



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

EDSONIA JADMA MARCELINO DE SOUZA

**PACTO FEDERATIVO NO SUAS:
SOB A LENTE DA DIMENSÃO POLÍTICA DA GESTÃO**

EDSONIA JADMA MARCELINO DE SOUZA

**PACTO FEDERATIVO NO SUAS:
SOB A LENTE DA DIMENSÃO POLÍTICA DA GESTÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves.

Londrina
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Souza, Edsonia Jadma Marcelino de .

Pacto federativo no SUAS : sob a lente da dimensão política da gestão / Edsonia Jadma Marcelino de Souza. - Londrina, 2017.
266 f.

Orientador: Jolinda de Moraes Alves.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Estado Democrático de Direito - Tese. 2. Federalismo brasileiro - Tese. 3. Política Social; Política de Assistência Social - Tese. 4. Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Pacto de aprimoramento de gestão do SUAS - Tese. I. Alves, Jolinda de Moraes . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

EDSONIA JADMA MARCELINO DE SOUZA

**PACTO FEDERATIVO NO SUAS:
SOB A LENTE DA DIMENSÃO POLÍTICA DA GESTÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jolinda de Moraes Alves
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a. Dr^a. Maria Luíza Rizzotti
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a. Dr^a. Dirce Harue Ueno Koga
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
PUCSP

Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula
Universidade Federal de Goiás - UFG

Londrina, 20 de outubro de 2017

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora doutora Jolinda de Moraes Alves, pela confiança em mim depositada; pela prontidão em atender e acolher minhas reflexões e inquietações; pelas oportunidades proporcionadas, por sua escuta, ponderações, paciência e por respeitar minhas escolhas.

Aos docentes membros da banca examinadora por terem colocado à minha disposição seus saberes; às professoras doutoras Dirce Harue Ueno Koga e Maria Luíza Rizzotti pela referência inspiradora e pela generosa afetividade; aos professores doutores Renato Francisco dos Santos Paula, pelo refinamento teórico e por ter me alertado para pontos a serem adensados, Elve Miguel Cenci, pela disposição e ensinamentos que me aproximaram da Teoria Geral do Estado; aos membros suplentes, professores doutores Márcia Pastor e Miguel Etinger de Araújo Junior, pela disposição em participar da banca e pela possibilidade de compartilhar os conhecimentos.

Aos professores doutores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL, pelos valorosos ensinamentos, pelas provocações intelectuais que despertaram inquietações e a busca pela investigação e pelo aprofundamento do conhecimento.

À professora doutora Aldaíza Sposati, pela oportunidade de participar da disciplina Assistência Social: Política de Gestão II, na Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP, pelo intercâmbio acadêmico do Programa Capes PROCAD - Casadinho, e do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, o que proporcionou um mergulho profundo nas minúcias que envolvem a política social, em especial, a assistência social. Foi uma oportunidade enriquecedora, um privilégio e uma experiência fundamental para toda a vida profissional.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL e PUC/SP, pelas trocas acadêmicas e pelos profícuos debates em especial, Luciano e Jaqueline pelas aventuras áreas e terrestres que vivemos juntos.

Ao Grupo de Pesquisa em Gestão de Políticas Sociais/PROCAD/UEL pela oportunidade do debate, da reflexão e do exercício de construção coletiva do conhecimento sobre gestão de políticas sociais e território.

À professora Denise Fank, por ter me aceitado no estágio em docência e pela oportunidade de interação e interlocução com o exercício acadêmico.

Às alunas e aos alunos da graduação do Curso de Serviço Social da UEL na disciplina Gestão em Serviço Social I e do Capacita SUAS do Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul pela troca de conhecimento, experiências vivenciadas nas mais diversas realidades. Foram imprescindíveis e contribuíram para este estudo.

Aos valorosos colegas Ana Lígia Gomes e José Cruz que me auxiliaram na compreensão da trajetória da política nacional e da proposição do pacto federativo, foram breves conversas, mas inspiradoras e esclarecedoras.

Aos trabalhadores do SUAS do município de Londrina, cujos espaços e oportunidades foram criados no cotidiano da política de assistência social e que permitiram estabelecer uma interlocução entre as diretorias de proteção social básica, gestão do SUAS e proteção social especial, por terem proporcionado condições de interação entre o científico e o chão da realidade, num diálogo fundamental e enriquecedor, no qual debatíamos a necessidade de adensamento da política de assistência social. Meu agradecimento pela acolhida e pelo respeito aos meus devaneios e elucubrações. As trocas de conhecimento foram relevantes e compõe esse estudo.

A todos os amigos, conhecidos e familiares, que, com palavras de incentivo e solidariedade, compreenderam minhas ausências e acreditaram que seria possível chegar até aqui.

Às amigas de toda uma vida, Nívia Polezer, Sandra Nishimura, Gisele Tavares e Sandra Coelho, que, realizaram a escuta das minhas reflexões e questões, que, reiteradamente, se manifestavam, acolhendo com afeto e singela ternura, e que por essas e outras razões são especiais para mim.

Ao meu irmão, cunhadas, sobrinhos, sogro e sogra, a minha profunda gratidão pelo permanente apoio e pela amorosidade e afeto sempre disponíveis.

Aos meus pais, Luzinete e José Marcelino, com quem aprendi o sentido da vida, por terem sempre respeitado minhas escolhas, e por se fazerem presentes na minha vida de forma afetiva e amorosa, e, por vezes, silenciosa, pois, quando não era possível o encontro,

manifestavam algum mimo, um gesto de carinho, que me fazia tão bem, repunha minhas energias. Se eu consegui, vocês contribuíram infinitamente para isso. Amor eterno a vocês!

Ao meu marido Alexander, companheiro de todas as horas, por aguentar firme, mais do que eu mesma, e, em alguns momentos, mostrar sua fortaleza em cuidar da nossa vida e da nossa família. Ao me oferecer a segurança necessária para realizar esse percurso, deu-me suporte para sustentar minha decisão, nessa longa e quase interminável caminhada, revelando uma virtude admirável. É uma felicidade para mim e para nossas filhas poder conviver com você todos os dias.

Às minhas filhas Maria Eduarda e Isabela. As ausências e tempo reduzido nos aproximaram. Aprendemos a valorizar e aproveitar com mais qualidade cada instante em que ficamos juntas. Vocês sempre foram minha inspiração e a certeza de que a vida vale a pena. Amo até o infinito: ida e volta!

SOUZA, Edsonia Jadma Marcelino. **Pacto federativo no SUAS: sob a lente da dimensão política da gestão.** 2017. 266 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

RESUMO

A Constituição de 1988, ao definir os fundamentos e objetivos da República Federativa Brasileira, voltados à distribuição e redistribuição da riqueza aliada a um compromisso com a democracia afirma um sentido ideológico sob a concepção de Estado Social: um projeto político e social para a consubstancialização do direito a ser materializado pelo Estado. Essa definição, num país continental com diversidades econômicas, políticas e demográficas como o Brasil, exige o estabelecimento de compromissos e corresponsabilidades entre os entes para a gestão das políticas sociais, numa inter-relação entre o econômico e o político a fim de assegurar o social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 previu, pela primeira vez na história dessa política, um Sistema Único, atendendo a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Assim, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como modelo de gestão, tem a responsabilidade de dar institucionalidade e funcionalidade ao *modus operandi* da política, a partir dos preceitos, disposições e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. A coordenação federativa compreendeu que um pacto federativo a ser estabelecido entre os entes seria vital ao aprimoramento da gestão do SUAS, a partir de compromissos e corresponsabilidades a serem assumidos para tal viabilização. O presente estudo tem como objeto a dinâmica e os desafios entre a pactuação e a gestão para o aprimoramento do SUAS à luz da dimensão política. A pesquisa desenvolvida buscou explicar o pacto federativo estabelecido para aprimoramento da gestão do SUAS à luz do modelo federativo brasileiro, tendo como objetivo geral analisar a dinâmica e os desafios que se colocam à gestão do SUAS e interferem no cumprimento do pacto federativo para seu aprimoramento sob a ótica da dimensão política. Trata-se de uma pesquisa explicativa e documental, composta de revisão bibliográfica seguida de análise documental. Na revisão bibliográfica, estabeleceram-se três dimensões teóricas: a definição de Estado, o desenvolvimento do Estado federativo brasileiro e a gestão da política de assistência social a partir de um sistema único, descentralizado e participativo. A análise documental teve como fontes de dados as regulações, normatizações e sistemas de dados do IBGE e do MDS. A pesquisa compreende a leitura de dados e de informações dos estados e municípios referentes aos seis campos prioritários da gestão do Sistema definidos no pacto, reordenamento institucional, regionalização de serviços, apoio técnico aos municípios, capacitação, implantação, implemento e unificação do sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial e cofinanciamento. Como resultado, foi verificado se as esferas estadual e municipal assumiram as prioridades do referido pacto. Constatou-se a existência de disparidades quanto ao aprimoramento da gestão por estados e municípios, mas identificou-se a existência de uma base de estruturação do SUAS para avançar no seu aprimoramento pelo pacto. Ao desvendar a correspondência entre a normatização, a pactuação e o aprimoramento na gestão do SUAS, identificaram-se desafios, colocados nessa interseção sob o domínio do campo econômico e político, que impõem limites ao aprimoramento da gestão do SUAS e à sustentabilidade do pacto federativo estabelecido.

Palavras-chave: Estado. Política Social. Pacto Federativo. Assistência Social. Gestão.

SOUZA, Edsonia Jadma Marcelino. **The federal pact in the SUAS:** under the perspective of a political dimension of management. 2017. 266 p. Thesis (Doctoral degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

ABSTRACT

To define the foundations and objectives of the Brazilian Federal Republic on the distribution and redistribution of wealth allied to a commitment to democracy, the Constitution of 1988 takes an ideological stand under the Social State concept: a political and social project for the consubstantialization of the right to be materialized by the state. In a continental country with economic, political and demographic diversities such as Brazil, this definition requires the establishment of commitments and co-responsibilities among entities for the management of social policies, in an interrelation between the economic and the political to guarantee the social. The National Social Assistance Policy (PNAS) of 2004 foresaw, for the first time in the history of this policy, a Single System, to meet the Fourth National Conference on Social Assistance resolution of 2003. Thus, the Single Social Assistance System (SUAS), as a management model, is responsible for the institutionalization and functionality of the policy *modus operandi*, based on the principles, provisions and procedures provided by the LOAS and PNAS. The federal coordination understood that a federal pact established among entities would be vital for the improvement of the SUAS management, based on the commitments and co-responsibilities assumed to make it viable. The object of the present study is the dynamics and challenges between the agreement and management for the improvement of SUAS under the perspective of a political dimension. The research tried to explain the federal pact established for the improvement of the SUAS under the light of the Brazilian federal model, with the general objective to analyze the dynamics and challenges faced by the SUAS, which interfere in the improvement of the federal pact under the perspective of a political dimension. It is an explicative and documental research composed by a bibliographic review followed by a documental analysis. The bibliographic review was conducted according to three theoretical dimensions: the definition of State, the development of the Brazilian federal State and social assistance policy management based on a single, decentralized and participative system. The documental analysis included data such as regulations, norms and data systems from the IBGE and MDS. The research includes the analysis of these data and information from the states and counties related to the six key areas of the System management defined in the pact, institutional reordering, services regionalization, technical support to the counties, development, implementation and unification of the information system, monitoring and socio-assistance and confinement vigilance. As a result, it verified whether the state and local government undertook the priorities of the referred pact. Results showed the existence of divergences in regards to management improvement in the states and counties, but identified the presence of a SUAS improvement structure based on the pact. By unveiling the correspondence between standardization, agreement and improvement in the SUAS management, the challenges posed by this intersection under the economic and political realms were identified, imposing limits to the improvement of the SUAS management and the sustainability of the established federal pact.

Keywords: State. Social Policy. Federal pact. Social Assistance. Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Quantitativo de municípios por porte e população – SUAS 10/2015	186
Figura 2 – Distribuição percentual dos Municípios por porte – SUAS 10/2015.....	186
Figura 3 – Órgão gestor da assistência social – esfera municipal – 2005 - 2014	194
Figura 4 – Distribuição percentual de secretarias municipais exclusivas de assistência social segundo grandes regiões – 2010 a 2014	196
Figura 5 – Subdivisões administrativas por condição de órgão gestor nas Unidades Federativas – esfera estadual – 2012.....	197
Figura 6 – Percentual de órgãos gestores estaduais por formalização de áreas da assistência social enquanto subdivisão administrativa – 2013 - 2015	198
Figura 7 – Percentual de órgãos gestores municipais por formalização de áreas da assistência social enquanto subdivisão administrativa Brasil – 2013 - 2016.....	199
Figura 8 – Subdivisões da Gestão do SUAS (Gestão do trabalho, Vigilância Social e Monitoramento e avaliação) por condição de órgão gestor nas Unidades Federativas - esfera estadual – 2012	200
Figura 9 – Percentual de órgãos gestores estaduais por formalização das áreas de gestão do SUAS – 2013 a 2015	201
Figura 10 – Percentual de Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social segundo lei de regulamentação do SUAS – 2012 a 2016	203
Figura 11 – Percentual de órgãos gestores estaduais por formalização de áreas da assistência social enquanto subdivisão administrativa – 2013 e 2014	204
Figura 12 – Percentual de municípios segundo conteúdo previsto na Lei Municipal que regulamenta o SUAS – 2013 e 2014	205
Figura 13 – Quantitativo de trabalhadores no SUAS das Secretarias Estaduais – 2010 a 2014	207
Figura 14 – Distribuição percentual dos trabalhadores no órgão gestor estadual de assistência social, por escolaridade – 2015	208
Figura 15 – Quantitativo de trabalhadores no SUAS das Secretarias Municipais de Assistência Social – 2010 a 2014.....	208
Figura 16 – Quantitativo de trabalhadores no SUAS – esfera municipal – 2005 - 2014	209
Figura 17 – Distribuição percentual de órgãos gestores municipais por quantidade de visitas de técnicos da gestão estadual – 2012 - 2016	218
Figura 18 – Forma de apoio técnico dos estados aos municípios – 2015.....	220

Figura 19 – Distribuição percentual de órgãos gestores estaduais segundo atividades de vigilância socioassistencial no que se refere ao apoio aos municípios para implantação de ações de monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial no nível municipal – 2012 - 2014.....	221
Figura 20 – Distribuição percentual de órgãos gestores estaduais segundo atividades de vigilância socioassistencial (Sistemas de informação e Concepção de Sistemas de Informação) – 2012 - 2014.....	225
Figura 21 – Demonstrativo dos recursos do SUAS, valores executados segundo entes federados – 2004 a 2013.....	227
Figura 22 – Regularidade de Fundo municipal de assistência social – 2014	228
Figura 23 – Forma de cofinanciamento dos estados aos municípios – 2015.....	229
Figura 24 – Percentual de estados segundo a destinação dos recursos transferidos aos municípios – 2013 a 2016	229
Figura 25 – Percentual de municípios segundo a modalidade de transferência de recursos dos órgãos gestores estaduais por Região – 2014	230
Figura 26 – Tipo de cofinanciamento do Estado, por municípios, por nível de proteção social e UF – 2015.....	231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Tipologia das organizações sociais e regulação na Primeira República.....	83
Quadro 2	– Tipologia das organizações sociais e estatais e a regulação no Estado Novo.....	89
Quadro 3	– Síntese legislativa do período 1930 – 1946	90
Quadro 4	– Tipologia das organizações sociais e estatais e regulação no Estado Democrático Populista	96
Quadro 5	– Síntese legislativa do período 1946 - 1964	96
Quadro 6	– Síntese Legislativa do período 1964 - 1985.....	105
Quadro 7	– Tipologia das organizações sociais e estatais e regulação no Estado Autoritário.....	107
Quadro 8	– Tipologia das organizações sociais e estatais e regulação no Estado Democrático	108
Quadro 9	– Síntese legislativa do período 1985-1993	123
Quadro 10	– Demonstrativo síntese das prioridades definidas no âmbito da gestão no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS com estados, Distrito Federal e municípios	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Caracterização dos grupos territoriais pela PNAS/2004 – definição dos municípios por porte.....	184
Tabela 2 – Caracterização dos grupos territoriais pelo SUAS 10/2015 – releitura dos municípios por porte.....	185
Tabela 3 – Quadro comparativo da classificação dos municípios pelo porte populacional na política de assistência social.....	185
Tabela 4 – Densidade demográfica por regiões do país distribuídas pela população estimada, por área territorial, por densidade demográfica e por regiões da federação – SUAS 10/2015.....	188
Tabela 5 – Órgão gestor da política de assistência social – esfera estadual – 2012 a 2016.....	193
Tabela 6 – Estrutura da política de assistência social – esfera municipal – 2005 - 2013 ...	194
Tabela 7 – Identificação de órgão gestor da política de assistência social – esfera municipal – 2005 - 2016.....	195
Tabela 8 – Percentual de incidência de trabalhadores estáveis nos órgãos de gestão municipal da assistência social – 2010 - 2016.....	210
Tabela 9 – Presença de trabalhadores na gestão municipal da assistência social por porte populacional, estabilidade, população total estimada – 2015.....	210
Tabela 10 – Presença de trabalhadores na gestão municipal direta da assistência social distribuídos por porte populacional dos municípios e por tipos de vínculos empregatícios – 2015.....	210
Tabela 11 – Distribuição percentual por nível de escolaridade dos trabalhadores do órgão municipal gestor da assistência social agregados por regiões – 2014.....	212
Tabela 12 – Organização de regionalização da política de assistência social pelos estados – 2012.....	214
Tabela 13 – Quantidades de unidades descentralizadas do órgão gestor estadual da política de assistência social – 2016.....	215
Tabela 14 – Quantitativo de municípios por Estado que receberam visitas técnicas da Secretaria Estadual de Assistência Social – 2015.....	219
Tabela 15 – Quantitativos de órgão gestor e de trabalhadores da assistência social nos estados ou nos municípios envolvidos em cursos de capacitação – 2014.....	223

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLs	Arranjos Produtivos Locais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CASMU	Comissão de Assistência Social do Município
CEAS	Centro de Estudos e Ação Social
CIB	Comissões Intergestores Bipartite
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CPF	Conselho, Plano e Fundo
CPMF	Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DL	Decreto-lei
DRU	Desvinculação de Recursos da União
ESTADIC	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
EUA	Estados Unidos da América
FAS	Fundo de Apoio Social
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados

FPEM	Fundo de Participação dos Estados e Municípios
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ID	Índice de Desenvolvimento do SUAS
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARA	Aliança Popular Revolucionária Americana
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNLT	Plano Nacional de Logística e de Transportes
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAV	Programa Nacional do Voluntariado
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAS	Secretaria de Assistência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO – FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	26
1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO.....	26
1.2 O ESTADO ABSOLUTISTA, O ESTADO LIBERAL E AS EXPERIÊNCIAS QUE VÃO DETERMINAR O ESTADO SOCIAL	32
1.3 ESTADO SOCIAL E ESTADO SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	58
2 ESTRUTURA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS MARCAS DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NO DESENVOLVIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	71
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO.....	73
2.2 O ARRANJO FEDERATIVO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	79
2.2.1 Da origem do Federalismo à Nova República e as regulações da assistência social....	80
2.3 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E A LÓGICA DE GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	109
2.3.1 Municipalidade e Relações Intergovernamentais	114
2.3.2 Federalismo Brasileiro nos anos 1990 e regulamentação da política de assistência social	118
2.3.3 Federalismo brasileiro nos anos 2000 e o direcionamento da gestão da política de assistência social	132
3 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ESTABELECIDADA POR SISTEMA ÚNICO E A PACTUAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS PARA SEU APRIMORAMENTO	143
3.1 GESTÃO DO SUAS - SISTEMA ÚNICO, DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO	144
3.2 A REGULAÇÃO DO PACTO DE APRIMORAMENTO DO SUAS PELA NORMA OPERACIONAL BÁSICA	148
3.2.1 O Pacto de Aprimoramento da Gestão (2007) na NOB SUAS 2005	149
3.2.2 O Pacto de Aprimoramento da Gestão (2010) na transição da NOB SUAS 2005	165
3.2.3 O Pacto de Aprimoramento da Gestão (2013) na NOB SUAS (2012).....	168
4 A DINÂMICA E OS DESAFIOS ENTRE A PACTUAÇÃO E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS	176
4.1 A PACTUAÇÃO E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS.....	177
4.2 A PACTUAÇÃO E A GESTÃO DO SUAS - ENTRE TERRITÓRIOS E MEDIDAS	182
4.2.1 A gestão do SUAS entre a métrica do porte dos municípios e a densidade demográfica	183
4.3 ENTRE A NORMATIZAÇÃO E A PACTUAÇÃO – DESAFIOS POSTOS AO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	236
REFERÊNCIAS	248

ANEXOS	259
ANEXO A – RESOLUÇÃO CIT Nº 05 DE 15/09/2006 QUE DISPÕE SOBRE PACTO DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO DO SUAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (2007-2008)	260
ANEXO B – RESOLUÇÃO CIT Nº 17 DE 18/11/2010 QUE DISPÕE SOBRE PACTO DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO DO SUAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (2011-2014)	262
ANEXO C – RESOLUÇÃO CIT Nº 16 DE 03/10/2013 QUE DISPÕE SOBRE O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, ESTABELECE A REVISÃO DAS PRIORIDADES E METAS ESPECÍFICAS PARA A GESTÃO E OS COMPROMISSOS DO GOVERNO FEDERAL (2014 – 2017)	263
ANEXO D – RESOLUÇÃO CIT Nº 13 DE 04/07/2013 QUE ESTABELECE PRIORIDADES E METAS ESPECÍFICAS PARA A GESTÃO MUNICIPAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS (2014 - 2017).....	265

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 é um marco ao afirmar um projeto político e social a ser assegurado por um Estado Social. Estabelece uma ordem republicana e democrática que deve ser garantida pelo Estado; afirma o combate às desigualdades das mais diversas ordens, sobretudo a econômica, para a promoção da justiça social e defesa irrestrita da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais. A Carta estabelece o Estado Democrático de Direito e a república como união indissolúvel dos entes federativos, incluindo os municípios, o que exige uma determinada lógica de gestão pública.

