

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**TESE DE DOUTORADO**

**Federalismo, Descentralização e Política Social: a política  
de assistência social nos municípios fluminenses**

**Afrânio de Oliveira Silva**

**2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**Federalismo, Descentralização e Política Social: a política  
de assistência social nos municípios fluminenses**

**Afrânio de Oliveira Silva**

**Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf**

Tese apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em Desenvolvimento, Agricultura  
e Sociedade da Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro para obtenção do Título  
de Doutor em Ciências Sociais.

Rio de Janeiro, RJ  
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura  
e Sociedade (CPDA)

AFRÂNIO DE OLIVEIRA SILVA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do  
grau de Doutor em Ciências.

Tese aprovada em     /     /

---

Renato Sergio Jamil Maluf, Dr. UFRRJ/CPDA  
(Orientador)

---

Jorge Osvaldo Romano, Dr. UFRRJ/CPDA

---

Sérgio Pereira Leite, Dr. UFRRJ/CPDA

---

Luciene Burlandy Campos de Alcântara, Dr(a). UFF

---

Antonio Carlos Alkmim dos Reis, Dr. PUC-Rio

## Dedicatória

Aos meus pais por todo amor e incentivo para o estudo e ao sonho compartilhado de um dia ser doutor.

À Caroline e Sofia, minhas mais preciosas inspirações.

## Agradecimentos

Ao meu orientador Renato Maluf pela confiança e paciência com que me orientou, tendo em vista que o objeto tratado na tese ser um pouco diferente da maioria dos trabalhos orientados. A confiança foi dada desde a seleção do projeto, passando pelos pedidos de prorrogação de prazo até a data da defesa.

À CAPES pelo apoio financeiro no segundo ano de doutorado.

Ao prof. Doutor Jorge Romano e à prof.<sup>a</sup> Doutora Luciene Burlandy pelas críticas feitas ao projeto de qualificação. Foram de extrema importância para a compreensão da dimensão dos passos que ainda precisa dar para a realização com êxito deste trabalho.

Ao prof. Doutor Lier Pires e Prof. Doutor Felipe Bon, meus coordenadores no Colégio Pedro II, pelo afastamento concedido para a finalização da tese.

Ao prof. Doutor Antonio Carlos Alkmim dos Reis pela grande ajuda, no passado e no presente, com “mistérios” do método estatístico.

Aos gestores e conselheiros que me acolheram em seus respectivos municípios e deram sua fundamental colaboração a conclusão dessa tese.

À prof.<sup>a</sup> Doutora Narcisa Maria Gonçalves dos Santos, ao prof. Doutor Daniel Barreiros e ao prof. Doutor Rodrigo Pain pelos comentários sobre a tese

Aos professores e funcionários do CPDA que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão do doutorado.

À minha esposa Caroline que, durante todo o tempo, deu o apoio e carinho necessário à conclusão desse trabalho. Ao amigo Diogo Rosa que me ajudou nos momentos mais tensos e quando o tempo se tornava cada vez mais escasso.

## Resumo

SILVA, A. O. **Federalismo, descentralização e política social: a política de assistência social nos municípios fluminenses.** 2014. 248 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O processo de redemocratização e descentralização pelo qual o Brasil passou na década de 1980 levantou muitos pressupostos sobre o rumo do país na resolução dos principais problemas agravados pelo regime autoritário. A descentralização das políticas públicas ganhou destaque especial pela sua possível capacidade de reverter o quadro de pobreza e desigualdade no país. Nesse contexto, os municípios alcançaram o *status* de ente autônomo da federação e ao mesmo tempo foram alvo de duras críticas por serem, a maioria deles, o *entrave* para o sucesso das políticas públicas em resolver os problemas da sociedade brasileira, dada sua incapacidade de produzir políticas públicas à população. O municipalismo brasileiro, com milhares de municípios “pequenos” e com uma grande desigualdade no que concerne ao financiamento e à capacidade administrativa entre eles seria o principal obstáculo à consecução da redução das desigualdades sociais e regionais no novo federalismo cooperativo instituído com a Constituição de 1988. Essa tese busca analisar essas questões a partir da descentralização da política de assistência social, que ganha com a nova Constituição *status* de direito, formando o tripé da seguridade social no Brasil. No que se refere à política de assistência social foi constatado que a hipótese sobre o porte do município não se comprova, pois no que se refere ao financiamento à oferta e ao acesso aos serviços socioassistenciais são os municípios pequenos que mais produzem políticas. Ao mesmo tempo, a literatura afirma que são os sistemas políticos mais descentralizados e federalistas aqueles com menor capacidade de diminuir as desigualdades, ao passo que, quanto mais centralizados e unitários teriam maior capacidade de reduzi-las. Entendendo o Sistema Único de Assistência Social - SUAS como uma espécie de recentralização, buscou-se verificar sua capacidade de redução da desigualdade. Com relação à desigualdade entre os estados (inter-regional) esse novo modelo de descentralização não foi capaz de reduzir as desigualdades de financiamento da política de assistência social e no que se refere à desigualdade intrarregional (dentro de um mesmo estado-membro), o acesso, a oferta e o financiamento também mantiveram-se, não comprovando a tese de que quanto mais centralizado menor a desigualdade. Assim, o SUAS nos municípios fluminenses não foi capaz de reduzir a desigualdade na capacidade de provisão dos serviços socioassistenciais e nos estados não reduziu a desigualdade no financiamento da política. E por fim, analisou-se o papel dos CMAS na política de assistência e concluiu-se que de fato o processo de descentralização da política de assistência social ainda está muito incipiente no desenvolvimento desses organismos para que eles realmente tenham capacidade de influenciar na formulação, implementação e fiscalização da política no nível municipal.

**Palavras-chave:** federalismo, descentralização, municipalismo, política pública, assistência social.

## Abstract

**SILVA. A. O. Federalism, decentralization and social policy: the social assistance policy in Rio de Janeiro's municipalities.** 2014. 248 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The redemocratization and decentralization process Brazil went through in the 1980s has raised a number of hypotheses about how the country would solve its main problems aggravated by the authoritarian regime. The decentralization of public policies was in the spotlight due to its possible ability to reverse the poverty and inequality scenario in the country. In this context, municipalities reached an autonomous status in the federation and, at the same time, were extremely criticized, since the majority of them represented an obstacle to the success of public policies in solving the Brazilian society problems, as they were unable to produce public policies for the population. The Brazilian municipalism, with thousands of “small” municipalities and great inequality in both financing and in administrative ability would be the main obstacle to the success in reducing social and regional inequalities in the new cooperative federalism established in the 1988 Constitution. This thesis aims at analyzing these issues based on the decentralization of the social assistance policy, which became an acquired right after the 1988 Constitution, then forming the basis of social security in Brazil. Concerning the social assistance policy, it was verified that the hypothesis about the size of the municipality cannot be proven, since in terms of financing, offer and access to social assistance services, it is the small municipalities that mostly produce policies. At the same time, the literature about this subject states that the most decentralized and federalistic political systems have less ability to reduce inequality, whereas the more centralized and unitary the political systems are, the greater ability they have. Regarding the Sistema Único de Assistência Social – SUAS (The Single System of Social Assistance) as a form of recentralization, it was intended to verify its ability in reducing inequality. Concerning interregional inequality, that is, between states, this new decentralization pattern did not prove to reduce inequality in terms of social assistance policy financing. Concerning intraregional inequality, that is, inequality in one state, the access, offer and financing obtained the same results, therefore not proving the thesis that the more centralized the political systems are, the less inequality there is. Thus, SUAS in the Rio de Janeiro’s municipalities was not effective in reducing inequality in terms of ability in providing social assistance services and in the states, it did not reduce inequality in policy financing. Lastly, the role played by CMAS in the assistance policy was analyzed, what led to the conclusion that, in fact, the decentralization process in the social assistance policy is still very incipient in the development of these organisms in order to enable them to influence the formulation, implementation and supervision of policies in the municipal level.

Key words: federalism, descentralization, municipalism, public policy, social assistance.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1. ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL E A POLÍTICA SOCIAL .....</b>	<b>23</b>
1.1. Proteção social, pobreza e exclusão social .....	26
1.2. Estado de Bem Estar Social e Política Social .....	33
1.3. Sistema de proteção social: a interface da assistência social com a questão social no Brasil.....	42
1.4. Breve histórico da política de assistência social no Brasil.....	47
1.5. Competência e financiamento da política de assistência social .....	55
1.6. As bases normativas do SUAS e o processo de descentralização .....	60
1.7. O processo de descentralização da Política de assistência social .....	72
1.8. Comentários finais.....	77
<b>2. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO .....</b>	<b>80</b>
2.1. A gênese do federalismo moderno .....	81
2.2. O processo de descentralização nas políticas públicas .....	88
2.3. O debate sobre federalismo e descentralização no Brasil .....	98
2.3.1. Centralização e federalismo no Brasil Imperial .....	99
2.3.2. O debate contemporâneo .....	106
2.4. Municipalismo brasileiro .....	116
2.5. Comentários finais.....	127
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES FEDERATIVAS E DESIGUALDADE .....</b>	<b>130</b>
3.1. Política Pública e Política Social .....	130
3.2. Neoinstitucionalismo e federalismo .....	140
3.3. Federalismo, Descentralização e desigualdades regionais .....	153
3.4. Cooperação federativa e centralismo fiscal .....	158
3.5. Desigualdades inter-regionais: a política de assistência social nos estados brasileiros .....	160
3.6. Comentários finais.....	164
<b>4. DESIGUALDADE E DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES .....</b>	<b>166</b>
4.1. Descentralização (municipalização) da Política de Assistência social no estado do Rio de Janeiro.....	167
4.1.1. Oferta dos serviços socioassistenciais nos municípios.....	171
4.1.2. O acesso aos serviços socioassistenciais nos municípios .....	178
4.1.3. O financiamento e os gastos em assistência social nos municípios .....	186
4.2. Desigualdade intrarregional: o caso dos municípios fluminenses.....	189



4.2.1.	Oferta .....	190
4.2.2.	Acesso .....	192
4.2.3.	Financiamento.....	194
<b>4.3.</b>	<b>A institucionalidade do controle social: tentativa de superação dos obstáculos à municipalização.....</b>	<b>195</b>
4.3.1.	Participação Social.....	201
4.3.2.	Desenvolvimento institucional, capital social e participação.....	204
4.3.3.	Os Conselhos gestores de políticas públicas .....	208
4.3.4.	A participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS .....	213
<b>4.4.</b>	<b>Comentários finais.....</b>	<b>220</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>222</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ENTREVISTAS .....</b>	<b>228</b>

# Índice de tabelas, gráficos e quadros e anexos

Anexo 1 – Competências municipais na gestão do PBF .....	242
Anexo 2 – Organização da Proteção Social Básica e Especial .....	243
Quadro 1 – Fontes financiadoras da Seguridade Social brasileira .....	58
Quadro 2 – Variáveis relativas ao resultado da política municipal de assistência social .....	168
Quadro 3 – Indicadores selecionados para cada uma das dimensões das desigualdades intrarregionais .....	169
Quadro 4 – Classificação do porte dos municípios brasileiros – IBGE .....	169
Gráfico 1 - Evolução das municipalidades 1940/2010 .....	122
Gráfico 2 - Correlação entre profissionais com nível superior por mil habitantes e porte populacional (2012) .....	173
Gráfico 3 - Correlação entre percentual de cobertura de acompanhamento de condicionalidades em saúde e porte populacional (2012) .....	185
Gráfico 4 - Correlação entre porte populacional e gasto municipal em assistência social <i>per capita</i> (2012) .....	188
Tabela 1 – Distribuição dos municípios por classes de tamanho da população - 2013 .....	123
Tabela 2 - Porte Populacional dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2012 .....	123
Tabela 3 - Participação das Grandes Regiões no PIB (%) .....	155
Tabela 4 - Desigualdade Regional no financiamento da Política de Assistência social nos estados, 2003-2012 .....	162
Tabela 5 - Correlação entre profissionais na assistência social com nível superior por mil habitantes e variáveis independentes (2012) .....	171
Tabela 6 - Correlação entre profissionais na Assistência social por mil habitantes e variáveis independentes (2012) .....	173
Tabela 7 - Correlação entre o número de CRAS por mil habitantes e variáveis independentes (2012) .....	174
Tabela 8 - Correlação entre a quantidade de serviços socioassistenciais e variáveis independentes (2012) .....	175
Tabela 9 - Correlação entre o número de atendimentos em serviços de PSB e variáveis independentes (2012) .....	179
Tabela 10 - Correlação entre o número de atendimentos serviço Socioeducativo/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo – Crianças e Adolescentes e variáveis independentes (2012) .....	179
Tabela 11 - Correlação entre o número de famílias beneficiárias do PBF por mil habitantes e variáveis independentes (2012) .....	180

Tabela 12 - Correlação entre o percentual de cobertura de acompanhamento de condicionalidades em saúde e variáveis independentes (2013) .....	184
Tabela 13 - Correlação entre o percentual de cobertura de acompanhamento de condicionalidades em educação e variáveis independentes (2013) .....	186
Tabela 14 - Correlação entre o gasto municipal em Assistência social <i>per capita</i> e variáveis independentes (2013) .....	187
Tabela 15 - Correlação entre o gasto municipal próprio <i>per capita</i> em Assistência social e variáveis independentes (2013).....	189
Tabela 16 – Profissionais de nível superior por mil habitantes, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005 e 2013 .....	244
Tabela 17 - Quantidade de tipos de serviços socioassistenciais e eventuais, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005 e 2013 .....	245
Tabela 18 - Centro de Referência da Assistência social – CRAS por mil habitantes, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2012 .....	246
Tabela 19 - Beneficiários do PBF por mil habitantes, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005 e 2013 .....	247
Tabela 20: Percentual de acompanhamento de condicionalidade em saúde, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2006 e 2013 .....	248
Tabela 21: Gasto próprio <i>per capita</i> em Assistência Social, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2006 e 2013. ....	249

## LISTA DE SIGLAS

ABRASF – Associação Brasileira de Secretários de Fazenda de Capitais  
ACB - Associação Comercial do Brasil  
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CADÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IAPÍ Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana  
IR – Imposto de Renda  
ISS – Imposto sobre Serviços  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp  
NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica de Assistência Social  
ONG – Organização Não Governamental  
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família  
PBF – Programa Bolsa Família  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
PSB – Proteção Social Básica  
PSE – Proteção Social Especial  
PVMC – Piso Variável de Média Complexidade  
RedeSUAS – Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social  
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania  
SISTN – Sistema do Tesouro Nacional  
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde

# Introdução

Há algumas décadas, o Brasil vive uma valiosa experiência de redesenho de seu sistema federativo. Apesar do curso desse processo não ser uniforme, o sentido da mudança é evidente. O que se desenha nesse processo de mudança aponta para formatos mais descentralizados e de fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo. Nesse contexto, as políticas sociais constituem um foco privilegiado para a análise desse movimento. Fazendo uma retrospectiva da ação governamental na área social, verifica-se sua ampliação desde 1930. Desde então, a marca dessa ação governamental foi a centralização política e a concentração de poder decisório no Executivo federal. O sistema brasileiro de proteção social nasceu e se desenvolveu dentro de um federalismo centralizado e, consequentemente, esteve associado à crescente atividade da esfera federal.

Assim, a questão da redefinição de competências entre as esferas de governo tem como referência as políticas da área social. As chamadas políticas sociais são constituídas de transferência de renda em forma monetária e em forma de serviços públicos (Lavinás, 2000:527). É nesse terreno, por conseguinte, que se apresentam, com muita clareza, os dilemas envolvidos naquele processo.

Em parte da literatura internacional (Riker, 1964; Stepan e Linz, 2011; Stepan, 1999) os estados federativos são tratados, frequentemente, como mais propensos a produzir níveis mais baixos de gasto social e menor cobertura de programas sociais quando comparados com estados unitários. Os principais estudos nessa temática nas décadas de 1980 e 1990 dedicaram-se a analisar o impacto do federalismo sobre a autoridade dos governos centrais, principalmente no que se refere à produção de inovações e reformas de políticas. Esses estudos agregam certo consenso sobre o argumento de que Estados federativos tendem a restringir as possibilidades de mudanças em função do aumento do poder de veto dos outros entes (*veto players*), especialmente os governos locais (Stepan e Linz, 2001). Esse federalismo analisado na literatura, nas circunstâncias que se apresenta no Brasil contemporâneo, ou seja, com mecanismos tanto competitivos quanto cooperativos, derivado das relações de poder entre as três esferas de governo, está intimamente interligado aos estudos sobre as políticas públicas, principalmente aquelas de formato descentralizado.

Por sua vez, o conceito de descentralização contempla uma variedade de entendimentos e de concepções valorativas o que torna controvertido e polêmico o seu tratamento na literatura nacional e internacional (Haldenwang, 1990; Guimarães, 2002; Boisier, 1983). Existem várias vertentes e linhas de abordagem possíveis de se encontrar o conceito na literatura sobre o tema, além de distintas dimensões do conceito, seus pressupostos e justificativas. Seu estudo mais aprofundado contribui para uma maior compreensão sobre a descentralização enquanto fenômeno político que se coloca como fator estratégico para as políticas públicas.

No caso brasileiro, tanto o federalismo quanto a descentralização das políticas públicas encontram um ponto em comum: o município. Desde a Constituição de 1988, este nível de governo vem ampliando seu papel na federação, com as novas competências e autonomia dadas pelo texto constitucional. Assim, a realização de um estudo sobre os governos municipais como aqui proposto justifica-se por diversas razões. Uma delas está relacionada aos processos de descentralização e democratização no Brasil que, iniciadas na década de 1980, aumentaram a importância dos governos municipais. Nesse contexto, os cidadãos passaram a ter nos governos locais sua mais próxima referência de governo, uma vez que a maioria das políticas sociais e as funções básicas do Estado, como a educação, a saúde e assistência social são executadas pelos municípios. Outra razão, não menos importante, para justificar esse estudo é a cooperação federativa para implementação das políticas na área social que se tornou agenda prioritária do país. O tema da cooperação ganha relevância, notadamente na agenda local, como resultado das fragilidades e desafios oriundos do processo de descentralização das políticas sociais, especialmente com transferência de poder de decisão, de recursos e de atribuições da União e dos estados para os municípios, bem como as bases sobre as quais estão assentados os processos políticos nessa instância de governo<sup>1</sup>.

Os desafios que os governos municipais enfrentam nesse processo são, contudo, significativos. Os principais estão relacionados às desiguais capacidades institucionais, financeiras e técnicas como também ao reconhecimento de prioridades comuns que possam fazer convergir as diferentes ações em prol de objetivos partilhados, permitindo o avanço conjunto em direção à superação das desigualdades, vulnerabilidades e violação de direitos. Nesse sentido, essa tese tratará dessa relação estreita entre os papéis dos municípios e

---

<sup>1</sup> As relações políticas modernas também são marcadas pela patronagem e clientelismo. Mesmo em contextos do sistema representativo moderno essas práticas fazem parte do jogo político. Ver Romano, Jorge Osvaldo. Políticas nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

descentralização, na medida em que esse processo forma-se e desenvolve-se sobre as bases do federalismo brasileiro. Esse processo de descentralização, instituído pela Constituição de 1988, possibilitou a criação de inúmeros municípios com baixas capacidades administrativas, fiscais e financeiras, além de dependentes dos repasses de recursos das outras esferas de governo (Abrucio, 1999; Kerbauy, 2001; Souza, 2002; Abrucio & Samuels, 1997).

Esses dois eixos de investigação (Descentralização e Federalismo), quando associados, trazem à tona questões interligadas e relevantes para o tratamento da municipalização da política de assistência no Brasil. Uma delas que nos interessa mais de perto diz respeito às diferenças nos resultados da descentralização dessa política, quando comparamos municípios de portes diferentes. Há uma correlação relevante entre resultados da política de assistência social e o porte dos municípios? Em termos mais gerais, os problemas do federalismo brasileiro decorrem, mesmo, do fato de que há muitos municípios com baixas capacidades fiscais e administrativas, de modo que, no caso do nosso objeto, os municípios pequenos menos “capazes” – ou mais dependentes de transferências federais e estaduais – apresentariam piores resultados na política de assistência social?

Pode-se apontar para o fato de que embora a descentralização tenha obtido êxito em termos de assunção dos serviços de assistência, conforme diversos trabalhos já demonstraram (IPEA, 2008; Arantes, 2011; Arretche, 2004), ainda não foram demonstrados os efeitos produzidos pela descentralização, no que diz respeito aos resultados efetivos da política de assistência. Esta avaliação é especialmente relevante no que concerne à diminuição das desigualdades entre municípios de portes diferentes, inclusive dentro de um mesmo estado.

Apesar de o grau de descentralização ser alto na assistência social, não existem garantias de que os benefícios de políticas descentralizadas sejam distribuídos de forma equitativa. Essa afirmativa é sustentada pelo argumento de que a descentralização não ocorre em um vazio político-institucional. Mais do que isso, a descentralização promove novos conflitos entre os diferentes grupos sociais e as diferentes esferas de governo no que se refere a distribuição de poder político e de bens e serviços<sup>2</sup>. Dessa forma, análises fundamentadas

---

<sup>2</sup> Na pesquisa realizada nos municípios, apesar de não se identificar nenhum mecanismo institucional que favoreça a desigualdade no tratamento dado pelo estado-membro no processo de descentralização, alguns municípios do interior do estado percebem um tratamento diferenciado com relação aos municípios da região metropolitana. No caso da política de assistência social, o papel do estado-membro é estratégico, pois seu apoio técnico é fundamental para a gestão da política. Uma ausência na atuação do estado ou uma “preferência” nessa atuação pode dificultar a consolidação do processo de descentralização da política de



em estudos empíricos sobre o desenvolvimento político-institucional dos municípios podem contribuir para o enfrentamento, com maior precisão, de questões relacionadas com as consequências ou resultados da descentralização.

Assim, o formato institucional do processo – federalismo com municípios autônomos e descentralização da política de assistência social – é o objeto específico do estudo aqui apresentado, cuja perspectiva é analisar os resultados efetivos obtidos pela política de assistência social, levando-se em consideração o modelo de federalismo brasileiro e o tipo de descentralização proposto pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Enfim, este é um estudo acerca dos *resultados* alcançados por uma determinada política pública, em um contexto institucional específico e em *consolidação*, o que permite fazer algumas aproximações com trajetórias semelhantes de outras políticas, principalmente com a política de saúde, modelo replicado para o setor de assistência social originando o SUAS (Franzese & Abrucio, 2009).

Como lembra Sposati (2006), em artigo que avalia o SUAS após um ano de implementação, o sistema não foi criado unilateralmente pelo governo federal, mas contou com o acúmulo de conhecimento e práticas, das lutas dos atores sociais e do aprendizado com a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS. Quando as discussões se intensificaram em torno do SUAS, mesmo antes de sua implementação, já existiam críticas sobre o modelo de descentralização pelo fato de terem optado pelo modelo de descentralização da saúde.

Grande parte da literatura sobre federalismo e descentralização aponta como “problema” da federação brasileira a existência de inúmeros pequenos municípios, os quais dependem imensamente dos repasses federais e estaduais e, com frequência, apresentam baixas capacidades fiscal e administrativa. Todavia, esta literatura ainda não se debruçou empiricamente sobre a questão, com o objetivo de demonstrar os efeitos dessa dependência, para a produção de serviços sociais nas diferentes políticas públicas. Assim, seriam os municípios pequenos os que menos propiciam serviços sociais à população, em especial os serviços socioassistenciais?

Somado a isso, os estudos não permitem afirmar que a descentralização promoveu a ampliação do acesso aos serviços por parte da população, bem como a diminuição das

---

assistência social. A literatura tem apontado que, no que se refere ao financiamento, verifica-se o baixo envolvimento dos estados no processo de descentralização (IPEA, 2012).

desigualdades de acesso aos serviços pela população nos diferentes estados e municípios, quando comparadas políticas de assistência social em distintos momentos do processo de descentralização. Em outras palavras, ainda não se demonstrou que a descentralização tenha gerado diminuição das desigualdades na capacidade de provisão dos serviços quando se compara o resultado da política de assistência social ao longo de sua trajetória.

Este trabalho, portanto, deter-se-á sobre os *resultados* da descentralização, os quais ainda são objetos de poucas análises, em especial com os resultados alcançados pelos municípios na política de assistência social. Com base nas observações acima, pretende-se analisar se o *Comando Único*, uma espécie de recentralização, promovida na fase chamada de descentralização direcionada, gerou ou não uma diminuição das desigualdades intrarregional (entre municípios), verificando o fato apontado pela literatura internacional, de que a centralização é mais eficaz para o combate às desigualdades (Stepan e Linz, 2011; Stepan, 1999; Riker, 1964). Portanto, a análise, concentra-se na segunda fase da descentralização<sup>3</sup>, a partir de 2005, quando os municípios começaram a receber recursos “carimbados”, destinados exclusivamente a determinados programas/serviços socioassistenciais normatizados pelo SUAS. Assim, pretende-se estudar o resultado da política de assistência social quanto à minimização das desigualdades (de oferta, de acesso e de financiamento dos serviços) frente a um ambiente de heterogeneidade das administrações municipais presentes no federalismo brasileiro.

O principal objeto deste trabalho é a atuação municipal em uma política social específica, a de assistência social, a partir da descentralização promovida pela Constituição de 1988, regida pelo princípio do federalismo cooperativo. A pergunta que se pretendeu responder é se o aumento da centralização decisória sobre a política local de assistência social vem gerando uma diminuição das desigualdades intrarregionais (entre os municípios), medidos em termos de (oferta, acesso e financiamento) de serviços socioassistenciais. Um primeiro passo nessa direção foi verificar se a *recentralização* operada pelo governo federal verificada no processo de descentralização do SUAS diminuiu as desigualdades financeiras inter-regionais (entre os estados), em termos de recursos financeiros para financiamento da política de assistência social no Brasil. O passo seguinte consistiu em identificar quais seriam as variáveis explicativas para as desigualdades existentes na provisão de serviços

---

<sup>3</sup> A Política de Assistência Social teve duas fases de descentralização. A primeira fase da descentralização da assistência social compreende o período entre 1997 e 2004, quando os municípios não integravam o SUAS para implementar sua política de assistência.

socioassistenciais entre os diferentes municípios fluminenses (intrarregional), após a fase da descentralização direcionada, atentando, principalmente, para a alegada desigualdade entre municípios de diferentes portes?

Em primeiro lugar, a pesquisa realizada permitiu confirmar a hipótese inicial do trabalho de que municípios pequenos (altamente dependentes dos repasses) não apresentam, necessariamente, piores resultados na provisão de serviços socioassistenciais, quando comparados com os municípios maiores e menos dependentes de repasses financeiros. Em segundo lugar, ao analisar a evolução das variáveis de oferta, acesso e financiamento foi possível constatar que a recentralização implementada na política de assistência social não diminuiu a desigualdade na capacidade de provisão dos serviços nessa área. E por fim, analisou-se também, em caráter exploratório, por meio dos conselhos municipais de assistência social – CMAS, o peso explicativo da variável participação em relação aos resultados alcançados pela política municipal de assistência social. Essa última variável foi analisada com bastante cuidado em sua capacidade explicativa, pois ela parece ser mais consequência da capacidade instalada no município do que causa.

Vale ressaltar que essa tese utiliza-se de diferentes opções metodológicas, sendo a mais recorrente aquela constituída por estudos bibliográficos. A pesquisa bibliográfica é sempre o principal suporte teórico-metodológico, concretizando-se a partir de consultas a livros, artigos de periódicos, dissertações e teses e atualmente com material disponibilizado na Internet. Essa etapa teve por objetivo recolher e sistematizar o máximo de informação possível sobre a temática abordada para formular o marco teórico da pesquisa. Outro procedimento técnico, utilizado neste trabalho, próximo ao da pesquisa bibliográfica é a pesquisa documental.

As hipóteses sobre os resultados da política de assistência, tanto dos estados-membros (financiamento) quanto dos municípios (oferta, acesso e financiamento) foram testadas por meio dos métodos quantitativo e qualitativo de análise. Em uma primeira dimensão (quantitativa), esse método considera que o objeto de estudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em informações números sobre as políticas públicas para classificá-los e analisá-los. Partindo do debate sobre a operacionalização dos indicadores de políticas sociais encontrados na literatura especializada, este trabalho apreende os esforços dos governos municipais com a provisão de políticas sociais por meio de indicadores elaborados através dos gastos públicos com as funções sociais. O esforço com a provisão de políticas sociais será

testado por meio de técnica quantitativa, tendo como unidade de análise os governos municipais. Para comparar os municípios fluminenses em termos de capacidade de provisão de serviços, procurando compreender as variáveis que apresentam associação com o resultado final, utilizou-se um estudo de caso com os 92 municípios fluminenses (o que corresponde a 100% dos municípios).

Com relação ao método qualitativo, a proposta foi aprofundar a pesquisa nos municípios com estudos de caso. Cabe evidenciar que os dados são de difícil acesso e quando encontrados não permitem uma análise histórica (devido à sua recente sistematização). O estudo de caso permitiu avançar em uma análise mais qualitativa a partir de uma visita aos municípios para recolher mais dados e entrevistar gestores e conselheiros da assistência social. Para esta visita foi elaborado um questionário semiestruturado. Já que a entrevista visa buscar informações que não constam nos documentos oficiais, o propósito da entrevista se mostrou menos de caráter de pergunta e resposta e mais uma conversa “flexível”, em que fosse possível verificar os aspectos menos formais da política e das relações de poder. Essa pesquisa qualitativa abordou um número reduzido de municípios, mas buscou respeitar a divisão por porte populacional.

Referente à parte quantitativa, analisamos os resultados da política de assistência social com base em diferentes fontes de dados para o período de 2005, ano de instituição de SUAS e 2013<sup>4</sup>. Esses dados servirão tanto para a análise das desigualdades em termos inter-regionais (financeiras), usando dados por estados e regiões brasileiras, quanto à intrarregionais, usando dados de municípios fluminenses.

Buscou-se encontrar explicações que vão além daquelas convencionalmente utilizadas pelas análises de descentralização de políticas sociais no Brasil após a Constituição de 1988, quais sejam: “tamanho do município” e “dependência dos repasses de esferas superiores de governo”. O que explica os diferentes resultados obtidos pela descentralização de uma mesma política, em distintos municípios de um único estado? Ao se trabalhar com os municípios de um único estado, o Rio de Janeiro, isola-se o efeito das desigualdades *inter-regionais* (entre estados), para focalizar naquelas *intrarregionais* (entre municípios de um mesmo estado), já que o objeto do trabalho é o município.

---

<sup>4</sup> O banco de dados foi montado com informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC - IBGE, IPEADATA do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e DATASUS do Ministério da Saúde.

Além da preocupação com o impacto do modelo de descentralização da política de assistência social na diminuição das desigualdades regional e intrarregional, este último no que refere à oferta, acesso e financiamento dos serviços, procurou-se verificar a veracidade da afirmação de que os municípios de pequeno porte são os que menos atendem os cidadãos com as políticas locais de assistência social.

No âmbito da literatura sobre gestão pública e política pública, a variável “porte do município” apresenta-se com recorrência para explicar o “sucesso” ou não da gestão local, sinalizando que fatores estruturais como, por exemplo, o desempenho fiscal, que nos pequenos municípios é inferior aos municípios de maior porte, determinaria o tipo e a possibilidade de maior ou menos êxito na implementação das políticas (Lubambo, 2006).

Arretche (2000) atribui maior relevância a algumas variáveis no processo de descentralização das políticas sociais, afirmando assim existir alguns determinantes da descentralização. De acordo com a autora, atributos estruturais das unidades locais de governo (capacidade econômica, fiscal e administrativa), atributos institucionais das políticas (regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias) e fatores ligados à ação política (relações entre estado e sociedade e relações intergovernamentais) seriam as variáveis determinantes, portanto, municípios com *déficits* desses atributos seriam aqueles mais propensos a não promoverem de forma satisfatória as políticas públicas para sua população.

Para realizar essa tarefa a tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo resgata-se a discussão sobre conceitos importantes nos estudos sobre as políticas sociais e sobre o sistema de proteção social. Além disso, busca-se fazer uma breve apresentação sobre a trajetória e o lugar da assistência social no modelo de proteção social brasileiro. Ainda nesse capítulo é apresentado o SUAS com suas normativas, mecanismos e aparatos para execução da política de assistência social pelas três esferas de governo.

No segundo capítulo, buscou-se analisar as origens do federalismo como teoria e sua aplicação no contexto brasileiro. Desde o período imperial brasileiro o debate político sobre centralização x descentralização evoluiu a questão do federalismo. Assim, diferentemente de Riker, (1964), para quem essa instituição não faz diferença nesse processo, o federalismo é tomado como uma instituição que influencia no processo de descentralização das políticas públicas. O federalismo brasileiro, instituído sobre as bases da cooperação pela Constituição

de 1988 e marcado pela heterogeneidade entre as três esferas de governo, torna-se um entrave à consecução de projetos de desenvolvimento e redução da desigualdade dada sua baixa capacidade de coordenação federativa.

O terceiro capítulo trata dos caminhos teóricos-metodológicos do trabalho, de sua aplicação na análise do processo de descentralização nos estados membros, buscando entender como ocorre o processo de descentralização da política de assistência social, observando se o modelo SUAS conseguiu reduzir as desigualdades inter-regionais no que se refere ao financiamento da política. No caso da política de assistência social, que tem no SUAS uma espécie de recentralização isso não ocorreu, alertando para o fato de que não necessariamente mais centralização gera menores desigualdades inter-regionais.

No quarto, e último capítulo, analisou-se o municipalismo brasileiro e verificou-se que não são necessariamente os municípios pequenos e mais dependentes de repasse do FPM que menos prestam serviços socioassistenciais. A segunda hipótese analisada foi a de que a recentralização do SUAS não foi capaz de reduzir as desigualdades intrarregionais na capacidade de oferta, acesso e financiamento de serviços socioassistenciais. E por fim, analisou-se a variável participação nos resultados da política de assistência social nos municípios, atentando para sua baixa capacidade explicativa no que se refere os resultados da política de assistência social.

# Capítulo 1

## Estado de bem estar social e a política social

Este capítulo trata da forma prioritária encontrada pelo Estado brasileiro para lidar com o tema da proteção social em face dos problemas de vulnerabilidade, pobreza, desigualdade e exclusão social. A especificidade do *Welfare State* brasileiro se relaciona, em geral, à necessidade de resposta à *questão social* que tem origem no processo de acumulação capitalista, e em particular, à sua exclusiva extensão dos direitos ao trabalhador formal sob a perspectiva da filantropia, da caridade e da solidariedade gerida por instituições privadas.

É sob esse legado que a política pública de assistência social se consolida, e apenas com a Constituição de 1988 é que as ideias de direito e universalidade ganham destaque em sua formulação possibilitando o início do Sistema Único de Assistência Social. É sobre esse novo modelo que é executada a política de assistência social, tendo como objetivos a consolidação da primazia do Estado, da descentralização e da participação popular nas diferentes fases da política.

Uma palavra apenas pode caracterizar a formação da sociedade brasileira e a história da ação do Estado no Brasil. Trata-se da palavra *concentração*. A *exclusão*, sua contra face, é, nesse sentido, o resultado do processo de construção da sociedade e do Estado marcado pela concentração de terra, de renda, de riqueza e oportunidades, configurando duas faces de uma mesma moeda. O começo desse processo remonta o nosso processo de colonização, quando se iniciou o a ocupação do território. A escolha dos colonizadores em concentrar a ocupação no litoral e em algumas cidades próximas da costa determinou um processo de ocupação desigual que excluía o restante do território e quem nele vivia dos processos dinâmicos de crescimento econômico e do desenvolvimento social. Quando mais tarde os governos decidiram concentrar a produção do café (principal produto agrícola de exportação) na Região Sudeste, e um pouco mais tarde ainda promoveu a industrialização do País, concentrada na mesma

região, ampliou as desigualdades regionais e, mais uma vez, excluíram das novas oportunidades de desenvolvimento, regiões inteiras<sup>5</sup>.

Com relação à formação social brasileira, pode dizer que se seguiu a mesma lógica. Ao concentrar poderes políticos, econômicos e territoriais, num pequeno conjunto da população, excluiu-se a maioria da população das decisões relevantes do desenvolvimento e, por consequência de seus benefícios. Ao concentrar oportunidades de acesso à educação, aos bens culturais, à formação profissional e ao trabalho, privou-se a maioria dos seus membros, sobretudo, as minorias sociais do pleno exercício da cidadania (Santos, 1971).

Em resumo, tanto a formação da sociedade brasileira, quanto a ação do Estado brasileiro, foram desde o nascimento da Nação, dramaticamente concentradores de renda e de oportunidades e, portanto, gerador de desigualdades e de distintas manifestações de exclusão. Assim, os problemas derivados desse processo (exclusão, pobreza e desigualdades sociais) que fazem parte do cenário brasileiro, perpetuam-se por fatores históricos, culturais, político e econômicos, que se consolidam ou pela sistemática omissão do Estado e da Nação brasileira de enfrentá-los ou pela incapacidade da ação pública em promover a proteção e o desenvolvimento.

Foi com o desenrolar do processo de redemocratização no final do século passado e, mais precisamente com a Constituição de 1988, que os temas da pobreza e da desigualdade entraram na agenda política como questões que não poderiam ser enfrentadas ou mitigadas sem uma firme determinação do Estado em assumir suas responsabilidades na condução de uma política de proteção social garantidora de direitos, mesmo diante das transformações engendradas no Brasil, a partir dos anos de 1990 pelo processo de globalização, que impulsionou uma reforma do Estado nitidamente implementada nos moldes neoliberais.

Dentre os conteúdos fundamentais da Constituição que podem ser considerados como marcos desta transformação, merecem destaque aqueles definidos no Título VIII, que institui a Ordem Social, em especial o artigo 194, que trata da seguridade social, e a seção IV que aborda especialmente os fundamentos jurídicos da Assistência social. Logo no Artigo 1º da Constituição encontra-se uma definição fundamental, aquela que afirma a condição de o Brasil se constituir em uma República Federativa e cria as bases para que, finalmente, se

---

<sup>5</sup> SANTOS, Alexandre C. de Albuquerque. Descentralização e Municipalização: habitação, saneamento e transportes. Rio de Janeiro, IBAM, 1993. SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. São Paulo, Brasiliense/ CEBRAP, 1973.



afirme com tal. No Art. 3º são definidos os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles, observe, incluem-se o de erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Estes, portanto, são compromissos comuns às três esferas de governo.

No Título II – Das Garantias dos Direitos Individuais e Coletivos a Constituição alude no 6º - aos direitos sociais, trecho em que se afirma que “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação<sup>6</sup>, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.*”<sup>7</sup>. No Título III, a Constituição também define a forma de organização do Estado, considerando de modo específico as responsabilidades comuns, concorrentes e aquelas que são próprias de cada ente federado (União, Estados e Municípios). A Constituição tratou de forma especial a proteção social, com a formulação do capítulo sobre a Seguridade Social (art. 194 a 204), delineando seu campo como um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade que tem por objetivo assegurar os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social. A saúde foi instituída pelo texto constitucional como política universal; a previdência social assumiu um caráter de política contributiva; a assistência social é uma política que pode ser acessada sem nenhuma contribuição, destinando-se àqueles que não podem prover suas necessidades.

A Constituição de 1988 foi, portanto, o marco nas mudanças que ocorreram na política social, no sentido de assegurar direitos individuais, coletivos e sociais. E, a partir deste marco, foi sendo construído o conceito de proteção social não contributiva<sup>8</sup>.

Nesse período, a agenda de redemocratização incluiu, entre outras demandas, um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Já no final da mesma década, o debate em torno dessas reformas teve como princípios norteadores a descentralização, o resgate da dívida social e a participação social e política.

É a própria Constituição Federal que cria as bases para a responsabilidade conjunta e para a cooperação entre a União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios no combate

---

<sup>6</sup> Incluída pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010.

<sup>7</sup> República Federativa do Brasil. Constituição da República: Brasília, 1988.

<sup>8</sup> De uma maneira geral pode-se dizer que a proteção social não contributiva é o direito, assegurado na Constituição, dos cidadãos serem beneficiários de ações do Estado no sentido de protegê-los sem que tenham que pagar de forma direta por isto.

à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. E entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o compromisso com a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como com a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, inc III). Ainda, o texto constitucional estabelece como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (CF/88, art. 23, inc X).

### **1.1. Proteção social, pobreza e exclusão social**

Os problemas nos quais a Constituição de 1988 coloca ênfase para o enfrentamento conjunto por parte das três esferas de governo não são novos na história brasileira, e seu tratamento científico remonta as raízes da acumulação capitalista na Europa do século XIX. Pode-se afirmar, portanto, que desde o surgimento das ciências sociais no século XIX, a pobreza é objeto de discussão chave das sociedades modernas, dadas as consequências negativas do processo de acumulação capitalista. Concomitante à enorme concentração de pessoas nas zonas urbanas, ao salto de produtividade, à formação do operariado e da burguesia como classes, a pobreza colocava, já naquele período aos intelectuais o desafio de entender o que se passava naquela formação social e o que havia levado àquela situação.

Robert Castel (1998), em seu livro *A Metamorfose da Questão Social*, analisando as transformações históricas da sociedade capitalista, confirma que a *questão social*, assim nomeada pela primeira vez em 1830, surge quando se constata o distanciamento existente entre o crescimento econômico de um lado e o aumento da pobreza de outro. A análise do autor parte da identificação de uma correlação entre o lugar ocupado pelo indivíduo na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção social. Ele formula três zonas para caracterizar esse “lugar” do indivíduo. O primeiro seria a zona de integração, onde existe uma coesão social com trabalho estável e a inserção relacional sólida; a segunda zona seria a de exclusão, correspondente a uma ausência de participação em qualquer atividade produtiva e isolamento relacional; e por fim a terceira, denominada de zona intermediária, caracterizada por uma vulnerabilidade social, que conjuga trabalho precário e fragilidade dos suportes de proximidade. A questão social refere-se ao lugar que os contingentes mais dessocializados podem ocupar na sociedade industrial. Dessa forma, a questão social se põe explicitamente às margens da sociedade e sua resposta será o

conjunto dos dispositivos criados para promover sua integração. Assim sendo, o lugar do social é visto entre a organização política e o sistema econômico (Castel, 1998).

Engels em seu livro *A condição da classe trabalhadora na Inglaterra*, já mostrava seu espanto diante dos efeitos devastadores da aglomeração urbana. No prefácio à edição inglesa de 1892 da obra citada acima, Engels afirma:

quanto à grande massa do povo trabalhador, o estado de miséria e insegurança em que vive agora é tão baixo como dantes, se é que não mais baixo. [...] Londres é um charco de miséria e desolação estagnantes, de fome, quando sem trabalho, e de degradação física e moral, quando com trabalho.

O autor deixa evidente um cenário cruel e de extremada exploração desumana do ser humano, devido, de acordo com o autor, à ordem burguesa.

Karl Polanyi em seu livro, *A Grande Transformação: as origens da nossa época*, também mostra seu fascínio pelo século XIX, quando ele identifica as principais instituições sobre as quais se firmou o sistema político e econômico. Sua principal tese passa pela contestação do princípio liberal de mercado autoregulável, afirmando que esse mecanismo não poderia existir sem aniquilar o homem e, conseqüentemente, a sociedade. O autor não nega a exploração exposta por Marx, mas concentra seus argumentos nas conseqüências culturais desumanizantes do sistema de mercado livre que afastava as pessoas do enquadramento sociocultural que constituía a matriz da sua existência humana.

Além dos escritores das ciências sociais os literários também se mostraram interessados pela questão social, demarcando o espaço público, até então relegado ao segundo plano, como palco para o desenrolar das tramas percorridas por seus principais personagens. Destaca-se as obras de Victor Hugo, Charles Baudelaire, Émile Zola, Charles Dickens. A *questão social*, assim, constitui objeto de preocupação duradoura dos cientistas sociais, mas nem por isso, torna-se simples explicá-la e defini-la, já que, de acordo com Rosanvallon (1998), as transformações contemporâneas fizeram surgir uma *nova questão social*.

No que se refere à pobreza, ao longo do tempo foram elaboradas diferentes abordagens. Stewart (2010) chama a atenção para uma série de perguntas que, independente da abordagem, colocam-se no que refere à definição e mensuração da pobreza. Nesse rol de

questões pode-se destacar o espaço em que a privação ou pobreza é definida e como esse espaço é capturado pelos indicadores escolhidos, ou seja, esse espaço seria o da vida material (no campo das utilidades) ou deveria incluir aspectos sociais, culturais e políticos (no campo das capacidades). A segunda questão refere-se à universalidade da definição. Nesse aspecto a questão que se coloca é a heterogeneidade dos contextos socioeconômicos onde ocorre a pobreza, colocando-se como obstáculos metodológicos importantes para análise de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda existem outras questões não menos importantes tais como o se o método é objetivo ou subjetivo, a diferenciação dos pobres e não-pobres por meio de linhas de pobreza, a unidade (indivíduo ou família) sobre a qual a pobreza é definida, ou ainda como lidar com a multidimensionalidade, o tempo em que a pobreza deve ser medida e explicações sobre sua natureza causal.

Inicialmente as abordagens colocavam a renda no centro das discussões sobre pobreza e desigualdade. Essa abordagem tem sua fundamentação no pensamento econômico ortodoxo, denominada abordagem monetarista. De acordo com Maluf (2000), estudos recentes sobre desenvolvimento, têm ressaltado que a equidade social não resulta necessariamente da promoção do crescimento. Nesse sentido, é necessário ultrapassar os limites do indicador renda monetária por não se constituir em parâmetro suficiente mesmo que ela tenha um papel determinante nas condições de vida. Portanto, há que adicionar às avaliações baseadas na renda outros indicadores sociais para se ter um quadro completo do nível de bem-estar e das oportunidades abertas à população. Particularmente frente a conjunturas em que, como alertou Hirschman (1987), pode se dar uma disjunção entre os indicadores econômicos (produto e renda) e os sociais, além de haver conhecimentos ou conquistas anteriores que não se anulam em face de conjunturas adversas.

No que se refere à desigualdade, não basta considerar o grau de desigualdade dele resultante (a pobreza relativa). É necessário considerar a distribuição da renda entre os que se encontram abaixo da linha de pobreza (Sen, 1996) e, principalmente, o nível absoluto de pobreza. Ou seja, quando se verifica o grau de desigualdade, não se pode deixar de observar também a condição absoluta em que vivem as pessoas mais pobres, pois em contextos de desigualdade crescente tanto uma melhoria nas condições absolutas dos pobres quanto uma deterioração absoluta das condições dos mais pobres podem ser ocultadas.

Para Amartya Sen (2000) a ideia de desenvolvimento não está ligada diretamente ao aumento da renda real e do crescimento na economia, como sugerem os ortodoxos, portanto, o

desenvolvimento não é somente um problema de crescimento econômico. Para isso, a principal crítica se dirige à teoria utilitarista da supremacia total dos mecanismos de mercado e da centralidade da renda como determinante do desenvolvimento. Com base nessa crítica, o autor propõe a “abordagem da capacidade” que é fundamentada nos diferentes usos que um indivíduo pode dar a uma determinada cesta de mercadorias em função das várias circunstâncias contingentes. Sua tese parte da afirmação de que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A ênfase nas liberdades humanas contrasta com visões restritas em que o desenvolvimento é apresentado apenas como crescimento do produto, aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) e da renda é apresentado como um meio de expandir as liberdades, não como um fim em si. Nesta abordagem a expansão da liberdade é considerada o fim primordial (papel constitutivo) e o principal meio do desenvolvimento (papel instrumental). O papel constitutivo refere-se às liberdades substantivas, e neste sentido a utilidade da riqueza está nas liberdades substantivas que ela ajuda a obter. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares, como ter condições de evitar privações (fome, subnutrição e morbidez evitável), bem como as liberdades associadas ao saber, à participação política e à liberdade de expressão. Fica claro que o desenvolvimento como liberdade não se restringe apenas à eliminação das privações materiais, mas também das privações políticas e de direitos civis básicos.

Buscando entender o fenômeno da pobreza, Stewart *et al.* (2010) destaca a abordagem da *Exclusão Social*. O conceito de exclusão social foi desenvolvido nos países industrializados para descrever o processo de marginalização e pobreza e tem sido progressivamente empregado aos países em desenvolvimento por meio de atividades das várias agências multilaterais. Não existe hoje um consenso na literatura sobre a definição de exclusão social, entretanto, Stewart *et al.* (2010) listam algumas definições mais importantes. Para a UE exclusão social é um “*processo através do qual indivíduos ou grupos, são total ou parcialmente excluídos da plena participação na sociedade em que vivem*” (Stewart *et al.*, 2010: 20). Outra definição é a proposta por Townsend (*apud* Stewart *et al.*, 2010: 21), que definiu a pobreza como referindo-se a pessoas que são “de fato excluídos dos padrões de vida comum, costumes e atividades”.

Outros autores ainda acrescentaram outras características ao conceito de exclusão social definindo-o quando uma pessoa vive em sociedade, mas por motivos alheios à sua vontade não pode participar das atividades normais dos cidadãos daquela sociedade, ou seja, ocorre quando um indivíduo não participa de atividades-chave da sociedade em que ele vive. Stewart *et al.* (2010) ainda ressalta outras características da definição de exclusão social: Relatividade (a exclusão é relativa a uma determinada sociedade), Ação (são excluídos, como resultado da ação dos agentes), Dinâmica (significando que as perspectivas futuras são relevantes, bem como as circunstâncias atuais), a multidimensionalidade da exclusão social, uma dimensão de vizinhança (que deficiente ou ausente de equipamentos coletivos encontram-se em questão), e que grandes discontinuidades estão envolvidas. E por fim, o autor destaca a abordagem que interpreta a exclusão social quando uma pessoa não tem acesso aos direitos sociais e políticos (Stewart, 2010).

Na abordagem da *Social Exclusion* as características distintivas são o enfoque dinâmico e a ênfase no processo que a pobreza gera, ou seja, inclui o processo de tornar-se pobre, bem como os resultados da pobreza. As outras abordagens evidenciam as causas e interconexões entre os diferentes elementos da pobreza, no entanto, a investigação do processo de identificação dos pobres não é parte constitutiva dessas abordagens. Essa é a principal característica distintiva dela em comparação as abordagens monetárias e de capacidades. Tem-se observado, por exemplo, que a exclusão social é um processo dinâmico, melhor descrito como níveis decrescentes, ou seja, algumas desvantagens levam à exclusão, que por sua vez leva a mais desvantagens e a mais exclusão e acaba em múltiplas e persistentes desvantagens (Stewart, 2010).

Para Stewart (2010), enquanto outras abordagens podem incluir estas considerações, como por exemplo, o desenvolvimento recente de estudos de vulnerabilidade em uma perspectiva monetária, a exclusão social é a única abordagem em que essas considerações são constitutivas do próprio conceito. O autor ainda afirma que podem existir possíveis ligações casuais entre as diferentes dimensões de exclusão, por exemplo, entre emprego e renda, moradia e emprego, o emprego no setor formal e seguro. A exclusão social geralmente tem uma forte ligação com a pobreza monetária. Por exemplo, a falta de renda monetária é tanto um resultado da exclusão social (decorrente de falta de emprego) quanto uma causa (por exemplo, alto grau de isolamento social e de baixa renda).

As características precisas da exclusão social tendem a ser específicas para cada sociedade, uma vez que identificam a exclusão de atividades normais ou chave. O conceito de exclusão social, portanto, implica necessariamente em uma abordagem para a definição de pobreza. A aplicação do conceito de exclusão em países em desenvolvimento levanta algumas questões, principalmente pelo fato de as características da exclusão social serem diferentes daquelas observada nos países desenvolvidos.

Outra questão importante sobre a definição do conceito de exclusão social assenta-se na difícil identificação das normas apropriadas para fornecer valores de referência na caracterização da exclusão, uma vez que alguns problemas (como exclusão do setor formal de emprego ou da proteção social) são características da maioria da população. Portanto, alguns problemas, não se restringem à exclusão dos padrões sociais normais ou de relacionamento. Mas quando o normal pode não pode ser o desejável, o que é 'normal' pode não ser satisfatório para definir os parâmetros de exclusão, implicando em uma indefinição do que seriam características apropriadas de exclusão social (Stewart, 2010).

O trabalho empírico nos países em desenvolvimento adotou uma variedade de abordagens para a definição de exclusão social - a maioria parece adotar definições que parecem relevantes para a realidade que está sendo estudada, mas sem dar muita justificativa para essa escolha particular, e raramente sem fazer qualquer referência explícita ao que é efetivamente normal na sociedade.

Em síntese, a exclusão social é sem dúvida o conceito de maior dificuldade de interpretar nos estudos sobre pobreza. O problema de definição é especialmente grande na aplicação do conceito para países em desenvolvimento porque a "normalidade" é particularmente difícil de definir em sociedades heterogêneas, e porque pode haver um conflito entre o que é normal e o que é desejável. No entanto, a abordagem é a única que se concentra intrinsecamente sobre o *processo* e a *dinâmica* que permite à pobreza surgir e persistir. Além disso, a análise da exclusão presta-se ao estudo de características estruturais da sociedade e da situação dos grupos (minorias sociais), que pode gerar e caracterizar a exclusão, enquanto que as duas abordagens individualistas (a monetária e a de capacidade) tendem a concentrar-se nas características individuais e circunstanciais. Além disso, o aspecto organizacional da exclusão social, também aponta para os agentes ativos e passivos que com ela contribuem, evidenciando uma preocupação em descrever as diversas relações sociais, analisando e atribuindo responsabilidades.

Para Lavinas (2002), nas décadas mais recentes, o estudo sobre pobreza deu lugar à exclusão, contribuindo para a afirmação da pobreza como um fenômeno eminentemente urbano. A autora também afirma a incompletude de se tomar a carência de renda com objetivo de informar o debate sobre pobreza. Exclusão refere-se ao “*não atendimento das necessidades básicas e vitais para o espaço da equidade, da emancipação e do pertencimento*” (Lavinas, 2002:27). O debate em torno do que seria “necessidades básicas” é problematizado no artigo quando parte de uma definição de pobreza como um estado de privação que coloca em risco a condição humana. Portanto, a pessoa pobre é aquela que tem sua humanidade ameaçada em função de uma privação de algumas necessidades básicas, sejam elas existenciais ou axiológicas. Cabe ressaltar que a pobreza carrega ainda uma dimensão histórica e cultural, bem como relacionada ao poder e legitimidade o que lhe impõe um caráter relativo.

Apesar da importância da mensuração da proporção de pobres, no que se refere ao planejamento das políticas públicas, não existe um consenso quanto a definição da linha de pobreza no Brasil. No entanto, há também uma forte crítica na abordagem da pobreza com foco na questão da renda. Mesmo reconhecendo que pobreza não se restringe à privação de renda, vários estudiosos entendem que a insuficiência de renda é uma boa representação, o que chamam de uma *proxy*, de outras carências, ou seja, que está na base das demais carências. Este conceito é ainda mais importante quando falamos de implementação de políticas públicas voltadas para pessoas ou famílias pobres<sup>9</sup>. Como dito acima, o Brasil não adota uma linha oficial de pobreza, o que torna o debate mais complexo. Entretanto, algumas políticas têm definições próprias sobre o tema, contidas em sua legislação específica, como por exemplo, os Benefícios de Prestação Continuada – BPC e o Programa Bolsa Família – PBF<sup>10</sup>. Com relação ao primeiro, a referência da linha de pobreza está vinculada ao valor do

---

<sup>9</sup>A linha que caracteriza famílias pobres é aquela que, além de permitir o consumo de alimentos necessários para manter a família, considera também a satisfação de necessidades básicas, tais como moradia, transporte, saúde e educação. Normalmente os especialistas definem que a linha que caracteriza famílias extremamente pobres é aquela que considera uma renda que permita atender as ‘necessidades mínimas’, associadas ao consumo de alimentos necessários para manter o gasto calórico suficiente para a sobrevivência da família. Ver Lopes, Helger Marra. Indicador de pobreza: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003) (Texto para discussão, 223).

<sup>10</sup> Para o pagamento de benefício do BPC no valor igual a um salário mínimo aos idosos e às pessoas deficientes incapazes de prover seu sustento por seus meios ou os de sua família, conforme instituído no inciso V, do artigo 203 da Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social, que referencia o benefício instituído pela Constituição no seu artigo 20º, estabelece no parágrafo 3º deste Artigo, que: considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a ¼ de salário mínimo. Já o Programa Bolsa Família define como famílias em situação de extrema



salário mínimo, já no segundo, os valores de referência são monetários e não estão vinculados ao salário mínimo.

A exclusão agrava as situações de pobreza e normalmente está associada a outras vulnerabilidades e riscos. Os graus de vulnerabilidade e risco que afetam cidadãos e grupos estão diretamente relacionados à pobreza e à desigualdade. Como posto na Política Nacional de Assistência Social, tratam-se de situações que decorrem da:

(...) perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social<sup>11</sup>.

Essas situações descritas acima, além de outras que não foram aqui colocadas, podem interferir na determinação de maior ou menor grau de vulnerabilidade e risco que afetam indivíduos, famílias ou grupos, independente até mesmo da classe social a que pertencem. Portanto, pobreza, desigualdade, vulnerabilidade e risco social são os conceitos fundamentais para o entendimento da construção do modelo de proteção social não contributiva. Assim como a pobreza, as vulnerabilidades e os riscos sociais têm caráter multidimensional, sendo as situações de vulnerabilidades e riscos impulsionadores da atenção da política de proteção social, em especial da assistência social.

## **1.2. Estado de Bem Estar Social e política social**

As questões da pobreza e da exclusão social vão ter no chamado Estado de Bem-Estar Social a principal expressão institucional em termos de políticas públicas voltadas para enfrentá-las. O Estado de Bem Estar Social pode ser definido como um projeto ou modelo de

---

pobreza aquelas cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 77,00 e as famílias pobres aquelas cuja renda situa-se entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00. Valores referentes ao ano de 2014. Neste ano o salário é de R\$ 724,00.

<sup>11</sup> Brasil. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica. NOB/SUAS – MDS – Brasília, novembro/2005.

sociedade e um dos principais pontos de muitas ideologias e partidos políticos no mundo. O conceito surgiu na segunda metade do século XX, calcado na premissa de que o governo de um Estado deve implementar certas políticas para assegurar e garantir o bem-estar social dos cidadãos, abarcando algumas áreas, tais como, saúde, educação e, em geral, um amplo leque de segurança social. Esses programas governamentais, financiados a partir do orçamento do Estado, deve ser oferecido gratuitamente, que são possíveis graças ao financiamento por recursos públicos, custeados a partir dos impostos cobrados pelo Estado. Neste sentido, o estado de bem-estar não faz senão gerar um processo de redistribuição da riqueza, pois em princípio, são as classes mais baixas de uma sociedade as mais beneficiadas pela cobertura social que não podem alcançar com sua própria renda.

Logo após a segunda guerra mundial generalizou-se a constatação de que o livre jogo das forças de mercado não tinha levado à paz, à prosperidade e ao bem estar. Essa percepção pode ser considerada uma das causas pelas quais houve uma grande mudança nas políticas econômicas adotadas pelos Estados que estavam ancoradas em preceitos do liberalismo econômico. A adoção de políticas keynesianas, centradas na ideia de pleno emprego, gerou uma ampliação no volume de suas intervenções e seu caráter regulador, tanto nos aspectos econômicos quanto nos aspectos sociais, como por exemplo, a institucionalização de sistemas de proteção social.

A partir desse período, amplia-se o consenso sobre a proteção social como elemento essencial da civilização, e sobre o Keynesianismo, as políticas sociais se integram cada vez mais e melhor, à política econômica. Keynes defendia a necessária intervenção do Estado na economia e observava a necessidade de conciliação entre um melhor rendimento econômico, a justiça social e a liberdade individual. O plano Beveridge<sup>12</sup> lançou as bases para um sistema de seguridade social na Inglaterra e inspirou os demais governos dos países avançados. O keynesianismo manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. O modelo levou prosperidade econômica e estabilidade social sem precedentes à maior parte das economias de

---

<sup>12</sup> Experiência de sistema de seguridade social, implantado na Inglaterra (1942), sob a coordenação de William Beveridge. O plano propunha a unificação do sistema de proteção social, contemplando, além de políticas de aposentadoria, saúde e educação voltadas aos trabalhadores formais, políticas de atendimento aos desempregados, inválidos, crianças e idosos. As modalidades de regulação social passaram a atender as necessidades do trabalhador e fortalecer a acumulação capitalista, formatando assim as bases de constituição do sistema de proteção social assentado no "desenvolvimento" e "bem-estar".

mercado<sup>13</sup> durante quase três décadas pós Segunda Guerra Mundial (Castells, 1999: 36). É nesse contexto que se concretizam os mecanismos de expansão do *welfare state*.

Podemos encontrar no dicionário de Política uma definição do Estado de bem-estar (Welfare state), ou Estado assistencial, “*como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político*” (Bobbio, 1998).

Observando a evolução dos sistemas de proteção social, a assistência social aparece como ação pública em algumas legislações nacionais a partir do século XVI, no início se configurando como uma prestação de socorro aos mais necessitados em face da ameaça da fome e da miséria. Mas apesar de se verificar ações de proteção social já no século XVI, foi no século XIX, na Prússia que foram criadas as primeiras legislações de intervenção orgânica do Estado em defesa do trabalhador industrial, mediante o sistema do seguro obrigatório contra os infortúnios do trabalho, as doenças de invalidez e as dificuldades da velhice (Bobbio, 1998).

Para Giuseppe Vacca (1991), o surgimento do Estado social está relacionado à necessidade de organização da massa trabalhadora (pelo alto), em função do avanço das instituições de representação políticas, como por exemplo, o sufrágio universal. Essas reformas foram, ao menos em parte, motivadas pelo desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores, mesmo que depois tivessem um efeito contraditório<sup>14</sup>. A partir da crise de 1929 o papel do Estado se ampliou. As falhas do mercado relacionadas à produção e ao consumo fizeram do Estado um instrumento dos capitalistas para resolver esses problemas. Do lado da produção o Estado passou a organizar a economia criando o Banco Central, emitindo moeda e retomando os investimentos. Do lado do consumo o Estado amplia seus gastos com políticas de pleno emprego, consumo e proteção social. Esse modelo se espalha pelas nações ocidentais após a segunda guerra mundial, principalmente nas décadas de 1950 e 1960 nos países europeus. Destacam-se ainda as consequência da difusão do Estado Social, que depois da expansão do consumo individual e aumento da regulação estatal, forçou as classes dominantes

---

<sup>13</sup> John Maynard Keynes afirmou que a sociedade capitalista contemporânea se apresentava incapaz de proporcionar o pleno emprego e com sua desigual distribuição de riqueza e renda, o nível da demanda não poderia ser suficiente para garantir o pleno emprego e assim, a economia estaria em desequilíbrio.

<sup>14</sup> A introdução dos direitos sociais alterou profundamente o equilíbrio de poder entre as classes, pois reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores. Ao erradicar a pobreza, o desemprego, e a dependência total do salário, o Estado de Bem Estar aumenta as capacidades políticas dos trabalhadores e reduz as divisões sociais, possibilitando a unificação dos trabalhadores.

a negociar a redistribuição de renda para as classes operárias e ceder poder de influência sobre os gastos públicos. Em outras palavras, o grande capital viu a necessidade de “socializar” os custos da produção e diminuir os custos da reprodução da força de trabalho. Para a consecução desses objetivos foi necessários um enorme aumento dos gastos públicos e a ampliação dos aparelhos de reprodução. Assim, cresceram os investimentos estatais em segurança social, formação profissional, assistência sanitária e acesso ao consumo. Em fim, essa é a espinha dorsal sobre a qual se assentou o *welfare state*.

Quando se trata da explicação sobre o Estado de Bem Estar, na economia política predominam duas abordagens: a estruturalista e a institucional. A primeira trata do *Welfare state* como um requisito funcional para a reprodução tanto da economia quanto da própria sociedade. Assim, a sociedade industrial com seu processo de industrialização torna necessária a política social, na medida em que modos de produção pré-capitalistas são destruídos pela modernização. No entanto, o mercado não é um substituto adequado, pois não consegue abastecer quem está fora dele. Dessa forma, o Estado-Nação deve assumir a forma de “Bem Estar Social” (Esping-andersen, 1991). Outra variável explicativa seria a burocracia moderna. Ela nasce como forma de administrar bens coletivos de forma racional, universalista e eficiente, mas acaba se tornando um centro de poder. Sendo assim, tentará promover seu próprio crescimento. A própria abordagem elitista do Estado sustenta que ele (o Estado em geral, e o de Bem Estar Social em particular) é um conjunto de organizações que mantem-se relativamente independentes dos grupos políticos, com interesses próprios e bases de domínio (Romano, 2009).

Remontando a abordagem institucionalista, a economia clássica considera que a evolução das instituições democráticas influenciou o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social. Para muitos segmentos da sociedade, o estado verdadeiramente democrático passa a ser visto, não apenas como aquele que inclui mecanismos clássicos de representação (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), mas também aquele que revela uma forte capacidade de resposta (*responsiveness*<sup>15</sup>) às demandas

---

<sup>15</sup> Não basta o Estado ser “responsável”, ou seja, ter responsabilidade, mas sim ser “responsivo” (*responsiveness*). De acordo com Przeworski, “os governos são “responsáveis” quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados” (Przeworski, 1996: 25). Em outras palavras, serão responsáveis os governos em que, em alguma medida, seus cidadãos possam distinguir os governantes que estão agindo de acordo com os seus interesses daqueles que não estão, de forma que os governantes que satisfaçam aos cidadãos permaneçam em

da sociedade. Mas a principal questão estava relacionada à possibilidade de derrota da economia de mercado para o socialismo, pois o Estado *laissez-faire* pregava o divórcio entre política e economia. Para Polanyi (2000:142), “a sociedade econômica emergira como algo separado do estado político”. Se a sociedade nascente do século XIX nada mais era do que um sistema de mercado, a sociedade humana estava ameaçada de mudar em suas bases morais para outras totalmente estranhas daquelas erguidas pelo corpo político. Foi tentando refutar essa premissa que as análises institucionais foram alimentadas.

Um exemplo clássico dessa análise foi elaborado Polanyi, principalmente em seu capítulo 3 “Habitação *versus* progresso”, onde demonstra como as mudanças implementadas no século XIX em direção à crença de um progresso espontâneo, via mercado auto regulável, foi aos poucos retirando de cena o papel dos governos na vida econômica. Em muitos casos esse papel consistiu em alterar o ritmo da mudança, mas dando ao desenvolvimento um caráter positivo. Em muitos casos o ritmo do desenvolvimento econômico foi retardado, até se tornar suportável. Assim, o liberalismo econômico interpretou mal a história da Revolução Industrial porque interpretou os acontecimentos sociais a partir de um ponto de vista econômico. A desarticulação causada por este “moinho satânico” desorganiza as relações sociais e ameaça de destruição a sociedade humana (Polanyi, 2000). Pela razão de reestabelecer as duas esferas de atuação humana (política e econômica), a abordagem institucional estabelece uma relação direta entre democracia e *welfare state*.

Uma das vertentes que sustenta essa abordagem refere-se a construção da cidadania moderna, afirmando que ela se torna plena reunindo com os direitos civis e políticos, os direitos sociais. Consequentemente, o *welfare state* em sua plenitude, acoplado ao conceito de cidadania, possibilita a introdução de um mecanismo, até então não visto, de integração dos indivíduos na sociedade, embasado pelo princípio de igualdade no plano civil, político e social (Marshall, 1967). Apesar das críticas dirigidas à Marshall, referentes à linearidade de constituição dos direitos a partir do exemplo inglês e sua subsunção da desigualdade à cidadania, seus argumentos pautaram um amplo debate que perdura até hoje, especialmente

---

suas posições e aqueles que não os satisfazem as percam. A responsabilidade política é um mecanismo retrospectivo, pois as ações tomadas pelos governantes são julgadas *a posteriori* pelos governados. Sendo assim, o princípio da responsabilidade não é suficiente para obrigar os governantes a agirem de acordo com os interesses do cidadão. Um governo que tem responsividade seria o governo que age de acordo com os interesses dos cidadãos, ou seja, um governo que faria as mesmas escolhas de políticas que uma assembleia de cidadãos. Para o autor, em última instância o que importa é a responsividade, pois os governos podem ser responsáveis, mas não responsivos (Przeworski, 1996: 25-26).

no que refere à política social. O conceito de cidadania passou a estar atrelado tanto ao Estado quanto a política social, esta última assentada na ideia de direito social. Isto é, o conjunto das liberdades individuais, expressas pelos direitos civis, os direitos políticos, referentes à oportunidade de participar do poder político e os direitos sociais, caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar social, se configurara como deveres do Estado.

