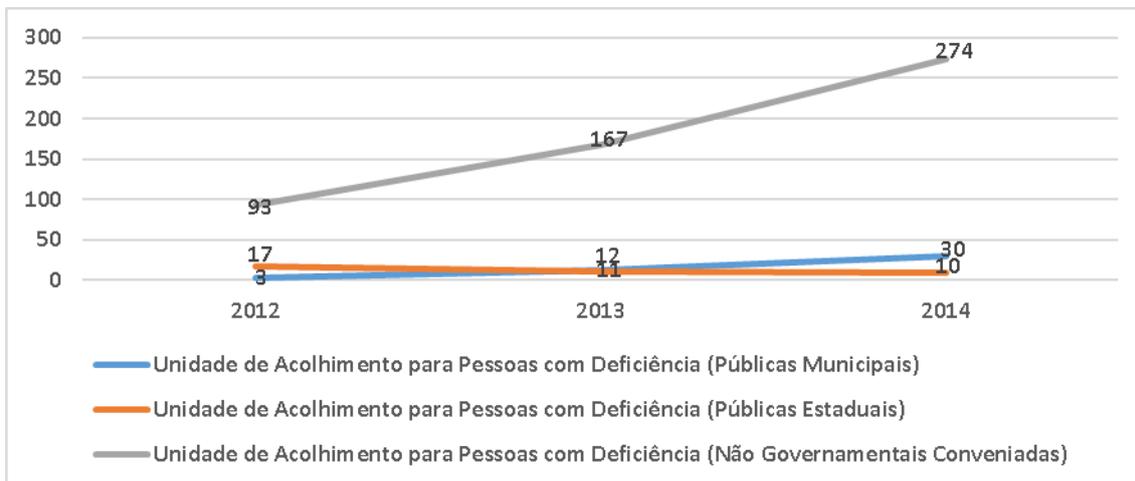
Gráfico 6: Unidades de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua implantadas por ano (2012-2014) (N).



Fonte: MDS. Censo SUAS de 2012 a 2014

As Unidades de Acolhimento para pessoas em situação de rua tiveram sua implantação estimulada pela Resolução da CIT nº 3/2012 (voltada para Unidades de Acolhimento de modo geral), e o foram, especificamente, pela Resolução nº 6/2013, as quais somente acordaram o cofinanciamento Federal aos municípios, não abarcando, mais uma vez, os estados. Isto, certamente, ajuda a explicar a estabilidade do número de unidades governamentais estaduais, bem como a crescente expansão das governamentais municipais e não governamentais, entre 2012 e 2014.

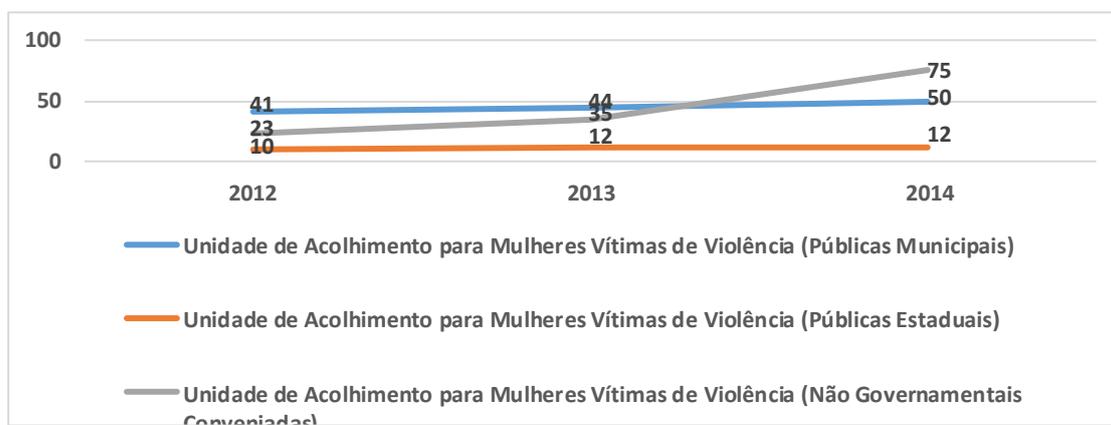
Gráfico 7: Unidade de Acolhimento para Pessoas com Deficiência implantadas por ano (2012-2014)



Fonte: MDS. Censo SUAS de 2012 a 2014

Nenhuma das resoluções da CIT analisadas estimulou especificamente a implantação de Unidades de Acolhimento para pessoas com deficiência. Certamente, isso explica, em alguma medida, a pequena expansão das Unidades governamentais, no período 2012-2014. As Não Governamentais, por sua vez, podem ter-se expandido em virtude da Resolução da CIT nº 3/2012.