Nessa direção, afirma o direito social como fundamento da política, estabelecendo um sistema de seguridade social composto pela previdência social, saúde e assistência social como forma de proteção social pela provisão estatal pública. Isso requer uma redefinição do papel do Estado, no campo ideológico e político, exigindo um posicionamento republicano baseado no dever de agir para a concretização do direito. Afirma o direito coletivo, e não como de responsabilidade individual. Esse foi o resultado da correlação de forças existente naquele momento, que culminou num grande pacto federativo firmado em torno de tais garantias.

Mesmo com o pacto estabelecido, esse direcionamento dado pela Carta Magna se depara com o paradoxo diante da direção econômica e política do Estado, bem como da realidade brasileira. O contexto político e econômico é marcado pela forte concepção conservadora de tradição oligárquica e dominação patrimonial que busca manter a “casa-grande” a partir de interesses econômicos que se confrontam e buscam sucumbir qualquer mudança estrutural de ampliação do Estado no campo social. São forças políticas, com interesses múltiplos exercendo influência no modo de organização do Estado, buscando, a todo momento, romper com o pacto federativo estabelecido na Constituição.

Esse contexto, ainda se coloca na realidade de um país que é composto por um Distrito Federal, vinte e seis estados e cinco mil, quinhentos e setenta e oito municípios, todos autônomos entre si, com uma forte desigualdade socioeconômica que se propaga, com dimensões continentais, cuja densidade demográfica é diversificada, agregando concentração e dispersão populacional, tanto urbana quanto rural, que guardam especificidades e peculiaridades.

Essa coexistência do velho e do novo, cujos processos revelam as marcas de cultura política tradicional, autoritária, elitista e centralizadora, reflete-se na gestão pública, que se coloca sob uma burocracia “engessada”, que, ao se vincular a interesses políticos

patrimonialistas, impõe sérias limitações ao desenvolvimento do sistema das políticas social brasileiras.

Nessa realidade dialética e antagônica, as políticas sociais foram se estruturando e reordenando o seu modo de gestão. Esse reordenamento estabelece uma imbricação econômica, política, institucional/gerencial, cujas relações de forças presente no federalismo brasileiro movimentam o pêndulo, seja na resistência à manutenção do modelo tradicional, burocrático que rege a cultura política conservadora e patrimonialista, seja na afirmação da lógica republicana e democrática de reconhecimento do papel do Estado na mediação das relações sociais para a viabilização do projeto político e social disposto na Constituição de 1988.

A política social, para viabilização do direito, requer, portanto, reordenamento da sua gestão ancorada nos princípios constitucionais numa lógica que incorpore a descentralização, a participação e a universalização para a efetivação da proteção social.

No caso da política de assistência social, cabe ressaltar que sua trajetória sócio-histórica é marcada pela relação pública e privada estabelecida pelo Estado e sociedade civil, cujas iniciativas neste campo se colocaram como caridade, beneficência e filantropia desenvolvidas sob o manto do Estado. É nesse movimento paradoxal e dialético, que se coloca ao Estado a exigência de protagonismo na regulação social confrontando com as determinações econômicas e políticas do capitalismo e do Estado Liberal.

Nesse movimento, a política de assistência social buscou constituir força política e institucional rumo à sua implementação. Sua regulamentação foi inscrita em 1993 com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que, junto às diretrizes postas na Constituição, dão base ao reordenamento da gestão na afirmação de sua natureza política e institucional.

No entanto, entre a consolidação do preceito constitucional e das diretrizes de sua regulamentação, há um árduo caminho marcado pela correlação de forças, cujos interesses e direção assumida pelo Estado colocam obstáculos a essa nova perspectiva. Assim, essa trajetória vivencia a dinâmica num convívio anômalo entre o velho e o novo em consonância com o federalismo brasileiro. Desse modo, na busca de sobrevivência, a benemerência e a filantropia, isto é, o modo tradicional e conservador de não reconhecimento da assistência social como proteção social não contributiva e responsabilidade do Estado, agem em paralelo à nova perspectiva que buscava erigir.

Na década de 1990, portanto, vivencia-se a extinção da Legião Brasileira de

Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) como símbolos do clientelismo e do assistencialismo que deram direção à política de assistência social por um longo período. Constituiu-se o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e, com ele, se instala a I Conferência Nacional de Assistência Social (1995), o que consolidou um espaço republicano de controle público e democrático, provocando esse mesmo movimento nas esferas estadual e municipal, bem como a constituição de fundo específico.

Trata-se de mudança de paradigma, mesmo com a convivência antagônica do velho e do novo, numa correlação de forças em que um tenta se manter e outro se sobrepôr na lógica de gestão da política de assistência social. Assim a antiga forma de gestão não podia mais se reproduzir, no entanto, a nova lógica de gestão exigia força política para se sedimentar.

Nesse sentido, a plataforma de governo no período, de orientação neoliberal, coloca-se na contramão desse percurso ao avançar em políticas macroeconômicas, abertura dos mercados com privatizações e, no campo social, a gestão incorpora o primeiro damismo na condução do Programa Comunidade Solidária, que dá um caráter híbrido às ações desencadeadas pelo Estado, que busca fortalecer e estimular a atuação da Sociedade civil, tendo como uma das estratégias a instituição de leis, como do voluntariado, da filantropia e das organizações da Sociedade civil de interesse público. Esse movimento produz inflexões ao reordenamento da gestão da política e instabilidade, conflitando com sua natureza política e institucional.

Em 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social, afirma-se a gestão da política por um Sistema único, público, descentralizado e participativo, materializando-se no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) regulamentado pela Lei nº 12.435 em 2011. Desencadeia-se um reordenamento de gestão da política de assistência social, instituindo um plano organizacional, político e institucional. Constitui-se uma base instrumental-normativa e orientativa rumo à perspectiva da gestão social, democrática e republicana para a consolidação do SUAS.

Dar concretude aos pressupostos normativos sob a tríade da descentralização, da participação e da universalização constituiu um grande desafio para a política de assistência social, haja vista que este é um país com dimensões continentais, com a existência de realidades distintas, forças políticas e condições diferenciadas de governabilidade. Como propor maior proximidade entre os entes para o reconhecimento de corresponsabilidade e complementaridade pela via da cooperação ao aperfeiçoamento da gestão do SUAS?

A decisão foi pelo estabelecimento de compromissos e acordos entre os entes na definição de responsabilidades para o estabelecimento de condições de governabilidade que

atendessem às especificidades de interesse local, regional e nacional, que possibilitasse, assim, a aproximação do Estado do cotidiano da vida das pessoas e das necessidades que apresentam.

O pacto federativo de aprimoramento da gestão do SUAS foi a estratégia política estabelecida para a construção de soluções coletivas que pudessem estabelecer compromissos de corresponsabilidade entre os entes, para a aprimoramento da gestão da assistência social por Sistema público, descentralizado e participativo da assistência social.

Neste sentido, objetivou-se identificar o caminho percorrido pela gestão da política de assistência social sob a forma de sistema único e público, estabelecido na intersecção econômica e política no modo de produção capitalista, tendo o pacto federativo como impulsionador do aprimoramento da gestão.

Essa decisão política, se coloca diante das contradições existentes na dinâmica das relações sociais estabelecidas. Portanto, esse estudo suscita questões tais como: Quais são os compassos e descompassos entre o normativo e a realidade existente na instalação do modelo gestão do SUAS? A coalização política e ideológica, que conduziu ao estabelecimento de pacto e inscrição do SUAS em lei, teve força suficiente para romper as entranhas da burocracia estatal? As disparidades existentes entre os entes, a disputa pelo fundo público se colocam na sobreposição do econômico ao político impõem limites à sustentabilidade do pacto federativo? E, ainda, os sujeitos que sentam-se à mesa para pactuar possuem força política para fazerem valer os compromissos acordados no pacto junto aos governos das Unidades Federativas?

Com base em tais questões, definiu-se como objeto de análise desta tese a dinâmica e desafios entre a pactuação e a gestão para o aprimoramento do SUAS à luz da dimensão política.

Neste sentido, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a dinâmica e os desafios que se colocam à gestão do SUAS e interferem no cumprimento do pacto federativo para seu aprimoramento sob a ótica da dimensão política. Para tanto, elencaram-se os seguintes objetivos específicos: explicar o pacto federativo para o aprimoramento da gestão do SUAS à luz do modelo federativo brasileiro; explicar como as prioridades do pacto federativo em torno do aprimoramento da gestão do SUAS foram assumidas na esfera estadual e municipal; investigar a existência de disparidades quanto ao aprimoramento da gestão por estados e municípios; identificar se houve a definição de uma base de estruturação do SUAS para avançar no seu aprimoramento pelo pacto federativo estabelecido; desvendar a correspondência entre a normatização, a pactuação e o aprimoramento na gestão do SUAS.

A escolha do tema desta pesquisa se justifica pela importância teórica e

política contemporânea. Vivencia-se um período de grande turbulência e desmonte das políticas sociais. A atuação da pesquisadora na política de assistência social desde a graduação, iniciando como estagiária da Secretaria Municipal de Assistência Social e depois como assistente social por Concurso Público, possibilitou diversas experiências e atividades desempenhadas na gestão da política municipal. A atuação como docente neste campo de formação, a experiência como aluna de pós-graduação no mestrado e no doutorado aproximaram a pesquisadora da dinâmica e da complexidade que envolvem a realidade e a direção dada à gestão da política social a partir do estabelecido na norma constitucional, cujo *modus operandi* dê sentido e concretude à proteção social como direito. Portanto, o aprofundamento teórico e a vivência prática e cotidiana estimularam e contribuíram para aumentar o interesse pela exploração e análise das nuances que se colocam à gestão do SUAS dada a normatização e a pactuação à luz da dimensão política.

A pesquisa de natureza qualitativa é caracterizada como do tipo explicativa. Registra fatos, analisa-os, interpreta-os e identifica suas causas. Essa prática visa ampliar generalizações, definir leis mais amplas, estruturar e definir modelos teóricos, relacionar hipóteses em uma visão mais unitária do universo ou âmbito produtivo em geral e gerar hipóteses ou ideias por força de dedução lógica (LAKATOS E MARCONI, 2011). Exige maior investimento em síntese, teorização e reflexão a partir do objeto de estudo.

Esse tipo de pesquisa preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2008). Ou seja, explica o porquê das coisas através dos resultados oferecidos. Segundo Gil (2008, p. 43), uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado.

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental, pois trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, composto basicamente por livros e artigos científicos localizados em acervos bibliográficos. A pesquisa documental, por sua vez, recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, entre outras (GIL, 2008).

As fontes principais da pesquisa documental são o IBGE - suplementos de assistência social da MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais e da ESTADIC – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais; o Censo do Sistema Único de Assistência Social – CENSO SUAS, instrumento de coleta de dados da política de assistência social dos estados e

municípios; e o documento “SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidades, respostas, perspectivas”, que fez um diagnóstico dos dez anos do SUAS para balizar o II Plano Nacional de Assistência Social. A pesquisa compreende analisar a dinâmica e os desafios que se colocam à gestão do SUAS e interferem no cumprimento do pacto federativo para seu aprimoramento com base na dimensão política. Entende-se que tal exame contribui para compreender a direção da gestão do Sistema Único de Assistência Social, bem como os limites e desafios que envolvem o que foi acordado e priorizado enquanto compromisso de organização da gestão do SUAS pelos entes federados. Conforme Ianni, “o desvendar das diversidades torna mais complexa a gestão, no entanto à medida em que se revelam tornam-se mais autênticas, bonitas e transparentes” (IANNI, 2004, p. 171).

Os resultados da análise serão apresentados, nesta tese, em quatro capítulos. O primeiro trata do Estado Social Democrático de Direito – formação e desenvolvimento. Parte-se do exame da formação do Estado e seu desenvolvimento, permeados por interesses de classe, disputas e correlação de forças diante das relações sociais estabelecidas nesse processo. Para tanto, buscam-se identificar teorias que explicam a origem e a formação do Estado, evidenciando motivações e interesses que justificavam a necessidade do Estado, articulando tais noções ao conteúdo histórico e conceitual que marcam o seu desenvolvimento até a constituição do Estado Moderno.

Considerou-se também fundamental examinar as formas assumidas pelo Estado Moderno e o pensamento político que determina seu conceito, sua estrutura e sua organização, explicado sob uma leitura teórica, conceitual e histórica que fundamenta a sua existência. Nesse contexto, busca-se caracterizar o Estado Liberal fundamentado e constituído para a proteção dos interesses individuais, de propriedade privada e de soberania do mercado e seu movimento na direção do atendimento às necessidades econômicas e sociais da população sob a forma de direito que ocorre mediante lutas políticas e sociais que se ergueram exigindo o redirecionamento do Estado para incorporação das demandas. Explica-se a combinação do capitalismo e do Estado de bem-estar como construção política, apoiada no consenso político, a partir da caracterização dos Welfare states pelo estudo desenvolvido por Esping-Andersen, que aponta vários elementos constitutivos desse modelo. Nesse ponto, ainda acontece a abordagem das experiências embrionárias que darão origem ao Estado Social.

Além disso, procurou-se caracterizar o Estado Social, a forma como seu poder se manifesta e o modo como é distribuído, como conquista de classe para a consubstancialização de direitos públicos, econômicos, sociais e culturais. Abordam-se, ainda, os formatos e as variações definidas no percurso histórico, como o Estado Democrático de

Direito. Nessa construção, localiza-se a Constituição brasileira de 1988, caracterizada por um projeto político e social que requer o Estado Social.

O segundo capítulo procura explicar os processos e as determinações históricas, socioeconômicas e culturais que dão feição ao federalismo brasileiro, bem como identificar a trajetória sócio-histórica da assistência social no Brasil na relação público-privada entre Estado e sociedade, de modo a subsidiar a análise do pacto federativo estabelecido para o aprimoramento da gestão do SUAS no movimento produzido na esfera estadual e municipal. Para isso, caracteriza-se o federalismo, construindo um referencial teórico que explica o fundamento de sua instituição, destacando a experiência norte-americana na concepção de Estado-nação, com divisão de poder e responsabilidades entre entes igualmente soberanos.

Fundamenta-se o pacto federativo, que conforma interesses e disputas sob coordenação federativa com capacidade de fortalecimento do poder compartilhado, de reconhecimento da autonomia dos entes e a capacidade de coadunar esforços para o interesse comum numa base democrática e participativa. Ademais, examina-se o federalismo brasileiro fundamentado na Constituição de 1988, suas especificidades e movimentos de concentração de poder e/ou cooperação, o contexto de seu desenvolvimento, as permanências e mudanças no contexto histórico, econômico, político, cultural e social que dão forma à gestão pública, à governança e à coordenação federativa desenvolvida no Brasil. É nesse contexto que se desenvolve a assistência social, na relação entre Estado e sociedade civil, tomando contornos diversificados numa mescla de ditames econômicos e políticos.

A construção teórica realizada nos dois primeiros capítulos dá base para a compreensão da configuração adotada para o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS e do desenvolvimento da pesquisa. É possível, assim, no terceiro capítulo, compreender o sentido dado à gestão da política a partir da Lei Orgânica de Assistência Social (1993), da Lei 12.435/2011 e de outros instrumentos normativos à luz das diretrizes constitucionais. Procura-se identificar os elementos associados à gestão do Sistema formalizados na Norma Operacional Básica e incorporados no conteúdo do pacto de aprimoramento de gestão do SUAS. Compreende-se que, a partir de 2003, ocorre uma decisão política nos espaços de pactuação e deliberação da política de assistência social de afirmar que o aprimoramento do SUAS aconteceria por meio de pacto federativo. Procurou-se, ainda, examinar a forma de gestão da política de assistência social sob o modelo de sistema único, descentralizado e participativo, bem como os elementos associados à gestão republicana e democrática.

No quarto e último capítulo, é apresentada uma leitura sobre as prioridades do âmbito da gestão do Sistema definidas nos pactos de aprimoramento de gestão para os entes

subnacionais, estados e municípios. Cabe destacar que as metas pactuadas não serão objeto deste estudo, uma vez que o pacto encontra-se ainda em vigência. Desse modo, são consideradas na análise as prioridades estabelecidas no âmbito da gestão do SUAS de modo que se identifique a correspondência entre o normativo e a realidade de gestão do Sistema pelos entes federados, à luz da dimensão política.

A referência ao pacto se justifica na direção dada pela política para o estabelecimento de acordos para o seu desenvolvimento pela via de coordenação cooperada e gestão compartilhada, comprometendo os entes federados com o aprimoramento da gestão da política.

Para tanto, foi organizada a sistematização de um quadro das prioridades de gestão do Sistema definidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS (2007, 2010, 2013) com estados e municípios, organizado com base nas resoluções da Comissão Intergestora Tripartite (CIT). A partir da sistematização, definem-se os elementos que integram o campo prioritário da gestão do Sistema contemplados no referido pacto. Esses elementos prioritários serão utilizados como referência para a identificação da dinâmica e dos desafios postos ao aprimoramento da gestão do SUAS por estados e municípios.

Este estudo se desenvolveu em meio às mudanças que se colocaram no cenário político, econômico e geopolítico no movimento de hegemonia do império neoliberal com disputas gigantescas de interesses de produção e reprodução da ordem burguesa planetária. Assim, no tempo contemporâneo, o Brasil reflete esse cenário político e econômico, diante dos desdobramentos da crise estrutural do capital, que se coloca numa retração social e perdas no âmbito dos direitos sociais.