Para Esping-andersen (1991) apesar de o debate estar referenciado por essas duas abordagens (estruturalista e funcional), o autor destaca o modelo socialdemocrata, desenvolvido predominantemente nos países escandinavos. Esta abordagem parte do princípio de que a mobilização de classe no sistema parlamentar constitui-se em meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade. Por meio dos princípios socialdemocratas esses Estados conseguiram por em prática políticas sociais caracterizadas por um sistema de proteção com ampla cobertura universal, com benefícios, garantidos como direitos, que não estavam vinculados a nenhum tipo de contrapartida financeira. Trata-se de assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização, e não de mérito.

A implementação de políticas sociais orientadas por princípios atrelados aos interesses da classe trabalhadora demonstra a forma pela qual vários países resolveram os conflitos distributivos. O resultado da política deve ser relativizado quanto ao volume de gastos sociais, pois não necessariamente maiores gastos geram maiores resultados em termos distributivos. Desse modo, mesmo onde a mobilização da classe trabalhadora tem níveis similares podem ocorrer resultados substancialmente diferentes, devido à estrutura de poder (Esping-andersen, 1991). A partir da tese da mobilização de classes, Esping-andersen procura definir *welfare state*. Primeiramente o autor critica a definição dos primeiros estudos que o conceituava afirmando que sua definição envolve responsabilidade estatal no provimento do bem estar básico dos cidadãos. Essa conceituação, porém é insuficiente para responder muitas perguntas, devido seu foco excessivo nos gastos sociais<sup>16</sup>. O conceito defendido pelo autor possui três critérios. O primeiro é que um genuíno *welfare state* a maioria das atividades do Estado devem estar voltadas para as necessidades de bem estar das famílias. E quando analisado alguns Estados até a década de 1970, percebe-se que alguns eram rotulados como tal, mas não mereciam tal enquadramento. O segundo critério está relacionado a ideia de que

---

<sup>16</sup> Quando se observa apenas o montante dos gastos sociais, perde-se o foco de como são distribuídos os recursos. Assim, podem estar distribuídos entre grupos privilegiados, como por exemplo, com funcionários públicos. O gasto pode estar excessivamente concentrado na área de assistência social aos pobres ou em benefícios fiscais.

o Estado deve assumir a responsabilidade de toda a população, ou seja, deve ser universalista. O princípio que move a sua ação é estender os benefícios a todas as áreas vitais para o bem estar societário. Portanto, não se trata de implementar ações residuais onde as famílias e o mercado são insuficientes. E por fim, o terceiro critério é levar em consideração as demandas dos agentes, isto é, a definição de *welfare state* não ocorre no vazio, ela deve apreender necessariamente os ideais e intenções que os agentes históricos tentaram realizar com as lutas pelo Estado de Bem Estar (Esping-andersen, 1991: 100-101).

Uma posição bastante aceita quando se fala de Estado de Bem Estar é a ideia de cidadania social, no entanto, ela não é suficiente para compreendê-lo.

Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel mercado e da família em termos de previsão social. Estes são os princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state* (Esping-andersen, 1991: 101).

Assim, surgem diferentes regimes de *welfare state*: o liberal/residual, o corporativista/meritocrático e o social-democrata/redistributivo. No primeiro predomina a assistência aos comprovadamente pobres, atingindo os indivíduos com baixa renda, em geral a classe trabalhadora ou um grupo dependente do Estado. Outra característica é que os dependentes de benefícios sociais são estigmatizados, assim como é o regime menos desmercadorizante, o mais restritivo quanto ao reconhecimento de direitos e também o mais associado à lógica de mercado, os exemplos típicos são os EUA, Canadá e Austrália. O segundo é corporativista, onde predomina a diferença de *status*, estando os direitos ligados à classe social. Incorpora o princípio de subsidiariedade, ou seja, a interferência do Estado se dá quando a família não tem capacidade para responder aos problemas sociais. É um regime com forte valorização do papel da família e a redistribuição é baixa. O regime conservador é adotado na Áustria, França, Alemanha e Itália. O social-democrata baseia-se em princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais. Dessa forma, a cidadania foi estendida também as novas classes médias, cuja base é um *welfare state* que promova a igualdade das necessidades mínimas com padrão de qualidade.

(...) “todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Este modelo exclui o mercado e constrói uma solidariedade

essencialmente universal em favor do welfare state. Todos se beneficiam, todos são dependentes e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar". (Esping-Andersen: 1991:110).

Este modelo adota o princípio do pleno emprego e o de capacitar a independência individual. Assim sendo, uma característica importante deste regime é a relação entre serviço social e trabalho. Os países Escandinavos são seus melhores representantes.

O desenvolvimento dos *welfare states* coincidiu com o aumento de volume de intervenções do Estado na vida das sociedades. Grande parte destas intervenções, dessas políticas públicas, dirigiu-se à proteção social dos cidadãos, dando origem ao significado atual da expressão "política social". Nessa acepção entende-se por política social o conjunto das políticas públicas, voltadas para o campo da proteção social. Essas políticas sociais de fato envolve uma grande parte das políticas estatais, o que faz com que encontremos ações em matéria de previdência social, políticas direcionadas à categorias especiais (velhos, órfãos, incapazes), ou ainda as políticas que dizem respeito à habitação, educação, lazer e etc. (Giovanni, 1998). A política social também deve ser entendida em sua dimensão política e histórica e é contemplando estas dimensões de forma articulada que se pode avançar na definição de política social e na identificação de seus objetos. Percebe-se, portanto, uma estreita relação entre as políticas sociais e os sistemas de proteção criados pelo Estado de Bem Estar Social.

A história das políticas sociais remonta à Alemanha de Bismarck no século XIX, quando é criado o primeiro regime de seguro social. Como destacado acima, esse modelo corporativista estava voltado a proteger os funcionários da burocracia estatal, necessitando para se valer dele, a participação contributiva de trabalhadores, além das contribuições de empregadores e do próprio Estado.

A necessidade de intervenção do Estado decorreu do reconhecimento da *questão social* que passou a ter uma maior visibilidade quando irromperam as grandes transformações econômicas, políticas e sociais ocasionadas pelo processo de industrialização das sociedades capitalistas avançadas e dos enormes problemas decorrentes das novas condições do trabalho nas cidades, que da visão das classes dominantes, deveriam ser enfrentados para a própria sobrevivência do sistema e desenvolvimento material da sociedade. Esse novo contexto traz



novos riscos sociais que estavam além da capacidade do indivíduo e da sua família resolver. Junto à defesa dos direitos liberais clássicos, surgiram então agendas que exigiam o controle destes riscos, sendo direcionada ao Estado a responsabilidade de garantir níveis mínimos de bem-estar aos cidadãos (IPEA, 2009). Na outra ponta, os avanços no processo produtivo, a urbanização e a própria condição e vida dos trabalhadores intensificava a organização do proletariado que amplia suas reivindicações referentes ao aumento salarial, regulamentação do trabalho, reconhecimento dos sindicatos, etc. Portanto, nas sociedades capitalistas (economia de mercado), os sistemas de proteção social assumem a função de criar um ambiente favorável à implantação eficaz das metas de estabilidade macroeconômica, fortalecendo o paradigma fordista e ao mesmo tempo conduzir as transformações produtivas orientadas ao crescimento e à equidade.

É a partir do início da Revolução Industrial nos países europeus, especialmente na Inglaterra e França, que ocorre a pauperização massiva dos trabalhadores industriais. O empobrecimento do proletariado, na Europa Ocidental, foi uma característica imediata do iniciante processo de industrialização que traz em seu bojo um enorme custo social. É nesse contexto de expansão do comércio e de valorização das cidades que a pobreza se torna visível, incômoda, e passa a ser reconhecida com o um risco social. A primeira fase da evolução da política social consistiu nas chamadas *Poor Law*<sup>17</sup>, bastante disseminadas pelos países europeus, embora com diferenças marcantes entre eles. Nesse contexto, em função desses grandes problemas urbanos, emergem novas formas de sociabilidade, resultantes da expansão de relações impessoais, da exploração intensiva da força de trabalho, da aceleração de seu tempo e ritmo, com a redução do período de repouso.

Percebe-se então que os *Welfare states* variam no tempo e no espaço e, mesmo em um dado padrão similar, admitem-se estas variações. Contudo, a tendência no período de expansão foi a forte presença do Estado com peso relativamente crescente da provisão de bens e serviços públicos e no gradual processo de construção de seus sistemas de proteção social.

---

<sup>17</sup> Karl Polanyi faz uma análise aprofundada do desenvolvimento capitalista na Inglaterra em relação às chamadas "leis dos pobres", que buscavam proteger certos setores da sociedade do avanço avassalador do mercado. Sem essa "proteção" dada pelas Leis dos Pobres as sociedades europeias não teriam resistido às tragédias sociais produzidas pelas mudanças oriundas da mercantilização da produção e o advento do capitalismo. Ver Polanyi. A Grande Transformação.

### **1.3. Sistema de proteção social: a interface da assistência social com a questão social no Brasil**

Iremos, agora, traçar um breve paralelo entre a questão social e o processo de desenvolvimento das políticas de assistência social em suas diferentes concepções e o papel destinado ao Estado dentro em cada momento, com vistas a abordar como esse processo se materializou no Brasil. Em “*As Metamorfoses da Questão Social*” (1998), Robert Castel analisa alguns marcos históricos na França, que permitem entender a complexidade da formação das primeiras formas do seguro social, ultrapassando as barreiras da assistência que necessita de um assistido e de uma relação de dominação para a oferta de uma proteção social, o que não difere muito da nossa realidade. Além disso, nos primórdios da profissionalização da assistência social no Brasil, a França assim como a Bélgica, exerceram forte influência.

De acordo com o autor, em um primeiro momento os mecanismos utilizados para dar respostas à questão social foram os não-estatais, pois a filantropia não poderia ser encampada pelo Estado, por ser contrário aos princípios de governabilidade liberal. No entanto, este mesmo Estado reconhecia que a ajuda era uma virtude e mesmo quando transformada de particular para coletiva, não poderia perder este caráter, ou seja, deveria permanecer voluntária, espontânea e livre, caso contrário, deixaria de ser uma virtude e passaria a ser uma obrigação. Assim, para não gerar um direito, a assistência deveria entrar para o campo da obrigação moral exercido pela virtude moral de utilidade pública. Então a política social, com natureza moral e com caráter voluntário, se voltava aos grupos em situação de “menoridade” e estava sob a responsabilidade dos cidadãos esclarecidos.

Destaca-se que a recusa pública de intervenção é de difícil defesa por isso procura-se minimizá-la, visto os efeitos criados pelo modo de produção capitalista e assim, “fazer o social” é trabalhar sobre a miséria do mundo capitalista, isto é, sobre os efeitos perversos do desenvolvimento econômico. Assim, a ideia central caminha na tentativa de introduzir correções aos efeitos perversos da organização da sociedade, porém sem tocar em sua estrutura. Desta forma, a primeira versão da questão social do século XIX passa a ser formulada pelos reformadores sociais enquanto questão da reabilitação da classe trabalhadora afetada pelo pauperismo. Trata-se, portanto, de amenizar a miséria, mas não de repensar a partir dela a existência de um poder e, por esta razão, é tratada como uma política sem Estado, porque não se engaja na estrutura do próprio Estado e tampouco é emanada por ele.

A partir de uma ideia de integração, visto a possibilidade de se evitar fraturas sociais, especialmente pela preocupação com a cisão da nação entre pobres e ricos, e para evitá-las, são criados mecanismos nos quais a sociedade possa se manter e por esta razão, a integração, a democracia (aumento da participação) e o *welfare state* (a proteção), seriam os mecanismos que poderiam contribuir para evitar que a fissura social se alargasse. Neste ponto começa a se espalhar uma diferenciação mais nítida entre a assistência e a seguridade.

No caso da assistência, apesar de um novo arranjo com a passagem a um estatuto de direito, além de não chegar a apagar o estigma da indigência, também não consegue se universalizar como direito. O seguro, além de ser uma importante reforma ratificada pela instância estatal, tem por objetivo preservar a classe operária da destituição social. Diferencia o direito ligado ao depósito da cotização, do direito ao socorro (assistência), cuja cobertura se faz por meio de um sistema de garantias jurídicas e sancionadas, em última instância, pelo Estado, trazendo uma função específica para o Estado Social.

Ao analisar os sistemas de proteção social nos países desenvolvidos, Giovanni (1998), parte de uma perspectiva generalizante de que não há sociedade que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social, onde a proteção é exercida desde as instituições não especializadas e plurifuncionais (família) até os sistemas específicos, inscritos na divisão social do trabalho, onde ganham especialização e visibilidade. O autor denomina sistemas de proteção social as formas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. “Formas” em algumas situações mais e em outras menos institucionalizadas, que variam entre os grupos sociais, conforme critérios históricos e culturais, porém, sempre incluídos uma dimensão de poder, quer seja implícita ou explicitamente.

“Assim, chamo de sistema de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio ou as privações. Incluo nesse conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobre vivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.” (Giovanni, 1998: 10).

Foi a partir dos problemas gerados pela sociedade industrial que a *questão social* ganhou destaque. Apesar de já estar presente nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, sob a forma de combate à mendicidade e a vagabundagem, foi com o surgimento da sociedade industrial que ela passou a ser compreendida como uma forma de miséria diretamente relacionada com o desenvolvimento da riqueza e ao progresso da civilização.

Grande parte da literatura brasileira sobre a proteção social tem seguido os passos da experiência internacional quando afirma que a atuação social do Estado se origina no surgimento do proletariado urbano e no esforço de responder às lutas entre capital e trabalho em um contexto de crescente industrialização. Assim, mesmo que de forma retardatária ao movimento na Europa, no Brasil a questão social foi o termo usado para designar os problemas colocados pela classe operária. A produção da riqueza nacional deixava de ser exclusivamente agrícola e passava a ser também industrial.

Até os anos de 1930 o modelo de desenvolvimento denominado de agrário exportador, ou seja, a atividade econômica se concentrava nas áreas rurais e tinha na produção agrícola sua principal finalidade, mantinha concentrada a maior parte da população brasileira nas áreas rurais. Até este momento o enorme contingente de trabalhadores do campo, vivia a mercê dos proprietários de terra e suas necessidades básicas eram supridas por “caridade” em relações marcadas pela dependência e a autoridade dos coronéis<sup>18</sup>. A pobreza no campo era, portanto, invisível. Nas maiores cidades onde já surgiam as favelas, cortiços, palafitas entre outros, sobretudo, formados por negros libertos e desprovidos de condições efetivas de cidadania, a pobreza era vista como um problema de insalubridade e, sistematicamente, tratada como caso de polícia. À sociedade, entretanto, por meio de algumas poucas entidades filantrópicas de origem religiosa, sobretudo católica, cabia a responsabilidade moral de combater essas situações por meio de ações caritativas.

---

<sup>18</sup> Foi o autor Caio Prado Júnior quem resumiu este processo. Discutindo a formação histórica da economia rural brasileira ele afirmou que ela se assentou em três pressupostos básicos: monocultura em grandes propriedades; relações de trabalho escravocrata; e produção voltada para o exterior. Inclusive é a partir desses três elementos que se pode encontrar grande parte dos determinantes da pobreza rural ainda hoje. Outro autor importante que descreveu as relações políticas dessa época foi Victor Nunes Leal. Ver LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1975.

Até a década de 1930, portanto, a *questão social* no Brasil, seja concernente à assistência social, seja mesmo nas áreas de educação<sup>19</sup> e saúde<sup>20</sup>, não era uma questão que se situava no campo das preocupações ou das ações do Estado.

É a partir da instalação da ditadura do Estado Novo e a implantação do modelo de substituição das importações, ou seja, quando intensificamos o curso do processo de industrialização, que grandes contingentes de pessoas começaram a se deslocar do campo para as cidades, principalmente para as grandes cidades do Sudeste onde se concentravam os investimentos industriais. Assim, para permitir a expansão industrial é que a *questão social* passa a constituir uma questão de políticas específicas do Estado brasileiro, com a criação, em 1930, do Ministério da Educação e Saúde Pública, quando a estimativa<sup>21</sup> de analfabetos era de cerca de 60% da população total e em 1943, quando é instituída a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), direcionada à regulação da relação entre capital e trabalho nas cidades. Portanto, é desse período que data o início do sistema de proteção social brasileiro, estreitamente articulada com a legislação trabalhista e sindical, formando-se o famoso tripé que permite, no processo de modernização do país, incorporar determinados interesses das classes assalariadas – os pobres de então reconhecidos como tais – de modo subalterno aos interesses do capital, e filtrados a partir de um projeto nacional (COHN, 2004).

Assim, institui-se no Brasil a “cidadania regulada<sup>22</sup>”, ou seja, um padrão de extensão de direitos assentado na proteção e promoção da população formalmente assalariada que não apenas passava a ter seus direitos trabalhistas regulados, como podia ter acesso à previdência

---

<sup>19</sup> Apesar de a década de 1920 ter sido marcada por grandes reformas na área da Educação, não havia ainda um sistema organizado de educação pública. O movimento que ganhou mais vulto nesse período foi da Escola Nova. Sua principal plataforma era a defesa de uma escola pública, universal e gratuita. A ideia central é que a educação fosse proporcionada a todos igualmente, dessa maneira o objetivo era criar uma igualdade de oportunidades. Entre os educadores que lideraram o movimento da Escola Nova estão Anísio Teixeira, da Bahia, Fernando de Azevedo e Manuel Lourenço Filho, de São Paulo.

<sup>20</sup> Da mesma forma que na assistência e na educação, a intervenção estatal na saúde só vai ocorrer no Século XX, mais efetivamente na década de 1930. Na década de 1920 ocorreu a tentativa de extensão dos serviços por todo país. Como por exemplo: a reforma Carlos Chagas, de 1923, a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) em 1923, conhecida como Lei Elói Chaves. As CAPs prestavam assistência médica-curativa, fornecimento de medicamentos, aposentadoria por tempo de serviço, velhice e invalidez, pensão para os dependentes e auxílio funeral.

<sup>21</sup> Não existem dados para este ano, mas em 1920 a taxa era de 65% e em 1940 era de 56,1%. Ver em Mapa do Analfabetismo no Brasil, 2003. Disponível no site do INEP.

<sup>22</sup> Sobre o assunto consultar o estudo de SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1971.

social e outros serviços sociais em estruturas corporativas do qual passavam a integrar via um sistema contributivo compulsório.

Não obstante a ação do Estado Nacional estar direcionada à regulação dos mercados formais de trabalho e de mão-de-obra, criando as bases para a relação social do Estado com o que hoje pode-se chamar da classe média urbana, para os pobres, ou seja, os que não tinham as mínimas condições de ingresso nesses mercados, ou que viviam em cidades onde os investimentos econômicos não acompanhavam o ritmo da migração campo-cidade e ainda, aquelas populações remanescentes no meio rural, não existia qualquer tipo de ação sistemática do Estado direcionada à inclusão social e ao combate às desigualdades.

Assim, os processos de industrialização e urbanização, fenômenos que mantiveram o caráter concentrado e acelerado e sem planejamento, ao invés de favorecer a extensão da cidadania às diferentes classes sociais, salientaram as contradições do passado político e social do país. As relações sociais do Brasil agrário, fundadas no domínio patriarcal e na barganha, permaneceram e nas cidades se reconfiguraram no clientelismo e no patrimonialismo, perpetuando a estrutura de dominação e ampliando as desigualdades sociais.

Na década de 1960, a partir do golpe civil-militar de 1964, o Brasil é tomado por um sistema político autoritário, fortemente centralizado e centralizador, cerceador da maior parte dos direitos civis e políticos dos cidadãos. Esse regime promoveu uma interrupção no desenvolvimento dos processos democráticos na sociedade civil e do próprio sistema federativo. Neste período criaram-se estruturas centrais de gestão das políticas sociais direcionadas especificamente a proporcionar condições de reprodução do modelo econômico e, portanto, priorizando o atendimento da população formalmente empregada. E na área da assistência social a LBA permaneceu centralizando as ações de assistência social.

No período conhecido como “milagre econômico” o país experimentou taxas de crescimento econômico importantes, mas canalizou a maior parte dos recursos públicos para investimentos expressivos em infraestrutura econômica em detrimento do investimento social, embaladas pela ideia de “fazer crescer o bolo para depois dividi-lo”. Esse papel secundário dado ao investimento na área social continua presente, principalmente nas constantes manifestações da perspectiva liberal-conservadora que considera o gasto social secundário, quase sempre associado ao paternalismo de governantes e, por isso, passível de corte (Pochmann, 2011).

A sistemática negativa do Estado em conceber e implementar uma política capaz de incorporar a maioria da sociedade nos direitos de cidadania determinou de um lado o agravamento das condições de sobrevivência e de outro a emergência de pressões sociais pela volta da democracia e do real enfrentamento das desigualdades sociais e regionais.

É nesse contexto que, na década de 1980, quando o ciclo de acumulação industrial fundada no nacional-desenvolvimentismo começa a dar sinais de esgotamento, o Estado faz um primeiro movimento no sentido de estender alguns direitos previdenciários a segmentos dos trabalhadores rurais, mesmo que em alguns casos, desvinculados de mercado formal de trabalho. Com o processo de abertura política – 1978 a 1985 – verifica-se o ressurgimento de movimentos sociais de direitos, o fortalecimento da luta sindical e o pluripartidarismo tendo como focos centrais do debate o enfrentamento da eloquente desigualdade social e a redemocratização do País.

#### **1.4. Breve histórico da política de assistência social no Brasil**

Este tópico tem por objetivo expor os conteúdos referentes à assistência social e examinar e seus fundamentos teóricos e ideológicos, bem como identificar as faces da regulação estatal tanto das formas “assistencialista” quanto da “assistência social” a partir da incorporação dos conteúdos normativos dispostos nas constituições e as formas que a política assume a partir dessa regulação no contexto da configuração que a proteção social assume ao longo da construção do Estado de bem estar social. O processo de construção da política de assistência social, como muitas outras, foi e continua sendo, complexo, no qual o Estado tem objetivos que assumem forma quando se normatiza e se cria uma arquitetura institucional para sua implementação. Esta análise busca estabelecer as relações entre a conformação do Estado e a política de assistência social, tendo como referência principal os conteúdos constitucionais. O objetivo não é fazer um apanhado extenso sobre a evolução da política de assistência social, esforço muito bem empreendido por Sposati (1988) e Mestriner (2001). Como não optou-se por uma abordagem extensa, o recorte temporal compreenderá o período de estabelecimento do Estado de Bem Estar brasileiro e a concepção de proteção social engendrada pelo Estado para sua implementação.

Entre o final do século XIX e início do século XX, o Brasil passou por uma séria crise econômica e política que gerou grandes transformações econômicas, políticas e sociais,

criando um descontentamento com as elites agrárias. A proclamação da República e mais tarde o golpe de Getúlio Vargas demonstram essa insatisfação com as oligarquias. Essa estrutura evidenciava um cenário de desigualdade e miséria, que relegava a *questão social* à uma situação marginal. Nesse período, as ações que tinham como foco os pobres, se assentavam na filantropia e na caridade, dirigidas pela Igreja Católica.

O pensamento conservador deixou como legado uma concepção autoritária do Estado e democracia que funcionou, com maior vigor no passado do que no presente, como instrumento de dominação e de manutenção do poder político e econômico concentrado nas elites, que em diferentes momentos históricos fizeram pactos que excluía a maior parcela da população.

Para Coutinho (1989), o Estado Novo foi uma reação às tentativas de organização dos movimentos populares, iniciada em 1922, ano de fundação do PCB e da primeira manifestação armada militar comandada pelos tenentes. O contexto era marcado pela luta por direitos civis e sociais levada a cabo pelo movimento operário e a luta pela ampliação da participação política, comandada pelas classes urbanas emergentes. Essa pressão de “baixo para cima” fez com que as oligarquias agrárias dominantes costurassem uma aliança assumindo o controle da “Revolução” de 1930. O estilo elitista desse novo grupo, no entanto, fazia com que os setores populares continuassem à margem do poder, ou seja, a *Restauração* brasileira colocou os setores populares excluídos do processo e formou um novo bloco de poder sob a liderança de uma fração da oligarquia agrária que cooptou a parte moderada das camadas médias. A renovação brasileira passou pela extensão dos direitos sociais aos trabalhadores urbanos, ainda que com o preço de impor uma tutela aos sindicatos, anulando sua autonomia (Coutinho, 1989).

As instituições democráticas que conseguiam se estabelecer, mesmo de forma muito frágil, encontraram dificuldades de aplicar à sociedade normas de caráter público (e não privatistas) e participacionista. Essas ideias profanadas pelos ideais liberais do velho mundo e dos Estados Unidos, foram incorporadas ao repertório institucional brasileiro, de forma a servir aos direitos e privilégios da aristocracia rural. Esses movimentos de mudança social na política brasileira têm partido quase sempre de cima para baixo. Os grandes fatos históricos e as conquistas, até mesmo dos princípios liberais democráticos, ocorridos no decurso da evolução política da sociedade brasileira estiveram, quase sempre, vinculados aos grupos organizados, pertencentes ou não à elite dirigente. Essas estratégias tinham sempre o mesmo



objetivo: manter intactos os interesses dos grupos dominantes. Sempre que a ideia de participação popular poderia atrapalhar a estratégia traçada pelas elites brasileiras rumo à “modernidade”, a primeira medida implantada era a limitação ou aniquilação dos princípios e instituições democráticos.

Quando o contexto sociopolítico se apresentava favorável a uma mudança que incorporasse de fato as demandas das classes populares, as elites organizavam um pacto para impedir o “povo” de comandar o processo de mudança. Essa estratégia é bastante evidenciada na frase atribuída ao governador de Minas Gerais do Partido Republicano Mineiro – PRM, Antônio Carlos de Andrada em 1929: “*Façamos a revolução antes que o povo a faça*”.

Com a proclamação da República, a nova Constituição inaugurou a proteção social vinculada aos trabalhadores com a criação da aposentadoria. Nesse período, algumas políticas centrais da proteção social atualmente, como a saúde e a assistência, não estavam com o processo de institucionalização tão acelerados como a previdência<sup>23</sup>. Tanto a saúde quanto a assistência se institucionalizaram gradualmente, porém a previdência enquanto direito e a assistência mantendo seu caráter de ajuda<sup>24</sup>. Ainda na primeira década do século XX, em função das greves que assolara as principais capitais do país, o proletariado organizado começa a reivindicar melhoria nas condições de vida e trabalho. O debate político da época sustentava duas diretrizes políticas com relação à questão social. A primeira corrente trazia as discussões do pensamento europeu sobre a questão social, enfatizando sua natureza como econômica e social. A segunda e mais conservadora, deu resposta a questão inicialmente com repressão aos movimentos e mais tarde tratou da situação da população pobre como problema moral e de higiene.

Já nas primeiras décadas do século 1920, com o avanço na industrialização, novos atores (proletariado e burguesia) surgem-no cenário político, criando novas relações entre o Estado e a sociedade. Como o processo de industrialização induz um processo de urbanização, os problemas já existentes (pobreza, miséria, indigência), mas que agora afloram como

---

<sup>23</sup> As questões trabalhistas tomavam corpo jurídico com maior velocidade. Em 1915 é criada uma lei de acidente de trabalho; em 1923 é criada a Lei Eloi Chaves (lei de previdência social); em 1926 são criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões.

<sup>24</sup> Não se quer dizer que a assistência se institucionalizou como política pública ou como direito, apenas ressaltar que ações pensadas para essas áreas já tinham sido iniciado na década de 1930. A política de assistência social ganha status de política pública e direito apenas com a Constituição de 1988 e a LOAS em 1993.

agenda política de luta da classe trabalhadora organizada, induz aos poucos um tratamento diferente por parte do Estado, ensejando a gênese da política social ou do sistema de proteção social brasileiro no qual política assistência social é estruturada.

As políticas sociais vigente no Brasil até os anos 1980 foram construídas a partir das décadas de 1920 e 1930 e sua base estava assentada no princípio do mérito, entendido como a posição ocupacional e de renda do indivíduo, no interior da estrutura produtiva além de um forte caráter particularista. As ideias que sustentam esse pensamento é que as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, desempenho profissional e produtivo. Em resumo, até 1930 a assistência social obteve este enfoque meramente assistencialista, sendo encarada como oferta de benesses, favores, doações caridosas, auxílio material ou financeiro, apoio e solidariedade prestados por particulares, sem a intervenção do Estado.

Sonia Fleury (1997), por exemplo, analisando o padrão de consolidação e o formato da proteção social desenvolvidos no Brasil entre as décadas de 1930 e 1950, afirma que o governo Vargas se caracterizou por um grande centralismo em um aparelho estatal modernizado, que foi capaz de incorporar a demandas dos setores industrial e médio, sem que com isso negasse os interesses dos setores agrários tradicionais. Nesse período o Estado se estabelece como regulador das estruturas de proteção social, seja como organizador das demandas dos trabalhadores, seja por meio da legislação trabalhista, mas com um forte caráter corporativista, incorporando seletivamente as frações da classe trabalhadora que apresentavam um alto grau de poder devido a sua inserção em setores mais dinâmicos da economia. Dessa forma, a partir da implementação de um modelo de proteção social a partir do qual concretizou uma estrutura fragmentada por uma multiplicidade de instituições, cada uma funcionando com diferentes critérios de negociação, parâmetros de contribuição, cujos resultados dependiam do grau de poder e negociação da categoria dentro do aparelho estatal, configurando-se em um modelo híbrido.

A manutenção da separação funcional entre previdência, saúde e assistência revela a incapacidade de se superar uma concepção da proteção social como seguro, à qual vão se superpondo programas assistenciais e diversificando-se a clientela, de tal forma que se pode falar de um sistema de Seguridade Social híbrido, ou seja, orientado por princípios e práticas concorrentes,

originadas de uma base contributiva individual de um lado, de programas distributivos assistenciais de outro (Fleury, 1994: 224).

Foi nesse período de governo de Vargas que se verificou um avanço nos direitos sociais com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e mais tarde a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT de 1943. Esse alargamento não foi verificado nos direitos civis e políticos. O regime ditatorial a partir de 1937, com uma nova Constituição, apesar de permitir a organização sindical, o fez dentro de um modelo corporativo, em estreita vinculação com o Estado. No que se refere a legislação, a Constituição de 1937 enumerou os riscos sociais cobertos pelo seguro social já criada na legislação anterior. A quantidade de ações e responsabilidades assumidas pelo Estado durante de 1930 a 1945 mostra não somente o grande avanço em direção a formação de um sistema de proteção social, no entanto, demonstra também à sua relação com o trabalho e sua regulamentação baseada no controle estatal.

Neste período, até mesmo a política de saúde e de educação se relaciona com o trabalho. No caso da educação, fica evidente na criação legislação e na criação de órgãos públicos que ela favoreceria a formação de mão-de-obra qualificada por meio do ensino profissionalizante. No que se refere á saúde nota-se que a leitura dos investimentos nessa política tinha o cunho específico de melhorar a capacidade produtiva do trabalhador. Como por exemplo, a questão da alimentação estava vinculada ao debate sobre as condições de vida do trabalhador, que deveria ser enfrentado pelo Estado. Com o objetivo de enfrentar esse problema foi criada em 1940 o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que veio a substituir o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), criado um ano antes.

Uma ressalva se faz necessária: a formatação de políticas públicas em geral e, em especial aquelas que garantem os direitos sociais, estavam diretamente relacionadas aos trabalhadores do mercado formal de trabalho Neste sentido, as ações do Estado e do empresariado incluíam medidas assistenciais e educativas para trabalhadores formais, estando os demais cidadãos sujeitos a outro tipo de assistência. Para os cidadãos à margem destas estruturas, a prestação dos serviços *tradicionalmente* entendidos como de assistência social foi realizada, em sua maior parte, por entidades sociais privadas. Essas entidades que executam as ações e oferecem infraestrutura social, fazem isso por meio de subvenções ou convênios com o poder público.

Além das características citadas anteriormente, ou seja, meritocrático e clientelista, outra característica do modelo de proteção social brasileiro é ser tecnocrático. A tecnocracia encontra na racionalidade técnica e nas soluções ágeis e eficientes, o suporte necessário a uma gestão livre dos controles e procedimentos públicos. Associou-se historicamente ao autoritarismo e, mas recentemente, ao neoliberalismo. Segundo Oliveira (2003), parece prevalecer, no Brasil, uma cultura americanizada, que desmonta o ideal de um modelo mais universalista de atendimento às demandas sociais. Essa cultura não encontra maiores dificuldades de se instalar nesse país de cultura híbrida, facilitadoras de arranjos tecnocratas e clientelistas, que convivem em harmonia com valores pautados na democracia.

Tomando como princípio, o caráter das transformações como processo, verifica-se a mudança no padrão de intervenção do Estado na direção do *welfare state*, na medida em que se processa uma forte intervenção na dimensão econômica (relação entre capital e trabalho), mas, sobretudo, mesmo que de forma pouco estruturada, na dimensão social (legislação social). Esse caráter de processo permite entender a ausência de uma estrutura estatal para assumir a política de assistência social nesse primeiro momento bem como o papel assumido pelas entidades sociais privadas.

Em síntese, a organização institucional da política de assistência social neste período e nas décadas seguintes, esteve fundamentalmente sob responsabilidade do setor privado, predominantemente católico. O predomínio da iniciativa privada na oferta dos serviços marcou a trajetória da assistência em detrimento do setor público, que estabeleceu predominantemente uma participação agente financiador, seja via subsídios ou isenções, seja via transferências. Portanto, pode-se afirmar que, *“historicamente, a intervenção do Estado na Assistência Social desenvolveu-se, predominantemente, não por meio da prestação de serviços, mas pela via do apoio a entidades e organizações privadas”* (IPEA, 2009).

Assim, para além do controle visível sobre o trabalhador, o governo Vargas, soma-se à regulação e a legislação protetora do trabalhador e suas condições de vida, a criação de outras formas de instituições para intervir nessa área, como a Legião Brasileira de Assistência – LBA<sup>25</sup>, criada em 1942<sup>26</sup>. A partir dessa data, a Fundação LBA, passou a centralizar até sua

---

<sup>25</sup> A LBA foi criada em 1942 tendo como objetivo prover as necessidades das famílias cujos chefes haviam sido mobilizados para o esforço de guerra. O cargo de presidente da instituição era da primeira-dama. Este fato criou uma “cultura” de atribuir a responsabilidade pela prestação de serviços de assistência social às primeiras-damas, independente de sua formação técnica ou vinculação com a área específica. Esse fato ainda é bem comum nas administrações públicas do país. No ano de 2013, em 1.305 municípios a gestão da política de

extinção, em 1993, toda a ação de assistência social do Estado brasileiro. A criação da LBA é um ponto importante da análise desse período, devido à sua importância estratégica para a implantação de um modelo específico da política de assistência social. A LBA surge a partir de iniciativa particulares, logo absorvida e financiada pelo governo, recebendo concomitantemente patrocínio das grandes corporações patronais como a Confederação Nacional da Indústria – CNI e a Associação Comercial do Brasil – ACB. A primeira grande instituição de assistência social foi a LBA - que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo. Segundo Sposati (2004, p.19):

A LBA assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do primeiro-damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas. Em Outubro de 1942 a LBA se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2004 p.20).

Mesmo tendo resultados expressivos e uma ação programática diversificada reconhecendo as necessidades específicas de segmentos como os de idosos, gestantes e pessoas com deficiência, a atuação da FLBA era pontual e assistemática, não se constituindo em uma política pública efetivamente voltada à inclusão e à promoção social.

Mais tarde, com o golpe de 1964, prevaleceu o modelo autoritário de gestão, com a concentração do poder estatal que, baseado no “milagre econômico”, reafirmou o papel secundário subsidiários do planejamento social que se constituiu em uma espécie de corretivo do planejamento econômico. O milagre também proporcionou uma grande concentração de riquezas, o que acirrou os conflitos sociais e ampliou a pauperização da população. Nesse contexto, mais uma vez a assistência social foi utilizada como meio de suavizar as tensões sociais e alcançar a legitimidade do regime.

---

assistência social era conduzida pela primeira-dama. Ver IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Assistência Social - 2013, 2014.

<sup>26</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos -- Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

Essa trajetória das ações de assistência social, relacionadas ao favor e à caridade, somente mudou com o *status* de direito concebido pela Constituição de 1988 e com a LOAS em 1993. Esse *status* conferido a assistência social busca romper com o padrão de atuação do Estado brasileiro notadamente voltado para o financiamento de iniciativas filantrópicas e subsídios e isenções fiscais. Embora o Estado desempenhasse ações via Legião Brasileira de Assistência (LDB), elas não estavam organizadas pelo princípio do direito, apresentando um caráter descontínuo, fragmentado e imbuído por interesses clientelistas (Draibe, 1990).

A partir desse novo contexto legal, inaugurado com a Constituição de 1988, Sposati (2004) observa duas direções para o desenvolvimento da política de assistência social: uma conservadora e outra da perspectiva do direito e da cidadania. Sob a perspectiva conservadora, a assistência social está pautada na fragmentação, focalização, temporalidade determinada e não-universalização do acesso aos serviços, permanecendo os princípios da filantropia, benemerência e a presença maciça da iniciativa privada na oferta dos serviços, optando por não criar uma rede pública de atendimento socioassistencial. Em contraposição, a assistência social na perspectiva do direito está expressa no princípio da,

(...) universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando ideias tutelares e subalternas, que (sub) identificam brasileiros como carentes necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como “ser de direito”. (SPOSATI, 2004, p.172).

Somente a partir da década de 1930 é possível falar de Estado de Bem-Estar no Brasil, isso por conta das transformações, mesmo que pequenas, desencadeadas no plano político institucional, particularmente nas áreas de educação e de assistência social. Entretanto, é somente na década de 1970 que ocorre a expansão do sistema de proteção social, consolidando algumas tendências mais gerais da política social. Nas décadas seguintes, em função de uma nova lógica contratual onde contratualização social de base coletiva estabelecida nas sociedades modernas, na qual o Estado-providência assumiu um papel fundamental, perde força dando lugar a novas formas de contratualização que estão mais assentadas na lógica do contrato de direito civil entre indivíduos. Além disso, a principal característica desse contexto político-institucional é a emergência do Estado mínimo. Há uma tendência crescente de se entender a política social como um tipo de ação focalizada nos excluídos, o que significa abandonar a noção de direito universal de cidadania posta em

marcha pelos Estados Sociais do segundo pós-guerra e sua substituição pela concepção liberal revisitada.

Em síntese, remontando os anos de 1940, pode-se afirmar que a política de assistência social, nasce com um viés centralizado, mas que nasce com uma estrutura administrativa descentralizada, principalmente com os recursos da LBA, mas independente de uma lógica de política de Estado, portanto, desvinculada da ideia de direito. A lógica que moveu a expansão da seguridade social foi a luta entre capital e trabalho, fazendo com que a ligação com o trabalho fosse o critério segregados do acesso às políticas de previdência e assistência. Como consequência tem-se um Estado de Bem-Estar Social estratificado na sua lógica (Welfare State meritocrático segundo Esping-Andersen, 1995), contribuindo, inclusive, para o aumento da desigualdade social (Draibe, 1993). Como a base era o vínculo e o *status* a ele vinculado, os trabalhos com menor visibilidade e informais não tinham acesso à política de seguridade.

### **1.5. Competência e financiamento da política de assistência social**

Ao longo do último século alguns direitos foram sendo reconhecidos e incorporados às Constituições de seus respectivos períodos, como por exemplos, a regulação, por meio da Carteira de Trabalho, da relação entre empresas e empregados urbanos. Esse processo de ampliação dos direitos sociais esteve, desde a sua origem, vinculado ao trabalho formal, criando um tipo específico de “cidadania regulada”, que fez vigorar, durante quase todo o século XX, políticas sociais ancoradas neste modelo de cidadania, tornando cidadãos somente aqueles indivíduos cujas profissões fossem reconhecidas por lei, para os quais foram criadas formas de proteção social. Este modelo de proteção social ficou atrelado à cidadania regulada até a década de 1980.

A omissão do Poder Executivo federal em regulamentar a política de assistência social fazia parte de uma estratégia para protelar a efetivação de direitos sociais à população, pois o compromisso do governo era com a estabilização econômica, via redução dos gastos públicos (sociais principalmente) e controle da inflação (IPEA, 1991).

É apenas com a Constituição de 1988 que se avança efetivamente na garantia de direitos. Foi nesta última que se incorporou a reivindicação do segmento das pessoas com deficiência às medidas de proteção social e estabeleceu que, a partir de então, pessoas com

deficiência, incapazes de prover o seu próprio sustento ou de tê-lo provido pela família, teriam direito ao recebimento de um salário mínimo mensal. E foi mais além, estendeu este direito à idosos nas mesmas condições. Cinco anos mais tarde, em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, este direito foi regulamentado e, finalmente, três anos depois, em 1996, este direito passou a ser operacionalizado com o título de Benefício da Prestação Continuada – BPC, atualmente o maior benefício socioassistencial vinculado ao salário mínimo (IPEA, 2009).

Quando se coloca a assistência social como direito de cidadania, na própria carta constitucional, alguns problemas começam a ser mais claramente combatidos, como por exemplo, os principais elementos que acompanham a história da assistência social: o clientelismo, o patrimonialismo e o assistencialismo. A inserção da assistência social como parte da seguridade social, ao lado da saúde e a previdência social, implicou em rever algumas perspectivas que tomavam a assistência como um *favor*, que pudesse ser oferecido de forma descontínua e sem preocupação com a qualidade, já que tinha como clientela indivíduos das classes mais pobres da sociedade. Além disso, combate-se a ideia que as ações da assistência devem depender de disponibilidade de recursos e do interesse dos governantes, bem como para uso político-eleitoral e controle sobre as classes pobres (IPEA, 1991).

A situação de centralismo da assistência também tentou ser revertida com o princípio de descentralização para os governos subnacionais da execução da política. Esse centralismo se configurava a partir dos programas uniformes concebidos na esfera federal e repassados aos outros entes por mecanismos de repasse de recursos, além do governo federal competir com ações próprias nos estados e municípios.

Até a Constituição de 1988 o financiamento da assistência social era custeado por diferentes fontes<sup>27</sup> (Tesouro, FPAS, FAS, FINSOCIAL), a maior parte dos recursos estava concentrada no governo federal, existia uma visível marginalização da assistência no que tange a divisão dos recursos da seguridade social e, por fim, o financiamento da área social dependia maciçamente dos recursos contributivos.

No caso da assistência social, antes de vigorar a atual Constituição, a LOAS e a NOB/Suas, os critérios de distribuição dos recursos federais eram feitos com base em uma

---

<sup>27</sup> Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL).



série histórica que vem do modelo da LBA. Os repasses tinham como base os convênios onde os recursos eram repassados ano a ano, respeitando a série histórica a partir de uma avaliação dos convênios realizados nos anos anteriores. O modelo baseado nas séries históricas era muito desigual, pois os estados mais ricos e com maior estrutura administrativa recebiam mais recursos do que os estados mais pobres, além de excluir uma série de setores de repasses de recursos financeiros da assistência social (Carvalho, 2000).

Por ter sido uma das últimas políticas e ser regulamentada, a assistência social, apesar de ganhar legalidade, sua organização e normatização não incluiu nenhuma vinculação de recursos, dada a conjuntura totalmente adversa ao fortalecimento do Estado e à ampliação dos gastos na área social.

O Artigo 194 da Constituição trata da assistência social de forma equiparada à saúde e à previdência, formando o tripé da Seguridade Social. A ideia de Seguridade Social esteve no passado associada apenas à ideia de seguro social, visto como contrapartida de contribuições previdenciárias, que permitiam usufruir do benefício da aposentadoria e de alguns estabelecimentos públicos de atenção à saúde aos contribuintes da previdência, ou seja, à população formalmente empregada. Quando a Constituição de 1988 estende a abrangência do conceito às áreas de saúde e assistência, e mesmo na área de previdência reconhece que também devem ser beneficiários os segmentos que ao longo da vida não contribuíram para a previdência, pois estiveram excluídos do sistema; reconhece a Seguridade como política de proteção e direito, permite a unificação do sistema público de saúde e institui as bases de uma política de proteção social não contributiva<sup>28</sup>.

Nessa nova configuração, o princípio da Seguridade Social reafirma, portanto, a criação de uma rede de proteção social que, englobando um conjunto de ações, seja capaz de garantir direitos e de reduzir a ocorrência de riscos sociais. Complementa-se ao princípio de integração da assistência social, da previdência social e da saúde às demais políticas sociais e econômicas, cujas dinâmicas determinam em grande parte as vulnerabilidades e os riscos sociais. Assim, a gestão da Assistência Social, na perspectiva de seguridade, exige ações intersetoriais, ou seja, que se integrem com as dos demais setores (econômicos e sociais) e que considerem a integração territorial.

---

<sup>28</sup> WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. De Teixeira, in Proteção Social: dilemas e desafios. Editora Hucitec, 2005.

O novo pacto federativo, instituído pós 1988, sobre as bases da descentralização e da cooperação entre os entes (atribuindo competência sobre a provisão de serviços públicos), traz como princípio o cofinanciamento no campo da Seguridade Social. (Castro, 2012). Portanto, o cofinanciamento, tendo um forte caráter descentralizado, pressupondo a participação das três esferas de governo na execução e no financiamento, permite a avaliação do próprio pacto federativo, na medida em que se pode ser verificada algumas tendências nas responsabilidades federativas.

No que se refere ao financiamento das ações de seguridade social, o Artigo 195 da Constituição de 1988 estabelece quais as fontes que deverão viabilizar esta parte da Política Pública de Proteção Social Não Contributiva, mesmo porque os recursos provenientes das contribuições dos trabalhadores formais, não seriam mesmo suficientes. Apesar disso, o modelo possui um forte caráter regressivo do custeio da seguridade social indicando que quem sustenta o modelo são os trabalhadores e os mais pobres (Castro, 2012).

#### **Quadro 1 – Fontes financiadoras da Seguridade Social brasileira**

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento
- c) o lucro

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar;

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O Governo Federal tem um importante papel redistributivo que é fundamental para a redução das desigualdades sociais e regionais. Apesar de seu impacto sobre o município estar diretamente ligado à redução de sua autonomia, à regulação das receitas e despesas e, sobretudo, à formulação de políticas nacionais, sua capacidade na redução das desigualdades é fundamental. Arretche (2010) destaca o papel das transferências do governo federal para os municípios e afirma que esse mecanismo vem tornando mais igual os gastos e as receitas entre os municípios.

É no contexto do “novo federalismo brasileiro” que surge um reordenamento institucional capaz de permitir o compartilhamento de responsabilidades entre as três instâncias de governo, sob a regulação e coordenação do governo federal. (Castro, 2012). E foi com a criação do SUAS que se organizou o novo arranjo de financiamento da assistência social, baseado em transferências regulares e automáticas (fundo a fundo), dispensando os convênios como mecanismo central de financiamento e acabando com a descontinuidade. Esse modelo rompe também com padrão de repasse por valor *per capita* de acordo com a série histórica de atendimento e institui novos critérios para a partilha<sup>29</sup> de recursos (IPEA, 2012). Para o financiamento de programas e projetos foi mantido as regras de convênios. Já os benefícios financeiros do BPC (operacionalizado pelo INSS) e do PBF (operacionalizado pela CAIXA) são repassados diretamente aos beneficiários.

A LOAS estabeleceu um Sistema Descentralizado e Participativo de forma a articular as ações de assistência social nas três esferas de governo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos benefícios, serviços, programas e projetos, em suas respectivas esferas e dimensões, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo que o financiamento seja custeado também pelos três entes federados.

O assim denominado *cofinanciamento*, que surge com a PNAS em 2004, estabelecendo as diretrizes, e com a NOB/SUAS<sup>30</sup> em 2005, estabelecendo efetivamente os critérios, de modo geral centrou seus esforços em alterar o padrão tradicional de financiamento em dois aspectos: na forma de repasse e na definição do montante de recursos. Com relação ao primeiro os *fundos* tem um papel fundamental de romper com o modelo convencional e o segundo aspecto está relacionado aos novos *critérios de partilha*. Para operacionalizar esses critérios a NOB/SUAS substitui cerca de 40 modalidades de repasse por sete *pisos*, sendo três na PSB e quatro na PSE (Tavares, 2009).

As mudanças trazidas pelo SUAS no que concerne ao financiamento são importantes para a consecução do objetivos da política de assistência social. Contudo, ainda é um modelo

---

<sup>29</sup> A partir de 2005, a partilha de recursos federais com as esferas subnacionais seguiu os seguintes critérios: porte populacional x proporção de população vulnerável, indicadores territoriais (níveis de renda, saúde e educação) x indicadores de cobertura, instituindo-se um Indicador de Vulnerabilidade Social - IVS, que permitiu o agrupamento e classificação dos municípios por vulnerabilidade, determinando-se a partir daí os municípios prioritários a acessarem o montante dos recursos federais disponíveis naquele ano. Ver Castro (2012).

<sup>30</sup> Além de instituir os critérios de partilha, a NOB/SUAS institui também os níveis de gestão para os municípios, e o pacto de aprimoramento para os estados-membros e DF.

em construção que guarda lacunas no que se refere às regras para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais para cada ente da federação. Diferentemente de outras políticas descentralizadas, a assistência não possui uma definição de responsabilidades para cada esfera de governo, o que representa um grande desafio para o envolvimento dos estados e municípios, principalmente com relação aos estados que demonstram baixo envolvimento no cofinanciamento do SUAS (IPEA, 2012).

Cabe destacar ainda, que são os municípios de menor porte que recebem menos o cofinanciamento federal e estadual. Com base nos dados de 2009 (IPEA, 2012), demonstra que do total de municípios de até 20 mil habitantes, apenas 85% deles recebem cofinanciamento federal e apenas 38% recebem repasse financeiro estadual. Em contraposição, esses valores para os municípios com mais de 500 mil habitantes os valores são 100% do governo federal e 63% de cofinanciamento estadual. Além de pouca participação no cofinanciamento da assistência social, os estados ainda mantêm um alto grau de financiamento nos municípios utilizando-se da modalidade convenial, indicando uma forte presença de práticas do antigo modelo, fundados principalmente no clientelismo e no patrimonialismo.

#### **1.6. As bases normativas do SUAS e o processo de descentralização**

A assistência social é definida no texto constitucional como política pública componente da Seguridade Social. Foi posteriormente regulamentada pela LOAS (Lei 8.742/93), que a define como direito do cidadão e dever do Estado, movendo-se no campo da proteção social, tendo como função a inserção, a prevenção, a promoção e a proteção, centrando-se na cidadania. Com a Constituição Federal e com a LOAS são estabelecidos os princípios doutrinários e organizativos da assistência, dentre eles o de descentralização político-administrativa, de democratização, de equidade, de complementaridade entre o poder público e a sociedade civil.

A definição do modelo assistencial é vital para a efetivação da assistência social, como política pública, conforme prescrito na Constituição Federal de 1988. Uma visão clara do modelo a ser consolidado deve partir da clareza na relação entre o que pode ser o tipo de trabalho social que o modelo comporta, em face dos objetivos ensejados dos benefícios, dos programas, dos projetos e dos serviços socioassistenciais. Assim, essa política, vista de forma

integrada, pode contribuir com o desenvolvimento de capacidades e habilidades de seus usuários, reduzindo as desigualdades sociais e assegurando direitos (Coelho, 2007).

O modelo de Sistema Descentralizado e Participativo previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), implantado na década de 1990, pautou-se numa visão ainda fragmentada da forma de incorporação dos beneficiários, reiterando a maneira focalista, seletista, pontual e segmentada da política. Esta forma de compreensão da organização não logrou superar aspectos associados à subalternidade e ao assistencialismo, mantendo as aquisições no campo da ajuda, da caridade e da benesse (Sposati, 2007). Ademais, pode-se afirmar que tal modelo favorecia, em sua lógica, uma tendência histórica de retirar seus usuários do convívio familiar e comunitário. Exemplo disso é o número de crianças em abrigos e idosos em asilos, equipamentos historicamente cofinanciados pelo Governo Federal em décadas anteriores, que sempre foi pautado pela lógica de financiamento por indivíduo atendido (necessitado), o que, por si só, afirma um modelo socioassistencial que perpetua a exclusão e a segregação social.

O modelo de atendimento socioassistencial no país foi historicamente configurado sob a ideia de um estado mínimo para a gestão social, o que representa, ao mesmo tempo, um terreno onde política social e pobreza são entendidas como *irmãs siamezas* e um processo nítido onde a política de assistência social foi transformada em ações com caráter circunstancial e precário, ofertada aos mais necessitados<sup>31</sup>.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), fruto de ampla mobilização, dos setores organizados, dos movimentos sociais, dos trabalhadores, dos gestores e conselheiros, reafirmou os dispositivos da Constituição Federal e da LOAS, estabelecendo diretrizes e princípios congruentes com esses para implantação do SUAS. Desde sua criação, um dos principais objetivos da construção do SUAS tem sido o de promover esforços para romper com o modelo até então implantado no Brasil e, como visto, recorrente mesmo depois da aprovação da LOAS em 1993. O SUAS, principal deliberação da

---

<sup>31</sup> LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. Serviço Social e Sociedade 87, 2006. SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. Serviço Social e Sociedade 87, 2006.

IV Conferência Nacional de Assistência Social, *introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações*<sup>32</sup>.

As bases normativas sobre as quais estão assentadas o modelo SUAS para a gestão, o financiamento e o controle social da assistência social, recuperam a primazia da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, reiterando a concepção de que só o Estado é capaz de garantir os direitos e o acesso universal aos que necessitam da assistência social.

A nova metodologia do SUAS reconhece ainda diferentes formas de proteção: a proteção social básica e a proteção social especial (de alta e média complexidade), e, assim, organizando a assistência social com as especificidades das necessidades sociais, imperiosamente heterogêneas. Também aciona um mecanismo de identificação das desigualdades regionais e condições estruturais municipais, organizando a adesão de municípios ao SUAS por níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena), de acordo com a capacidade que cada um tem de executar e cofinanciar os serviços da assistência social. O sistema atribui para cada esfera de governo responsabilidades e incentivos e estabelece também condições de habilitação e desabilitação dos municípios.

A Gestão Inicial corresponde ao tipo no qual foram enquadrados automaticamente todos os municípios após a aprovação do SUAS que estavam habilitados conforme Norma Operacional Básica - NOB 98. Os municípios habilitados à gestão municipal da assistência social foram automaticamente habilitados à este nível de gestão. Para fazer parte do sistema, começando pela gestão inicial era necessário que o município tivesse no mínimo instituído o conselho municipal de assistência social, o fundo municipal de assistência social e o plano municipal de assistência social. A Gestão Básica é o nível em que o município assume a gestão da proteção social básica e deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que atendam os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). E por fim, na Gestão Plena, o município tem a gestão total das ações de assistência social independente da origem de seu financiamento. Neste nível de gestão o município tem condições não apenas de promover a proteção social básica como também a proteção social especial de média e alta complexidade.

---

<sup>32</sup> Raichelis, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

Outra característica importante da nova legislação e do SUAS é a instituição da matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa e a territorialização, bases reguladas para a relação entre Estado e sociedade civil, o financiamento pelas três esferas de governo, o controle social, a política de recursos humanos e a informação, monitoramento e avaliação.

O canal de entrada do Sistema são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS<sup>33</sup>) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS<sup>34</sup>). Segundo a PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), o território ganha uma expressiva importância na definição, planejamento e execução dos serviços oferecidos nos CRAS e CREAS. Compreender e considerar as vulnerabilidades e risco pessoal e social em uma dimensão territorial trouxe para a política de assistência social a possibilidade de identificar a questão social sobre outro prisma. Assim, a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais, com base no território, possibilita uma adequada escala de proximidade entre a oferta e os usuários e também, a indissociável gestão de serviços, benefícios e renda (MDS, 2009).

De acordo com a PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), o território ganha uma expressiva importância na definição, planejamento e execução dos serviços oferecidos nos CRAS e CREAS. Compreender e considerar as vulnerabilidades e risco pessoal e social em uma dimensão territorial trouxe para a política de assistência social a possibilidade de identificar a questão social sobre outro prisma. Sob esse novo paradigma, agrega-se ao conhecimento da realidade, à dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial. Nesta perspectiva, um território pode ser compreendido como um município de pequeno porte ou, um bairro ou uma vila de um município de médio e grande porte, de uma cidade ou mesmo de uma metrópole. Dessa forma, a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais tendo como base no território possibilita, além de uma indissociável gestão de serviços, benefícios e renda, uma adequada escala de proximidade

---

<sup>33</sup> O CRAS é uma unidade pública estatal localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada ao atendimento assistencial de famílias. O CRAS é o principal equipamento de desenvolvimento dos serviços assistenciais da Proteção Social Básica. Constitui espaço de concretização dos direitos assistenciais nos territórios, materializando a política de assistência social.

<sup>34</sup> O CREAS é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos.

entre a oferta e os usuários permitindo que a política beneficie os mais pobres dentre a população pobre.

Outro aspecto importante, trazido pelo SUAS é poder organizar os serviços visando sua oferta por escala hierarquizada e complementar. Nesta perspectiva, os serviços de proteção social básica devem estar em todos os territórios vulneráveis, pois um maior número de pessoas pode acessar a oferta de serviços e benefícios a qualquer momento e, em qualquer circunstância. Eles devem estar disponíveis nos locais de maior vulnerabilidade social, tornando-se, portanto, uma referência para as famílias e indivíduos. Alguns serviços, como os de média e alta complexidade, alinhados à proteção social especial podem não ser estruturados e oferecidos nos municípios, seja porque estes não possuem em seu território condições de oferecê-los ou porque o serviço já está presente em município vizinho (um pólo regional, por exemplo) que oferece aqueles serviços por intermédio de consórcios, garantindo o atendimento de seus usuários e dos usuários dos municípios da região. Esses serviços podem, ainda, ser ofertados pelo órgão gestor estadual.

A concepção de serviços territorializados no SUAS, requer, assim, gestão cooperada e compartilhada entre os três entes federados. Nesse sentido, a regionalização dos serviços de média e alta complexidade do SUAS é tarefa fundamental e prioritária a ser coordenada e executada, no caso dos serviços de referência regional, pelos governos de estado em conjunto com os conselhos estaduais e com os gestores e conselhos dos municípios vinculados ao serviço. A regionalização é outra importante diretriz trazida pelo SUAS. Compreende-se por regionalização a base territorial de planejamento, definida no âmbito estadual, de acordo com as características e estratégias de organização de cada estado na oferta dos serviços de média e alta complexidade. A regionalização depende da disposição da adesão dos três níveis de governo – União, Estados e Municípios - e de recursos financeiros, políticos e administrativos que funcionem como mecanismos de indução da cooperação.

O SUAS, por meio de seus instrumentos normativos, instituiu outro eixo importante que é a complementaridade entre serviços socioassistenciais e benefícios que passou a nortear a lógica da proteção social não contributiva brasileira.

Foi a partir dessa concepção geral que foram se delineando duas vertentes de ações de proteção social pelo Estado. A primeira vertente inaugura-se com o pagamento de benefícios, inicialmente por aqueles de prestação continuada já previstos na Constituição, seguidos dos



programas de transferência condicionada de renda. Na segunda, se situa o processo de institucionalização, organização e implementação dos serviços, inclusive os serviços socioassistenciais voltados às famílias e a diversos segmentos sociais.

O novo modelo socioassistencial reorganiza a rede de atendimento e, por conseguinte, redefine os conceitos de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais em seu âmbito. De acordo com a NOB–SUAS,

a rede de atendimento ou rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade <sup>35</sup>.

No SUAS os *serviços* socioassistenciais são divididos em dois níveis de proteção social<sup>36</sup>: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade. Esta divisão foi definida em 2004, na PNAS que propõe a reorganização da área e por consequência dos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento. Os serviços são as atividades continuadas que visam à melhoria da vida da população por meio do desenvolvimento de ações direcionadas para as necessidades básicas da população. Os serviços tem importante papel na provisão da assistência social, seja no âmbito da Proteção Social Básica ou da Proteção Social Especial. Eles objetivam processar o acesso a seguranças e cobertura de necessidades essenciais da

---

<sup>35</sup> Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS-2005, p 94.

<sup>36</sup> Proteção Social Básica - São ações de proteção social de caráter preventivo cujo objetivo é fortalecer os laços familiares e comunitários. Exemplos: Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ações voltadas para crianças de zero a seis anos de idade, atividades de socialização e convivência. Proteção Social Especial de Média Complexidade - São ações de proteção social destinadas a situações onde os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário. Os serviços deste nível de complexidade exigem uma estrutura técnica e operacional especializada, com atendimento individualizado e monitoramento sistemático. O serviço de combate a exploração e o abuso sexual de crianças e adolescentes, é um exemplo de serviço de média complexidade, bem como o atendimento à população em situação de rua, o atendimento aos adolescentes cumprindo medidas educativas em meio aberto (L.A. – Liberdade Assistida e PSC – Prestação de Serviços à Comunidade), dentre outros. Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Atende a casos onde os direitos do indivíduo ou da família já foram violados, e também quando o vínculo familiar é rompido. Eles garantem proteção integral - moradia, alimentação, trabalho - para quem está em situação de ameaça, necessitando deixar o núcleo familiar ou comunitário. Abrigos e albergues são alguns exemplos de serviços de proteção social de alta complexidade.

população tais como alimentação, abrigo, lazer e cultura, profissionalização, informação, apoio psicológico, apoio domiciliar, entre outros. Apoiam processos de inclusão social de seus usuários na vida comunitário-societária e familiar.

Os programas diferenciam-se das ações continuadas como os serviços, pois são ações integradas e complementares, delimitadas em um tempo e espaço e voltadas para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais. São exemplos de programas: programas para crianças e adolescentes, idosos, programas de capacitação profissional de jovens, programas de lazer infanto-juvenil (cursos, bibliotecas comunitárias) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), entre outros.

Projetos são ações que integram os dois níveis de proteção social do SUAS. Os projetos, por sua característica, de ter princípio, meio e fim, são ofertados às famílias e indivíduos visando sua qualificação, autonomia e emancipação, buscando subsidiar financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social. Compreendem iniciativas de apoio econômico-social a grupos populares. São exemplos de projetos: Projetos de Geração de Trabalho e Renda, Projetos de incentivo ao protagonismo juvenil, projetos de Economia Solidária, entre outros.

A categoria benefícios caracteriza-se pela forma de transferência direta de valores monetários aos seus destinatários. Esta categoria no âmbito da assistência social pode ser de natureza continuada, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou eventual como são os benefícios eventuais definidos na LOAS. Os benefícios podem ter ou não condicionalidades. Um exemplo de benefício com condicionalidades é o Bolsa Família.

Por fim, além dos benefícios com condicionalidades e de caráter continuado, existem também os benefícios eventuais. Estes são uma modalidade de provisão de Proteção Social Básica de caráter suplementar e temporário que integram organicamente as garantias do SUAS. Destinam-se à indivíduos e famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com as situações de vulnerabilidade e riscos temporários. Esses benefícios são prestados pelos Municípios e Distrito Federal com regulamentação de legislação municipal e distrital em consonância as orientações nacionais. Além dos benefícios que visam atender às vulnerabilidades temporárias advindas de nascimento ou morte em família, outros benefícios

eventuais podem ser criados com a finalidade de atender à vítimas de calamidade pública conforme indica a LOAS<sup>37</sup>. Na integração com os serviços socioassistenciais devem ser priorizados: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, gestantes e nutrízes.

A retomada, pelo SUAS, do papel do Estado, além da complementariedade entre os serviços e benefícios também aciona quatro grandes eixos fundamentais para sua organização. O primeiro refere-se a política de recursos humanos, que destaca-se ao compreender que os serviços estatais são viabilizados por intermédio de servidores públicos efetivos, com carreira adequada, vencimentos compatíveis, estabelecendo assim a burocracia estatal na condução e na oferta dos serviços socioassistenciais. Nesta perspectiva, podemos afirmar que a maior tecnologia desta política é seu conjunto de trabalhadores, o campo dos recursos humanos. Conforme a PNAS, (...) *“a concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho”*<sup>38</sup>. No entanto, apesar da importância intrínseca dos profissionais da assistência social para a implementação dos serviços socioassistenciais, o número de profissionais com vínculo de estatutário ainda é muito baixo. O suplemento da MUNIC de 2013 revela um grande percentual de profissionais trabalhando nos órgãos gestores da política de assistência social com vínculos precários de trabalho e mesmo sem vínculo. Esse dado revela uma situação que compromete a qualidade do trabalho desenvolvido nos equipamentos públicos responsáveis pela execução dos serviços<sup>39</sup>.

O segundo é a matricialidade sociofamiliar, que constitui outro eixo fundamental do SUAS. Esse eixo, inovador na assistência social, recoloca a responsabilidade do Estado de apoiar às famílias no seu papel de proteger os seus membros e indivíduos. O SUAS possibilita às famílias e indivíduos o direito à convivência familiar e comunitária. São nos serviços

---

<sup>37</sup> Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

<sup>38</sup> Brasil. Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004. Norma Operacional Básica-NOB/SUAS – MDS. Brasília, novembro/2005.

<sup>39</sup> No estado do Rio de Janeiro, em média, apenas 31,5% profissionais na assistência social são estatutários. A variação é enorme, variando de 0% a 100% de estatutários, ou seja, alguns municípios possuem todos os profissionais concursados em outros nenhum profissional é concursado. Em média 31,2% dos profissionais ocupados na assistência não possuem nenhum vínculo e a variação é 85,5% a 0%.

socioassistenciais, da proteção social básica do SUAS, prioritariamente, que esses direitos devem se efetivar com maior ênfase, tendo em vista seu caráter preventivo das situações de risco pessoal e social, do desenvolvimento de potencialidades e habilidades e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Ainda, são assegurados em sua área de abrangência a vigilância e a defesa social e institucional às famílias e aos indivíduos.

O terceiro eixo é a Gestão financeira. Destaca-se a alteração da lógica de transferências dos recursos para estados e municípios que, antes do SUAS, ocorria por programas e projetos específicos, e que geravam mais de oitenta formas de repasse por modalidades. Tal modelo, conforme se constatou historicamente, fragilizava as instâncias técnicas para o planejamento e alocação de recursos, além de gerar desconfiância nas esferas estaduais e federal sobre a capacidade de gestão autônoma dos municípios.

A transferência por pisos possibilita que gestores da assistência social organizem e planejem os serviços, programas e projetos socioassistenciais de acordo com as necessidades de proteção que verifica e reconhece em seus territórios. Além disso, o repasse financeiro compulsório, regular e automático, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios pode viabilizar a instituição de uma gestão cooperada entre as três esferas de governo, essencial para a efetividade do SUAS.

O SUAS busca instituir uma lógica da gestão financeira pautada na cooperação entre os entes, fortalecendo as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e bipartite (CIBs)<sup>40</sup>, além de instaurar um processo de eliminação da relação por convênios entre entes da federação.

E por fim o quarto eixo refere-se ao Monitoramento e a Avaliação. Este item é muito importante para a gestão do SUAS, que se representa em um novo patamar de tratamento de

---

<sup>40</sup> A CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. É a instância de expressão das demandas dos gestores da Assistência Social nas três esferas de governo e é organizada no âmbito federal. As CIB's se constituem como espaços de interlocução de gestores, sendo um requisito central em sua constituição a representatividade do estado-membro e dos municípios em seu âmbito, levando em conta o porte dos municípios e sua distribuição regional. Isto porque os seus membros devem representar os interesses e as necessidades coletivos referentes à Política de Assistência Social de um conjunto de municípios ou de todos os municípios, dependendo de a representação ser do gestor estadual ou municipal. As CIB são instâncias com particularidades diferenciadas dos conselhos e não substituem o papel do gestor. Cabe a essas um lugar importante para pactuar procedimentos de gestão a fim de qualificá-la para alcançar o objetivo de ofertar ou de referenciar serviços de qualidade ao usuário. A CIB atua no âmbito estadual.

dados e informações. Para a construção desse campo, foi implantada a REDE SUAS – Sistema Nacional de Informação da Assistência Social<sup>41</sup>.