Gráfico 8: Unidade de Acolhimento para mulheres vítimas de violência implantadas por ano (2012-2014) (N).



Fonte: MDS. Censo SUAS de 2012 a 2014

Não há resolução, também, que estimule as Unidades de Acolhimento específicas para mulheres vítima de violência, e isto deve explicar, em alguma medida, a pequena expansão das unidades municipais e estaduais, entre 2012 e 2014. A maior expansão das Unidades Não Governamentais pode ter-se dado pelos estímulos da Resolução da CIT nº 3/2012.

3.3. Considerações Finais

Neste capítulo, foi investigado se o Governo Federal brasileiro tem conseguido induzir os governos subnacionais a implementarem a estrutura de provimento da Proteção Social do SUAS, a partir de uma análise dos pactos efetivados no âmbito da CIT, formalizados em resoluções.

Após a análise das resoluções correspondentes ao período 2008-2013, verificou-se que 21 ofereceram estímulos positivos à implantação de equipamentos públicos da Proteção Social do SUAS. Dentre as 21, três forneceram estímulos diretos à construção de CRAS e CREAS, e duas, entre as três, estimularam a implantação de Centros POP. Uma dessas resoluções, vale dizer, abarcou o cofinanciamento Federal exclusivamente aos municípios, excluindo-se, pois, os estados.

As 18 resoluções restantes estimularam a implantação desses equipamentos, na medida em que acordaram o cofinanciamento federal para serviços socioassistenciais que somente podem ser executados em equipamentos públicos de Proteção Social específicos do SUAS. Dentre essas 18, apenas duas permitiram o acesso dos estados ao cofinanciamento Federal; 14 estimularam a implantação de CRAS, e seis, de CREAS.

Cinco das resoluções analisadas estimularam a implantação de Unidades (Governamentais e Não Governamentais) de Acolhimento, sendo que duas trataram de unidades de forma geral, ao passo que uma tratou especificamente de unidades para pessoas com deficiência, igualmente para unidades específicas para pessoas em situação de rua e para crianças e adolescentes. Quanto à evolução dos equipamentos observada a partir dos gráficos, percebe-se que após os estímulos federais via cofinanciamento, ocorre uma expansão dos equipamentos municipais ou estaduais da estrutura de provimento de Proteção Social do SUAS, ao passo que, quando não ocorrem tais

estímulos, a tendência observada foi de estagnação. Esses resultados evidenciam, pois, que os estímulos positivos federais observados nos acordos firmados no âmbito da CIT têm, certamente, contribuído para a expansão recente de diversos equipamentos de Proteção Social do SUAS ao longo do território nacional, contribuindo, dessa maneira, na busca pela universalidade e igualdade de acesso aos direitos e à política de assistência social no Brasil.

4. CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, conclui-se que os arranjos federativos importam para as políticas públicas e que há diversas formas possíveis desses arranjos se apresentarem: centralizados ou descentralizados, autoritários ou democráticos, autárquicos ou cooperativos, regulados ou não regulados. Ao longo da história da federação brasileira, já vigoraram todos estes tipos de arranjos. Recentemente, a CF/88 provocou importantes mudanças no federalismo brasileiro, nos planos político, administrativo e financeiro. Para diversas políticas públicas, principalmente as de assistência social, saúde e educação, a Carta de 88 e as normas infraconstitucionais preconizaram arranjos descentralizados, cooperativos, democráticos e regulados.

A história da política pública de assistência social brasileira mostra que esta já passou por várias transformações ao longo dos 126 anos de federação. Nesse sentido, notam-se diferentes arranjos autárquicos, autoritários, descoordenados e com processos decisórios insulados no nível Central. A CF/88 veio determinar um novo arranjo para a política pública de assistência social: descentralizado, cooperativo, regulado e democrático. Visando regulamentar essa política, a LOAS determinou que se organizasse através de um sistema único, descentralizado e participativo, envolvendo instâncias deliberativas e entidades privadas sem fins lucrativos.