Grupos econômicos e políticos de caráter oligárquico, que sempre resistiram à incorporação de direitos sociais à Constituição de 1988, se fortalecem e buscam extirpar tais garantias enquanto conquista de classe, fruto de luta e resistência, para a prevalência de interesses coloniais e escravistas e a subtração das condições fundamentais de dignidade humana. Mesmo que sob o sistema capitalista, é necessário reconhecer avanços e consolidações de políticas sociais no Brasil, a partir da Constituição de 1988. A ruptura da institucionalidade democrática no Brasil em 2016, sob a condução econômica, política e jurídica, além de não conseguir organizar o Estado de forma mais eficiente, responsabiliza as políticas sociais pelo custo do Estado e penaliza a classe trabalhadora com a expropriação de direitos. Inúmeros são os exemplos de medidas e estratégias adotadas nesta catástrofe em curso, provocada pela disputa que se coloca por interesses não apenas pelos recursos do Estado brasileiro, mas também pela imposição de projetos de expansão do neoliberalismo no Brasil. Obviamente essa

reestruturação reacionária e conservadora do capitalismo atinge as políticas sociais, como no caso da assistência social, com a volta do primeiro damismo e o desenvolvimento de programa social, que recoloca a lógica do assistencialismo, buscando descaracterizar a noção do direito, desvinculando-o dos princípios e diretrizes da política de assistência social e conseqüentemente da justiça e equidade. Como bem coloca Telles, a política direcionada dessa forma não constrói a figura do cidadão, mas reforça a figura do pobre desenhada em negativo (TELLES, 2006). Assim, as perdas no âmbito dos direitos sociais são inestimáveis por dizimar gerações de acesso aos direitos sob a primazia do Estado.

São tempos sombrios, cujas perplexidades devem provocar inquietações para que a civilidade e as condições de dignidade não sejam sucumbidas pela barbárie desencadeada. Esse mar revolto, de rearticulação política da “casa-grande”, provoca também a rearticulação da luta política e ideológica de classe trabalhadora a fim de resistir e enfrentar esse movimento avassalador do neoliberalismo, que busca abolir a parte social da Constituição de 1988 no alvorecer deste século.

A consolidação jurídica do Estado Social na Constituição de 1988 constitui um significativo e importante marco na trajetória sociopolítica do país. No entanto, sua concretização direta na vida das pessoas, por meio da universalização e efetivação dos direitos humanos e sociais, mostra-se um desafio contínuo a ser perseguido. A busca de concretização de tal realidade se faz numa arena de disputa, num espaço de luta permanente em defesa dos direitos para que não pereçam, ao contrário, se consolidem e se ampliem. Essa determinação de romper com os limites que o presente impõe é a travessia necessária para uma mudança de cultura na gestão de políticas sociais.

1 ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO – FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A compreensão do Estado Social e Democrático de Direito remete à formação do Estado e seu desenvolvimento, permeados por interesses de classe, disputas e correlação de forças diante das relações estabelecidas nesse processo. Entender tal desenvolvimento subsidia a análise da primazia do Estado na regulação social e na garantia de direitos fundamentais e as tensões relativas à sua efetiva concretização. Subsidia também a análise do pacto de aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social, sob a perspectiva de que os direitos sociais são responsabilidade do Estado, assumida num consenso político e afirmada por compromissos intergovernamentais, expressos na Constituição de 1988.

Para tanto, explanam-se as principais teorias que buscam explicar a origem e a formação do Estado e a mudança do Estado Medieval para o Estado Moderno. Explanam-se ainda sobre as formas assumidas pelo Estado Moderno, o Estado Liberal e o Estado Social, bem como as variações deste último, como o formato de Estado Social e Democrático de Direito. Destaca-se a Constituição brasileira de 1988, a qual afirma um projeto político e social que requer a efetivação do Estado Social.

1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO

O Estado, palavra originada do latim *status*, estar firme, foi objeto de um vasto número de teorias a respeito de sua constituição e interpretação. As teorias com base na formação natural ou espontânea do Estado seguem o pensamento desenvolvido por Aristóteles (384 - 322 a.C.) e apresentam em comum a ideia de que o Estado se formou naturalmente, não por um ato puramente voluntário. Aristóteles desenvolveu seu pensamento a partir da “observação histórica, espelhando a variedade dos modos com que se vinham organizando as cidades helênicas” (BOBBIO, 2001, p. 33). Sua célebre obra *A Política* marcou a história da filosofia política.

No modelo aristotélico, a explicação da origem do Estado parte da evolução das sociedades primitivas às sociedades mais evoluídas até alcançar a sociedade perfeita, o Estado. De acordo com o pensador, a família é o elemento essencial do processo de formação do Estado; a forma primitiva da sociedade, logo, é a família, e depois a aldeia, seguindo etapas consecutivas. Com o surgimento de novas aldeias, tem-se a comunidade perfeita, a cidade, alcançando nível de autossuficiência. A organização é considerada natural para tornar possível

a vida a partir de condições de subsistência. Nesse contexto, a origem do Estado se explica por uma lógica de duração, continuidade e estabilidade. Na relação de continuidade, do estado da família ao estado civil, existem fases intermediárias, as quais não são consideradas “antítese do estado pré-político”, mas um percurso natural, em etapas sequencias e obrigatórias (BOBBIO, BOVERO, 1994, p. 43).

A evolução do estado pré-político para o estado político teria ocorrido num processo natural de ampliação de sociedades menores para sociedades maiores, não se baseando, então, num ato de vontade racional; seria um percurso de ordem natural. Explicam Bobbio e Bovero (1994, p. 44) que, na tradição aristotélica, a ampliação do território, o aumento da população, a necessidade de defesa, a divisão do trabalho e a organização para obtenção de meios necessários à subsistência configuram o estado de necessidade, como efeito de causas naturais da própria natureza social dos homens, legitimando a sociedade política.

Cabe ressaltar que no pensamento aristotélico a família é colocada como ponto nuclear, numa concepção paternalista do poder, já o jusnaturalismo coloca o indivíduo como centro, no entanto, ambos defendem o princípio individualista, com a centralidade no indivíduo, pressuposto do estado natural e do estado civil.

As teorias que sustentam a formação contratual dos Estados defendem a criação do Estado baseada na vontade de alguns ou de todos. O jusnaturalismo consolidou-se no século XVII e XVIII e apresenta uma perspectiva individualista, em que o sujeito livre é afirmado como anterior à sociedade, e esta deriva dele, sendo uma livre criação sua. Apesar das variações estruturais e divergências ideológicas nas filosofias políticas dos teóricos desse modelo, existe uma característica comum entre eles: a tentativa de construir uma teoria racional do Estado (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 87). Entre os teóricos jusnaturalistas, podem-se destacar Hobbes, Locke, Kant e Rousseau, especialmente no que tange ao fundamento e à natureza do Estado.

Os jusnaturalistas argumentam, de diferentes formas, a necessidade de sair do estado de natureza¹ para instituir o estado civil. Tanto Hobbes como Locke entendem ser útil sair do estado de natureza, no entanto as motivações são distintas. Hobbes enfatiza que o estado de natureza é violento e miserável, um estado de guerra, e é preciso um contrato social a fim de pacificar as relações. Já Locke avalia que o estado de natureza é um estado de paz associado à benevolência, à assistência e à conservação recíproca, mas que demanda a preservação da

¹ Trata-se do estado anterior à formação da sociedade, cujas características naturais são aquelas pré-sociais dos indivíduos que o compõem.

propriedade privada, o que seria garantido por um pacto de consentimento entre os homens.

Spinoza, por sua vez, explica a formação do Estado a partir da lógica de Hobbes, ao afirmar que os homens são sujeitos a paixões e naturalmente inimigos entre si. Para Kant, tal necessidade é justificada por ser algo imposto pelo dever e pelo fato de o estado de natureza ser incerto, inseguro, instável, não podendo o homem viver indefinidamente. Para Rousseau, o estado de natureza não resistiria às inovações, como a instituição da propriedade privada, a intensificação da posse de bens em virtude do progresso técnico e da divisão do trabalho, visto que provocam conflitos contínuos e destrutivos. Segundo Rousseau, o estado de razão ofereceria à humanidade a solução de seus problemas, o que ele denomina *société civile* (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 56).

Em relação ao contrato social, Bobbio e Bovero (1994, p. 66) esclareceram que, no direito público, são necessárias duas convenções sucessivas para dar origem a um Estado. Uma é o *pactum societatis*, situação em que um certo número de indivíduos decide de comum acordo viver em sociedade, transformando uma *multitudo* em *populus*. A outra é o *pactum subjectionis*, no qual os indivíduos reunidos se submetem a um poder comum e, com este, passam de *populus* a uma *civitas*. Tal esclarecimento contribui para a compreensão dos fundamentos que embasam a teoria dos jusnaturalistas.

Kant, todavia, não se preocupa em saber se o Estado teve como fundamento o acordo entre os súditos, pois considera indiscutível a submissão do povo ao poder supremo. Para ele, o soberano deve dirigir o Estado como se seu poder estivesse fundado num contrato originário, devendo prestar contas do modo como o exerce aos seus súditos. Segundo o pensador, o contrato originário desempenha sua função real de constituir um princípio de legitimação do poder (BOBBIO E BOVERO, 1994).

Hobbes, por outro lado, vê os indivíduos singulares entre si e não como *populus*. Ele indica a necessidade de um único pacto para a cessão do direito de autogovernar-se feita pelos indivíduos a um terceiro ou a uma assembleia, denominado *pactum unionis*, um pacto de sociedade e um pacto de submissão, sendo este a instituição de um poder comum ao qual todos decidem se submeter. Hobbes diferencia o pacto do Estado aristocrático e monárquico do realizado no âmbito do Estado Democrático, uma vez que, para ele, nos dois primeiros, são necessários dois pactos, de sociedade e de submissão. No caso Estado Democrático, há somente o pacto de sociedade, visto que o povo já se encontra constituído por contrato social, não sendo necessário o pacto de submissão. Portanto, para Hobbes, o “pacto consiste num acordo para a constituição de um poder de comum união”. Importante é ressaltar que, de acordo com Hobbes, a melhor forma de governo é a monarquia (BOBBIO E BOVERO,

1994, p. 69).

Para Rousseau, também é suficiente um único pacto, no qual o poder social personificado na vontade geral resulta na associação. De acordo com ele, o contrato no Estado é, ao mesmo tempo, união e submissão de todos. Assim, a vontade geral dá vida à soberania. O indivíduo se transforma no contrato social constituindo um corpo político (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 66 e 69). Desconsidera a repartição tripartite de poderes ao defender a assembleia como *locus* de representação do *corpus* público. Rousseau destoa dos demais jusnaturalistas ao defender que o contrato deve garantir a igualdade como forma de acesso à liberdade plena dos cidadãos. Assume postura crítica à propriedade privada, ao entender que aí está a gênese da desigualdade entre os homens. (PAULA, 2016, p. 82)

Bobbio e Bovero (1994, p. 87) explicam que “o significado ideológico de uma teoria depende não de sua estrutura, mas do valor primário ao qual ela serve: a ordem, a paz social, a segurança, a liberdade individual estreitamente ligada à propriedade privada, a igualdade social que se realiza não na liberdade individual, mas na liberdade coletiva”. É nesse sentido, que o pacto, o contrato social, ao ser estabelecido, tem conotações diferentes para cada um dos teóricos: para Hobbes, tem uma função conservadora; para Rousseau, radical-revolucionária; para Kant, aponta-se a utilização da ideologia liberal e para Locke a obrigação política acolhe o dever da obediência ou direito de resistência.

No que concerne à alienação, à apropriação e à delegação de direitos, também se identificam diferenças entre os jusnaturalistas. Para Rousseau, no momento em que nasce o cidadão, encerra-se o indivíduo natural; este torna-se livre e, assim, um novo indivíduo. O corpo político, nascido do contrato social, processa a transformação do indivíduo. Para Locke, o cidadão é o indivíduo natural protegido, e a instituição do estado civil serve especialmente para a defesa da propriedade, sendo este um direito irrenunciável. Para Hobbes, o homem, ao entrar na sociedade civil, renuncia a tudo o que considera indesejável no estado de natureza para a preservação da vida, a qual se tornou vulnerável pela ausência de um poder comum; assim, pode-se afirmar que, de acordo com Hobbes, a finalidade do Estado é tornar o homem seguro (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 71 e 72).

Enquanto Hobbes considera que os indivíduos renunciavam a todos os direitos em função da preservação da vida, Locke acredita que os indivíduos preservam um único direito, a propriedade. Evidenciam-se, dessa maneira, as inclinações dos teóricos ao justificarem a necessidade de organização pela manutenção de um *status quo* e pelo resguardo de determinados interesses, utopicamente afirmados como direitos naturais entendidos sob a quimera da garantia da liberdade, mas o real motivo é evidentemente econômico. Essa

conjectura foi usada pela burguesia a fim de consolidar seu domínio econômico e político.

Os jusnaturalistas se deparam com um problema político: em como convergir as livres vontades individuais no corpo social para a superação da contradição existente entre a autonomia do indivíduo e a vida coletiva. Como no modelo aristotélico, a sociedade originária é a família, e o Estado é complementar ao indivíduo natural. Assim, a relação de dependência e desigualdade, da existência de superiores e inferiores, justifica as relações desiguais estabelecidas, com base na relação entre pais e filhos e entre senhor e servos.

Cabe considerar que os jusnaturalistas são fruto do seu tempo histórico. Bobbio e Bovero (1994) destacam os aspectos que caracterizam e justificam o pensamento que norteia tais teorias. O estado de natureza é o espaço das relações elementares dos indivíduos. Na definição da esfera econômica, colocam-na de forma distinta da política, bem como a esfera privada é distinta da esfera pública. Considerar os indivíduos como sujeitos singulares, independentes uns dos outros no estado de natureza, justifica uma posição individualista, típica da concepção de mundo e da ética burguesa. No caso da esfera da relação econômica, ao ser tratada sob leis específicas, busca-se proteger somente uma classe, que se prepara para se tornar economicamente dominante diante da situação existente. Cabe ressaltar que aqui se localiza o eixo central e onde se concentra a crítica marxista aos jusnaturalistas.

A teoria contratualista, do Estado fundado sobre o consenso dos indivíduos conformados a dele fazerem parte, expressa a tendência de classe de perseguir, além do poder econômico, o poder político, criando “o Estado à sua imagem e semelhança” (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 46). A tese de que o poder legítimo é aquele obtido pelo consenso justifica apenas o modo de contrair o poder e, uma vez consolidado, verifica-se a defesa da tese contrária. A defesa da concepção libertária e igualitária, enquanto natureza das coisas, “anima os movimentos burgueses contra os vínculos sociais, ideológicos, econômicos e políticos que obstaculizam sua ascensão” (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 46). Fica evidente, nas teorias racionais de formação do Estado, a nítida expressão do pensamento teórico e político da burguesia em processo de formação, na defesa de interesses que se colocam como superior e substancial à sociedade, assegurando seu pleno domínio.

O modelo jusnaturalista é dicotômico, isto é, ou estado de natureza ou a sociedade civil. Assim, apresenta a sociedade civil como uma associação voluntária de indivíduos e o Estado como uma associação fundada com base num acordo entre indivíduos. Trata-se de uma construção de Estado racional, idealizado. Apesar disso, baseava-se no plano histórico real, de interesse e dominação da burguesia em processo de formação. A classe burguesa, ao orientar a sociedade no sentido da liberdade, preserva a desigualdade a fim de

propiciar sustentação ao seus interesses e domínio.

A crise do modelo jusnaturalista aconteceu entre o fim do século XVIII e o início do século XIX e se expressa de modo pleno no modelo de Hegel e Marx (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 149). Nesses teóricos, verifica-se a busca de interpretação da estrutura global da formação social moderna.

Com Hegel, a teoria do Estado é reconhecida como momento positivo e superior do desenvolvimento histórico da humanidade, sendo uma continuação do modelo jusnaturalista. Para o pensador, o início do Estado se deu com o fenômeno da convivência dos indivíduos, não numa relação entre pessoas livres, mas na submissão de um sujeito ao outro. De acordo com Hegel, o direito é a existência da liberdade, sendo um pressuposto indispensável do Estado, e este é produto da razão. Os jusnaturalistas pensavam um Estado ideal, já em Hegel o Estado é concebido sob a influência das relações socioeconômicas vivenciadas. Difere ainda dos postulados da democracia liberal de conversão da vontade da maioria como vontade geral. Atribui-se a Hegel a construção de uma consciência sobre a coisa pública: “Um ethos público que se sobrepõe ao privado”. (PAULA, 2016, p. 82;84)

Outro agrupamento teórico fundamenta que o estudo do Estado deve compreender a totalidade da vida social. Nesse sentido, as formulações de Marx e Engels apontam a origem do Estado em motivos econômicos. Destaca-se uma das principais obras de Engels (1984) "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado"², em que ele nega ter o Estado nascido com a sociedade e sustenta ser um produto de uma sociedade quando ela chega a determinado grau de desenvolvimento. Nessa obra, no capítulo IV, o qual se refere à *gens* grega, trata da deterioração da convivência harmônica da sociedade em consequência, principalmente, da acumulação e da desigualdade de riquezas. Destacam-se as palavras de Engels:

Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica; que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada das riquezas: uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora

² Publicada em Zurique, em 1884, tendo como base o método do materialismo histórico criado por Marx e Engels, a obra apresenta grande perspicácia na contextualização da história das sociedades primitivas, do surgimento da propriedade privada e do Estado.

explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado (ENGELS, 1984, p. 109).

Em Marx, a sociedade civil é compreendida como conjunto das relações econômicas, social e historicamente determinadas, cujas “relações econômicas burguesas, objetivas e concretas”, a partir do conjunto de mediações que a determinam, cria o Estado. Portanto, o Estado é expressão da sociedade (PAULA, 2016, p. 86;87).

A teoria marxista vê o Estado como órgão de submissão de classe, ou seja, instrumento da burguesia para exploração do proletariado. Parte do entendimento que o Estado não nasceu com a sociedade humana, é passível de extinção/supressão, isto é, tendo sido criado para a satisfação dos interesses de uma pequena parcela da população, poderá ser dissolvido. Trata-se a dimensão coletiva como totalidade. Nesta direção, o Estado nasce do interesse da estrutura de classe, como órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da ‘ordem’ que legaliza e consolida esta opressão, moderando o conflito de classes. Nessa teoria, se aprofunda as relações de base da sociedade moderna, enxergando em sua estrutura global uma contradição que a leva ao declínio (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 164).

Para Marx, o dinamismo das relações socioeconômicas burguesas confere também um movimento dialético ao Estado, fazendo deste um ente racional e transitório. Nesse entendimento, o Estado não é um fim em si mesmo, cuja instância finaliza a realização da humanidade (PAULA, 20016, p. 87;88).

A contextualização das ideias sobre a formação do Estado demonstra que a teoria do Estado e sua compreensão envolvem a definição de autoridade política e econômica no processo permanente de correlação de forças e busca de domínio de classe.

1.2 O ESTADO ABSOLUTISTA, O ESTADO LIBERAL E AS EXPERIÊNCIAS QUE VÃO DETERMINAR O ESTADO SOCIAL

Ao analisar a constituição do Estado Moderno, convém observar o momento que o antecedeu, em virtude da significativa influência na forma assumida pelo Estado Moderno, o qual emergiu na passagem da Idade Média (V a XV) para a Idade Moderna (XVI a XVIII). Durante a Idade Média, predominou o regime feudal, no qual se vivenciou uma ordem frágil decorrente da improvisação das chefias, alteração e transformação dos padrões vigentes pela frequente situação de guerra e ainda pela indefinição das fronteiras políticas (DALLARI,

2003, p. 68).

As constantes invasões e guerras internas prejudicaram o desenvolvimento do comércio, e a terra passou a ter um valor significativo enquanto meio de subsistência de todos. A vida social dependia da posse e da propriedade da terra, formando-se, assim, um sistema administrativo e uma organização militar extremamente associados à situação patrimonial. Essa conjuntura se estabeleceu numa relação de domínio e dependência da propriedade e posse da terra, o que caracteriza o domínio político de base territorial. Observa-se aí o princípio político característico do feudalismo: o domínio da terra implicava domínio político, isto é, um domínio político-territorial, ligando o poder à terra.³ Essa vinculação entre poder e terra persiste até os tempos atuais, guardadas as devidas proporções, sobretudo no mandonismo rural.