Com seu conjunto de aplicativos, a REDE SUAS se propõe a configurar-se como ferramenta para subsidiar a efetivação do sistema de vigilância e defesa social e institucional do SUAS. Desde a implantação do SUAS e a construção da REDE SUAS, a transferência de recursos da União para os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios tem sido caracterizada pela agilidade, regularidade e transparência favorecendo a atuação desses entes como gestores dos sistemas locais, regionais e estaduais de assistência social. Com isso, amplia-se substantivamente a capacidade de descentralização político-administrativa ensejada pela LOAS. Sobre o processo de evolução e os benefícios proporcionados à melhor gestão do Sistema pela Rede SUAS, merece realce a análise da especialista Aldaíza Sposati. De acordo com a autora:

“É preciso destacar que avançou no primeiro ano do SUAS a tecnologia de informação para a política de assistência social nominada Rede SUAS. Esse é o nome do sistema de informações do SUAS, organizado em três subsistemas: transações financeiras, gerencial e controle social. (...) sem dúvida, são avanços que pela primeira vez nos permitem ler a totalidade das ações federais da assistência social o que é muito novo”.<sup>42</sup>

A gestão participativa é outra dimensão importante do SUAS. Nesse sentido os conselhos de assistência social, instância privilegiada na Política Nacional de Assistência Social (2004), tem como atributo zelar pelos padrões de qualidade dos serviços

---

<sup>41</sup> A RedeSUAS agrega os seguintes aplicativos: SUASweb – sistema de gestão do SUAS, que compreende o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira, e de informações sobre conta corrente, saldos, repasses e cadastros; GeoSUAS – sistema de georeferenciamento do SUAS, que resulta da integração de dados e mapas, servindo de base para a construção de indicadores para a área; InfoSUAS – sistema que disponibiliza informações sobre os repasses financeiros para os Fundos de Assistência Social; SISCONweb – sistema que cadastra os projetos propostos por entidades, municípios e estados, acompanhando todo o trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, a formalização dos respectivos convênios, após aprovação do MDS, e a prestação de contas, permitir também o registro e o acompanhamento das emendas parlamentares; SICNASweb – módulo de consulta do Sistema de Informações do CNAS, com dispositivo aberto para a verificação do estágio de andamento dos processos de requisição de certificados, renovação e registro junto ao Conselho Nacional de Assistência Social; SISFAF – aplicativo que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do FNAS para os fundos municipais e estaduais; SIAORC – sistema de gestão orçamentária dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social; CadSUAS – sistema que comporta todas as informações cadastrais das instâncias do sistema descentralizado e participativo da assistência social; SigSUAS – sistema de gestão do SUAS que agrega informações detalhadas dos serviços assistenciais prestados.

<sup>42</sup> SPOSATI, Aldaíza – O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. Revista Serviço Social e Sociedade – nº 87; Cortez: São Paulo, 2006.

socioassistenciais, definir nova interlocução pública com a rede de entidades de assistência social, fiscalizar recursos e execução orçamentária, garantir a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem dos interesses em jogo, além de acompanhamento da implementação das decisões, segundo critérios pactuados.

Além dos Conselhos de assistência social, o Plano de Assistência Social é um instrumento obrigatório de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política nacional de assistência social. A coordenação de sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de assistência social em cada esfera, reafirmando o princípio democrático e participativo.

Outro instrumento obrigatório no SUAS, no que se refere a instância de financiamento, é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. O SUAS coloca os conselhos e as conferências em um novo patamar, ao valorizar a participação popular na definição de necessidades e prioridades, as alianças entre a sociedade civil e a representação governamental para a construção de pautas e propostas. Assim, o Plano de assistência social, o Fundo de assistência social e o Conselho de assistência social constituem-se, nas três esferas de governo, como instrumentos obrigatórios do SUAS.

A gestão participativa requer destaque especial para construção de indicadores comuns e estratégias compartilhadas de monitoramento, fiscalização e avaliação. Destaca-se a pesquisa sobre a gestão pública de assistência social realizada pelo IBGE, como suplemento da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, lançada em 2005, 2009 e 2013. De caráter censitário, essa pesquisa alcançou todos os municípios com questões vinculadas à gestão da assistência social pelos órgãos municipais.

No caso das institucionalidades que incorporam a premissa de fiscalização, além é claro, de formulação e elaboração das políticas setoriais, os conselhos se destacam nas três esferas de governo. No caso da Assistência Social é cada vez mais estimulada pelo governo federal como pré-requisito para obtenção de repasses de recursos financeiros por parte dos municípios junto do fundo e do plano. Os Municípios com menor população são onde proporcionalmente menos se tem ocorrência de conselhos ao passo que os maiores percentuais de ocorrência estão nos Municípios com mais de 500.000 habitantes.

Os Suplementos de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC mostram que os FMAS e CMAS já alcançavam em 2005 a marca de 100% nos Municípios com mais de 500.000 habitantes. Embora a proporção de Municípios que possuíam conselho e fundo seja alta, verificou-se que as Regiões Norte e Centro-Oeste eram as que apresentavam percentuais mais baixos com relação ao fundo municipal. No que se refere a esta instância de participação, a pesquisa verificou não só a existência, mas também, sua característica, forma de escolha dos participantes, composição e frequência das reuniões. Do total, 95,9% possuía caráter deliberativo em 2013, ou seja, têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação.

A pesquisa também investigou os órgãos responsáveis pela gestão do Cadastro Único<sup>43</sup>. Os resultados mostram que 97,5% dos municípios brasileiros declararam ser responsabilidade do órgão gestor da assistência social. De acordo com o documento Política Nacional de Assistência Social – PNAS cabe ao município definir, por meio de um Plano Municipal de Assistência Social, as políticas e diretrizes para sua área de competência, em conformidade com as diretrizes gerais da PNAS. O plano<sup>44</sup> é um instrumento de planejamento estratégico para a consolidação da política e do Sistema Único de Assistência Social, que organiza, regula e norteia o seu funcionamento. Os Municípios com até 10.000 habitantes foram os que apresentaram o menor percentual com plano municipal. Do total de municípios brasileiros 94% tem plano. É na Região Norte onde o percentual de municípios com Plano Municipal de Assistência social atinge o menor resultado dentre todas as regiões do país, 90,8%.

Com relação aos recursos humanos, independente da faixa de população, o pessoal empregado com vínculo estatutário representa apenas 37,2% do pessoal ocupado na assistência social nos municípios. Portanto, é possível constatar maior incidência de relação precária de trabalho na assistência social, ou seja, comissionados e sem vínculo formam a maioria dos profissionais da assistência social.

---

<sup>43</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico – instrumento utilizado para identificar famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros – é um banco de dados voltado para o planejamento e avaliação das ações sociais, que permite o diagnóstico econômico das famílias de baixa renda, possibilitando a análise de suas principais necessidades e o direcionamento das políticas sociais.

<sup>44</sup> O monitoramento do Plano deve ser considerado como uma atividade de aprimoramento dos serviços, projetos e programas, que permitirá a correção dos rumos das ações. Já a avaliação é um processo que procura determinar a pertinência e o impacto de planos, programas, projetos e atividades da assistência social.

Em síntese, os resultados confirmam o comportamento de quanto maior o porte populacional do município, maior a proporção de municípios com órgãos exclusivos de assistência social. Isso vale também para a existência de conselhos e seu caráter deliberativo. Portanto, o porte do município e a Região tem caráter decisivo na presença de melhor infraestrutura e requisitos legais (Plano, Fundo e Conselho) para a implementação da política de assistência social nos municípios.

### **1.7. O processo de descentralização da Política de assistência social**

Como veremos no capítulo 2, nas diversas políticas sociais, o tema da descentralização aparece com vitalidade principalmente como ferramenta para dar mais eficiência e um caráter mais democrático à gestão. Na assistência social, os princípios tinham como propósito tornar a prestação dos serviços assistenciais um direito de cidadania, abandonando a prática clientelista e implementando a sua municipalização.

Com vistas ao desafio imposto pelo processo de descentralização em um Estado federativo e caracterizado por expressivas desigualdades regionais, a cooperação federativa passou a ser uma exigência para as políticas descentralizadas, especialmente para a política de assistência social após o início da implantação do SUAS em 2005. Esse modelo trouxe a perspectiva de uma nova organização dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, que passaram a ser estruturados nos próprios territórios. Tal formato, apesar do processo de descentralização ter começado antes de 1988, tem sua culminância na promulgação da Constituição de 1988 ao estabelecer um novo ambiente político-institucional, valorizando os mecanismos participativos e instalando a autonomia municipal (Kugelmas & Sola, 2000). De fato, nesse modelo de “Federalismo Cooperativo”<sup>45</sup>, o município passou a ser o principal responsável pela gestão da política de assistência social.

O SUAS, a partir de seu arcabouço normativo, busca implementar o caráter público da assistência, a primazia do Estado, a proteção social às famílias e indivíduos e a participação da sociedade. O sistema descentralizado e participativo da assistência social está em consonância com o modelo pactuado no sistema federativo do Estado, onde cada ente da Federação assume competências compartilhadas e específicas. Nessa perspectiva, as ações das três esferas

---

<sup>45</sup> Federalismo cooperativo visa a cooperação e integração entre o governo central, os Estados-membros e os municípios por meio de atribuição de competências legislativas simultâneas, buscando em um exercício conjunto e coordenado das competências constitucionais a implementação de políticas públicas.



governamentais organizam-se de forma descentralizada e com a participação da sociedade para desenvolver a política.

Mas, se por um lado, as feições do sistema descentralizado se tornam crescentemente heterogêneas no território nacional, dadas as diferentes possibilidades financeiras e administrativas e as distintas disposições políticas dos entes federados, de outro, a dinâmica de funcionamento da arena política constituída em torno de cada política setorial explica a extensão e o ritmo das reformas efetivamente alcançadas. Em outras palavras, o desenho institucional das políticas, existentes anteriormente ao processo de descentralização, teve em cada política setorial influência decisiva sobre as possibilidades de uma efetiva descentralização na prestação dos serviços.

Foi no campo dos programas de saúde pública que ocorreram os mais bem-sucedidos avanços em direção a uma reforma do tipo descentralizada. Ao longo dos anos 1980, a coalizão favorável à consolidação de um sistema hierarquizado e descentralizado de prestação de serviços de saúde, com forte presença nos fóruns nacionais e em aliança com governadores e prefeitos, conseguiu uma série sucessiva de medidas que redundaram em uma efetiva reforma do setor. Essa reforma, que redistribuiu funções e competências entre as esferas de governo, tem uma direção clara: os municípios passam progressivamente a ter capacidade decisória, competências e recursos para a prestação dos serviços básicos de saúde (Arretche 2002).

No caso da assistência social, no começo da década de 1990, os recursos destinados à seus programas estavam concentrados em sua maior parte na União e eram realocados por meio de transferências negociadas. Isso demonstra a importância da centralização para o uso clientelista desses recursos e o interesse de alguns grupos na manutenção das formas centralizadas de gestão. Além disso, havia programas ‘assistenciais’ em quase todos os ministérios da área social, permitindo a consolidação de burocracias difusas, cujo poder de pressão contrário à descentralização inviabilizou várias tentativas de reforma nessa direção. Pode-se concluir que não existiu até aquele momento uma política explícita, por parte do governo federal, em direção à descentralização dos programas assistenciais. Evidencia-se, pois, o fato de que a elevação da assistência social à política pública a partir de 1988 não efetivou o direito à assistência social, ou seja, o “social” não participa do núcleo estratégico da ação do Estado, levando à fragmentação do campo da proteção social.

Além da Constituição de 1988 e da LOAS, a política de assistência social é regulada também pela NOB/SUAS de 2012<sup>46</sup>. A partir de 2005, com a NOB/SUAS, a descentralização da Política de Assistência Social passou a ter o *Comando Único* em cada esfera de governo. Ao comando único compete a articulação e integração das iniciativas públicas e privadas na área de assistência social, com o objetivo de evitar a pulverização dos recursos, a superposição das ações e dos serviços, a omissão em alguns setores, entre outros. O comando único no Município é executado pelo órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social. Como sugeriu Almeida (2005), quando os entes subnacionais se apresentam quase como agentes administrativos com predomínio nos processos decisórios e no controle dos recursos financeiros, fica caracterizado o federalismo centralizado. Contrário ao que seria um federalismo cooperativo, onde a marca seria uma ação conjunta de ações de governo em que as esferas subnacionais mantivessem significativa autonomia decisória e relativa capacidade de autofinanciamento. Dessa forma, a criação do SUAS concretiza o processo de centralização do processo de formulação das diretrizes e normatização da dinâmica da assistência social, denominada neste trabalho de “descentralização direcionada” ou recentralização.

A concepção da política de assistência social traz na sua origem o princípio da participação da sociedade sob diversas formas. Essa participação é materializada por intermédio dos Conselhos de Assistência Social, nas três esferas de governo. Estes têm como competências, dentre outras, a aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da política de assistência social. Outra instância de participação da sociedade são as Conferências de Assistência Social, que têm como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para a implementação e o aperfeiçoamento da mesma. A literatura aponta para uma relação entre a participação popular e a eficiência e efetividade da gestão da política, apontando como causa o efetivo papel das instâncias de fiscalização e controle, estabelecendo, assim, uma relação importante entre a participação da sociedade e a *accountability* dos governos.

---

<sup>46</sup> Antes da NOB/SUAS de 2012 outras a antecederam: NOB/97, NOB/98 e NOB/SUAS de 2005, NOB/RH de 2007. A norma operacional básica é instrumento de regulação e disciplinamento das políticas públicas e se fundamentam em documentos oficiais e jurídicos. Nessa direção, seus conteúdos determinam o fluxo de recursos, os processos de habilitação das gestões, as competências das esferas governamentais, das instâncias de pactuação e dos órgãos de controle social, bem como disciplinam procedimentos operacionais e de financiamento das políticas públicas voltadas para as ações de cunho social.

Nas novas experiências de participação social, postas em prática nas novas poliarquias, o encaminhamento desse dilema se faz no sentido da articulação e da complementaridade entre participação e representação. Frente ao crescimento das desigualdades, tanto em termos econômicos quanto de poder social e institucional, é preciso retomar o debate sobre as formas de participação da população nas decisões fundamentais relacionadas com a gestão pública. Nesse sentido, nota-se a importância de uma proposta de responsabilização pública pela participação social que poderia possibilitar o desenvolvimento de procedimentos de transparência e a publicização dos atos do governo.

Algumas ponderações são normalmente feitas em relação ao papel da participação na gestão pública. Essas ressalvas referem-se normalmente a questões como quantidade de participantes e qualidade da participação, portanto, colocando em dúvida se a participação espontânea da sociedade garantiria por si só o sucesso deste estilo de gestão. De acordo com Diniz (2003) é preciso considerar, por um lado – da sociedade –, seu grau de organização e a disposição para participar; a densidade e qualidade da representação e o grau de horizontalização das relações; de outro – do governo –, o grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas, a capacidade de comando e de coordenação do Estado. Esses são alguns elementos que favoreceriam a eficácia deste modelo de gestão pública.

A literatura tem apontado para os avanços significativos que a participação social tem trazido para a gestão das políticas públicas. Concebido como uma nova institucionalidade criada com a Constituição de 1988, os Conselhos, por exemplo, é resultado de um grande debate sobre o processo de democratização na década de 1980. Os conselhos são regras e procedimentos que traduzem determinados conteúdos, frutos de um processo de interlocução e negociação entre diferentes atores. Por meio da identificação das necessidades, por exemplo, modifica a natureza dos filtros pelos quais identifica e processa a demanda da população. É nessa perspectiva que se pretende aprofundar no capítulo 4 o peso explicativo que tem os CMAS na política municipal de assistência social.

No processo de descentralização político-administrativa, outro instrumento importante é o Fundo de Assistência Social, entendido como instrumento racionalizador da aplicação dos recursos. Assim, o fundo deve gerenciar os recursos transferidos, e os recursos próprios, oriundos dos respectivos tesouros. Os fundos representam a possibilidade concreta de uma gestão financeira transparente, que contribua para o fortalecimento e a visibilidade da

assistência social, executando uma gestão de recursos de acordo com as reais necessidades locais, as quais serão definidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A NOB 2005 (atualizada pela NOB 2012) regula o Sistema Único da Assistência Social, pressupondo o compartilhamento, o cofinanciamento, alicerçando-se na cooperação técnica entre as três esferas de governo. A gestão descentralizada visa produzir relações sintonizadas entre União, estados e municípios para a concretização do pacto federativo na dinamização do sistema. Essas esferas governamentais se estruturam para realizar uma gestão hierarquizada com possibilidades de produzir respostas mais rápidas de proteção social. Contudo, não obstante a nova Política Nacional de Assistência Social ter estabelecido um conjunto “nacionalmente articulado” de proteções e de serviços que lhe são associados, não se pode considerar que esse sistema já esteja operando, representando um grau mínimo de oferta de serviços socioassistenciais à população brasileira. Segmentos sociais ainda recebem distintos atendimentos nos diferentes territórios, seja por insuficiência dos serviços ou por problemas de gestão, formando um conjunto pouco homogêneo de ações e, logo, de proteção social às situações de vulnerabilidade e pobreza (IPEA, 2012).

Apesar de a prestação dos serviços públicos, nos marcos regulatórios da política de assistência, estar baseada na cooperação federativa, na descentralização e na participação social os municípios encontram-se com capacidades diferenciadas para a implementação das funções que lhe são atribuídas nesse novo modelo descentralizado. Além disso, a redução das transferências de recursos federais aos municípios para o custeio da assistência social, reforça a tese de que a descentralização dos serviços públicos onera os municípios, pois as responsabilidades compartilhadas não são devidamente acompanhadas de recursos financeiros necessários a uma oferta de serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades da população (Castro, 2012).

Como explicitado anteriormente, o pressuposto analítico que se pretende utilizar no desenvolvimento da pesquisa é o da descentralização como um *processo*, que se modifica ao longo do tempo. Assim, a descentralização da política de assistência no Brasil, que começou em 1993 com a LOAS, sofreu transformações com o passar dos anos dando origem a duas fases distintas no que diz respeito à liberdade decisória dos municípios sobre a política de assistência. A primeira é a fase da descentralização autônoma, que vai de 1993 até 2004. A segunda é a fase da “descentralização direcionada”, (denominada Comando Único) que se inicia em 2005 com a implementação dos níveis de gestão e os respectivos pisos, quando os

municípios deixam de receber recursos *per capita*, tanto para o uso discricionário, quanto para o desenvolvimento de serviços de proteção básica determinadas pelo governo federal, numa espécie de “recentralização” da política de assistência social.

Dessa forma, políticas ou programas podem estar assentados sobre processos decisórios e de poder ainda mais centralizados. É correto afirmar que a descentralização é possível nas estruturas estatais, mas sob as formas mais variadas, pois dependerá também de sua forma federativa ou unitária, dos sistemas de delegação de poder, de transferência de recursos e de funções e das ‘instituições’. Como sustenta Almeida (2005), o andamento da descentralização não foi nem simples nem linear. Tendências centralizadoras também estiveram presentes no processo, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais. Descentralização não supõe inexoravelmente redução da importância do Governo Federal, pelo contrário, este pode expandir-se para novos campos de ação ou assumir novos papéis normativos, reguladores ou redistributivos concomitantemente ao aumento das responsabilidades dos governos subnacionais. A criação de um Sistema Único na área de assistência social implica maior ativismo do governo federal e menor autonomia para os municípios, ou seja, o governo federal está no centro do arranjo cooperativo: detém o controle do processo decisório, definindo o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos. Os municípios tornam-se executores e gestores de uma política definida no plano federal.

### **1.8. Comentários finais**

A questão de como as temáticas da vulnerabilidade, da pobreza e da exclusão passou para o primeiro plano do debate político e tornaram-se objeto de políticas públicas com maior ênfase na última década é um tema central das ciências sociais. A construção de sistemas estatais de proteção social responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados pelo capitalismo e, de outro, às demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia. Contudo, as demandas por proteção social e por igualdade se organizam diferentemente em função da dinâmica econômica, social e se desenvolvem de acordo com a forma de organização e legitimação de seu sistema político.

A especificidade na construção dos *Welfare States* ocorre em função da resposta à *questão social* que surge com a expansão da pobreza e da vulnerabilidade nos grupos que

participam e que podem participar do processo de acumulação e não simplesmente de tratar da pobreza da população incapaz para o trabalho.

A implementação do embrião do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, realizada no início da década de 1930, ocorre via trabalho, desenvolvendo-se com base no modelo bismarkiano<sup>47</sup>. A proteção social aos grupos vulneráveis que não estavam enquadrados no critério de assalariamento continuaria até a década de 1980, sob a égide de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o financiamento público. Assim, grande parcela da população ficava fora do alcance do sistema de proteção social em função de não estar inserida no processo de acumulação. A década de 1930 marca a construção da ação social do Estado e assiste à criação da LBA. No Brasil, mas não só aqui, a história da intervenção social sobre a pobreza teve início em ações e instituições de caráter assistencial não-estatal, movidas pelos ideais de caridade e solidariedade, fundados em doutrinas religiosas.

O legado da área de assistência social é uma estrutura bastante fragmentada, representada pela agregação de diferentes programas, promovidos por diferentes agências governamentais e instituições filantrópicas, de forma desarticulada e descontínua. Mesmo dentro da esfera federal havia desarticulação intragovernamental entre as diferentes instituições prestadoras de serviços. Sob o prisma intergovernamental observava-se a mesma fragmentação com variadas ações de estados e municípios promovidas de maneira independente e desarticulada. No que se refere à abrangência da política, seu foco foi tradicionalmente os mais pobres e não havia uma proposta de universalização.

A política pública de assistência social que se consolida a partir da Constituição de 1988 é herdeira de uma tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia. É somente a partir da Carta Magna que as ideias de direito e universalidade se unem a de cidadania<sup>48</sup>, mudando o

---

<sup>47</sup> O modelo bismarckiano tem como principal característica a semelhança com os seguros privados. Em primeiro lugar, referente aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, ou seja, o acesso é condicionado a uma contribuição anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Em segundo lugar, no que se refere ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários. E por fim, relacionado à gestão, teoricamente, cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes (empregadores e empregados).

<sup>48</sup> T. H. Marshall compreende a cidadania como um fenômeno nacional por definição. A cidadania em seu trabalho é constituída por três elementos que, no caso inglês é possível designar o período formativo de cada um desses elementos: os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no XIX; e os sociais no século XX. É quase

patamar de formulação da política de assistência social e possibilitando a construção do SUAS. É esse novo modelo, ainda em consolidação, que se propõe a romper com a fragmentação das ações dando um caráter de direito, portanto, de responsabilidade pública à política de assistência social bem como o de superar a concepção de favor e caridade das ações socioassistenciais. Esses objetivos são claramente explícitos nas normativas da política, principalmente em suas diretrizes de primazia do Estado, de descentralização e participação social nas fases de implementação, execução e fiscalização.

Estruturado e implementado sob a premissa da descentralização, o SUAS encontra alguns obstáculos para se consolidar. Como se baseia na descentralização depara-se com relações políticas decorrentes do federalismo que, em sua espinha dorsal, carrega a marca da desigualdade regional. E no que se refere à participação, as diferentes capacidades de organização e os padrões históricos de intermediação de interesses impedem a consolidação de uma gestão democrática.

## Capítulo 2

### **Federalismo e descentralização**

As características do sistema federalista adotado pelo Estado brasileiro e sua relação com o processo de descentralização das políticas públicas é o tema central desse capítulo. Especificamente, abordam-se as questões relacionadas à política de assistência social por meio do viés da cooperação federativa que envolve as três esferas de governo. Assim, o objetivo foi o de analisar o federalismo em seu aspecto conceitual, sua relação com o processo de descentralização e seus impactos sobre as relações intergovernamentais advindas dessa forma de organização, destacando suas implicações para implementação da política municipal de assistência social. A análise demonstra que apesar dos avanços desde a Constituição de 1988, o pacto federativo ainda apresenta muitos desafios relacionados à cooperação para promoção da política de assistência social, situação que tem gerado implicação para os municípios brasileiros, instância que mantém relações de proximidade com a população e suas demandas.

As análises sobre as políticas sociais, sobretudo, as da área de assistência social, não pode abrir mão das reflexões sobre o federalismo como forma de organização do Estado Brasileiro. O federalismo brasileiro, na sua origem foi instituído como forma de preservar a unidade territorial além ser utilizado como resposta à centralização unitária dos períodos anteriores à República. Dessa forma, o sistema federalista que se desenvolveu no Brasil se depara com a amplitude geográfica e com a diversidade econômica o território nacional. Os impasses oriundos desse cenário político e econômico geraram diferentes posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, influenciando diferentemente os *caminhos* das políticas públicas no bojo da reforma do papel do Estado nos anos 1990.



## 2.1 A gênese do federalismo moderno

O federalismo faz parte da terminologia clássica das ciências sociais. Como tal está encarnada dos mesmos inconvenientes das outras terminologias: sua mudança de significado ao longo da evolução histórica. Essa evolução, principalmente quando o termo é utilizado há bastante tempo, diminui a possibilidade de se elaborar definições precisas. Nesse aspecto o federalismo é como o conceito de democracia, que comporta muitas matrizes e que suscita muitos debates, mas mesmo assim é possível encontrar uma base fundamental. Como um conceito-valor (Elazar, 1987), não permite uma definição precisa (Obinger [et al.], 2005), válida em todos os contextos, mas pode ser definido em muitos sentidos corretamente aceitos.

O federalismo moderno desenvolveu-se a partir da experiência dos Estados Unidos da América. A experiência histórica que gera esse novo conteúdo é a construção do Estado norte-americano a partir de 1787<sup>49</sup>.

O federalismo norte americano surge associado ao movimento de centralização política, identificando-se com o fortalecimento do poder federal. Apesar disso, o federalismo também procurou se afastar da centralização para não ser associado ao Estado Unitário<sup>50</sup>, pelo fato deste último não ter relação com valores presentes na sociedade e na cultura política dos entes que fariam parte do pacto federativo. Dessa forma, o federalismo de “O Federalista” concilia dois elementos antagônicos: centralizar para consolidar a formação do Estado, e ao mesmo tempo, limitar sua ação, visando assegurar a descentralização territorial do poder político.

Além de um texto teórico, o livro também foi construído em um contexto de luta entre as diferentes facções que defendiam desde a completa descentralização até a defesa do

---

<sup>49</sup> A Convenção da Filadélfia foi convocada em 1787 com o intuito de rever os artigos aprovados no Congresso Continental em 1777 (usualmente conhecidos como Artigos da Confederação).

<sup>50</sup> A definição contemporânea de federalismo apresenta-o como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. O federalismo é definido, na sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco. Por sua vez, a confederação é caracterizada como uma aliança entre estados independentes. O governo central não poderia aplicar as leis sobre os cidadãos sem a aprovação dos estados, que seriam, em última instância, a fonte da soberania. A diferença essencial entre a federação e a confederação está em que, na primeira, o governo central possui poder sobre os cidadãos dos estados ou províncias que compõem a União, sem que esta ação tenha que ser acordada pelos estados.

unitarismo. Por isso, era preciso construir uma argumentação que pudesse convencer os diferentes grupos das potencialidades desse novo arranjo frente ao arranjo anterior (confederação), destacando, dentre outras, a capacidade da estrutura federalista de apoiar o governo republicano e de contribuir para um projeto nacional. De acordo com Hamilton, por exemplo, o federalismo deve funcionar contra as facções e insurreições internas evitando que os governos republicanos se transformem a anarquia e a tirania. O federalismo deve assegurar, portanto, maior estabilidade política às experiências republicanas. A solução encontrada pelo autor consistia no reforço do poder central, que deveria dispor dos poderes necessários para agir sobre os cidadãos diretamente, sem a necessidade de passar pelos estados-membros. A consequência desta proposta seria uma alteração fundamental no *status* constitucional dos estados subordinando-os ao poder central, que continuariam dispondo de autonomia, mas não mais seriam entidades soberanas<sup>51</sup>.

Já para Madison, da mesma forma que a democracia representativa representaria um obstáculo aos grupos que atentassem aos direitos individuais ou ao interesse público, frente a democracia direta, o federalismo permitia um controle maior sobre os efeitos das facções, em contraposição a confederação. Assim como a representação política serviria de barreira às facções, a representação nacional, com a criação de um congresso nacional, bicameral, exerceria um controle maior sobre os grupos. Em outras palavras, sua preocupação era com a instabilidade política trazida por essas facções. Pode-se afirmar, portanto, que a grande inovação trazida pelos textos federalistas encontra-se na criação de um sistema que combina *centralização com descentralização*.

Wheare (1964) trabalhou com essa ideia para definir federalismo. Segundo o autor, federalismo é uma associação de estados formada por um objetivo comum, cujos membros possuem um alto grau de autonomia. Ele observou o pacto federativo como uma associação de estados autônomos submetidos a uma divisão de poderes particular, de tal forma que a unidade política seja alcançada, sem retirar de cada um dos participantes, sua independência em relação aos demais. O poder está dividido entre o poder central (*general government*) e os governos estaduais fazendo com que alguns assuntos sejam apenas de competência do primeiro e outros assuntos apenas do segundo. Isso significa que não há subordinação entre

---

<sup>51</sup> O principal defeito, para Hamilton, da confederação elaborada em 1777 era o fato de que o poder central não dispunha de poder para agir sobre os cidadãos que compunham a União; ele apenas poderia recomendar a aplicação das suas resoluções, cabendo aos estados adotarem ou não tais resoluções.

níveis de governo, mas coordenação, bem como a independência entre eles, o que o autor descreveu como os principais pilares do federalismo.

A consequência desta distribuição de competências entre diferentes centros de poder independentes e coordenados é que cada parte do território e cada indivíduo estão submetidos a dois centros de poder: ao Governo federal e ao de um Estado federado, sem que ocorra algum prejuízo ao princípio da unicidade de decisão (Wheare, 1964:2). Isso confere ao Estado federal uma característica única. Ele é fortemente limitado porque os Estados federados dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente. Essa se torna uma das principais distinções entre este e o Estado nacional, que visa tornar homogêneas todas as comunidades naturais que existem no seu território, procurando impor a todos os cidadãos a mesma língua e os mesmos costumes.

Alexis de Tocqueville, também analisou o federalismo estadunidense, também apresenta uma análise diferenciada para o federalismo. O autor. Para ele, o modelo federalista foi criado para unir as vantagens das pequenas e das grandes nações. Nas pequenas nações o bem-estar, a liberdade e a República estarão melhor asseguradas. Já nas grandes nações as vantagens estão ligadas principalmente à guerra com outras nações. Outra característica do federalismo, segundo Tocqueville, foi fazer o governo republicano prosperar em países de grandes extensões territoriais como os Estados Unidos da América.

Foi Tocqueville quem apresentou outra leitura sobre a ideia de federalismo nos Estados Unidos, pois não dizia respeito somente a uma divisão de atribuições entre União e estados, mas estava ligado à disseminação do poder pela sociedade, pondo-o ao alcance do homem comum. Dessa forma, é a partir da disseminação do poder que o interesse pode se tornar bem compreendido. Tocqueville enxergou na experiência norte-americana cidadãos comuns, movidos pelos seus interesses individuais, envolvidos nas soluções de problemas coletivos; unindo a sua liberdade com a liberdade pública. O interesse, o apego do indivíduo pela suas coisas, consegue se tornar uma virtude. A dispersão do poder na sociedade norte-americana leva o indivíduo, na defesa do seu interesse, a sair do seu isolamento e a buscar a cooperação de outros na procura de soluções (Jasmin, 1997).

Tocqueville analisava o federalismo estadunidense para além de um arranjo mais descentralizado, mas como uma disseminação do poder até as comunas. O conceito de

federalismo, para o autor, é inseparável do exercício do poder público a partir das instituições comunitárias.

O federalismo também foi alvo de críticas por parte do autor. Para Tocqueville a centralização no federalismo é incompleta. Na sua dimensão governamental, ou seja, ligadas às leis e as relações internacionais, ela é frágil, pois debilita as ações da União em caso de algum conflito externo. Apesar de na sua dimensão administrativa, ligada aos negócios públicos, ser positiva por estimular a participação social, o que poderia ter reflexos positivos sobre o funcionamento da democracia representativa. O bom funcionamento do federalismo também estava ligado à homogeneidade da cultura entre as diferentes unidades da federação.

Daniel J. Elazar (1981) afirma que até época bem recente o impulso geral do século XX orientava-se para a centralização do poder, sobretudo nas gerações entre guerras e pós-guerra mundial. Isto é verdade para todos os sistemas políticos, quer fossem ou não federativos. Havia a ideia generalizada de que a centralização estaria inevitavelmente ligada aos governos das nações do século XX, sobretudo àquelas ainda em processo de construção nacional. Em fins da década de 60, no entanto, começaram a manifestarem-se tendências opostas. Estas avultaram na década de 70, a tal ponto que, ao iniciar-se em 80 a nova geração histórica, será necessário proceder à avaliação menos simplista das tendências gerais. A tendência da teoria dominante em todo o século XX foi a de recomendar a política de centralização da tomada de decisões, só mais recentemente associada à implantação e execução descentralizadas. A tendência geral em federações vem-se manifestando a favor de medidas descentralizadoras, tanto na elaboração quanto na execução de política, seja através de pressões nesse sentido, seja por omissão. O ápice da centralização verificou-se em meados da década de 1960, a partir daí houve crescente pressão por parte de distintos públicos, e até de grupos de interesse no sentido da descentralização. Boa parte desse movimento se deveu à insatisfação com o desempenho dos governos federais e refletiu o descontentamento generalizado com o desempenho das instituições governamentais, no mundo inteiro. Assim, a descentralização do processo de formular políticas depende tanto de interesses gerais quanto específicos, ao passo que descentralizar a execução é tacitamente apoiado por todos. O autor ainda destaca que bem mais importante é quando a incompetência determina que sejam descentralizadas tanto a execução quanto a formulação de políticas. O insucesso generalizado das instituições governamentais de todo o mundo, inclusive dos órgãos federais pertencentes

aos regimes federativos, é a ausência quase endêmica de lideranças levaram os governos estaduais e locais a assumir a responsabilidade de formular e implantar políticas.

Daniel J. Elazar (1987) analisa o federalismo contemporâneo caracterizando-o por meio de dois principais aspectos. Em primeiro lugar afirma que o sistema federal representa uma distribuição constitucional de poder entre governo central e as unidades governamentais constituintes de tal maneira que todos podem compartilhar dos processos de produção e implementação de políticas públicas. Em segundo, o sistema federal é uma aliança entre elementos políticos. O autor resume a essência do federalismo em *self-rule plus shared rule*, ou seja, o federalismo é uma combinação entre autogoverno e governo compartilhado ou regras próprias e regras compartilhadas, colocando sempre a questão de uma soberania dual ou de uma soberania compartilhada.

A definição do federalismo em Elazar aproxima-se do conceito elaborado por Wheare quando o caracteriza como um instrumento para a manutenção da unidade política sem desrespeitar o princípio da diversidade. Assim, o federalismo é o modo de associação e organização política que une comunidades políticas separadas dentro de um sistema político mais abrangente de tal maneira a permitir que cada um mantenha a sua própria integridade política. Sistemas federais fazem isso, exigindo basicamente que políticas sejam formuladas e implementadas por meio de negociação, de modo que todos os membros possam participar das tomadas de decisões.

Os princípios federais se apoiam na combinação de autonomia e governo compartilhado. Como princípio político, se relaciona a divisão do poder, de tal maneira que os elementos constitutivos de um modelo federal participam dos procedimentos políticos e administrativos por direito próprio, enquanto as atividades comuns dos governos são mantidas e respeitadas. Os sistemas federais conseguem esse objetivo por meio de uma distribuição constitucional do poder entre diferentes órgãos de governo criada para proteger a existência e a autoridade de todos eles. Assim, o autor entende, na sua forma mais simples, federalismo como autogoverno mais governo compartilhado. Também destaca em sua análise duas características dos sistemas federais: sua natureza não-centralizada e a complexidade das relações entre esferas de governo (Elazar, 1987). Na mesma linha, Duchacek (*apud*, Obinger, 2005) também enfatiza a não-centralização do poder como o elemento crucial do federalismo.

Nos sistemas federativos, embora ocorra em outros sistemas, o problema da centralização/descentralização assume características específicas, devido ao seu caráter não-centralizado. Essa característica é a própria essência dos sistemas federativos. Ao invés de um único centro de poder, os sistemas federativos admitem uma distribuição constitucional e política de poder entre diferentes centros, cada um com poder e competência de exercer papel relevante no sistema global. Isto é, ao invés do simples *continuum* centralização/descentralização, em que as políticas ou ações determinam qual a direção desta ou daquela tendência, a não-centralização gera multipolaridades bem mais complexas, que não cabem em um *continuum* unidimensional. O contraste entre o simples *continuum* centralização/descentralização e a não-centralização é melhor conceituado por meio de três modelos contrastantes.

De acordo com Elazar (1981), o simples *continuum* centralização/descentralização baseia-se na existência de um movimento centro-periferia ou piramidal. No primeiro modelo, a imagem piramidal é a que domina na maioria das discussões sobre sistemas de governo, onde os polos opostos encontram-se nitidamente demarcados e está claro que as iniciativas terão origem sempre partindo do vértice descendo gradualmente até a base. O segundo modelo segue a mesma lógica de distribuição do poder que se irradia do centro para a periferia. Em muitos casos pode-se introduzir alguma complexidade na tomada de decisão central, mas na essência, o relacionamento entre as partes permanece bem definido. O terceiro é o modelo-matriz que reflete as características básicas do federalismo calcadas nas diversas áreas onde não existe centro único de poder, portanto, não há também periferia. Nesse modelo há uma área maior que é ocupada pelo o que seria o equivalente ao centro ou vértice dos outros modelos se comparada com as demais áreas equivalentes à periferia ou base além de representar melhor a não-centralização, isto é, que o poder se difunde entre numerosos centros, cuja existência e autoridade está garantida constitucionalmente, ao invés de estar concentrada em um único centro.

Assim, a partir desses três modelos utilizados para um sistema político não-centralizado o autor sugere que não se deve pensar as estruturas de poder como estruturas piramidais ou no modelo centro-periferia, mas como uma matriz de poder de tomada de decisão, com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa. Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e a Constituição. Assim, estruturalmente,

os sistemas não-centralizados são substancialmente imunes à interferência federal e funcionalmente, partilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seus papéis de formulação de políticas e o poder de tomar decisões.

Elazar (1987) afirma ser o modelo matriz aquele que melhor descreve as relações políticas no federalismo. Neste modelo o poder está distribuído em diversas arenas políticas dentro de outras arenas políticas. Em outras palavras, as arenas políticas não são formadas em torno de um centro político de forma a predominar relações políticas horizontais. Nessa modelo, os estados membros não estão subordinados à União, como estariam no modelo piramidal, ou gravitando em torno da mesma, como ocorre no modelo de centro-periferia. Já no federalismo não-centralizado, as unidades subnacionais passam a ser valorizadas com base em duas premissas. O primeiro argumento consiste na ideia de que a esfera estadual constitui em espaço privilegiado para a participação social, ampliando a esfera de atuação dos cidadãos nos assuntos públicos e fortalecendo a democracia. Em segundo lugar, a não centralização oferece a oportunidade para que as demandas dos cidadãos sejam direcionadas aos estados, fazendo com que estes governos reúnam os recursos necessários para atender as demandas com serviços com eficiência e efetividade.

A partir desse referencial teórico o federalismo passa a ser analisado a partir de um *continuum* competição-cooperação. A análise da estrutura constitucional e do processo político permite a identificação tanto de mecanismos cooperativos quanto de mecanismos competitivos estabelecidos entre a União e estados-membros e destes últimos entre si. O modelo proposto por Elazar permite entender o federalismo como um arranjo que envolve um conjunto de relações políticas entre os participantes. O modelo de matriz identifica a federação como um ator político e o estado-membro como outro ator político inserido numa arena política estadual. Esta arena estadual, por sua vez, possui outras arenas políticas, resultando numa matriz conformada por uma rede de arenas dentro de outras, nas quais o estado-membro representa uma arena autônoma com outras arenas políticas menores. Assim o federalismo é constituído de diversos centros de poder, entre os quais se estabelecem relações horizontais. Na matriz os atores possuem um grau de importância igual, ou seja, as diferenças não resultam de um *status* diferenciado no modelo.

Como dito anteriormente, o federalismo na análise de Elazar, pode ser compreendido a partir de um *continuum* competição-cooperação, posicionando-se de forma intermediária entre o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo, apresentando mecanismos

cooperativos e competitivos nas relações entre os pactuantes. A cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando permanentemente a relação entre os participantes. Já a competição é influenciada pela não-centralização. Os diversos estados podem, dentro do marco constitucional, disputarem os recursos para implementar suas políticas.

Os princípios políticos que animam sistemas federais enfatizam a primazia de negociação e de cooperação entre vários centros de poder, pois eles enfatizam as virtudes de centros de poder dispersos como meios de salvaguardar das liberdades individuais e locais. O ponto de partida de qualquer discussão sobre federalismo pode ser encontrado na derivação do próprio termo *foedus* latim, que significa aliança (Elazar, 1995).

A federação brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser enquadrada dentro do modelo de Elazar. A União, a partir desse novo texto constitucional, deve repartir com estados e municípios parte de seus tributos, configurando uma ação cooperativa clássica. Durante o processo de redemocratização, estados e municípios ganharam maior autonomia política e financeira. Esses fatos não impediram que estados competissem por aumento na parcela dos tributos público com a União e por investimentos privados com outras unidades estaduais nos anos 1990. A partir desses fatores é possível falar que predominou na experiência brasileira o federalismo competitivo-cooperativo, o qual tem origem na constituição federal e se reproduz a partir de um processo político que envolve União, estados-membros e municípios. No entanto, a partir da década de 1990 a União por meio de mecanismos ligados à esfera econômica concentrou novamente prerrogativas e recursos que tornou o federalismo brasileiro mais competitivo, mas sem aproximá-lo de um modelo centro-periferia. Veremos nos capítulos seguintes como essa abordagem pode contribuir para pensarmos o processo de instituição do SUAS que, dentro de um processo mais amplo de descentralização político-administrativa que favorece a participação dos estados-membros e municípios na implementação e execução da política de assistência social, recentraliza poderes no governo central.

## **2.2 O processo de descentralização nas políticas públicas**

Este item tem por objetivo refletir sobre a descentralização como um processo. Para entender melhor o que significa este conceito e verificar sua aplicação prática em diferentes



contextos, far-se-á uma breve revisão na literatura internacional, principalmente na América Latina, para aprofundar o debate sobre as especificidades desse processo e suas disputas de significado e aplicação.

Durante grande parte do século XX, a centralização do poder político foi uma das principais características dos Estados latino-americanos, legitimada como um instrumento gerador de igualdade e liberdade políticas, central para os processos de democratização. Neste contexto, a centralização não se constituía em um problema para a sociedade. Apesar de fazer parte de dispositivos constitucionais, a descentralização nunca foi colocada em prática, mesmo com a consagração dos estados federais que experimentaram processos de recentralização<sup>52</sup> ao longo da primeira década do século XX.

Ao longo dos anos esse panorama foi se modificando e os governos locais foram ganhando protagonismo. Somado a isso a crise fiscal dos Estados colaborou ao pressionar por cortes nos gastos públicos, que por sua vez se traduziu em uma “localização” da questão social. Na literatura nacional sobre descentralização, a característica que define as relações entre Estado e sociedade é a demanda por maiores possibilidades de participação social nos assuntos públicos, associada à criação de institucionalidades com a finalidade de efetivar essa participação. Assim, as tendências favoráveis à descentralização se explicam também porque os níveis de governo local se apresentam como espaços de participação nos quais certos grupos podem fazer presentes seus interesses, que de outra maneira dificilmente poderiam introduzir suas demandas na agenda política estatal. Essa característica foi uma tendência específica do processo de descentralização brasileiro ou esse caminho foi percorrido por outros países? Seguindo o mesmo caminho, a descentralização ganhou os mesmos contornos ideológicos e práticos que no Brasil?

O estudo de como o processo de descentralização foi construído pode ajudar na compreensão dos problemas enfrentados no Brasil, tanto em seu aspecto teórico quanto prático. Dessa forma, a revisão na literatura latino-americana ajudará a compreensão das bases sobre as quais o Brasil implementou suas reformas, bem como identificar as diferentes disputas para interpretação desse conceito.

---

<sup>52</sup> Recentralização aqui se refere a um movimento na direção oposta e que negaria a descentralização; um movimento de centralização de alguns componentes que seria incompatível com a perspectiva mais geral de descentralização.

No último capítulo desta tese será abordada a descentralização da política de assistência social nos municípios. Uma parte da literatura (Beltrão, 1981) parte da ideia que o tamanho e as características financeiras dos municípios (governos locais) influenciam diretamente na prestação dos serviços públicos à população. Assim, municípios pequenos e com baixa capacidade própria de financiamento das políticas produziriam menores resultados. A leitura atenta dessa bibliografia internacional pode ajudar na interpretação desses discursos e verificar semelhanças ou diferenças tanto nos resultados quanto nas análises.

O marco teórico do neoinstitucionalismo será utilizado para compreender o processo de descentralização, portanto as instituições e as “trajetórias” desses processos serão de grande valia para a análise da descentralização da assistência social no Brasil. Com esta pesquisa buscamos os embasamentos teóricos e empíricos que ajudam a pensar a descentralização no Brasil. No que se refere ao embasamento teórico, a pesquisa preliminar mostrou que existe uma grande variedade de enfoques, porém, a divisão de três abordagens ganhou força: o enfoque neoliberal, ligado ao aumento da eficiência estatal por meio da diminuição da regulação estatal; o enfoque estruturalista, defensor do aumento da efetividade por meio da racionalização da regulação estatal; e por fim o enfoque marxista que trata da descentralização como um ajuste econômico e reprodução da dominação política por meio de privatização, modernização e fragmentação da prática política. Esses enfoques se apresentam, em um primeiro momento, como uma boa investigação sobre o processo de descentralização. Essa mesma literatura também trata da descentralização como um processo multidimensional, colocando ênfase em seu caráter político.

Para Haldenwang (2009), nos estudos sobre a descentralização predominam os enfoques econômicos e administrativos e na maioria dos casos refletem os debates sobre descentralização nos países industrializados, não abordando as especificidades das sociedades latino-americanas. Um desses exemplos é Banco Mundial que, no contexto da reforma do Estado implementado principalmente nos países em desenvolvimento, traçou uma estratégia de reforma política e econômica que englobasse uma visão particular de descentralização. Essa instituição defende que descentralização se fundamenta na transferência de autoridade e responsabilidade de questões públicas do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (World Bank, 2002). Dentro de uma lógica de liberalização dos mercados e críticas à intervenção do Estado

No contexto brasileiro pós-88, a descentralização ganha maior relevância enquanto objeto de análise, pois a estrutura federativa do país possui três e não apenas dois entes. Em função dessa característica na estrutura institucional, a descentralização não apenas ocorre a partir da transferência de responsabilidades e funções do nível federal para o estadual, mas também do federal para o municipal e do estadual para o municipal. E a partir da década de 1990 ainda contará com a participação de outros atores sociais como organismos não-governamentais, empresas privadas e organizações sociais de interesse público (OSCIP) que, desde a reforma do Estado<sup>53</sup> iniciada na mesma década, cada vez mais têm desempenhado papel de destaque na gestão de políticas públicas no país.

A literatura é farta na oferta de tipologias sobre a descentralização, mas para efeito da discussão sobre a política de assistência no Brasil será utilizada a proposta por Haldenwang (2009) que divide a descentralização em três dimensões: administrativa, política e econômica. A *descentralização administrativa* aponta para o aumento da eficiência e alocação dos recursos. Nessa dimensão as ações podem estar relacionadas à transferência: de competências aos níveis inferiores e integrados horizontalmente; de funções específicas às instituições locais e; de funções às agências fora da burocracia. A *descentralização política* refere-se a criar novas possibilidades de participação política nos níveis regional e local, transferindo competências a entidades regionais e locais, legitimadas por eleições. A *descentralização econômica* possui a característica de limitar as funções do Estado de regulação econômica e redistributiva desonerando o orçamento público e ampliando a participação do mercado. Isso pode ocorrer pela privatização ou pela desregulamentação do mercado.

Percebe-se, portanto, que esse conceito de descentralização inclui a privatização como uma de suas dimensões. Essa importância dada à privatização de acordo com Haldenwang (2009: 63) é porque de um lado, o aparato estatal delega competência, mas dentro de um

---

<sup>53</sup> A Reforma do Estado no Brasil tem início a partir de forma efetiva a partir do Governo Fernando Collor de Mello, mas é aprofundado nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ver DINIZ, Eli. (1996). "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". São Paulo em Perspectiva, 4. Ver também BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1997). A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. Para este último, a reforma do Estado compreenderia a transformação do Estado do século XXI naquilo que ele denominou de Estado Social-Liberal. O "Social" nesse caso é porque ainda seria atribuição dele assegurar os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; e "Liberal" no sentido de que utilizaria para promover o lado "social", mais os mecanismos de mercado do que controles administrativos. Para que isso se realizasse seria necessário um processo com quatro passos: diminuição do Estado por meio de programas de privatizações, terceirizações e "publicizações"; redução do grau de interferência do Estado; aumento da governança do Estado e; por fim, aumento da governabilidade do Estado.

programa, aumentando o número de atores envolvidos nos processos decisórios e de outro a transferência de decisões do sistema político-administrativo ao sistema econômico resulta em uma mudança das instituições estatais. Assim, a privatização de serviços públicos pode ser compreendida como uma forma de descentralização.

Tendo um movimento de alternância entre fortalecimento e enfraquecimento, a centralização prevaleceu na América Latina durante mais de um século, com tendência a aumentar ao longo do século XX, mudando a direção ao final da década de 1950, período em que o centralismo atinge o seu auge de planejamento central, que enfim se encerra com o advento da crise da dívida na década de 1980. A partir da década de 1980, em função da crise, é que os governos centrais latino-americanos, resolvem, pela primeira vez, reduzir a intervenção do governo central e descentralizar capacidade decisória aos governos locais como estratégia de desenvolvimento (Finot, 2001).

Se o centralismo teve como pontos positivos a integração nacional e o aumento no que se refere à cobertura dos serviços públicos, no que diz respeito aos pontos negativos, a centralização teve papel importante na concentração de riqueza em regiões, como no caso brasileiro, onde a Região Sudeste concentra mais de 60% do PIB, ou em províncias, como na Argentina, onde Buenos Aires é responsável por 58% do PIB. A crise do centralismo foi, em primeiro lugar, uma crise de eficiência que se manifestou a partir do endividamento externo. Essa dívida comprometia o planejamento governamental na medida em que gerava déficit nas contas do governo central. O centralismo exigia também um aumento considerável da burocratização o que acabou gerando uma máquina administrativa muito complexa. Isso acarretou em uma diminuição da transparência e da possibilidade de participação por parte da sociedade, criando um ambiente propício para o clientelismo e a corrupção.

Aos poucos o cenário político-econômico foi se tornando desfavorável à forma autoritária e centralista adotada pelos Estados latino-americanos, conduzindo a uma crise de governabilidade. O endividamento somado às elevadas taxas de inflação levou os governos centrais a tomar medidas de redução dos déficits fiscais o que gerou uma inflexão importante na distribuição do poder: transferir responsabilidade sobre a prestação dos serviços públicos.

A descentralização na América Latina tem se associado aos processos de redemocratização a partir dos anos de 1980, à crise fiscal dos governos com estruturas fortemente centralizadas e a problemas de governabilidade. O que se observa na maioria dos

casos é que o processo de descentralização inicia-se pela sua dimensão fiscal com a decisão de se transferir para os governos subnacionais atribuições que estavam sob responsabilidade do governo central. No Brasil, o regime autoritário de 1964, com o objetivo de controlar os níveis subnacionais de governo utilizou-se, além do estabelecimento das eleições indiretas para governador, a centralização de receitas tributárias no nível federal. Isso significou um aumento do poder discricionário da União em transferir recursos à estados e municípios. Mas esse processo não implicava, num primeiro momento, transferência de recursos compatíveis com as novas atribuições.

Arretche (1998), fazendo um levantamento sobre a literatura estabelece uma tipologia sobre a descentralização com base em três grupos de fatores. Assim, os determinantes da descentralização estariam organizados em fatores: estruturais, institucionais e ligados à ação política. No que refere à primeira ordem de fatores, ou seja, estruturais, a literatura assevera que o sucesso na incorporação das novas responsabilidades repassadas pelo governo central depende em grande medida da capacidade financeira e da capacidade político-administrativa. Dessa forma, uma ideia recorrente sobre a descentralização no Brasil é a de que em regiões, estados e municípios mais pobres, esse processo não lograria sucesso. Isso porque na base da argumentação encontra-se a ideia de que aonde a base econômica é fraca ou débil, a capacidade de gastos dos governos também seria menor, dado que o volume de riqueza a ser contraída pelos governos deriva da sua base fiscal. *“Associa-se, portanto, diretamente possibilidade de gestão descentralizada à capacidade de gastos dos governos subnacionais”* (Arretche, 1998: 14).

O Sistema Brasileiro de Proteção Social foi consolidado por um Estado que se assemelhava mais a um Estado unitário do que a um federal, dadas a centralização de poder e a ínfima autonomia dos estados-membros e municípios durante o regime militar. Foi sob esse formato de Estado que as iniciativas governamentais na área social foram implementadas. Os diversos programas de assistência social eram formulados e financiados por organismos federais e implementados por meio de diversas agências públicas e organizações semiautônomas privadas. Como mostra Arretche (1999), essa forma de estruturar a política foi executada em diferentes áreas de política social<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Ver O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. Campinas, tese de doutorado, IFCH/Unicamp, 1998.

Ainda abarcando o fator estrutural, tem-se na capacidade político-administrativa uma variável decisiva para a descentralização nas políticas sociais. O que essa linha sustenta é que, mesmo sendo fruto da desigualdade econômica ou resultado de políticas prévias essa variável representa um elemento de diferenciação em um processo de transferência de responsabilidades. Assim, os diferentes resultados da descentralização teriam como fator explicativo a heterogeneidade econômica e na estrutura burocrática nos diferentes entes federados. Esse tipo de corrente vê nessas variáveis um obstáculo, independente das características institucionais das políticas.

Quando se observa a processo de institucionalização da política de assistência social antes da implantação do SUAS, verifica-se que suas estruturas político-administrativas estavam concentradas nas estruturas governamentais responsáveis pela implementação das ações e programas da “assistência”, que antes do modelo SUAS, estavam totalmente pulverizado nas estruturas governamentais desde o nível municipal, passando pelos estados-membros até chegar na estrutura federal. A estrutura do governo FHC criada para implementar a política de assistência social, por exemplo, baseava-se no Programa Comunidade Solidária<sup>55</sup>, gerida pela Primeira Dama, que apesar de dar um caráter mínimo de planejamento das ações não concentrou as ações em uma estrutura específica de planejamento e gestão, deixando as ações da área de assistência social pulverizadas por diferentes ministérios.

Para seu funcionamento, o Programa Comunidade Solidária não criou uma estrutura paralela de ação governamental. O programa contava como um sistema composto por quatro atores/agentes em interação permanente: o Conselho Consultivo, a Secretaria Executiva, os ministérios setoriais e os interlocutores estaduais (Pelliano, 1996). O núcleo do Programa contemplava uma agenda de dezesseis programas que envolviam diretamente os ministérios da Saúde, Educação, Desporto, Agricultura e Abastecimento, Planejamento e Orçamento, e Trabalho (Burlandy, 2007).

As estruturas administrativas específicas para a implementação da política de assistência social praticamente inexistia nas administrações federal, estadual e municipal. Como destacado no capítulo anterior, a construção da política de proteção social no Brasil

---

<sup>55</sup> O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto n. 1.366 de 1995. Até 2002 o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.

implementou um modelo que favorecia, em detrimento da administração pública, o setor privado. Era esse último o responsável pela prestação dos serviços e programas assistenciais à população. Dessa forma, a variável “*estrutura*” no que tange a política de assistência social é determinante somente se considerar a rede socioassistencial privada.

Affonso (2000), utilizando-se de fatores estruturais em sua análise sobre a descentralização fiscal, argumenta que a cronologia do processo de descentralização fiscal tem uma relação muito forte com os fatores que atuam como determinantes mais gerais. Quando o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central ele tende a repassar “parte da crise” aos governos subnacionais. O autor está afirmando que o governo central, quase sempre, primeiro transfere o ônus e só depois inicia a discussão do percentual de receita que será distribuído aos governos subnacionais em função das responsabilidades assumidas.

Diferentemente dessa primeira corrente, a segunda oferece uma abordagem que enfatiza as variáveis do tipo institucional, ou seja, o histórico da política, seus mecanismos operacionais e suas regras. Sendo assim, a principal crítica com relação à primeira corrente é a de que a possibilidade de gestão de uma política não está igualmente condicionada pela capacidade fiscal e administrativa dos governos (Arretche, 1998). Como será destacado no próximo capítulo, o problema dessa corrente está relacionado à definição do que são *instituições* e escolher *quais* instituições são relevantes para a análise. Quando, por exemplo, se utiliza da variável institucional “legado das políticas prévias” toma-se como importante a herança institucional dos programas anteriores. Assim, o que vem antes tem importância crucial, ou seja, condiciona o que vem depois (*path dependence*).

A terceira corrente relacionada à análise do processo de descentralização das políticas sociais destaca os fatores ligados à cultura cívica. Quando se toma a variável “natureza das relações entre Estado e sociedade”, por exemplo, é possível perceber uma variação na cultura cívica nas diferentes regiões. Assim, os governos subnacionais em que o processo de descentralização foi melhor assimilado a probabilidade de encontrar forte tradição de participação política, ou seja, de cultura cívica<sup>56</sup> também é maior e vice e versa.

---

<sup>56</sup> Robert Putnam apresenta como responsáveis pelo desenvolvimento econômico, social e político do norte da Itália, em detrimento do sul da Itália, a cultura cívica, a descentralização política, o associativismo, a confiança entre as pessoas e consequentemente o estoque de capital social. Putnam desenvolveu o conceito de capital social definido como: [...] “as características das redes de relações sociais, como confiança, normas e sistemas,

Outra variável importante utilizada nessa corrente é a “indução de políticas” do nível mais abrangente para o nível menos abrangente de governo. Essa variável no estudo aqui apresentado indica que a União obteve “sucesso” já que a extensão do SUAS é de 100% dos estados-membros e quase a totalidade dos municípios<sup>57</sup> brasileiros. Os processos de pactuação relacionados à programas federais em geral, e o processo de adesão aos programas da assistência social, em particular, é em última instância decisão dos entes, já que é previsto constitucionalmente a soberania dos governos subnacionais, tornando-se atualmente, “*cada vez mais como um dever ser da prática política, institucional, técnica e mesmo ética*” (Burlandy, 1997).

Parte da literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais tem destacado o papel dos veto players nos sistemas federais, como no caso brasileiro. Com relação às possibilidades de reformas, esses players dotados de poder de veto, dificultam as chances de mudanças lideradas pelo governo central.

Apesar dos cálculos de custo/benefício para aderir ou não a uma política específica depender da natureza da própria política, os dados parecem apontar que algumas variáveis tem se destacado nesse modelo, como cálculos de relativos à disponibilidade de recursos administrativos e fiscais próprios, ou da quantidade de repasses financeiros.

Assim, praticamente não existe diferença quanto o “grau” de estadualização ou municipalização da política de assistência social, já que a adesão ao SUAS é quase unânime. Com relação aos serviços da Proteção Social Básica (PSB) como poderemos ver mais detalhadamente, o grau de descentralização nos municípios do Estado do Rio de Janeiro apresentam um comportamento heterogêneo, apesar de se confirmar o alto grau de descentralização da política de assistência e a despeito do grande padrão de segmentação espacial existente no estado (Alkmim dos Reis, 2006).

---

que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p.177). Entre os clássicos da teoria política, Tocqueville foi um precursor desse debate uma das mais importantes referências à cultura cívica. Tocqueville, Alexis de. *A Democracia na América*. Ver também Bourdieu (1985), Coleman (1988), Putnam (1996) e Durston (2003), entre outros.

<sup>57</sup> Atualmente, apenas 25 prefeituras em todo o Brasil não aderiram ao Suas. Portal Brasil 21/06/2011. Lembrando que os critérios para adesão ao SUAS são: Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e o Plano Municipal de Assistência Social. Além disso, precisam comprovar que alocam recursos próprios no orçamento do município. Ver <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/06/suas-tem-adesao-de-mais-de-99-dos-municipios>



Fez-se uma opção metodológica em analisar os serviços da PSB para que pudesse ser feita uma comparação em um nível mais básico da política, já que os outros níveis de proteção especial PSE (média e alta complexidade) não estão em todos os municípios já que depende de habilitação nesses níveis. No que se refere aos instrumentos formais (pré-requisitos à adesão ao programa) os municípios não apresentam diferença no quesito Conselho (CMAS), Plano (PMAS) e Fundo (FMAS). Este último, com exceções de sete municípios: Carmo, Paracambi, Paraíba do Sul, Rio Claro, São Francisco de Itabapoana, Sumidouro e Varre-Sai<sup>58</sup>. Seguindo o método utilizado por (Arretche, 1998), hoje o grau de descentralização seria ALTO.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, ao criar em suas estruturas administrativas esses três instrumentos de gestão da política de assistência social (CMAS, PMAS e FMAS), o processo de indução da política de AS nos municípios foi enorme, mesmo tendo um caráter de recentralização, os municípios se enquadraram no modelo SUAS. Neste caso, os cálculos realizados pelos municípios para aderir ou não ao sistema (ao menos nos municípios pesquisados) mais aos incentivos ligados aos repasses financeiros, do que disponibilidade de recursos próprios. O cofinanciamento, portanto, é a variável fundamental para o sucesso do processo de descentralização da assistência social.

De fato, a literatura converge para o argumento de que a estratégia de adesão dos municípios é um aspecto necessário para o sucesso da descentralização, todavia, as análises empíricas das políticas sociais no Brasil comprovam que ele não é suficiente. No federalismo não existe obrigatoriedade dos governos locais em prover os serviços públicos em patamares equitativos e eficientes, tendo em vista a autonomia que os municípios gozam. Dessa forma, quais seriam os condicionantes do desempenho local? Em outras palavras, o que pode explicar a variação nos resultados entre governos subnacionais?

Nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, como no caso brasileiro, o resultado foi uma maior reivindicação na participação das receitas fiscais por parte dos governos subnacionais. A descentralização iniciou-se muito antes da crise fiscal ter-se manifestado com toda a intensidade e ocupar o centro da agenda política. Ao mesmo tempo, os problemas de governabilidade pelos quais o Brasil passou nos anos de 1980 estiveram associados ao processo de hiperinflação e, desse

---

<sup>58</sup> Quatro municípios de até 20 mil habitantes e três até 50 mil.

ponto de vista, a descentralização era vista pelo governo federal como um potencializador do problema (Affonso, 2000).

Outro aspecto está relacionado à sua abrangência conceitual. Assim, o debate na América Latina também defendida e difundida por inúmeros organismos internacionais, tem procurado promover a descentralização como um novo paradigma para a eficiência no setor público. A descentralização se converteu, em muitos países latino-americanos, em um componente importante de reformas que apontam para o incremento da qualidade e da eficiência das políticas públicas e ampliação da participação política da população. (Haldenwang, 2009; Affonso, 2000; Finot, 2001).

A descentralização, além de corresponder às exigências de diminuição do tamanho do Estado Central, propiciaria a introdução de regras de “comportamento privado” no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos cidadãos (Affonso, 2000). Assim, na maior parte dos processos de descentralização na América Latina inexistiu uma tendência à federalização, entendida como reforço à autonomia dos governos subnacionais. Trata-se, nestes casos, do fortalecimento da atuação do Estado unitário na tentativa de torná-lo “mais eficiente” em sua atuação.

### **2.3 O debate sobre federalismo e descentralização no Brasil**

Nas últimas décadas do século passado verificou-se o ressurgimento da discussão sobre o federalismo e a descentralização no cenário internacional. Isso acabou criando uma grande produção acadêmica nessa área que, inclusive, produziu estudos que mostravam que muitos Estados eram federais ou tinham estruturas federativas (Affonso, 2000). Por exemplo, Elazar (1981) identifica 50 Estados, dentre 180 nações soberanas, nos quais encontra estruturas federativas ou formas institucionais que visam preservar a autonomia política dos governos subnacionais. O problema da centralização-descentralização é comum a todos os sistemas políticos, mas nos sistemas federais adquire características particulares. Para compreendermos melhor o processo de descentralização e sua relação com o federalismo hoje, vamos analisar os principais pontos dessa relação para seus defensores e críticos desde seu surgimento no Brasil imperial e suas implicações atualmente.

### 2.3.1 Centralização e federalismo no Brasil imperial

O regime monárquico com forte centralização política que surge com a independência do Brasil em 1822 foi a escolha política das elites mesmo frente a um contexto adverso a este arranjo: uma fraca presença do poder da metrópole e uma fraca ligação entre regiões da Colônia. E logo depois da Proclamação da República as forças políticas derrotadas tendentes a uma lógica centrífugas, voltaram com pleno vigor. Este embate entre essas duas posições gerou, durante o Império, um rico debate sobre a relação entre federalismo e centralização.

Os fatos antecedentes à independência, ou seja, no Brasil Colônia, pode ser caracterizado por uma forte presença de descentralização no território da colônia, visto que o poder da Coroa Portuguesa se encontrava debilitado não somente na América, mas em todo seu império<sup>59</sup>. Diante dos limites, a Metrópole recorreu a iniciativa privada que recebia ampla jurisdição local<sup>60</sup>. Esses donatários, mesmo depois do fim do regime de capitanias, exerciam funções que iam desde a busca de metais preciosos, por meio das Bandeiras, passando por execuções de tarefas públicas, como arrecadação de impostos, até mesmo funções judiciárias, como por exemplo, nomeavam os capitães-mores os quais eram encarregados de aplicar a justiça. Para alguns estudiosos esse sistema se aproximou de um regime feudal, pois cada capitania estava ligada ao rei por um pacto de lealdade e cooperação (Carvalho, 1993: 52). Mas esse período de relativa descentralização se reverteu com a criação do Governo Geral em 1549. Com a centralização do poder, capitanias foram aos poucos sendo extintas com a perda constante do poder políticos dos donatários, tendo o seu fim pelas mãos do Marquês de Pombal, em meados dos séculos XVIII. Na verdade, o sistema foi mantido, mas todas subordinadas à administração real. Apesar da origem do poder dos capitães-mores vir da Coroa, de fato o que dava poder a estes atores era o fato deles serem os grandes proprietários de terra, que utilizam o poder de forma privada, mas camuflado de poder público. Assim, o

---

<sup>59</sup> As guerras com os índios e a defesa contra a invasão de outras potências, especialmente Espanha, Holanda e França, exigiam uma quantidade enorme de recursos os quais a metrópole não dispunha. E em 1907, quando as tropas napoleônicas invadiram a Península Ibérica, Portugal não tinha forças nem recursos para resistir a invasão e manter a colônia.

<sup>60</sup> O território colonial foi dividido em 14 Capitanias Hereditárias, no qual eram concedidos amplos direitos ao capitão-donatário. Os poderes a eles concedidos permitia doar terras, conceder licença para explorar, criar vilas e cidades. Mais tarde a Coroa Portuguesa criou o cargo de *governo geral* com o objetivo de centralizar o poder na Colônia.

poder local, aquele exercido no município, estava nas mãos desses capitães e das câmaras controladas também por proprietários de terras.

Podemos resumir o que ficou como legado colonial, sobre o que concerne a discussão sobre federalismo: um poder metropolitano fraco que recorria à descentralização, e por consequência, ao poder privado, porque era incapaz de exercer um poder centralizado; um poder privado forte, mas oligárquico e um território que não tinha nenhum contorno de país ou nação, mas um ajuntamento de capitanias com pouca ligação entre si.

No que se refere às alternativas políticas, os grupos que formavam a elite brasileira tinha três possibilidades. A primeira e mais aceita pelas elites era união ou federação monárquica, a segunda era o desmembramento com monarquia e a terceira e com muito menos força, era a proposta de desmembramento com república. A proposta de união ficou inviabilizada em função de disputas políticas entre a corrente liberal sobre o fim do absolutismo e da manutenção da política colonial. A opção de desmembramento com república apesar de contar com alguns adeptos tinha uma grande rejeição, pois o histórico de fragmentação e guerras nas experiências na América Latina pesa na balança e acabava favorecendo a solução monárquica. Nas palavras de Carvalho (1993:56), a solução monárquica (...),

Fue una opción consciente de la élite brasileña de la época, a la que no le faltó apoyo popular. Don Pedro fue utilizado como instrumento de esa élite, que buscaba la unidad del país a través de la monarquía constitucional. Se creía que la monarquía sería la única manera de evitar la fragmentación del país y las guerras que assolaban a los vecinos; por lo tanto, también, de evitar los riesgos del orden social basado en la esclavitud. (Carvalho, 1993:56).