A NOB/1998 veio instituir a CIT no âmbito da gestão do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Percebeu-se, a partir da pesquisa desenvolvida neste trabalho, que as pactuações firmadas nessa instância decisória do Governo Federal têm conseguido induzir os governos subnacionais a implantar os equipamentos da estrutura de provimento da Proteção Social Básica e Proteção social Especial do SUAS, quais sejam: os CRAS, os CREAS municipais, os Centros POP, as Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes municipais e privadas, as Unidades de Acolhimento para Idosos, as Unidades de Acolhimento para pessoas em situação de rua municipais, as Unidades de Acolhimento para deficientes físicos privadas e as Unidades de Acolhimento para mulheres vítimas de violência privadas. O maior fator de indução tem sido o fato de a existência dessas unidades nos municípios constituírem condicionalidade para o acesso às transferências federais acordadas na CIT. Os estados, por sua vez, não têm sido abarcados pela grande maioria dos acordos de

cofinanciamento federal e, certamente, isso explica, em alguma medida, a pequena expansão dos equipamentos estaduais de Proteção Social do SUAS analisados. Percebe-se, assim, a importância do papel indutor do Governo Federal para a concretização da política pública brasileira de assistência social, que se tem desenvolvendo no âmbito do SUAS, um sistema nacional de política pública descentralizado, cooperativo, democrático e regulado.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**, p. 143-216, 2002.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

AFONSO, J. R.; SERRA, J. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. **São Paulo: USP**, 2000.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n° 24, pp. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n.3, p.431-57, 2002.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-Suas**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf/view>> Acesso em: agosto 2012.

BRASIL. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb->

[protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif](#). Acesso em: novembro de 2015.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resoluções da CIT**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>. Acesso em: novembro de 2015.

BRASIL. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Vigilância Socioassistencial**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf Acesso em: novembro de 2015.

BRASIL. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Sistemas de Informação da Rede SUAS**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/sistemas-de-informacao-da-rede-suas>. Acesso em: novembro de 2015.

BRASIL. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **SUAS institucional**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/suas-sistema-unico-assistencia-social/suas-institucional>. Acesso em: novembro de 2015.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. In Michael Burgess & Alain Gagnon (orgs.). **Comparative Federalism and Federation**. Harvester /Wheatsheaf. London, 1993.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005.

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas de políticas públicas**. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, pp.1-66, 1990.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo-reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, 1993.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa : University of Alabama, 1987.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social, módulo**, v. 3, 2000.

IPEA. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, nº 17, 2009.

IPEA. **Assistência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, nº 19, 2011.

IPEA. **Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. Texto para Discussão nº 1724**, Brasília, 2011.

- IPEA. **Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social**. Texto para Discussão n° 1724, Brasília, 2012.
- LEIBFRIED, S.; PIERSON, P. **European Social Policy: The Development of Social Europe. 2. Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe**. Brookings Institution, 1995.
- LIPARIZI, F. B. Descentralização fiscal no Brasil: evolução e tendências recentes. 2010.
- LIJPHART, A. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies. 1999.
- LOSADA, P. R. **Consórcio Público: O instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. 2008. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, UNB. Brasília, 2008.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. (1999) "Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso" in Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS 41.São Paulo.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classes sociais e status. 1967.
- PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. **World Politics**, v.48, n.2, p.143-1.
- REZENDE, F. Brasil: conflitos federativos e reformas tributárias. In: REZENDE, F. (coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science**. Massachussets, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.
- RIKER, W. H. **The development of American federalism**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. **Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil**. 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, SP, 2013.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- SPOSATI, A. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SOUZA, C., 2001. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 44 (3): 513-560.

- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. **Dados**. v.42, n.2, p.197-251, 1999. 79, 1996
- TIEBOUT, C. A. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago: The University of Chicago Press, v.64, 1956.
- VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. 1996.
- WATTS, R. L. **The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism**. Accommodating diversity: Asymmetry in federal states, p. 24-42, 1999.
- WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics, & Organization**, p. 1-31, 1995.
- WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T. (Ed.). **The politics of social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, nº 110, pp. 288-322, 2012.