Com a expansão da comercialização pelo desenvolvimento da produção de mercadorias, paulatinamente o comércio ampliou suas fronteiras e conduziu uma expansão urbana cuja estrutura social apenas refletia a estrutura rural. O período foi marcado também por um processo de instabilidade política, econômica e social e pela necessidade de afirmação de uma ordem e autoridade, o que foi propício à emergência do Estado Moderno. Isso porque, no final da Idade Média, já na decadência do feudalismo, o rei passou a ser apoiado pela burguesia mercantil e garantiu o direito de governar sobre todos os feudos, reunindo diversos domínios feudais em um reino unido sob seu poder. Como monarca, o rei tinha poder para além do domínio da terra, sendo o poder absoluto e soberano. Essa concentração de poder foi caracterizada como soberania real.

A estabilidade política advinda do poder absolutista, após longo período de migrações, invasões e conquistas, apresentou-se como condição essencial para a reordenação política, uma vez que tal estabilização favoreceu a definição de fronteiras geográficas mais sólidas e a criação de instituições impessoais e burocratizadas, sejam jurídicas, sejam financeiras, ampliando as atribuições públicas (STRAYER, *apud* KRITSCH, 2004, p. 105). As transformações ocorridas alteraram o modo de relação entre o povo e os governantes:

Não que as lealdades e interesses anteriormente dominantes tivessem desaparecido ou perdido importância. O fato significativo é que se passou a pensar dentro de um novo quadro de referências. Esse quadro impôs-se mesmo nas rebeliões: não se lutava mais contra o Estado ou contra a instituição materializada no governo central, porém sim para mudar os padrões de governo e para obter dos tribunais a proteção desejada. (KRITSCH, 2004, p. 105).

³ Para compreender o período relativo ao feudalismo, recorreu-se a Faoro (1989); Schwartzman (1988); Kritsch (2003).

Outros dois elementos de cunho ideológico foram importantes na constituição do Estado moderno: o sentimento de lealdade do povo em relação ao Estado e à noção de soberania. Como esclarece Kritsch (2004, p. 106), “a ideia de soberania passaria a estar indissolavelmente vinculada àquele Estado cuja característica é ser o detentor da jurisdição exclusiva sobre um determinado território, como formulariam os pensadores políticos modernos”. Cabe ainda salientar que a nova realidade não se deu num único momento e nem da mesma forma em toda a Europa, embora tenha havido características comuns.

Para Kritsch (2004), os conflitos que envolveram esse processo foram, essencialmente, de natureza política e jurídica, constituindo a base para os fundamentos legais e ideológicos do poder do Estado. O conflito político se justificou na nova divisão de poder e de novos sujeitos no cenário político, cujos arranjos de poder tiveram formas diversas em diferentes lugares e contextos. Já o conflito jurídico se pautou por questões de jurisdição e de legitimidade. Esclarece Kritsch (2004):

Os conflitos só aparecem, é óbvio, quando um novo poder teve peso suficiente para questionar a ordem dada em um certo momento. Esse é o fato político em sua versão mais crua. Mas esse novo poder tentou afirmar-se não apenas pela força: seu objetivo era ser reconhecido como portador de um direito ou, mais precisamente, como legítimo detentor de uma jurisdição. (KRITSCH, 2004, p. 104)

Para Carnoy (2003), as mudanças das condições do poder econômico e político na Europa do XVII marcaram o surgimento da teoria clássica do Estado. Esclarece o autor:

Como o sistema feudal, já transformado pelo desenvolvimento das monarquias nacionais centralizadas e autoritárias, declinava mais ainda, a existência dos mecanismos de limitação do Estado estabelecido e do Estado virtual (como a Igreja Católica, por exemplo) foi não somente questionada, mas também atacada. O resultado foi uma série de guerras civis que devastaram a Europa no final do século XVI e durante todo o século XVII. (CARNOY, 2003, p. 22).

As mudanças ocorridas na Europa entre os séculos XVI e XVII possibilitaram o desenvolvimento de novas formas de governo. Carnoy enfatiza a redefinição, no final do século XVII, “do estado de natureza (condição natural do homem) e a formulação sistemática final dos direitos individuais, substituindo a lei divina como fundamento das hierarquias políticas” (CARNOY, 2003, p. 22). Nesse processo de mudança, havia Maquiavel, buscando aperfeiçoar a arte de governar via uma abordagem científica e positiva e, posteriormente, os filósofos políticos do século XVII e XVIII, com a teoria do Estado fundamentada na natureza

humana, no comportamento individual e na relação entre os indivíduos.⁴ Destaca-se que, com o Renascimento, no século XVII, o Estado, ao invés de reprimir as paixões, é chamado a controlá-las, a agir como um mediador civilizador. Com essa fundamentação, afirma-se que o Estado Moderno tem uma base essencialmente política, econômica, social e jurídica materializando novas relações com a sociedade. Nesse cenário, desenvolveu-se a teoria do Estado Liberal, fundamentada nos direitos individuais e na preservação do bem comum pela ação do Estado, teoria em que os interesses dos homens se sobrepõem às paixões.

A teoria do Estado Liberal decorre principalmente da mudança nas bases de poder, com a centralidade no indivíduo, agora superior aos direitos divinos. Busca-se romper com o direito natural, como herança do direito de nascimento, cujo poder e conhecimento têm base nos direitos individuais. A referência divina, entretanto, não é desconsiderada, pois “[...] o fundamento para novas formas de Estado era ainda a razão e a racionalidade divinas, inculcadas nos seres humanos e provenientes do além” (CARNOY, 2008, p. 24). O bem comum era considerado parte da racionalidade divina dos seres humanos, não mais revelado, mas adquirido na compreensão de Deus presente no homem. Segundo Carnoy (2008, p. 24), “[...] é perfeitamente lógico que as origens da legitimidade burguesa e da teoria do Estado burguês devessem se apoiar em termos teológicos e que as diferenças intelectuais entre os escritores clássicos girassem em torno de interpretações teológicas”.

O Estado Liberal surgiu nos séculos XVIII e XIX, fundamentado na ideia de liberdade. Como explica Jorge Miranda, surgiu “em nome dela, empenhado em conter o poder político tanto internamente, pela sua divisão de poder, como externamente, pela redução ao mínimo das suas funções perante a sociedade” (MIRANDA, 2012, p. 11). O liberalismo se constituiu a partir da luta da burguesia contra a nobreza e a Igreja, pelo controle político do Estado e “procurando superar os obstáculos que a ordem jurídica feudal opunha ao livre desenvolvimento da economia” (VÁRNAGY, 2006, p. 46). A consolidação do Estado Liberal ocorreu com o triunfo da burguesia, consagrando a liberdade contratual, tornando absoluta a propriedade privada e intensificando a restrição do direito à associação, por entender que esta limitaria a liberdade individual.

Faz-se necessário contextualizar esse processo político, econômico e social que se desenvolveu na era do absolutismo, quando o poder dos senhores feudais foi substituído pelos Estados absolutos, dando início ao denominado Estados nacionais da Europa. A monarquia absoluta se colocava como única alternativa à anarquia e constituiu uma nova

⁴ Cf. HIRSCHMAN (1977), *apud* CARNOY (2003).

nobreza, aliada ao rei inglês (Henrique VII) e à burguesia e seus interesses mercantis e formada pelos fidalgos, classe social abaixo da nobreza, ou pela aristocracia inglesa – *gentry* – ricos senhores de terras. O período também foi marcado pela migração dos camponeses em busca de sobrevivência, numa “transição incipiente do feudalismo ao capitalismo” (VÁRNAGY, 2006, 46).

No mesmo período, ocorreu a Reforma de Lutero, a qual levou a uma centralização ainda maior do poder, em função do rompimento das regiões germânicas com Roma e em torno de questões políticas e econômicas por toda a Europa.

A Reforma e a ascensão do protestantismo na Europa acabaram com a idéia de um governo universal encabeçado pelo Papa e produziram uma rápida dissolução dos vestígios feudais. Na Inglaterra, começaram as disputas pelas funções públicas na Corte, entre os diferentes grupos nobiliários e a burguesia em ascensão. (VÁRNAGY, 2006, 48).

No entanto, com a ascensão ao poder de Jaime I em 1603, na Inglaterra, o qual defendia o poder absoluto pela uniformização religiosa, estabeleceu-se uma monarquia de direito divino. Foram criados monopólios, o que interferiu na liberdade comercial e provocou a ruptura da aliança entre o absolutismo estatal e o individualismo burguês. Em consequência, houve confronto entre a nobreza e a burguesia, pois esta requeria liberdade econômica e religiosa e proteção aos direitos individuais.

Houve um período de inquietação política, devido à centralidade de poder e à afirmação de direitos individuais e de propriedade, especialmente na Inglaterra, onde Carlos I reinou de 1625 a 1649. Uma de suas medidas foi a dissolução do Parlamento inglês em 1632, implantando o governo da monarquia absoluta. Na década de 1660, com a Guerra Civil inglesa, decidiu-se sobre a autoridade política, se seria mantida monarquia absoluta ou haveria um novo Parlamento. “O rei foi apoiado pela nobreza, pelos grandes proprietários de terras, pelos católicos e anglicanos, em contraposição ao Parlamento, apoiado pela *gentry*, pelos pequenos proprietários de terras, pela burguesia comercial e industrial e pelos puritanos” (VÁRNAGY, 2006, 49).

Com a execução de Carlos I, assumiu o poder inglês o Lorde Cromwell, que instaurou a república ou *Commonwealth* de Cromweel, entre 1649 e 1658. Teve como base de apoio a burguesia e o puritanismo, recebendo apoio social e religioso. Dentre as medidas tomadas, foi ostensivo contra as rebeliões e concedeu vantagens comerciais à burguesia, com destaque para a Lei de Navegações (1651) e para os tratados comerciais com a Holanda e a França (VÁRNAGY, 2006, 49). Entre 1660 e 1685, o Estado se constituiu de forma absolutista,

próximo ao que foi descrito por Hobbes em “O Leviatã”. Com o seguir dos anos, a disputa entre governo real absolutista e governo parlamentar continuou e a burguesia avançava em suas conquistas atingindo o auge social e econômico.

A Revolução⁵ Gloriosa de 1688 a 1689 marcou o triunfo do Parlamento sobre o rei e, também “das classes proprietárias sobre os mais pobres, excluídos da participação política”, portanto não visava à igualdade política, mas à implantação de uma monarquia limitada, com um sistema oligárquico no governo (VÁRNAGY, 2006, p. 67;73).

No século XVII, desenvolveu-se uma nova leitura em relação à pobreza, estabelecendo-se vinculação entre o fracasso econômico e a carência de graça divina. Por outro lado, defendia-se que a prosperidade particular favorecia o bem público, pois “o interesse egoísta beneficia a sociedade em seu conjunto” (VÁRNAGY, 2006, p. 72). Esse percurso histórico, político, social e econômico contribuiu para a compreensão do pensamento do Estado Liberal, bem como para as ideias desenvolvidas por Locke, as quais fundam os princípios do liberalismo político clássico. Dada a influência do pensamento de Locke sobre o Estado Liberal, serão abordadas algumas ideias que marcam essa vinculação.

Verifica-se, nas palavras de Locke (1993), ao propor nova legislação, a influência de seu pensamento político nas bases do Estado Liberal contemporâneo.

Todos os homens são de corpo e mente, com mais de 14 anos e menos de 50, que se encontrarem mendigando em condados marítimos serão detidos [...] e enviados ao porto mais próximo onde realizarão trabalhos forçados até a chegada de um barco de Sua Majestade [...] Todos os homens que forem encontrados mendigando em condados marítimos sem passes, aleijados ou maiores de 50 anos [...] serão enviados à casa de correção mais próxima, onde serão submetidos a trabalhos forçados durante três anos [...] Aquele que houver falsificado um passe perderá suas orelhas, da primeira vez em que for considerado culpado de falsificação; e da segunda vez, será enviado às plantações, como no caso dos que cometeram delitos maiores [...] Qualquer criança menor de 14 anos que for encontrada mendigando fora da paróquia onde habita [...] será enviada à escola de trabalho mais próxima, será fortemente açoitada e trabalhará até o pôr do sol [...] Devem ser instaladas escolas de trabalho em todas as paróquias, e as crianças [pobres] entre 3 e 14 anos [...] devem ser obrigadas a ir [para torná-las pessoas] [...] sóbrias e industriosas [e, graças a seu trabalho,] o ensino e a manutenção de tais crianças durante o período não custará nada à paróquia. (*apud* VÁRNAGY, 2006, p. 75)

O ajustamento e a servidão dos pobres, a instrução como mera condição ao

⁵ As revoluções, à época, tinham mais o sentido de rebeldia (*re-bello*), de voltar à guerra contra algo que não foi cumprido pelos legisladores em seu governo. Desse modo, não apresentam o mesmo sentido das revoluções do final do século XVIII, as quais buscaram o estabelecimento de uma nova ordem e/ou ruptura diante de uma determinada situação (VÁRNAGY, 2006, 51; 69).

exercício laboral, bem como a discriminação e o tratamento hostil aos migrantes e imigrantes enquanto não proprietários expressam o tratamento estigmatizante e residual espelhado nos tempos atuais. John Locke foi considerado o fundador do empirismo moderno e o primeiro grande teórico do liberalismo, com desconstruções e ideias que revolucionaram o pensamento. Suas ideias influenciaram até mesmo o campo da pedagogia, cuja defesa era de que o educador deveria estimular o desenvolvimento natural, a autonomia e o caráter dos educandos de modo que se tornassem membros úteis à sociedade. No campo político, um de seus postulados, como mencionado anteriormente, afirmava que o governo surge de um pacto ou contrato revogável entre indivíduos, com a intenção de proteger a vida, a liberdade e a propriedade das pessoas, cujos signatários podem retirar a confiança depositada no governante e se rebelar quando este não cumprir com sua função (VÁRNAGY, 2006, 46).

Sob a concepção individualista, o pensador sustentava que, na política, o mais importante é o direito dos indivíduos. Considerava o Estado a união política consensual realizada a partir de homens livres e iguais. Locke afirmava o direito à propriedade privada como precedente ao estabelecimento da sociedade política ou governo, tendo, pois, caráter absoluto e irrenunciável, sendo sua preservação a finalidade do governo. O direito à herança também era considerado por Locke um direito natural (VÁRNAGY, 2006).

Assim, a propriedade privada existia no estado de natureza, antes da organização da sociedade, e nenhum poder supremo “pode tomar de homem algum nenhuma parte de sua propriedade sem o seu próprio consentimento” (II, 138, 193), já que os “homens entram em sociedade para preservar sua propriedade” (II, 222, Cf. 94, 124, 134). (VÁRNAGY, 2006, p. 46).

Para Locke, o contrato servia de legitimação e autoridade do Estado para garantia da segurança da propriedade dos indivíduos, da vida, da liberdade e dos bens, em função da insegurança existente no estado de natureza. Assim, o contrato estabeleceria uma relação de confiança constituindo um poder político legítimo. Ao governo caberia executar sua função sem interferir na vida dos indivíduos, mantendo as pessoas livres em seus interesses e intervindo somente em situações de disputas (VÁRNAGY, 2006, p. 66; 68).

Segundo Harold Laski, o Estado de Locke não é mais que um “contrato entre um grupo de negociantes que formam uma companhia de responsabilidade limitada” (Laski, 1939: 101). Locke expressou os interesses da burguesia ascendente, e a sua Commonwealth limita o poder político às classes proprietárias. Não era um democrata no sentido atual do termo, pois presumia a exclusão das mulheres e dos pobres dos direitos da cidadania. (VÁRNAGY, 2006, 74).

Novak (1996, *apud* Várnagy, 2006) relaciona Locke aos liberais

contemporâneos, em virtude da defesa intransigente do pensador jusnaturalista do direito à propriedade, colocando-a acima de todos os demais direitos.

[...] os escritos de Locke personificaram de forma clássica o conflito insuperável entre os direitos humanos e as exigências da propriedade privada, conflito que persistiu ao longo de toda a trajetória da democracia burguesa. Ao colocar os direitos de propriedade no mesmo nível que a proteção das liberdades civis e inclusive por cima delas, Locke estava destinado a servir de mentor do liberalismo burguês assim como ao *laissez-faire* econômico e da livre empresa. (NOVAK, 1996, p. 119, *apud* VÁRNAGY, 2006, p. 74).

Observa-se, diante do exposto, o desenvolvimento de um novo conceito de homem e nova organização do Estado associado às novas formações sociais e ideias políticas, na medida em que se depositou o poder político e econômico no homem e não mais em Deus. Esse novo tipo de homem se ajustava à sociedade de mercado concorrencial, de controle complexo, dividida em classe, marcado pela alta produtividade material e irremediável produção da desigualdade. Nessa direção, o Estado Liberal fundou a concepção moderna da liberdade assentada no primado da personalidade humana de base individualista, bem como a defesa da separação dos poderes (Montesquieu), a supremacia da Constituição como norma disciplinadora do poder governamental e ainda o *absenteísmo* do Estado na regulação da economia e na questão social. Contextualiza Legale Ferreira (2009, p. 5):

Bastava, nesse paradigma, um Legislador que apenas obedecesse a Constituição, uma Administração que tão somente seguisse à lei e o Judiciário que fosse o mero árbitro dos conflitos privados ou a boca que pronunciasse as palavras da lei.

No decorrer do século XIX, diante da progressiva militância da classe operária e trabalhadora, John Stuart Mill, sob a lógica da ideia clássica de sociedade ideal em que a massa de trabalhadores almejava o desenvolvimento da capacidade humana, defende o processo democrático como uma contribuição ao desenvolvimento humano, o que levaria a uma sociedade livre e equitativa. O esforço empreendido seria recompensado sob os iníquos princípios capitalistas. (CARNOY, 2008). O autor, fazendo referência a Stuart Mill, explica que, para este, a desigualdade não era decorrente do capitalismo, mas acidental, podendo, portanto, ser contornada. Justificava a desigualdade como fruto de herança feudal e afirmava que o capitalismo buscava a redução gradativa da desigualdade de renda, riqueza e poder. Stuart Mill não reconhecia a força política dos operários e trabalhadores; embora considerasse os interesses opostos na sociedade, entendia que os membros da sociedade não deveriam ter o mesmo peso eleitoral (CARNOY, 2008).

No entanto, a história revelava que o sistema capitalista produzia níveis cada vez maiores de desigualdade, marcados pelo desequilíbrio de poder entre capital e trabalho. Carnoy (2008, p. 47), comentando as ideias de Mill, explica que “[...] ele queria a ampliação do sufrágio para manter sob controle o poder de um segmento próspero e limitado da população, mas o poder de voto deveria se basear na contribuição dos diferentes indivíduos a uma sociedade democrática”. Aqui se verifica a base da visão liberal do Estado burguês, justificado numa democracia representativa, com o poder político ampliado para um só grupo e liberdade ao mercado pela distribuição da riqueza e renda. Assim, se estabeleceram os limites da participação no modelo liberal, restrito, no qual poucos teriam direitos políticos e cujo objetivo era permitir à burguesia o poder de legislar, a fim de coibir o poder absoluto do monarca.

Nesse caso, altera-se a percepção do Estado fiador da igualdade na produção para se defender o Estado Democrático pelo sufrágio na sociedade de classes, escolhendo-se quem teria legitimidade para participar do processo eleitoral e “do controle de um governo que proveria um número limitado de serviços e o cumprimento das leis” (CARNOY, 2008, p. 47). Com isso, a democracia não foi implementada como instrumento de controle dos excessos econômicos, conforme postulava Rousseau, mas limitada a exercer o poder sob o funcionalismo governamental guiado pela vontade geral.