O próximo desafio da elite brasileira depois da escolha da monarquia concentrou-se em escolher o tipo de monarquia. A escolha pelo regime constitucional enfrentava pouca oposição, mas como fazê-lo? Mas não existia nenhum indício de que a tarefa de constituir um governo nacional seria fácil. A realidade brasileira, como se assinalou nas páginas anteriores, é de ausência de uma tradição de governo central e de construção de laços fortes entre as províncias. A solução tomada pelo Imperador em 1824, com a dissolução da constituinte e a promulgação de uma constituição outorgada, foi centralista, rejeitando a federação. No

entanto, em 1831, após a abdicação de Dom Pedro I, as reivindicações localistas voltaram à cena política com toda força. Neste mesmo ano, a reforma constitucional levou a cabo a proposta descentralizadora, criando uma monarquia federal constitucional. No que se refere à ideia de federação a projeto aprovado tinha como proposta a criação de assembleias provinciais, executivos municipais e a divisão de rendas entre o governo central e as províncias. Com relação ao tipo constitucional, a proposta eliminava os principais resquícios da centralização política: o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade dos senadores (Carvalho, 1993:60).

Do lado conservador, o deputado Bernardo Pereira de Vasconcelos afirmava que o problema não estava no federalismo em si, mas no estado de civilização do Brasil. Os reformistas mais entusiasmados associava o federalismo brasileiro ao norte-americano, mas o deputado chamava a atenção para o fato de que nos vizinhos do norte o povo lutava pelos seus direitos; aqui éramos forçados. Mas com o Ato Adicional de 1834, apenas alguns elementos federais foram aprovados, como as assembleias provinciais, a divisão da renda e a eliminação do Conselho de Estado. Depois de 1841, com a reforma do Ato Adicional<sup>61</sup>, os conservadores reformularam as leis descentralizantes e pondo fim a experiência monárquica que mais se aproximou do federalismo.

A maioria precoce do Imperador Dom Pedro II, representava uma garantia à manutenção da ordem social e da unidade do país<sup>62</sup>, mas a monarquia demonstrou a capacidade de desempenhar outra função: arbitrar nos conflitos entre as facções da elite.

Em síntese, as demandas federalistas foram abandonadas em nome de outras vantagens direcionadas à centralização monárquica, a saber, manter a ordem, a unidade e controlar o conflito entre as elites. Não se deve desconsiderar, entretanto, o fator econômico para a escolha da centralização do poder. Na década de 1830 o café passa a ser o principal produto de exportação. A centralização política coincidiu com a concentração de riqueza no

---

<sup>61</sup> Mesmo depois da tentativa liberal de voltar com o Imperador ao poder (maioridade precoce), a nova câmara já tinha conseguido implementar o que ficou conhecido como “regresso” com a redução do poder das províncias e dos juizes de paz, a volta do conselho de Estado e a criação de uma justiça e uma polícia controladas pelo governo central. Parece uma contradição a corrente liberal recorrer ao Imperador, figura emblemática da centralização, pois era recorrer à monarquia para interromper a centralização. Mas isso se deve ao fato da figura do Imperador ser vista como a única capaz de manter a ordem e a unidade do território.

<sup>62</sup> A experiência da regência teve um importante impacto para as elites brasileiras. Os conflitos de eclodiram nesse período (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande, Pará, Bahia, Maranhão) fizeram muitos reverem suas posições, inclusive alguns liberais.

Rio de Janeiro. Logo, os principais defensores da centralização estavam ligados aos cafeicultores, aos burocratas e aos comerciantes da capital. E seus principais opositores, aqueles favoráveis à descentralização eram os profissionais liberais e os produtores para consumo interno. A partir de 1848, quando foi derrotada a última revolta federalista, cumpria-se o objetivo dos políticos sobre o governo monárquico centralizado: ordem e unidade do território foram garantidas pela monarquia centralizada. Mas não tardou as reivindicações descentralizadoras e em meados da década de 1860, com base nos mesmos argumentos, ou seja, para os defensores da descentralização a ordem e a unidade já estavam asseguradas, por isso, não era necessária a centralização política. O primeiro ataque se concentrou no centralismo associá-lo com despotismo, com base na crítica ao Poder Moderador, que segundo os liberais distorcia o governo parlamentar. O segundo era dirigido à centralização administrativa, tendo como base o argumento de que as províncias e localidades tinham perdido seu poder decisório para o poder central, principalmente em função das nomeações dos presidentes de províncias e a falta de executivos municipais. (Carvalho, 1993:65).

Um dos principais teóricos da descentralização, Tavares Bastos, era um defensor dessa linha que associava centralismo com despotismo. E argumentava que o federalismo significava liberdade. E ao contrário, a “*centralização produziria seres dependentes do Estado com sua burocracia atuante (...) como exército permanente do despotismo; a descentralização faria deles cidadão*” (Werneck Vianna, 1991: 160-1).

Para Oliveira Vianna, o Poder Central atua com o objetivo de garantir a integridade dos direitos dos cidadãos e suas liberdades. A leitura de Oliveira Vianna sobre o despotismo faz dele um “ibérico”, pois é na centralização que indica a via da liberdade. Isso porque é o poder local, com sua dinâmica caudilhista, que se mostra como uma ameaça às liberdades. A forma ibérica do Estado se justificaria pela ampla necessidade de se manter a autoridade, a disciplina e a unidade entre as províncias totalmente isoladas. (Werneck Vianna, 1991: 167-9).

O debate político brasileiro entre centralizadores e federalistas no século XIX se apresentava de duas formas: o poder central deveria dispor de autonomia de tal maneira que pudesse impor suas ações aos poderes provinciais, ou o poder central deveria ser controlado a partir das províncias, que dispunham de autonomia política, administrativa e econômica. Estas são as respectivas posições de centralizadores e federalistas. Em outras palavras, a chave de leitura para se entender o debate entre centralizadores e federalistas está na maneira pela qual

estas correntes pensam a questão do interesse provincial e dos interesses particulares, de um lado, e a vontade nacional e o interesse geral, de outro.

De acordo com José Murilo de Carvalho (1993; 1998) e Werneck Vianna (1991), para o pensamento centralizador, o Poder central teria um papel civilizador frente à sociedade, e neste sentido, ligado às ideias liberais. Para Carvalho, a sociedade brasileira era fortemente marcada pelo facciocismo local<sup>63</sup>, que buscava usar a máquina estatal para perseguir adversários políticos e favorecer aliados. Neste contexto, o Estado se tornaria um fator de garantia contra a arbitrariedade da facção. Para os centralizadores, a expansão do aparelho estatal pelo território nacional está intimamente relacionada à introdução de valores que não estão presentes na sociedade brasileira. Dessa forma, a defesa dos centralizadores de um aparelho judiciário neutro estava diretamente relacionada com a ideia de fazer com que os direitos civis fossem assegurados de forma independente ao pertencimento ou não a algum grupo político local. O motivo principal pelo qual os centralizadores rejeitavam a ideia de federação baseava-se na forma pela qual o Estado era organizado nesse arranjo. Os centralizadores argumentavam que o principal ponto negativo do federalismo estava relacionado ao fato de o Estado ser organizado a partir dos interesses provinciais, em outras palavras, a forma como são articulados os interesses provinciais para os federalistas. Essa premissa diminui o poder do governo central, impedindo que este atenda a necessidade de *defesa do Império e da prosperidade geral* (Coser, 2011:195). É da natureza do arranjo federativo que os interesses provinciais busquem a sua satisfação sem atentar para um interesse geral. Nesta visão a construção do Estado-nação exige que estes interesses sejam superados em favor de uma política mais ampla.

Em síntese, para os centralizadores o que irá emergir da livre manifestação dos interesses provinciais serão as exigências das províncias mais poderosas e não uma boa competição. A política mais ampla preconizada pelos centralizadores requer uma intervenção deliberada e intencional com vistas à construção do interesse geral que não siga a dinâmica dos interesses provinciais, mas, sim, os interesses do Estado-nação. Nesta perspectiva, a construção do Estado-nação não deve ser entregue a uma competição entre os interesses provinciais. Nesta corrente política, o interesse provincial referenciado exclusivamente pela

---

<sup>63</sup> CARVALHO, José Murilo. Pontos e Bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte, ed. UFMG, 1998. "A primeira República viu-se desde o início incapaz para lidar com o conflito. Os partidos que funcionavam sem limitação no Império passaram a ser malvistas, pois eram focos de faccionismos e desestabilização. pp. 353".

dinâmica local não era capaz de abarcar a necessidade de construir um Estado-nação. Assim, o arranjo federalista, ao enfraquecer o poder central faria com que os chefes políticos locais se utilizavam dos cargos públicos apenas para serem déspotas locais. Como se tratava de uma luta pela sobrevivência física e política, a disputa do poder tornava-se uma luta sem limites legais. Esse tipo de luta forçava os chefes políticos locais a mobilizar e armar as massas de excluídos, como bem evidenciou Victor Nunes Leal<sup>64</sup>.

Em estudo sobre federalismo comparado, Linz (1997) também viu no federalismo brasileiro as características das lutas entre as elites regionais e a questão da manutenção do território. Estudando os países federais criados antes de 1900,

(...) among them, four Latin American countries, Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela, were the result of efforts to hold together or bring together vast territories in which local power structures, sometimes led by local Caudillos, had emerged, threatening the unity of states covering vast territories. The history of Argentine federalism from that point of view is paradigmatic. In a number of cases, as in the United States, Brazil and Australia, the geographic scale perpetuated the federal structure (Linz, 1997).

Para a corrente federalista, a introdução da palavra federação não acarretaria nenhuma alteração na forma de governo adotada pelo Brasil e nem na unidade nacional, ambas permaneceriam inalteradas. A forma de governo monárquica seria compatível com arranjos constitucionais federativos ou unitários. Da mesma maneira, a República poderia ser federativa ou unitária.

Neste sentido, os federalistas distinguem entre a forma de governo e o arranjo constitucional – a forma de governo diz respeito a como o poder público está distribuído. Por sua vez, o termo federação diz respeito à maneira pela qual o poder está organizado no Estado. Tal poder pode estar organizado de forma unitária ou federativa: na primeira as

---

<sup>64</sup> Para o autor, a mudança no tipo de Estado, de unitário para Federal, seguindo o modelo dos EUA, teve como consequência direta um processo de descentralização que fortaleceu a formação de oligarquias estaduais. Apesar da Constituição de 1891 instituir o federalismo, fica claro o seu caráter fictício quando verificada a ausência de autonomia política, administrativa e financeira municipal que produzia, e ainda produz, a ingerência de outras entidades na composição e no apoio dos poderes locais. Ao expor o fenômeno do coronelismo, o autor denuncia a intrínseca relação entre o Estado e a figura do coronel, caracterizada como um sistema político baseado na troca de favores. Ver LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.



divisões territoriais, nas quais o Estado está dividido, são unidades administrativas e, na segunda, possuem autonomia para sua organização e gestão. A forma de governo monárquica pode ser compatível com o modelo unitário ou com o federativo. A adoção do modelo federativo implicaria conceder às províncias maior autonomia. Portanto, não seria um traço exclusivo da forma de governo republicana o arranjo federativo, a monarquia também poderia conviver com uma maior autonomia provincial.

Portanto, podemos delinear o seguinte conteúdo na ideia de federação: o Estado é melhor administrado quando os interesses provinciais estão em primeiro plano. Para a corrente federalista, as províncias deveriam dispor do controle sobre a segurança, administração e a prosperidade material. A dimensão privada se projeta sobre a esfera pública não na sua dimensão patrimonial, mas como a precedência do interesse provincial como a mola fundamental na montagem do Estado. Alguns defensores dessa corrente afirmavam que o federalismo não deveria se restringir às províncias, mas se estender também aos municípios, onde a liberdade de cuidar dos próprios interesses deve atingir a esfera municipal. A partir dessa leitura, a interpretação aqui traçada sobre o federalismo no debate político envolve não apenas a relação entre poder central e províncias, mas envolve os municípios.

Para essa corrente federalista o interesse geral nasce de um conflito entre os interesses individuais (neste caso as províncias seriam as partes). Nesta perspectiva, o interesse geral é apenas uma agregação de interesses particulares, dos quais se tira uma média, sem que esses em nenhum momento alterem o seu caráter “individualista”. Aqui cabe uma ressalva. O ponto de partida da crítica política de Tocqueville está na noção de que a sociedade democrática se caracteriza pelo “individualismo”, um fenômeno particular ao contexto da modernidade e distinto do tradicional “egoísmo”. Para Tocqueville, o egoísmo representaria uma corrupção do espírito individual, o que lhe confere uma qualidade negativa de sentimento. Já o individualismo não decorre do caráter de um ou outro indivíduo, mas de condições objetivas da existência social democrática. Uma vez destruídos a hierarquia do regime estamental, a unidade existente na sociedade do Antigo Regime se fragmenta numa pluralidade de indivíduos independentes entre si e que só contam consigo mesmos em todos os aspectos de sua vida. No agregado, esta extrema individuação resulta na constituição da massa de iguais, criando uma paisagem homogênea onde os homens democráticos não observam a desigualdade e a hierarquia do antigo sistema (Jasmin, 1997).

Feito esse parêntese sobre a fórmula a partir da qual é constituído o interesse para Tocqueville, observa-se para a corrente federalista que, a partir do estabelecimento de que os interesses das províncias devam estar auto-referidos e que a unidade nacional nasce da soma destes interesses, infere-se que, seus representantes, ao determinarem o escopo do exercício do poder central, não devem permitir que este possuísse força suficiente para alterar a sua dinâmica natural. Neste sentido, o grau de força do poder central deve ser necessariamente baixo, ou seja, na ideia de federação, o poder central deve ser fraco.

O ponto salientado acima, qual seja, o de que o interesse geral é produzido pelos interesses provinciais auto-referidos, se tornará um aspecto central da ideia de federalismo na Constituinte de 1823, e que irá persistir durante todo o período imperial, moldando o debate político da época. É neste sentido que, de acordo com a corrente federalista, não seria possível introduzir valores fora da província, pois isso significaria a possibilidade de surgimento do despotismo. Segundo essa corrente, a Assembleia Provincial possui um conhecimento maior da realidade local e está mais próxima das necessidades locais, portanto, o Estado deve ser organizado a partir das províncias, de maneira a que seus interesses conforme a ação estatal. Somente a partir desse valor é que se pode compreender a importância das Assembleias Provinciais na ideia de federação presente na Constituinte de 1823 (Coser, 2011).

### **2.3.2. O debate contemporâneo**

Há mais de um século, o Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de governo. Ao longo desse período, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de regime democrático. Pela interseção entre as regras que regem o federalismo e sua constitucionalização, torna-se importante ter a teoria constitucional como aliada para análise sobre federalismo no âmbito da Ciência Política. As relações entre federalismo e descentralização não são simples, seja do ponto de vista conceitual, seja do ponto de vista do funcionamento efetivo dos sistemas federativos contemporâneos.

O tema da descentralização entra na agenda política do Brasil a partir da década de 1980 por meio da discussão sobre reforma do Estado e do processo de democratização em curso. Como reação ao regime militar, caracterizado pela concentração de poder e por uma tendência à uma organização hierárquica das relações federativas, a descentralização foi

reivindicada como forma de “distribuição de poder” e como requisito para uma organização do Estado que privilegiasse a autonomia das instâncias subnacionais. Um aspecto concreto das reformas propostas é o fortalecimento do poder do município como gestor das políticas públicas. Dessa forma, ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização.

Em seu formato original, bem como na definição normativa, o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida pelo voto popular. A ideia é de que o federalismo constitui uma estrutura não-centralizada, que molda formas peculiares de relações intergovernamentais. O federalismo inerentemente assume formas competitivas e cooperativas, bem como modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo. Além disso, a existência de competências comuns entre instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não centralizada do federalismo (Almeida, 1995).

Portanto, o federalismo se constitui em um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, de forma que os governos nacional, estadual e/ou municipal são independentes em sua esfera própria de ação.

Segundo Dalari (1986) a supremacia do poder federal é estabelecida de forma indireta pela Constituição brasileira, apesar de estabelecer no texto constitucional a equivalência formal entre União e Estados-Membros. A visível distribuição de competências demonstra de forma incontestável a supremacia do poder federal, que tem sua fundamentação em duas causas. A primeira refere-se a amplitude das competências federais, abrangendo quase tudo o que é essencial em diversos pontos, principalmente nas esferas econômica e de finanças. E a segunda causa diz respeito a competência da União para fixar regras gerais em matérias de competências estaduais.

No Brasil os níveis de governo que acumulam competências estaduais e municipais possuem significativa autonomia administrativa e atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de financiamento. Esse arranjo demonstra a transição do federalismo centralizado para o cooperativo implementado pela Assembleia Constituinte. Entretanto, a complexidade do arranjo federativo brasileiro apresenta tendências simultâneas tanto

centralizadoras quanto descentralizadoras, variando de acordo com os atores e interesses envolvidos (Arretche, 2000; Almeida, 2005; Abrucio, 2006).

Sobre a coordenação política no federalismo brasileiro, os desafios não são poucos. O Brasil adotou a forma cooperativa de relações intergovernamentais para a aplicação de programas e financiamentos conjuntos de políticas, dando origem ao que se denomina na literatura de federalismo cooperativo. Nesse modelo, há uma mudança dos poderes de decisão nos níveis de governo, com vistas a uma redução das políticas conduzidas por um só governo, criando uma interdependência e coordenação das atividades governamentais. Para isso, é necessária a criação de um mecanismo, mais ou menos complexo e formalizado, de negociação e acordo intergovernamental. Não obstante, o federalismo cooperativo não exclui os conflitos de competência ou as duplicações de atividades entre os entes da federação. O que se almeja é a redução do alcance destes problemas através de acordos políticos negociados.

Outro ponto importante sobre a discussão sobre federalismo no Brasil relaciona-se ao fato de que a autonomia do governo local, sua relativa importância financeira e seu papel de principal provedor de importantes políticas sociais não são matérias propriamente relativas à teoria do federalismo e sim aos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais (Souza, 2005). Portanto, esses dois conceitos seriam os mais apropriados para analisar o caso brasileiro, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo funciona na prática. Seu uso pode iluminar a análise sobre a distribuição de poder territorial no Brasil, onde os municípios assumem papel de destaque, principalmente pela existência de políticas descentralizadas. Um diagnóstico bem difundido na literatura é o de que existem poucos mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, que coíbam a criação de canais de negociação de forma a diminuir a competição entre os entes federados (Souza, 2005).

Falar sobre descentralização em termos gerais quase sempre não significa muita coisa. Sua principal característica é ser um fenômeno complexo e multifacetado, fazendo parte de várias disciplinas. Na Ciência Política é visto como mecanismo de aprofundamento democrático. Nas diversas políticas e programas sociais, o tema da descentralização aparece com vitalidade como ferramenta para dar mais eficiência e um toque mais democrático à gestão (Draibe, 2005). Na Sociologia a descentralização é tida como mecanismo de *empoderamento* da sociedade civil e na Administração Pública constitui uma política de

transferência de responsabilidade administrativa sobre serviços públicos e na economia significa transferência de atividades econômicas públicas para o setor privado, tendo como justificativa os ganhos em termos de eficiência alocativa (Guimarães, 2002).

No que se refere à descentralização, mesmo após as políticas descentralizadas entrarem na agenda política na maioria dos países, o conceito permanece vago e ambíguo. Essa inclusão da descentralização na agenda está assentada em vários fatores, dentre eles nas críticas, de ambos os lados do espectro ideológico partidário, contra o poder excessivo dos governos centrais, bem como na capacidade que o conceito traz de prometer muito além dos seus limites. Enquanto alguns autores enfatizam a desconcentração administrativa, outros veem a descentralização como uma questão política que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores e espaços antes excluídos do processo decisório.

Para Souza (2002), são muitos os problemas envolvendo o conceito de descentralização. O primeiro encontra-se no fato de que a literatura ignora a importância das esferas estaduais em países federais como o Brasil, com excessivo peso às outras esferas de governo. O segundo problema é um de seus significados (especialmente a literatura anglo-saxônica) que redireciona a atenção para o mercado reduzindo a importância das instâncias de politização. E por fim, a autora chama a atenção para o fato que as formulações teóricas sobre a descentralização levam em conta a realidade dos países industrializados, dificultando a aplicação de suas bases conceituais e metodológicas em outros países.

A discussão sobre o tema da descentralização também pode ser identificada em dois planos: jurídico e político-institucional. No primeiro, a ideia principal é a de desconcentração ou delegações de função, ou seja, aqui o termo é concebido como um processo de transferência de competências e poder entre órgãos ou dentro de um mesmo órgão. No plano político-institucional a ideia-força é uma desagregação de poder político (poder decisório), no sentido centro-periferia. Neste segundo plano, isto é, no plano político-institucional, é possível ainda identificar três dimensões complementares: administrativa, social e política.

Na primeira, a descentralização refere-se a delegação, isto é, transferência de funções e sua justificativa é uma maior eficácia na gestão pública, já que as demandas sociais estariam mais próximas do Estado, facilitando sua consecução. Na segunda dimensão, a descentralização é traduzida como participação social na gestão pública, tratando da transferência de competência e poder para a sociedade civil. Nessa concepção, as principais

ideias são a de *accountability*, fiscalização e controle social. Finalmente, na terceira dimensão, a descentralização é entendida como uma estratégia para a redistribuição de poder político do governo central para os demais níveis de governo, sendo justificada como mecanismo de democratização do poder com vistas à eficiência da gestão pública.

No campo da Ciência Política e da Administração Pública, mais especificamente, pode-se identificar duas grandes vertentes de análise sobre a descentralização. Uma se aprofunda nos aspectos mais procedimentais (dimensão administrativa) e outra mais processual (dimensão social e política). Na primeira vertente, onde se privilegia a dimensão administrativa, ligada ao campo da Administração Pública, a descentralização é abordada a partir de questões como as transferências de recursos financeiros e as implicações administrativas para os governos locais em arranjos federativos. Na segunda vertente, com foco na dimensão social e política, no campo da Ciência Política, os trabalhos tratam a descentralização em três linhas: descentralização como aumento da participação social, descentralização e distribuição territorial de poder e descentralização e Federalismo. Nessa última linha, os trabalhos se propõem a analisar os efeitos da descentralização sobre as políticas sociais em sistemas federativos, além das possibilidades e limites em estados unitários e federativos.

De acordo com Guimarães (2002), a literatura aponta também para a construção de tipologias acerca da descentralização. Elas podem ser de desconcentração, onde a preocupação é sobre o nível para o qual a tomada de decisão é transferida; a delegação, que implica em transferência de responsabilidade gerenciais da estrutura central para unidades administrativas internas ou organizações externas; a devolução, onde são transferidas responsabilidades fiscais e administrativas às unidades subnacionais; e a privatização, que é a transferência de responsabilidades públicas a entes privados. Essas tipologias têm sofrido muitas críticas, pois não considera sua complexidade como processo dinâmico e suas interações com outros processos e instituições.

Mesmo sendo alvo de tantas abordagens diferentes e divergentes acerca da descentralização, existe certo consenso na literatura em torno de ideias centrais, como transferência de recursos financeiros e de poder decisório, controle social sobre a aplicação dos recursos – via construção de conselhos de políticas – aumento das responsabilidades e competências locais – principalmente de políticas sociais. Para fins desse trabalho, entende-se descentralização, nos termos de Falleti (2004), como um *processo* tanto de repasse de

recursos financeiros, políticos e administrativos quanto de responsabilidades aos governos estaduais e/ou municipais (municipalização) que passam a exercer o controle de tais recursos de maneira autônoma.

Devido à importância que a descentralização assumiu no Brasil posterior a 1988, muitos trabalhos focalizam o federalismo mais como sinônimo de descentralização (Abrucio & Franzese, 2009). São comuns também as análises das relações que se estabelecem entre esferas de governos, as chamadas relações intergovernamentais, entendidas como resultado da emergência de políticas descentralizadas e, sobretudo, do considerável aumento de programas intergovernamentais. Observa-se, portanto, que a descentralização foi entendida, como salientado acima, dependendo dos valores e interesses dos diversos atores, tanto como parte de uma estratégia de racionalização técnico-administrativa quanto como uma estratégia de democratização. No primeiro caso, tem-se uma relação entre descentralização e eficiência; no segundo, a descentralização aparece associada a valores políticos como universalização, equidade e *accountability* horizontal (Lima e Sousa, 2010).

Entretanto, na prática, pode-se notar que a descentralização pode gerar resultados opostos ao esperado. Pode, por exemplo, reforçar as desigualdades entre estados e municípios. Pode também não ser suficiente para garantir melhor eficiência das políticas públicas, na medida em que tais resultados dependem de outros fatores. No Brasil, a descentralização produziu efeitos positivos, como uma maior racionalização e democratização das políticas públicas, e pontos negativos, como fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, o acirramento da competição predatória entre os entes e a falta de cooperação e coordenação intergovernamentais.

A descentralização das políticas públicas no caso brasileiro se deu de forma heterogênea e não teve o mesmo ritmo entre os diferentes estados e municípios, nem teve sua implementação completamente definida e articulada entre as três esferas de governo. Cada área de política tem suas características próprias, mas um problema comum foi o insuficiente equacionamento dos dilemas federativos. O processo de descentralização não foi comandado pelo Governo federal<sup>65</sup>, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde. Dessa forma, não existiu um plano nacional para a descentralização e, mais do que isso, o processo encontra-se

---

<sup>65</sup> Isso se deve ao fato de a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos em 1982, e somente em 1988 chegou ao núcleo central do Estado, com a nova Constituição Federal, em 1989, com a eleição direta para o chefe do Executivo nacional.

inconcluso e permeado de conflitos. (Affonso 1996). Dessa forma, a superação ou minimização das desigualdades regionais tem exigido do governo central a criação de mecanismos de coordenação e de fomento à cooperação intergovernamental.

Em parte, isso pode ser explicado pela própria natureza dos processos de descentralização, os quais são fenômenos extremamente complexos, podendo ser, por exemplo, o resultado da distribuição ou transferência de funções e recursos de um nível de governo central para sub-governos ou da redefinição do uso de recursos centralizados em funções a serem executadas por outras esferas de governo. A dinâmica da descentralização é fortemente influenciada pelo processo político no qual é implementada, já que decorre de interações entre os diferentes poderes, principalmente entre o executivo e o legislativo, e entre as diferentes esferas de governo (Almeida, 1995).

No caso brasileiro, a descentralização, especialmente das políticas sociais, significou uma mudança de uma forma de federalismo centralizado, no qual os estados e municípios eram uma espécie de “agentes administrativos” do governo central, para um arranjo federativo cooperativo, caracterizado pela autonomia decisória dos governos subnacionais (Almeida, 1995). Esse processo foi fortemente condicionado pela democratização do país, pois se tornou uma espécie de bandeira defendida pelas forças de oposição ao regime autoritário sendo concebida como uma condição importante da instituição da democracia no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 tem uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos é comum às três esferas, em especial os sociais. Esse ponto tem gerado inúmeros debates sobre qual esfera de governo é responsável por qual política ou serviço público. O ponto central desse debate é que esse arranjo opta por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que competitivo. No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existe uma enorme distância entre o que prevê a Constituição e sua aplicação.

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais, principalmente os municípios, de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades entre eles. A segunda razão está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. A



cooperação federativa é um mecanismo de articulação das unidades federadas que, baseadas em suas características político-sociais e urbano-geográficas semelhantes, buscam soluções comuns para o enfrentamento dos mesmos problemas. Portanto, União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuam, de forma consensuada para responder conjuntamente aos problemas que isoladamente não seriam capazes de resolver. Contudo, não existe somente uma forma de implementar a cooperação federativa.

O parágrafo único, do art. 23, da Constituição de 1988 confere à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios uma atuação *comum* coordenada em prol da realização de ações administrativas, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. O art. 25, §3º, da Constituição autoriza o Estado-membro a implementar, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Esta forma de cooperação federativa vem sendo alvo de várias críticas, sendo apontada com uma espécie de cooperação de cunho forçado. Isso se explica porque, o Estado-membro, ao editar a competente lei complementar, acaba por impor a sua vontade aos municípios no arranjo de serviços públicos de interesse comum.

Além desses instrumentos, o art. 241, da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n.º19/98, instituiu a gestão associada, outra forma de cooperação federativa, classificada como cooperada por ter natureza voluntária, a qual poderá ser concretizada pelos consórcios públicos ou convênios de cooperação. Assim, a cooperação intermunicipal ganha relevância, notadamente na agenda local, como resultado das fragilidades e desafios resultantes do processo de descentralização das políticas sociais.

À complexidade inerente ao modelo institucional do federalismo cooperativo, que prevê a existência de competências comuns entre os entes federados e uma rede de relações intergovernamentais, somou-se a falta de convergência entre as diferentes forças políticas sobre o grau de responsabilidade e sobre as atribuições concretas de cada nível de governo na provisão de políticas sociais. Com isso, o texto final da Constituição de 1988 resultou vago e ambíguo nos capítulos que tratam das competências e atribuições comuns das diferentes esferas de governo na elaboração e na implementação de políticas nas áreas sociais, deixando as definições sobre as divisões de tarefas e sobre as formas e os instrumentos de cooperação e colaboração entre os entes federados para legislação complementar (Souza, 2005).

Tendo em vista esse quadro, os trabalhos sobre o tema ressaltam que, apesar dos princípios descentralizantes existentes na Constituição de 1988, não houve um desenho institucional definido, a partir do qual as políticas sociais pudessem ser descentralizadas de forma coordenada pela União e articulada entre as demais esferas de governo. Sendo assim, a descentralização de cada área social<sup>66</sup> foi fortemente influenciada, nos diferentes estados e municípios, por três fatores principais: existência de políticas deliberadas de descentralização por parte do governo federal; natureza e poder das coalizões defensoras da descentralização em cada área de política social; e características prévias de cada política (Arretche 2000).

Em função da normatização, principalmente no texto constitucional, a descentralização foi implementada nas diferentes políticas sociais. Os trabalhos mostram que na área de saúde ocorreu uma política deliberada de descentralização, expressa pela Constituição de 1988, através da instituição do Sistema Único de Saúde, apoiado por uma forte coalizão reformadora de nível nacional. A área de educação não teve uma política deliberada de descentralização, mas foi marcada por processos de municipalização induzidos pelos governos dos estados ou decorrentes da omissão dos estados na oferta de matrículas na educação básica – que inclui os ensinos infantil, fundamental e médio. A política habitacional foi assumida pelos governos estaduais e municipais após o esgotamento do modelo centralizado na União, em decorrência da falência do sistema que era financiado pelo FGTS e devido à ausência de uma coalizão reformadora e de uma política deliberada de descentralização. Por fim, a assistência social não teve nenhuma política efetiva de descentralização até meados dos anos 1990, embora a Constituição de 1988 tenha determinado ao governo federal a responsabilidade de definir normas, financiar e coordenar as ações de assistência social, devendo os estados, os municípios e as organizações assistenciais cuidar da execução dos programas assistenciais, com a participação da sociedade em conselhos (Arretche, 2002).

As indefinições nas atribuições de cada ente federado e nas formas de financiamento das políticas sociais, somadas às estratégias equivocadas de descentralização, ocorreram até meados dos anos 1990, quando o Governo Federal recuperou a capacidade de coordenar o processo de descentralização. A partir de então, foram estabelecidas diretrizes e políticas deliberadas de descentralização nas áreas de educação, saúde e assistência social, através das

---

<sup>66</sup> De acordo com Arrete (2004) o contexto brasileiro heterogêneo influenciou as políticas sociais de forma bastante distinta, dado as diferenças sociais, políticas, econômicas dos estados e municípios. As áreas sociais que a autora destaca incluem a Educação, Saúde, Habitação, Saneamento e Assistência Social.

quais foram definidas as competências das três esferas de governo e suas fontes de financiamento.

Contudo apenas com a Constituição de 1988 e o Pacto Federativo nela estabelecido e que se pode dizer que o princípio federativo do Estado brasileiro tornou-se concreto. Com efeito, esse pacto permitiu a descentralização efetivamente avançar desde 1988 e os Estados-membros e os Municípios passaram a contar com condições incomparáveis de governabilidade em relação aos períodos anteriores de nossa República.

Portanto, o texto constitucional determina que todos os níveis de governo (União, Estados e Municípios e o Distrito Federal) estão formalmente comprometidos com um grande número de responsabilidades compartilhadas. Todavia, as especificidades de cada política pública, a diversidade de realidades econômicas, sociais e, sobretudo, institucionais do universo de estados e municípios brasileiros, terminam por impor ritmos diferenciados ao processo, impedindo sua universalização ou padronização. Este é um aspecto muito importante quando se trata da implementação de uma política pública em geral e, especificamente, da política da assistência social.

Nesta perspectiva federativa, a formulação e a implementação de políticas públicas de alcance nacional dependem de uma estrita relação entre os diferentes níveis de governo, cabendo a cada esfera de governo exercer um papel específico, aportar recursos humanos, materiais e financeiros suficientes para que as atividades sejam realizadas a contento e atuar em acordo com o que for consenso nas instâncias deliberativas do setor.

Como resultado do processo político, o Brasil assiste a uma disputa entre dois modelos de federalismo, um cooperativo e formalizado na constituição de 1988 e outro centralizado resultado da dinâmica de poder existente entre os diferentes entes federados. Assim, as soluções para a implementação satisfatória das políticas descentralizadas permanecem em aberto, suscitando novas oportunidades, como por exemplo, os consórcios, mas longe de promover a real cooperação federativa.

A abordagem das disputas em torno do federalismo no Brasil remete ao tema do municipalismo, igualmente central para os objetivos da tese, conforme veremos a seguir.

## 2.4 Municipalismo brasileiro

Neste tópico faremos um breve levantamento dos principais debates sobre o municipalismo brasileiro, com a perspectiva de destacar os principais argumentos contra e a favor do municipalismo. Importa destacar que o referido debate é marcado principalmente pela crítica ao municipalismo brasileiro, com destaque para a questão do número e tamanho dos municípios e capacidade fiscal.

A Constituição de 1988 teve um grande impacto sobre essa situação, estabelecendo critérios mais descentralizados para a criação de novos municípios e o resultado foi um aumento considerável de municipalidades. Sobre o tamanho, observa-se uma crítica direcionada aos municípios “pequenos”. A maior parte dos municípios são municípios com menos de 20 mil habitantes e muitos deles com uma baixa densidade populacional dada a sua grande extensão territorial, deixando a população totalmente dispersa no território, dificultando a identificação dos públicos-alvo das políticas setoriais e até mesmo à sua solução dos problemas. E por fim, a principal característica negativa desses municípios: a capacidade fiscal. Em sua grande maioria, esses entes não conseguem recursos próprios para arcar com o mínimo das despesas municipais com pessoal, muito menos recursos para investir nas políticas que melhorariam a vida da população. Dependentes principalmente do FPM, esses municípios se constituíam em um obstáculo à implementação de políticas capazes de melhorar a qualidade de vida das pessoas, bem como reduzir as desigualdades inter-regionais e intrarregionais insistentemente marcantes no território brasileiro. Em síntese, as críticas recaem principalmente sobre a dimensão econômica e seus efeitos para a eficiência e efetividade da ação governamental.

Cabe ainda destacar a dimensão política contemplada na análise de Victor Nunes Leal sobre a prática do clientelismo e coronelismo como marcas das relações políticas na esfera municipal, o que implica em uma restrição da cidadania, bem como o uso dos recursos e das políticas públicas com uma finalidade particularista. Essa perspectiva trás a tona também o modelo patrimonialista do Estado e sua relação com essa esfera de governo.

Sobre os pontos positivos do municipalismo brasileiro os argumentos recaem principalmente sobre a dimensão política, destacando seus efeitos sobre os processos políticos, como o empoderamento, a *accountability*, a participação social, o controle social e o

desenvolvimento local. Nessa perspectiva, o municipalismo, a democracia e descentralização aparecem como fenômenos intrínsecos. Os argumentos estão relacionados com a ampliação e consolidação da democracia, marcando o papel da esfera local como *locus* privilegiado de ação política. A percepção dos cidadãos é de que os problemas ocorrem em nível local, mesmo sendo de competência de outras esferas de governo, fazendo com que a população perceba os problemas como problemas da cidade e suas reivindicações acabam se direcionando principalmente para o gestor local.

Outro argumento favorável ao municipalismo é que sua crescente autonomia está atrelada à ideia de representação. Essa argumentação está diretamente relacionada à descentralização política, pois esse arranjo colocaria os cidadãos mais próximos de seus representantes. Essa corrente tem como seu principal teórico Aléxis de Tocqueville para quem a comuna é uma instituição que aflora o desejo de participação nos assuntos públicos e aumenta o sentimento de pertencimento e responsabilidade pelo que acontece em sua comunidade. Em suma, são as instituições comunais, que, moderando o despotismo da maioria, proporcionam de uma só vez ao povo o gosto da liberdade e o interesse pelos assuntos públicos. Essa participação em nível local propiciaria um maior interesse e uma melhor compreensão das questões públicas também em nível estadual e nacional. Para Tocqueville, de fato o gosto e o uso do governo republicano nasceram nas comunas e no seio das assembleias provinciais. É esse mesmo espírito, costumes e hábitos republicanos que, depois de nascer e se desenvolver em diversas localidades, se aplicam em seguida sem dificuldade ao conjunto do país.

Do ponto de vista político-institucional os municípios brasileiros tiveram realce inédito na carta magna. Ao mencionar em seu Artigo 1º que: “*A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal*”, tornou-se a única carta constitucional de um país federativo que reconhece o Município como parte indissolúvel da Federação. Além disso, por determinação do seu Artigo 29, os municípios brasileiros passaram a “*reger-se por Lei orgânica*” (própria), cabendo-lhe ainda, segundo o Artigo 30,

(...) legislar sobre assunto de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber (sendo soberanos neste campo legislativo); instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e

prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, entre outras prerrogativas de autogoverno (BRASIL, 1988).

Merece especial destaque no que concerne a autonomia dos municípios a situação tributária e financeira determinada pela constituição de 1988, que além de ampliar o espectro de receitas próprias - incluindo além dos tradicionais IPTU e ISS o ITBI (imposto de transmissão de bens intervivos) -, aumentou as alíquotas da transferência constitucional, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, e do ICMS dos estados, do qual parte é também transferida para os municípios. Algumas pesquisas realizadas no início da década dos 1990 confirmam este impacto: dados de 1993 do Tesouro Nacional informam sobre um incremento real de 109% no conjunto das receitas municipais para o período (1988/93). A ABRASF (Associação Brasileira de Secretários de Fazenda de Capitais), em pesquisa sobre os municípios capitais, apresenta um resultado ainda mais expressivo, 140% de incremento real (Santos, 1997).

Como inovação do federalismo brasileiro e até mesmo como consequência, os municípios ganharam destaque como principais provedores de serviços públicos, superando os estados. Alguns fatores se destacam como critérios para essa opção da execução das políticas públicas via municípios, como por exemplo, a proximidade das preferências e necessidades da população local. O resultado dessa convergência é destacado por Franzese e Abrucio.

O resultado desse panorama foi a transferência não apenas de recursos vinculados a programas, mas de grande parte da gestão das políticas sociais para o nível municipal. Esse processo produz uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo (Franzese e Abrucio, 2009:41).

Também no que concerne às competências o Município teve ampliadas as suas responsabilidades na prestação de serviços. No já citado Artigo 30 deve-se destacar sua competência exclusiva para prestar diretamente ou por concessão e permissão serviços públicos de interesse local, como os referentes aos serviços de: pavimentação de vias, limpeza urbana, cemitérios, provimento de áreas destinadas ao lazer coletivo e público.

No Artigo 23 da Constituição definem-se também as competências comuns ou compartilhadas, ou seja, que são ao mesmo tempo responsabilidade da União, dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios e que, portanto, devem ser prestados de forma cooperativa. Nele são definidas nada menos do que 12 competências comuns. Destas destaca-se algumas muito importantes para este trabalho, e estão definidas nos incisos: II – cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências; e X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu que o sistema federativo é cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos e independentes, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Esse processo estabeleceu uma horizontalização dos conflitos federativos, desencadeando uma emancipação desenfreada de municipalidades, muitas das quais sem base econômica ou fiscal própria, beneficiadas pela possibilidade de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (nas últimas décadas foram criados mais de 1.000 municípios). Para boa parte da literatura essa intensa fragmentação dos territórios em diversos novos municípios se configura em um limitador para a coordenação federativa e para o estabelecimento de uma correspondência satisfatória entre suas competências e capacidade financeira (Affonso1996).

Para Affonso (1996), a partir da promulgação de Constituição de 1988 os municípios assumiram papel de destaque na Federação brasileira. Mas o processo de redemocratização estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política e a dependência financeira dos municípios em relação ao Governo central<sup>67</sup>. Essa contradição alimentou, em grande medida, o movimento municipalista que cresceu vigorosamente no período. Na visão do autor, a descentralização deu-se, principalmente, através de sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Na década de 1990 os principais beneficiários da descentralização fiscal foram os municípios, que ampliaram sua participação na receita disponível

---

<sup>67</sup> Os estados também ampliaram suas atribuições políticas (desde 1982 quando a sociedade voltou a eleger novamente pelo voto direto representantes do Executivo, exceto Presidente da República, e Legislativo), mas o processo de descentralização manteve também as finanças estaduais dependentes dos recursos da União. As eleições de 1982 foi uma das mais importantes da história política do Brasil. Foram as primeiras eleições diretas para governador desde a instauração do regime militar - a última tinha sido 20 anos antes, em 1962. Além do voto para governador, os eleitores em todo o país escolheram senadores, deputados federais, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Ver O Estado de S. Paulo, 14/11/1982.

(consideradas as transferências intergovernamentais) de 9%, em 1980, para 15% em 1994. A evolução da participação da receita própria dos governos municipais no mesmo período (de 3% para 5%) evidencia que a ampliação da sua participação no bolo fiscal decorreu, principalmente, das transferências federais (Affonso 1996).

No entanto, outros estudos (Bremaeker, 2012a; Afonso & Araujo, 2001) mostram que a receita própria municipal (não computadas as transferências intergovernamentais) até 2000 apresenta expressivo desempenho. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até 2000, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 12,2 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 196%. Seu crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e que o dos federais. Isto demonstra que, pelo menos em termos agregados, o crescimento da receita dos municípios após a Constituição de 1988, ao contrário do que normalmente é divulgado, não se deve somente ao aumento das transferências federais e estaduais<sup>68</sup>.

Impulsionado por distintas razões, o processo de descentralização no Brasil foi amplamente contemplado pela Constituição de 1988, reafirmando o princípio federativo do Estado brasileiro. Apesar de contar com condições de governabilidade sem comparação nos períodos anteriores, os municípios, contudo, ainda convivem em condições paradoxais. Possuem autonomia política e um contínuo movimento de melhoria nas condições financeiras. Contudo, sobre o governo municipal recaem as responsabilidades maiores no campo da prestação de serviços públicos, sobretudo nas áreas sociais e urbanas. Para Bremaeker (2013), os municípios brasileiros assumem encargos dos estados e União, sem que haja uma compensação financeira correspondente. Para o autor, isso pode gerar um comprometimento na qualidade dos serviços oferecidos à população<sup>69</sup>.

Com relação aos estados-membros, percebe-se também um aumento de sua participação relativa no total das receitas fiscais ao longo da mesma década, com sua receita própria evoluindo de 22% para 26% e sua receita disponível de 22% para 27% (Affonso

---

<sup>68</sup> Quando comparada à arrecadação dos estados e da União, a participação dos Municípios se elevou em termos relativos frente ao total de receitas correntes. Em 2005 a participação dos Municípios era de 16,38%, subindo para 16,97% em 2006, alcançando 17,06% em 2007 e chegando a 18,12% em 2008. Em 2009 houve uma ligeira redução para 17,81%. Em 2010 ocorreu uma leve recuperação, alcançando a marca de 17,91%, diminuindo ligeiramente em 2011, com 17,87%.

<sup>69</sup> No ano de 2011, 70,02% das municipalidades comprometeram mais do que toda a sua arrecadação tributária para custear serviços de responsabilidade da União e os Estados.



1996). Como o “bolo” foi distribuído entre os outros entes federativos fica evidente que a União perdeu posição relativa no mesmo período, tendo sua participação diminuída no que refere à receita própria<sup>70</sup>. Em 2011 a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 66,13% de transferências, por 17,72% de receitas tributárias e por 16,15% de outras receitas.

Esse processo de descentralização fiscal desde meados da década de 1980 até a década de 1990, embora tenha ocorrido fortemente em função do aumento das transferências federais da União para os estados e municípios, essas transferências não possuem o mesmo caráter de dependência financeira em relação ao governo federal, como o tiveram antes do início da descentralização, pois aproximadamente 65% desses recursos eram “livres” ou com escassa vinculação de aplicações (Shah, 1991; Affonso, 1996).

Chama-se a atenção para o fato de que a o papel dos municípios é redefinido em um duplo sentido: no primeiro, este passa a ter competências exclusivas, cabendo-lhe a responsabilidade pela formulação e pela gestão de diversas políticas públicas; de outro, a perspectiva descentralizadora tende a privilegiar a esfera local de governo como *locus* de formulação de políticas, assumindo também a responsabilidade compartilhada em diversas políticas.

A nova dinâmica entre os entes federados, implementada pela Constituição de 1988, em seus aspectos político, econômico, mas, sobretudo, fiscal, fez com que se generalizassem as iniciativas que tinham o objetivo de redesenhar as fronteiras geopolíticas do país, tanto dos estados<sup>71</sup> quanto dos municípios<sup>72</sup>. Esse estímulo à emancipação decorreu, principalmente:

a) da possibilidade das recém-criadas unidades federativas passarem a ter acesso aos recursos dos fundos de participação (FPEM), repartindo-os com o estado ou município dos quais se desmembravam;

b) da opção pela solução fragmentadora e isolacionista, onde eram postas em prática políticas segregacionistas frente aos problemas sociais, decorrentes da crise econômica e financeira do Estado;

---

<sup>70</sup> A receita própria da União caiu de 75% em 1980 para 66% em 1994 e a sua participação na receita disponível reduziu-se de 69% para 58%, no mesmo período. Ver Affonso, 1996.

<sup>71</sup> As principais alterações nas fronteiras dos estados foram: criação dos estados de Tocantins, Amapá e Roraima (antigos territórios federais).

<sup>72</sup> Ver Abrucio & Samuels, 1997 e Affonso, 1996.

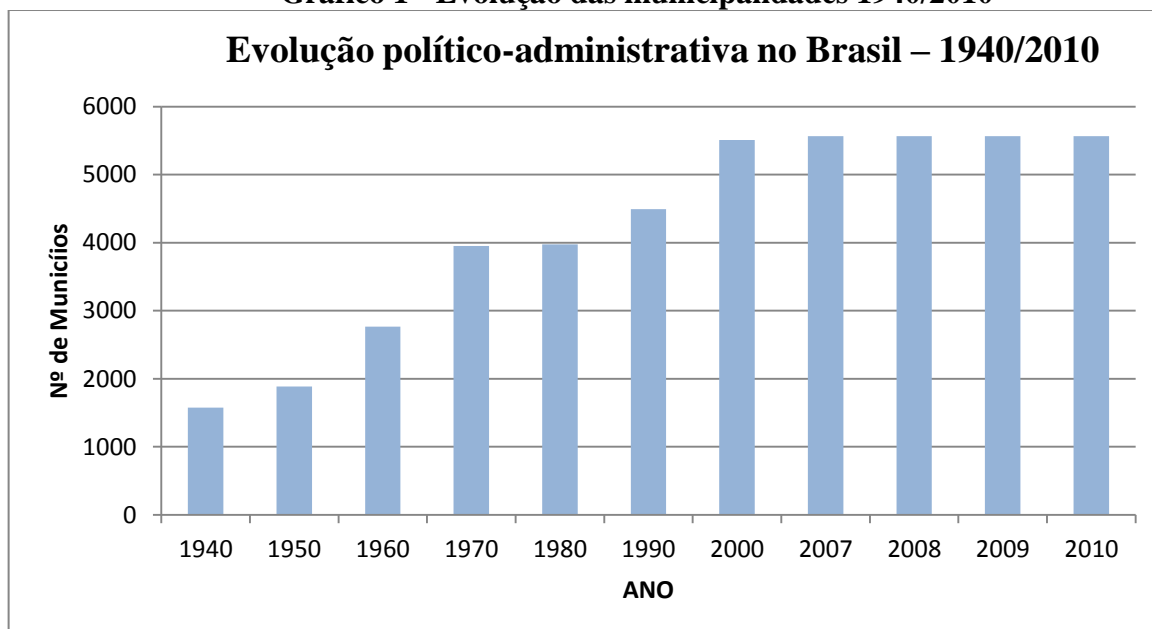
c) da tentativa de alguns setores de ampliarem o seu espaço de controle político-eleitoral, através do redesenho das unidades federativas e da consequente criação de novas máquinas político-administrativas.

Essa proliferação de municipalidades após a Constituição de 1988 gerou muitas críticas, e um conjunto delas pode ser resumida no que Affonso (1996) argumenta. Para o autor,

a possibilidade de acesso a uma receita não gerada no local, ou seja, a dissociação dos atos de gastar e de tributar estimula a tendência à emancipação irresponsável, fazendo com que se criem municípios sem base econômica própria, integralmente dependentes das transferências federais e/ou estaduais. A proliferação de municípios com estas características dificulta a divisão adequada de competências, bem como a coordenação federativa (Affonso, 1996:6).

Esses fatores mostrados anteriormente ocasionou um processo de redesenho das fronteiras estaduais, mas com maior intensidade determinaram um verdadeiro “surto” emancipatório municipal, como mostra o gráfico abaixo.

**Gráfico 1 - Evolução das municipalidades 1940/2010**



Fonte: Anuário Estatístico. IBGE, 2012.

Mesmo diante dessas características, a uniformidade de tratamento dado aos municípios merece destaque. Como destacado abaixo na tabela, nossa federação comporta um

grande número de municípios pequenos que do total, ou seja, dos 5565 municípios 71,8% encontram-se na faixa populacional de até 20 mil habitantes. Mesmo sabendo desse perfil municipal, as obrigações foram distribuídas igualmente entre os municípios de grande porte no que se refere à produção de políticas públicas.

**Tabela 1: Distribuição dos municípios por classes de tamanho da população - 2013**

Porte populacional	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 5.000	<b>1 247</b>	80	234	374	420	139
De 5.001 a 10.000	<b>1 227</b>	81	360	397	280	109
De 10.001 a 20.000	<b>1 378</b>	110	577	359	228	104
De 20.001 a 50.000	<b>1 080</b>	111	443	290	159	77
De 50.001 a 100.000	<b>339</b>	42	119	107	52	19
De 100.001 a 500.000	<b>260</b>	24	50	124	48	14
Mais de 500.000	<b>39</b>	2	11	17	4	5
<b>Total</b>	<b>5 570</b>	<b>450</b>	<b>1 794</b>	<b>1 668</b>	<b>1 191</b>	<b>467</b>

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – IBGE, 2013.

No caso do estado do Rio de Janeiro os municípios se dividem, por porte populacional. Como mostra a tabela abaixo.

**Tabela 2: Porte Populacional dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2012**

Porte Municipal	Frequência	%	% Acumulado
Pequeno Porte I	30	32,6	32,6
Pequeno Porte II	27	29,3	62,0
Médio Porte	13	14,1	76,1
Grande Porte	22	22,8	97,8
Metrópole	2	1,1	100,0
Total	92	100,0	

Fonte: IBGE. Elaboração do autor.

Apesar de ser verificado seu alto grau de descentralização, o estado do Rio de Janeiro apresenta, um formato sociográfico marcado por um padrão recorrente de desigualdade socioespacial (Alkmim dos Reis, 2006), caracterizando o território sobre o qual se desenvolve o processo de descentralização e das relações federativas para a implementação das políticas públicas.

Outro fator que merece destaque na análise sobre as receitas e, consequentemente, sobre a capacidade dos municípios de prestar serviços à população é o fato que houve um

processo silencioso de assunção de encargos por estes entes, mal planejado, mas de fundamental importância para consolidar a descentralização fiscal. A redução nos gastos e na qualidade dos serviços prestados pelo governo federal não provocou uma crise social de maior proporção porque foram parcialmente amenizadas pelo aumento na oferta de serviços estaduais e municipais nas áreas de educação, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública.

As competências constitucionais comuns favoreceram a prática do jogo de empurra entre as esferas de governo. Nesse contexto, grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios. Entretanto, a estratégia de fortalecimento do governo federal não foi partir para o embate para recentralizar competências. O momento de ajuste fiscal foi fundamental para que a estratégia de centralização se transformasse em coordenação, isto é, apesar dos esforços do governo federal em universalizar as determinadas políticas prevista na Constituição, sua estratégia foi implementá-la por meio da ação dos governos subnacionais, principalmente dos municípios.

Ainda cabe destacar a relação existente entre o custeio das atividades dos outros entes governamentais pelo município e a sua receita tributária. Ao se comparar os gastos municipais com atividades das outras esferas de Governo tomando por base as receitas tributárias municipais, verifica-se que os 3.895 Municípios com população inferior a 20 mil habitantes despendem com essas atividades mais do que conseguem arrecadar com seus tributos<sup>73</sup>. Quanto menor o porte do município, maiores são os encargos com competências do estado e da União (Bremaeker, 2012).

Por fim, mas não menos importante, cabe chamar a atenção para o fato de a descentralização ocorrer em um contexto de progressiva fragilização financeira do setor público. Que se inicia com a implementação das ideias neoliberais dentro da Reforma do Estado<sup>74</sup>. Para Leite (2005) as transformações operadas no capitalismo contemporâneo têm

---

<sup>73</sup> “Os 122 municípios com população até 2 mil habitantes têm um gasto com as despesas de responsabilidade dos Estados e da União 4,23 vezes maior que o da sua arrecadação tributária; para os 1.171 Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes esta relação é de 3,04 vezes; para os 1.207 Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes esta relação é de 1,99 vezes; e para os 1.395 Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes esta relação é de 1,40 vezes.” (Bremaeker, 2012).

<sup>74</sup> Ver BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1) PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32, 1996: 18-35. MELO, Marcus André.

implicado o redimensionamento da própria forma de atuação do Estado e levado à revisão das concepções sobre desenvolvimento, em especial àquelas sobre desenvolvimento socioeconômico. Com o advento da crise da década de 1980, que viria a interromper o longo período de crescimento econômico verificado nas décadas anteriores, o neoliberalismo tornou-se a ideologia dominante no mundo capitalista. Os argumentos usados em sua defesa eram de que o ajuste das contas do Estado era essencial para a retomada do desenvolvimento econômico. Os cortes nos gastos públicos então efetuados incluíam privatizações de empresas estatais, facilidades para circulação de capital, abertura dos países para o mercado internacional, etc. As receitas neoliberais promulgadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial consideravam os gastos estatais – fonte do déficit público – como a principal causa da inflação, vista como impedimento à retomada de crescimento. No âmbito das políticas públicas o neoliberalismo, valendo-se de uma valorização de uma concepção administrativa-gerencial da coisa pública em detrimento da ação direta do Estado, acentuou a despolitização das políticas. Essa estratégia desloca a problemática dos governos do campo dos conflitos para uma ideia de alocação “racional” dos recursos, tornando a relação entre Estado-sociedade em uma questão técnica e gerencial (Romano, 2009).

O novo modelo proposto para Brasil nos anos de 1990 tem como agente do desenvolvimento o mercado, ou seja, é o livre funcionamento das forças de mercado que levará ao crescimento, não mais o Estado desenvolvimentista. Os alicerces desse novo modelo incluíam: a estabilidade, a abertura econômica e a redução do papel do Estado. Nesse novo modelo, o Estado deve diminuir sua importância nas intervenções diretas e nos projetos de investimento, concentrando seu papel na garantia da estabilidade macroeconômica. Defende-se explicitamente o uso da poupança externa como financiador do crescimento nesse novo modelo. O principal alicerce desse modelo é o processo de abertura econômica que, associando privatização e redução do papel do Estado, levaria ao crescimento da produtividade (Carvalho, 2009).

Com base nesse conjunto de ideias, as reformas dos anos 90 redefiniram o papel do Estado e fortaleceram o mercado na definição da alocação de recursos, assim como iniciaram um profundo processo de abertura da economia, tanto para os fluxos comerciais como para os

fluxos de capitais. Na condução da política econômica, por sua vez, foi dada prioridade ao processo de estabilização, atendendo, assim, ao novo papel primordial do Estado: garantir a estabilidade macroeconômica.

Para Bresser-Pereira (1997), por exemplo, a reforma do Estado compreenderia a transformação do Estado do século XXI naquilo que ele denominou de Estado Social-Liberal. O “Social” nesse caso é porque ainda seria atribuição dele assegurar os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; e “Liberal” no sentido de que utilizaria para promover o lado “social”, mais os mecanismos de mercado do que controles administrativos. Para que isso se realizasse seria necessário um processo com quatro passos: diminuição do Estado por meio de programas de privatizações, terceirizações e “publicizações”<sup>75</sup>; redução do grau de interferência do Estado; aumento da governança do Estado e; por fim, aumento da governabilidade do Estado.

Essa fragilização do Estado brasileiro a partir do final da década de 1980, o tornou cada vez mais dependente do capital privado para a realização de investimentos, aumentando o comando privado sobre o gasto público, o que constitui uma das faces da “privatização do Estado”, contribuindo para ampliar a sua descoordenação. É estabelecendo a sua lógica de mercado dentro do Estado, que o capital privado passa a concorrer através de estruturas estatais, privatizando-as e inviabilizando qualquer planejamento.

Essa lógica privatista do Estado ainda exerce grande pressão sobre as políticas econômicas, mas, além disso, criou uma característica marcante das políticas sociais em geral, e especificamente na assistência social. As entidades<sup>76</sup> prestadoras de serviços na área de assistência que complementam<sup>77</sup> a rede socioassistencial nos municípios pesquisados atuam no sentido mais mercantil da prestação dos serviços de assistência. A preocupação principal

---

<sup>75</sup> Publicização seria transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal (organizações sociais). Nesse lote estão os serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta diretamente. O autor delimita a área de atuação do Estado como atividades exclusivas de Estado as atividades principais (core), ou seja, Estado Enquanto Pessoa (Bresser-Pereira: p.22 e 23, 1997).

<sup>76</sup> São organizações e entidades de assistência social, que não possuem fins lucrativos e que desenvolvem, de forma permanente, continuada e planejada, atividades de atendimento e assessoramento, e que atuam na defesa e garantia de direitos. A certificação é concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para entidades que tenham atuação preponderante na área de assistência social.

<sup>77</sup> Complementam porque a primazia de prestação dos serviços na assistência social é do Estado, de acordo com o artigo 5º inciso 3 da LOAS. “*primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo*”.

dessas instituições, inclusive, verificada em campo, é a de renovação de sua certificação de entidades beneficentes de assistência social<sup>78</sup>, que passou a ter uma grande importância na pauta dos Conselhos (municipal, estadual e federal) por parte dos conselheiros da sociedade civil.

Esse padrão de intermediação de interesse entre o Estado e a sociedade civil, representado por essas entidades, acaba ensejando um caráter clientelista e patrimonialista na política de assistência social. O modelo de gestão implementado pelo SUAS, com suas normativas e Comando Único, inaugura um processo de ruptura com o padrão assistencialista na prestação dos serviços, no entanto, parece não depender apenas do modelo (SUAS), o caráter clientelista da gestão. A pequena participação da sociedade civil nos conselhos, a presença dos mesmos conselheiros em todos os conselhos, o baixo investimentos em equipamentos e capacitação entre outros, parece ser uma trajetória das outras políticas e, particularmente, da assistência social.

## **2.5 Comentários finais**

Como vimos nesse capítulo, em certas políticas, optou-se pela transferência aos entes subnacionais da prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato dos programas, enquanto em outras, os governos estaduais e municipais tornaram-se responsáveis pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (ARRETCHE, 2004). Observa-se, então, um processo heterogêneo de descentralização das políticas sociais, influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica, pela distribuição prévia de competências e pelo controle sobre os recursos pelas esferas de governo.

Mesmo sendo uma política que não fazia (e ainda não faz) parte do “núcleo” central das políticas públicas, a assistência social foi implementada com forte caráter centralizado, pois seguiu o caminho institucional dos sistemas descentralizados, como o caso da saúde. A

---

<sup>78</sup> A Polícia Federal, durante a Operação Fariseu, desmontou uma quadrilha que atuava junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio de concessão fraudulenta de Certificados de Entidade de Assistência Social (CEAS). Estado de São Paulo 13/03/2008.

baixa “popularidade”<sup>79</sup> dessa política frente às outras políticas sociais (saúde, educação) e o seu histórico tratamento clientelista por parte dos governantes, somada à característica socioeconômica do período de estabilização econômica neoliberal, desarticulou os atores envolvidos na discussão da extensão dos direitos socioassistenciais e da própria população alvo dessa política.

Dessa forma, a institucionalidade criada para a implementação da política de assistência social, apesar de estar em contexto de crescente descentralização, acabou seguindo o modelo que concentra as decisões no governo central. Se a centralização trouxe pontos positivos em termos da integração nacional, da ampliação do financiamento e do aumento da cobertura dos serviços públicos, ela trouxe também pontos negativos, como por exemplo, a incapacidade de reverter a enorme desigualdade entre as regiões do país.

A descentralização na América Latina tem se associado aos processos de redemocratização a partir dos anos de 1980 e no Brasil teve que lidar com mais uma especificidade: um federalismo trino<sup>80</sup>. Essa especificidade trouxe novos desafios para o processo de descentralização das políticas sociais dadas as relações federativas baseadas no federalismo cooperativo, mas com poucos mecanismos pelos quais essa cooperação pudesse se efetivar. Outro elemento importante é a grande desigualdade na capacidade dos entes federados, especialmente os municípios, em assumir as novas responsabilidades repassadas pela Constituição de 1988, que de acordo com Bremaeker (2012), assume responsabilidades que são dos outros entes (estado e União) sem o correspondente repasse financeiro.

No próximo capítulo, analisaremos como o processo de descentralização da política de assistência social, operacionalizada pelo SUAS, se comportou no contexto federativo brasileiro. Tendo como pano de fundo uma grande desigualdade regional, buscamos verificar

---

<sup>79</sup> A área de previdência social ainda responde, isoladamente, por quase a metade do Gasto Social Federal; a área de assistência social, por sua vez, é o destino de apenas cerca de 1/15 do GSF – mesmo com a destacada trajetória de crescimento no período. Apesar do aumento do gasto social federal ele não foi absorvido de modo homogêneo pelas diversas áreas sociais: mais da metade dos recursos novos agregados à política social federal – 2,4% do PIB – foi destinado para a área de previdência social; outro 1% do PIB foi aplicado no crescimento dos recursos da área de assistência social, fundamentalmente nas transferências diretas de renda. Ver CASTRO, Jorge Abrahão; *et al.* Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota técnica nº 9, IPEA, Brasília, 2012.

<sup>80</sup> Federalismo trino refere-se ao seu formato em que, na organização do Estado brasileiro, a República Federativa do Brasil é formada pela União, os estados-membros, o distrito federal e os municípios, todos autônomos.



se o SUAS foi capaz de reduzir as desigualdades inter-regionais existentes na capacidade de financiamento da política de assistência social.

## Capítulo 3

# **Políticas Públicas, Relações Federativas e Desigualdade**

Este capítulo faz uma análise sobre as instituições federativas a partir da Constituição de 1988, buscando rever o argumento de que elas comprometeriam a eficiência e efetividade do Estado brasileiro. Essas interpretações destacam os traços presentes do Estado e do sistema político brasileiros, no entanto, exageram em sua relevância, pois ignoram tanto o papel das desigualdades regionais na escolha do federalismo adotado no Brasil quanto a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento. Assim, procura-se destacar que a análise das desigualdades territoriais e das relações entre a União e os governos subnacionais nos ajuda a interpretar melhor as motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e, principalmente seus resultados sobre as políticas públicas.

As políticas de redução das desigualdades inter-regionais e intrarregionais são o resultado da combinação de uma trajetória centralizadora do Estado brasileiro com reformas fiscais e políticas do pós-redemocratização. Esse processo de recentralização tem por objetivo reduzir as desigualdades regionais, no entanto, tem mostrado resultados insuficientes. Neste capítulo analisamos a capacidade da recentralização em reduzir as desigualdades na política de assistência social, notadamente em sua capacidade de financiamento.

### **3.1. Política pública e política social**

A abordagem da política social objeto desta tese requer, inicialmente, inseri-la na problematização das políticas públicas de modo geral. Os autores que trabalham no campo das políticas públicas se deparam com um primeiro desafio que é o sentido da palavra política. De acordo com Muller & Surel, quando se fala de política pode-se estar falando de *polity* (esfera da política), fazendo referência à separação do “mundo da política” e a

sociedade; *politics* (atividade política) designando a atividade política como competição partidária, mobilização, etc; e *policy* ou *policies* (ação pública) quando quer se referir aos processos pelos quais são elaborados e implementados programas de ação pública (Muller & Surel, 2004, p. 13; Frey, 2000, p. 216). Portanto, estar-se-á falando aqui sobre a ação pública, ou seja, no quadro da terceira opção, a das políticas (*policies*). Cabe ressaltar, também que a política pública é ao mesmo tempo um construto social e um construto de pesquisa.

As políticas públicas ou *policies* são definidas como "*os fluxos de informação e cursos de ação relacionada a um objetivo público definido democraticamente*" (Roth, 2002). Esta definição compreende não só os governos, mas também os cidadãos como atores na consecução de objetivos estratégicos definidos nas esferas públicas de decisão. Esse entendimento garante que se deve considerar o envolvimento do governo, a percepção dos problemas, a definição de objetivos e processos, como elementos constitutivos das políticas públicas, que passam a ser entendidas como uma construção social, onde o Estado orienta o comportamento dos atores. As políticas públicas se referem às soluções específicas de como gerir os negócios públicos, são cursos de ação que contêm um grande fluxo informacional que se refere a um objetivo público definido democraticamente. Sendo um processo, requer uma compreensão dos objetivos e percepções, bem como atores capazes de incorporar as questões de conteúdo científico e legal (Roth, 2002).

As políticas públicas vem geralmente acompanhadas por diretrizes, instrumentos, mecanismos, definições, alcance e expectativas dos resultados que se pretende alcançar. Os governos são instrumentos para a implementação de políticas públicas na realização dos resultados de bem-estar social, caracterizando-se pela diversidade de recursos envolvidos para que sejam efetivadas.

Para Roth (2002), a definição acima implica a necessidade de formulação de políticas públicas, com a participação da população comprometida com a solução dos problemas identificados. Nesse sentido, conclui-se que o Estado não tem o monopólio das ações públicas. Isto significa que os outros atores, que podem ser privados (associações, ONGs, sindicatos), sob diferentes tipos de relação com o Estado, podem participar das ações públicas. Outra conclusão do autor, é que se deve assinalar que a política pública não existe "naturalmente", mas como uma construção sociopolítica (Roth, 2002: 28). Ela é o resultado de uma luta entre diferentes atores com concepções, interesses e visões de mundo diferentes sobre determinada temática. Nesse construto, o Estado, a fim de intervir no conjunto das

relações sociais para modificar ou evitar comportamentos dos atores sociais têm à sua disposição um leque diversificado de instrumentos.

No entanto, existem diferentes abordagens para a estruturação da ordem pública, de acordo com a qual pode ser estruturada a partir “de cima” ou “de abaixo”, ou seja, considerando apenas o governo como o líder da ordem pública ou permitindo a participação de interessados em alcançar procedimentos de tipo democráticos na sua definição e aplicação.

Tanto o mundo da política (*polity*) quanto as políticas públicas (*policies*) tem intrínseca relação com o poder social. No entanto, a *polity* é um conceito mais amplo, relativo ao poder em geral, enquanto que as *policies* correspondem a soluções específicas de como administrar os assuntos públicos.