Nesse contexto, o sufrágio era um elemento de controvérsia, uma vez que ampliava a participação pela alteração do quesito econômico de limite de renda, extensivo aos homens, embora mantidos os critérios anteriormente existentes, a idade, a nacionalidade e a escolaridade. Mesmo diante de tal cenário, o sufrágio alargou a dimensão política no que tange à participação que, com o voto censitário, ficava ainda mais restrito a uma pequena parcela da população com poder econômico. Cabe lembrar que o pensamento socialista (marxista) considerou, mais tarde, a democracia uma artimanha da burguesia para manter a classe operária subjugada, porque o sufrágio não conseguia representar os desejos da classe operária.⁶ Carnoy (2008, p. 49) salienta que:

[...] a doutrina liberal e sua consequência, o pluralismo, nunca se sentiram muito confortáveis com sufrágio universal e com o governo da maioria, principalmente porque essas teorias encaram a função ideal do Estado como a de um regulador do funcionamento do sistema de mercado, mas ao mesmo tempo reconhecem claramente a desigualdade desse sistema e o poder do Estado para alterá-lo, se os trabalhadores vierem algum vez a controlar os aparatos legislativos e legal.

⁶ Trata-se de uma afirmação clássica do marxismo. Sobre o entendimento marxista do sufrágio universal, ver Lênin (1986).

O sufrágio acabaria por se tornar uma ameaça ao Estado Liberal, pois abriu caminho para o reconhecimento da liberdade política, por meio do direito ao voto, processada no âmago do conflito entre o capital e o trabalho, fruto da organização e luta dos movimentos sociais, principalmente o operário. Essa mudança provocou estremecimento no liberalismo clássico diante da possibilidade de se estabelecer a democracia política. A participação política, naquele momento, ainda que inacessível aos demais segmentos da sociedade, como às mulheres, provocou um desalinhamento na predominante lógica da ordem política dos privilégios da elite.

A esse respeito Bonavides (2001, p. 188) comenta que o reconhecimento do sufrágio universal se configurou num passo em falso na ‘estabilidade’ da teoria liberal, em razão de se colocar como uma afronta à arma poderosa da conservação política da velha burguesia capitalista. Esclarece o autor:

Mas, aqui, ocorre o momento decisivo, em que, abrindo mão compulsoriamente daquela franquia fundamental – da liberdade política como liberdade de classe –, que antes lhe afiançava o controle do Estado, a velha burguesia liberal reparte esse controle com as demais classes, notadamente a classe com a qual se achava envolvida num antagonismo de vida e morte. (BONAVIDES, 2001, p. 188).

O sufrágio provocou, dessa forma, mudanças na participação política, refletindo-se na composição do parlamento, tendo havido a criação de novos partidos, que passaram a defender novas bandeiras de interesse coletivo. Para Miranda (2012), o sufrágio universal viria a ser um meio privilegiado de conquista de mais e mais direitos sociais. Ao governo representativo burguês, sucedeu a democracia representativa (MIRANDA, 2012, p. 11). Complementa Bonavides (2001):

Mas o liberalismo da primeira fase, a serviço da burguesia industrial, não tinha olhos para enxergar com clareza os bons resultados decorrentes da transmutação por que passara, e por isso considerou frustrado e derrotado naquele momento em que perdeu o domínio de sufrágio, isto é, o poder de fazer o governo e a lei, de contar com as maiorias no interesse exclusivo de manter a ordem política distanciada da esfera econômica. (BONAVIDES, 2001, p. 188).

A narrativa apresentada, marcada por períodos, não deve levar ao equívoco de compreender a história como linear num progresso contínuo, no entanto, é passível de estabelecer uma relação entre os acontecimentos sócio-políticos.

O contexto de avanço do capitalismo, de ampliação da concentração de poder econômico e de degradação das condições de vida dos operários, revelou contradições sociais

aviltantes. Somado ao absenteísmo do Estado, inclusive na ordem econômica, ensejou novos tipos de organizações políticas e inflamaram a decadência do liberalismo, abrindo caminho para o denominado Estado Social. As dicotomias ganharam forma, amplitude e diversificação como campo e cidade, urbano e rural, centro e periferia, burguesia e classe social, caracterizando os problemas cada vez mais explícitos e exigindo uma nova alternativa.

A esfera pública passou a ser espaço de maior interesse e de debate, dado o contexto social e econômico. Verifica-se ter havido progressivo alargamento da participação política, especialmente com o surgimento de novos partidos, que representavam novos interesses e lutavam por novos direitos, refletindo numa nova configuração do parlamento, com nova legislação e novos direitos. Os movimentos socialistas também mobilizaram esse período, compreendido entre o século XIX e início do século XX, com críticas à ideologia liberal, ao individualismo exacerbado e à exploração do capital sobre o trabalho. Tais questionamentos transformaram-se em reivindicações, lutas e, em muitos casos, na constituição de direitos. Legale Ferreira (2009, p. 7) descreve o contexto:

A Rússia foi o grande palco do socialismo. Após muita luta para derrubar o governo, os socialistas, liderados por Lênin, tomam o poder. Muitos Estados liberais, com medo da onda socialista e comunista, passaram a resistir menos às propostas do Estado social. Nessa linha, Paulo Bonavides explica que “O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal.

No período da Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), ainda na Constituição liberal, havia direitos individuais elitistas e políticos e o abstencionismo estatal, mas já floresciam ideias de caráter democrático, legislações infraconstitucionais contemplando direitos sociais e econômicos e experiências constitucionais mais voltadas ao social, assinalados no constitucionalismo social e no constitucionalismo socialista. Ilustra Hobsbawm (1995, p. 62):

Parecia óbvio que o velho mundo estaria condenado. A velha sociedade, a velha economia, os velhos sistemas políticos tinham, como diz o provérbio chinês, “perdido o mandato do céu”. A humanidade estava à espera de uma alternativa. Essa alternativa era conhecida em 1914. Os partidos socialistas, com o apoio das trabalhadoras em expansão de seus países, e inspirados pela crença na inevitabilidade histórica de sua vitória, representavam essa alternativa na maioria dos Estados da Europa.

Toda essa forte articulação, as experiências políticas e institucionais desenvolvidas provocaram mudanças que se consubstanciam, entre os efeitos, em Constituições com caráter democrático. Segundo Martinez (2004, p. 1), os documentos que se concretizaram

em Constituições, embora diversos entre si, são complementares e de grande consonância, uma vez que foram definidos, “constitucionalmente, os direitos sociais e trabalhistas como direitos fundamentais da pessoa humana, sob a proteção do Estado”. Entre as constituições que marcaram o período, destaca-se a do México, de 1917, que incorporou reivindicações das camadas populares e assegurou determinados interesses de classe. Foi a primeira Constituição Social do Mundo, dando evidência e relevância a direitos sociais, tais como reforma agrária e direitos trabalhistas (LEGALE FERREIRA, 2009, p. 9).

Ressalte-se que a Constituição do México, pioneira no modelo de Estado Social, foi resultado de um processo social vivido no país, pois teve como antecedente a denominada Revolução Mexicana. Esta foi marcada pelas lutas e revoltas travadas a partir de reivindicações dos povos indígenas, camponeses e operários em busca de transformações sociais que assegurassem interesses populares, tais como reforma agrária e direitos trabalhistas, entre outros.

Ainda em 1917, outro marco histórico foi a Revolução Russa⁷, também conhecida como Revolução de Outubro, a qual abriu caminho ao Estado Socialista a partir da necessidade de se assegurar aos trabalhadores um nível de vida compatível com a dignidade humana.

Cabe esclarecer que, no socialismo, o entendimento de que o Estado é controlado pela burguesia colocou-o na condição de inimigo a ser combatido e destruído. Sua superação, no socialismo, possibilitaria a redistribuição das riquezas e a instauração de uma nova ordem social em que o equilíbrio de acesso aos bens socialmente produzidos teria como base o trabalho e a necessidade. O célebre Manifesto Comunista de 1848 expressou, muito antes, o intento de conquistar o poder político e de socializar a produção, levando ao desaparecimento do antagonismo de classes. Nessa perspectiva, o Estado se tornaria gradativamente desnecessário e, perdendo sua função política, seria passível de extinção. (LÊNIN, 1986)

Retomando as outras manifestações do Estado Social, vale destacar também o processo ocorrido na Alemanha. Ao final da I Guerra Mundial, em virtude do índice elevado de desemprego e miserabilidade de grande parte da sociedade alemã e após a abdicação do Imperador, foi organizado um novo governo, sob orientação socialista, anunciando o advento de direitos sociais, posteriormente expressos na conhecida Constituição de Weimar, de 11 de

⁷ Segundo Hobsbawm (1995, p. 62), a Revolução de Outubro produziu o movimento revolucionário mais organizado da história moderna.

agosto de 1919. O Livro II dessa Constituição foi dedicado aos “Direitos e Deveres Fundamentais do Cidadão Alemão”, uma afirmação dos direitos fundamentais reconhecendo a grande dificuldade vivenciada pela classe trabalhadora e a impossibilidade de assegurar uma condição estável por meios próprios.

Trata-se de um marco extremamente importante e relevante, tendo em vista a formação, nessa época, das “bases do *garantismo social*: o Estado como provedor de garantias institucionais aos direitos sociais e trabalhistas”, consolidando a proteção social (MARTINEZ, 2004, p. 1). A Constituição Weimar (1919) teve grande importância e influência no constitucionalismo moderno pela ênfase dada aos direitos fundamentais.

De acordo com Legale Ferreira (2009, p. 6), as Revoluções Mexicana e Russa⁸, dentre outras que se espalharam pelo mundo, deram lugar ao Estado Socialista e, posteriormente ao Estado Social e Democrático. O Estado Social, estabelecido por essas revoluções, opunha-se ao liberalismo econômico, mas não necessariamente ao capitalismo. Nesse sentido, cabe observar que existe uma notória distinção entre o Estado Socialista e o Estado Social. O Estado Social orienta-se pelas mudanças do capitalismo e pela reivindicação por justiça social, buscando atender a todas as classes e abandonando antigas posições doutrinárias do liberalismo, mas conserva incólumes as bases do capitalismo. Conforme aponta Miranda (2012):

Vem a ser a partir desta altura que começa a falar-se em Estado social como Estado contraposto ao liberalismo econômico, embora, em “era de ideologias e de revoluções”, sejam intransponíveis as distâncias entre as concepções e os tipos históricos que conseguem impor-se. São, de todo em todo, inconfundíveis e irreduzíveis o Estado soviético-marxista, o Estado corporativo-fascista ou fascizante e o Estado designado por Estado social de direito. (MIRANDA, 2012, p. 11, grifos do autor).

Entre as duas guerras mundiais, o mundo vivenciou um período denominado de ‘Grande Depressão’, conforme abordado anteriormente, período caracterizado por retração econômica, porém com grandes repercussões políticas e sociais. Muitos dos levantes políticos que aconteceram nesse período são registrados por Hobsbawm (1995, p. 108 e 109):

Não surpreende, portanto, que os efeitos da Grande Depressão tanto sobre a política quanto sobre o pensamento público tivessem sido dramáticos e imediatos. Infeliz o governo por acaso no poder durante o cataclismo, fosse ele de direita, como a presidência de Herbert Hoover nos EUA (1928 – 32), ou de esquerda, como os governos trabalhistas na Grã-Bretanha e Austrália.

⁸ Na Rússia, formou-se um regime bolchevique revolucionário alternativo, “dedicado à subversão universal, um imã para forças revolucionárias de todas as partes” (HOBSBAWM, 1995, p. 39).

A mudança nem sempre foi tão imediata quanto na América Latina, onde doze países mudaram de governo ou de regime em 1930-1, dez deles por golpe militar. Mesmo assim, em meados da década de 1930 havia poucos Estados cuja política não houvesse mudado substancialmente em relação ao que era antes do *crash*. [...]

As regiões do Norte das Américas deslocavam-se acentuadamente para a esquerda, à medida que os EUA, sob seu novo presidente Franklin D. Roosevelt (133-45), faziam experiências com um New Deal mais radical, e o México, sob o presidente Lázaro Cárdenas (1934-40), revivia o dinamismo original do início da Revolução Mexicana, sobretudo a questão da reforma agrária. Movimentos sociais/políticos bastante poderosos surgiram nas planícies assoladas pela crise do Canadá, o Social Credit e a Federação Cooperativa da Comunidade Econômica (o Novo Partido Democrático de hoje), ambos de esquerda pelos critérios da década de 1930. (HOBSBAWM, 1995, p. 108).

O autor ainda menciona ser difícil caracterizar o impacto político da Depressão sobre o resto da América Latina, mas faz um balanço da tendência da esquerda e da direita que influenciaram os países nesse tempo. Segundo ele, a Argentina foi tomada pelo governo militar, sofrendo um movimento para a direita tradicionalista. Já o Chile, na Grande Depressão, conseguiu afastar o presidente ditatorial, Carlos Ibañez (1927-1931), criou a Frente Popular baseada no modelo europeu e seguiu um caminho direcionado para a esquerda. No Brasil, teve fim a oligarquia da “República Velha” de 1888-1930, assumindo o poder Getúlio Vargas, um populista-nacionalista. No Peru, também a mudança se direcionou para a esquerda, tendo um forte partido, o Aliança Popular Revolucionária Americana (PARA) – partido de massa com base na classe operária. A Colômbia e Cuba também se direcionaram para a esquerda, tendo a influência do New Deal de Roosevelt (HOBSBAWM, 1995, p. 109).

Verifica-se que a Grande Depressão, além de desestabilizar globalmente a economia, influenciou significativamente a política dos Estados, impulsionando mudanças e experimentos de uma série de iniciativas, desde aquelas mais voltadas à justiça social como aquelas que buscavam estabelecer o difícil equilíbrio econômico. Carnoy (2003, p. 208) complementa:

A luta das massas nas economias capitalistas e o sucesso da Revolução Russa conduziram a um *novo conceito de bem-estar*, que incluía muitos “direitos” dos trabalhadores na produção capitalista, até então inexistentes. Os grupos capitalistas dominantes – confrontados com tais conflitos ou ameaças – foram obrigados a procurar formas de governo e hegemonia muito mais expostas à pressão do movimento de massa do que as formas anteriores (o reconhecimento dos sindicatos como unidades oficiais de negociação, por exemplo).

Nesse contexto, surge o plano norte-americano do New Deal, fortemente marcado pela política intervencionista e replicada por vários governos, lançado por Franklin

Roosevelt, em 1932. Mesmo tendo sido, apresentado sob a resistência dos tradicionalistas e empresários americanos, concretamente não correspondeu à promessa econômica a que se lançava.

A crise da década de 1930 produziu uma desconfiança à ditadura e a governos absolutos, ganhando espaço “o compromisso com um governo constitucional com ou sob governos e assembleias representativas livremente eleitos que garantissem o domínio da lei; e um conjunto aceito de direitos e liberdades dos cidadãos, incluindo a liberdade de expressão, publicização e reunião” (HOBSBAWM, 1995, p. 113). O momento vivido propiciava a criação de expectativas em torno do debate público, da melhoria da condição humana e, com isso, da forma como a democracia se apresentava. Por outro lado, a derrocada do liberalismo, aguçada pela crise do sistema capitalista, dificultou a democracia liberal e fortaleceu a ascensão do fascismo, marcado pela força e coerção.

Além disso, o sistema democrático requer a existência de um consenso básico entre a maioria dos cidadãos, no que concerne à aprovação do Estado e do sistema social adotado, o que se torna mais viável em tempos de prosperidade, situação que não se concretizava na maior parte da Europa no período de 1918 a 1945 (HOBSBAWM, 1995, p. 115). Assim, os acordos estabelecidos entre Estado, patrões e trabalhadores organizados não foram sustentados, diante de cortes econômicos e sociais, provocando, entre outras consequências, o desemprego em massa.

Segundo Hobsbawm, a política liberal se mostrava frágil porque “[...] sua forma de governo característica, a democracia representativa, em geral não era uma maneira convincente de governar os Estados, e as condições da Era da Catástrofe raramente asseguraram as condições que a tornavam viável, quanto mais eficaz” (HOBSBAWM, 1995, p. 140). O autor afirma que os únicos países europeus com instituições políticas adequadamente democráticas que funcionaram sem interrupção durante todo o período entreguerras foram a Grã-Bretanha, a Finlândia, o Estado Livre Irlandês, a Suécia e a Suíça (HOBSBAWM, 1995, p. 115).

Após a II Guerra Mundial (1939 -1945) e em razão das consequências advindas do industrialismo desenvolvido no século XIX, principalmente a aviltante degradação das condições de vida e de trabalho, ganhou força política a organização proletária, exigindo uma nova ordem, com base no direito à proteção social e meios de acesso a bens sociais. Além disso, com o término da guerra, demandou-se a intervenção do Estado na economia, bem como nas mais diversas áreas, como a restauração dos meios de produção, reconstrução das cidades, a readaptação das pessoas à vida social, entre outras.

Cabe ressaltar que a organização proletária, marcada pela segregação social,

e a limitação de oportunidades de vida, impele à afirmação e à defesa de interesses coletivos como elemento central de suas vidas, cuja ação coletiva se faz pela ajuda mútua, greve ou voto. “Essa consciente coesão operária atingiu o auge, nos países desenvolvidos mais antigos, no fim da Segunda Guerra Mundial” (HOBSBAWM, 1995, p. 300). Nesse contexto, pode-se afirmar que a mobilização e a organização em torno de interesses coletivos, demarcada sobretudo pelo movimento operário, caminharam no sentido da defesa da dignidade da pessoa humana, da ampliação de espaços de participação na vida pública e de conferir responsabilidade ao Estado na promoção da proteção social em forma de segurança social.

Anos depois, a economia do mundo ocidental entrou na chamada Era de Ouro, com retorno triunfante do capitalismo, e a democracia política ocidental passou a conviver com uma melhoria na vida material. Além disso, velhos impérios coloniais foram se extinguindo, e organizou-se um consórcio de Estados comunistas, organizado em torno da União Soviética. Houve experiências de pleno emprego, e criou-se uma grande ilusão de que “tudo na economia iria para a frente e para o alto eternamente”. Ainda na década de 1960, constatou-se que o capitalismo avançava mais que o comunismo (HOBSBAWM, 1995, p. 59;254;255). O crescimento da economia revelava também a força do capitalismo contra o socialismo.

O que se viu é que, mesmo na Era de Ouro, a riqueza não se aproximou da maioria da população do mundo. Houve um aumento significativo da população, principalmente nos países do Terceiro Mundo, acompanhado de um aumento da expectativa de vida. Já na economia, vivenciou-se uma alta produção agrícola, uma significativa expansão industrial, em todas as partes do mundo e do comércio de produtos manufaturados.

O ideal projetado na Era de Ouro encobriu o efeito que a perversidade arquitetada pelo capitalismo provocaria na vida dos seres humanos e no próprio planeta nas décadas seguintes.

Em todos os países avançados, com exceção dos EUA, os reservatórios de mão de obra preenchidos durante a depressão pré-guerra e a desmobilização do pós-guerra se esvaziaram, novos contingentes de mão de obra foram atraídos da zona rural e da imigração estrangeira, e mulheres casadas, até então mantidas fora do mercado de trabalho, entraram nele em número crescente. Apesar disso, o ideal a que aspirava a Era de Ouro, embora só se realizasse aos poucos, era a produção, ou mesmo o serviço, sem seres humanos, robôs automaticamente montando carros, espaço silenciosos cheios de bancos de computadores controlando a produção de energia, trens sem maquinistas. Os seres humanos só eram essenciais para tal economia num aspecto: como compradores de bens e serviços. Aí estava o seu problema central. Na Era de Ouro, isso ainda parecia irreal e distante, como a futura morte do universo por entropia, da qual os cientistas vitorianos haviam avisado a raça humana. (HOBSBAWM,1995, p. 262)

Embora se reconheçam os avanços tecnológicos, a ampliação significativa de postos de trabalho e o acesso à qualidade de vida e ao consumo vivenciados no período de Ouro, esse período teve como legado alterações profundas no modo de ocupação e exploração da terra, no modo de vida das pessoas, no aprofundamento da desigualdade social, dentre outras consequências. Deu-se a ruína do campesinato, denominada por Hobsbawm (1995, p. 284) a mais magnificente mudança social e de maior alcance da segunda metade do século XX. Considerando que, desde a era neolítica, a maioria dos seres humanos vivia da terra, a mudança ocorrida foi imensa: avanço da industrialização para o mercado mundial, maciça produção agrícola, incorporação de maquinário à produção de produtos, mecanização da agricultura, acompanhado do aperfeiçoamento da química agrícola, da criação seletiva e da biotecnologia e, ainda, explosão populacional e escassez de terra.

Essa conjuntura provocou um intenso, profundo e silencioso êxodo do campo, o que marcou a cisão entre o mundo contemporâneo e o mundo do passado, confirmando a previsão de Marx de que a industrialização eliminaria o campesinato, o que é nitidamente revelado pelos números que marcam o declínio da população agrícola. A esse cenário, somam-se a deterioração ecológica, a poluição e tantas outras situações comuns do século XX, explicitadas no contraste e na disparidade existentes nas sociedades. Tais repercussões buscaram ser minimizadas na ideia de processo, no domínio da natureza pelo homem e na apropriação e exploração da terra, desde a extração do petróleo à especulação imobiliária, na verdade aprofundaram as desigualdades numa produção heterogênea de riqueza e acumulação de lucro.

Assim como o mercado, os governos também utilizaram estratégias econômicas em razão do deslumbramento com o progresso:

Como as autoridades no Oriente e Ocidente também descobriram que se podia usar métodos industriais para construir rapidamente conjuntos habitacionais baratos, enchendo os arredores das cidades de prédios de apartamentos visivelmente ameaçadores, a década de 1960 provavelmente ficará como a mais desastrosa na história da urbanização humana. (HOBSBAWM, 1995, p. 257).

A fase vivenciada de certa estabilidade e desenvolvimento econômico, com administração da macroeconomia e experiências de Estado de Bem-Estar, criou uma ideia de permanente segurança. A expectativa era de que, caso tempos difíceis viessem a ocorrer, seria possível o Estado previdenciário universal e generoso ofertar proteção, seja nas situações de doença e velhice, seja nas de desemprego.

Que mais, em termos materiais, podia a humanidade querer, a não ser estender os benefícios já desfrutados pelos povos favorecidos de alguns países aos infelizes habitantes de outras partes do mundo, reconhecidamente ainda a maioria da humanidade, que não havia entrado no “desenvolvimento” e na “modernização”? (HOBSBAWM, 1995, p. 263)

No entanto, mesmo os Estados com maior condição de planejamento em tempos favoráveis de economia depararam-se com o aumento da demanda social. O declínio do campesinato, o crescimento populacional, o desenvolvimento da economia, entre outros fatores associados, demandaram o acesso a determinados bens e serviços pouco reivindicados em épocas anteriores, como o acesso à educação para além da alfabetização básica. O acesso à educação secundária e superior passou a ser a possibilidade de famílias de menor poder aquisitivo conquistarem recursos para melhorar sua condição de vida.

Os Estados, ao desenvolverem compromisso político de assegurar pleno emprego, proteção pela seguridade social e previdenciária, redução da desigualdade econômica, mesmo que de forma incipiente, proporcionam certa estabilidade, melhoria na qualidade e expectativa de vida e condições de consumo de massa em torno de serviços e bens antes inacessíveis, que passam a ser vistos como necessidade. Hobsbawm (1995, p. 264) ilustra da seguinte forma:

Na década de 1930, mesmo nos ricos EUA, cerca de um terço dos gastos domésticos ainda se destinava à comida, mas no início da década de 1980 esse índice era de apenas 13%. O resto ficava disponível para outras despesas. A Era de Ouro democratizou o mercado.

Martinez (2004, p. 6) esclarece que o processo de consumo se insere num círculo vicioso:

Com a satisfação de antigas necessidades e demandas primitivas e reprimidas, há o surgimento de novas vontades e desejos de consumo mais globalizado – a indústria do desejo de consumo não tem fim e acompanha o ritmo da produção – um ciclo ou círculo vicioso, portanto.

Já Carnoy (2003) apresenta uma reflexão em outra direção:

A consciência das massas quanto a um novo tipo de vida (aumento de renda a longo prazo, baixo nível de desemprego e apoio do Estado aos pobres e velhos) permanece inalterada. Na verdade, o próprio sucesso anterior do Estado do bem-estar criou novos tipos de consciência entre as minorias e as mulheres. Todos estes se colocam contra o declínio dessa solução. (CARNOY, 2003, p. 209).

A melhoria da situação econômica pode levar à estabilidade de regimes democráticos, como se houvesse uma “certa acomodação” de ambas as partes. De um lado, o

Estado tem maiores recursos financeiros e consegue atender as reivindicações da classe trabalhadora; de outro lado, os capitalistas não sentem grande ameaça com a existência de sistemas públicos de proteção social.

Onde os governos têm o bastante para distribuir e satisfazer a todos que reclamam, e o padrão de vida da maioria dos cidadãos cresce de qualquer modo, a temperatura da política democrática raramente chega ao ponto de ebulição. Tenderam a prevalecer o acordo e o consenso, até os mais ardentes crentes na derrubada do capitalismo acharam o status quo menos intolerável na prática do que na teoria, e mesmo os mais inflexíveis defensores do capitalismo acharam naturais os sistemas de seguridade sociais e as negociações periódicas de salários e vantagens com os sindicatos. (HOBBSAWM, 1995, p. 140)

Não se cogitava o retorno ao *laissez-faire*, ao mercado livre original, diante de objetivos políticos como o pleno emprego, a contenção do comunismo, a modernização de economias atrasadas ou em declínio, o que explica a necessidade de uma presença mais sólida do Estado.

Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. (HOBBSAWM, 1995, p. 268)

Esse momento foi acompanhado de mudanças tecnológicas e sociais, sendo estas últimas resultado de lutas políticas e sociais pela ampliação do direito de voto como também outros direitos políticos, econômicos, sociais e culturais, que resultaram em mudanças no cenário em que o sistema capitalista atuava. Assim, a incorporação de direitos a serem assegurados pelo Estado nos países capitalistas foi fruto da resistência e da pressão coletiva em defesa da ampliação de direitos.

Para Hobsbawm (1995, p. 276), a combinação capitalismo e Estado de Bem-Estar⁹ foi uma construção política, apoiada no consenso político entre direita e esquerda em boa parte dos países “ocidentais”, bem como num consenso singular entre patrões e organizações trabalhistas a fim de manter as reivindicações dos trabalhadores dentro de limites que não afetassem os lucros.

⁹ Para Hobsbawm (1995, p. 278), Estados de bem-estar, no sentido literal da palavra, indicam Estados em que os gastos com a seguridade social – manutenção de renda, assistência e educação – tornaram-se a maior parte dos gastos públicos totais.

De facto, o arranjo era triangular, com os governos, formal ou informalmente, presidindo as negociações institucionalizadas entre capital e trabalho, agora habitualmente descritos, pelo menos na Alemanha, como “parceiros sociais”. [...]. Os patrões pouco se incomodavam com altos salários num longo boom de altos lucros, apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento. A mão de obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras e, um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos (exceto na Itália) e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os Estados então praticavam. E as economias dos países capitalistas industrializados se deram esplendidamente bem, no mínimo porque pela primeira vez (fora dos EUA e talvez da Australásia) passava a existir uma economia de consumo de massa com base no pleno emprego e rendas reais em crescimento constante, escorada pela seguridade social, por sua vez paga pelas crescentes rendas públicas. (HOBSBAWM, 1995, p. 277).

Esping-Andersen (1991) dedicou-se ao estudo do *Welfare State*, analisando as produções teóricas produzidas e os diferentes regimes europeus de bem-estar social. Cabe esclarecer que o *Welfare State* é uma experiência europeia do pós-guerra, uma experiência construída no interior do capitalismo, sobretudo na ameaça do socialismo que rondava a Europa no período, por causa da guerra fria.

O pesquisador identificou forças causais de seu desenvolvimento e procurou entender quando um Estado é um *Welfare State* e, mais precisamente, o que é o *Welfare State*. De acordo com ele, seria superficial reduzir a definição de *Welfare State* à responsabilidade estatal pela garantia de bem-estar básico aos cidadãos, uma vez que tal afirmação é insuficiente para compreender as implicações para a política social e para o mercado; o autor inclusive questiona o que seria básico ou mínimo.

Conforme se depreende dos escritos do autor dinamarquês, a explicação do *Welfare State* com base somente no gasto, isto é, no volume de recursos empreendido, mostra-se insatisfatória. Isso porque não considera outros elementos, tais como o público a que se destina, o alcance das ações (direcionadas ou universais), as formas de elegibilidade, os tipos de serviços e benefícios, em que medida o nível de emprego e a vida social fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão e, ainda, se existe compromisso com a solidariedade e a cidadania social (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 99). Esping-Andersen (1991) indica, então, a existência de diferentes abordagens para a explicação dos *welfares states*.

Uma das abordagens analisa tais Estados a partir das estruturas e sistemas globais, enfocando mais as similaridades (industrialização, capitalismo) do que as diferenças (variação cultural e relações de poder) entre as nações. No processo de industrialização e urbanização, a função de bem-estar social seria apropriada pelo Estado-nação. Nessa abordagem, afirma-se que o surgimento da burocracia moderna contribuiu para o

desenvolvimento do *Welfare State*, dada a organização racional, universalista e eficiente, sendo um meio de administrar bens coletivos e um centro de poder em si.

O marxismo classifica o *Welfare State* como produto inevitável do modo de produção capitalista. Justifica que o Estado age para satisfazer as necessidades coletivas do capital baseado em duas premissas, o poder é estrutural, e o estado é “relativamente” autônomo das classes dirigentes. Alguns dos autores que sustentam tal posicionamento são O’Connor, Poulantzas e Block.

A análise feita pela abordagem institucional considera que as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do *Welfare State*. A formulação clássica desse posicionamento afirma que as maiorias favoreceriam a distribuição social compensando os desequilíbrios do mercado. “A democracia é uma instituição que não pode resistir às demandas da maioria” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93); não se faz referência à classe ou agente social, tratando a democracia como eminentemente institucional. A defesa dessa abordagem vem desde os tempos de Mill e Tocqueville e, mais recentemente, de Marshall.

Já a abordagem de classe social enquanto agente político é sustentada pelo próprio autor, e se mostra a mais acertada, ainda que se reconheçam vários elementos das outras abordagens. Dessa maneira, não se nega a “importância do poder estruturado ou hegemônico” (KORPI, 1983, *apud* ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93). A afirmação parte da ideia de que a mobilização de classe deriva da economia política socialdemocrata, distinguindo-se das outras abordagens pela ênfase nas classes sociais como principais agentes de mudança e pela afirmação de que o equilíbrio do poder das classes determina a distribuição de renda (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 94).

Para a teoria de mobilização de classe, os *Welfare states* não se restringem ao alívio dos impactos do mercado, sendo capazes de “estabelecer por si mesmo as fontes de poder cruciais para os assalariados e assim fortalecer os movimentos de trabalhadores”. Desse modo, os direitos sociais se configuram como “pré-requisitos necessários para a força e unidade exigidas para a mobilização coletiva do poder” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 95). Explica o autor que delinear as condições para a mobilização do poder é algo complexo, uma vez que o poder depende de fontes que variam do número de eleitores à negociação coletiva. O autor afirma que a mobilização de poder envolve recursos das forças conflitantes, a durabilidade histórica de sua mobilização e a configuração das alianças de poder. Portanto, tal perspectiva está para além de categorias de classe, no campo das relações sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91-97).

Para identificar se um Estado é *Welfare State*, Esping-Andersen recorre à

construção elaborada por Therborn, que vê a necessidade de identificar um conceito de estrutura do Estado. Uma primeira identificação está na transformação histórica das atividades do Estado. No caso de um *Welfare State* “genuíno”, a maioria de suas atividades volta-se para as “necessidades de bem-estar de famílias”. A segunda construção parte de Richard Titmuss, na distinção entre *Welfare State* residual e institucional.

No primeiro, a presença do Estado decorre da debilidade da família e do mercado, centralizando a oferta a determinados grupos sociais. No segundo modelo, institucional, a abrangência é universalista, isto é, destinada a toda a população, personificando um compromisso institucionalizado com o bem-estar, visa ao bem-estar societário. A terceira abordagem, consiste em selecionar teoricamente os critérios para a definição de tipos de *Welfare State*. Conclui Esping-Andersen (1991), referindo-se a esta última abordagem, que isso é a-histórico, além de não apreender os “ideiais ou intenções que os agentes históricos tentaram realizar com as lutas pelo *Welfare State*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101). Para identificar as causas que levaram ao *Welfare State*, deve-se, então, identificar as demandas que fortaleceram as lutas empreendidas para a consolidação do *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 95).

Diante de tais afirmações, são identificados princípios vitais à definição e ao reconhecimento do *Welfare State*, envolvendo a garantia de direitos, com o devido *status* legal e prático de direitos de propriedade sendo, dessa forma, invioláveis, assegurados em base de cidadania e não na base do desempenho – desmercadorização¹⁰. Estão ligados justamente à cidadania social, cujo conceito envolve estratificação social, ou seja, o “status de cidadão vai competir com a posição de classe social, e pode mesmo substituí-lo” (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 101). Outro princípio é a forma como as atividades estatais se relacionam com a família e o mercado na provisão social (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 101).

Com base no exposto, o *Welfare State* não se resume a um mecanismo que intervém na estrutura de desigualdade; é um sistema de estratificação, uma força ativa no ordenamento das relações sociais. Exige, pois, um movimento de coalização política, de acordo e compromisso político, que se firma em torno de uma escolha política (ESPING-ANDERSON, 1991). Essa caracterização revela a existência de uma gama diversificada de direitos sociais e de estratificação do *Welfare State*, com combinações diversas entre Estado, família e mercado, tendo o autor agrupado a partir de três regimes.

¹⁰ Esping-Anderson explica que a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 102).

No *welfare state* “liberal”, a reforma social foi delimitada pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho, apresentando baixa transferência universal e centralizando-se nos comprovadamente mais pobres. O Estado fortalece o mercado, passivamente, ao garantir apenas o mínimo, incentivando e subsidiando a oferta privada pelo mercado. Estados Unidos, Canadá e Austrália estão representados nesse regime.

Outro agrupamento é apresentado no regime conservador e corporativista, em que os diretos estão ligados à diferenciação de classe e de *status*, distanciando-se, assim, da perspectiva de redistribuição. O corporativismo estatal tem ampla provisão de benefícios sociais, afastando o mercado de tal atribuição. No entanto, está alicerçado na tradição da Igreja e da família; o Estado intervém somente quando esgotada a capacidade de provisão pela família. Identificam-se nesse agrupamento a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália.

O terceiro regime é o socialdemocrata, em que a reforma social se destaca pelo ímpeto da socialdemocracia, na promoção da igualdade a partir de um determinado patamar de padrão de qualidade e não a partir da igualdade das necessidades mínimas, possibilitando “aos trabalhadores a participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos” (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 109). Associa programas desmercadorizantes e universalistas. Esse regime exclui o mercado e “constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *welfare state*” (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 109). Explicita uma peculiar mistura de liberalismo e socialismo, na qual se verificam a garantia do pleno emprego e a dependência de sua concretização, bem como a identidade de *status* para o direito ao trabalho e o direito de proteção à renda.

Mesmo diante da identificação de três agrupamentos distintos, não é possível afirmar a existência de regimes puros. Embora mantenham a predominância de determinadas características que os qualificam, existe no interior, a apropriação de elementos que os distanciam de tal autenticidade. (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 108; 109;111). Torna-se, assim, mais complexa a determinação das causas dos regimes de *Welfare State*.

Esping-Andersen (1991) esclarece não ser possível afirmar um único determinante causal, mas três argumentos fundamentais para tal identificação. Um deles é a natureza da mobilização de classe, essencialmente a mobilização da classe trabalhadora; o outro, as estruturas de coalização política de classe; o terceiro, o legado histórico da institucionalização do regime. O autor acrescenta que a variação histórica das coletividades da classe trabalhadora apresenta diferentes configurações, assim como seus objetivos, ideologia e capacidades políticas. Ele conclui que a construção do *Welfare State* esteve vinculada ao estabelecimento de coalizões políticas, cuja “estrutura das coalizões de classe” é mais

determinante do que as fontes de poder de qualquer classe de forma isolada (ESPING-ANDERSEN, p. 112).

Conceituar o *Welfare State*, como se observa, exige identificar o papel que o Estado ocupa na sociedade, na criação de igualdade, na qualidade dos direitos sociais, bem como analisar a estratificação social, o relacionamento entre Estado, mercado e família e a construção de coalisões políticas. Sua existência está determinadamente vinculada aos agentes históricos que se uniram e lutaram em tal defesa, constituindo a força histórica que possibilitou tal constituição. Vale, ainda, destacar que o Estado se movimenta conforme as forças existentes que nele residem ou o atravessam, conforme sintetiza Pereira (*apud* Paula, 2016, p. 18). Mais à frente, discute-se a experiência de Estado Social desenvolvido na Europa e América Latina, sem a pretensão de querer estabelecer qualquer comparativo, visto que se pode incorrer em resultados equivocados. A exposição visa apenas à contextualização das experiências e a subsidiar o entendimento da complexidade do Estado Social.

Conforme já tratado anteriormente, depois da Era de Ouro, os arranjos e/ou acordos estabelecidos foram duramente atacados em defesa do livre mercado. O suposto “equilíbrio” deu sinais de oscilação, frente ao descompasso entre o crescimento da produção e a estabilidade de lucros que geravam ganhos ao capitalismo. O período de crise atingiu as classes operárias, as quais se tornaram, ao longo do tempo, vítimas das novas tecnologias, principalmente homens e mulheres não qualificados para o mercado de trabalho, desde as décadas de 1950 e 1960 pela recessão econômica mundial, e durante os anos 1970 e 1980 em virtude da retração do ritmo de expansão industrial.

Streeck (2012) qualifica como crises econômicas a situação decorrente do término do alto crescimento econômico dos anos 1970. Essas crises produziram tensões e contradições endêmicas entre mercados capitalistas e políticas democráticas. Tal afirmação é justificada no processo de instabilidade vivenciada no capitalismo decorrente das crises econômicas, políticas e sociais. Para o autor, no pós-guerra, com o Estado de bem-estar em expansão, com o direito dos trabalhadores a livre negociação coletiva e com a garantia política do pleno emprego, no fim dos anos 1960, foi produzido “uma onda mundial de militância trabalhista, impulsionada por um vigoroso senso de direito político, a um padrão de vida ascendente e livre do medo do desemprego” (STREECK, 2012, p. 40). No entanto, os governos se depararam com a pressão para retomar a disciplina monetária e abandonar o processo de negociação coletiva, ou seja, os pactos sociais tripartites (STREECK, 2012).

Nesse período, a luta de classe movimentou a vida pública, sendo um marco histórico a organização estudantil de 1968, dentre outras mobilizações que se fizeram presentes

e marcaram o período. Na década de 1970, os governos buscaram como alternativa a instituição de política monetária acomodatória, numa dicotomia da busca de manutenção do pleno emprego e da elevação das taxas de juros. A inflação foi descrita por Streeck (2012) como um “reflexo monetário do conflito distributivo entre uma classe trabalhadora que demanda garantia de emprego, bem como uma maior participação na renda nacional, e uma classe capitalista que busca maximizar o retorno sobre o seu capital” (STREECK, 2012, p. 41). Trata-se de interesses inconciliáveis, assentados, de um lado, no direito de cidadania e, de outro, no poder de posse e de mercado. Os governos, ao adotarem uma política monetária acomodatória, optaram por uma solução estratégica a fim de evitar um conflito social de grande repercussão.