Medellín (2004), em estudo sobre as políticas públicas em países de institucionalidade frágil, estudo feito pela CEPAL aplicado aos países latino-americanos, revela como, em situação de frágil institucionalização, os processos de estruturação das políticas públicas são, em um primeiro momento, determinadas pela vontade e intenção dos atores das instituições governamentais. Num segundo momento são submetidas a complexos processos de negociação envolvendo interesses internos e externos ao governo. A multiplicidade de atores e interesses em jogo não permite a construção de um único referencial, assim cada ator com seu próprio referencial busca defender seus próprios interesses e benefícios.

No que se refere a sua condição institucional, as políticas públicas não só expressam a particular configuração de estruturas, funções e procedimentos que regem o Estado e organizações públicas, mas também revelam a dinâmica particular de conflito em que ação pública se desenvolve (Medellín, 2004). Na sua relação com a estrutura política, as políticas públicas expressam tanto uma particular mobilidade de forças políticas como uma dinâmica específica de inclusão ou exclusão (política, econômica e social) dos cidadãos em relação aos assuntos do Estado. E por fim, na sua relação com a sociedade civil, as políticas públicas constituem uma poderosa ferramenta de comunicação. E em relação ao exercício do governo constituem um dispositivo fundamental por meio do qual os governantes podem impor um caminho definido para o Estado e a sociedade que governam.

Durante muito tempo os estudos sobre as políticas públicas foram estruturados com base na abordagem sequencial. Esse tipo de abordagem cria um ciclo ou sequência de ação

que busca a descrição da realidade e a criação de um tipo ideal de ação pública. Geralmente essa abordagem estabelece cinco etapas que permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política por meio dessas etapas, a saber: a identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisão, implementação e avaliação (Roth, 2002).

O modelo proposto é geral o suficiente para permitir a formulação de qualquer tipo de política, e facilita a delimitação o objeto de análise. Na primeira etapa, na identificação do problema, uma situação é percebida como problema por parte de atores sociais e políticos. Em seguida é solicitada uma ação pública relacionada ao problema identificado pelos atores sociais e políticos; em seguida a solicitação da ação busca-se incluir o problema na agenda o sistema político (*agenda setting*). Na segunda etapa (*policy formulation*), o desenvolvimento de soluções, uma vez alcançado o objetivo de inclusão do problema na agenda do governo, a administração busca obter mais informações para melhor compreensão do problema e propor soluções (formulação de políticas). Na terceira fase, chamada de tomada de decisão, atores e instituições autorizadas a tomada decisão (governo municipal, conselho, etc) examinam as soluções existentes e adotam a melhor. Apesar de ser a mais visível é de difícil isolamento das demais etapas, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional. A quarta fase (implementação) diz respeito à aplicação prática da decisão (ou não-implementação). Geralmente, a gestão é responsável pela implementação da solução adotada pelo tomador de decisão, ou seja, para traduzir a decisão em ações concretas (implementação). Finalmente, na fase de avaliação da solução adotada para resolver o problema e os impactos de sua implementação são avaliadas por todos os atores sociais envolvidos (avaliação de políticas), a fim de retomar o ciclo, a fim de reajustar a resposta (*feedback*) ou suprimir a política (conclusão do Programa<sup>81</sup>).

Essa abordagem, como a maioria das abordagens, tem pontos positivos e negativos. Seus pontos fortes estão relacionados a sua capacidade de organizar esse campo complexo que é a ação pública, seus fluxos de ação, suas tomadas de decisão, a multiplicidade de relações política e sociais. Apesar de importante a identificação desse processo, o campo das políticas públicas coloca problemas de difícil identificação e interpretação que vão além da abordagem sequencial. Os inconvenientes mais evidentes dessa abordagem dizem respeito à visão linear da ação pública. Quando essa ordem for invertida ou até mesmo suprimida seu encadeamento

---

<sup>81</sup> Para Muller & Surel (2004) a conclusão do programa é considerada por alguns autores como uma etapa específica. No entanto, afirma que constitui em uma etapa muito controversa entre os próprios defensores.

pode também ser problemático, assim ao determinar uma ordem *a priori*, a abordagem sequencial pode induzir o pesquisador ao erro (Muller & Surel, 2004).

Quanto à tipologia relacionada às políticas públicas, a concepção da *policy arena* foi introduzida no debate científico por Lowi (*apud*, Muller & Surel, 2004). O autor parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por ações políticas têm um efeito antecipativo para o processo político tanto de decisão quanto de implementação das políticas públicas. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais ações tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da *policy arena* enfatiza os conflitos e consensos existentes dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (Muller & Surel, 2004).

Esse modelo de análise, no que se refere ao modo de resolução do conflito, é bastante útil para entender os processos políticos envolvidos na implementação das políticas públicas. Isso porque o caráter dessas políticas tem relação direta com o grau e tipo de conflito. As políticas distributivas, por exemplo, tem um baixo grau de conflito, pois a ideia é de distribuição de vantagens para um determinado grupo, sem demonstrar custos para aos demais grupos. As políticas redistributivas, ao contrário, tem um caráter altamente conflitivo, pois o objetivo é o redirecionamento consciente de recursos e/ou direitos entre classes e grupos sociais.

Nessa linha de argumentação, Romano (2009) enfatiza a dimensão das “questões políticas” nas políticas públicas, pois as análises que deslocam a política da administração pública, fruto da despolitização das políticas públicas no contexto neoliberal, não consideram que a problemática da ação governamental esteja inserida, fundamentalmente, no âmbito da política. É nesse sentido que a “visão política” das políticas públicas realça o conflito pelo poder em torno de interesses e vantagens concorrentes.

A política de assistência social, apesar de se pautar pelo paradigma da universalização como assegura a LOAS e reafirmado na PNAS, registra como público prioritário em seu atendimento nos serviços socioassistenciais e como beneficiários dos programas de transferência de renda as famílias em situação de risco e vulnerabilidade<sup>82</sup>. Nesse sentido, seu

---

<sup>82</sup> Não se pretende aqui entrar no debate sobre quem é o público da Assistência ou quem deveria ser. Mas é fato que o público atendido pelos serviços assistenciais nos CRAS e CREAS e os beneficiários dos benefícios

caráter redistributivo é evidente. Isso faz da política de assistência social uma política com alto grau de conflito<sup>83</sup>.

Se nos EUA as políticas públicas se converteram-se em subdisciplinas acadêmicas hegemônicas em virtude de seu potencial para abordagens quantitativas, utilizando-se de instrumentos conceituais da economia, em substituição aos do direito, no Brasil o campo de estudos de políticas públicas é bastante incipiente, observando-se aspectos comuns à trajetória europeia continental (Muller & Surel, 2004; Melo, 1998; Souza, 2006; Frey, 2000; Arretche, 2003). *“A análise de políticas públicas, entendida lato senso, como a análise do “Estado em ação” tem uma forte identidade anglo-saxônica, mais especificamente, norte-americana”* (Melo, 1998: 61).

Melo (1998), faz uma discussão sobre as condições que presidiram a emergência e o desenvolvimento da área temática Estado, Governo e Políticas Públicas, os paradigmas interpretativos e as questões teóricas e empíricas centrais da agenda de pesquisa e afirma que a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil pode ser identificada e dividida em etapas. O pensamento político brasileiro, no século XX, se confunde com a história de uma reflexão sobre o Estado nacional. É a partir da década de 60 que a reflexão do Estado baseado numa visão generalista e monolítica, dará lugar a uma produção mais empírica que discute uma política ou áreas de política. É essa produção que vem se denominando de área de políticas públicas no Brasil, que apesar de enfrentar um problema de institucionalização como campo disciplinar, na década de 1980 já se pode identificar dois marcos desse processo: a criação do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da Unicamp em 1984 e a criação do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas no âmbito da ANPOCS em 1983.

---

financeiros, devidos aos critérios de elegibilidade dos principais programas e do Cadastro Único são os indivíduos e famílias pobres e extremamente pobres.

<sup>83</sup> O movimento que surge em defesa da redemocratização acabou gerando um movimento no sentido da reformulação do padrão brasileiro de proteção social e as propostas de reformas dos programas sociais, na agenda de reformas da transição democrática, conferindo à política social um caráter redistributivo mais forte e uma radical reforma administrativa da máquina estatal responsável pelas políticas sociais para corrigir as distorções e também para apoiar a concretização dos dois objetivos anteriores. Vale lembrar também que a discussão em nível federal passou por um grande conflito para sua regulamentação entre os poderes Executivos e Legislativo. Sem levar em conta a disputa pela concepção da estrutura estatal que ficaria incumbida de executar as políticas de seguridade social, seu financiamento e critérios de acesso, incluindo o próprio conceito de seguridade (Barbosa, 1991).

A área temática que passou a ser objeto de análise de políticas públicas se constituiu de forma bastante heterogênea, mas que podem ser agrupadas em três subconjuntos de trabalhos. O primeiro deles (a política como política) toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em seus traços constitutivos (patrimonialismo, clientelismo ou autoritarismo). O segundo, (políticas setoriais) abarca os estudos sobre os arranjos institucionais, cidadania e processo decisório. A produção dessa subárea engloba trabalhos sobre políticas setoriais que envolve processo político e problemática interna às áreas setoriais (sistema brasileiro de proteção social, Welfare State brasileiro). E por fim, avaliação de Políticas que: se dedica as análises de avaliação de políticas (avaliação de programas governamentais).

A primeira geração de estudos de políticas públicas no Brasil privilegia a relação Estado/sociedade, inserindo na agenda tema clássicos como autoritarismo, clientelismo e corporativismo. Adquirindo o formato de *policy-making*, esses estudos tomam como variável independente regimes políticos específicos: regime burocrático autoritário, populismo, corporativismo autoritário do Estado Novo. A variável dependente nesses trabalhos eram os padrões de intermediação de interesses e arranjos decisórios. Foram produzidos muitos trabalhos sobre a questão do corporativismo e a análise do processo de fragmentação organizacional e balcanização do Estado. Essa primeira onda de produção deixa entrever um certo “encantamento” pelo Estado.

A agenda de pesquisa nessa primeira geração foi subsumida na crítica ao regime autoritário, que pressupunha equivocadamente a própria inexistência de uma agenda social do regime. O trabalho “*relatório sobre a situação social do país*” – NEPP/Unicamp de 1985 teve uma repercussão importante para a área de políticas públicas de corte setorial, bem como a introdução de um marco comparativo sobre os *welfare states*. Ainda no mesmo período o sistema brasileiro de proteção social também se torna objeto de análise.

Desse período em diante a análise de políticas passa a visitar temas mais empíricos, tais como, tipos de clientelas, impacto de políticas sobre estrutura social e familiar e exclusão social. Neste momento o trabalho Cidadania e Justiça de Wanderley G. dos Santos (1979) se apresenta como uma contribuição importante e decisiva na renovação dos estudos de política



social. Tratando de questões de justiça distributiva, esse livro introduz a noção de cidadania regulada<sup>84</sup>.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (...). O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional, que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico (Santos, 1979:75-76).

A argumentação principal é que a expansão da cidadania social no Brasil foi balizada pelos processos de reconhecimento, pelo Estado, de demandas, cujas bases organizacionais eram de natureza fundamentalmente ocupacional. A política social sanciona a desigualdade entre os grupos ocupacionais e produz estratificação.

De acordo com Melo (1998), as análises de políticas públicas experimentaram um *boom* na década de 1980 impulsionada pela transição democrática e destaca alguns determinantes. O primeiro está relacionado ao deslocamento ocorrido na agenda pública com substituição do Estado autoritário pela democracia. Assim a pesquisa abandona a crítica maximalista do Estado e volta-se para o seu *modus operandi*. É a partir daí que as pesquisas se aproximam das questões relativas ao desenho institucional do Estado e das políticas. A agenda de pesquisa das políticas públicas passa a investigar a descentralização, a participação, a transparência, as relações publico-privado nas políticas entre outros. E a nova institucionalidade democrática passa a configurar como precondition à superação dos principais problemas que o país herdou do regime anterior: a desigualdade e a pobreza.

---

<sup>84</sup> Reis (1989) faz uma crítica ao caráter negativo da cidadania regulada, argumentando que a regulação estatal é inerente à própria expansão da cidadania em quaisquer de suas dimensões, civil, política e social. O conceito de cidadania regulada sugere também uma conotação negativa (manipulação autoritária da cidadania). O mesmo autor vai assinalar que experiências autoritárias não implicam retrocessos na cidadania social. Ver mais em REIS, Fábio Wanderley Mercado e Utopia: Teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

Outra novidade no repertório de análise das políticas públicas é o deslocamento dos níveis internacionais e nacional para o nível local. A escala local ganha o *status* de *locus* político organizacional da sociedade. É ainda na década de 1980 que os estudos fazem um *Revival* dos estudos sobre cultura política, onde o pano de fundo é a Reforma do Estado, fundamentado no neoliberalismo<sup>85</sup>. O foco é sobre a incidência de cultura política sobre a efetividade e eficácia de políticas, perpassando questões trazidas pelos conceitos de capital social, sociedade civil e cultura cívica<sup>86</sup>. No Brasil, em muitos casos, as análises se tornaram presas de uma reflexão “redentora” da sociedade civil. No estágio anterior do desenvolvimento dos estudos de políticas públicas o objeto do “encantamento” era a ação estatal, nos anos de 1990, esse objeto passa a ser representado pela sociedade civil (Gohn, 2002).

A difusão internacional das reformas neoliberais que visavam reduzir o escopo da intervenção pública tornou-se obsoleta e um novo conjunto de questões foi formulado para explicar as reformas neoliberais. Fortemente influenciado pela literatura internacional, o programa de pesquisa brasileiro reatualiza a temática das relações entre regime político e padrão de intervenção pública na economia e na sociedade. Num primeiro momento os estudos centraram-se no impacto diferenciada transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado bem como deslocou do eixo do regime para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas (Melo, 1998).

Mesmo buscando romper com os postulados neoliberais os estudos ainda utilizavam uma variável central para experiências bem-sucedidas de reformas estruturais e de estabilização que era a capacidade de insulamento das elites burocráticas. Para muitas experiências nacionais, mas principalmente para a brasileira o argumento era de que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica. Isso porque o constrangimento eleitoral e a competição política levariam à irresponsabilidade fiscal e a uma

---

<sup>85</sup> Para Leite (2005) as transformações operadas no capitalismo contemporâneo têm implicado o redimensionamento da própria forma de atuação do Estado e levado à revisão das concepções sobre desenvolvimento, em especial àquelas sobre desenvolvimento econômico. Com o advento da crise da década de 1980, que viria a interromper o longo período de crescimento econômico verificado nas décadas anteriores, o neoliberalismo tornou-se a ideologia dominante no mundo capitalista. Ver mais em LEITE, Sérgio Pereira. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro, 2005.

<sup>86</sup> Trabalhos como os de ALMOND, G; VERBA, S. The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963] e PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996 são referências nos temas.

“política macroeconômica populista” além de as elites burocráticas serem capturadas por interesses de grupos (*rent seeking*). Diniz (1997) critica o argumento do “insulamento burocrático” afirmando que ele é alimentador da ingovernabilidade que engendra um déficit democrático e de *accountability* horizontal (organizações estatais) e vertical (eleitorado e organizações da sociedade civil) dos experimentos de reformas do Estado, baseados na abordagem principal-agente<sup>87</sup>.

A questão da paralisia decisória e agenda *overload* também fizeram parte dessa primeira geração de estudos. O argumento é que ao excesso de demanda distributivas e participação com um sistema político pouco institucionalizado teria levado a uma saturação da agenda pública. A crítica de Diniz, (1997) é que o ponto de “estrangulamento” das políticas não está na formulação das políticas, mas sim na implementação. A segunda geração de estudos depois da reformulação dada pela redemocratização e Reforma do Estado, foram fortemente institucionalistas. Nessa abordagem é privilegiado o impacto de variáveis explicitamente político-institucionais na explicação dos padrões diferenciados de Reforma do Estado.

Nesse contexto de afirmação dos estudos das políticas públicas o neoinstitucionalismo foi utilizado com bastante frequência em suas análises. A literatura brasileira focou em dois temas específicos: federalismo brasileiro e papel do Congresso Nacional. O federalismo adquire *status* de variável independente crucial para o entendimento do conflito distributivo. O caráter predatório do federalismo brasileiro resulta do padrão de competição não-cooperativa entre os próprios estados e deles com a União, dada a ausência de mecanismos efetivos de cooperação. Outro elemento importante, mas pouco explorado nesse desenvolvimento da área de políticas públicas é a situação dos municípios nesse processo.

Esta tese vem ao encontro dessa problemática buscando estudar, no campo das políticas públicas, o papel desempenhado pelos municípios brasileiros no que diz respeito a provisão de políticas, tendo que atuar dentro de uma estrutura federalista.

Arretche (2003:8-9), buscando fazer uma crítica ao campo de estudos das políticas públicas, afirma que “a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento”.

---

<sup>87</sup> Ver MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. *Revista do Serviço Público*, Vol. 120, N° 1, 1996: 67-82.

Nesse sentido, este trabalho não foge a análise da autora, na medida em que a preocupação central é o resultado da descentralização da política de assistência social nos municípios. A agenda política na última década tem girado em torno da questão social, especialmente a superação da pobreza e da fome. Assim, a política social, especialmente a de assistência social, ao lado da política de emprego e salarial, tem demonstrado um destacado vigor na agenda política nacional. Não obstante, buscando não incorrer no erro levantado por Souza (2003) com relação às pesquisas brasileiras, este trabalho busca se desvencilhar dos enfoques que dão pouca atenção às questões políticas e que se assentam no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

Nessa direção, este trabalho busca se concentrar na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Isso implica em um exercício de superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos, onde o objetivo buscar um melhor entendimento dos próprios resultados da política (Souza, 2003).

### **3.2. Neoinstitucionalismo e federalismo**

Como a política está relacionada diretamente a ação dos governos, portanto do Estado, é no campo da teoria da ação pública que se encontra mais um traço importante do campo das políticas. O neoinstitucionalismo, a abordagem cognitiva e o modelo de redes tem se destacado no campo de análise das políticas públicas as quais defende que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação e ao mesmo tempo seja permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades que permite criar condições para a implementação de objetivos de políticas públicas.

Nas décadas de 1950 e 1960, a ciência política americana era dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (*behavioralism*) e pluralista. A partir da década de 1970, três concepções figuravam como as grandes tradições científicas de análise do Estado: marxista, pluralista e elitista. A primeira integra o conjunto das abordagens que valoriza o papel central do Estado nas relações sociais, que inclusive alimentou o neocorporativismo. Nesse modelo, adotado em maior ou menor grau, conforme a época e o lugar, as relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a

interpretação das transformações sociais e políticas (Marsh & Stoker, 1997). As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital (Immergut, 1998).

No segundo modelo (pluralista), o governo e suas políticas são vistos como resultado dos *inputs* vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado. Nesse sentido, os grupos de interesses existem independente do Estado e o conteúdo da política será o resultado das diferentes pressões exercidas por esses grupos (Muller & Surel, 2004; Romano, 2009).

Por fim, na abordagem elitista o governo (ou os aparelhos estatais) é o elemento central da esfera pública. Se no pluralismo a esfera privada é a base teórica, no elitismo a parte da esfera privada que mantem significado teórico são às correspondentes à ordem institucional dominante e que, levando a marca da oficialidade, funcionam como pilares da esfera pública. Assim, para o elitismo o Estado pode ser considerado como um conjunto de organizações burocráticas relativamente independentes, com seus próprios interesses e bases de domínio. Nas relações entre Estado, mercado e sociedade, o primeiro seria a organização central, bem como o possuidor de mais poder e capaz de estruturar as relações com as outras organizações (Romano, 2009; Marsh & Stoker, 1997).

Em grande medida, pode-se afirmar que o neoinstitucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista. A partir da década de 1980, aos estudos sobre a ação do Estado abriram um caminho alternativo entre as abordagens marxista, pluralista e elitista que permitiu levar em conta a complexidade da ação pública. Contrapondo-se a esse enfoque difunde-se o modelo analítico neoinstitucionalista. Em sua primeira versão, denominada *state-centered*, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais (Immergut, 1998; Rocha, 2005).

Nesse esforço, Skocpol (1985) faz uma crítica às correntes marxista e pluralista. Com relação aos pluralistas, a autora aponta que os fatores causais determinantes de decisões concretas de políticas públicas entram, muitas vezes, em contradição com suas conclusões

teóricas, pois o conteúdo das decisões públicas transcende as demandas vindas da sociedade. Em outras palavras, o conteúdo dos *outputs* extrapola o dos *inputs*. Já os marxistas ou neomarxistas, são criticados por conceberem o Estado como configurado pela luta de classes, de forma direta ou indireta. Para ela os marxistas não levam em consideração em suas análises que muitas vezes é o próprio Estado que conforma as classes e a luta de classes. A autora sustenta também que a proposição adotada por essa corrente de uma lógica geral de desenvolvimento político, constitui um obstáculo em se tratando de estudos de casos concretos de políticas estatais.

Em seu trabalho, *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial* 2004, Peter Evans defende a proposta de se repensar o papel do Estado na sua relação com a economia e a sociedade, tratando os Estados como atores autônomos, capazes de alcançar metas políticas. Para romper com essa perspectiva era preciso, portanto, romper ou transcender a agenda de pesquisas vigente na época, de cunho “sociocêntrico”, que tinha como principais correntes o estrutural-funcionalismo, o pluralismo e o neomarxismo. Esta agenda de pesquisa estava centrada na discussão apenas do papel da sociedade como determinante das ações do Estado, que não era tomado como ator independente, isto é, dotado de autonomia. Para explicar fatores determinantes da autonomia e da capacidade do Estado é preciso adotar uma perspectiva weberiana acerca do Estado em ação e utilizar uma abordagem histórica de investigação. Nesse sentido, os estudos histórico-comparativos entre países são importantes, pois permitem avaliar a capacidade de autonomia dos Estados a partir de alguns indicadores como integridade territorial, grau de centralização e descentralização de autoridade e meios financeiros.

Pensando na articulação entre Estado e sociedade, um importante aspecto destacado por Evans (1997) para entender o desempenho dos governos é o efeito da ação cívica, portanto, essa linha de argumento destaca que a força da ação social influencia o desempenho do Estado. Nesse sentido, a cultura política e os formatos institucionais ganham importância muito grande na análise de desempenho dos governos. Em outras palavras, a expressão das classes e dos grupos sociais está condicionada à cultura política que delineia as formas de ação cívica e à estrutura institucional existente nos estados. Dentro de um campo institucional determinado as possibilidades de mudança e consolidação de formas cooperativas de ação serão, em última instância, facilitadas ou dificultadas pelo formato institucional vigente. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos

interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressão do “insulamento” da burocracia (Evans, 1993).

No entanto, cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios, que são condicionados historicamente. Ao mesmo tempo em que os instrumentos de políticas estatais não são criados no curto prazo, ou seja, dependem da história de cada nação e o poder político dos grupos de interesse depende das estruturas e capacidades do Estado, somente o exame de cada caso específico pode definir o grau de “insulamento” que cada Estado possui e, portanto, seu grau de autonomia. Para Przeworski (1995:46) “*o Estado é autônomo quando os governantes tem a capacidade de escolher seus próprios objetivos e realizá-los frente a interesses conflitantes*”. Dessa forma, é apenas com o levantamento histórico da formação dos Estados, do estudo das maneiras de como enfrentam os desafios internos e externos com que se defrontam, é que se pode dimensionar a capacidade de implementação de políticas dos funcionários estatais e dos políticos.

Quando analisada evolução histórica da abordagem neoinstitucional, incluindo seus fundamentos epistemológicos, cuja premissa básica é a ideia de que, as “instituições importam” decisivamente na produção dos resultados políticos, a primeira referência que se faz é à disputa entre comportamento e instituições como variável explicativa dos fenômenos políticos. Não obstante, o neoinstitucionalismo surgiu como um movimento de dupla crítica: à ausência de cientificidade do antigo institucionalismo e à ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas. De modo geral, as críticas ao comportamentalismo dirigiam-se tanto as suas insuficiências analíticas (dificuldades empíricas) quanto à explicação de várias dimensões do fenômeno político quanto ao seu ecletismo teórico, com sua pretensão multidisciplinar. Neste último caso, a crítica se direciona para o fato de que o ecletismo comportamentalista impôs à Ciência Política uma perda de foco e de especificidade analítica, além de sua explicação voltada exclusivamente à ação dos indivíduos, ao passo que ignora o contexto institucional da esfera política. Portanto, além dos problemas demarcatórios e da perda da especificidade analítica, a abordagem comportamental entrou em crise também pelo fato de não ter tido sucesso aos testes e refutações a qual foi submetida do ponto de vista teórico e empírico (Immergut, 1998).

De acordo com Peres (2008: 61) o neoinstitucionalismo é uma síntese do comportamentalismo e do antigo institucionalismo, pois deste manteve a centralidade das

instituições na explicação do fenômeno político e daquele incorporou a preocupação com o rigor teórico – especialmente a orientação dedutiva, intrínseca ao individualismo metodológico, com a precisão conceitual e com a orientação empírica da pesquisa – aplicação de testes quantitativos.

Essa retomada das instituições como variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas e positivas se deve a dois processos. O primeiro, a partir dos anos de 1960, aumentou o interesse pelo comportamentalismo utilizado na economia, com base em inferências dedutivas, assentado em premissas básicas acerca das motivações e das preferências dos indivíduos e de sua escolha racional. Em outras palavras, nesse período, a Ciência Política passou a ser atraída por um modelo explicativo dedutivo, mas que ainda desconsiderava as instituições sociais e políticas como variáveis relevantes.

Cabe ainda ressaltar que o neoinstitucionalismo coloca a ênfase sobre duas dimensões da ação pública. A primeira dessas dimensões é tomar as instituições como fator de ordem, ou seja, as regras, as rotinas constituem um fator de ordem da atividade política, reduzindo a desordem e a competição. A segunda dimensão refere-se a entender a política como interpretação do mundo, em outras palavras, elas contribuem “*para colocar em forma o sentido que os atores dão à sua ação*”. Portanto, para a abordagem neoinstitucional a política não é fundada sobre uma escolha racional, mas também sobre mecanismos de construção e interpretação do mundo. Dessa forma, o sentido da ação humana não é produzido de forma autônoma pelos indivíduos porque as instituições participam na interpretação e explicação do mundo. Nota-se que essa abordagem recusa a autonomia do Estado em relação aos grupos de interesses, mas também não restringe o foco às estruturas político-administrativas, enfatizando as instituições (Muller & Sorel, 2004, p. 43-44).

Cabe ressaltar que o neoinstitucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada. Existem pelo menos três métodos de análise diferentes, todos com o título de neoinstitucionalismo. Essas três versões do neoinstitucionalismo são designadas como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (Kato, 1996; Hall & Taylor, 2003; Skocpol & Pierson, 2002). Segundo Limongi (1994:3), a corrente denominada em ciência política como novo institucionalismo e, suas variações, possuem um único aspecto comum, o fato de encarar o estudo dos processos políticos tendo como variável explicativa as instituições, o que faz esta corrente diferenciar-se



do “velho institucionalismo”, que tinha até então como modelos dominantes na ciência política norte-americana o comportamentalismo e o pluralismo.

Prefere-se aqui, não resumir, mas estabelecer uma distinção entre os neoinstitucionalistas que adotam o individualismo metodológico – e, portanto, são adeptos da chamada *rational choice* – e os autores que não são adeptos, considerados neoinstitucionalistas históricos e neoinstitucionalistas sociológicos.

No caso do neoinstitucionalismo da escolha racional, as instituições são entendidas como regras que estruturam a interação social, estratégica e impessoal, de forma a permitir aos agentes obterem benefícios da ação coletiva. O potencial explicativo da corrente representado pela *rational choice* parece ser insuficiente para responder a questões relacionadas à ação coletiva. Por um lado, porque as instituições são concebidas como regras destinadas a reduzir custos de transação entre atores maximizadores e ignora o seu papel na formação de um padrão de conduta. Douglass North foi um dos primeiros mostrar sua rejeição pela teoria, argumentando que seus axiomas são muito rígidos e que sua utilização impede o avanço das ciências sociais. Ao introduzir a noção de incerteza o autor propõe uma teoria de racionalidade mais ampla que dê contados dois principais problemas dessa teoria: a motivação dos agentes e o problema da decifração do ambiente (Gala, 2003).

Outras duas correntes do neoinstitucionalismo, a histórica e a sociológica, embora com diferenças entre si, estão de acordo com as insuficiências da *rational choice*. Ambas recusam a forma com que essa perspectiva tende a encarar a origem e a mudança institucional, como dependendo da intencionalidade dos agentes. Os teóricos do institucionalismo histórico prestam atenção de que forma as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Essa corrente postula um “*mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão*” (Hall e Taylor, 2003: 200). Ainda para a corrente histórica, as mudanças institucionais se dão em um ambiente institucional anterior que constrange as alternativas institucionais e cursos de ação futuros. Outra crítica de relevância refere-se à pressuposição pela *rational choice* das preferências dos agentes como algo dado, sem responder como elas são formadas e porque variam significativamente de pessoa para pessoa. Para as correntes históricas e sociológicas, as instituições são responsáveis não apenas por moldar as estratégias, mas também as próprias preferências e os interesses dos agentes (Hall e Taylor, 2003).

De forma geral, os neoinstitucionalistas possuem alguns aspectos em comum, na medida em que julgam que as instituições são fatores de constrangimento/restrrição e de moldagem/estruturação das ações, e com o tempo as instituições moldariam/estruturariam cada vez mais as preferências. Contudo, apesar das semelhanças, pode-se destacar uma diferença. No neoinstitucionalismo sociológico, a concepção que prevalece é a de que as instituições moldariam as preferências dos atores, ou seja, o que está em questão em termos tanto teóricos como empíricos é o processo de formação das preferências. Já para o neoinstitucionalismo da Ciência Política, o que prevalece é concepção de que as instituições interagem com as preferências já dadas, provocando um processo de transição destas em relação aos objetos, de acordo com uma “escala de utilidades” (Peres, 2008; Kato, 1996).

Vale lembrar que muitas análises institucionalistas voltaram-se para pensar as reformas do Estado dirigidas para o mercado. Esse passa a ser o foco privilegiado da perspectiva institucional da *rational choice*, já que a definição de regras que permitam ganhos de troca a indivíduos maximizadores de utilidade privadas encontra total correspondência com a disputa de recursos pelos agentes econômicos. Em alguns casos, certos autores chegam a sugerir a necessidade da centralização do governo para garantir um dado equilíbrio, em outros, a centralização é sugerida na forma do “insulamento burocrático”, a fim de inibir relações predatórias de *rent seeking*, de busca de ganhos privados, entre burocracia e os agentes econômicos (Pinto, 1998:19).

Os autores neoinstitucionalistas sociológicos, na tentativa de fazerem muito mais uma complementaridade do que um contraponto teórico-metodológico à abordagem da *rational choice*, desenvolvem um pensamento que procura entender as instituições como fruto de processos culturais, respondendo à necessidade de reassegurar normas, valores e crenças adquiridos ao longo do tempo. As instituições não são vistas simplesmente como um *jogo* de escolhas individuais *a priori* ou como puros sistemas de regras de incentivos e punição, mas também como processos altamente dinâmicos e sensíveis a estímulos do contexto histórico, que possibilitam a manutenção da ordem na vida política. Com isso, as interações políticas estão diretamente associadas ao modelo institucional no qual estas estão inseridas, tendo seus resultados influenciados por esse modelo. Com essa perspectiva, as instituições voltaram ao centro da análise e foram eleitas como as variáveis explicativas por excelência do comportamento e das decisões políticas.

Quando as análises neoinstitucionalistas partem do efeito das instituições políticas sobre o comportamento político e do conteúdo das decisões, o que passa a importar para a vida social são os comportamentos dos indivíduos e não suas preferências. Dessa forma, a contribuição da vertente neoinstitucional consiste na possibilidade de identificar o modo como as instituições afetam os comportamentos no sentido de influir na vida social, propondo instituições políticas que criem incentivos aos comportamentos desejados. Portanto, a principal contribuição do neoinstitucionalismo é “identificar *quais* instituições de fato afetam comportamentos e decisões, e *como*, isto é, por meio de que processos e mecanismos” (Arretche, 2007:10).

Além dessa confusão de tomar o neoinstitucionalismo como uma abordagem única, outras especificidades são alvo de críticas. Chang (2006), em seu trabalho, *Understanding the relationship between institutions and economic development - some key theoretical issues*, afirma que uma das dificuldades fundamentais envolvidas no estudo da relação entre as instituições e desenvolvimento econômico é que não existe uma definição amplamente aceita de instituições. Se não se pode concordar com o que se entende por instituições, é difícil imaginar a possibilidade de um consenso sobre o que devem fazer. Quando se tem diferenças sobre a própria definição do termo 'instituições', é razoável supor que não se tenha um acordo sobre a relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico. É fato que a preocupação do autor é a relação entre desenvolvimento econômico e as instituições, mas a crítica não perde sua importância para outros tipos de estudos.

Levi (1991) também aponta essa falha nos estudos sobre mudança institucional, afirmando que os analistas negligenciam essa questão que é fundamental: definir o que entende por instituição. A autora salienta que o conceito recorrentemente utilizado que toma as instituições como normas acaba não fazendo a distinção entre ambos. Buscando contribuir para esse debate, Levi centra a atenção nos fenômenos políticos e define instituição como um,

(...) subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder (Levi, 1991).

Como a presente tese tem como objeto o formato institucional do processo – federalismo com municípios autônomos e descentralização da política de assistência social – a análise permitirá identificar resultados efetivos obtidos pela política de assistência, levando-se em consideração o modelo de federalismo brasileiro e o tipo de descentralização proposto pelo SUAS.

Nesse sentido, a interpretação aqui adotada opõe-se a visão de Riker (1964), de que os sistemas federativos não têm efeito sobre os resultados da política. Para esse autor, o federalismo não faz nenhuma diferença na maneira pela qual as pessoas são governadas. Portanto, ao contrário do que afirma Riker, o suporte teórico-metodológico utilizado na análise estará norteado pela ideia de que o arcabouço institucional do federalismo brasileiro teve impacto direto sobre os resultados da municipalização da assistência social no Brasil, desde o início do processo de descentralização, contribuindo inclusive para a perpetuação de algumas desigualdades inter e intra regionais.

O neoinstitucionalismo é uma referência fundamental para o estudo das políticas públicas, abarcando fatores de grande importância analítica, e de grande poder explicativo, para o entendimento de processos de tomada de decisões públicas (Rocha, 2005). Essa perspectiva também auxilia na compreensão dos *resultados* alcançados pelas políticas sociais, em especial da política de assistência, nos distintos municípios brasileiros (Hochman, 2007). No caso do SUAS, a política é a mesma para todos os municípios, mas características próprias de cada um influenciam diferentemente os resultados dela decorrentes.

A aplicação da abordagem neoinstitucional histórica no estudo da relação entre federalismo e política social tem um marco importante no trabalho Pierson (1995). Como chama a atenção Obinger [et al.] (2005:2), “*As Paul Pierson noted in 1995, ‘comparative work on federalism is rare and comparative research on the impact of federalism on social policy is non-existent’*”.

Pierson (1995), reafirmando a importância do estudo das instituições políticas, dentre outros motivos, por sua influência na capacidade de produção de políticas públicas, analisa o impacto do federalismo no desenvolvimento da política social. São destacados dois impactos que se relacionam diretamente com os modelos competitivo e cooperativo de federalismo. Em primeiro lugar está a afirmação de que o federalismo cria novos atores (territoriais) institucionais. Essas unidades autônomas são capazes de produzir suas próprias políticas

públicas, bem como influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central. Pensando no Brasil, que possui mais uma unidade autônoma além dos estados (os municípios), essa relação se torna ainda mais complexa. No entanto, resta saber qual a real capacidade (financeira e institucional) de produção de políticas sociais próprias e de interferência nas políticas produzidas pelos outros entes.

O segundo impacto refere-se ao fato de o federalismo produzir dilemas de decisão conjunta em função do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas públicas. Sob o federalismo, o desenho das políticas se torna mais complexo, pois deve incorporar as necessidades e interesses de cada nível de governo.

Obinger [et al.] fazem uma análise da relação entre federalismo e política social.

“we explore the impact federalism has had on the development of their welfare states and patterns of welfare provision. (...) By analyzing how federal institutions in different countries have affected social policy development in the past, and the extent to which the growth of the welfare state has, in turn, influenced the form and functioning of federalism, we hope to provide a basis for understanding how political decentralization and social policy are likely to interact in the future. Our working premise is that the impacts of federalism on welfare state development are multiple, time dependent, and contingent on a number of contextual parameters, including, most conspicuously, the design of federal institutions and the power resources of social and political actors. (2005: 2).

Suas análises contemplam dois momentos: na criação do *Welfare State* e no seu “desmonte” no contexto de reforma do Estado e ajuste fiscal. No primeiro momento, os autores concluem que para compreensão dessa relação o importante é observar em que ordem no tempo ocorreu o desenvolvimento do federalismo e do *Welfare States*. Em outras palavras, é importante observar se quando o *Welfare States* se desenvolveu já existia ou não um sistema federativo. Dois pontos-chave são levantados pelos autores. O primeiro refere-se aos casos de federalismo democrático onde vigorava uma estrutura mais descentralizada mesmo antes do Estado de Bem Estar Social. Isso fez com que as políticas sociais se consolidassem mais tarde em nível nacional e imputasse um movimento mais lento de expansão do gasto social. Nesse caso, o federalismo democrático retarda e pode até impedir a formação de políticas de Bem Estar Social. Em contexto de federalismo centralizado, as políticas sociais são mais

rapidamente implementadas em nível nacional e a expansão do gasto social ocorre de maneira mais rápida e em maior volume. O segundo remete à questão sobre quem era responsável pela competência original daquela área de política, ou seja, o legado que cada política pública traz. A ideia central é identificar qual esfera de governo dominava uma determinada política setorial quando ocorre anteriormente à implementação do Estado de Bem-Estar Social. Seguindo a mesma lógica, em contextos de federalismo mais centralizado já existiam políticas sociais federais, por conseguinte, foi bem mais fácil e rápida a expansão do *Welfare State* (Obinger [et al.], 2005).

Manow (2005), em estudo sobre a Alemanha, afirma que os países federais e com maior grau de descentralização tendem a ser mais desiguais, ao passo que países unitários e mais centralizados, em geral, geram menos desigualdades. Ao contrário de Riker (1964), o autor afirma que o federalismo faz diferença nas políticas públicas, mas afirma que:

“Decentralized redistribution is self-defeating. In this sense, it is true that federalism and welfare states represent potentially antagonistic institutional settings (see the introductory chapter to this volume). Federalism can be a powerful institutional impediment to substantial redistribution. And this is exactly how federalism seems to have impacted on welfare state development in the English-speaking liberal nations that have systems of inter-state federalism” (Manow, 2005: 260).

À primeira vista, os arranjos institucionais do federalismo contemporâneo e dos Estados de Bem-Estar Social parecem cumprir funções antitéticas. O federalismo é um dispositivo institucional criado para fixar a unidade, permitindo certo grau de diversidade, enquanto que o objetivo principal do Estado de Bem-Estar Social é normalmente para assegurar os direitos sociais igualmente para todos os cidadãos. Federalismo e Estado de Bem-Estar Social parecem estar inseridos nas extremidades opostas de um *continuum* diversidade-uniformidade.

Grande parte da literatura (Obinger [at. al.], 2005; Manow, 2005; Immergut, 1996; Pierson, 1995) supõe que a política social nos Estados federais gera múltiplas tensões e, além de ser mais propensa a conflitos sobre quem deve receber o que, a qual nível de governo deve ser atribuído a responsabilidade de criação de programas sociais e – provavelmente o mais importante – que nível de governo deve arcar com a custos da despesa. Em seus diferentes artigos, Obinger *at al.* (2005) examinam como o ato de compartilhar responsabilidades nas

políticas de proteção social entre governos central e local afeta o processo de formulação de políticas sociais e os resultados da política social em diferentes estágios desenvolvimento do Estado de bem-estar e vice-versa.

No que diz respeito à “velha política<sup>88</sup>”, não há um consenso na literatura comparativa que o federalismo é um impedimento à expansão do Estado de bem-estar. Pode-se apontar para a ligação federalismo/política social como uma das poucas unanimidades na literatura, com escritores de paradigmas explicativos concorrentes, argumentando que as instituições federais são hostis à altos níveis de gastos sociais. Essa conclusão se posiciona contrária à visão fraternal de mitos fundadores do federalismo. A conclusão dos autores, embasados por inúmeros estudos empíricos, é de que os países federais gastam menos com objetivos de política social do que os estados unitários, além de serem passíveis de gerar mais desigualdades quando comparados com países unitários e mais centralizados.

Assim, a abordagem neoinstitucional mostra a importância das instituições. Pierson (2000), uma referência nos estudos neoinstitucionalistas propõe que a teoria da *path dependence* ou dependência da trajetória, uma das principais perspectivas de análise do institucionalismo histórico, é muito importante para entender o processo de descentralização das políticas sociais, que foi sendo moldado tanto pelas escolhas adotadas anteriormente quanto pelos resultados que tais escolhas geraram, em termos de alcance das políticas sociais. A *path dependency* enfatiza o impacto da existência de legados políticos influenciando sobre escolhas políticas subsequentes. Para Taylor e Hall, os institucionalistas históricos estão estreitamente associados com uma perspectiva diferente sobre o desenvolvimento histórico.

They have been strong proponents of an image of social causation that is ‘path dependent’ in the sense that it rejects the traditional postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere in favor of the view that the effect of such forces will be mediated by the contextual features of a given situation often inherited from the past. Of course, the most significant of these features are said to be institutional in nature. Institutions are seen as relatively persistent features of the historical landscape and one of the central factors pushing historical development along a set of ‘paths’ (Taylor, and Hall, 1996: 9).

---

<sup>88</sup> Tanto o federalismo quanto o Estado de Bem-Estar Social sofreram transformação consideráveis ao longo do tempo, é possível distinguir o Estado de Bem-Estar do início do crescimento das despesas da “Idade de ouro”, rotulados coletivamente como a “antiga política do Estado de Bem-Estar Social”, do Estado de Bem-Estar Social de décadas mais recentes, descrita por Pierson como “nova política do welfare state” (Obinger [at. al.], 2005).

A perspectiva de análise da *path dependency* está sendo muito utilizada em estudos de política comparada com o objetivo de auxiliar a compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas em uma determinada unidade de análise. O institucionalismo histórico procura construir teorias de alcance médio que busquem explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades), tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, a relação estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas.

Uma ideia-chave para o conceito de *path dependency* é a noção de momento crítico. O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados-membro ou municípios, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela uma ruptura radical ou apenas uma reforma.

Na abordagem da *path dependency*, o pesquisador faz inferências causais em sua investigação, isto é, aponta uma relação causal que busca dar conta de entender como fatores variados mudam de um caso para outro. A demonstração na variação dos fatores explicativos (variáveis independentes) e explicados (variáveis dependentes) pode ser feita usando a orientação da pesquisa comparada, que compreende os métodos da semelhança e da diferença. No primeiro, se dois ou mais casos de um fenômeno sob investigação tem apenas uma de varias possíveis causas em comum, então a circunstância na qual todos os casos concordam é a causa do fenômeno de interesse. O método da semelhança é uma busca por padrões, isto é, visa-se determinar que possível variável causal está constante cruzando todos os casos. No segundo, os fatores causais são similares e observam-se diferenças nos resultados políticos entre os casos, porém um fator explicativo crucial, que é variado cruzando todos os casos, é relacionado como causa destes diferentes resultados. Então, quando dois casos muito similares apresentam resultados diferentes, a meta da investigação é identificar a diferença que é responsável por resultados contraditórios (Fernandes, 2007).

Para a análise da institucionalidade da política de assistência social, o espaço institucional em que ela se processa é de fundamental importância. De acordo com Immergut (1996), as instituições ajudam a explicar a estabilidade e a mudança das políticas públicas. Assim, a autora afirma que *inputs* (demandas formuladas por grupos sociais ou heranças de políticas anteriores) e *outputs* (dispositivos específicos da legislação) podem se articular de formas diferenciadas em sistemas políticos diversos. São as instituições políticas que



estabelecem regras para as negociações dos diversos grupos de interesses, e estas regras podem facilitar ou dificultar a concretização e/ou consolidação das políticas. Seguindo esse caminho, a análise da autora destaca que o Poder Executivo possui importância significativa na formulação de políticas públicas, na medida em que as instituições políticas fazem a mediação das disputas entre os grupos e por serem elas as definidoras das regras do jogo.

### **3.3. Federalismo, descentralização e desigualdades regionais**

Foi destacado que o federalismo brasileiro, pelo seu caráter trino, soma às desigualdades regionais/estaduais as desigualdades entre os municípios, que por sua vez administram seus recursos de forma autônoma. É atribuído a este último o papel de promotor da equidade do governo federal para redução das desigualdades sociais e resolução dos problemas de produção de política. Esse papel de agente equalizador dos governos centrais, como chama atenção Arretche (2003) mostra a relevância dessa esfera de governo nas federações para a diminuição das desigualdades regionais.

A descentralização fiscal foi a principal característica do sistema tributário adotado a partir de 1988, referente tanto ao aumento das transferências federais para as esferas subnacionais quanto em relação à capacidade de despesa. Essa mudança, que tem como marco a Constituição de 1988, colocou as esferas subnacionais de governo do Brasil muito próximas da média dos países industrializados federativos. De acordo com Shah *“Brazil represents one of the most decentralized federations in comparison to other developing nations. In 1989, less than 50% of consolidated federal-state-local government expenditures were controlled by the federal government”* (Shah, 1991: 1).

Assim, a federação brasileira, extremamente descentralizada tem que lidar com as desigualdades inter-regionais, referente às desigualdades socioeconômicas entre os estados, e as desigualdades intrarregionais decorrentes das desigualdades socioeconômicas entre os municípios de um mesmo estado-membro. O governo central procurou mecanismos para mitigar essas desigualdades por meio de uma recentralização ou “descentralização direcionada”, dado a incapacidade ou falta de vontade política dos governos estaduais em resolver. De acordo com Abrucio e Samuels (1997), as raízes da crise do Estado, em parte, estão relacionadas às consequências da ascensão dos atores políticos subnacionais na política nacional, sobretudo dos governadores. Em outras palavras, a explicação do impacto do

federalismo na transição democrática encontra-se no poder obtido pelas elites locais de representar os interesses dos governos estaduais junto ao governo central.

Como solução ao poder dos governadores de alavancar as reformas ou de freá-las, principalmente aquelas relacionadas às relações intergovernamentais e, por conseguinte, ao pacto federativo, o governo federal em um processo mais amplo de descentralização procurou por meio das institucionalidades dos sistemas únicos recentralizar o comando das políticas. Arretche (2007) argumenta haver no federalismo brasileiro uma ‘continuidade da centralização’ que caracterizou o surgimento e expansão do nosso sistema de proteção social durante períodos não democráticos, de forma que, mesmo sob a bandeira da descentralização, a CF de 1988 manteve algumas prerrogativas federais que indicam precedência da homogeneidade das políticas sociais sobre a autonomia dos entes subnacionais em nosso modelo federativo. A descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade, mesmo em estados federativos (Obinger *et ali*, 2005).

A construção dos sistemas únicos, especificamente o SUAS é um desses exemplos, onde o nível federal, por meio de recursos carimbados, direciona a ação dos municípios para a execução de projetos/programas, criando um incentivo às municipalidades para a adoção de políticas formuladas pelo governo central, reduzindo a participação efetiva dos governos locais no poder de decisão, sustentando a tese de Elazar, que aparentemente uma ação descentralizadora pode ter um caráter de centralizador e vice-versa.

No caso do Brasil, a mais evidente característica da federação é a sua acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas. Destaca-se que o Brasil possui a mais elevada desigualdade social da América Latina (BID, 1998). As federações tem como elemento constitutivo básico a diversidade, contudo, no Brasil, esta diversidade traz a marca da heterogeneidade socioeconômica, a qual constitui um dos obstáculos fundamentais ao desenvolvimento e à rearticulação de novas formas de coordenação federativa em um contexto de maior descentralização.

Quando se observa o Produto Interno Bruto, apesar das críticas sobre esse indicador nos estudos sobre desigualdade, verifica-se que apesar da pequena evolução do PIB da Região Nordeste, a região Sudeste do Brasil representava em 2010, 42,6% da população brasileira, mas concentrava 55,4% do produto interno bruto. Em contraste, no Nordeste, onde vivem 28,9% da população, são gerados apenas 13,5% do PIB total. Se pegarmos apenas o PIB do

estado de São Paulo que, no ano de 2010 foi de 33,1% de toda a riqueza produzida no país, percebe-se que isso representa mais de 6 vezes o PIB de toda a Região Norte, mais de 3 vezes o PIB da Região Centro-Oeste e mais de 2 vezes o PIB de toda a Região Nordeste.

**Tabela 3: Participação das Grandes Regiões no PIB (%)**

Grandes Regiões	Participação no Produto Interno Bruto (%)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Norte</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>
<b>Nordeste</b>	<b>13,0</b>	<b>12,8</b>	<b>12,7</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>13,5</b>	<b>13,5</b>
<b>Sudeste</b>	<b>56,7</b>	<b>55,8</b>	<b>55,8</b>	<b>56,5</b>	<b>56,8</b>	<b>56,4</b>	<b>56,0</b>	<b>55,3</b>	<b>55,4</b>
<b>Sul</b>	<b>16,9</b>	<b>17,7</b>	<b>17,4</b>	<b>16,6</b>	<b>16,3</b>	<b>16,6</b>	<b>16,6</b>	<b>16,5</b>	<b>16,5</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>8,8</b>	<b>9,0</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	<b>8,7</b>	<b>8,9</b>	<b>9,2</b>	<b>9,6</b>	<b>9,3</b>

Fonte: IBGE. Contas Regionais do Brasil – 2010.

Estas desigualdades, por sua vez, se traduzem também em profundas assimetrias em termos de capacidade fiscal. No final da década de 1990, apenas São Paulo poderia ser considerado auto-suficiente, pois as transferências de receitas realizadas pela União correspondiam a 3% das suas receitas próprias. Esse dado para o estado do Rio correspondia à 17% das receitas próprias. Nos estados do Norte e Nordeste<sup>89</sup>, a dependência em relação aos recursos federais era, no mínimo, mais que o dobro superior às receitas próprias. Esse dado para os municípios de menor porte, em mais da metade deles, em média, a arrecadação própria dos municípios de menor porte não passa de 4,6% da receita total. A cota-parte do município do ICMS estadual e a fatia do FPM representam em média, respectivamente, 36% e 54% da receita total (Affonso, 1996).

No entanto, as disparidades socioeconômicas têm uma compensação política: as regiões e os estados-membros menos desenvolvidos têm maior representação proporcional na Câmara dos Deputados<sup>90</sup>. Essa sobre-representação das unidades federativas menores tem por

<sup>89</sup> Com exceção de Pernambuco, Bahia e Ceará. Para esses estados os números eram: Pernambuco (58%), Bahia (60%) e Ceará (78%).

<sup>90</sup> A Constituição Federal de 1988 manteve o dispositivo que limita o teto máximo de Deputados Federais em setenta e o mínimo em oito. No art. 45 § 1º fica estabelecido que “O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados” (BRASIL, 1988).

objetivo forçar o sistema político a incorporar na agenda política os problemas decorrentes das desigualdades regionais.

O processo de redemocratização estabeleceu uma contradição entre a ampliação da representação política nas esferas subnacionais e a dependência financeira destes em relação ao governo federal. Essa contradição impulsionou o movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário (Affonso, 1996).

Outro mecanismo criado para contrabalançar as desigualdades regionais é a adoção, desde 1946, de um sistema fiscal montado para criar um maior equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas, por meio da distribuição da receita nacional das regiões mais ricas para as mais pobres. Esse sistema criou, por meio dos fundos de participação (FPE e o FPM), um sistema tributário altamente interdependente, fazendo com os efeitos sejam rapidamente sentidos nos estados mais pobres a qualquer momento de desaceleração na economia dos estados mais ricos. Assim, a partir da década de 1980, apesar de se observar um revigoramento da prática e da ideologia do federalismo, a fragilização das bases internas e externas de financiamento do Estado brasileiro em crise afetou negativamente a crescente autonomia dos estados e municípios, assim como comprometeu a capacidade de coordenação do governo federal.

É nesse contexto que a estratégia de descentralização ganhou peso nas transformações políticas pelas quais passavam o aparato estatal. A descentralização de políticas públicas serviu a dois propósitos. O primeiro foi de desafogar o governo central de responsabilidades que foram ampliadas pela nova Constituição em meio a uma crise política e, sobretudo, fiscal. E o segundo de saldar as reivindicações de diferentes atores sociais de dar mais poder aos governos locais.

Além do processo brasileiro de descentralização ser uma “descentralização pela demanda”, a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais para depois chegar ao governo central. De acordo com Affonso (2000), este *timing* favoreceu a identificação entre os defensores da descentralização e da redemocratização, ficando a União sem defesa na Constituição de 1988, em face do governo central ainda ser muito identificado com o período autoritário. Isso fez com que a descentralização se materializasse como um projeto desarticulado e sem uma coordenação estratégica. O processo de descentralização brasileiro ficou caracterizado por ter resultado em um reforço da Federação, entendida como

reforço a autonomia dos governos subnacionais, o que o coloca na contramão da maioria dos processos de descentralização na América Latina onde o que existe é um fortalecimento da atuação do Estado unitário na tentativa de torná-lo mais eficiente.

Assim, concomitantemente à descentralização de recursos fiscais houve também uma absorção maior de encargos por parte de estados e município, embora de maneira descoordenada e diferenciada em cada região. Essa ausência de coordenação entre as três esferas de governo é um fator considerável na incapacidade de redução das desigualdades, visto que as ações dos três entes ao longo do tempo não tem tido impacto positivo nas políticas sociais, objetivando uma melhor redistribuição territorial dos recursos.

Pochmann (2011), em estudo sobre as políticas sociais, argumenta que as transferências monetárias tem um peso maior no rendimento médio das famílias nos estados nordestinos, como Piauí (31,2%), Paraíba (27,5%) e Pernambuco (25,7%), estabelecendo-se em um patamar acima da média nacional que é de 19,3%. Argumenta que esse dado não apresenta nenhuma novidade, mas o mais relevante é que as famílias pertencentes aos estados mais ricos da federação absorvem a maior parte do fundo público comprometido com as transferências monetárias. Assim, a região Sudeste absorve quase metade do total dos recursos comprometidos com as transferências previdenciárias e assistenciais, estando São Paulo, com 23,5% do total, à frente, seguido do Rio de Janeiro (13,7%) e de Minas Gerais (10,9%).

O processo de descentralização não criou nenhum instrumento diferenciado para a desconcentração dos benefícios na área de assistência social, continuando os estados mais ricos a concentrar também os recursos destinados a seguridade social, a despeito de nas regiões Norte e Nordeste a concentração ser, respectivamente, de 11,5% e 14,9% das famílias com renda até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo contra apenas 2,5% da região Sudeste. E no estrato de rendimento seguinte (de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  de salário mínimo<sup>91</sup>) a desigualdade permanece, ficando a região Norte com 22,4% do total de sua população com rendimentos nessa faixa e a região Nordeste com 24%. Cabe ressaltar que de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2012, grande parte da população (42,0%) vivia na Região Sudeste. A população da Região Norte responde por apenas 8,5% da população, enquanto a Região Nordeste possui 27,8% (IBGE, 2013).

---

<sup>91</sup> Nos valores de julho de 2014 corresponde de R\$ 181,00 a R\$ 362,00 do rendimento mensal familiar *per capita*. O salário mínimo é R\$ 724,00.

### 3.4. Cooperação federativa e centralismo fiscal

Conforme vimos em capítulo anterior, o federalismo brasileiro pode ser compreendido dentro do modelo de Elazar. Com base nele, pode-se realizar um exercício de análise do federalismo brasileiro à luz da teoria do modelo-matriz, onde a relação entre os entes estão mais próximos da ideia de um *continuum* do que da dualidade centralização-descentralização.

Partimos da premissa de que os instrumentos de cooperação federativa não superam os prejuízos decorridos da centralização dos recursos na esfera federal. Isso significa que em um contexto de concentração dos recursos financeiros, o governo federal criou um modelo que busca descentralizar a execução da política de assistência, mas para isso cria incentivos, principalmente financeiros, para que os demais entes da federação façam a adesão ao sistema. Na perspectiva de Elazar, em algumas situações uma medida que parece ser descentralizadora na verdade não é. Assim, a criação do SUAS será analisada nessas bases, procurando evidenciar as principais características do sistema.

Alguns autores tem defendido a tese de que o federalismo brasileiro vem gradativamente restabelecendo um grau de centralização que pode ser percebido em duas dimensões que envolvem as relações intergovernamentais: a recentralização dos recursos fiscais e a capacidade e a iniciativa de desenho e execução de políticas públicas no governo central (Almeida, 2005; Kugelmas, 1999).

A discussão sobre os dois padrões de relações federativas – competitivo ou cooperativo – é bastante relevante para evidenciar o impacto das instituições federativas na produção de políticas públicas. Entretanto, o cotidiano do *policy-making* nas federações é mais dinâmico e menos dicotômico do que o modelo centro-periferia pressupõe.

Daniel Elazar, um dos principais estudiosos do federalismo estadunidense, questiona a existência de um federalismo dual nos Estados Unidos, argumentando que o sistema de transferências de recursos vinculadas a programas (*grants*) promoveu uma interação entre os governos central e estaduais que possibilita entendê-lo como um federalismo colaborativo (Franzese & Abrucio, 2009).

A correlação de forças introduzida a partir de 1988 não significou, no entanto, que todos os estados tenham a mesma quantidade de poder, mas significa que passou a existir

vários centros de poder competitivos e desiguais que passaram a ter voz nas decisões e nos vetos sobre políticas nacionais. Em diferentes graus, os estados aumentaram seu poder de barganha sobre o governo federal, fortalecendo, assim, a federação e reforçando o caráter consociativo<sup>92</sup> da democracia política brasileira (Abrucio, 1997).

A cronologia do processo de descentralização fiscal parece estar fortemente associada a fatores que atuam como determinantes mais gerais do processo. Assim, nos casos em que o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central, ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais. Em outras palavras, o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais.

No caso brasileiro, o cenário em que se encontram as reformas pós-Constituição de 1988, conjuga simultaneamente dois momentos distintos criando uma inflexão para o Estado de Bem-Estar Social: os momentos de universalização de políticas sociais e de ajuste fiscal<sup>93</sup>. Nesse período as ações federais buscaram atender às especificidades dos dois momentos. Assim,

“A coordenação não é apenas a estratégia possível ao governo federal – dado o contexto federativo democrático consolidado pela Constituição de 1988 –

---

<sup>92</sup> Arendt Lijphart assinala que a democracia consociativa é uma forma superior de governo e cumpre melhor uma série de indicadores de qualidade comparada à democracia majoritária, como por exemplo, as políticas de bem estar. Em todas as democracias o poder está dividido até certo ponto entre governos centrais e governos subnacionais, sendo mais desigual essa divisão nas democracias majoritárias, porque para manter a regra majoritária o governo central deve controlar além do aparato central, os governos subnacionais que podem competir com ele. Portanto, o governo no modelo majoritário é unitário, centralizado e não federal. Entre os métodos do modelo consensual destaca-se a descentralização e o federalismo, não só a divisão de poderes garantida constitucionalmente, mas também na prática, seguindo o princípio de que a descentralização começa quando se rompe o princípio de hierarquia e permite refletir em torno de sua vinculação com o federalismo. Assim, Lijphart outorga à variável federalismo um peso importante ao modelo.

<sup>93</sup> Um artigo que faz uma análise importante desse fenômeno é Diniz, Eli. “Governabilidade, *Governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”, 1996. Neste trabalho Diniz argumenta que o diagnóstico da crise do Estado extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda, e, sobretudo, a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política para as decisões. O diagnóstico dominante enfatiza os efeitos perversos advindos da democratização crescente da ordem social e política. Nessa linha de raciocínio, a liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos de regime autoritário e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas reforçariam as restrições do Governo acossado pela multiplicidade de pressões contraditórias, gerando paralisia decisória e perda de credibilidade. Em contraste com essa perspectiva, a autora desloca o foco para o contraste entre a hiperatividade decisória da cúpula governamental e a falência executiva do Estado. O que se observa é a incapacidade do Governo para implementar políticas e fazer valer as decisões.

mas a estratégia desejável, considerando que, em um contexto de ajuste fiscal, não interessou ao governo central retomar a responsabilidade sobre as políticas públicas, mas sim implementar as diretrizes federais por meio da ação subnacional” (Franzese & Abrucio, 2009).

Passados mais de 10 anos, após a promulgação da Constituição, Affonso (2000), identifica como obstáculos à criação de um novo pacto federativo a defesa do *status quo* por parte dos setores sociais privilegiados e as extremas desigualdades regionais. Estes dois fatores funcionam como barreiras à adoção de políticas públicas gerais e à pactuação regionalizada, colocando o Estado brasileiro em meio a uma encruzilhada entre a coordenação federativa ou a recentralização.

### **3.5. Desigualdades inter-regionais: a política de assistência social nos estados brasileiros**

Neste tópico pretende verificar se a fase de “descentralização direcionada” reduziu as desigualdades no que tange a capacidade financeira estados-membros de produzir políticas públicas de assistência social. O ponto central desse item é verificar como o processo de descentralização ocorre no Brasil entre o nível federal e o nível estadual, tomando como base a descentralização de recursos financeiros na assistência social. Estudos do IPEA e os dados do IBGE sugerem que a desigualdade social no Brasil diminuiu e que as desigualdades regionais, ou seja, entre as regiões e estados, permaneceram. Alerta-se que a análise das referidas desigualdades não receberá a mesma atenção que a da desigualdade entre municípios, objeto principal da tese tratado em capítulo posterior.

Outra ressalva diz respeito ao fato de que não estamos tratando de estudar a desigualdade social, mas sim da desigualdade na provisão de políticas na área de assistência social. A premissa que buscamos comprovar é que o modelo de descentralização não conseguiu reduzir este tipo de desigualdade, a qual não tem a ver com a desigualdade social, mas sim com a capacidade dos governos produzirem políticas que melhorem a vida da população. Está se falando aqui, portanto, de quantidade de programas, projetos e serviços ofertados à população.

Espera-se com isso preencher uma lacuna da literatura que, embora trate da relação entre descentralização e as desigualdades regionais, carece de estudos empíricos,



principalmente, no campo da assistência social. Além de tratar dessa relação, a abordagem traz um olhar específico, a saber: as desigualdades sociais em assistência social, isto é, as desigualdades oriundas dos diferentes níveis de provisão dos serviços públicos de assistência prestados por estados e municípios, em termos de oferta, acesso e financiamento<sup>94</sup>. Dessa forma, estar-se-á tratando dos resultados da política de assistência social e as desigualdades inter e intra regionais.

Note-se que mesmo em estudos institucionais, como o Caderno SUAS nº. V, publicação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, se deparam com problemas referentes aos dados repassados pelos entes federados. Por exemplo, em 2009 e 2010 Pernambuco e Alagoas declararam despesas com assistência social menores do que os repasses do MDS, incluindo tanto os recursos transferidos pelo FNAS quanto recursos classificadas como outras despesas da função programática 08 (Brasil, 2011)<sup>95</sup>.

Em 2009 a média de participação da União nos recursos executados pelos estados foi de 6,9%. Já em 2010 a participação média da União passou para 10,3%, indicando uma diminuição da participação dos estados no cofinanciamento da política de assistência social. Em 2010 a parcela de recursos municipais no cofinanciamento<sup>96</sup> da assistência social, era em média 79,6%, e a participação da União nos recursos executados pelos municípios correspondia em média a 20,4%.

Com relação aos serviços socioassistenciais não foi possível fazer tal avaliação em função, principalmente da disponibilidade de dados. Entretanto, com relação financiamento da política de assistência social nos estados, fica constatado a partir da tabela abaixo que o SUAS não foi capaz de induzir um comportamento de redução das desigualdades de financiamento da política de assistência social entre os estados-membros.

---

<sup>94</sup> Para os estados será abordada apenas a dimensão financiamento.

<sup>95</sup> Um dos fatores que poderia justificar tal situação está relacionado a erros de preenchimento do sistema da STN, dentre os quais destaca a classificação de uma despesa da Assistência Social na rubrica da Saúde ou a falta de conhecimento da origem da receita, dentre outros motivos prováveis. Deve-se atentar para o fato de que os projetos ou atividades de acesso à alimentação são classificados como Assistência Social, entendimento que nem sempre se verifica nos estados e municípios.

<sup>96</sup> Esses valores referem-se aos recursos executados pelos municípios, ou seja, do total de recursos executados pelos municípios, em 2010, eles representavam 79,6% do total.

**Tabela 4: Desigualdade Regional no financiamento da política de assistência social nos estados, 2003-2012.**

UF	2003	2012*	Variação %	Razão entre as taxas (estaduais e nacional)		Proximidade da média
				2005	2012	
AC	R\$ 9.113.645,54	R\$ 33.706.319,54	269,8%	0,1	0,3	Positivo
AL	R\$ 13.381.352,15	R\$ 14.689.895,62	9,8%	0,2	0,1	Negativo
AM	R\$ 30.575.110,94	R\$ 73.592.922,79	140,7%	0,4	0,7	Positivo
AP	R\$ 13.477.738,03	R\$ 56.467.950,44	319,0%	0,2	0,5	Positivo
BA	R\$ 96.005.220,41	R\$ 175.019.336,61	82,3%	1,3	1,6	Negativo
CE	R\$ 108.507.575,00	R\$ 143.666.709,73	32,4%	1,5	1,3	Positivo
DF	R\$ 92.478.035,54	R\$ 290.314.216,19	213,9%	1,3	2,6	Negativo
ES	R\$ 10.928.154,96	R\$ 71.921.274,42	558,1%	0,2	0,6	Positivo
GO	R\$ 247.792.769,67	R\$ 135.622.482,67	-45,3%	3,4	1,2	Positivo
MA	R\$ 26.962.396,87	R\$ 65.644.780,24	143,5%	0,4	0,6	Positivo
MG	R\$ 43.055.461,83	R\$ 78.248.242,97	81,7%	0,6	0,7	Negativo
MS	R\$ 124.510.548,59	R\$ 139.634.705,32	12,1%	1,7	1,2	Positivo
MT	R\$ 25.537.020,01	R\$ 44.445.756,66	74,0%	0,4	0,4	o
PA	R\$ 41.392.066,58	R\$ 160.946.357,41	288,8%	0,6	1,4	o
PB	R\$ 44.964.532,96	R\$ 98.879.509,64	119,9%	0,6	0,9	Positivo
PE	R\$ 70.669.557,85	R\$ 62.068.268,25	-12,2%	1,0	0,6	Negativo
PI	R\$ 75.838.848,18	R\$ 35.288.419,96	-53,5%	1,0	0,3	Negativo
PR	R\$ 66.894.592,10	R\$ 107.167.424,98	60,2%	0,9	1,0	o
RJ	R\$ 109.785.865,42	R\$ 196.485.525,46	79,0%	1,5	1,7	Negativo
RN	R\$ 111.059.795,84	R\$ 152.835.709,97	37,6%	1,5	1,4	Positivo
RO	R\$ 3.916.768,49	R\$ 42.875.941,76	994,7%	0,1	0,4	Positivo
RR	R\$ 17.767.449,00	R\$ 35.739.117,66	101,1%	0,2	0,3	Positivo
RS	R\$ 114.107.208,38	R\$ 127.890.077,45	12,1%	1,6	1,1	Positivo
SC	R\$ 21.533.096,13	R\$ 29.898.612,91	38,8%	0,3	0,3	o
SE	R\$ 22.806.587,43	R\$ 182.669.661,60	701,0%	0,3	1,6	Positivo
SP	R\$ 378.033.606,54	R\$ 434.112.133,05	14,8%	5,2	3,9	Positivo
TO	R\$ 34.328.305,14	R\$ 42.407.562,44	23,5%	0,5	0,4	Negativo
BRASIL	R\$ 72.423.085,54	R\$ 112.305.145,03	55,1%	1,0	1,0	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração do autor.

\*Média para o período de 2003 a 2012.

Se for observado apenas se houve ou não aproximação com a média nacional (verdes) a tendência é dizer que houve uma redução da desigualdade na capacidade de financiamento dos estados, visto a quantidades de estados (15) que se “movimentaram” em direção a média nacional. No entanto, não se quer apenas ver se as razões entre as taxas aumentaram ou diminuiram. Isso não possibilita a comparação entre as unidades se houve ou não distribuição dos recursos.

Assim, se todas as taxas estaduais se aproximam da média nacional, pode-se afirmar que a desigualdade entre os estados está diminuindo, ao passo que quando as taxas mantem-se

estáveis distantes da média, diminuem se afastando da média, ou ainda, aumentam distanciando-se da média, permite afirmar que a desigualdade vem se mantendo ou está aumentando.

Portanto, quando se observa melhor os números nota-se que a desigualdade ainda é enorme. No caso do estado de Goiás, por exemplo, o “movimento” é em direção à média nacional, no entanto, isso significa diminuir em mais de 45% os investimentos em assistência social no período. Outro caso emblemático é o estado de Rondônia. O estado teve a maior variação da taxa no período, chegando a quase 1000%, no entanto, em 2012 os gastos em assistência social no estado equivalem a 40% do gasto médio na área.

No caso de São Paulo, mesmo tendo um crescimento de apenas 14,8%, bem abaixo da média nacional (55,1%) o estado ainda mantém um gasto em assistência social quase quatro vezes maior que a média nacional. O estado do Pará apesar de na tabela estar marcado como estável com relação à média estadual, não ficou parado. A situação de desigualdade mudou de um investimento 40% menor que a média nacional em 2003 para um investimento 40% maior que a taxa média registrada em 2012. Ou seja, apesar da desigualdade ter se mantido houve aumento dos gastos do estado do Pará tendo uma taxa de variação de 288%.

O estado de Sergipe também obteve um resultado impressionante no aumento dos investimentos em assistência social (701%), no entanto, foi um estado que contribuiu para a manutenção da desigualdade, pois seus investimentos estão 60% acima na média brasileira. O caso do Rio de Janeiro também corrobora para a conclusão de que o SUAS não foi capaz de reduzir as desigualdades entre os estados. O estado que já estava acima da média em 2003, com investimentos 50% maiores que a média, aumentou para 70% essa diferença.

Os estados do Piauí, Pernambuco e Alagoas – todos da Região Nordeste – apresentaram as piores taxas de variação dentre todos os estados da federação, com destaque para Piauí que em 2003 estava na média nacional e em 2012 passou a gastar apenas 30% da média gasta pelos outros estados. O caso de Alagoas é o pior, em termos gasto com a assistência social, apenas 10% da média.

### 3.6. Comentários finais

Vimos neste capítulo que, logo após a Constituição de 1988, o processo de descentralização verificado tanto na área de saúde, quanto de educação e assistência social, deu-se em ritmos e condições bastante diferentes. Assim, de acordo com (Abrucio & Samuels, 1997), buscando contornar a dicotomia centralização-descentralização, recorre a perspectiva da coordenação federativa. Argumenta que em alguns momentos e em algumas políticas o governo federal centraliza algumas tarefas, baseando-se nas dificuldades financeiras e administrativas dos demais entes federados, dificultando sua execução com autonomia.

Mostramos que, do ponto de vista institucional, com a divisão constitucional de competências, o caso brasileiro se aproxima do modelo cooperativo, principalmente em razão do artigo 23 da Constituição Federal, que elenca uma série de áreas de política pública comuns aos três níveis de governo, possibilitando a atuação simultânea das três esferas em áreas comuns. Entretanto, nenhuma lei fixou normas para a cooperação entre União, estados e municípios estabelecendo uma divisão funcional (formulação, execução, controle, etc.) entre os níveis de governo para a implementação das políticas sociais.

A relação complexa e tensa que existe no Brasil entre descentralização-federalização-recentralização é motivada pelo governo central, mas principalmente pela dificuldade de enfrentar os mesmos desafios que o estado centralizado fracassou, isto é, as desigualdades sociais e regionais. Seguindo a mesma trajetória de ineficiência para promover a equidade e a inclusão social, o federalismo com descentralização tem reproduzido as desigualdades (tanto interpessoais, quanto inter-regionais).

No caso particular da política de assistência social, verificou-se que a base fiscal dos estados ao longo dos anos aumentou, mas isso não significou a redução das desigualdades regionais. Sobre os gastos em assistência social por parte dos estados, também se assistiu um aumento das despesas com a função assistência social, mas os dados indicam que da mesma forma, como ocorre com os demais gastos do governo – distribuição, mas sem redução da desigualdade – a política de assistência social segue a trajetória.

A presente tese não tem entre seus objetivos fazer propostas para a superação do comportamento políticos dos atores sociais envolvidos na produção das políticas públicas, mas sem dúvida para que seja possível estruturar um *novo pacto federativo* é necessário

ampliar a base social sobre a qual o federalismo funciona. Isso significa romper com o “modo de fazer” político construído pelos setores sociais privilegiados, bem como romper com as enormes disparidades regionais, ou seja, as desigualdades que, no caso brasileiro, se tornaram causa e consequência.

## Capítulo 4

### **Desigualdade e descentralização da política de assistência social nos municípios fluminenses**

Como destacado nos capítulos anteriores, a característica marcante do federalismo brasileiro é a imensa desigualdade, tanto em termos individuais (entre os cidadãos) quanto em termos regionais. Dessa forma, a questão da equalização regional parece ser um dos principais problemas enfrentados pela federação brasileira, tendo em vista a enorme disparidade socioeconômica existente entre os diversos entes federados brasileiros. A estratégia principal para a superação desse e de outros problemas do país foi a descentralização, visto que o movimento de democratização pós Constituição de 1988 exerceu forte influência nesse sentido, identificando a descentralização como maior democratização das políticas públicas.

É nesse contexto federalista em forte processo de descentralização das políticas públicas que os municípios figuram na literatura como o grande entrave a consecução de metas de produção de políticas que visem o desenvolvimento social e econômico do país. Das mais de 5.500 municipalidades 70% tem uma população de até 20 mil habitantes, ou seja, são municípios de pequeno porte e são eles que frequentemente são tomados como o “problema” do federalismo brasileiro, já que são “pequenos” e “dependentes” de recursos dos outros entes da federação, principalmente o FPM. Como são pequenos e “pobres”, pois não produzem riquezas suficientes para arcar com suas responsabilidades, o federalismo brasileiro, nesses moldes, estaria numa encruzilhada.

Assim, neste capítulo iremos verificar a hipótese bastante difundida de que são os municípios pequenos e mais dependentes dos recursos do FPM que produzem menos políticas públicas para a população. Para tanto, a provisão de políticas públicas será medida por três dimensões: acesso, oferta e financiamento que, como veremos, nos leva a refutar a referida hipótese.

Afirmou-se, também, nos capítulos anteriores, que parte da literatura sobre federalismo assevera que países federais e com maior grau de descentralização tendem a ser mais desiguais, ao passo que países unitários e mais centralizados, em geral, são menos desiguais. Ao mesmo tempo, a literatura que estuda as relações entre federalismo e desigualdades sociais (Pierson, 1995; Bachur, 2005; Arretche, 2004) afirma que sistemas federativos, onde o papel de equalizador das desigualdades – que em tese é atribuído ao governo central – não existe, o resultado da política pública, em especial, a política social é bastante desigual.

O SUAS, como debatido nos capítulos anteriores, se configura como uma espécie de recentralização do federalismo brasileiro, estabelecendo o Comando Único como mecanismo central da política nacional de assistência social. Nesse sentido, como defende a literatura internacional, quanto mais centralizado menos desigual é a distribuição da política social. Neste capítulo iremos verificar também essa hipótese, buscando encontrar evidências a respeito nas três dimensões de análise da política de assistência social municipal que são a oferta, acesso e financiamento. Veremos que, também aqui, as evidências vão na direção de refutar tal hipótese, levando-nos a concluir que o modelo do SUAS, com sua recentralização não foi capaz de reduzir as desigualdades na capacidade de provisão de serviço da política de assistência social, contrariando a tese defendida na literatura internacional.

#### **4.1 Descentralização (municipalização) da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro**

Os avanços na política de proteção social no Brasil são bastante significativos, principalmente na política de assistência social. Os números referentes aos “gastos” sociais na última década manteve um patamar acima da média verificada na década anterior, aumentando<sup>97</sup> seu percentual relativo sobre o PIB (Soares, 2006; Lavinas, 2006; Pochmann, 2007). Essa afirmação envolve a maior parte dos investimentos na área social, mas especificamente na assistência social e na previdência social. O BPC e o Bolsa Família estiveram entre as principais explicações (ao lado do aumento real do salário mínimo) para a redução da desigualdade social no país. O gasto social total *per capita* evoluiu de R\$ 438,53 em 2002 para R\$ 992,33 em 2006. Na assistência social especificamente esse gasto saltou de R\$ 18,90 em 2002 para R\$ 41,69 (Medeiros, 2014).

---

<sup>97</sup> Esse aumento não foi verificado em todas as políticas sociais dependendo do período analisado. Ver mais em Pochmann, 2007.

O desenvolvimento da política de assistência social teve êxito em ampliar os aportes financeiros e o gasto *per capita*, bem como ampliar a oferta de serviços e benefícios da assistência, mas, sem, no entanto, diminuir a desigualdade de financiamento da política de assistência social nos estados-membros (inter-regionais) e a política como um todo nos municípios (intrarregional), como será observado mais adiante.

Os resultados da política de assistência social foram analisados com base em três grupos de variáveis dependentes (oferta, acesso e financiamento), conforme tabela a seguir, atentando para o comportamento dessas variáveis quando relacionadas com as variáveis independentes, comumente relacionadas na literatura sobre municipalismo como sendo aquelas que mais influenciam no resultado da política municipal, que são: porte populacional, dependência do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Essa hipótese é de que os municípios “menores”, ou seja, de porte pequeno, dependentes de repasses, são aqueles que menos prestam serviços. Para contrapor essa hipótese largamente difundida na literatura, será testada a hipótese de que não é o porte ou dependência do FPM que é determinante na produção dos serviços e benefícios de assistência social nos municípios, mas sim a riqueza do município, medida pelo PIB *per capita* e recursos próprios em assistência social. Por fim, buscou-se verificar em que medida a variável “participação e controle” tem caráter explicativo para os resultados alcançados pelos municípios na provisão dos serviços socioassistenciais. Na tabela abaixo estão as variáveis dependentes e independentes que foram utilizadas neste estudo.

**Quadro 2 – Variáveis relativas ao resultado da política municipal de assistência social**

<b>Resultados da política de assistência social</b>	<b>Variáveis dependentes</b>	<b>Variáveis independentes</b>
Oferta	CRAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porte populacional do município</li> <li>• Dependência FPM</li> <li>• Recursos próprios <i>per capita</i></li> <li>• PIB <i>per capita</i></li> <li>• Proporção FPM/PIB <i>per capita</i></li> </ul>
	Profissionais na assistência social	
	Nº de ações e atividades de PSB	
Acesso	Nº de atendimentos de serviços de PAIF	
	Nº de beneficiários do PBF	
	Nº de atendimentos de acompanhamento de condicionalidades (saúde e educação)	
Financiamento	Gasto municipal em assistência social	
	Gasto próprio/gasto total em AS	



Cada variável dependente foi analisada separadamente, relacionando-a com cada variável independente selecionada com o objetivo de verificar padrões gerais de comportamento no que refere à produção de serviços socioassistenciais.

Para o porte populacional foi adotada a população do ano de 2005 como início dos estudos e a população de 2012 como fechamento do período estudado com base nos dados sobre estimativa populacional do censo – IBGE. A dependência do FPM será medida pela divisão do valor da cota-parte do FPM pela receita corrente do município, utilizando como referência o primeiro ano da série pesquisada no município e do ano de 2011, último ano de informação disponível. O PIB *per capita* será calculado pela divisão do PIB municipal total pelo número de habitantes, para o mesmo período. E os recursos próprios *per capita* em assistência social serão medidos da receita corrente subtraídas às transferências correntes, dividida pela população.

Para fazer a correlação entre as variáveis foi utilizado o Coeficiente de *Pearson*. A análise estatística dos dados será efetuada utilizando o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Abaixo as tabela com as variáveis analisadas para a dimensão intrarregional.

**Quadro 3 – Indicadores selecionados para cada uma das dimensões das desigualdades intrarregionais**

Dimensão	Indicador	Ano	Fontes
Oferta (recursos humanos e capacidade instalada)	Profissional por mil habitantes	2005 - 2013	MUNIC – IBGE  PNAD - IBGE
	Profissional com nível superior por mil habitantes	2005 - 2013	
	CRAS por mil habitantes	2007 - 2012	
	Número de serviços socioassistenciais por mil habitantes	2005-2013	
Acesso (utilização dos serviços e benefícios)	Número de atendimentos de serviços de PSB <sup>98</sup> por mil habitantes	2005-2013	SAGI
	Percentual de cobertura de acompanhamento das condicionalidades em saúde e educação	2009 - 2013	IPEADATA
	Número de beneficiários do	2005-2013	DATASUS

<sup>98</sup> (1) PAIF e (2) Serviço educativo/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo – PETI.

	PBF por mil habitantes		
Financiamento	Gasto municipal em assistência social <i>per capita</i>	2005-2013	
	Autonomia financeira em assistência social	2005-2012	

A variável dependente, portanto, são os resultados obtidos pela política de assistência social, medidos por meio dos indicadores de acesso, oferta e financiamento dos serviços socioassistenciais. Para analisá-los, foi acompanhada a evolução dos resultados nos anos estudados da fase de descentralização direcionada, que se inicia a partir da criação do SUAS, ou seja, a partir de 2005 a 2013, último ano que será coberto pela análise.

A classificação do porte dos municípios utilizada na assistência social é a mesma utilizada pelo IBGE, que utiliza o número de habitantes para classificar os municípios. No Brasil, os municípios foram classificados em cinco categorias.

**Quadro 4 – Classificação do porte dos municípios brasileiros – IBGE**

<b>Porte Municipal</b>	<b>População</b>
Municípios de Pequeno Porte 1	Até 20.000 habitantes
Municípios de Pequeno Porte 2	De 20.001 a 50.000 habitantes
Municípios de Médio Porte	De 50.001 a 100.000 habitantes
Municípios de Grande Porte	De 100.001 mil a 900.000 habitantes
Metrópoles	De mais de 900.000 habitantes

A primeira hipótese a ser confrontada será a de que afirma que são os municípios menores e mais dependentes dos repasses da cota-parte do FPM que menos produzem políticas e que mais consomem recursos. Verificar-se-á também a hipótese de que não são as variáveis “porte do município” e “dependência do FPM”, mas a riqueza do município medida pelo seu PIB *per capita*, proporção FPM/PIB *per capita* e recursos próprios em assistência social, que explica a produção dessa política nos municípios fluminenses.

Para isso, foi estabelecido como ponto inicial o ano de 2005, ano de criação do SUAS, e o último ano de dados disponibilizados, que para a maioria<sup>99</sup> dos indicadores utilizados é

<sup>99</sup> No caso dos indicadores de condicionalidades de educação o início da série é 2009. Para as condicionalidades de saúde o início é 2005 e o final é 2013. Sem dúvida, os dados da saúde são em maior volume e em variedades, além de encontra-los desagregados a nível municipal, principalmente os dados financeiros.

2012. Na próxima seção, a desigualdade será verificada a partir das taxas municipais em relação à média da taxa estadual<sup>100</sup>.

#### 4.1.1. Oferta dos serviços socioassistenciais nos municípios

No que se refere à oferta dos serviços socioassistenciais, será utilizada como variável dependente quatro indicadores: a) profissionais na assistência social por mil habitantes; b) profissionais com nível superior na assistência social por mil habitantes; c) número de serviços socioassistenciais; d) número de CRAS por mil habitantes. Será com base nesses indicadores que a análise da oferta de serviços na assistência social nos municípios.

Em diferentes áreas de políticas públicas as discussões sobre a quantidade e qualidade dos recursos humanos (referente principalmente ao seu grau de instrução) estão relacionadas à sua capacidade de implementação. Nesse bojo, a capacidade dos municípios pequenos em atrair os profissionais com qualificação é menor que nas cidades de maior porte, devido às reduzidas qualidades para o exercício do trabalho (estrutura física e suporte institucional), bem como a baixa remuneração paga pelas prefeituras.

No entanto, quando correlacionada às variáveis de porte populacional e dependência dos recursos do FPM, verifica-se que esse comportamento não é aplicado à política de assistência social municipal.

**Tabela 5: Correlação entre profissionais com nível superior por mil habitantes e variáveis independentes (2012)**

<b>Profissionais com ensino superior por mil habitantes</b>	<b>Log População 2012</b>	<b>Dependência do FPM - 2012</b>	<b>Recursos próprios per capita - 2012</b>	<b>PIB per capita - 2012</b>	<b>Proporção FP M/PIBpercapita - 2012</b>	<b>Gasto municipal em AS per capita - 2012</b>	<b>Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012</b>
Correlação de Pearson	-0,504**	0,007	0,183	0,354**	-0,460**	0,576**	0,570**
Sig. (2-tailed)	0,000	0,948	0,080	0,001	0,000	0,000	0,000
N	92	92	92	92	92	92	92

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

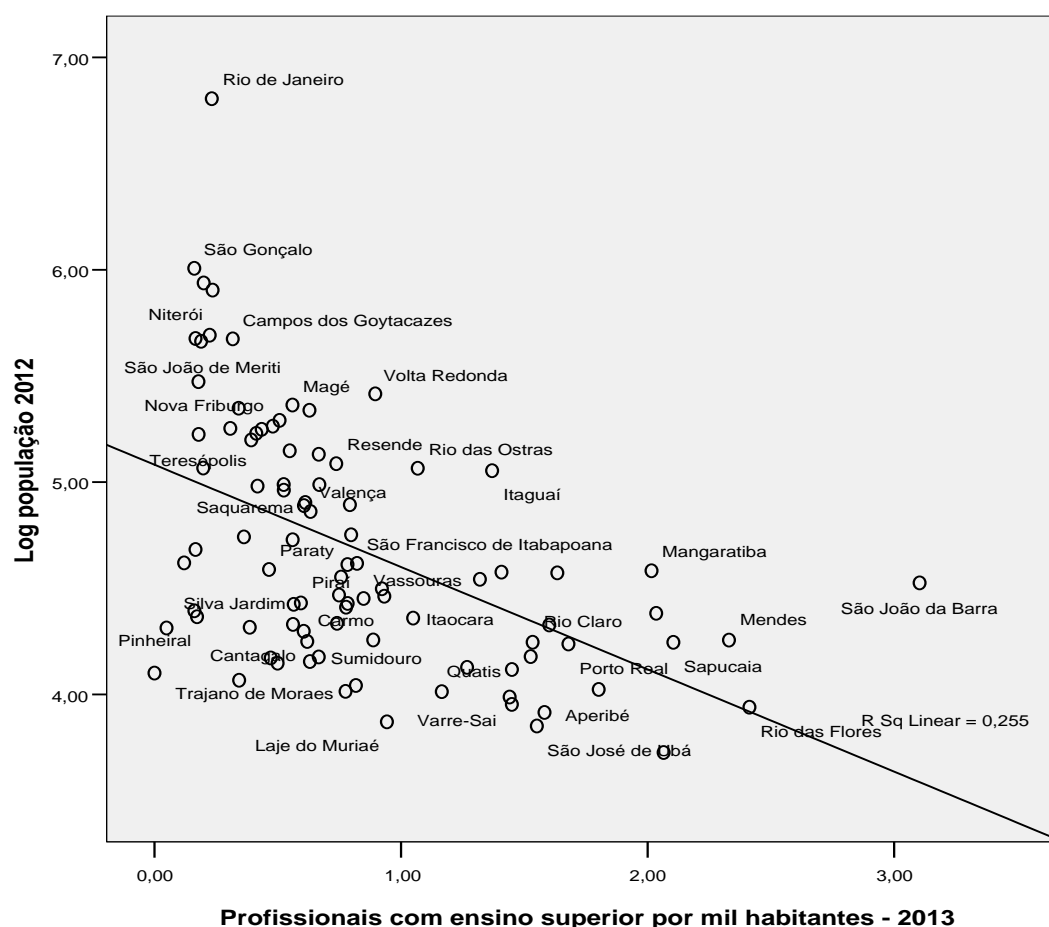
<sup>100</sup> Lembrando que se todas as taxas estaduais se aproximam da média estadual, a desigualdade diminui, ao passo que se quando diminuem ou se afastam da média a desigualdade aumenta.

No que se refere à análise entre profissionais de assistência social com nível superior e o porte populacional, observa-se uma correlação moderada e negativa, ou seja, quanto menor o município maior sua relação profissional com nível superior por mil habitantes. A variável dependência do FPM não é estatisticamente significativa, no entanto, a proporção do FPM/PIB *per capita* é moderada e negativa, indicando que não é apenas o FPM, mas sua proporção do PIB *per capita* que explica a quantidade de profissionais. Da mesma forma, essa variável tem uma forte correlação moderada e positiva com o gasto em assistência social e gasto próprio em assistência social. Isso significa que quanto maior o gasto municipal, total e próprio, maior o número de profissional de assistência por mil habitantes. Obviamente, isso não significa que os municípios menores contem com um maior número de profissionais, devido a grande concentração dos profissionais nas grandes cidades.

A variável PIB *per capita* apresenta um comportamento curioso, uma correlação positiva, mas fraca. Isso indica que não é apenas a riqueza municipal, mas a alocação de recursos na área que fará a diferença. Na pesquisa de campo, essa questão foi muito levantada. A variável orçamentária é sempre colocada como um grande fator de influência na política de assistência social. Resta saber que variável mais influencia uma destinação mais robusta de recursos nas municipalidades. A destinação das pastas para partidos da base aliada, o fato da gestora ser a primeira-dama, a proximidade com o período eleitoral são algumas possibilidades de ampliação ou diminuição de aportes financeiros de acordo com a pesquisa de campo.

O gráfico abaixo auxilia a visualização da correlação negativa entre os profissionais com nível superior na assistência social e o tamanho do município, onde quanto menor o município maior o número de profissionais graduados.

**Gráfico 2 - Correlação entre profissionais com nível superior por mil habitantes e porte populacional (2012)**



**Tabela 6: Correlação entre profissionais na assistência social por mil habitantes e variáveis independentes (2012)**

Profissionais na assistência social por mil habitantes	Log População 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em AS per capita - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,550**	-0,023	0,205	0,468**	-0,481**	0,734**	0,715**
Sig. (2-tailed)	0,000	0,825	0,051	0,000	0,000	0,000	0,000
N	92	92	92	92	92	92	92

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

A correlação entre variável profissional em assistência social e as demais variáveis independentes manteve a mesma correlação feita anteriormente com os profissionais com nível superior da assistência social. No entanto, a intensidade da correlação é maior com o

total de profissionais do que com os profissionais com nível superior. Observe a correlação forte e negativa do total de profissionais com o gasto municipal em assistência social e com o gasto próprio em assistência social. O mesmo aumento na capacidade explicativa ocorre com o PIB *per capita* com relação ao total de profissionais, ou seja, o que explica o número de profissionais na assistência social é a riqueza do município verificado pelo PIB *per capita* e os recursos totais e próprios investidos na assistência social. E por fim, a dependência do FPM e o tamanho do município se apresentaram com uma correlação negativa em função da variável dependente (profissionais), mostrando a insuficiência dessas variáveis para explicar a quantidade de recursos humanos<sup>101</sup> da AS.

**Tabela 7: Correlação entre o número de CRAS por mil habitantes e variáveis independentes (2012)**

Nº de CRAS por mil habitantes - 2012	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em assistência social <i>per capita</i> - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,617**	0,195	-0,177	0,017	-0,421**	0,382**	0,373**
Sig. (2-tailed)	,000	,063	,094	,870	,000	,000	,000
N	91	91	91	91	91	91	91

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

O CRAS é um equipamento que está para a assistência social, assim como uma unidade ambulatorial está para a saúde. É considerado a “porta de entrada” para os serviços socioassistenciais. Dada a sua importância, o número de CRAS *per capita* é indicador importante para aferir a oferta de serviços municipais de assistência. Não se quer dizer com isso que a rede privada não cumpra um papel importante na prestação dos serviços, no entanto, a proposta do SUAS é a primazia do Estado na prestação do serviço, logo, entende-se que as unidades públicas desempenhem um papel importante dentro do modelo. Além disso,

<sup>101</sup> A análise baseou-se nos valores totais de profissionais em Assistência Social. É possível que alguns indicadores alterassem em função de se utilizar o valor dos profissionais estatutários da área. Apesar de os vínculos precários dos trabalhadores da AS ser um obstáculo à implementação da política, por mostrar a incapacidade de se adequar a NOB-RH, sabe-se também que este problema não é específico da AS, mas um problema de todas as áreas da administração pública, principalmente a partir da prerrogativa da Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) que dentre muitos dispositivos limita o gasto com pessoal.

os dados sobre as entidades privadas que fazem parte de rede socioassistencial nos municípios não são facilmente acessíveis.

No caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro, o número de CRAS por mil habitantes tende a ser maior nos municípios menores com uma correlação de moderada para alta negativamente ( $\rho = -0,617$ ). Como a rede socioassistencial tende a ser maior nos grandes centros urbanos, esse indicador é muito importante para o acesso aos serviços e para compreender a dinâmica do atendimento à população que se encontra em situação de vulnerabilidade. Novamente a variável não apresenta significância, perdendo seu caráter explicativo. Ao passo que, novamente, a variável proporção do FPM/PIB *per capita* se mostra com capacidade de explicar o comportamento da variável CRAS por mil habitantes, bem como o gasto municipal total e próprio, mesmo que com fraca correlação.

O PIB *per capita* não apresenta relação estatisticamente significativa com a taxa de CRAS/hab. para os municípios pesquisados. É importante lembrar que não existe correlação entre PIB e tamanho da populacional do município, municípios grandes podem ter PIB *per capita* grande, mas não significa que possuam muitos CRAS por habitante. Dessa forma, não é a riqueza do município que determina a oferta de CRAS nos municípios.

**Tabela 8: Correlação entre a quantidade<sup>102</sup> de serviços socioassistenciais e variáveis independentes (2012)**

Quantidade de serviços socioassistenciais - 2013	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em Assistência Social per capita - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,023	-0,114	-0,037	0,234	-0,130	0,172	0,164
Sig. (2-tailed)	0,830	0,280	0,723	0,025	0,216	0,101	0,119
N	92	92	92	92	92	92	92

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

<sup>102</sup> A quantidade aqui refere-se à variedade dos serviços. Na Munic – 2013 o número máximo de serviços assistenciais foi de 50 tipos de serviços, incluindo benefícios eventuais e outros benefícios. São eles: Auxílio funeral; Auxílio natalidade; Benefício eventual para situação de calamidade pública; Fotos; Segunda via de documentos; Agasalho/vestuário/cobertores/móveis/ colchões/utensílios domésticos; Pagamento de taxas, contas de água, energia elétrica e gás; Órteses e próteses (óculos, dentaduras, aparelhos ortopédicos, aparelhos dentários, aparelho auditivo, outros); Meios Auxiliares de Locomoção (cadeira de rodas, muletas); Apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município; Transporte de doentes; Fraldas geriátricas; Pagamento de exames médicos; Cestas básicas, Medicamentos; Leite, leite em pó/dietas especiais; Auxílio construção; Pagamento de aluguel/aluguel social; Uniforme/material escolar e Passagens.

A quantidade (tipos) de serviços não apresentou resultado relevante estatisticamente, pois em todas as variáveis tiveram baixa significância estatística. Mas em uma escala<sup>103</sup> de +1 a -1 (onde 0 significa que as variáveis não possuem dependência) o importante é perceber que a hipótese de que os municípios menores ou mais dependentes de FPM prestariam menos serviços, novamente não é comprovada, ao contrário, os dados mostram uma (fraca e sem significância estatística) correlação negativa entre porte municipal e dependência FPM.

Com relação ao PIB *per capita* a quantidade de serviços mostra uma correlação positiva, indicando que quanto maior o PIB *per capita*, maior também a quantidade de serviços.

A pesquisa MUNIC 2013 trouxe uma gama maior de perguntas sobre os serviços socioassistenciais prestados em âmbito municipal. Optou-se, por somar todos os serviços e benefícios oferecidos, com o intuito de verificar a abrangência e variedade da variável oferta. Sabe-se, no entanto, que essa questão da ampliação dos benefícios eventuais indica uma distorção na política. A maior incidência de concessão de benefícios eventuais e outros benefícios nos municípios menores indica uma maior oferta de tipos de serviços e/ou benefícios da assistência, mas pode indicar também a manutenção de uma prática de cunho assistencialista nos municípios menores. Na pesquisa de campo foi possível perceber essa questão. A maioria dos entrevistados envolvidos com a gestão do SUAS no nível federal e nos municípios visitados afirma, que o novo modelo tem como característica fundamental a indução de uma prática de viabilizador de direitos em detrimento a prática “antiga<sup>104</sup>” do modelo anterior de assistencialismo. No entanto, esses benefícios eventuais, que carregam um

---

<sup>103</sup>  $\rho = 1$  Significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis, isto é quando uma aumenta a outra também aumenta e vice-versa.  $\rho = -1$  Significa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis, isto é, se uma aumenta, a outra diminui.  $\rho = 0$  Significa que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra.

<sup>104</sup> Uma possível leitura de que se superaria o atraso do país tendo em vista as conquistas de liberdade e igualdade, valores ou princípios fortemente presentes nos modernos países industriais, sugere essa chave de interpretação das mazelas nacionais. Essa perspectiva estabelece uma estreita associação entre formas clientelistas de dominação e o fenômeno do atraso, estabelecendo uma fórmula de análise onde os problemas da sociedade brasileira parte da dicotômica: clientelismo/atraso – universalismo/moderno. Cidadania e clientelismo são, assim, termos antitéticos. O primeiro tende a suplantar o segundo à proporção que a sociedade se moderniza. Mas tendo em vista a mudança no cenário político, principalmente a ampliação dos mecanismos de participação e ampliação do sufrágio, ampliando a participação democrática, alguns autores criam outra chave de leitura. Afirma que “o aumento da competição política, a modernização, a universalização do voto, o aumento da participação e a organização da sociedade civil não contraditam ou excluem formas de clientelismo político, mas criam novas possibilidades de arranjos clientelistas” (Filho, 2003). Altera-se, dessa forma, o tradicional ângulo de análise do fenômeno. Ver D'AVILA FILHO, Paulo M.. O clientelismo como gramática política universal. Physis, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2003.



forte componente clientelista e assistencialista, ainda são muito importantes na dinâmica de trabalho da assistência social nos municípios.

Apesar dos dados mostrarem um avanço considerável relacionado à expansão dos serviços e benefícios da assistência em todos os municípios, independente do porte, nos municípios menores a marca desse avanço na oferta parece ainda estar marcada pelo assistencialismo. Em outras palavras, a capacidade de indução de um comportamento mais próximo de uma política “emancipatória e viabilizadora de direitos” desse novo modelo, não encontrou terreno fértil nas municipalidades menores. Isso significa que a cultura do assistencialismo acabou prevalecendo sobre a “nova” cultura institucional, principal característica e diretriz da PNAS, nos municípios de menor porte.

No entanto, nem a pesquisa quantitativa nem a pesquisa qualitativa permitiu averiguar com maior precisão a explicação para tal comportamento. Mas como sugere a teoria da *path dependence*, uma vez a política tendo sido implementada sob condições específicas, o caminho da trajetória é determinante na sua implementação futura. O SUAS como inflexão da prática clientelista, não foi capaz de superar o peso da variável (tempo, trajetória, cultura política) na política pública de assistência social. Nesse sentido, os determinantes da descentralização estipuladas por Arretche, (2000), aquelas relacionadas aos atributos institucionais, nesse caso o legado das políticas prévias (LDB e assistencialismo) explica bastante esse comportamento da política de assistência social nos municípios fluminenses. E também aquelas relacionadas aos fatores ligados à ação política, como baixa participação dos conselhos, (dimensão que representaria a relação entre estado e sociedade) apesar dessa institucionalidade estar presente em 100% dos municípios do estado do Rio de Janeiro. No que se refere aos atributos estruturais, ou seja, capacidade econômica, fiscal e administrativa, não se verifica tanto o peso dessa dimensão, já que os municípios de pequeno porte, em geral, apresentam os melhores indicadores para a provisão da política de assistência social.

Em síntese, a recentralização promovida nos últimos anos na política de assistência social, via SUAS, trouxe pontos positivos, tais como, focalização em áreas prioritárias e direcionamento da atuação municipal, mas também pontos negativos, como, por exemplo, a diminuição do poder decisório dos municípios e uniformização sem critérios socioeconômicos de infraestrutura instalada.

#### **4.1.2. O acesso aos serviços socioassistenciais nos municípios**

A metodologia para a análise dos dados nos diferentes anos buscou agrupar as ações e serviços socioassistenciais de maneira a enquadrá-los nas novas nomenclaturas de acordo com o avanço da legislação. Assim, os velhos e novos programas foram agrupados dentro de um mesmo grupo de variáveis, mas sempre obedecendo as características dos grupos atendidos e sua vinculação com a Proteção Social Básica.

Por exemplo, Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho (até dez/2009) - Crianças/Adolescentes depois desse período passa a constar nos bancos de dados como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/Serviço Socioeducativo/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo – SCFV (Crianças e Adolescentes).

Em 2005 a oferta dos serviços socioeducativos para crianças em trabalho infantil, realizada no âmbito do PETI era classificada como oferta de PSE, contudo, a partir da aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009 com a criação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), essa oferta passou a ser classificada como PSB. Assim, as variáveis analisadas fazem parte de um conjunto de serviços de PSB que, de acordo com resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais são:

##### **I - Serviços de Proteção Social Básica:**

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

As variáveis escolhidas para estudar a dimensão “acesso” serão: a) Número de atendimentos em serviços específicos de PSB; b) Número de atendimentos em serviço Socioeducativo/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo – Crianças e Adolescentes; c) Número de famílias beneficiárias do PBF; d) Percentual de cobertura de acompanhamento das condicionalidades em saúde; e) Nº de famílias cadastradas no CadÚnico; f) Percentual de cobertura de acompanhamento das condicionalidades em educação.

Com relação a primeira variável dependente, ou seja, o número de atendimentos em PSB, pode-se observar um comportamento comum às variáveis de oferta, quer dizer, sua correlação negativa e moderada com o tamanho do município, isto é, indicando que quanto menor o municípios maior o número de atendimentos em serviços de Proteção Social Básica.

**Tabela 9: Correlação entre o número de atendimentos em serviços de PSB e variáveis independentes (2012)**

Nº de atendimentos em PSB por mil/hab.- 2012	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em assistência social per capita - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,568**	0,397**	-0,221*	-0,078	-0,322**	0,269**	0,243*
Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,034	0,460	0,002	0,009	0,020
N	92	92	92	92	92	92	92

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Para este tipo de serviço, é curioso observar a existência de maior correlação positiva com a dependência do FPM, ou seja, quanto maior o número de serviços maior a dependência do FPM. Especificamente nesse serviço, as duas variáveis mais utilizadas na literatura para afirmar que os municípios menores são os que menos cumprem com suas responsabilidades de prover políticas, não se aplicam. No que diz respeito as variáveis de gastos em assistência social total e próprio a correlação é fraca e positiva.

**Tabela 10: Correlação entre o número de atendimentos serviço Socioeducativo/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo – Crianças e Adolescentes e variáveis independentes (2012)**

Nº de atendimentos em PETI por mil/hab. -2012	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em assistência social per capita - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,421**	0,165	-0,064	0,201	-0,340**	0,397**	0,364**
Sig. (2-tailed)	0,001	0,197	0,619	0,115	0,006	0,001	0,003
N	63	63	63	63	63	63	63

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Os dados referentes ao número de atendimento em serviço socioeducativo foram verificados em 63 municípios para os quais existiam dados. Observa-se que a correlação negativa (-0,421) com o porte do município se mantém como no caso dos serviços de PSB. No caso das antigas ações socioeducativas do PETI, as variáveis referentes aos recursos próprios (Gasto em assistência social total e próprio e PIB *per capita*) se correlacionam fraca e positivamente, ou seja, quanto maior o número de atendimentos maior os investimentos do município em assistência social. Se a dependência do FPM não apresenta significância estatística, a sua proporção pelo PIB *per capita* é, apesar de fraca, positiva, isto é, quanto maior o número de atendimentos menor a proporção do FPM sobre PIB *per capita*.

**Tabela 11: Correlação entre o número de famílias beneficiárias do PBF por mil habitantes e variáveis independentes (2012)**

Nº de famílias beneficiárias do PBF por mil/hab.- 2012	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em assistência social <i>per capita</i> - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,409**	0,324**	-0,281**	-0,148	-0,145	0,130	0,106
Sig. (2-tailed)	0,000	0,002	0,007	0,160	0,169	0,217	0,317
N	92	92	92	92	92	92	92

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

No que se refere ao Programa Bolsa Família (PBF), como ocorre com outros programas de transferência direta de renda, os municípios tem responsabilidades com processos<sup>105</sup> e atividades para garantir a transferência de renda às famílias beneficiárias. A gestão de benefícios do Programa compreende todas as etapas necessárias à transferência continuada dos benefícios, desde o ingresso da família até seu desligamento do Bolsa Família.

<sup>105</sup> Os principais processos que compõem a Gestão de Benefícios do PBF são os seguintes: a) Habilitação, Seleção e Concessão de benefícios financeiros – A concessão segue um plano de expansão do PBF, com base na estimativa de famílias em cada município, na disponibilidade orçamentária e na existência de Programas Remanescentes na localidade. A execução da concessão é feita de modo automatizado, com preferência às famílias de menor renda por pessoa com cadastros habilitados no CadÚnico; b) Administração de benefícios pela SENARC e pelos municípios – Observada a legislação vigente, o gestor federal e os gestores municipais podem descontinuar a transferência de renda às famílias beneficiárias do PBF, temporária ou permanentemente. Ao longo deste manual serão expostas as condições em que as famílias podem deixar de receber os benefícios financeiros do PBF; c) Pagamento dos benefícios financeiros – A Caixa Econômica Federal - Caixa realiza o pagamento dos benefícios financeiros do PBF e dos Programas Remanescentes em todo o território nacional; e d) Revisão Cadastral: A Revisão Cadastral é uma rotina de atualização cadastral obrigatória das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, realizada pelos municípios.

No que se refere aos municípios mais dependentes do FPM o Programa Bolsa Família, as ações do PAIF do PETI obedecem a uma mesma lógica. Esses serviços caminham no mesmo sentido ao da dependência do FPM, ou seja, tem uma correlação estatística positiva (0,324). Isso quer dizer que quanto maior a dependência do FPM, maiores também são as taxa de cobertura desses programas. Assim, mais uma vez os dados mostram que os municípios de menor porte (com uma correlação negativa de -0,409) e mais dependentes de FPM são os que apresentam as maiores taxas de acesso aos serviços socioassistenciais e o benefício do PBF.

No caso específico do PBF, o fato pode estar relacionado com dois pontos. O primeiro refere-se ao fato do PBF ser um programa financiado maciçamente por recursos federais, dispensando ou facultando os municípios de aportarem recursos próprios para o programa. Assim, os municípios mais dependentes e, por conseguinte, como demonstrado anteriormente, com menos recursos próprios *per capita*, conseguem ingressar com “sucesso” no programa. O segundo tem relação com o repasse de recursos do governo federal para os serviços complementares do programa, como é o caso dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD<sup>106</sup>.

As ações socioeducativas para crianças e jovens em situação de trabalho infantil<sup>107</sup> seguem o caminho do PBF e do PAIF. No entanto, o cofinanciamento federal para execução

---

<sup>106</sup> Os municípios receberam apoio financeiro para a gestão descentralizada, conforme estabelecido pela Portaria MDS no. 360/2005 e sucessivas alterações, para exercer as atividades relacionadas ao processo de cadastramento e atualização do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). Em seguida, a Portaria MDS nº. 148/2006 (e sucessivas alterações) estabeleceu novas regras para o repasse de recursos financeiros aos municípios para apoiar, de forma geral, a gestão descentralizada do PBF. O repasse de recursos foi condicionado à assinatura de Termo de Adesão ao PBF, nos moldes definidos pela Portaria MDS nº. 246/2005. Os quatro municípios que não aderiram não estão recebendo esses recursos financeiros. Portaria MDS nº. 148/2006 estabeleceu novas regras para o repasse de recursos financeiros aos municípios e criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD é um instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF em nível municipal e é esse indicador que é utilizado como referência para o cálculo dos recursos financeiros a serem repassados aos municípios. O IGD reflete a qualidade e atualização das informações do Cadastro Único (CadÚnico), apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos. Também reflete a qualidade e integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde.

<sup>107</sup> Metodologicamente, os programas e serviços da assistência social, escolhidos originalmente no projeto de qualificação, enquadravam-se apenas na Proteção Social Básica. Isso porque a perspectiva era de acesso a informações do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira de cada município pesquisado, o que permitiria uma amplitude maior de análise dos serviços assistenciais da PSB. No entanto, como não foi possível utilizar essa fonte de dados, optou-se por outras fontes já disponibilizadas publicamente, o que restringiu a gama de serviços a serem analisados. Como as fontes ficaram escassas optou-se por incluir os serviços educativos ligados ao PETI. Lembrando que os serviços não incluem as transferências financeiras aos beneficiários, essas sim de responsabilidade exclusiva do governo federal.

das ações socioeducativas segue uma lógica diferente dos serviços do PAIF. O cofinanciamento federal do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI é feito por meio do Piso Variável de Média Complexidade – PVMC. Mesmo não fazendo parte da PSB, os municípios não tem nenhum impedimento de executar os serviços socioassistenciais da proteção social especial. No entanto, o PAIF possui um cofinanciamento diferenciado. Ele é feito por um piso da proteção social básica fixo<sup>108</sup> e um piso variável<sup>109</sup>. O piso fixo se destina ações continuadas do PAIF. Assim, a diferença básica está no financiamento que pertence a PSE sendo viabilizado pelo PVMC.

Mesmo tendo um formato muito parecido com o PBF, além do benefício financeiro pago às famílias ser de total responsabilidade do governo federal, o município também recebe o cofinanciamento para execução das ações socioeducativas, o PETI, diferente do PBF tem uma correlação positiva forte, tanto com o gasto *per capita* da assistência social, quanto com o gasto próprio da assistência social. Dessa forma, o que os dados mostram é que os entraves à expansão desse serviço nos municípios fluminenses estão relacionados menos à dependência do FPM e mais com a capacidade própria de financiamento do município.

Em síntese, a característica principal dessa dimensão, comum a todos os serviços estudados, é a sua correlação negativa com o porte populacional, ou seja, quanto maior o porte populacional do município menor o acesso *per capita* aos serviços do PAIF, ações do PETI e beneficiários do PBF. Desmentindo a hipótese de são os municípios menores que menos prestam os serviços à população.

---

<sup>108</sup> O Piso fixo da PSB é um cofinanciamento de caráter continuado que visa manter as principais ações do PAIF. É o “coração do programa”. As ações financiadas são: entrevista familiar; visitas domiciliares; palestras voltadas à comunidade ou à família, seus membros e indivíduos; grupo, oficina de convivência e de trabalho educativo para famílias, seus membros e indivíduos; ações de capacitação e de inserção produtiva; campanhas educativas; encaminhamento e acompanhamento de famílias, seus membros e indivíduos; Reuniões e ações comunitárias; articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; atividade lúdica nos domicílios com famílias em que haja criança com deficiência; produção de material para capacitação e inserção produtiva, para oficinas lúdicas e para campanhas educativas, tais como vídeos, brinquedos, materiais pedagógicos e outros destinados aos serviços assistenciais; deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas, em calhas de rios e em zonas rurais.

<sup>109</sup> O Piso Básico Variável destina-se ao cofinanciamento das seguintes ações assistenciais continuadas de proteção social básica: a) do Projovem Adolescente – Serviço educativo – PBV I; b) do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos e/ou idosos – PBV II e c) de outras ações definidas como prioritárias, nacionalmente identificadas e pactuadas entre os entes federados e deliberadas.

Relacionado ao PBF estão às condicionalidades de educação e saúde, que possuem caráter central dessa política de transferência de renda, sendo consideradas como “portas de saída” do programa. Não se pretende aqui fazer essa discussão sobre as condições de saída da pobreza no Brasil, mas diferentes estudos, principalmente pesquisas na área econômica tem demonstrado fortes correlações entre nível de escolaridade e renda.

Na sua formulação, o PBF é integrado por três dimensões. A primeira é relativa a transferência de recursos monetários diretamente ao beneficiário, que tem por objetivo o alívio imediato da pobreza. A segunda se relaciona com os programas complementares que se configuraria como mecanismos de desenvolvimento das capacidades das famílias. E por fim, a dimensão que contribui para a superação da pobreza para a geração seguinte. Ao mesmo tempo em que devem ser cumpridas pela família para que continuem recebendo o benefício mensal, esse reforço no cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde fortalece o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro. Assim, uma de suas dimensões tem por objetivo contribuir para que as famílias possam romper o ciclo de pobreza que marca uma família por gerações.

Mesmo sendo um programa federal, onde os benefícios que as famílias recebem são de responsabilidade exclusiva da União, os municípios assumem responsabilidades de acordo com o termo de adesão<sup>110</sup> ao programa. Uma das principais responsabilidades dos municípios no que diz respeito ao PBF é a gestão das condicionalidades. Nesse sentido, mesmo o PBF não sendo uma ação municipal, a contrapartida dada pelo município após o ingresso no Bolsa Família é o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. Então, tratar-se-á dessa etapa onde o município é o responsável pela execução como uma variável municipal de “acesso” aos serviços da política de assistência social. Mesmo sobre essa afirmação (que o PBF é uma política de assistência social) não existe consenso. Esse também não é o objeto específico de discussão neste trabalho, mas dada sua natureza complexa, algumas considerações devem ser feitas, principalmente por esse trabalho tratar de uma política específica, a assistência social, e sua descentralização, envolvendo diferentes competências e responsabilidades para cada esfera de governo envolvida. São dois os principais pontos de discussão envolvendo o PBF e os serviços e benefícios da assistência social. A primeira diz respeito ao seu caráter de programa de governo. A assistência social, a partir da Constituição de 1988 figura-se como direito e sua legislação acompanha um marco legal a partir da PNAS.

---

<sup>110</sup> Ver anexo 1.

O PBF foi criado “fora” desse marco legal, ganhando uma liberdade expressiva da normativa da assistência social e não se configurando como direito. A segunda deriva dessa liberdade do programa Bolsa Família em relação à assistência social. Funcionando como uma “política à parte, sua organização e seu arcabouço institucional acabaram sendo criados à parte, o que fez surgir uma secretaria específica, a SENARC, para gerir o programa. Em outras palavras o PBF está fora do SUAS. Por exemplo, como afirma Silva (2013), a preeminência de programas de transferência de renda em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais na política de assistência social compromete a consolidação do SUAS como garantidor de direitos à todos aqueles que dele necessitarem, para além da condição da pobreza extrema.

Feitas essas ressalvas, observa-se que os resultados relacionados à condicionalidade de saúde nos municípios também confirmam a hipótese levantada no trabalho, ou seja, que não necessariamente municípios pequenos e mais dependentes de FPM são os que mesmo oferecem serviços. Com relação à condicionalidade de saúde nos municípios do estado do Rio de Janeiro, essa correlação foi moderada e negativa ( $\rho$  -0,586) com relação ao porte municipal e fraca e positiva para a dependência do FPM ( $\rho$  0,193) como se observa na tabela 12.

**Tabela 12: Correlação entre o percentual de cobertura de acompanhamento de condicionalidades em saúde e variáveis independentes (2013)**

% de cobertura de acompanhamento em saúde - 2013	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em assistência social per capita - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,586**	0,193	-0,060	0,140	-0,462**	0,318**	0,306**
Sig. (2-tailed)	0,000	0,065	0,573	0,182	0,000	0,002	0,003
N	92	92	92	92	92	92	92

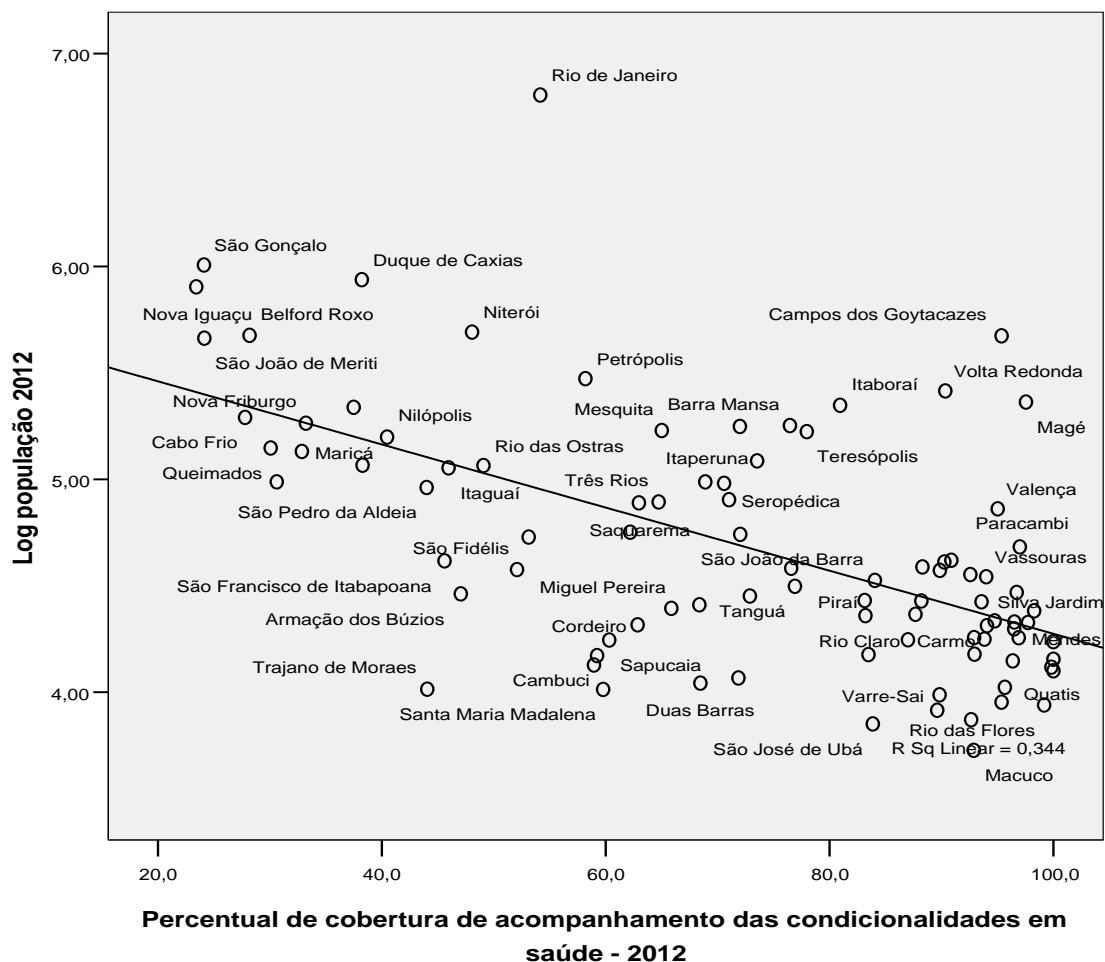
\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

O acompanhamento da condicionalidade de saúde também mantém uma correlação significativa estatisticamente com as variáveis Gasto em assistência social e Gasto próprio. Isso mostra que as ações de condicionalidade de saúde do PBF são influenciadas com maior intensidade pelos investimentos total e próprio em assistência social. A proporção FPM/PIB *per capita* mostra-se novamente como um indicador melhor que simplesmente a dependência do FPM para avaliar o desempenho da política municipal da assistência social.



**Gráfico 3 - Correlação entre percentual de acompanhamento de condicionalidades em saúde e porte populacional (2012)**



Com relação à condicionalidade de educação, como variável dependente, apresenta comportamento bastante diferente das demais. Somente foi possível identificar uma correlação com significância estatística: proporção FPM/PIB *per capita*.

Como nas demais análises, esse indicador apresenta uma informação mais precisa que simplesmente a dependência do FPM. Para as demais variáveis não foi possível observar nenhum padrão. Os valores para esse serviço foram bastante altos, significando que os municípios sem diferença de porte, apresentam taxas de coberturas de acompanhamento escolar semelhantes.

**Tabela 13: Correlação entre o percentual de cobertura de acompanhamento de condicionalidades em educação e variáveis independentes (2013)**

% de cobertura de acompanhamento em educação - 2013	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/PIB per capita - 2012	Gasto municipal em assistência social <i>per capita</i> - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,185	0,008	0,049	0,069	-0,283**	0,092	0,088
Sig. (2-tailed)	0,077	0,939	0,644	0,512	0,006	0,385	0,405
N	92	92	92	92	92	92	92

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Como se pode perceber, o porte do município e a dependência de FPM não mantem, ao menos nos serviços da assistência social, correlação com produção de serviços socioassistenciais, o que significa dizer que os problemas comumente identificados pelos críticos do municipalismo brasileiro não tem influencia sobre esses serviços da assistência social. A partir daí, pode perguntar se esse é realmente um problema para o federalismo brasileiro ou mesmo sob quais aspectos do federalismo brasileiro a existência de milhares de municípios pequenos e dependentes de FPM torna-se um problema de fato. Em síntese, os resultados corroboram a hipótese deste trabalho de que “tamanho não é documento”.

#### **4.1.3. O financiamento e os gastos em assistência social nos municípios**

Para se chegar aos valores referentes à dimensão do cofinanciamento realizada pelos municípios, foi realizado cruzamento dos dados dos recursos repassados pela União, via (FNAS), e outras despesas classificadas como função-programática 08<sup>111</sup>, com os valores declarados pelos municípios como despesa efetiva na respectiva função. A diferença entre o total e os valores repassados seria o valor do cofinanciamento municipal<sup>112</sup>. Assim, o cofinanciamento municipal é entendido como o percentual de recursos próprios gastos pelo município na assistência social, considerando o total de despesas declarado à Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

<sup>111</sup> Para mais informações sobre a classificação orçamentária ver MACHADO JR. J. Teixeira Machado e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei n. 4.320/64 comentada**. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

<sup>112</sup> Ressalta-se que estão incluídos, na análise do cofinanciamento municipal, os valores transferidos pelos estados aos municípios, uma vez que não é possível identificá-los no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados, Distrito Federal e Municípios (SISTN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No que se refere aos dados sobre cofinanciamento municipal, vale destacar algumas inconsistências na declaração das despesas com assistência social, apresentadas com relação aos repasses do MDS (FNAS e outras despesas com a Função 08). Tais ocorrências chamam a atenção para a necessidade de se dar cumprimento aos pressupostos da NOB-SUAS para a efetiva adesão ao Sistema e para a transferência de recursos federais. Dentre tais pressupostos pode-se destacar a necessidade de comprovação, pelas esferas subnacionais de governo, da execução orçamentária e financeira dos recursos do Tesouro e de cofinanciamento.

A despeito da dependência do FPM e o porte municipal serem as principais críticas ao municipalismo brasileiro, essas variáveis, no que diz respeito à política municipal de assistência social, não mostraram correlação com os gastos municipais em assistência social. A variável PIB *per capita* tem uma correlação com gasto totais e próprios em assistência social, colaborando para a hipótese de que o ponto a ser observado no municipalismo brasileiro, não passa pelo tamanho e dependência de FPM, mas, por exemplo, pela riqueza municipal. Cabe realçar que não existe uma correlação entre PIB *per capita* e porte populacional, sendo assim, não são todos os municípios grandes que possuem grande PIB *per capita*.

Observando a despesa total *per capita* em assistência social nos municípios fluminenses percebe-se uma correlação negativamente moderada com o tamanho do município. Isso significa que quanto menor o município, a tendência é que seus gastos *per capita* sejam maiores.

**Tabela 14: Correlação entre o gasto municipal em assistência social *per capita* e variáveis independentes (2013)**

Gasto municipal em AS <i>per capita</i> - 2013	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/ PIBpercapita - 2012	Gasto Municipal Próprio per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,328**	-0,218*	0,211*	0,669**	-0,378**	0,997**
Sig. (2-tailed)	0,001	0,037	0,043	0,000	0,000	0,000
N	92	92	92	92	92	92

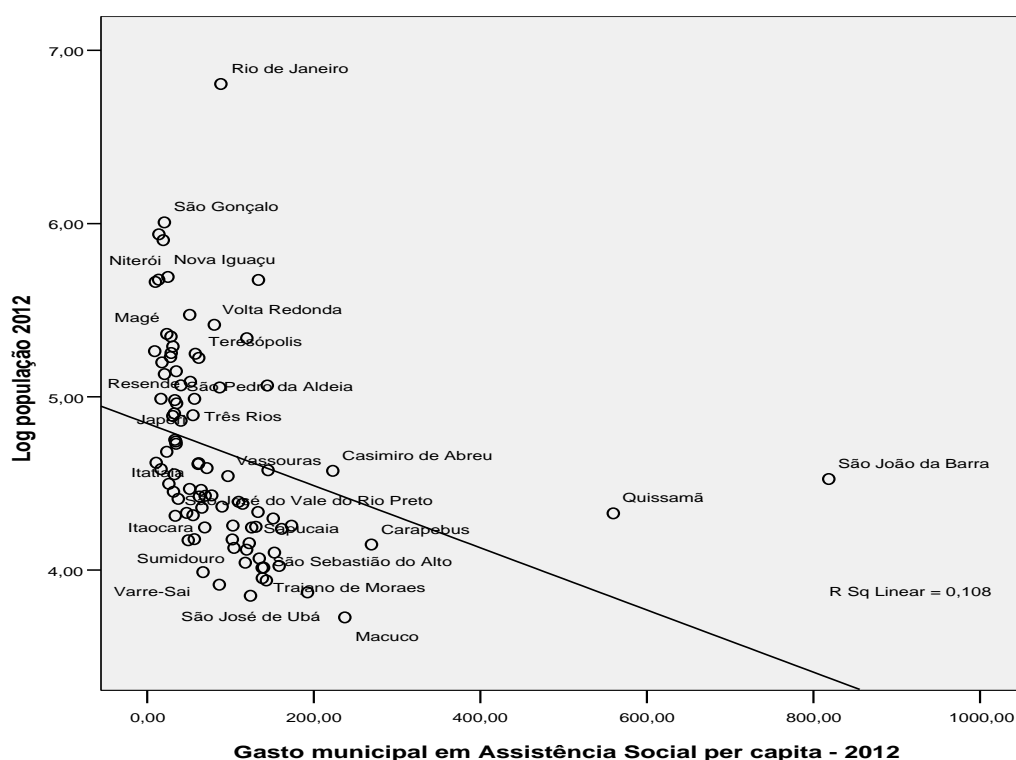
\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Mais uma vez, ao contrário do que a literatura que afirma, de que o problema do federalismo brasileiro é o grande número de pequenos municípios surgidos do pós

Constituição Federal com o grande *boom* de emancipações, são os pequenos que mais investem em políticas de assistência social em termos *per capita*.

**Gráfico 4 - Correlação porte populacional e gasto municipal em assistência social *per capita* (2012)**



Com relação à dependência do FPM é possível perceber uma fraca e negativa correlação, ou seja, o gasto municipal aumenta na medida em que a dependência do Fundo diminui. No entanto, a relação entre o gasto municipal em assistência social tem uma forte positiva com o PIB *per capita*, novamente indicando que a dependência do FPM não é uma variável com grande capacidade explicativa quando se analisa a descentralização da política de assistência social. E por fim, tem-se uma forte correlação positiva com o gasto municipal próprio, indicando que a grande capacidade de investimento em assistência social depende muito dos recursos próprios do município, isto é, da própria capacidade do município de financiar a política.

**Tabela 15: Correlação entre o gasto municipal próprio *per capita* em assistência social e variáveis independentes (2013)**

Gasto municipal próprio em AS <i>per capita</i> - 2013	Log população 2012	Dependência do FPM - 2012	Recursos próprios per capita - 2012	PIB per capita - 2012	Proporção FPM/ PIB per capita - 2012	Gasto Municipal per capita em AS - 2012
Correlação de Pearson	-0,323**	-0,322**	0,175	0,595**	-0,372**	0,993**
Sig. (2-tailed)	0,002	0,002	0,095	0,000	0,000	0,000
N	92	92	92	92	92	92

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

A autonomia financeira expressa a quantidade de recursos próprios *per capita* são investidos na política de assistência social. Como dito anteriormente, os municípios ainda não cumprem o dispositivo legal que dispõe sobre a comprovação dos recursos próprios que forem executados no orçamento público municipal na área de assistência social a título de cofinanciamento. Esse valor, portanto, independe da variável gasto total em assistência social.

O que se verifica observando a tabela 15 é que a correlação fraca, mas negativa com o porte do município indica que os municípios grandes tendem a investir menos recursos próprios que os municípios pequenos em termos *per capita*. Por fim, no que tange ao indicador dependência FPM, esse demonstra uma correlação negativa e fraca, explicando em parte o volume de gastos próprios em assistência social. Explicando em parte, porque a variável PIB *per capita*, novamente alcança um valor superior ( $p$  0,595) na correlação positiva com o gasto próprio.

#### **4.2. Desigualdade intrarregional: o caso dos municípios fluminenses**

Para essa seção não serão utilizadas todas as variáveis como na seção anterior, principalmente por motivos de insuficiência de dados para todos os municípios estudados. Isso poderia acarretar distorções na análise devido a grande concentração dessa ausência em municípios de pequeno porte no ano inicial da análise (2005). Assim, serão apresentadas variáveis relativas à profissionais com nível superior, quantidade de tipos de serviços socioassistenciais e eventuais, centros de referência da assistência social – CRAS, beneficiários do PBF, percentual de acompanhamento de condicionalidade em saúde e gasto municipal em assistência social.

#### 4.2.1. Oferta

As tabelas apresentarão, da mesma forma que na análise das desigualdades financeiras entre os estados, uma forma objetiva de compreensão das desigualdades entre os municípios. Para medir essa variação foi feita uma comparação entre os resultados da política de assistência a partir do primeiro ano disponibilizado pelas prefeituras pesquisadas, averiguando se as razões entre as taxas apresentadas pelos indicadores locais e a média estadual aumentaram ou diminuíram de um período para outro. Com isso, será verificado se, no estado do Rio de Janeiro, a descentralização da assistência aumentou ou manteve as desigualdades de acesso, prestação e financiamento dos serviços socioassistenciais.

Na tabela 16 (profissionais com nível superior) do apêndice pode-se observar com maiores detalhes na comparação entre os municípios, que a marca dessa variável nos municípios desde o início da implantação do SUAS em 2005 até 2012 é a heterogeneidade. Mesmo quando ocorre uma aproximação com a média estadual, a desigualdade ainda é grande. Como nos casos de Campos dos Goytacazes e Duque de Caxias, só para citar alguns exemplos, onde o número de profissionais com nível superior está muito abaixo da média estadual, 40% e 20%, respectivamente.

Há também os municípios que se afastam da média configurando um aumento da desigualdade. Também a título de exemplo, os municípios de São João da Barra e Mendes aumentaram acima da média o número de profissionais por mil habitantes e Miguel Pereira e Niterói esse número diminuiu afastando-se da média estadual. E por fim, os municípios que desde 2005 mantiveram suas posições, no entanto, manter a posição em algumas situações significa manter-se em uma situação desigual perante os demais municípios, como é o caso de Petrópolis que desde a criação do SUAS não alterou sua situação de profissionais com nível superior por mil habitantes comparado com outros municípios do estado e continua com 20% da média estadual.

Nesse quesito os cinco maiores municípios do Estado – Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Niterói – apresentam uma das piores taxas com relação à média estadual, variando de 0,2 a 0,3. E os cinco menores – Macuco, São José de Ubá, Lage do Muriaé, Comendador Levy Gasparian e Rio das Flores – apresentam taxas acima da média estadual, variando de 2,9 a 1,1. Em fim, os dados demonstram as disparidades em termos de número de profissionais da assistência social por mil habitantes.

A quantidade de tipos de serviços e benefícios eventuais (tabela 17) nos municípios quando comparados entre si, tomando como referência a média estadual, mostra que todos os municípios ampliaram sua quantidade de serviços e benefícios em termos absolutos e poucos municípios tiveram uma variação abaixo da média. Mas no que se refere à desigualdade entre os municípios, esse indicador apresenta a menor variação (1,3 e 0,6) entre as taxas municipais, indicando uma diminuição da disparidade intrarregional.

Isso pode ter ocorrido tanto em função do protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda do SUAS (resolução CIT nº7 de 2009) que visa instituir procedimentos para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais aos indivíduos e famílias do PBF, PETI e BPC quanto da própria Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Aqui cabe outra ressalva. Como o trabalho também não tem como objetivo investigar as causas da expansão dos serviços socioassistenciais, os resultados quantitativos não permitem “voos mais altos”. De forma complementar, a explicação para um número maior de respostas no questionário da MUNIC 2013 tem relação com a aprovação da Tipificação dos serviços, que em 2005 não havia se classificado as ações e o questionário do IBGE não comportava tantas opções (fechadas) de perguntas. Apesar disso, não compromete a análise já que os critérios foram utilizados para todos os municípios.

Os CRAS, como já referido anteriormente, é o principal equipamento na prestação dos serviços de PSB e está presente em 97,6% dos municípios brasileiros, e atinge a marca de 100% no estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2014). Desde a sua implantação, a política nacional de assistência, por meio do SUAS, vem buscando aplicar o número de CRAS com cofinanciamento específico aos municípios para a instalação de CRAS nas localidades. Essa ação do governo federal tem por objetivo consolidar a política de assistência em todo o território por meio de uma rede pública de proteção de assistência social. Os números mostram uma continuidade dessa ação do MDS que em 2003 já havia cofinanciado 454 CRAS e em 2009 esse número era 3920 desse equipamento.

Esses números não deixam dúvidas sobre o aumento desses equipamentos em termos absolutos, o que proporciona uma maior cobertura referenciada de famílias. No entanto, os dados da tabela 18 referentes ao estado do Rio de Janeiro não permitem dizer que as ações implementadas no âmbito do SUAS reduziram as disparidades entre os municípios no que diz

respeito ao indicador CRAS por mil habitantes. Ao todo 36 municípios se afastaram da média estadual, ao passo que em muitos casos mesmos aqueles que se aproximaram da média ainda está com uma taxa muito baixa, como é o caso dos municípios de São João de Meriti, Nova Iguaçu, Duque de Caxias com taxa de 0,1, ou seja, apenas 10% da média estadual. No outro extremo, ou seja, aqueles que estão muito acima da média chegam a superar a média em oito vezes, como é o caso do município de Carapebus.

Mesmo os municípios que mantiveram uma estabilidade de 2005 á 2012, fizeram-na mantendo-se muito abaixo da média, contribuindo para a afirmação de que no que tange a oferta de CRAS por mil/hab. o SUAS não foi capaz de reduzir as disparidades. Campos dos Goytacazes merece destaque por apresentar a pior taxa entre todas as municipalidades. Cabe chamar a atenção que Campos é um município de grande porte, mais uma vez demonstrando que não são os pequenos que ofertam menos serviços à população.

#### **4.2.2. Acesso**

Com relação ao Programa Bolsa Família (PBF) fica evidente que em todos os municípios houve um aumento em termos absolutos da quantidade de beneficiários. Não obstante, 32 municípios ainda estão abaixo da média estadual, e a variação entre as taxas ainda é muito alta que vai de 0,3 à 2,9. A partir da tabela 19, quando se observa mais detalhadamente, pode-se perceber que existem distorções quando o indicador mostra redução da desigualdade, como no caso dos municípios de Volta Redonda e Rio de Janeiro que reduzem a desigualdade, mas ainda estão muito abaixo da média estadual, ou ainda no caso dos municípios de Comendador Levy Gasparian e São José de Ubá que estão com indicadores positivos, mas estão acima da média dos outros municípios.

Mesmo com esses desvios, os resultados diferem muito das outras variáveis, indicando que o PBF parece se comportar melhor do que as outras variáveis no tocante a redução da desigualdade na capacidade dos municípios de possibilitar o “acesso” à população apta a ingressar no programa. Apesar disso, nota-se uma grande quantidade de sinalizações positivas (verde), indicando que a forma como é gerido o Bolsa Família parece conseguir superar a marca da descentralização das ações e programas do SUAS, ou seja, a manutenção das desigualdades intrarregionais.