Nessa dinâmica, segundo Streeck (2012), no século XIX e parte do século XX, tanto a burguesia como a direita política conviveram com o temor de que viesse a prevalecer a ‘regra da maioria’, com o predomínio dos pobres sobre os ricos, levando à extinção da propriedade privada e dos mercados livres. Já a classe trabalhadora ascendente e a esquerda política suspeitavam de que os capitalistas pudessem se aliar a forças reacionárias para aniquilar a democracia. Sem entrar no mérito de qual dos dois posicionamentos estava com a razão, identifica-se, pelo processo do mundo industrializado, que a esquerda tinha mais motivos para afligir-se com a possibilidade de a direita sacrificar a democracia para a manutenção do capitalismo do que a direita para temer que a esquerda eliminasse o capitalismo (STREECK, 2012, p. 36).

Seja como for, nos anos pós-Segunda Guerra havia um pressuposto amplamente compartilhado de que, para que fosse compatível com a democracia, o capitalismo teria de ser submetido a um controle político amplo (compreendendo, por exemplo, a nacionalização de empresas e setores essenciais ou um modelo de “cogestão” que incluísse os trabalhadores, como na Alemanha), a fim de que a própria democracia fosse protegida das restrições impostas pelo livre mercado. (STREECK, 2012, p. 36).

O capitalismo exige políticas econômicas que protejam mercados e a propriedade, resguardando-os constitucionalmente da “interferência política discricionária; de autoridades regulatórias independentes” e de bancos centrais blindados de pressões eleitorais, fazendo valer a liberação econômica e liberdade individual (STREECK, 2012, p. 37). A teoria econômica convencional, em sua utopia liberal, afirma que seria possível superar a tensão acima abordada, pela justiça do mercado, pela qual “todos são recompensados de acordo com sua contribuição, em vez de terem suas necessidades transformadas em direitos” (STREECK, 2012, p. 39).

A lógica é o estabelecimento de uma ordem social político-econômica em

benefício dos grandes capitalistas, cujos interesses se dissimulam como se fosse o interesse geral (STREECK, 2012, p. 39). Essa ideia não é tão simples de se efetivar, uma vez que se contrapõe à concepção de justiça social e igualdade, em cuja defesa se ergueram mobilizações e lutas pela classe trabalhadora. Além disso, exige estabilidade permanente no campo econômico, o que não é plausível no sistema capitalista. Apesar de tais contradições, Hobsbawm (1995, p. 281) pondera que a Era de Ouro foi “a mais impressionante, rápida e profunda revolução nos assuntos humanos de que a história tem registro”, referindo-se à luta por direitos.

Com o passar do tempo, o declínio do Estado Social foi marcado pelo desenvolvimento do neoliberalismo, tendo como instrumentos, por exemplo, o Consenso de Washington¹¹ (1989). Dentre outras restrições, o documento indica o controle dos gastos públicos, implicando a retração de investimentos em necessidades sociais e econômicas.

De lá para cá, porém, ocorreu um desmanche real nas intenções e nas ações estatais de cunho social, e que provocaria um processo de soterramento do Estado de Direito Social com os governos de Ronald Reagan (EUA) e Margaret Thatcher (Inglaterra), iniciando-se no princípio dos anos 80, pois o socialismo já não era mais uma ameaça e os investimentos nos equipamentos sociais poderiam ser reduzidos – sem que houvesse uma resistência massiva. (MARTINEZ, 2004, p. 3).

Nos anos de 1980, nos Estados Unidos e no Reino Unido, os governos estabeleceram uma perseguição aberta às organizações coletivas, como no caso de Ronald Reagan¹², no confronto com a Organização Sindical dos Controladores do Tráfico Aéreo, e Margaret Thatcher¹³, com o Sindicato Nacional dos Mineiros. Houve redução dos empregos e da sindicalização e, conseqüentemente, ocorreu redução das greves. Houve também o aumento da demanda pelos serviços sociais, de assistência social, em busca de direitos consolidados na década de 1970, e crescimento da dívida pública. A conjuntura recaiu sobre o Estado, o qual

¹¹ De acordo com a fundamentação neoliberal, a causa básica da crise está na força excessiva do Estado, por ter se desenvolvido demais. A saída seria a redução do Estado, sua privatização e liberação, com reformas orientadas pelo mercado. Ressalta-se que a dívida pública não foi considerada como uma das causas mais importantes da crise. Bresser-Pereira (1990) aponta que as dez reformas que constituem o Consenso de Washington podem ser agrupadas em duas: a primeira, a promoção da estabilidade econômica pelo ajuste fiscal e a adoção de políticas econômicas ortodoxas, tendo o mercado um papel substancial; a segunda abrange medidas de severa redução do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 6).

¹² Ronald Wilson Reagan foi eleito presidente dos Estados Unidos em 1980 e foi presidente por três mandatos consecutivos, no período de 1981 – 1989. O seu governo foi marcado por uma política conservadora, de redução de benefícios sociais e aumento do déficit público.

¹³ Margaret Hilda Thatcher, conhecida como a Dama de Ferro, conduziu o Reino Unido como primeira-ministra por três mandatos, de 1979 – 1983, de 1983 – 1987, de 1987 – 1990, quando renunciou ao mandato. Seu governo foi marcado pela redução da função do Estado e pelo incentivo ao mercado livre.

tinha de administrar as demandas dos cidadãos e as dos mercados.

No Estado Liberal, o poder político e econômico se movimenta para a preservação e sublimação da liberdade individual e liberação econômica, tendo o mercado a máxima autonomia. Havendo qualquer ameaça nessa direção, a reação é a defesa para a sua sobrevivência, pelo aniquilamento dos investimentos em necessidades sociais e econômicas, desmobilização do coletivo, ataque aos direitos, principalmente os sociais, com a intervenção mínima do Estado, no campo social.

1.3 ESTADO SOCIAL E ESTADO SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A abordagem realizada revela que, no processo de constituição e desenvolvimento do Estado Social, sua existência é marcada pela dinâmica da correlação de classe, pelas diferentes capacidades e efetividade nas sociedades em que se desenvolveu. As mobilizações em torno de tal construção buscavam assegurar, dentre outros, direitos econômicos, como garantia da dignidade do trabalho, direitos sociais, para a segurança de determinadas necessidades, e direitos culturais, como acesso à educação e à cultura. Conforme Miranda (2012), a industrialização, a urbanização e a erradicação do analfabetismo tornaram esses direitos indispensáveis.

Cabe ressaltar que o Estado Social ganha novos qualitativos à medida que sua intervenção se coloca de forma mais expressiva, abrangente e efetiva, sob base do Estado de Direito, Estado Social de Direito, Estado Social Democrático de Direito.

O Estado Social se desenvolveu num contexto de mobilização, luta e resistência da classe trabalhadora, o que garante sua afirmação jurídica, exigindo do Estado uma movimentação no sentido de assegurar direitos, sob o princípio de igualdade e justiça social. Castel (2000, p. 18) afirma que o “Estado social é uma construção histórica cujo surgimento pode ser datado e se pode mostrar em que condições sua presença se impõe.” Esse tipo de Estado adquiriu força e estrutura diferentes nas sociedades onde foi implementado. Continua o autor:

[...] um primeiro agrupamento de estados-nação na área geográfica da Europa ocidental, que foram os primeiros a desenvolver políticas sociais enérgicas e assumiram, sob a forma pública de um regime de seguridade social generalizada, o essencial da proteção de seus cidadãos. Em outras áreas geográficas, como por exemplo na América Latina, o Estado social é um associado menos ativo no jogo das proteções. Existem certamente instituições públicas e leis sociais, mas sendo de implantação recente e de estruturas

frágeis, elas carecem de meios e são atualmente desmanteladas por políticas ultra-liberais de redução de despesas públicas. (CASTEL, 2000, 21).

O Estado Social é, nesse sentido, resultado da transformação por que passou o Estado Liberal clássico ao incorporar direitos sociais. Do ponto de vista jurídico, formou-se a partir de 1917 e, na década de 1920, apresentou-se como resposta à organização e mobilização social. Na década de 1930, assumiu a atuação como regulador e interventor na área econômica, tendo seu declínio nas décadas de 1970 e 1980, no auge da crise econômica vivenciada.

Para Bobbio (2000, p. 42), as exigências dos direitos sociais têm origem na crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado, provocando uma alteração profunda no sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado. O autor é enfático ao delimitar a mudança de paradigma estabelecida: “É com o reconhecimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista do cidadão” (BOBBIO, 2000, p. 61).

Até 1930, ainda vicejava o receituário liberal clássico, sem grande expressão de intervenção estatal na produção e na circulação de bens, produtos e mercadorias. No período posterior, o Estado passou a ter uma intervenção mais efetiva na economia no processo de desenvolvimento do capitalismo, agora sob base do Estado de Direito.

Neste marco histórico, o Estado agirá como produtor jurídico a fim de melhor organizar e defender o próprio sistema capitalista. Em geral, pode-se dizer que nasce sob forte pressão popular (movimentos socialistas), mas tem o firme propósito de legitimar e dar continuidade ao sistema capitalista. (MARTINEZ, 2004, p. 2).

A ação do Estado ganhou maior presença após a Segunda Guerra mundial, como resposta às pressões sociais num caminho que tinha como intento a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Na Europa, a maior expressão dos direitos sociais, a partir das Constituições, ocorreu entre 1945 e 1980, com a criação de sistemas de segurança social e de serviços nacionais de saúde com abrangência universal e, em boa parte, gratuito ou com tendência à gratuidade. Também se fortaleceu a garantia de acesso a graus mais elevados nos sistemas educacionais, segundo as suas capacidades e independentemente das condições econômicas, bem como se elaboraram políticas de pleno emprego.

Reafirma-se o posicionamento de Esping-Andersen (1991) de que o continente europeu produziu diversas conformações dado o processo histórico, político e social, dadas as diferentes características estruturais existentes, lutas coletivas e consensos políticos. Miranda (2012), ao se referir às experiências desenvolvidas, avalia ser mais apropriado referir-se como “um modelo nórdico, um modelo britânico, um modelo francês, um modelo da Europa

central, um modelo da Europa meridional” (MIRANDA, 2012, p. 13).

Os países anglo-saxônicos ou de influência anglo-saxônica contrastaram com os Estados Unidos, onde somente nos últimos anos buscou-se ampliar o sistema público de saúde. Países como Austrália e Nova Zelândia, bem como a África do Sul, apresentaram avanços sociais com o apoio do Tribunal Constitucional (MIRANDA, 2012, p. 13). A América Latina, por sua vez, em razão de sua estrutura e conjuntura, embora tenha produzido experiências de Estado Social diversas da Europa Central, muitos dos países latino-americanos se inspiraram e buscaram reproduzir os modelos europeus, desconsiderando o processo histórico e a composição étnica, caracterizada pela presença de negros e indígenas, além da diversidade rural e urbana.

Essas regulações seletivas produziram uma apartação social de tal gravidade, que impediu a constituição de sistemas latino-americanos igualitários como os experimentados pelas iniciativas europeias, abrangentes no reconhecimento dos direitos. (SPOSATI, 2011, p. 106).

Nos países da América Latina, a implantação de sistemas de proteção social esteve muito atrelada ao processo de industrialização e ao trabalho formal no meio urbano; logo, a regulação social esteve mais vinculada ao trabalho formal do que à cidadania (SPOSATI, 2011, p. 106). O Brasil, por sua vez, vivenciava uma realidade arcaica e pouco desenvolvida, cujos governantes tratavam o país como uma “casa-grande”. Vale lembrar que a denominada cidadania social envolve uma gama de princípios e requisitos necessários à consolidação de direitos sociais, conforme já abordado nos comentários sobre a construção teórica de Esping-Andersen (1991).

Essa configuração é denominada por Sposati (2002, 2011) como regulação social tardia, porque, na América Latina, o desenvolvimento de políticas sociais conformou um movimento histórico diverso do europeu, “marcado por características próprias de sua história, do seu estágio de desenvolvimento econômico no contexto mundial, pela hegemonia de forças políticas antidemocráticas, impostas pela força e violência de ditaduras militares” (SPOSATI, 2002b; 2011).

Bonavides (2001, p. 26) aponta que o Estado Social do moderno constitucionalismo europeu e americano empreende técnicas de compromisso, preserva e legitima a infraestrutura econômica, ou seja, o sistema capitalista. Explica o autor que o Estado Liberal não sucumbiu, nem desapareceu, mas se transformou, dando lugar ao Estado Social. A crise do capitalismo, a impotência do Estado e a pressão social deram origem ao Estado Social:

O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. O Estado social conserva a sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia. O Estado social no capitalismo pode adotar os mais variados sistemas de organização política. (BONAVIDES, 2001, p. 184).

Complementa Miranda (2012) que o Estado Social de Direito, ao incorporar direitos sociais, não anula nem subverte as liberdades, mas reafirma os direitos e garantias individuais, afastando-se do liberalismo econômico e mantendo o liberalismo político. Também não suprime a iniciativa privada nem o mercado, apenas considera o Estado imprescindível na economia (MIRANDA, 2012, p. 11). Por isso, faz sentido dizer que, no Estado Social, é viável a coexistência de regimes políticos, inclusive antagônicos, como democracia, fascismo e nacional-socialismo. Segundo Bonavides (2001, p. 184), “até mesmo, sob certo aspecto, fora da ordem capitalista com o bolchevismo”.

Mesmo assim, a incorporação de direitos sociais sob tutela do Estado Social provocou uma significativa mudança nas relações sociais estabelecidas. Concorde-se com Martinez (2004, p. 3), que afirma:

É preciso reforçar que os direitos sociais são histórica e ideologicamente socialistas, inclusive porque a lógica coletivista/organicista, que lhe é implícita, desafia o ritmo da apropriação individual do capital. Aqui é dado um passo além das conotações jurídicas do liberalismo porque, ao invés de se premiar o esforço ou o desempenho individual – a exemplo do direito à propriedade – gratificam-se as necessidades e as demandas sociais, públicas, coletivas, como quer o direito à educação.

Bonavides (2001) ainda lembra que todo Estado, na sua essência e constituição, é poder; o que diferencia é a forma como esse poder se manifesta ou o modo como ele se distribui. No caso do Ocidente, o poder político encontra-se estritamente vinculado ao sistema capitalista, tensionado permanentemente pelos interesses das classes (BONAVIDES, 2001). Carnoy (2003), referindo-se à aproximação de entendimento de Bobbio, Ingrao e Poulantzas sobre o Estado, acrescenta: “Ele é dominado pela burguesia mas não pertence unicamente à classe dominante. Ele é um produto da luta de classes e, portanto, suas instituições podem ser radicalmente alteradas *como parte da luta de classes*.” (CARNOY, 2003, p. 217).

A partir desse entendimento, é possível compreender a correlação de forças existentes na forma assumida pelo Estado. Bonavides (2001) destaca que uma das distinções entre o Estado Liberal e o Estado Social está na força, influência e domínio absoluto exercido pela burguesia, sendo que, no primeiro, o domínio é completo, mantendo de certa forma intacto o poder político (BONAVIDES, 2001, p. 184).

À medida que o poder político foi sendo contestado na correlação de forças entre trabalho e capital, o Estado, no regime democrático, revestiu-se de teor social, reconhecendo direitos outorgados nas Cartas Constitucionais. Nas palavras de Bonavides, fica ainda mais evidente a pressão exercida na qual se constituiu o Estado Social:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastamento, provê necessidades individuais enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social. (BONAVIDES, 2001, p. 186)

O Estado Social de direito expressa o clamor social pelas garantias e cumprimento de direitos sociais, o que lhe atribuiu caráter popular, uma vez que enunciava, em lei, necessidades e demandas públicas e sociais (MARTINEZ, 2004, p. 2). Cabe destacar que o Estado Social se desenvolveu tanto sob orientação de caráter capitalista quanto socialista, ou seja, sob uma mão dupla ideológica, no entanto, mesmo em meio a tantas contradições e controvérsias, houve como ponto comum, os direitos sociais. Apesar disso, para Martinez (2004, p. 2), em tais contextos, os direitos sociais foram utilizados de maneira explicitamente diferente e ainda como *armas ideológicas*.

O Estado Social, embora sendo uma importante construção histórica, não se consolidou na maioria das experiências desenvolvidas como real alternativa ao liberalismo. Foram, na verdade, resultado de uma “articulação entre protecionismo econômico e desenvolvimento dos direitos sociais”, mediante desenvolvimento de políticas públicas específicas (Martinez, 2004, p. 1). O Estado Social se deu num contexto de circunstâncias conturbadas, segundo o processo descrito anteriormente, em resposta ao processo de luta e de manifestação em defesa das necessidades essenciais à vida, as quais, em tempos de crise ou nos chamados ciclos do sistema capitalista, sofrem alteração, redução e até aniquilação.

Segundo Sposati (2011), embora na sociedade de mercado ocorra hegemonia dos interesses do capital, nela ocorre também a contra-hegemonia do trabalho e das forças sociais que lutam por novos ganhos na agenda do Estado, incluindo novas responsabilidades públicas em direção à consolidação de seus direitos (SPOSATI, 2011). Streck (2004)

complementa, afirmando haver “[...] uma necessária conexão/imbricação entre Estado, Constituição e política. Só assim será possível perceber que a Constituição pertence também à realidade histórico-social.” (STRECK, 2004, p. 77).

Considerando que o estudo desenvolvido está direcionado para o caso brasileiro, cabe destacar a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a qual apresenta um projeto político e social que exige um determinado tipo de Estado. A Constituição brasileira apresenta também a definição de um comando que coaduna o político-jurídico¹⁴ de forma peculiar, cujo sentido ideológico direciona as funções exercidas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Trata-se de uma Constituição social que adotou a concepção social de Estado, isto é, de Estado Social. Esteves (2016) comenta a fundamentação de tal afirmação para a Constituição brasileira de 1988 com base nas diretrizes que a integram, no regime jurídico dos direitos fundamentais, nos mecanismos de garantia do comando político-jurídico e no sentido ideológico de tal comando (ESTEVES, 2016).

As diretrizes do Estado brasileiro se constituem a partir dos fundamentos da República, afirmados no Artigo 1º¹⁵, juntamente com os objetivos definidos no Artigo 3º¹⁶ da Constituição de 1988, acrescentando-se, ainda, às diretrizes normativas, os direitos individuais previstos no Artigo 5º e os direitos sociais, dispostos entre os Artigos 6º a 11, bem como os definidos nos Artigos 193 a 232 sob o título da Ordem Social (ESTEVES, 2016, p. 217-218). Os direitos fundamentais, no Brasil, abrangem tanto os direitos individuais como os sociais, os quais formam um mesmo título e um mesmo sistema. O mecanismo de garantia de comando jurídico-político, no caso do modelo jurídico-constitucional brasileiro, apresenta duplo critério de controle de constitucionalidade, o difuso e o concentrado, sendo possível discutir a ação e também a omissão dos agentes estatais. Explica o autor que:

[...] a opção por um modelo concentrado de constitucionalidade, aliado ao difuso – já tradicional de nosso direito – com o estabelecimento de objetivos

¹⁴ A composição política e jurídica num mesmo comando, explica Esteves (2016), no sistema político, dá origem à Constituição e identifica a finalidade ou objetivos do Estado. Nas sociedades modernas, tal composição aponta para a realização de direitos fundamentais e a incorporação de seus códigos internos ao sistema jurídico e passa a emitir normas vinculadas aos comandos políticos (ESTEVES, 2016, p. 56).

¹⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

¹⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

(diretrizes) que indicam o caminho de formação de uma sociedade vinculada a uma concepção social de Estado e do estabelecimento de um regime jurídico dos direitos fundamentais individuais e sociais com aplicabilidade imediata, forma-se o comando político-jurídico da Constituição brasileira que passou a exigir modificações nos paradigmas doutrinários brasileiros relativos ao direito constitucional (ESTEVEES, 2016, p. 233).