O curioso é que o PBF, que foge ao padrão que vem se demonstrando no trabalho, ou seja, incapaz de reduzir as desigualdades intrarregionais, está fora do SUAS. Isso significa que a sua gestão, política de expansão, controle social estão à margem do Sistema Único. Isso significa que as orientações políticas do Programa não passam pelas institucionalidades de pactuação (CIT e CIB's) e pelos mesmos atores sociais nas diferentes esferas de governo, que ensejam outros conflitos ao processo de descentralização. Quem realmente toma as decisões sobre o Programa é o Governo Federal, mostrando-se mais centralizado do que o SUAS. Será que de fato a maior centralização financeira e decisória do PBF na instância federal de governo imprime um caráter equalizador das desigualdades às políticas sociais? O escopo desse trabalho não permite avançar nesse debate, já que o objeto de investigação é o SUAS. No entanto, as diferenças entre os programas de transferência de renda e os serviços socioassistenciais vem sendo alvo de inúmeros trabalhos, mostrando que suas características e impactos vão além da dicotomia focalização x universalização e eficiência x ineficiência e que talvez seus impactos como modelo de gestão, que parecem apresentar uma certa “imunidade” aos obstáculos apresentados pelo federalismo brasileiro, também seja uma oportunidade de estudos relacionados ao municipalismo.

Conforme demonstrado pelos dados da tabela 20, o comportamento das taxas de cobertura de acompanhamento das condicionalidades da saúde é bem parecido com o comportamento dos benefícios do PBF. As taxas tendem a convergir para o centro, apesar de manter um nível alto de desigualdade no acesso a esse serviço que é fundamental dentro do Programa. Observa-se na tabela que 64 municípios caminharam para próximo à média e oito permaneceram próximos à média, totalizando 78,3% dos municípios. Isso produziu uma diminuição a variação na cobertura do acompanhamento da condicionalidade de saúde nos municípios fluminenses. Em 2006 essa proporção variava de 0,0 % a 2,4% de cobertura e em 2013 as taxas foram de 0,3 a 1,4% de cobertura, mantendo uma tendência de redução das disparidades entre as taxas municipais e a média estadual.

Apesar disso, os dados revelam uma alta desigualdade na capacidade de ofertar esse serviço nas municipalidades fluminenses. Alguns municípios com a taxa de 0,3 oferecem apenas 30% que a média do estado, ao passo que existem outros que ofertam quase duas vezes e meia mais serviços de acompanhamento da saúde no estado.

Ainda com relação às condicionalidades, percebe-se uma grande concentração de municípios “pequenos” acima da média com altas taxas de cobertura, a despeito da rede de

saúde, como se sabe, se concentrar nas grandes cidades, quando comparados aos municípios maiores que tem um grande número de representantes dos municípios de grande porte. Assim, a capacidade instalada de outra área primordial para a prestação de serviços que nesse caso é a saúde, não influencia na prestação do acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF. Dos 19 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 14 estão abaixo da média estadual. Isso é curioso em uma região que concentra 83% dos leitos existentes da rede pública de saúde e 46,2% de Centros de saúde (unidade básica de saúde), hospitais gerais e postos de saúde de toda a Região Metropolitana (CEPERJ, 2013).

#### **4.2.3. Financiamento**

Quando se compara os dois anos (2005 e 2012), podendo ser entendido, o ano de 2005 como ainda estando sob efeito de menor centralização e o ano de 2013 como uma fase de maior centralização, verifica-se que as desigualdades mesmo depois de maior centralização são grandes.

Apesar de um aumento considerável do volume de recursos financeiros na função assistência social, fenômeno ocorrido também na esfera estadual como estudado no capítulo anterior, isso não se traduz, entretanto, em uma diminuição das desigualdades entre os municípios. Em outras palavras, aqueles municípios que estavam distante da média estadual (para mais ou para menos) permaneceram ou se distanciaram ainda mais.

Como mostra a tabela 21, existe no indicador gasto na assistência social uma grande variação das taxas, que apesar de diminuir um pouco ainda permanece muito alta. Em 2005 esse indicador variava de 0,0 a 10,4. Isso significa que enquanto um município tinha um gasto *per capita* de R\$ 1,36 outro R\$ 455,71. No ano de 2012 essa variação passou ficou entre 0,1 a 6,1, ou seja, existia dentro de um mesmo estado um município que tinha um gasto *per capita* cinco vezes maior que a média e muito maior que o gasto do município que menos investia em assistência social, cujos respectivos valores são R\$ 9,00 e R\$ 818,39.

#### 4.3. A institucionalidade do controle social: tentativa de superação dos obstáculos à municipalização

Como vimos nos capítulos anteriores, nos estudos sobre a descentralização das políticas sociais, além dos atributos estruturais e institucionais os atributos ligados à ação política também teriam papel determinante. É com o objetivo de analisar o comportamento desse atributo, que iremos verificar como a variável *participação* incide sobre o processo de descentralização da política de assistência social, tendo os conselhos como foco das análises.

Para isso a seção aborda, com base na literatura sobre os conselhos e na pesquisa de campo realizada nos municípios, a dinâmica de funcionamento desses organismos, buscando identificar o papel efetivamente desempenhado por eles na produção da política de assistência social. Com relação aos atributos estruturais das unidades locais de governo (capacidade econômica, fiscal e administrativa<sup>113</sup>), um dos *determinantes* da descentralização das políticas públicas (Arretche, 2000), constatou-se que no que se refere à política de assistência social nos municípios fluminenses, esses atributos tem um teor menor de explicação sobre a capacidade de implementação da política de assistência social na esfera municipal. Cabe ressaltar que apesar desse trabalho não ter dado atenção necessária ao fator *capacidade administrativa*, a tendência é de seguir o padrão dos demais fatores, uma vez que a capacidade administrativa mantém uma forte correlação positiva com o tamanho e capacidade fiscal e econômica dos municípios.

Com menor pretensão do que foi feito nos capítulos anteriores, esta seção verificou o peso explicativo de outro *determinante* levantado na literatura sobre o processo de descentralização das políticas; refere-se aos fatores ligados à ação política. A *determinante* relação Estado-sociedade tem tomado destaque na ciência política como dimensão importante nos estudos sobre políticas públicas. Assim, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS foi analisado como instituição que possibilita essa relação Estado-sociedade em nível municipal. Portanto, o que se fez foi uma leitura desses organismos inserindo na análise os

---

<sup>113</sup> Na verdade, as variáveis utilizadas nessa tese permitem inferir apenas com relação a capacidade econômica e fiscal. A dimensão administrativa não o foi alvo dos estudos apesar de ser um fator importante para o processo de descentralização das políticas. A produção dos dados quantitativos ao longo dos anos ganhou vulto, principalmente por meio dos suplementos da assistência social da MUNIC – IBGE. Isso é claro sem contar as bases de dados no MDS que estão no (SUASWEB), mas para quem conseguir ter acesso, o que para a formatação do presente trabalho não foi possível.

processos políticos nos quais estão inseridos, o que levou em consideração principalmente os “termos” em que está estabelecida essa relação.

Até aqui a crítica de que os municípios menores são aqueles que menos produzem políticas para sua população, não se confirma, isto é, na política de assistência social são os “pequenos” que mais produzem serviços socioassistenciais e mais investem na assistência social. E as variáveis que ajudam a entender isso é o PIB *per capita*, os investimentos totais e próprios em assistência social e em menor grau a Proporção FPM/PIB *per capita*. Nesse sentido, como o acesso, a oferta e o financiamento tem se mostrado maiores nos municípios menores, o que tem nesses municípios que faz com que a provisão dos serviços e benefícios da assistência social seja melhor quando comparados com os municípios de maior porte.

Assim, o objetivo foi verificar como os CMAS tem influenciado no processo de descentralização política municipal de assistência social. Uma vasta literatura argumenta no sentido de afirmar que a institucionalização da participação social, viabilizada pela Constituição de 1988, assume papéis diferentes, mas quase sempre são identificados como capazes de produzir resultados positivos sobre as políticas públicas, estejam eles relacionados a quantidade e qualidade de serviços e bens ofertados (Marquetti, 2003; Baierle, 2004) ou mesmo seus efeitos indiretos como criar capital social (Pinto, 1998; Costa, 2003 ) e aprofundar a democracia (Santos, 2002; Avritzer, 2002; Fedozzi, 2001; Souza, 2001).

Com a redemocratização e o processo de descentralização na década de 1980, o envolvimento da sociedade na gestão municipal tornou-se uma obrigação constitucional e um direito da cidadania. Com isso, a participação da sociedade na gestão municipal passou a ser etapa fundamental do planejamento e das decisões sobre os assuntos públicos. O princípio da participação se faz presente nas políticas municipais sob vários formatos: via institucionalização de conselhos setoriais; fóruns; processos de organização de conferências; elaboração dos planos diretores, audiências públicas e etc.

Gohn (2002) afirma que foi a partir da ênfase dada ao princípio da cidadania pela Constituição de 1988 e pelo avanço institucional que culminou com a criação dos conselhos que se efetivou o exercício da democracia participativa.

“A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo das etapas de formulação e implementação de uma política pública, porque elas ganharam destaque e centralidade nas

estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social” (Gohn, 2002: 12).

O registro de experiências inovadoras e bem sucedidas de gestão local nos últimos anos é extenso. Diversos arranjos governamentais vêm sendo colocados em prática no sentido de produzir mudanças no âmbito da política e da gestão governamental. A partir da Constituição de 1988, começam a ser implantadas algumas medidas orientadas a favorecer a participação social na gestão e no controle dos governos. Algumas delas resultante da própria dinâmica da sociedade, como por exemplo, o orçamento participativo e outras previstas constitucionalmente, como no caso dos Conselhos.

As funções de elaboração, fiscalização e controle renderam à essas instituições grandes elogios durante o processo de redemocratização e descentralização, cabendo a estes a responsabilidade de levar à ponta (municípios) esses processos. Mas, logo começaram a serem produzidas críticas sobre esses organismos, sugerindo um pouco de cautela em algumas relações, como por exemplo, seus efeitos diretos sobre as políticas.

É nessa perspectiva que Boschi (1999) afirma que se deve relativizar a avaliação dessas experiências de gestão democrática. Deve-se tomar cuidado ao generalizar o sucesso ou o fracasso de uma experiência a partir do exame de processos específicos, atentando para dificuldade de identificar o momento que determinada variável, como por exemplo, a participação social, seria responsável pela geração de ciclos virtuosos. Assim, mais do que a existência de espaços de participação é imprescindível a avaliação do processo políticos que envolvem a tomada de decisão e o padrão de relacionamento que se estabelece entre os atores sociais, bem como os recursos disponíveis para o exercício da participação.

Os pressupostos da participação social na gestão pública tem sido o de garantir a adequação da ação governamental às necessidades da população e permitir que as contas públicas sejam mais transparentes. Ao influenciar na concepção das políticas, os espaços de participação acabam interferindo nas decisões sobre o gasto público, redirecionando nas prioridades; criam possibilidades de alocação de recursos de forma mais redistributiva e impulsionam a transformação da própria democracia representativa em um modelo mais participativo. Pensar na ampliação dos espaços de participação social é repensar os limites impostos à própria democracia como forma de governo que busca a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Dessa forma, esses espaços têm como finalidade mais

geral contribuir para o que Boaventura de Souza Santos chamou de “democratizar a Democracia” (Santos, 2002).

Dagnino (2006) afirma que na América Latina chegou-se a um consenso sobre o potencial democrático da sociedade civil e suas contribuições à democracia, no entanto, o que está por trás dessa aparente unidade de conceitos é uma diversidade de projetos políticos. A autora, parte do pressuposto que a sociedade civil é composta por uma grande heterogeneidade de atores, se constituindo não em um território de convivência pacífica, mas sim permeada por muitos conflitos. Sendo assim, a tarefa central é estabelecer os tipos de atores civis analisados os espaços públicos onde se movem. A inclinação por parte da sociedade civil por estratégias mais diretas com o Estado é fruto de uma precariedade na representação por parte dos partidos políticos. A função de mediação dos partidos foi e continua sendo precária, pois exprime uma vocação pendular inclinando-se sempre para o lado do Estado, limitando sua representatividade em momentos eleitorais e baseando suas estratégias em mecanismos clientelistas e personalistas.

A discussão sobre a democracia na América Latina ou esteve presa às categorias das teorias democráticas elitistas e na problemática da transição, ou à disputa simbólica ligada aos diferentes projetos políticos, como no caso dessas novas categorias utilizadas para caracterizar as inovações democráticas. Essa disputa ideológica se expressa na própria concepção de sociedade civil. Assim, chama-se a atenção para a linha de argumentação que destaca a necessidade de uma maior compreensão da heterogeneidade da sociedade civil. Esse ponto de partida ajuda a entender que no interior da sociedade civil existem os mais diversos atores, tipo de prática política, projetos políticos (inclusive não democráticos) além das diferentes formas de relação com o Estado. Assim, a diversidade de projetos constitui uma dimensão importante da heterogeneidade presente nesses espaços de participação da sociedade civil.

A sociedade civil expressa-se como uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado que obedecem à contingências históricas como modelo de acumulação, tipo de regime de governo, padrões culturais dominantes, marco jurídico e correlações de força entre as classes sociais. Assim como existe o mito acerca de caráter unitário e virtuoso da sociedade civil, há também uma visão dominante sobre o Estado que o trata como homogêneo e indiferenciado. A crítica não se dirige somente ao seu equívoco empírico, mas, sobretudo à sua exclusão analítica da mediação entre a sociedade e o Estado.

Dessa forma, o debate sobre o papel da sociedade civil na construção da democracia deve ser visto como uma luta simbólica sobre o lugar, os atores e a agenda a partir de uma disputa entre projetos políticos distintos. Para Dagnino (2006) para analisar esse processo é central tomar como ponto de análise a disputa entre os projetos políticos. Para isso a autora propõe estudar os processos de democratização no terreno das vinculações, articulações e trânsito entre ambas as esferas de atividades, onde a disputa entre os projetos políticos estrutura o sentido da luta política. *“Os projetos políticos são um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade que orienta a ação política dos diferentes sujeitos”* (Dagnino, 2006: 38). São construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas, como por exemplo, democráticas, clientelistas, corporativas, autoritárias, e suas continuidades e rupturas gerando combinações peculiares na América Latina como o projeto corporativo populista, com grande incorporação de classe trabalhadora aos direitos sociais, mas de forma subordinada.

A noção de projeto político é importante porque afirma a política como um terreno estruturado por escolhas orientadas por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Nesse sentido, a noção de projeto político não se restringe à estratégias de atuação, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas.

A noção de projeto representa, portanto, uma contribuição analítica importante, pois o reconhecimento desses projetos permite identificar de forma mais precisa seus conteúdos e formas de implementação do processo de consolidação democrática onde predomina uma situação de “confluência perversa”, fenômeno esse que está ancorado na utilização de um discurso em comum, mas que caminham em direção opostas, como os projetos democratizantes e neoliberais.

Dagnino (2006) identifica três projetos políticos em disputa pela construção democrática na América Latina: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Todos compartilham de um patamar mínimo em relação ao projeto democrático, a saber: a democracia representativa e o Estado de Direito. O patamar máximo seria a ideia de “radicalização e aprofundamento da democracia” apoiado na participação da sociedade no exercício do poder. Mas hoje o embate encontra-se polarizado na disputa entre o projeto

neoliberal e democrático-participativo, mas cabe ressaltar que o projeto autoritário não é residual.

No projeto autoritário a relação entre a sociedade civil e o Estado caracteriza-se pelo verticalismo, clientelismo, cooptação e repressão. A política pública é entendida como campo exclusivo do Estado e a participação da sociedade é mínima. No projeto democrático-participativo a participação da sociedade nos processos decisórios assume um papel central, pois é vista como instrumento para construção da igualdade, já que ela contribuiria para a formulação das políticas públicas, bem como instrumento democratizante do poder decisório do Estado capaz de exercer o controle social e criar no Estado processos de *accountability*.

A disputa simbólica também ocorre em torno da categoria *prestação de contas*. O projeto democrático-participativo entende essa categoria em uma perspectiva de garantia de direitos e controle social da “coisa pública”. No projeto neoliberal a prestação de contas é pensada apenas na perspectiva de melhorar a comunicação, focada na questão da eficiência do Estado.

A própria sociedade civil é alvo de disputa entre esses dois projetos. Enquanto a sociedade civil, no projeto democrático-participativo, ganha contornos de arena onde se daria o debate entre interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público, bem como o *status* de portadora do papel de assegurar o caráter público do Estado, no projeto neoliberal ela tem a função de fornecer informações sobre as demandas sociais e assumir com eficiência a execução das políticas públicas, ganhando contornos seletivos e excludentes, já que são poucos os setores reconhecidamente capazes de desempenhar essas funções. Cabe destacar que o projeto neoliberal não tem, como no projeto democrático-participativo, a democracia como impulso para a formulação do seu projeto, mas basicamente a necessidade de ajuste da economia. E a relação sociedade-Estado é marcada pela leitura das características vigentes do Estado que constituem barreiras ao livre desenvolvimento do capital, isto é, gigante, ineficaz, burocrático, lento e corrupto. Daí emana o discurso de transferência de responsabilidades públicas para o setor privado e também para a sociedade civil.

A noção de participação no projeto neoliberal é definida de maneira instrumental, ou seja, está ligada à gestão e implementação das políticas públicas, mas não inclui o poder decisório sobre elas. É nesse bojo que surge o chamado Terceiro Setor com forte ênfase na



filantropia. A própria cidadania ganha novos contornos no modelo neoliberal. A redefinição da cidadania é a diluição do núcleo do conceito que é a ideia de direitos universais. A concepção de direitos universais dá lugar a parâmetros de igualdade que se utiliza de instrumentos de focalização e ações dirigidas para setores em situação de risco. Quando as políticas sociais deixam de ser executadas pelo Estado e passam para as organizações da sociedade civil, para a filantropia e voluntariado, a cidadania é identificada como ajuda aos pobres, como caridade.

Em síntese, as concepções de cidadania, participação, prestação de contas e sociedade civil e Estado formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma visão minimalista da política. Encarnada nas instituições tradicionais da democracia representativa, a reduzida política neoliberal é acompanhada de uma visão minimalista da democracia.

É nesse novo cenário onde estão em disputa diferentes projetos políticos, no bojo do “calor” da redemocratização, que é implementado o processo de descentralização das políticas sociais. Assim, os diversos grupos sociais estão em constante disputa pelo significado dos principais processo e instituições relacionados à descentralização, à participação da sociedade civil e ao tipo de relação sociedade-Estado. Na política municipal de assistência social esses três projetos políticos estão em constante disputa, alguns conseguindo mais que outros, influenciar nos processo de participação da sociedade civil e, indiretamente, nos resultados da política municipal de assistência social.

#### **4.3.1. Participação social**

Apesar de normalmente ser considerada uma virtude, a participação política não está livre de críticas. Questões como quantidade e qualidade da participação põem em questionamento os resultados e os próprios mecanismos de participação.

A soberania popular é a base sobre a qual a corrente democrática faz a defesa da noção de participação. A democracia ou o “Governo do Povo” coloca em situação simétrica os que decidem e os que recebem as decisões. O fundamento que perpassa a qualificação da participação popular como um valor essencial para a democracia baseia-se no argumento de que a atividade pública é capaz de promover o desenvolvimento moral dos indivíduos. Para a democracia liberal desenvolvimentista, cujo principal defensor é J. S. Mill, a participação na vida política não é somente necessária para a proteção dos direitos individuais, mas também

para a criação de uma cidadania informada<sup>114</sup>, essencial para a expansão das capacidades individuais (Held, 2002: 132). Segundo essa tradição, um governo verdadeiramente democrático não poderia prescindir de um debate público e da participação dos cidadãos nas decisões políticas. Dessa forma, a ação do Estado deveria garantir a máxima liberdade possível para cada cidadão e ampliar a oportunidade de participação do cidadão comum na esfera pública<sup>115</sup>.

A teoria da democracia participativa, outra corrente da teoria democrática, trilha o mesmo caminho ao defender que a qualidade da democracia está diretamente relacionada ao nível de participação política encontrado na sociedade. Essa participação pode ser definida resumidamente como o mecanismo que permite ao cidadão comum incorporar-se aos processos de formulação, decisão e implementação das políticas públicas. Conclui-se, portanto, que quanto mais direta a participação maior as chances de uma instituição traduzir a vontade popular.

Dois dos principais defensores dessa corrente são Macpherson e Pateman, que para Held (2002) representam um novo modelo de democracia emergente ao qual denomina de democracia participativa. Macpherson defende um sistema que combine partidos políticos competitivos e organizações de democracia direta.

Macpherson da a las ideas de Mill un giro más radical, al sostener que la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente, con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y del estado (Held, 2002: 301).

De acordo com essa corrente a teoria democrática não está mais centrada na participação do povo, nem mesmo considera a participação no sistema político uma virtude. Ao contrário, na teoria da democracia contemporânea, o que importa é a participação da elite minoritária. A participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, é vista como um elemento de instabilidade da ordem política.

---

<sup>114</sup> Para Amartya Sen bloquear a cidadania informada se configuraria em uma perda de liberdade. Ver Folha de São Paulo; Ciência, 14/03/2004.

<sup>115</sup> Utiliza-se aqui o conceito habermasiano de esfera pública. Para o autor essa esfera se constitui em uma estrutura intermediária entre o público e o privado. Forma-se um espaço (físico ou virtual) onde todos podem se encontrar para debater assuntos de interesse comum, criando uma opinião pública que pode pautar a ação governamental.

Um dos argumentos da corrente da democracia participativa é que há evidências de que “se aprende a participar participando” e que sua eficácia tem mais probabilidade de se desenvolver num ambiente participativo (Santos, 2002). No argumento dessa corrente, a eficácia da participação tende a produzir um efeito *feedback*, que estimula e reforça a participação política. E na medida em que a participação se fortalece ela tende a produzir efeitos mais significativos sobre os representantes em função da pressão exercida sobre os mesmos (Dias, 2002). A ideia central é que a participação na vida política capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada. Assim, quanto mais os cidadãos participam mais capacitados estariam para intervir no desempenho dos representantes, bem como mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes sobre sua própria vida (Held, 2002).

Na discussão contemporânea, isto é, no contexto da democracia representativa, a participação é vista como a capacidade dos cidadãos de influenciar nas decisões políticas. Tal influência tem se demonstrado concretamente desde a pressão política dos movimentos sociais organizados até a incorporação de demandas da população por meio de canais institucionais entre Estado e sociedade. Dado que na democracia representativa os representantes têm prerrogativa de decisão sobre as políticas pública e sobre a agenda pública, o ponto principal para a compreensão dessa dinâmica é a capacidade dos representados influenciarem os representantes. Portanto, na medida em que essa capacidade existe, a participação deixa de ser um simples instrumento de pressão para se tornar um mecanismo de exercício de poder. Nesse sentido, uma transformação institucional que tenha como foco viabilizar o acesso dos cidadãos comuns às instâncias de decisão seria fundamental para a efetividade dessa influência exercida por parte dos representados. O que se verifica na literatura é que os conselhos se tornaram tanto para o Estado quanto para a sociedade essa instância de decisão capaz de dar efetividade à participação.

No entanto, nas modernas democracias, ou poliarquias, para usar o termo de Robert Dahl, a participação encontra limites para sua realização. Os obstáculos referentes ao tamanho da população, à ampliação dos direitos de cidadania, ao individualismo, ao desinteresse político e à falta de informações a respeito da esfera pública estão no âmago das críticas quanto ao volume e à qualidade da participação. Outro ponto importante é o próprio limite da participação colocado pelo projeto neoliberal, onde a participação se resume a consulta sobre demandas da população, retirando, dessa forma, o caráter de repartição do poder decisório.

#### **4.3.2. Desenvolvimento institucional, capital social e participação**

Como comentado nos capítulos anteriores o processo de redemocratização no Brasil mudou a agenda de pesquisa da Ciência Política (Melo, 1998) e uma nova gama de estudos começa a ganhar volume. Dentro dessa nova agenda, os estudos sobre participação política, cultura cívica, cultura política e capital social se destacam. A efervescência dos movimentos sociais desse período juntamente com a promulgação da “Constituição Cidadã”, que destaca a participação como elemento fundamental da cidadania, fez surgir um novo interesse pela sociedade civil.

Nesse momento algumas críticas à formação política e social do Brasil foram resgatadas para problematizar o tema da participação. Uma delas refere-se à capacidade de surgimento de tal participação social no Brasil diante de um grande histórico de autoritarismo e patrimonialismo do Estado o que deixou como legado uma sociedade apática do ponto de vista político e informada por uma Estadania<sup>116</sup> que se sobrepõe a grandes vazios institucionais. É nesse contexto que os estudos sobre capital social ganham importância no Brasil.

Um dos principais trabalhos sobre o tema é Coleman (1990:300-304) que chama de capital social o conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo mais elevado. O capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que encontram-se imersos em tais relações. Em todos os casos, um fator importante sempre presente é a confiança mútua existente entre os indivíduos. Quando os indivíduos se associam para atingir fins comuns, desenvolvem relações de confiança mútua em busca dos objetivos da organização. O capital social gerado como subproduto da ação organizada poderá vir a ser utilizado pelos atores sociais envolvidos com outros objetivos que estejam para além dos fins da organização. De acordo com o autor, uma interessante característica do capital social é que ele não se desgasta com o uso, ao contrário, as relações sociais que o constituem, ou seja, baseadas na confiança mútua, tornam-se mais duradouras quando são acionadas (Coleman, 1990: 318-321).

---

<sup>116</sup> CARVALHO, José Murilo. Cidadania, estadania, apatia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p.8, 24 jun. 2001.

Bourdieu, por sua vez, assim define capital social:

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. (...) O volume do capital social que um agente individual possui depende, então, da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume de capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado (Bourdieu, 1999:67).

Entendendo o capital social seja como um recurso coletivo ou individual uma hipótese razoável é a de que o capital social (ou cultura cívica) varie de uma sociedade para outra. Pensando no Brasil, qual seria o estoque de capital social? É possível que uma sociedade como a brasileira, mesmo com um histórico de obstáculos ao seu desenvolvimento, consiga produzi-lo? Em outras palavras, nas ‘comunidades’ onde não existe um grau elevado de capital social (cultura cívica), o que ela pode fazer para entrar no rol dos “governos virtuosos”?

As abordagens culturalistas na ciência política tendem, na contramarcha do neoinstitucionalismo, conferir à cultura política peso explicativo sobre o caráter e o desempenho dos sistemas políticos. Putnam (2000a) confere maior ênfase à presença anterior de uma cultura cívica para explicar a instalação de “ciclos virtuosos” de desempenho *responsivo* dos governos, colocando o peso explicativo na cultura cívica e não nas instituições. Essa cultura cívica se constitui na participação do cidadão nos negócios públicos; na igualdade política, assentadas em relações horizontais de reciprocidade e cooperação; na confiança mútua; e na existência de associações como estruturas sociais de cooperação. Com efeito, a “comunidade cívica” assim concebida, resulta de um processo histórico de acumulação de “capital social”, entendido como reforço recíproco entre confiança e cooperação. Esses dois elementos seriam alimentados principalmente pela disseminação de regras de reciprocidade e pelos sistemas de participação cívica que, para Putnam, é determinado pela história.

O autor adota o conceito de capital social, na tentativa de explicar este estoque de participação cívica acumulado historicamente no Norte da Itália, que deixou como herança uma organização social baseada em ações coordenadas entre indivíduos por meio de regras de cooperação e confiança recíproca, fazendo aumentar o desempenho das instituições e a eficiência do governo. Putnam (2000a: 106-13) traz como evidência de sua pesquisa o fato de que a existência de capital social nas regiões mais cívicas da Itália está correlacionada com a existência de associações civis fortes. Nessa perspectiva, as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos internos sobre o indivíduo, mas também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade. Sobre os efeitos individuais das associações, o autor afirma imprimir em seus membros hábitos de cooperação e solidariedade sobre temas e empreendimentos coletivos. No que se refere à sociedade, uma densa rede de associações secundárias é capaz de articular e agregar interesses. Em síntese, se por um lado a confiança interna em associações provocaria um intenso engajamento cívico, por outro, a normalização do espaço público reproduziria e intensificaria a generalização das iniciativas coletivas.

Peter Evans (1997) com uma proposta alternativa neoinstitucionalista à visão “culturalista” de Putnam, ressalta o papel decisivo da burocracia estatal na formação de capital social. Esse papel constituiria na passagem da função do Estado de regulador da interação social para a de indutor e mobilizador do capital social ligando cidadãos e mobilizando as agências públicas, buscando aumentar a eficiência governamental. A interação entre Estado e sociedade, porém realiza-se por meio de uma sinergia entre o Estado e a sociedade civil que extrapola a dicotomia público-privado (Evans, 1993).

Questionando a afirmação de Putnam de que exista uma dependência de características socioculturais preexistentes para essa sinergia, Evans (1997) afirma que as instituições tem um papel central na formação do capital social, isto é, a sinergia fracassa quando não é forte o engajamento das instituições públicas.

A abordagem de Evans é centrada no conceito de autonomia de Estado. O Estado é dotado de autonomia (*autonomy*), na medida em que exerce a autoridade por meio de uma burocracia eficiente, e possui inserção (*embeddedness*) no setor privado no momento em que estabelece laços e normas informais de parceria que asseguram cooperação para o alcance dos objetivos (Evans, 1997). Por um lado a autonomia está inserida em um conjunto concreto de laços e redes sociais que provêm canais institucionais para negociação e renegociação de

metas e políticas, por outro, a inserção refere-se à um conjunto concreto de conexões que ligam o Estado estreita e ativamente a grupos sociais particulares com quem o Estado compartilha o projeto de mudança. Autonomia ou inserção podem produzir resultados perversos um sem o outro. Sem autonomia, a inserção pode conduzir à captura (*rent-seeking*<sup>117</sup>). Sem inserção na sociedade, a autonomia pode ser ineficaz (Evans, 2004: 37-39). Assim, unindo o conceito de autonomia inserida à abordagem histórico-cultural do capital social desenvolvida por Putnam, Evans (1997) mostra, através das evidências obtidas com a análise de estudos empíricos, como o estabelecimento de uma relação de sinergia entre Estado e sociedade pode produzir capital social.

A teoria do capital social não constitui uma resposta geral para as questões das origens do capital social, pois ela não especifica a lógica das microligações que torna a comunidade capaz de cooperar para realizar o bom governo. Partindo desse ponto, argumenta-se que não é só o *background* histórico de uma comunidade o principal fator que determina a existência do capital social, mas este é algo que pode ser produzido ou construído e, neste sentido, os governos têm um papel indispensável na criação ou na destruição de capital social. Mesmo Putnam que em seu primeiro trabalho *Comunidade e Democracia* afirmou ter o capital social causas históricas, limitando assim a ação dos governos, mais tarde em seu outro trabalho *Bowling alone. The collapse and revival of American community* admite que a elaboração de políticas públicas pode ser conduzida visando a criar ou destruir capital social<sup>118</sup> (Putnam 2000).

Não se deve, portanto, abrir mão da atuação da esfera estatal na produção de capital social, principalmente em contextos sociais com déficits crescentes de cidadania. No que se refere à questão da mudança e desempenho institucional, chega-se à constatação de que a existência de capital social pode aumentar o desempenho das instituições, tornando-as mais eficientes e responsáveis. Instituições trabalham melhor quando imersas numa cultura de cooperação (Abu-El-Haj, 1999).

---

<sup>117</sup> Para Bresser-Pereira *rent seeking* (busca de rendas) refere-se à ação desenvolvida pelos grupos de interesse para conseguir "rendas" derivadas do controle das transferências do Estado, isto é, vantagens extra-mercado. "*Ora, isto é privatização do Estado com outro nome*". BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Por um partido democrático, de esquerda e contemporâneo. Lua Nova, São Paulo, n. 39, 1997<sup>a</sup>. Ver também MELO, Marcus André. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal*. *Revista do Serviço Público*, Vol. 120, N° 1, 1996: 67-82.

<sup>118</sup> (...) "*government is the problem or the solution. (...) Many of the most creative investments in social capital in American history were the direct result of government policy*" (Putnam 2000b: 413).

Dessa forma, Evans afirma que a sinergia entre o Estado, o mercado e a sociedade civil fracassa não pela ausência de capital social, mas pela ausência do engajamento político, social e estatal. Quando o Estado passa de ator regulador da interação social a indutor e/ou mobilizador de capital social, ligando cidadãos e articulando-se a um conjunto de relações que ultrapassam a divisão público-privado, ele aumenta a sua eficácia governamental e cria um “círculo virtuoso” de mudança institucional.

#### **4.3.3. Os conselhos gestores<sup>119</sup> de políticas públicas**

Como dito anteriormente, a partir da década de 1980, a discussão sobre o papel do Estado e a participação da sociedade no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas se intensificou. O debate também abarcou as relações entre as esferas de governo e as responsabilidades dos municípios. A proposta constitucional estava baseada em diferentes argumentos técnicos e políticos. Mas, subjacente ao conjunto dos argumentos, estavam implícitas as perspectivas de redistribuição de poder, de inclusão social e de aumento da eficiência da administração pública mediante a racionalização do uso dos recursos públicos.

O cenário político dessas transformações tinha como pano de fundo um processo mais amplo de Reforma do Estado que colocava em lados opostos os projetos políticos que envolviam a descentralização e a participação. Os movimentos populares eram fundamentalmente reivindicatórios e de confronto com Estado até a década de 1980. Após a Constituição passaram a apostar na institucionalidade democrática, mas sem que tivessem passado por um amplo debate. Para Raichelis (2000), esse processo esteve permeado por equívocos, como por exemplo, no campo da assistência a decisão de lutar pelos conselhos fez com que se abandonassem os fóruns mais amplos de participação, queimando etapas no processo de discussão sobre as propostas institucionalizadas que deveriam ser realizadas no âmbito desses fóruns. Do outro lado, estavam os defensores do projeto neoliberal que tinham outro entendimento sobre a participação e a descentralização, que em geral estava relacionado à desresponsabilização do Estado de suas funções sociais.

---

<sup>119</sup> Os formatos dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de Conselhos Gestores de programas governamentais (merenda escolar, crédito, etc.), ou à elaboração, implementação e controle de políticas públicas, através de Conselhos de políticas setoriais definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, assistência social, etc.). Há também os conselhos temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, mas com temas transversais (desenvolvimento municipal, desenvolvimento urbano) ou que permeiam os direitos dos indivíduos (direitos humanos, mulher, etc.) ver CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.



A institucionalização da participação social via conselhos ganhou *status* constitucional a partir de 1988. Essa mudança provocou a multiplicação desses organismos nas três esferas de governos por força da lei. A multiplicidade de formatos, competências, estruturas e recursos são muito diversos. Os conselhos de políticas ou conselhos setoriais passaram, dessa forma, a fazer parte da estrutura administrativa dos governos e a participar da formulação e aprovação de muitos planos setoriais de políticas públicas. Em alguns casos, como por exemplo, os da própria assistência social, são responsáveis por aprovar os planos e orçamentos da assistência social em sua respectiva esfera de governo.

Os conselhos, no contexto recente da administração pública, foram criados para se constituírem em instrumentos de descentralização e participação, por meio da negociação entre governo e sociedade. Isso faz dessa instituição um elemento constitutivo de algumas políticas sociais. A forma como está prevista na Constituição o torna o espaço público jurídico-institucional por excelência de intervenção na formulação e implementação de políticas públicas. Quando, por exemplo, se amplia o acesso da população às informações sobre as propostas, decisões, ações e recursos governamentais, cria-se uma condição necessária, embora não suficiente, para propiciar a *accountability* dos governantes (Carneiro, 2006). Se a descentralização pode ser entendida como uma forma de democratização quando há partilha de poder, a criação de conselhos, como uma forma de descentralização, também pode ser encarada como forma de democratização na medida em que acarreta na delegação de competências/poderes à sociedade civil e a cooperação entre Estado e sociedade.

Assim, os conselhos se configuram como mecanismos criados no interior do Poder Executivo, nas três esferas de governo, para a participação conjunta da sociedade e do poder público, com poder de deliberação sobre as políticas com o objetivo de exercer o controle e fiscalização das ações do governo. Os conselhos devem lidar prioritariamente com a questão da eficácia e da participação na definição das políticas, atentando para a sintonia entre os objetivos e prioridades definidos para o setor.

Todos os conselhos devem ser criados por iniciativa de lei de competência do Executivo. No entanto, no caso de algumas políticas setoriais, como por exemplo, na assistência social, ele é obrigatório como condição para que o ente federado receba recursos de outras esferas governo. Um aspecto comum à descentralização em diferentes políticas sociais tem sido o fato de se condicionar o recebimento de recursos financeiros da esfera federal pelos governos subnacionais à criação de conselhos. No processo de implementação

de políticas descentralizadas, os municípios passaram a ter uma crescentemente importância no processo de tomada de decisões. Os conselhos municipais nesse contexto ampliam suas possibilidades de participar desse processo (Côrtes, 2007).

Os Conselhos de Assistência Social foram criados como resposta às disposições legais no âmbito federal, com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, sendo obrigatoriamente paritários e deliberativos, com representação da sociedade civil e do governo. Pode-se afirmar, portanto, que o grande número de conselhos criados em todas as esferas de governo está relacionado à Constituição e à legislação de cada política setorial.

No entanto, a eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos. Essa questão nos remete para o exame da intrincada e complexa relação entre os conselhos e o Executivo municipal (Carneiro, 2006).

Apesar de todos os inegáveis avanços legais referentes ao SUAS, é preciso levar em consideração que sua implementação efetiva nos moldes a que se propõe, ou seja, democrático, universalista e redistributivista, é uma tarefa muito complexa, dada a sua coexistência com valores e ideologias políticas e econômicas típicas da cultura de traço conservador<sup>120</sup>, que incentivam ações de caráter emergenciais e direcionada aos “desafortunados” dentro da assistência social.

No caso brasileiro, o abandono do regime autoritário com a redemocratização, não eliminou o elitismo e o clientelismo do sistema político e da cultura política brasileira. Como chama a atenção Weffort<sup>121</sup>, o sistema democrático brasileiro pós Constituição de 1988 incorporou os diferentes seguimentos políticos e sociais que não só colaboraram, mas trabalharam para a instalação do regime autoritário. É dessa forma, que diferentes culturas políticas atravessam as ações coletivas bem como influenciam nas políticas sociais. Na

---

<sup>120</sup> Ver DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare state", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Rev. bras. Ciências. Sociais. v.3 n.6; São Paulo, 1988.

<sup>121</sup> Weffort argumenta que "(...) as novas democracias contam com um número significativo de líderes democráticos recém-convertidos, tais como, por exemplo, José Sarney e Fernando Collor, no Brasil" (p. 19). O autor refere-se aos líderes conhecidos como "homens do sistema" (autoritário) que passaram pelo processo de transição democrática, redefiniram as suas identidades e aderiram ao novo regime. Mas sua principal preocupação é se as mudanças fundamentais do regime fez mudar o comportamento das elites dirigentes. Weffort aponta o caso brasileiro como uma experiência de continuísmo. Ver em WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, 1992.

assistência social em particular essas diferentes culturas de um lado, favorecem à criação de um modelo democrático e participativo e, de outro, impedem sua consolidação buscando perpetuar uma prática elitista e clientelista.

Como o modelo remete a uma gestão compartilhada entre os entes governamentais e a sociedade, por via dos conselhos de assistência nas suas respectivas esferas, o modelo coloca em uma mesma arena culturas políticas distintas onde o conflito é inevitável. O que sugere Oliveira (2003) é que a tecnocracia, envolvida em uma perspectiva conservadora tem estimulado ações emergenciais e descontínuas para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. No contexto da Reforma do Estado são criados diferentes dispositivos que além de reforçar núcleos tecnocráticos criam uma variedade de “leis” que despolitizam espaços de participação e excluem a participação de dimensões importantes para as políticas sociais, como, por exemplo, as diretrizes e recursos do orçamento público. Essa separação de outras áreas da política e o enfraquecimento desses espaços de negociação ajudam a solidificar uma visão da assistência social como uma ação compensatória de desigualdades, entendendo que é função do mercado atender as necessidades dos indivíduos.

Uma possível relação também reside no fato de a cultura política, que há muito acompanha a história da assistência social, ainda explicar a política de assistência como emergencial e restrita aos pobres. Portanto, na política brasileira vigora uma cultura política *híbrida*, que permite que convivam justapostas uma cultura política fortemente privatista, paternalista, clientelista com outros valores democráticos, que aplicada à assistência social criar obstáculos à efetividade de determinados resultados, como por exemplo, sua universalização como direito.

No campo da assistência social a luta em defesa da participação, e, por conseguinte, da implantação dos conselhos esteve associada não só ao processo de democratização e à luta popular, mas à possibilidade de difusão e efetivação de uma nova concepção da assistência social que rompesse com o viés histórico do assistencialismo. Assim, não se pode desvincular a implantação dos CMAS da luta pelo desenvolvimento de uma nova lógica de implementação da assistência. Nesse sentido, a criação dos CMAS foi resultado de diversos interesses, incluindo desde uma visão mais progressista e democrática da política defendida por profissionais e pesquisadores da área até gestores interessados apenas nos repasses das outras esferas para a execução de programas e projetos assistenciais que, como dito anteriormente, ficou condicionado à criação do Conselho de assistência, juntamente com o

Fundo Municipal de Assistência Social e do Plano Municipal de Assistência Social (Silva e Medeiros, 2010).

Silva e Medeiros (2010) argumentam que a socialização de informações pode incentivar e qualificar a participação de usuários nos conselhos em momentos de socialização de informações sobre a Política de Assistência, seja em reuniões, cursos ou outro tipo de atividades, favorecendo o desenvolvimento de uma consciência crítica e de sua própria concepção sobre as políticas públicas, permitindo-lhes participar autonomamente dos Conselhos como sujeitos, de fato, do processo de construção de um sistema.

A literatura sobre os conselhos tem demonstrado, baseada em pesquisas empíricas, uma total falta de compromisso dos gestores (prefeitos e secretários da assistência) com a garantia de condições para os CMAS exercerem sua função. Isso por parte da gestão municipal, mas isso não significa que os obstáculos venham apenas de uma direção. No caso da sociedade civil, tem-se verificado um fraco interesse pela participação em geral e em particular nos CMAS (Silva e Medeiros, 2010). Além disso, as pesquisas de campo informaram que são os mesmos conselheiros que atuam em diferentes conselhos. E quando faltam conselheiros da sociedade civil são alocados novos conselheiros do governo.

Por se relacionarem com a formulação das políticas e a tomada de decisão os conselhos podem dar uma nova cara às políticas sociais, mas precisam para isso, se tornarem efetivamente representativos. Por isso, ganharam o status de “*novos instrumentos de expressão, representação e participação*” (Gohn, 2002).

Os conselhos se inserem em um novo paradigma de desenvolvimento da gestão pública, sendo comumente tratados pela literatura como via de parcerias com a sociedade civil organizada; possibilidade de institucionalização da participação, co-gestor; novo espaço público; instrumento de intervenção da sociedade civil na gestão pública, formuladores e fiscalizadores das políticas sociais. “*Mas, a priori, são apenas espaços virtuais*” (Gohn, 2002: 29). Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a implementação e consolidação dos conselhos, tais como a representatividade, capacitação, acesso à informação, etc.

#### 4.3.4. A participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS

O tipo de participação privilegiado ao longo do desenvolvimento das democracias ocidentais modernas é via sistema representativo que se restringe à escolha dos representantes ao sufrágio. No caso brasileiro, a partir da Constituição de 1988, além da instituição do sufrágio universal o sistema político abarcou outros canais institucionais de participação social<sup>122</sup>. Algumas dessas experiências mantêm um padrão mais restrito de participação, não alterando o caráter autoritário, patrimonialista e clientelista de se relacionar com a “coisa pública” por não distribuir o poder; e outras que tem como proposta uma maior democratização dos governos, principalmente do que se refere às políticas públicas.

Algumas modalidades de institucionalização da participação social tomaram um caráter apenas consultivo. Nesse caso, a participação tem um papel de informar o governo sobre os principais problemas e demandas de um ou mais segmentos da sociedade. Esse diagnóstico dos problemas pode ser acompanhado de ações do poder público que visem encontrar alternativas até mesmo modificando os planos, programas e projetos em andamento em função desse novo cenário. De outra maneira, existem também outras formas institucionalizadas de participação que possuem um caráter mais deliberativo. Já nesses modelos, a participação é mais intensa no sentido de produzir uma partilha do poder decisório. Pressupõe, portanto, uma divisão de responsabilidade pela tomada de decisão entre governo e sociedade.

Côrtes (2007) fazendo menção ao papel dos conselhos nesse processo de ampliação da participação e do controle social sobre as políticas públicas afirma que são quatro seus determinantes que se entrelaçam: (1) estrutura institucional (2) cultura cívica, (3) posição dos gestores em relação à participação, e a (4) *policy community* e a forma de intermediação de interesse (Côrtes, 1998).

O que se buscou fazer a partir da pesquisa de campo foi observar essas quatro dimensões e verificar se elas tem alguma capacidade explicativa sobre os resultados da política de assistência social nos municípios pesquisados. Buscando seguir a metodologia da dimensão quantitativa da tese, a seleção dos municípios para a pesquisa de campo obedeceu ao critério de porte. Dessa maneira, apenas um (1) município de cada porte foi selecionado

---

<sup>122</sup> Ver Maria Victória de Mesquita Benevides. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Ed. Ática: São Paulo, 1991.

(pequeno, médio e grande), além do município do Rio de Janeiro. Como o município do Rio de Janeiro foge aos padrões de comparação dos outros municípios, dado seu porte e riqueza, as análises se deterão mais sobre os aspectos nos municípios de pequeno, médio e grande portes.

Os critérios de escolha foram feitos com base nos resultados quantitativos e nas hipóteses testadas na tese. Assim, utilizou-se o porte dos municípios porque uma hipótese era de que os municípios pequenos produziram menos políticas para sua população. E a outro critério foi o resultado do município na produção de política de assistência, ou seja, buscou-se os municípios que ajudaram a provar a tese de que não são os pequenos que produzem menos políticas e que não são necessariamente os grandes que o fazem. Dessa forma, foram feitos contatos com as prefeituras de alguns municípios que representavam esses grupos e aqueles municípios que se propuseram a receber a pesquisa foram os selecionados. Os representantes de cada porte são.

1. Pequeno porte: município de Aperibé
2. Médio porte: município de Guapimirim
3. Grande porte: município de Nilópolis
4. Metrópole: município do Rio de Janeiro

Nos municípios constatou-se que, apesar de todos se constituírem como órgãos deliberativos e paritários<sup>123</sup>, de acordo com a LOAS (1993), concretamente funcionam, com exceção do Rio de Janeiro, como “termômetros” dos problemas e demandas na ponta do sistema, inclusive no entendimento dos próprios conselheiros, demonstrando pouca compreensão do papel dos conselhos pelos os próprios conselheiros.

As informações sobre a estrutura institucional dos conselhos não é muito diferente entre os municípios de pequeno, médio e grande porte. Todos possuem local específico e secretaria executiva, tem caráter deliberativo e paritário e mantem reuniões regulares, mas essas semelhanças parece não ter muito efeito sobre a dinâmica nas relações de poder entre conselho e gestão. É fato que todos esses requisitos ajudam no trabalho dos conselheiros no que diz respeito a elaboração de relatórios, atas, ofícios, acesso à informação, reuniões, mas

---

<sup>123</sup> O ano de criação do CMAS de Aperibé é de 1993. O CMAS de Guapimirim foi criado em 1995. Em Nilópolis a data é de 2005 e no Rio de Janeiro 1996. Fonte: MUNIC-IBGE, 2013

essa dimensão tem um peso relativamente fraco nas relações políticas, pois quando o poder Executivo não reconhece o conselho como co-gestor da política, o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos não se efetiva.

Carneiro (2006) constata que em quase todos os conselhos locais, os representantes não tem conhecimento sobre a legislação, os fundos, os recursos e onde serão alocados. Assim, as informações, condições imperiosas no processo de participação, estão restritas ao gestor. Nas visitas de campo ficou evidente o avanço na criação dos conselhos, na regularidade das reuniões, na elaboração dos documentos, em fim, em todo o formalismo esperado desses órgãos, mas em nenhum deles, com exceção do CMAS do Rio de Janeiro, existe de fato condições concretas (informação, conhecimento, capacitação) para se interferir *efetivamente* no processo de formulação e fiscalização da política de assistência social.

Dagnino (2006) destaca que, com relação ao Estado, as teorias dominantes tendem a conceituá-lo como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Para entender o Estado, principalmente na América Latina, é preciso entender que não se pode estudar a democracia real sem entender o Estado real. As correntes teóricas que frequentemente analisam a democracia, apesar de equivocadas, alertam para a necessidade de repensar a relações entre o Estado e a sociedade como eixo articulador sobre a democracia.

Essa heterogeneidade do Estado está vinculada ao desenvolvimento histórico desigual das instituições estatais e à sua própria organização. No plano vertical, os Estados podem ser unitários ou federais. Isso implica dizer que as experiências democráticas podem ocorrer em um nível de governo e em outros não. No plano horizontal, a heterogeneidade está à relacionada com a divisão dos poderes e aos mecanismos de *check and balances*. No que se refere ao primeiro plano podemos observar que as experiências de participação social no nível local ainda são bastante limitadas, estando sujeitas à intervenção do poder público e precariedade de organização e infraestrutura, bastante diferente da institucionalização da participação nos conselhos estaduais e federal de assistência social.

Entretanto, o problema enfrentado por esses órgãos não se resume ao grau de intervenção, ou seja, não se instala um “circulo virtuoso” da política de assistência social no município somente com um alto grau de poder decisório, mas cabe ainda pensar no “sentido” dessa interferência. O sentido da interferência refere-se ao tipo de relação política estabelecida para se chegar à decisão, os objetivos a serem alcançados e aos critérios para se chegar à

decisões. Os segmentos que participam dos CMAS nos municípios pesquisados são esmagadoramente formados por representantes das entidades socioassistenciais<sup>124</sup>. O que se percebe é que o olhar sobre a assistência social ainda está pautado pela possibilidade de ganhos privados para as entidades que participam da Rede, sejam por meio do certificado de entidades beneficentes da assistência social, que garante isenção de impostos, seja pela possibilidade de manter convênios com a prefeitura<sup>125</sup>.

Aqui cabe uma referência ao CMAS do Rio de Janeiro. As pesquisas realizadas no município do Rio de Janeiro indicam uma relação mais complexa, pois envolve uma maior influência da rede socioassistencial nas relações de poder na política de assistência. Na literatura sobre a *path dependence* a existência de uma capacidade estatal é pré-condição para a gestão de programas sociais. As políticas prévias dotam os entes estatais de uma capacidade instalada, assim, as políticas implementadas anteriormente dotam diferencialmente os níveis de governos de recursos necessários à implementação de uma determinada política. No caso da assistência social, o modelo anterior contava com uma grande parte de seus recursos técnicos, equipamentos e conhecimento vinculados às entidades privadas que prestavam os serviços, em especial a LDB.

Assim, o *caminho da trajetória* da política de assistência social aponta para um importante fator que a presença da rede socioassistencial. Esse dado é importante por dois motivos: o primeiro relaciona-se com as premissas neoinstitucionalistas de importância do legado institucional das políticas pretéritas, inclusive para a possibilidade de absorver de forma satisfatória, pelos entes, os programas na área social diminuindo os custos para sua assunção. O outro refere-se aos interesses organizados em torno daquela política. Os critérios de distribuição das atribuições e ganhos da política prévia atuam no sentido de manutenção, apoiando-se nos recursos institucionais de cada política setorial (Arretche, 2000).

---

<sup>124</sup> De acordo com a MUNIC, comparando a composição dos Conselhos de Assistência social, fica evidente que usuários e trabalhadores possuem representação relativamente menor quando comparados com os representantes de entidades e organizações de assistência social. Do total de municípios com conselhos, 66,7% declararam ter representantes de trabalhadores da área, 67,6% possuem representantes de organizações de usuários e 78,8% declararam possuir representação de entidades e organismos atuantes na área.

<sup>125</sup> Essa prática é identificada até mesmo em nível federal. Muitas entidades que tem interesses corporativos se candidatam aos conselhos por conta dessa atividade cartorial dos órgãos. Ver em CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.



Como destaca Dagnino (2006), diferentes projetos políticos orientam a ação política da sociedade civil e no campo da assistência social os projetos conservadores parecem se destacar mais que o projeto democrático-participativo no nível municipal.

Assim, o volume de instituições da rede socioassistencial funciona de um lado, como facilitadores no processo de descentralização da política de assistência social, pois o ente que assumiu a política (município do Rio de Janeiro) encontrou um facilitador, dado a importância da rede para a prestação dos serviços da assistência, diminuindo os custos para assumir as novas responsabilidades, e de outro, como obstáculo à mudança de paradigma da política de assistência no sentido de romper com o caráter clientelista e assistencialista da assistência. A implantação de uma cultura democrática e participativa na gestão da política encontra fortes obstáculos devido a influência de atores da rede socioassistencial privada no processo de gestão da política, principalmente via o CMAS onde os atores estão orientados pelo projeto político neoliberal. A participação desses atores no conselho está pautada pela manutenção de suas relações de poder, na influência relacionada ao tipo de serviços prestados e na sua perpetuação como “braço” do governo na prestação dos serviços.

A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais criou uma nova dinâmica entre a gestão e a rede socioassistencial na medida em que tornou menos flexível o enquadramento dessas instituições para o recebimento da certificação de entidade beneficente, e, por conseguinte, a prestação de serviços na área de assistência social.

Um exemplo recorrente desse tipo de relação entre as entidades e o poder público ocorre quando não existe nenhuma entidade “especializada” em um determinado atendimento, por exemplo, trabalho infantil, esse problema se torna invisível nas discussões nos conselhos e nas políticas públicas, inclusive nos planos municipais de assistência social. Nesse caso, para que seja implementada alguma ação voltada para esse problema é necessário que o órgão gestor de outra instância, na maioria das vezes, o MDS, proponha ações que venham acompanhadas de recursos financeiros para sua execução.

A questão do posicionamento do gestor no que se refere à participação da sociedade nas decisões, dimensão importante levantada por Côrtes (2007) aparece com bastante ênfase nos municípios pesquisados. Apesar de difícil mensuração, a vontade política parece manter-se como determinante do funcionamento dos conselhos. A princípio nenhum gestor se opõe ao funcionamento dos conselhos, afirmando que são muito importantes para o

desenvolvimento da política em seus respectivos municípios. Mas quando perguntados qual é a efetiva participação desses órgãos na formulação, elaboração, acompanhamento e fiscalização das ações da prefeitura, os argumentos são sempre vagos e quase nunca aparece uma ação efetiva de participação e decisão.

Os conselheiros concordam que o posicionamento favorável ou não dos gestores municipais sobre participação tem peso de fator determinante para a consolidação de processos participativos. Apesar de ponderarem os avanços, principalmente no que se refere à estrutura, enfatizam que ainda as relações de poder são muito desiguais. Isso faz com que a capacidade de intervir na formulação da política seja muito difícil ao mesmo tempo a fiscalização também é prejudicada pela falta de preparação e tempo. Muitos relatórios não são encaminhados e quando são encaminhados são feitos sem tempo hábil para uma apreciação acurada das contas pelos conselheiros, recaindo sobre os conselheiros a responsabilidade caso os recursos sejam bloqueados por falta de documentos e pareceres.

Em uma das entrevistas uma gestora falou sobre a “visão” do gestor (prefeito), referindo-se à importância dada à política de assistência social, afirmando que alguns prefeitos não entendem a necessidade, por exemplo, de pessoal e de recursos para a implementação dos serviços, o que de acordo com ela não ocorre em seu município. Nesse sentido, a variável vontade política é importante para entender o que ocorre com a política de assistência social. A presença da primeira-dama como gestora da assistência, em tese, pode facilitar o acesso aos recursos, mesmo que não se garantisse uma gestão comprometida com os princípios das novas normativas do SUAS. O que se observa nas entrevistas, principalmente com relação à concepção da política de assistência social é que ela está baseada em práticas assistencialistas e clientelistas. No entanto, a relação entre primeiro-damismo e quantidade maior de recursos não foi comprovada em campo, nem mesmo pode ser generalizada para os outros municípios estudados, pois apesar de contar também com o fenômeno do “primeiro-damismo”, tanto em Nilópolis quanto em Guapimirim (baixos investimentos *per capita*) os indicadores não se comportaram como o município de Aperibé (altos investimentos *per capita*).

Na visão da gestora as CIB's e CIT são espaços democráticos, porém a configuração de poder que se estabelece no seu interior permite que os municípios da região metropolitana sejam mais contemplados do que os demais municípios. Essa “vantagem” dos municípios da

região metropolitana dentro da CIB advém, de acordo com a gestora, do tamanho dos municípios que a integra.

De acordo com Côrtes (2007) o fator mais determinante no processo de participação e controle dos CMAS, porém, é a existência de uma *policy community* interessadas em construir espaços de participação e em estabelecer alianças com outros segmentos sociais interessados em influenciar no processo no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Mas destaca a importância das características dos grupos participantes, pois dependendo do perfil podem assumir vantagem na disputa de poder. Isso é verificado em maior grau nas políticas focalizadas ou onde se identifica um público-alvo específico, como no caso da assistência social, que apesar de universal, o público prioritário dos atendimentos é composto por pessoas pobres. Nesse caso, os “desamparados”, aos quais são destinadas as ações da assistência social, conseguem ações relativamente menores em comparação aos outros grupos, como por exemplo, a saúde (Côrtes, 2007).

A onda de organização e mobilização social que varreu o Brasil na década de 1980 deixou um legado organizacional e associativo muito heterogêneo que varia de região para região. A força de instituições políticas e dos movimentos sociais nos grandes municípios, por exemplo, tende a favorecer a participação nos conselhos. Ao passo que em pequenos municípios (com baixo nível associativo) o clientelismo e paternalismo ainda são características marcantes nas relações entre governo e grupos de interesse. Em outras palavras, não obstante os conselhos possam colaborar para o desenvolvimento de formas mais democráticas de representação de interesses, esses organismos se deparam com limites estruturais para seu funcionamento ligados ao cotidiano das institucionalidades e da cultura política nos municípios brasileiros (Côrtes, 2007).

Nos municípios com baixa capacidade organizativa e associativa, algumas vezes os conselhos tem desempenhado um papel meramente jurídico-formal, e outras funcionado de forma instrumental manipulado por gestores e elites locais, perdendo seu caráter de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Dependendo de como as quatro dimensões se apresentam no município a participação dos conselhos pode ser mais efetiva, ou pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações. Nos casos investigados a ausência de alguns desses fatores, mesmo considerando que a infraestrutura tenha melhorado, não dão aos conselhos uma capacidade

explicativa dos valores positivos referentes ao acesso, oferta e financiamento em Aperibé, por exemplo. Da mesma forma, a debilidade dessas instituições não apresenta relação direta com os resultados negativos obtidos pelos municípios de médio e grande portes, Guapimirim e Nilópolis, respectivamente.

#### **1.4. Comentários finais**

As evidências recolhidas e trabalhadas nesse capítulo permitem rejeitar as afirmativas de que quanto menor os municípios fluminenses, menor é a capacidade de provisão de políticas, ao menos na área de assistência social. No que se refere ao acesso aos serviços socioassistenciais também é possível verificar que os dados negam a tese de que são os municípios pequenos e mais dependentes do FPM que menos proporcionam acesso aos seus cidadãos aos serviços socioassistencial da proteção básica e aos benefícios do PBF.

Com relação à oferta ocorre o mesmo. Os “pequenos” se destacam por oferecer mais serviços a seus cidadãos. No entanto, os dados mostram que os benefícios eventuais e outros benefícios, apesar de regulados, são oferecidos, como observado nos municípios analisados, de forma clientelista e assistencialista. Essa constatação partiu tanto de conselheiros quanto de gestores. Apesar de identificarem um grande avanço na política municipal de assistência, eles identificam a concepção assistencialista como um dos principais obstáculos à consolidação da descentralização da política de assistência social nos municípios. A visão dos gestores (prefeitos) ainda é determinante no rumo que a política segue em nível local.

Com relação ao financiamento, os dados sobre gasto *per capita* em assistência social e gasto próprio *per capita* em assistência social demonstram que são os pequenos que mais financiam a política de assistência social. Outras pesquisas já comprovaram que são os municípios que mais investem em serviços socioassistenciais. Mas o que mostrou neste trabalho é que ao contrário do que afirma os críticos do municipalismo, não são necessariamente os municípios de pequeno porte que não investem nos serviços.

Então, o que explica o melhor desempenho em alguns municípios de pequeno porte e o pior desempenho em municípios de grande e médio porte? Buscando responder essa pergunta, investigou-se a variável participação para verificar sua influência sobre os resultados da política de assistência social nos municípios fluminenses. A participação nos

conselhos parece não ser decisiva para os melhores resultados na política de assistência social. A pesquisa de campo mostrou algumas impressões de que o viés da política ainda guarda uma relação forte com o assistencialismo e o clientelismo vinculados a um projeto político neoliberal, onde a cidadania, a prestação de contas, e a própria participação ganham feições particulares do projeto neoliberal. Destacamos ainda que o projeto político autoritário ainda é muito presente na política municipal de assistência social caracterizado pelo verticalismo, clientelismo e cooptação.

A política de assistência social nos três municípios é dirigida pela primeira-dama. Isso poderia ser um indicativo do amplo financiamento próprio da política no município de Aperibé. O município se destacou nos indicadores de financiamento tanto no que se refere ao volume de recursos na assistência quanto na autonomia financeira em assistência social. No entanto, a pesquisa de campo não permitiu chegar a nenhuma conclusão concreta desse fato. Até mesmo porque nos outros dois municípios de médio e grande portes também conta com o primeiro-damismo e o comportamento das variáveis relacionadas ao financiamento comportaram-se de forma oposta.

## Conclusões

Ao longo de todo o trabalho buscou-se analisar o comportamento da política pública de assistência social a partir do marco de seu processo de descentralização em um contexto de federalismo. O federalismo é uma variável política fundamental para se entender o processo de descentralização das políticas públicas, notadamente as políticas sociais, que ao longo do seu desenvolvimento criou procedimentos, práticas políticas e culturais fortemente condicionadoras das novas práticas implementadas com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. Sem dúvida, o marco legal iniciado com a Constituição balizou as mudanças que seriam implementadas em um novo contexto federalista. Federalismo este que inova em incorporar o município como ente constituinte e em igualdade aos demais no “novo federalismo”.

O processo de descentralização das políticas sociais tem início em um contexto socioeconômico contraditório, pois se de um lado a nova Constituição ampliava os direitos sociais e os mecanismos de participação popular, de outro, o contexto nacional e internacional é completamente desfavorável à ampliação dos direitos sociais e à participação social. A ideologia neoliberal incorporada por muitos setores da economia e do governo começa a ganhar volume nas ações do governo como estratégia de sair de uma crise fiscal que imobilizava qualquer tipo de planejamento de longo e médio prazos do governo como agente do desenvolvimento. Nesse momento as elites políticas conseguem se manter no poder e o governo e os partidos aliados assumem a perspectiva neoliberal e iniciam uma Reforma do Estado tendo como pressupostos o Consenso de Washington e o ataque ao Estado como causador dos problemas pelos quais o país passava. A partir dessa leitura, as estratégias do Estado se chocavam com os princípios de ampliação de cidadania e participação social contidos na Constituição. O que na prática significou que os partidos progressistas e os movimentos sociais teriam que lutar para que a lei fosse cumprida. Os setores mais organizados saíram na frente e suas reivindicações foram se materializando, como no caso da saúde.

Em função de sua construção fragmentada e envolta em significados que a afastava da perspectiva do direito, a assistência social foi uma das políticas que mais demorou a ser efetivamente regulamentada e implementada. Esse atraso diante de outras políticas, no que se refere a sua regulamentação, acabou limitou as possibilidades de debates mais amplos sobre

os rumos de sua implementação e descentralização. O modelo que ganhava destaque como “sucesso” de descentralização era o modelo da saúde. Esse pioneirismo juntamente com o novo formato institucional criado pela Constituição, limitou o debate sobre outras possibilidades de implementação da política de assistência social. É esse *caminho* seguido pelos modelos de descentralização anteriores à assistência que influenciou a implantação do SUAS. A consolidação do SUS, de certa forma fortalece e credencia a criação do SUAS.

Esse novo modelo tem como diretrizes para a realização de seus objetivos a descentralização, a participação e a primazia do Estado na política de assistência social, além de se propor a reduzir as desigualdades socioterritoriais. Qualquer modelo que tenha a pretensão de descentralizar a política em todo o território nacional irá se deparar com a questão do municipalismo brasileiro, em função de ser o município o nível mais próximo dos cidadãos e responsável por assegurar a eles, via políticas públicas, a maior parte dos serviços públicos.

A descentralização da política pública de assistência social, por meio da criação do SUAS, viabilizou o **Comando Único** dos serviços socioassistenciais em todo o território brasileiro ao mesmo tempo que, de acordo com os dados, induziu uma expansão dos recursos para a execução da política. No entanto, essa expansão não conseguiu reverter um grande problema enfrentado pelas outras políticas públicas no Brasil: a redução das desigualdades regionais na capacidade de investimento. O SUAS, mesmo com sua preocupação explícita de redução das desigualdades socioterritoriais não foi capaz de reduzir as desigualdades existentes entre os estados-membros no que se refere o financiamento da política de assistência social. De acordo com IPEA (2012), os estados são os entes que menos financiam a política, mostrando seu baixo envolvimento no processo de descentralização. Além disso, os dados analisados neste trabalho colaboram para afirmar que além de não criar um maior envolvimento dos estados, o SUAS não reduz a desigualdade de financiamento entre as regiões, contribuindo para a conclusão de que o modelo não tem efetividade na proposta de redução das desigualdades socioterritoriais, já que o envolvimento e financiamento por parte dos estados são condições fundamentais.

Esse fato também contribui para confirmar a hipótese de que não necessariamente os Estados mais centralizados possuem menores desigualdades, ou o contrário, quanto mais descentralizados mais desiguais. O modelo, como analisado neste trabalho, se configura como uma *recentralização* de decisões e de recursos estruturada sob o *status* de Comando Único.

Desde 2005, ano de sua implementação, até o ano de 2013 o SUAS não foi capaz de reduzir as desigualdades inter e intra regionais no que se refere à capacidade de provisão dos estados e municípios na execução dos serviços socioassistenciais. Cabe ressaltar que a afirmação para os municípios está restrita aos municípios do estado do Rio de Janeiro.

Como se observou, mesmo dentro de um único estado – recurso utilizado para isolar os efeitos da desigualdade inter-regional – as desigualdades na capacidade de produzir serviços da assistência não diminuiu. Nos noventa e dois municípios do estado do Rio de Janeiro as desigualdades na capacidade de oferta, acesso e financiamento não seguiram uma tendência de convergência. Ao contrário, observou-se uma disparidade muito grande na capacidade dos municípios no que se refere à provisão dos serviços da assistência social. Mesmo quando existe um movimento no sentido de se tornar mais igual (próximo à média do estado) essa tendência estava no sentido de diminuição dos maiores valores e não no aumento dos indicadores nos municípios menores. Isso quer dizer que quando um município se aproximou da média, em muitos casos, ele estava diminuindo a quantidade de acesso, oferta ou financiamento dos serviços socioassistenciais.

Concluiu-se também que, não são necessariamente os municípios de pequeno porte e mais dependentes, como sugerem os críticos do municipalismo, que proporcionam menor acesso, oferta e financiamento da política de assistência social. Os municípios selecionados para o estudo de campo, Aperibé, Guapimirim e Nilópolis demonstram muito bem esse argumento. Os resultados do município de pequeno porte estão muito acima dos municípios de médio e grande porte, indicando que não é tamanho nem dependência de FPM que melhor explica os *resultados* da política de assistência social nos municípios fluminenses.

No que se refere aos serviços de condicionalidades e ao benefício do PBF, em função de suas especificidades, fez-se algumas ponderações devido a influência de outros setores envolvidos, como no caso da saúde e educação bem como a interlocução com outras esferas de governo, como por exemplo, a SENARC, órgão do MDS responsável pela gestão do PBF. Mesmo ressaltando a importância da capacidade instalada, ela não esgota a explicação para os resultados da política de assistência social, por isso, buscou-se entender como o resultado das condicionalidades e do PBF se comportam quando relacionados a outras variáveis. Assim, mesmo as condicionalidades de educação e saúde que dependem da capacidade instalada nas áreas de educação e saúde, bem como da capacidade de coordenação entre esses setores, apresentam resultados na dimensão “acesso”, de uma forma geral, melhores nos municípios



de pequeno porte e mais dependentes de FPM. As variáveis que melhor explicam os resultados da política de assistência nos municípios são o PIB *per capita*, o gasto em assistência social *per capita* e, em menor grau, o Gasto Próprio *per capita* em assistência social. A dependência do FPM não é suficiente para explicar os resultados da política nos municípios, mas quando considerado esse valor sobre a produção de riqueza municipal, ou seja, Proporção FPM/PIB *per capita* ela se torna mais relevante.

Com relação às outras duas dimensões – oferta e financiamento – os dados são mais contundentes em refutar a tese de que os “pequenos” é que constituem um entrave ao federalismo e ao “sucesso” da descentralização das políticas públicas. O número de profissionais (total e com nível superior) em assistência social, o número (variedade) de serviços socioassistenciais ofertados nos municípios e os gasto total e próprio *per capita* na política de assistência social não apresentam necessariamente piores resultados nos municípios de pequeno porte. O mesmo ocorre com os serviços de PSB analisados – serviços do PAIF e Serviços de convivência do PETI.

Assim, outras duas variáveis demonstraram maior “peso” explicativo que aquelas comumente tratadas na literatura sobre municipalismo. Em outras palavras, não é o porte ou sua dependência de repasses do FPM, mas a sua riqueza medida pelo PIB por habitante e os recursos próprios investidos na política que melhor explicam a capacidade de provisão de serviços socioassistenciais nos municípios fluminenses. Apesar de o objetivo da tese não ser o de responder o que explica a desigualdade na capacidade de provisão da política de assistência social, podemos concluir, a partir do trabalho de campo, que as principais explicações para a capacidade de reduzir as desigualdades é a riqueza do município medida pelo PIB *per capita* e as *prioridades* e decisão de governo. Não se quer com isso, afirmar que basta o município “querer”, mas com “vontade política” em estabelecer em seus planos e instrumentos de planejamentos orçamentários, prioridades para a política e para isso dispor de certa quantidade de riqueza, e, sobretudo, fazendo parte do SUAS, suas possibilidades de redução das desigualdades aumentam.

No que se refere à desigualdade na oferta, acesso e financiamento na política de assistência social, concluímos que o SUAS não foi capaz de diminuí-las. Além disso, não se pretendeu a partir desse trabalho explicar as causas da desigualdade na prestação dos serviços socioassistenciais. As causas das desigualdades na provisão de serviços nas políticas sociais estão assentadas em muitas explicações, dentre elas as diferenças na capacidade instalada, nos

recursos financeiros e institucionais e nos atributos ligados à ação política. Os municípios de grande porte é que mantem, de forma geral, uma maior estrutura administrativa e financeira bem como um maior grau de desenvolvimento institucional. No entanto, isso não significou um maior grau de provisão de serviços socioassistenciais nos municípios com essas características. A recentralização e o tratamento uniforme, a partir do Comando Único, dado aos municípios com características muito diferentes parece ter induzido resultados importantes referentes ao aumento dos serviços e recursos empregados na política de assistência social, contudo, foram ineficientes em reduzir as desigualdades na capacidade de prover os serviços nessa área.

Por fim, a importância da dimensão da participação social na formulação, implementação e fiscalização da política de assistência social, viabilizada pela Constituição Federal e determinada na LOAS por meio dos Conselhos nas três esferas de governo, levou-nos a abordar a realidade vivida pelos municípios e os limites que ela coloca para a consolidação desse princípio. Os CMAS, principal instância de formulação e controle da política de assistência social encontra muitos obstáculos à consecução de suas funções. As quatro determinantes levantadas por Côrtes (2007) funcionam como obstáculo ao pleno funcionamento dos CMAS como espaços participativos, deliberativos e fiscalizadores. A ausência de infraestrutura limita as atividades cotidianas dos conselheiros, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação e ao conhecimento. Nesse ponto cabe destacar a ausência de uma política permanente de capacitação dos conselheiros, sobre a política e sobre os instrumentos de planejamento<sup>126</sup>. A ausência de uma cultura cívica também impede que esse espaço seja representativo da sociedade. O contingente dos conselheiros é muito baixo, muitos participam de muitos conselhos dado a fraca mobilização da sociedade civil em ocupar esses espaços. A posição dos gestores também se confirma como um determinante na política municipal de assistência social. A maioria dos entrevistados concorda que para que os CMAS exerçam com êxito o seu papel é necessário o aval do gestor, pois é ele quem pode ou não destinar recursos, manter a informação em dia e de fácil acesso e entendimento, e reconhecer o CMAS como um espaço de debate e parceria na formulação da política. Com relação à *policy community* e a forma de intermediação de interesse a análise foi com menor vigor, dado o tempo e as condições, no entanto, no trabalho de campo ficou explícita a presença de procedimentos clientelísticos e assistenciais no tratamento da “coisa pública” e na forma de relação entre Estado-sociedade. Tanto conselheiros quanto gestores reconhecem os avanços

---

<sup>126</sup> PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

da política de Assistência social, mas os fenômenos relacionados à forma intermediação de interesses ainda é muito presente no *modus operandi* da política no município. Dessa forma, concluímos que, a capacidade de incidência da participação social sobre o desempenho das políticas é muito limitada.

## 5. Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. *Lua Nova*, 33: 165-83, 1994.

\_\_\_\_\_. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. “A nova política dos governadores”. *Lua Nova*, nº 40/41, 1997, pp. 137-166.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB*. Rio de Janeiro 47, 1999: 65-79.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, (14): 127-152, jun. 2000.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: Fundap, 1996.

\_\_\_\_\_. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

AFONSO José Roberto Rodrigues e ARAUJO Erika Amorim. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. 2001. Disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001530.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf). Acesso em 14 de maio de 2014.

ALKMIM DOS REIS. Antonio Carlos. Vinte anos de eleições para presidente e governador no Estado do Rio de Janeiro: 1982/2002. In. A ENCE aos 50 anos: um olhar sobre o Rio de Janeiro / Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba; nº 24: 29-40, Junho, 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 28 n. 10, p. 88-108, 1995.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, nº 3, pp. 431 a 458, 2002.

\_\_\_\_\_. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, Junho, 1999.

\_\_\_\_\_. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. Campinas, tese de doutorado, IFCH/Unicamp, 1998.

\_\_\_\_\_. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66, 1996.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico: In: A Inovação Democrática no Brasil. Avritzer Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, Boa Ventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Coleção: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos 1.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n.4, p.377-400, out./dez. 2005.

BARATTA, Tereza Cristina Barwick, *et al.* Capacitação para Implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF. Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca: MDS, 2008.

BELFIORI, Mariângela *et alii*. Prática Assistencial no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, editora Cortez, n. 17, abr. 1985.

BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Trad. Carmem C. Varrialle e outros. V. 1, 11ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1998.

BOISIER Sergio. Un difícil equilibrio: centralización y descentralización em planificación regional *Revista de estudios regionales*, Nº. 11, 1983.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Vol. 42 nº4, 1999: 655-689.

BOURDIEU, Pierre. (1980) O Capital Social – Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (orgs.). *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998: 65-69.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil.- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). Construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, Julho 2005.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, setembro 2005.

BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças municipais em 2011**. Salvador, Associação Transparência Municipal / Observatório de Informações Municipais, 2012. 23p. (Estudos técnicos, 236).

BREMAEKER, François E. J. de. **Despesas Municipais com Serviços, Ações e Programas de Competência dos Estados e da União em 2011**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2012a. 84p. (Estudo Técnico nº 238).

BRESSER PEREIRA, Luiz C.. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Por um partido democrático, de esquerda e contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, 1997a.

BUENO, Paulo Newton. *Capital Social, organização da participação e emergência das instituições intermediárias: fundamentos da nova economia institucional*. In: Participação social e gestão pública: as armadilhas da descentralização. José Norberto Muniz, Elaine Cavalcante Gomes. Belo Horizonte, 2002.

BURLANDY, Luciene; LABRA, Maria Eliana. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dec. 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, nº 61, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania, estadania, apatia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p.8,24 jun. 2001.

\_\_\_\_\_. “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento.” In: Marcelo Carmagnani (org.) *Federalismos latinoamericanos: Mexico/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte, ed. UFMG, 1998.

CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. Pacto Federalismo e Financiamento da Assistência Social. *Temporalis*. Brasília (DF), ano 12, n.23, p.69-96, jan./jun. 2012.

CEPERJ. Anuário estatístico do estado do Rio de Janeiro. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

CHANG, Ha-Joon. *Understanding the relationship between institutions and economic development - some key theoretical issues*. Helsinki, UNU/WIDER, 2006, 16 p. (DiscussionPaper N.2006/05).

COELHO, Maria Ivonete Soares; MENEZES, Suzaneide Ferreira da Silva; GÓIS, Lúcia Helena Costa de. Poder local assistência social e desenvolvimento: um estudo no município de Mossoró-RN. III Jornada Internacional de Políticas Públicas São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

COHN, Amélia. *Programas de Transferência de Renda no Brasil*. Estudos e pesquisa Nº 85 – IPEA: Brasília, 2004.

COLEMAN, James Samuel. *Foundations of social theory*. Harvard University Press, 1994.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE M., MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, Junho 2011.

CROISAT, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro, ed. Campus, 1989.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 55, nº 3, p. 5-36, 2004.

DAGNINO, E. (Org.); Alberto J. Olvera (Org.); Aldo Panfichi (Org.). A Disputa pela construção democrática na América Latina. S. Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALARI, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de, (orgs.) Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas (*et al.*). Brasília: ed. UNB, 1997.

DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. Planejando o Desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. Seminário Brasil em Desenvolvimento, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/desenvolvimento/papers.php>. Acesso em 1 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. BIB. 45, 1998: 3-24.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de, (orgs.) Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas (*et al.*). Brasília: ed. UNB, 1997a.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, Governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, v. 120, Nº 2, 1996.

DRAIBE, Sônia Miriam. Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações, Caderno NEPP/UNICAMP NEPP nº 64, 2005.

\_\_\_\_\_. Cooperação descentralizada e redução da pobreza: reflexões e recomendações. Caderno NEPP/UNICAMP nº 66, 2005.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare state", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. RBCS. v.3 n.6; São Paulo, 1988.

DURSTON, John. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (comp.) Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

ELAZAR, Daniel J. Althusius and Federalism Grand Design, Jerusalem Center for Public Affairs, 2002. Daniel Elazar Papers. in <http://www.jcpa.org/dje/articles2/althus-fed.htm>. Acesso em 26/04/2014, pp. 1-9.

\_\_\_\_\_. Federalism: An Overview. HSRC Publishers, Pretoria, 1995.

\_\_\_\_\_. Exploring federalism. The University of Alabama Press, 1987.



\_\_\_\_\_. Tendências Centralizadoras e Descentralizadoras dos Sistemas Federativos Contemporâneos: uma análise preliminar. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM nº 28 (159), pp. 64-84, 1981.

ENGELS, Friedrich, 1820-1895. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESCOBAR, Arturo. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: Daniel Mato (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 17:31, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, nº. 35, 1995.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas no Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, nº. 24, 1991.

EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. *Estate-society synergy: government and social capital in development*. Berkeley, University of California, 1997.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* 28/29, 1993: 107-156.

FALLETI, Tulia G. A Sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective. Working Paper # 314 - July 2004.

FINOT, Iván. Descentralización em América Latina: teoría y práctica. Chile: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2001.

FLEURY, Sonia. Estado sin ciudadanos: seguridade social en América Latina. Buenos Aires, Lugar Editorial, (1997).

FRANZESE, Cibele. ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. Anais do 33º encontro anual da ANPOCS: Caxambu, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas nº 21-jun de 2000.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. Revista de Economia Política, 23 (2-90), 89-105, 2003.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GIOVANNI, Geraldo di. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual, in Oliveira, M. A. (org.) Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Organização & Sociedade*, vol. 9, nº 23, 2002.

HALL, Peter A. Taylor. Rosimery C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* 58, 2003: 193-224.

HELD, David. Modelos de Democracia. Madrid: Alianza Editorial, 2ª edição, 2002.

HERINGER, Rosana Rodrigues. *Estratégias de descentralização e políticas públicas*. In: Participação social e gestão pública: as armadilhas da descentralização. José Norberto Muniz, Elaine Cavalcante Gomes. Belo Horizonte, 2002.

HIRSCHMAN, A. Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque. Cia das Letras, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento. In A economia como ciência moral e política. São Paulo: Brasiliense, 1986.

HOCHMAN, Gilberto. História e Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22; Nº 64, 2007.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the New Institutionalism. *Politics and society*, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.

\_\_\_\_\_. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal nº 17. Brasília: IPEA, 2009.

JASMIN, Marcelo. Alexis de Tocqueville: A Historiografia Como Ciência da Política. Rio de Janeiro, Access Editora, 1997.

JASMIN, Marcelo. Despotismo e História na obra de Alexis de Tocqueville. <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/jasmintocqueville.pdf>

KERBAUY, Maria Teresa. Federalismo, Descentralização e Democracia. *Estudos de Sociologia*. V. 6 nº. 10, 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo social**. São Paulo, v. 11, n. 2, Out. 1999.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda *versus* investimento social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dec. 2007.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v.4, n.1, p. 25-59, junho 2002.

\_\_\_\_\_. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LAVINAS, Lena; Nicoll M. Pobreza, Transferências de Renda e Desigualdades de Gênero: conexões diversas. *Revista Parcerias Estratégicas*; 22(6): 39–75.2006.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1975.

LEITE, Sérgio Pereira. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 27-53, 2005.

\_\_\_\_\_. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. P. (org). Políticas públicas e agricultura no Brasil. 2ª ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. *Dados*, 34 (1),1991: 79-99.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia Desempenho e padrões de governo em 36 países. *Civilização Brasileira*: Rio de Janeiro, 2003.

LIMA, Antônia Jesuíta e SOUSA, Patrícia. Participação e Gestão Local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, V. 9, nº 1, jan/jun, 2010.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*. 37, 1994: 3-38.

LINZ, Juan J. Democracy, Multiculturalism and Federalism. Working Paper 103, June 1997.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. *Serviço Social e Sociedade* 87, 2006.

LUBAMBO, Cátia W.. Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

MALUF, Renato S. “Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, 53-86, 2000.

\_\_\_\_\_. Planejamento, Desenvolvimento e Agricultura na América Latina: um roteiro de temas. Rio de Janeiro, Debates CPDA /UFRRJ, n. 3, 1997.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, V. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MANOW, P. (2005). “*Germany: co-operative federalism and the overgrazing of the fiscal commons*”. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (org.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University, 2005.

MARIA, Cecília de Souza Minayo. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Coleção Temas Sociais; Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARSH, David e STOKER, Gerry (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Spain, Alianza, 1997.

MARSHALL, T.H. Política social. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

\_\_\_\_\_. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidade. Chile, CEPAL - Serie Políticas Sociales, 2004.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo, Cortez, 2001.

MONTEIRO, D. A. A. *et al.* Evolução dos gastos sociais e transferência de renda no Brasil: reflexões sobre o Programa Bolsa Família [on-line]. Brasília. Disponível em: <<http://www.undp-povertycentre.org>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das Políticas Públicas. 2ª. Ed. Pelotas: Educat, 2004.

NORTH, Douglass C., "Economic Performance through Time," American Economic Review, American Economic Association, vol. 84(3), pages 359-68, June, 1994.

\_\_\_\_\_. The New Institutional Economics and Development. EconWPA, 1993.

NUNES, Edison. Movimentos populares na transição inconclusa. Lua Nova [online]. 1987, n.13, pp. 86-94.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (org.). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. Dados, Rio de Janeiro, Vol. 42, n° 4, pp. 577-654, 1999.

\_\_\_\_\_. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*. 44, 1998: 27-54

\_\_\_\_\_. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. 31, Cebrap, 1991: 25-40.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. *Revista Ser Social*, 12, 9-54, 2003.

PELLIANO, A. *et ali.* O Comunidade Solidária: uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, Brasília: IPEA, 1996.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo na ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23 n° 68, outubro, 2008.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and Study of Politics. *American Political Science Review*, Washington, D.C., 94, n. 2, p. 251-267, June, 2000.

\_\_\_\_\_. "Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy". In *Governance*, v.8, n.4, out.1995.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudança no Brasil durante o governo Lula. **Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 13, n. 28, jan.-jun. de 2011, p. 12-40.

\_\_\_\_\_. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dec. 2007.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32: 18-35, 1996.

\_\_\_\_\_. Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. Toward an agenda for social capitalists. IN: Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York, Simon & Schuster, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: nº. 85, p. 109-116, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Sistematização: os Conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

REIS, Fábio Wanderley Mercado e Utopia: Teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

RIKER. W.H. Federalism: origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Civitas– Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

ROMANO, Jorge. Políticas nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. A nova questão social: repensando o Estado Providência. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

RÖTH Deubel, André Noel. Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. Cuadernos de Administración. Univesidad Del Valle, vol. 19, nº 30, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.

SANTOS, Alexandre Carlos de Albuquerque. Descentralização Acelerada: caminhos para a autonomia municipal. Artigo anual do Relatório de Atividades do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1996). IBAM, Rio de Janeiro, junho de 1997.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Municipalização: habitação, saneamento e transportes. Rio de Janeiro, IBAM, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: Santos, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Coleção: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos 1.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Metrôpoles e outras cidades brasileiras - bem antes de 60, muito depois de 80. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.4, n.13, p.103-116, 1984.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. O Futuro das Metrôpoles: Gestão Urbana, associativismo e participação nas metrôpoles brasileiras. RJ, IPPUR/UFRJ-FASE, 2000: 575-600.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. As razões da desordem. Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1971.

SÁTYRO Natália; SOARES Sergei. Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos Estados brasileiros. IPEA. Rio de Janeiro, novembro de 2009. (Texto para discussão nº 1435)

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. "O desenvolvimento como expansão de capacidades". Lua Nova, São Paulo, nº 28/29, 1993.

SERRA, J. e AFONSO, J.R. "As finanças públicas municipais e a nova federação". Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, FGV, v.45, n.10, out. 1991.

SHAH, Anwar. (1991), "The New Fiscal Federalism in Brazil". *World Bank Discussion Paper*, nº 124. Washington, D.C., The World Bank.

SILVA, Afrânio de Oliveira; ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Cooperação federativa e política pública de assistência social: algumas reflexões. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 10, n. 110, abr. 2010.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 113, Mar. 2013.

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange. Conselhos municipais de assistência social: história, fragilidades e possibilidades. Argumentum, Vitória, v.2, n.2, p.163-173, jul./dez. 2010.

SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. São Paulo, Brasiliense/ CEBRAP, 1973.

SOARES, Sergei Suares Dillon. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA; 2006. [texto para discussão 1166].

SOMARRIBA, Mercês e DULCI, Otavio. A democratização do poder Local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de, (orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas (et al.)*. Brasília: ed. UNB, 1997: 391-425.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Nº 24: 105-121 Jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), 2001: 84-97.

\_\_\_\_\_. *Federalismo, descentralização e desigualdades regionais no Brasil*. Trabalho apresentado ao XXII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 27-31 de 1998.

SOUZA, Edgar Bastos de. As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990. Brasília: IPEA/INPES, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de direito individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. RBDC n. 10 – jul./dez., 2007.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade* 87, 2006.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A Menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Informe-se: Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 25, n.78, p. 171-179, jul.2004.

\_\_\_\_\_. Carta Tema: a assistência social no Brasil (1983-1990). São Paulo, Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. *História da pobreza assistida em São Paulo*, Pontifícia Universidade Católica, 1987 (Tese, Doutorado em Serviço Social).

STEPAN Alfred; LINZ Juan J.. Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States. *Perspectives on Politics*, 9, 2011. pp 841-856.

STEPAN, A. “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*” *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, nº 2, 1999.

STEWART, F; SAITH, R; HARRISS-WHITE, B. (Eds.) *Defining Poverty in the Developing World*. Hampshire (GB), Palgrave Macmillan, 2010.

TAVARES, Gisele de Cássia. *O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TAYLOR, P., HALL, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, 2003.

\_\_\_\_\_, “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies* 44 (1996), pp. 936-957.

THOENING, Jean Claude. “Política pública y acción pública”. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1997): 19-37.

VACCA, Giuseppe. Estado e mercado, público e privado. **Lua Nova**, São Paulo, nº. 24, Set. 1991.

WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, 1992.

WERNECK VIANNA, Luiz. “Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos” in: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 34, n.2, 1991. Rio de Janeiro.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. *Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos*. De Teixeira, in *Proteção Social: dilemas e desafios*. Editora Hucitec, 2005.

## **Entrevistas**

Subsecretária de Assistência Social do Município de Aperibé

Secretária da Proteção Básica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município do Rio de Janeiro

Subsecretária de Assistência Social do Município de Nilópolis

Conselheira de Assistência Social do Município de Aperibé

Conselheira de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro

Conselheira de Assistência Social do Município de Guapimirim

Conselheira de Assistência Social do Município de Nilópolis

Diretora de atenção básica do Município de Nilópolis



Superintendente dos conselhos do Município de Nilópolis

Coordenador-Geral de Apoio ao Controle Social e à Gestão do Ministério de  
Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

## **Anexo 1 – Competências municipais na gestão do PBF**

Competências municipais na gestão do Programa Bolsa Família de acordo com a Portaria GM/MDS nº 246 de 20 de maio de 2005.

O **Município** compromete-se a:

- I. proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, *caput*, do Decreto nº 5.209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, mantendo as informações atualizadas e organizadas;
- II. realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes concedidos pelo Governo Federal às famílias que residem em seu território – compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou o cancelamento de benefícios dos Programas -, observada a legislação vigente e as normas e instrumentos de gestão disponibilizados pelo 0,1,67e5,2;
- III. promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa Bolsa Família e/ou no Cadastro Único no âmbito local;
- IV. promover, em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;
- V. acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal;
- VI. proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;
- VII. estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família, especialmente ações de alfabetização, de capacitação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas em sua esfera de competências.

## Anexo 2 – Organização da Proteção Social Básica e Especial

Quadro X Organização da Proteção Social Básica e Especial	
<b>Proteção Social Básica</b>	<b>Serviços específicos</b>
	Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).
	Serviços continuados para o atendimento à criança, à família e à pessoa idosa.
	Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano (substituído pelo ProJovem Adolescente).
	Benefícios - BPC
	Principal unidade de atendimento: CRAS.
<b>Proteção social de média complexidade</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).
	Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.
	Serviços específicos de proteção social especial para idosos e pessoas com deficiência
	Principal unidade de atendimento: CREAS.
<b>Proteção social de alta complexidade</b>	Serviços para indivíduos que necessitam de cuidados e acolhida integral
	Centros de acolhimento: albergues, abrigos, casas de passagens, instituições de longa permanência.

Fonte: MDS.

## Apêndice

**Tabela 16: Profissionais de nível superior por mil habitantes, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005 e 2013.**

MUNICÍPIOS	2005	2013	Variação %	Razão entre as taxas (municipal e estadual)		Proximidade da média
				2005	2012	
Angra dos Reis	0,2351	0,4348	84,9%	0,5	0,5	o
Aperibé	0,9904	1,8018	81,9%	2,2	2,2	o
Araruama	0,1331	0,1976	48,5%	0,3	0,2	positivo
Areal	0,0000	0,3432	#DIV/0!	0,0	0,4	positivo
Armação dos Búzios	0,4780	0,9319	94,9%	1,1	1,1	o
Arraial do Cabo	0,3410	0,8482	148,7%	0,8	1,0	positivo
Barra do Pirai	0,2014	0,4179	107,5%	0,5	0,5	o
Barra Mansa	0,1768	0,3075	73,9%	0,4	0,4	o
Belford Roxo	0,1519	0,1665	9,6%	0,3	0,2	negativo
Bom Jardim	0,2927	0,7771	165,5%	0,7	0,9	positivo
Bom Jesus do Itabapoana	0,7773	0,7568	-2,6%	1,7	0,9	positivo
Cabo Frio	0,0000	0,5072	#DIV/0!	0,0	0,6	positivo
Cachoeiras de Macacu	0,3162	0,3627	14,7%	0,7	0,4	negativo
Cambuci	0,4155	0,4713	13,4%	0,9	0,6	negativo
Campos dos Goytacazes	0,1408	0,3176	125,6%	0,3	0,4	positivo
Cantagalo	0,5792	0,6051	4,5%	1,3	0,7	o
Carapebus	1,4749	0,4991	-66,2%	3,3	0,6	positivo
Cardoso Moreira	0,4011	0,0000	-100,0%	0,9	0,0	negativo
Carmo	0,5704	0,6194	8,6%	1,3	0,7	o
Casimiro de Abreu	0,5716	1,6336	185,8%	1,3	2,0	negativo
Comendador Levy Gasparian	1,1827	1,5817	33,7%	2,7	1,9	positivo
Conceição de Macabu	0,7116	0,7403	4,0%	1,6	0,9	positivo
Cordeiro	0,4048	0,3863	-4,6%	0,9	0,5	negativo
Duas Barras	0,7532	0,8167	8,4%	1,7	1,0	positivo
Duque de Caxias	0,0308	0,1995	546,8%	0,1	0,2	positivo
Engenheiro Paulo de Frontin	0,1635	1,2679	675,3%	0,4	1,5	positivo
Guapimirim	0,1586	0,5605	253,4%	0,4	0,7	positivo
Iguaba Grande	0,8787	2,0350	131,6%	2,0	2,5	negativo
Itaboraí	0,2409	0,3414	41,7%	0,5	0,4	negativo
Itaguaí	0,5979	1,3695	129,0%	1,3	1,7	negativo
Italva	0,5586	0,6302	12,8%	1,3	0,8	positivo
Itaocara	0,3037	1,0488	245,3%	0,7	1,3	o
Itaperuna	0,3363	0,6686	98,8%	0,8	0,8	o
Itatiaia	0,1657	0,7485	351,6%	0,4	0,9	positivo
Japeri	0,1698	0,5240	208,6%	0,4	0,6	positivo
Laje do Muriaé	1,3434	0,9429	-29,8%	3,0	1,1	positivo
Macaé	0,1598	0,6286	293,3%	0,4	0,8	positivo
Macuco	0,8933	2,0650	131,2%	2,0	2,5	negativo
Magé	0,1206	0,5595	364,1%	0,3	0,7	positivo
Mangaratiba	0,2050	2,0157	883,4%	0,5	2,4	negativo
Maricá	0,1150	0,6661	479,2%	0,3	0,8	positivo
Mendes	0,4514	2,3302	416,2%	1,0	2,8	negativo
Mesquita	0,1096	0,4129	276,9%	0,2	0,5	positivo
Miguel Pereira	0,4870	0,1616	-66,8%	1,1	0,2	negativo
Miracema	0,3180	0,7833	146,3%	0,7	0,9	positivo
Natividade	0,9073	1,5256	68,1%	2,0	1,8	positivo
Nilópolis	0,1259	0,3924	211,8%	0,3	0,5	positivo
Niterói	0,2995	0,2237	-25,3%	0,7	0,3	negativo
Nova Friburgo	0,1635	0,4798	193,5%	0,4	0,6	positivo
Nova Iguaçu	0,0854	0,2357	175,9%	0,2	0,3	positivo
Paracambi	0,1860	0,1662	-10,6%	0,4	0,2	negativo
Paraíba do Sul	0,1263	0,1201	-4,9%	0,3	0,1	negativo
Paraty	0,1815	0,4646	156,0%	0,4	0,6	positivo
Paty do Alferes	0,9878	0,5644	-42,9%	2,2	0,7	positivo
Petrópolis	0,0948	0,1783	88,2%	0,2	0,2	o
Pinheiral	0,2225	0,1724	-22,5%	0,5	0,2	negativo
Pirai	0,5412	0,5937	9,7%	1,2	0,7	negativo
Porciúncula	0,3567	0,8872	148,8%	0,8	1,1	positivo
Porto Real	1,5520	1,6790	8,2%	3,5	2,0	positivo
Quatis	0,4181	1,4498	246,8%	0,9	1,7	negativo
Queimados	0,2124	0,5485	158,2%	0,5	0,7	positivo
Quissamã	1,0840	1,6012	47,7%	2,4	1,9	positivo
Resende	0,2214	0,7373	233,0%	0,5	0,9	positivo
Rio Bonito	0,3236	0,7974	146,4%	0,7	1,0	positivo
Rio Claro	0,8411	1,5336	82,3%	1,9	1,9	o
Rio das Flores	1,5548	2,4130	55,2%	3,5	2,9	positivo
Rio das Ostras	0,6274	1,0677	70,2%	1,4	1,3	positivo
Rio de Janeiro	0,1864	0,2322	24,6%	0,4	0,3	negativo
Santa Maria Madalena	1,3669	1,1653	-14,8%	3,1	1,4	positivo
Santo Antônio de Pádua	0,0713	0,7829	998,0%	0,2	0,9	positivo
São Fidélis	0,3930	1,4074	258,2%	0,9	1,7	negativo
São Francisco de Itabapoana	0,1956	0,8215	320,1%	0,4	1,0	positivo
São Gonçalo	0,0645	0,1614	150,1%	0,1	0,2	positivo
São João da Barra	0,9088	3,1034	241,5%	2,0	3,7	negativo
São João de Meriti	0,0409	0,1891	362,1%	0,1	0,2	positivo
São José de Ubá	1,6445	1,5508	-5,7%	3,7	1,9	positivo
São José do Vale do Rio Preto	0,0923	0,0487	-47,3%	0,2	0,1	negativo
São Pedro da Aldeia	0,0916	0,5243	472,4%	0,2	0,6	positivo
São Sebastião do Alto	0,6859	1,4493	111,3%	1,5	1,7	negativo
Sapucaia	0,1645	2,1045	1179,6%	0,4	2,5	negativo
Saquarema	0,2598	0,6063	133,4%	0,6	0,7	positivo
Seropédica	0,0933	0,6114	555,4%	0,2	0,7	positivo
Silva Jardim	0,6029	0,5617	-6,8%	1,4	0,7	positivo
Sumidouro	0,0000	0,6662	#DIV/0!	0,0	0,8	positivo
Tanguá	0,4410	0,9225	109,2%	1,0	1,1	o
Teresópolis	0,0604	0,1790	196,2%	0,1	0,2	positivo
Trajano de Moraes	0,9316	0,7747	-16,8%	2,1	0,9	positivo
Três Rios	0,3697	0,7923	114,3%	0,8	1,0	positivo
Valença	0,0573	0,6329	1003,7%	0,1	0,8	positivo
Varre-Sai	1,4442	1,4403	-0,3%	3,2	1,7	positivo
Vassouras	0,1807	1,3196	630,3%	0,4	1,6	o
Volta Redonda	0,3754	0,8955	138,5%	0,8	1,1	positivo
Estado do Rio de Janeiro	0,4450	0,8289	86,3%	1,0	1,0	

**Tabela 17: Quantidade de tipos de serviços socioassistenciais e eventuais, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005 e 2013.**

MUNICÍPIOS	2005	2013	Variação %	Razão entre as taxas (municipal e estadual)		Proximidade da média
				2005	2012	
Angra dos Reis	12	38	216,7%	1,3	1,0	positivo
Aperibé	11	40	263,6%	1,2	1,1	positivo
Araruama	0	27	#DIV/0!	0,0	0,7	positivo
Areal	12	27	125,0%	1,3	0,7	o
Armação dos Búzios	5	33	560,0%	0,5	0,9	positivo
Arraial do Cabo	0	34	#DIV/0!	0,0	0,9	positivo
Barra do Pirai	12	38	216,7%	1,3	1,0	positivo
Barra Mansa	11	40	263,6%	1,2	1,1	positivo
Belford Roxo	1	35	3400,0%	0,1	0,9	positivo
Bom Jardim	8	44	450,0%	0,9	1,2	negativo
Bom Jesus do Itabapoana	12	45	275,0%	1,3	1,2	positivo
Cabo Frio	8	44	450,0%	0,9	1,2	negativo
Cachoeiras de Macacu	12	50	316,7%	1,3	1,3	o
Cambuci	9	31	244,4%	1,0	0,8	negativo
Campos dos Goytacazes	12	44	266,7%	1,3	1,2	positivo
Cantagalo	7	36	414,3%	0,8	1,0	positivo
Carapebus	0	37	#DIV/0!	0,0	1,0	positivo
Cardoso Moreira	9	30	233,3%	1,0	0,8	negativo
Carmo	9	21	133,3%	1,0	0,6	negativo
Casimiro de Abreu	9	40	344,4%	1,0	1,1	o
Comendador Levy Gasparian	8	50	525,0%	0,9	1,3	negativo
Conceição de Macabu	11	29	163,6%	1,2	0,8	o
Cordeiro	7	37	428,6%	0,8	1,0	positivo
Duas Barras	10	37	270,0%	1,1	1,0	positivo
Duque de Caxias	9	41	355,6%	1,0	1,1	o
Engenheiro Paulo de Frontin	10	41	310,0%	1,1	1,1	o
Guapimirim	7	31	342,9%	0,8	0,8	o
Iguaba Grande	11	46	318,2%	1,2	1,2	o
Itaboraí	11	27	145,5%	1,2	0,7	negativo
Itaguaí	10	38	280,0%	1,1	1,0	o
Italva	8	42	425,0%	0,9	1,1	o
Itaocara	7	32	357,1%	0,8	0,8	o
Itaperuna	10	35	250,0%	1,1	0,9	o
Itatiaia	8	37	362,5%	0,9	1,0	o
Japeri	7	33	371,4%	0,8	0,9	positivo
Laje do Muriaé	10	26	160,0%	1,1	0,7	negativo
Macaé	9	30	233,3%	1,0	0,8	negativo
Macuco	11	31	181,8%	1,2	0,8	o
Magé	10	44	340,0%	1,1	1,2	negativo
Mangaratiba	10	40	300,0%	1,1	1,1	o
Maricá	11	39	254,5%	1,2	1,0	positivo
Mendes	9	38	322,2%	1,0	1,0	o
Mesquita	11	44	300,0%	1,2	1,2	o
Miguel Pereira	10	38	280,0%	1,1	1,0	o
Miracema	10	38	280,0%	1,1	1,0	o
Natividade	10	39	290,0%	1,1	1,0	o
Nilópolis	11	35	218,2%	1,2	0,9	positivo
Niterói	11	39	254,5%	1,2	1,0	positivo
Nova Friburgo	11	33	200,0%	1,2	0,9	positivo
Nova Iguaçu	8	25	212,5%	0,9	0,7	negativo
Paracambi	9	39	333,3%	1,0	1,0	o
Paraíba do Sul	8	36	350,0%	0,9	1,0	o
Paraty	9	46	411,1%	1,0	1,2	negativo
Paty do Alferes	6	36	500,0%	0,6	1,0	positivo
Petrópolis	12	37	208,3%	1,3	1,0	positivo
Pinheiral	7	36	414,3%	0,8	1,0	positivo
Pirai	10	36	260,0%	1,1	1,0	o
Porciúncula	6	42	600,0%	0,6	1,1	positivo
Porto Real	10	39	290,0%	1,1	1,0	o
Quatis	10	34	240,0%	1,1	0,9	o
Queimados	8	46	475,0%	0,9	1,2	negativo
Quissamã	10	51	410,0%	1,1	1,3	negativo
Resende	12	39	225,0%	1,3	1,0	positivo
Rio Bonito	11	39	254,5%	1,2	1,0	positivo
Rio Claro	11	37	236,4%	1,2	1,0	positivo
Rio das Flores	10	31	210,0%	1,1	0,8	negativo
Rio das Ostras	10	41	310,0%	1,1	1,1	o
Rio de Janeiro	11	32	190,9%	1,2	0,8	o
Santa Maria Madalena	10	37	270,0%	1,1	1,0	o
Santo Antônio de Pádua	8	41	412,5%	0,9	1,1	o
São Fidélis	9	38	322,2%	1,0	1,0	o
São Francisco de Itabapoana	10	38	280,0%	1,1	1,0	o
São Gonçalo	12	47	291,7%	1,3	1,2	positivo
São João da Barra	9	49	444,4%	1,0	1,3	negativo
São João de Meriti	11	31	181,8%	1,2	0,8	o
São José de Ubá	11	38	245,5%	1,2	1,0	positivo
São José do Vale do Rio Preto	11	43	290,9%	1,2	1,1	positivo
São Pedro da Aldeia	11	35	218,2%	1,2	0,9	positivo
São Sebastião do Alto	10	34	240,0%	1,1	0,9	o
Sapucaia	9	40	344,4%	1,0	1,1	o
Saquarema	7	37	428,6%	0,8	1,0	positivo
Seropédica	10	42	320,0%	1,1	1,1	o
Silva Jardim	11	45	309,1%	1,2	1,2	o
Sumidouro	10	34	240,0%	1,1	0,9	o
Tanguá	6	47	683,3%	0,6	1,2	positivo
Teresópolis	10	36	260,0%	1,1	1,0	o
Trajano de Moraes	6	50	733,3%	0,6	1,3	positivo
Três Rios	12	43	258,3%	1,3	1,1	positivo
Valença	12	35	191,7%	1,3	0,9	positivo
Varre-Sai	9	44	388,9%	1,0	1,2	negativo
Vassouras	10	35	250,0%	1,1	0,9	o
Volta Redonda	12	38	216,7%	1,3	1,0	positivo
Estado do Rio de Janeiro	9	38	309,3%	1,0	1,0	

**Tabela 18: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS por mil habitantes, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2012.**

MUNICÍPIOS	2007	2012	Variação %	Razão entre as taxas (municipal e estadual)		Proximidade da média
				2005	2012	
Angra dos Reis	0,049877	0,039525	-20,8%	0,8	0,4	negativo
Aperibé	0,110047	0,284495	158,5%	1,8	2,7	negativo
Araruama	0,020471	0,034359	67,8%	0,3	0,3	o
Areal	0,091266	0,171615	88,0%	1,5	1,6	negativo
Armação dos Búzios	0,086915	0,06903	-20,6%	1,5	0,6	positivo
Arraial do Cabo	0,075786	0,070684	-6,7%	1,3	0,7	o
Barra do Piraí	0,031803	0,041786	31,4%	0,5	0,4	negativo
Barra Mansa	0,017111	0,033542	96,0%	0,3	0,3	o
Belford Roxo	0,012482	0,025285	102,6%	0,2	0,2	o
Bom Jardim	0,041811	0,116559	178,8%	0,7	1,1	positivo
Bom Jesus do Itabapoana	0,027759	0,084088	202,9%	0,5	0,8	positivo
Cabo Frio	0,037574	0,035861	-4,6%	0,6	0,3	negativo
Cachoeiras de Macacu	0,018599	0,054408	192,5%	0,3	0,5	positivo
Cambuci						
Campos dos Goytacazes	0,002346	0,004235	80,5%	0,0	0,0	o
Cantagalo	0,04827	0,100857	108,9%	0,8	0,9	positivo
Carapebus	0,294985	0,855676	190,1%	4,9	8,0	negativo
Cardoso Moreira	0,080225	0,158718	97,8%	1,3	1,5	negativo
Carmo	0,063379	0,168938	166,6%	1,1	1,6	negativo
Casimiro de Abreu	0,038105	0,053562	40,6%	0,6	0,5	negativo
Comendador Levy Gasparian	0,118273	0,243339	105,7%	2,0	2,3	negativo
Conceição de Macabu	0,050829	0,092537	82,1%	0,9	0,9	o
Cordeiro	0,202388	0,144879	-28,4%	3,4	1,4	positivo
Duas Barras	0,094144	0,181488	92,8%	1,6	1,7	negativo
Duque de Caxias	0,001186	0,009227	677,7%	0,0	0,1	positivo
Engenheiro Paulo de Frontin	0,163546	0,223747	36,8%	2,7	2,1	positivo
Guapimirim	0,045311	0,056046	23,7%	0,8	0,5	negativo
Iguaba Grande	0,103381	0,08306	-19,7%	1,7	0,8	positivo
Itaboraí	0,018529	0,026952	45,5%	0,3	0,3	o
Itaguaí	0,010677	0,053012	396,5%	0,2	0,5	positivo
Italva	0,079802	0,140046	75,5%	1,3	1,3	o
Itaocara	0,04339	0,131096	202,1%	0,7	1,2	positivo
Itaperuna	0,043392	0,05143	18,5%	0,7	0,5	negativo
Itatiaia	0,066295	0,102062	53,9%	1,1	1,0	o
Japeri	0,042445	0,071915	69,4%	0,7	0,7	o
Laje do Muriaé	0,12213	0,269397	120,6%	2,0	2,5	negativo
Macaé	0,012787	0,022941	79,4%	0,2	0,2	o
Macuco	0,223314	0,375446	68,1%	3,7	3,5	positivo
Magé	0,03014	0,034697	15,1%	0,5	0,3	negativo
Mangaratiba	0,034162	0,078532	129,9%	0,6	0,7	positivo
Maricá	0,010454	0,044405	324,7%	0,2	0,4	positivo
Mendes	0,112854	0,221926	96,6%	1,9	2,1	negativo
Mesquita	0,005478	0,041289	653,7%	0,1	0,4	positivo
Miguel Pereira	0,074923	0,080795	7,8%	1,3	0,8	positivo
Miracema	0,070671	0,111899	58,3%	1,2	1,0	positivo
Natividade	0,064809	0,132661	104,7%	1,1	1,2	negativo
Nilópolis	0,019872	0,031648	59,3%	0,3	0,3	o
Niterói	0,012657	0,016267	28,5%	0,2	0,2	o
Nova Friburgo	0,022549	0,016358	-27,5%	0,4	0,2	negativo
Nova Iguaçu	0,012035	0,012473	3,6%	0,2	0,1	negativo
Paracambi	0,0465	0,062332	34,0%	0,8	0,6	negativo
Paraíba do Sul	0,025256	0,024016	-4,9%	0,4	0,2	negativo
Paraty	0,030246	0,051626	70,7%	0,5	0,5	o
Paty do Alferes	0,036584	0,075259	105,7%	0,6	0,7	positivo
Petrópolis	0,019608	0,030283	54,4%	0,3	0,3	o
Pinheiral	0,044492	0,086177	93,7%	0,7	0,8	positivo
Piraí	0,04163	0,074217	78,3%	0,7	0,7	o
Porciúncula	0,059442	0,166352	179,9%	1,0	1,6	negativo
Porto Real	0,134953	0,115794	-14,2%	2,3	1,1	positivo
Quatis	0,167224	0,305227	82,5%	2,8	2,8	o
Queimados	0,058604	0,056991	-2,8%	1,0	0,5	negativo
Quissamã	0,127527	0,094189	-26,1%	2,1	0,9	positivo
Resende	0,034067	0,040961	20,2%	0,6	0,4	negativo
Rio Bonito	0,019037	0,053158	179,2%	0,3	0,5	positivo
Rio Claro	0,056073	0,113598	102,6%	0,9	1,1	o
Rio das Flores	0,119603	0,229806	92,1%	2,0	2,1	negativo
Rio das Ostras	0,062737	0,034443	-45,1%	1,0	0,3	negativo
Rio de Janeiro	0,006564	0,007355	12,1%	0,1	0,1	o
Santa Maria Madalena	0,097637	0,291319	198,4%	1,6	2,7	negativo
Santo Antônio de Pádua	0,023765	0,048928	105,9%	0,4	0,5	positivo
São Fidélis	0,078592	0,079666	1,4%	1,3	0,7	o
São Francisco de Itabapoana	0,043456	0,048326	11,2%	0,7	0,5	negativo
São Gonçalo	0,010408	0,017714	70,2%	0,2	0,2	o
São João da Barra	0,069908	0,1492	113,4%	1,2	1,4	negativo
São João de Meriti	0,012922	0,013042	0,9%	0,2	0,1	negativo
São José de Ubá	0,149499	0,281968	88,6%	2,5	2,6	negativo
São José do Vale do Rio Preto	0,046164	0,048685	5,5%	0,8	0,5	negativo
São Pedro da Aldeia	0,026173	0,065544	150,4%	0,4	0,6	positivo
São Sebastião do Alto	0,114325	0,222965	95,0%	1,9	2,1	negativo
Sapucaia	0,054825	0,227518	315,0%	0,9	2,1	negativo
Saquarema	0,016236	0,038699	138,3%	0,3	0,4	positivo
Seropédica	0,026655	0,049914	87,3%	0,4	0,5	positivo
Silva Jardim	0,043063	0,093624	117,4%	0,7	0,9	positivo
Sumidouro	0,066993	0,133245	98,9%	1,1	1,2	negativo
Tanguá	0,06784	0,095426	40,7%	1,1	0,9	o
Teresópolis	0,020139	0,029829	48,1%	0,3	0,3	o
Trajano de Moraes	0,103509	0,193667	87,1%	1,7	1,8	negativo
Três Rios	0,026405	0,051114	93,6%	0,4	0,5	positivo
Valença	0,014336	0,041277	187,9%	0,2	0,4	positivo
Varre-Sai	0,120351	0,205761	71,0%	2,0	1,9	positivo
Vassouras	0,030115	0,086063	185,8%	0,5	0,8	positivo
Volta Redonda	0,023465	0,119148	407,8%	0,4	1,1	positivo
Estado do Rio de Janeiro	0,05976	0,1072	79%	1,0	1,0	

**Tabela 19: Beneficiários do PBF por mil habitantes, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005 e 2013.**

MUNICÍPIOS	2005	2013	Variação %	Razão entre as taxas (municipal e estadual)		Proximidade da média
				2005	2012	
Angra dos Reis	10,79483	50,80717	370,7%	0,3	0,8	positivo
Aperibé	62,61693	65,62352	4,8%	1,8	1,0	positivo
Araruama	21,29968	73,93187	247,1%	0,6	1,1	positivo
Areal	34,77229	69,50403	99,9%	1,0	1,1	o
Armação dos Búzios	7,518143	46,59511	519,8%	0,2	0,7	positivo
Arraial do Cabo	18,37817	53,86111	193,1%	0,5	0,8	positivo
Barra do Pirai	12,73163	44,8363	252,2%	0,4	0,7	positivo
Barra Mansa	12,33117	38,17643	209,6%	0,4	0,6	positivo
Belford Roxo	30,20626	73,10428	142,0%	0,9	1,1	o
Bom Jardim	51,00974	52,76245	3,4%	1,5	0,8	positivo
Bom Jesus do Itabapoana	51,32689	77,05244	50,1%	1,5	1,2	positivo
Cabo Frio	24,57338	52,88503	115,2%	0,7	0,8	positivo
Cachoeiras de Macacu	45,04789	75,37315	67,3%	1,3	1,1	positivo
Cambuci	70,15721	81,40866	16,0%	2,1	1,2	positivo
Campos dos Goytacazes	12,84807	61,1264	375,8%	0,4	0,9	positivo
Cantagalo	17,85973	22,64246	26,8%	0,5	0,3	negativo
Carapebus	16,22419	65,53052	303,9%	0,5	1,0	positivo
Cardoso Moreira	39,06939	91,81811	135,0%	1,2	1,4	negativo
Carmo	51,71758	62,90123	21,6%	1,5	1,0	positivo
Casimiro de Abreu	20,84365	32,1639	54,3%	0,6	0,5	negativo
Comendador Levy Gasparian	110,5855	193,3325	74,8%	3,3	2,9	positivo
Conceição de Macabu	36,85067	64,63702	75,4%	1,1	1,0	o
Cordeiro	32,88808	40,37282	22,8%	1,0	0,6	negativo
Duas Barras	54,13293	44,82759	-17,2%	1,6	0,7	negativo
Duque de Caxias	21,44289	70,30599	227,9%	0,6	1,1	positivo
Engenheiro Paulo de Frontin	32,30027	70,03282	116,8%	1,0	1,1	o
Guapimirim	45,80983	69,08663	50,8%	1,3	1,0	positivo
Iguaba Grande	30,2905	65,20204	115,3%	0,9	1,0	o
Itaboraí	33,58394	67,39796	100,7%	1,0	1,0	o
Itaguaí	40,00555	65,23122	63,1%	1,2	1,0	positivo
Italva	26,97311	71,91373	166,6%	0,8	1,1	positivo
Itaocara	66,25591	79,83744	20,5%	2,0	1,2	positivo
Itaperuna	35,90684	53,56978	49,2%	1,1	0,8	negativo
Itatiaia	28,37444	67,46275	137,8%	0,8	1,0	positivo
Japeri	36,25887	103,3934	185,2%	1,1	1,6	negativo
Laje do Muriaé	7,083537	110,4526	1459,3%	0,2	1,7	positivo
Macaé	9,513458	33,53965	252,5%	0,3	0,5	positivo
Macuco	20,54489	74,33828	261,8%	0,6	1,1	positivo
Magé	46,38086	81,87606	76,5%	1,4	1,2	positivo
Mangaratiba	24,32359	42,45962	74,6%	0,7	0,6	negativo
Maricá	34,03971	43,53875	27,9%	1,0	0,7	negativo
Mendes	27,7621	56,64669	104,0%	0,8	0,9	positivo
Mesquita	34,57759	62,11034	79,6%	1,0	0,9	o
Miguel Pereira	13,59856	63,78767	369,1%	0,4	1,0	positivo
Miracema	54,20495	71,42857	31,8%	1,6	1,1	positivo
Natividade	56,96695	75,08623	31,8%	1,7	1,1	positivo
Nilópolis	22,21	50,62474	127,9%	0,7	0,8	positivo
Niterói	22,54001	30,9471	37,3%	0,7	0,5	negativo
Nova Friburgo	15,55348	29,54343	89,9%	0,5	0,4	negativo
Nova Iguaçu	27,73251	68,88715	148,4%	0,8	1,0	positivo
Paracambi	39,98977	72,32646	80,9%	1,2	1,1	positivo
Paraíba do Sul	40,86375	46,97519	15,0%	1,2	0,7	negativo
Paraty	17,08911	50,77439	197,1%	0,5	0,8	positivo
Paty do Alferes	19,7922	86,2841	336,0%	0,6	1,3	positivo
Petrópolis	11,95744	38,52728	222,2%	0,4	0,6	positivo
Pinheiral	39,37533	70,6222	79,4%	1,2	1,1	positivo
Pirai	21,68936	46,12587	112,7%	0,6	0,7	positivo
Porciúncula	61,6418	76,46667	24,1%	1,8	1,2	positivo
Porto Real	32,11876	49,44419	53,9%	0,9	0,7	negativo
Quatis	17,30769	51,35444	196,7%	0,5	0,8	positivo
Queimados	35,52147	88,15735	148,2%	1,0	1,3	negativo
Quissamã	21,04189	80,15447	280,9%	0,6	1,2	positivo
Resende	24,20454	20,43124	-15,6%	0,7	0,3	negativo
Rio Bonito	21,91171	72,75498	232,0%	0,6	1,1	positivo
Rio Claro	4,093305	50,26695	1128,0%	0,1	0,8	positivo
Rio das Flores	51,66846	69,28645	34,1%	1,5	1,0	positivo
Rio das Ostras	28,52423	33,69384	18,1%	0,8	0,5	negativo
Rio de Janeiro	10,6413	36,03655	238,6%	0,3	0,5	positivo
Santa Maria Madalena	63,65944	70,1107	10,1%	1,9	1,1	positivo
Santo Antônio de Pádua	25,09625	43,42401	73,0%	0,7	0,7	o
São Fidélis	64,02599	127,8116	99,6%	1,9	1,9	o
São Francisco de Itabapoana	53,32001	74,78374	40,3%	1,6	1,1	positivo
São Gonçalo	21,59983	53,88101	149,5%	0,6	0,8	positivo
São João da Barra	38,0999	82,59728	116,8%	1,1	1,2	negativo
São João de Meriti	21,97589	48,71735	121,7%	0,6	0,7	positivo
São José de Ubá	69,21812	119,8365	73,1%	2,0	1,8	positivo
São José do Vale do Rio Preto	33,42258	76,38754	128,6%	1,0	1,2	negativo
São Pedro da Aldeia	36,09286	67,34614	86,6%	1,1	1,0	o
São Sebastião do Alto	47,55916	93,75697	97,1%	1,4	1,4	o
Sapucaia	51,58991	76,67368	48,6%	1,5	1,2	positivo
Saquarema	42,48997	59,54439	40,1%	1,3	0,9	positivo
Seropédica	24,64282	73,67291	199,0%	0,7	1,1	positivo
Silva Jardim	29,75627	115,4386	287,9%	0,9	1,7	negativo
Sumidouro	60,96335	118,1213	93,8%	1,8	1,8	o
Tanguá	51,28727	92,65857	80,7%	1,5	1,4	positivo
Teresópolis	35,17605	40,53764	15,2%	1,0	0,6	negativo
Trajano de Moraes	65,31415	88,11852	34,9%	1,9	1,3	positivo
Três Rios	5,399768	57,43969	963,7%	0,2	0,9	positivo
Valença	31,78221	62,01241	95,1%	0,9	0,9	o
Varre-Sai	59,2129	99,58848	68,2%	1,7	1,5	positivo
Vassouras	22,58628	55,19536	144,4%	0,7	0,8	positivo
Volta Redonda	10,78629	35,91744	233,0%	0,3	0,5	positivo
Estado do Rio de Janeiro	33,96204	66,1655	95%	1,0	1,0	

**Tabela 20: Percentual de acompanhamento de condicionalidade em saúde, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2006 e 2013.**

MUNICÍPIOS	2006	2013	Variação %	Razão entre as taxas (municipal e estadual)		Proximidade da média
				2005	2012	
Angra dos Reis	65,27	71,99	10,3%	1,6	1,0	positivo
Aperibé	33,28	95,66	187,4%	0,8	1,3	negativo
Araruama	0	38,28	#DIV/0!	0,0	0,5	positivo
Areal	90,07	71,86	-20,2%	2,2	1,0	positivo
Armação dos Búzios	20,96	47,05	124,5%	0,5	0,6	positivo
Arraial do Cabo	59,42	72,88	22,7%	1,4	1,0	positivo
Barra do Piraí	0	70,58	#DIV/0!	0,0	1,0	positivo
Barra Mansa	13,26	76,46	476,6%	0,3	1,1	positivo
Belford Roxo	1,05	28,18	2583,8%	0,0	0,4	positivo
Bom Jardim	3,95	68,37	1630,9%	0,1	0,9	positivo
Bom Jesus do Itabapoana	0	92,58	#DIV/0!	0,0	1,3	positivo
Cabo Frio	30,55	27,78	-9,1%	0,7	0,4	negativo
Cachoeiras de Macacu	83,97	72,02	-14,2%	2,0	1,0	positivo
Cambuci	0,46	59,23	12776,1%	0,0	0,8	positivo
Campos dos Goytacazes	10,48	95,37	810,0%	0,3	1,3	positivo
Cantagalo	99,69	96,5	-3,2%	2,4	1,3	positivo
Carapebus	99,18	96,37	-2,8%	2,4	1,3	positivo
Cardoso Moreira	100	100	0,0%	2,4	1,4	positivo
Carmo	95,33	93,84	-1,6%	2,3	1,3	positivo
Casimiro de Abreu	26,78	89,86	235,5%	0,7	1,2	positivo
Comendador Levy Gasparian	64,69	89,62	38,5%	1,6	1,2	positivo
Conceição de Macabu	40,9	94,75	131,7%	1,0	1,3	positivo
Cordeiro	42,24	62,85	48,8%	1,0	0,9	o
Duas Barras	0	68,46	#DIV/0!	0,0	0,9	positivo
Duque de Caxias	7,65	38,21	399,5%	0,2	0,5	positivo
Engenheiro Paulo de Frontin	89,57	58,95	-34,2%	2,2	0,8	positivo
Guapimirim	0	53,12	#DIV/0!	0,0	0,7	positivo
Guaba Grande	53,38	98,28	84,1%	1,3	1,4	negativo
Itaboraí	24,97	80,94	224,1%	0,6	1,1	positivo
Itaguaí	2,48	45,96	1753,2%	0,1	0,6	positivo
Italva	100	100	0,0%	2,4	1,4	positivo
Itaocara	81,37	83,21	2,3%	2,0	1,1	positivo
Itaperuna	37,47	68,9	83,9%	0,9	1,0	o
Itatiaia	51,71	96,72	87,0%	1,3	1,3	o
Japeri	0	30,61	#DIV/0!	0,0	0,4	positivo
Laje do Muriaé	54,42	92,65	70,2%	1,3	1,3	o
Macaé	7,94	37,48	372,0%	0,2	0,5	positivo
Macuco	54,76	92,88	69,6%	1,3	1,3	o
Magé	46	97,55	112,1%	1,1	1,3	negativo
Mangaratiba	37,11	76,57	106,3%	0,9	1,1	o
Maricá	8,42	32,86	290,3%	0,2	0,5	positivo
Mendes	0	96,9	#DIV/0!	0,0	1,3	positivo
Mesquita	46,06	65,01	41,1%	1,1	0,9	o
Miguel Pereira	54,22	65,86	21,5%	1,3	0,9	positivo
Miracema	43,7	88,2	101,8%	1,1	1,2	negativo
Natividade	99,78	92,95	-6,8%	2,4	1,3	positivo
Nilópolis	10,37	40,47	290,3%	0,3	0,6	positivo
Niterói	22,15	48,06	117,0%	0,5	0,7	positivo
Nova Friburgo	6,27	33,22	429,8%	0,2	0,5	positivo
Nova Iguaçu	1,25	23,42	1773,6%	0,0	0,3	positivo
Paracambi	91,02	97	6,6%	2,2	1,3	positivo
Paraíba do Sul	63,2	90,88	43,8%	1,5	1,3	positivo
Paraty	0	88,3	#DIV/0!	0,0	1,2	positivo
Paty do Alferes	85,67	93,58	9,2%	2,1	1,3	positivo
Petrópolis	35,61	58,19	63,4%	0,9	0,8	negativo
Pinheiral	63,82	87,68	37,4%	1,6	1,2	positivo
Piraí	35,73	83,14	132,7%	0,9	1,1	o
Porciúncula	33,79	92,92	175,0%	0,8	1,3	negativo
Porto Real	82,27	100	21,6%	2,0	1,4	positivo
Quatis	85,48	99,82	16,8%	2,1	1,4	positivo
Queimados	21,54	30,07	39,6%	0,5	0,4	negativo
Quissamã	69,88	97,73	39,9%	1,7	1,3	positivo
Resende	39,75	73,53	85,0%	1,0	1,0	o
Rio Bonito	44,83	62,19	38,7%	1,1	0,9	o
Rio Claro	85,77	87	1,4%	2,1	1,2	positivo
Rio das Flores	57,45	99,17	72,6%	1,4	1,4	o
Rio das Ostras	18,12	49,08	170,9%	0,4	0,7	positivo
Rio de Janeiro	38,65	54,15	40,1%	0,9	0,7	negativo
Santa Maria Madalena	36,57	59,77	63,4%	0,9	0,8	negativo
Santo Antônio de Pádua	34,44	90,26	162,1%	0,8	1,2	o
São Fidélis	13,49	52,08	286,1%	0,3	0,7	positivo
São Francisco de Itabapoana	17,66	45,6	158,2%	0,4	0,6	positivo
São Gonçalo	25,21	24,11	-4,4%	0,6	0,3	negativo
São João da Barra	61,22	84,05	37,3%	1,5	1,2	positivo
São João de Meriti	1,39	24,14	1636,7%	0,0	0,3	positivo
São José de Ubá	78,38	83,86	7,0%	1,9	1,2	positivo
São José do Vale do Rio Preto	13,73	94,06	585,1%	0,3	1,3	positivo
São Pedro da Aldeia	30,14	44	46,0%	0,7	0,6	negativo
São Sebastião do Alto	94,26	95,37	1,2%	2,3	1,3	positivo
Sapucaia	30,39	60,32	98,5%	0,7	0,8	positivo
Saquarema	0	62,97	#DIV/0!	0,0	0,9	positivo
Seropédica	57,79	71,02	22,9%	1,4	1,0	positivo
Silva Jardim	41,11	96,52	134,8%	1,0	1,3	negativo
Sumidouro	32,9	83,48	153,7%	0,8	1,2	o
Tanguá	68,92	76,91	11,6%	1,7	1,1	positivo
Teresópolis	9,07	77,97	759,6%	0,2	1,1	positivo
Trajano de Moraes	85,74	44,06	-48,6%	2,1	0,6	positivo
Três Rios	40,29	64,73	60,7%	1,0	0,9	o
Valença	0	95,02	#DIV/0!	0,0	1,3	positivo
Varre-Sai	0	89,83	#DIV/0!	0,0	1,2	positivo
Vassouras	93,49	94	0,5%	2,3	1,3	positivo
Volta Redonda	33,65	90,34	168,5%	0,8	1,2	o
Estado do Rio de Janeiro	41,03	72,48	77%	1,0	1,0	



**Tabela 21: Gasto próprio *per capita* em Assistência Social, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2006 e 2013.**

MUNICÍPIOS	2005	2012	Variação %	Razão entre as taxas (municipal e estadual)		Proximidade da média
				2005	2012	
Angra dos Reis	10,61965	57,77819	444,1%	0,2	0,6	positivo
Aperibé	72,63054	158,4658	118,2%	1,7	1,7	o
Araruama	31,63272	40,50484	28,0%	0,7	0,4	negativo
Areal	40,17477	134,5875	235,0%	0,9	1,5	negativo
Armação dos Búzios	12,26669	64,78592	428,1%	0,3	0,7	positivo
Arraial do Cabo	9,110038	31,5652	246,5%	0,2	0,3	positivo
Barra do Pirai	13,11785	33,13801	152,6%	0,3	0,4	positivo
Barra Mansa	15,75267	28,81169	82,9%	0,4	0,3	negativo
Belford Roxo	4,195558	13,67158	225,9%	0,1	0,1	o
Bom Jardim	25,85876	37,27349	44,1%	0,6	0,4	negativo
Bom Jesus do Itabapoana	56,33239	32,69205	-42,0%	1,3	0,4	negativo
Cabo Frio	9,69069	30,83393	218,2%	0,2	0,3	positivo
Cachoeiras de Macacu	24,99582	34,27646	37,1%	0,6	0,4	negativo
Cambuci	36,9003	49,30884	33,6%	0,8	0,5	negativo
Campos dos Goytacazes	90,20929	133,5224	48,0%	2,1	1,5	positivo
Cantagalo	84,99817	151,2641	78,0%	1,9	1,7	positivo
Carapebus	149,7164	269,2167	79,8%	3,4	2,9	positivo
Cardoso Moreira	141,4358	152,6734	7,9%	3,2	1,7	positivo
Carmo	2,180559	130,4656	5883,1%	0,0	1,4	o
Casimiro de Abreu	138,3572	222,8082	61,0%	3,2	2,4	positivo
Comendador Levy Gasparian	19,2539	86,58479	349,7%	0,4	0,9	positivo
Conceição de Macabu	35,22561	133,0248	277,6%	0,8	1,5	negativo
Cordeiro	23,62895	55,03185	132,9%	0,5	0,6	positivo
Duas Barras	50,92502	117,7012	131,1%	1,2	1,3	negativo
Duque de Caxias	6,444514	14,03506	117,8%	0,1	0,2	positivo
Engenheiro Paulo de Frontin	16,23898	104,2058	541,7%	0,4	1,1	positivo
Guapimirim	11,61828	34,60801	197,9%	0,3	0,4	positivo
Iguaba Grande	79,30634	114,5546	44,4%	1,8	1,3	positivo
Itaboraí	3,625995	28,48017	685,4%	0,1	0,3	positivo
Itaguaí	17,60285	87,00327	394,3%	0,4	1,0	positivo
Italva	84,88376	122,4161	44,2%	1,9	1,3	positivo
Itaocara	43,41221	65,66234	51,3%	1,0	0,7	negativo
Itaperuna	25,4667	56,74031	122,8%	0,6	0,6	o
Itatiaia	7,748631	50,88133	556,6%	0,2	0,6	positivo
Japeri	4,843538	16,44971	239,6%	0,1	0,2	positivo
Laje do Muriaé	83,15923	192,4783	131,5%	1,9	2,1	negativo
Macaé	107,3048	119,5509	11,4%	2,4	1,3	positivo
Macuco	97,24013	237,2394	144,0%	2,2	2,6	negativo
Magé	12,27953	23,50491	91,4%	0,3	0,3	o
Mangaratiba	3,572991	16,53533	362,8%	0,1	0,2	positivo
Maricá	4,083395	20,78831	409,1%	0,1	0,2	positivo
Mendes	24,47871	173,2784	607,9%	0,6	1,9	negativo
Mesquita	4,803821	27,97027	482,3%	0,1	0,3	positivo
Miguel Pereira	36,17475	109,7714	203,4%	0,8	1,2	o
Miracema	11,13781	69,5417	524,4%	0,3	0,8	positivo
Natividade	59,46126	56,55532	-4,9%	1,4	0,6	o
Nilópolis	1,362794	17,71848	1200,2%	0,0	0,2	positivo
Niterói	16,88973	24,8824	47,3%	0,4	0,3	negativo
Nova Friburgo	8,79622	9,004269	2,4%	0,2	0,1	negativo
Nova Iguaçu	1,938626	19,28128	894,6%	0,0	0,2	positivo
Paracambi	10,83648	23,45563	116,5%	0,2	0,3	positivo
Paraíba do Sul	9,88985	10,7323	8,5%	0,2	0,1	negativo
Paraty	38,15513	71,66239	87,8%	0,9	0,8	negativo
Paty do Alferes	32,822	62,65035	90,9%	0,7	0,7	o
Petrópolis	20,16322	51,02912	153,1%	0,5	0,6	positivo
Pinheiral	31,98183	89,88756	181,1%	0,7	1,0	positivo
Pirai	52,75206	77,44526	46,8%	1,2	0,8	o
Porciúncula	60,48349	102,8798	70,1%	1,4	1,1	positivo
Porto Real	119,7184	161,3884	34,8%	2,7	1,8	positivo
Quatis	24,27881	119,3579	391,6%	0,6	1,3	positivo
Queimados	4,847236	34,87231	619,4%	0,1	0,4	positivo
Quissamã	455,7104	559,6589	22,8%	10,4	6,1	positivo
Resende	27,59931	51,70637	87,3%	0,6	0,6	o
Rio Bonito	32,35917	33,33382	3,0%	0,7	0,4	negativo
Rio Claro	28,73865	69,0539	140,3%	0,7	0,8	positivo
Rio das Flores	90,65377	143,0839	57,8%	2,1	1,6	positivo
Rio das Ostras	126,3879	144,2076	14,1%	2,9	1,6	positivo
Rio de Janeiro	43,39307	88,42366	103,8%	1,0	1,0	o
Santa Maria Madalena	69,10287	138,0193	99,7%	1,6	1,5	positivo
Santo Antônio de Pádua	4,996929	61,14964	1123,7%	0,1	0,7	positivo
São Fidélis	79,35191	145,1338	82,9%	1,8	1,6	positivo
São Francisco de Itabapoana	58,83213	61,8131	5,1%	1,3	0,7	o
São Gonçalo	4,263345	20,59869	383,2%	0,1	0,2	positivo
São João da Barra	49,45543	818,3929	1554,8%	1,1	9,0	o
São João de Meriti	2,343345	9,841376	320,0%	0,1	0,1	o
São José de Ubá	63,15985	123,9591	96,3%	1,4	1,4	o
São José do Vale do Rio Preto	15,29307	33,65561	120,1%	0,3	0,4	positivo
São Pedro da Aldeia	11,73358	35,23209	200,3%	0,3	0,4	positivo
São Sebastião do Alto	118,5737	138,259	16,6%	2,7	1,5	positivo
Sapucaia	31,91197	125,4721	293,2%	0,7	1,4	negativo
Saquarema	13,28499	30,69956	131,1%	0,3	0,3	o
Seropédica	6,613467	32,5716	392,5%	0,2	0,4	positivo
Silva Jardim	46,43348	47,32954	1,9%	1,1	0,5	negativo
Sumidouro	21,90732	102,2095	366,6%	0,5	1,1	positivo
Tanguá	14,99271	25,96422	73,2%	0,3	0,3	o
Teresópolis	21,03987	61,92404	194,3%	0,5	0,7	positivo
Trajano de Moraes	76,44195	139,7373	82,8%	1,7	1,5	positivo
Três Rios	9,98368	54,87352	449,6%	0,2	0,6	positivo
Valença	10,76331	40,50396	276,3%	0,2	0,4	positivo
Varre-Sai	169,5945	67,05957	-60,5%	3,9	0,7	positivo
Vassouras	10,37426	96,98267	834,8%	0,2	1,1	positivo
Volta Redonda	41,65631	80,52733	93,3%	0,9	0,9	o
Estado do Rio de Janeiro	44	91	108,1%	1,0	1,0	