Acrescente-se que o controle a ser realizado deve se estabelecer para salvaguardar os direitos fundamentais, cuja legitimidade é reforçada com “apoio nos princípios, que são o espírito, a razão, a consciência da Constituição, o alfa e ômega de toda lei fundamental, o sentimento profundo de cidadania, que a faz intangível e inquebrantável”. (BONAVIDES, 2004, p. 131). O sentido ideológico posto pelo comando político-jurídico reconhece como direito de cidadania social a composição dos direitos individuais, sociais e políticos e da nacionalidade. Ademais, “o objetivo central de distribuição e redistribuição da riqueza aliada a um compromisso com os valores da democracia ocidental” sela o sentido ideológico da Carta como Constituição social (ESTEVEES, 2016, p. 237).

Verifica-se, ainda, a definição de um núcleo duro, havendo um conjunto de dispositivos protegidos, situação que guarda relação direta com as diretrizes estabelecidas para o Estado. Entretanto, o caráter imperativo dos direitos fundamentais, que impõe ao Estado o dever de agir, e a não concretização de tais direitos compõem um sério paradoxo (ESTEVEES, 2016, p. 237; 239). Tendo isso em vista, cabe afirmar que as disposições sobre os direitos fundamentais constituem a essência da Constituição brasileira de 1988 e exigem a consolidação de um Estado Social que lhes dê concretude.

A noção de Estado de Direito Social se diferencia do Estado Democrático, pois, conforme abordado anteriormente, o primeiro pode acontecer e/ou se adaptar tanto no regime democrático e progressista, quanto em regimes totalitários. Reale (1998, p. 2) afirma que, na hermenêutica jurídica, especialmente na constitucional, termos novos devem corresponder a novas interpretações. Além disso, Legale Ferreira (2009, p. 1) adverte que Estado Social e Democrático de Direito não se fez pela mera superposição entre as três noções, sendo uma proposta inovadora e original. Segundo esse autor, é preciso localizar a análise no tempo e na história e observar a cultura e os valores presentes num determinado contexto.

O Estado Social, ao incorporar o componente democrático e popular, transformou-se em Estado Democrático, reconhecido como uma fase evolutiva daquele, pois abarcou elementos jurídicos além dos já integrados pelo Estado Social. Reale (1998) esclarece que o Estado Democrático de Direito tem origem e finalidade na manifestação livre e originária do próprio povo, ou seja, não se admite, por exemplo, uma Constituição outorgada por uma

autoridade qualquer, civil ou militar, mesmo que consagre os princípios democráticos (REALE, 1998, p. 2).

Nessa direção, Hobsbawm (1995) define a democracia parlamentar na maior parte dos Estados como uma “frágil planta crescendo em solo pedregoso” (HOBBSAWM, 1995, p. 143). Para Bobbio, a democracia nas sociedades capitalistas deve ser entendida como conquistas que “custaram sangue e lágrimas ao movimento operário” e não simplesmente como resultado das estratégias capitalistas (BOBBIO, 1977b, p. 39). A burguesia se obrigou a recuar de forma súbita e inesperada. Já Bonavides (2001), em outro enfoque, ensina que a democracia como teoria política afirma direitos fundamentais com uma maior intervenção do Estado na esfera econômica e cultural (BONAVIDES, 2001, p. 139-140).

Carnoy (2003), analisando a linha de pensamento de Bobbio (1977a), aponta que a democracia, mesmo sob bases capitalistas, é uma importante forma de participação política conquistada pelas classes trabalhadoras e valorizada por elas na sua luta contra o domínio da burguesia. Segundo Carnoy, “Bobbio sugere que a chamada democracia burguesa em si (e sua expansão) não é burguesa, mas contra-hegemônica e contribui para abrir caminho por entre as relações sociais capitalistas.” Mesmo sendo conquista das classes trabalhadoras, Carnoy explica que é “tanto resultado das vitórias da classe trabalhadora quanto da hegemonia burguesa”(CARNOY, 2003, p. 202).

Nesse sentido, a democracia como conquista de uma classe é limitada, uma vez que a vitória é parcial. A democracia deve ser um governo de todos, daqueles que devem tomar as decisões, não na base da competência (do domínio do conhecimento), mas da própria existência; o sujeito da sociedade democrática é o cidadão comum. O Estado Democrático de Direito emerge para materializar a democracia, em face de uma realidade adversa por motivos políticos, econômicos, sociais, culturais e principalmente entraves no próprio plano jurídico.

Por intermédio de constituições democráticas se viabilizam a garantia e a proteção desses direitos. O constitucionalismo social evidencia maior intervenção estatal a fim de assegurar os direitos sociais, voltados para a coletividade, restando o ideal liberal capitalista. Entretanto, o constitucionalismo democrático, sistema do qual emerge o Estado Democrático de Direito, permite que a Constituição seja materializada através de cada Estado como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais positivados. O acréscimo do adjetivo “Democrático” ao Estado de Direito, portanto, irrompe associado à Justiça Social, isto é, determinado com base em valores fundantes da comunidade. Amorim (2012, p. 15) explica, referindo-se ao contexto do Brasil que o “‘Estado Democrático de Direito’, nessa linha de pensamento, equivaleria, em última análise, a ‘Estado de Direito e de Justiça Social’. A meu

ver, esse é o espírito da Constituição de 1988”.

Legale Ferreira (2009, p. 2) afirma, a respeito do processo que desencadeia a conotação do Estado Social de Direito, que este não se faz somente pela segurança jurídica, mas associado às ideias de justiça e igualdade, especialmente no que concerne aos direitos econômicos, sociais e culturais. Desse modo, o Estado Democrático de Direito deve estar a serviço de interesses comuns de toda a sociedade, direitos públicos e não mais somente os privados, conforme aponta Bobbio (1992, p. 61).

Legale Ferreira (2009) acrescenta que, no Estado de Direito, a garantia das liberdades é uma pré-condição para as pessoas poderem decidir de forma livre sobre a coisa pública, porém não é suficiente. O autor ressalta a necessidade de existirem condições objetivas para uma democracia efetiva.

Chama-se a atenção, contudo, para o fato de que as liberdades não bastam para assegurar a existência de uma deliberação pública realmente justa. A igualdade material e algumas propostas oriundas do Estado social constituem também pré-condições para deliberação pública. (LEGALE FERREIRA, 2009, p 3).

Esse entendimento indica a necessidade de um determinado modo de compreensão da esfera pública, de relação de poder, de participação e, assim, da função do Estado, conforme esclarece Novais (2006):

Para que o qualificativo ‘social’ apostado ao Estado não seja mero ‘afã retórico’ não basta a intervenção organizada e sistemática do Estado na economia, a procura do bem-estar, a institucionalização dos grupos de interesses ou mesmo o reconhecimento jurídico e a consagração constitucional dos direitos sociais; é ainda imprescindível a manutenção ou aprofundamento de um quadro político de via democrática que reconheça ao cidadão um estatuto de participante e não apenas, como diz Garcia-Pelayo, de mero recipiente da intervenção ‘social’ do Estado”. (NOVAIS, 2006, p. 191).

Para Legale Ferreira, o arranjo entre essas ideias deu origem ao que se denomina Estado Social e Democrático de Direito. (LEGALE FERREIRA, 2009). Sintetiza o autor:

Em linhas gerais, tal modelo de Estado pode ser definido como o governo do povo, garantido por pré-condições e limitado pelas leis e pelo direito, cuja finalidade principal é concretizar os interesses da coletividade que consideram obrigatoriamente – mas não apenas – as políticas de redistribuição e reconhecimento, voltadas destacadamente à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. (LEGALE FERREIRA, 2009, p. 4).

De acordo com Bonavides (2001), a normativa desses direitos abre canais de

comunicação, podendo atravessar fronteiras da soberania e se institucionalizar por meio de pacto transnacional, pelo respeito da Humanidade aos direitos fundamentais, sendo a Constituição de todos os povos um ponto de partida (BONAVIDES, 2001, p. 31). Afinal, conforme o autor, o modo de Estado com caráter social, democrático e de direito é a chave das democracias do futuro.

O Estado Social, e posteriormente o Estado Democrático de Direito, possui um caráter histórico e geopolítico, resultado de um conjunto de determinações estruturais e conjunturais, que envolveram escolhas político-econômicas. Dessa maneira, a forma adquirida pelo Estado, assegurando direitos econômicos e sociais, sob princípio democrático, ocorreu num processo conflituoso marcado pela correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais.

Tal processo é resultado do movimento operário em torno da insegurança da existência, tendo sido a resposta a oferta de segurança social por meio de modelos de seguridade social e de um rol de medidas políticas e econômicas (BEHRING, 2007, p. 20). Já a flexibilidade da negociação é matizada conforme o êxito do capitalismo. No ciclo de expansão, a negociação pode inclinar-se à ampliação e, em tempos de recessão, o limite de negociação pode se tornar mais inflexível, rígido e impenetrável. Isso leva Behring (2007, p. 23) a afirmar que a ampliação e o refreamento dos direitos sociais e econômicos se fazem por decisões “ético-políticas e econômicas”.

Para o capital, a regulação do Estado só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucros, o que torna admissível certa redistribuição horizontal e limitada na forma de salários indiretos e serviços sociais, marcada no discurso da cidadania, nos limites *marshallianos* e num contexto de forte ascensão das lutas dos trabalhadores. Behring (2007, p. 24) evidencia essa postura ao indicar que a cidadania idealizada por Marshall foi sabiamente melhorada e transformada pelos trabalhadores com um conjunto ainda mais amplo de direitos.

Apesar disso, reitera-se o posicionamento de que os direitos sociais, mesmo que estabelecidos sob acordos pactuados, decorrentes da coalisão política, são conquista dos trabalhadores. Complementa Panitch que “foi a luta da classe trabalhadora, e não a pureza das formas capitalistas ou a honestidade social, que fez avançar a democracia liberal” (PANITCH, 1980, p. 166, *apud* CARNOY, 2008, p. 57). Pereira (2016) confirma:

[...] muito da história do século XX expressa a história das lutas travadas por cidadania, seja em torno da defesa dos direitos conquistados contra governos tirânicos, seja em busca da extensão desses direitos para outros estratos sociais; seja, ainda, com o objetivo de fortalecer os primeiros direitos oficialmente instituídos (civis e políticos). (PEREIRA, 2016, p.196).

Outro ponto a ser evidenciado é a dicotomia existente entre acumulação e equidade. Mesmo as experiências exitosas de Estado Social confirmam a incongruência existente entre acumulação e equidade, configurando-se numa incompatibilidade estrutural. Behring (2007) justifica essa análise:

Se o Estado, no keynesianismo, amplia suas funções (Gramsci, 1984) e, sob a hegemonia do capital, se apropria do valor socialmente criado e realiza regulação econômica social, isso não significa eliminar as condições de produção e reprodução da desigualdade. (BEHRING, 2007, p. 16).

Observa-se, nesse sentido, que o Estado não conseguiu avançar no “controle e no deslocamento do capital privado sem uma enorme luta social e política com a burguesia”. Isso confirma que as decisões do Estado sofrem forte domínio das relações de poder na sociedade capitalista (CARNOY, 2008, p. 57). Saliente-se, então, que incorporar o adjetivo “democrático” ao Estado de Direito requer a democratização do Estado de Direito pelos poderes instituídos, com o fortalecimento de espaços e de instrumentos que reconheçam efetivamente a necessidade de participação e controle do povo naquilo que implica o coletivo, como, por exemplo, as decisões da esfera pública.

Nessa linha, o alcance de patamar que atenda às necessidades básicas está para além das condições materiais para a autonomia privada e requer condições objetivas de participação na vida pública e/ou atuação no espaço público, isto é, condição de liberdade. Acrescenta Harvey (2005, p. 78) que “[...] o reino da liberdade começa onde acaba o reino da necessidade, sendo apenas por luta política e pessoal, que podemos obter o domínio sobre nossa existência social e física, produzindo essa liberdade”.

A liberdade no Estado Social e Democrático de Direito é imprescindível, devendo ser criadas condições de liberdade de fato e não apenas jurídica. Explica Miranda (2012) que a criação e difusão desse tipo de Estado somente têm sentido em regime de liberdade. A liberdade, como a igualdade, é indivisível; a diminuição da liberdade civil e política de alguns, ainda quando socialmente minoritários, para que outros, mesmo que socialmente majoritários, conquistem novos direitos resulta na redução da liberdade de todos (MIRANDA, 2012).

Nessa perspectiva, a liberdade almejada, enquanto liberdade igual para todos, só se torna possível com a superação das desigualdades e com o reconhecimento de situações que requerem especial atenção do Estado. É importante enfatizar que assegurar direitos, sob a forma de constituições, mediante acordos estabelecidos na correlação de forças existentes e

fundadas no pacto civilizatório da humanidade, conformam interesses presentes na sociedade e combatem as formas de opressão do capitalismo selvagem, as oligarquias antidemocráticas e o absenteísmo do Estado.

Vale frisar que o Estado Social e Democrático de Direito não se estabeleceu da mesma forma e do mesmo jeito nas sociedades, pois são distintos os graus de desenvolvimento, seja no campo político, econômico, social, cultural, “que sob a sombra do neoliberalismo provoca dificuldade e lentidão que, até certo ponto, desfalca e contradiz a essência do Estado social” (BONAVIDES, 2001, p. 35). Tais constatações podem ser feitas no caso do Brasil, cuja construção histórica, política, social, econômica e cultural apresenta peculiaridades que devem ser consideradas para concretizar o Estado Social e Democrático de Direito.

Tanto a democracia como os direitos fundamentais são dois importantes sustentáculos do Estado Social e Democrático de Direito, os quais devem estar protegidos de tentativas de retrocesso. Dessa forma, as conquistas obtidas não devem gerar conformação, pelo contrário, exigem vigilância e resistência permanente a fim de que avanços sejam almejados, mantidos e ampliados. Como bem ensina Bonavides (2001):

Mas, enquanto esse horizonte ainda se desenha em linhas curva, tímidas, esfumaçadas, indecisas, cabe advertir que a História viva não vacila nem recua. Dotada de uma dinâmica própria, peculiar a cada povo, vê ela representar em seu palco a luta pela conquista e sobrevivência daqueles modelos [...]. (BONAVIDES, 2001, p. 34, grifo do autor).

Ressalta-se, então, a importância do Estado para a concretização de direitos do papel de cada um dos poderes, o qual deve ser aperfeiçoado para consubstanciar a norma constitucional e garantir a concretização legislativa dos direitos sociais. Em sentido semelhante Legale Ferreira (2009) afirma:

Se o Estado social e democrático de direito não é a melhor maneira de estruturar o Estado, talvez seja no mínimo uma tentativa comprometida seriamente em preservar direitos importantes e em manter canais nas instituições oficiais para permitir que os cidadãos transformem o mundo em um lugar mais justo. (LEGALE FERREIRA, 2009, p. 30).

A consolidação jurídica do Estado Social, principalmente pela via de pactos, constitui um significativo e importante marco. No entanto, sua concretização direta na vida das pessoas, por meio da universalização e efetivação dos direitos humanos e sociais, mostra-se um desafio contínuo. A luta, a defesa e a resistência em favor de direitos humanos no campo econômico, político, social e cultural, embora não tenham alçado a plenitude desejada, firmam

novas responsabilidades públicas pelo Estado e requer, entre outros aprimoramentos, o reordenamento do modo de gestão estatal, com a criação e o fortalecimento de mecanismos e de instrumentos que se coadunem com a perspectiva democrática, participativa e de controle social.

Nesse intento, o fortalecimento de pactos entre os entes federados para a viabilização de direitos com afirmação de corresponsabilidades e divisão de competências se coloca como um horizonte que se desenha, no caso brasileiro, marcado na antítese da cultura política e das exigências republicanas e democráticas legitimadas na Constituição.

2 ESTRUTURA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS MARCAS DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NO DESENVOLVIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo aborda uma caracterização do federalismo e sua definição como pacto, a fim de iluminar a compreensão do federalismo desenvolvido no Brasil no âmbito das esferas de governo. Além disso, evidencia os fundamentos da instituição do federalismo envolto à forma de desenvolvimento da sociedade, da cultura política, das determinações econômicas e da compreensão do poder cujos os aspectos o moldam. Esses elementos associados ao contexto histórico revelam o trato dado à assistência social no Brasil sob a influência ideológica e política presente na relação Estado-sociedade.

A literatura existente sobre o tema contempla diversas construções teóricas, as quais enriquecem o conhecimento e a experiência concreta acerca do desenvolvimento do Estado. Pela diversidade de teorias e conceitos desenvolvidos, a amplitude dos estudos sobre o federalismo no Brasil, possibilita tecer uma reflexão sobre suas trajetórias, seus sentidos e suas implicações para o desenvolvimento de políticas sociais.

Entre os teóricos, existe convergência sobre os traços mais característicos do federalismo, o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental (SOUZA, 2005). Para Riker (1975), entender o federalismo requer compreender a trama de estruturas e relações que se dão nos sistemas federais a partir das forças reais do sistema político, dos sistemas de partidos nacionais, das práticas políticas e das estruturas de poder econômico. Nesse panorama, considerando que o Sistema Único de Assistência Social reproduz a disposição tríplice característica do Estado federal brasileiro, legitimando a autonomia dos entes no âmbito da gestão da política nas esferas de governo, é mister compreender a forma como o federalismo se desenvolveu no Brasil.

Para tanto, faz-se necessária a compreensão dos processos e determinações históricas, socioeconômicas e culturais que formatam o federalismo brasileiro a fim de entender a necessidade de se estabelecer um pacto para aprimorar a gestão do Sistema Único de Assistência Social na conformação da política de assistência social. Necessário, também, é analisar alguns conceitos associados ao federalismo, como descentralização e relações intergovernamentais, fundamentais à leitura e análise do desempenho do Estado na gestão da política de assistência social. A associação do federalismo a esses dois conceitos pode enriquecer a análise da distribuição de poder territorial no caso do Brasil, em que os municípios assumem papel de destaque, não apenas pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu “relativo deslocamento da jurisdição dos estados” (SOUZA, 2005, p. 113).

Inicialmente, cabe esclarecer que, na denominada Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o adjetivo “federativa” se refere à forma do Estado, federal. A forma de Estado configura a repartição de poder no espaço territorial, gerando organizações governamentais distribuídas regionalmente. Bonavides, fazendo referência a Hans Kelsen, aponta que a essência do Estado Federal consiste numa repartição de funções, tanto legislativas como executivas, entre órgãos centrais competentes e uma pluralidade de órgãos locais (BONAVIDES, 2004, p. 129).

O substantivo “república”, por sua vez, remete à forma de governo, designativo de uma coletividade política com características de *res publica*, no sentido originário de coisa pública, isto é, “coisa do povo e para o povo”. Aristóteles definiu três formas de governo: a monarquia, a aristocracia e a república, e a última se define pelo governo em que o povo governa no interesse do povo. Mais tarde, com Maquiavel, prevaleceu a classificação dualista de formas de governo em monarquia e república. Silva (2005) menciona Cícero, em “Da República” (III, §§ XXI e XXII), esclarecendo que o termo “público”, do latim *publicum*, significa “do povo” e que *populum* deu origem a *populicum*, que significa público (SILVA, 2005, p. 102). A forma de governo, pois, é o conceito referente à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade, a quem deve exercer o poder e ao modo de exercício do poder, isto é, a relação entre governantes e governados. Na república, estes delegam àqueles o encargo de governar.

Na forma republicana de governo, verifica-se a legitimidade popular dos representantes, conferida pela eletividade, visto que, dos três poderes existentes, Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros têm os integrantes escolhidos por meio de eleição popular nas três esferas de governo, com a existência de assembleias e câmaras. Verificam-se também outros mecanismos para garantir o exercício legítimo do poder, como a temporalidade dos mandatos eletivos, a não vitaliciedade dos cargos políticos, a prestação de contas da administração pública e a responsabilidade do presidente. Vale lembrar que o presidencialismo se refere ao sistema de governo, isto é, ao modo como se relacionam os poderes Legislativo e Executivo, justamente os que exercem o poder emanado do povo.

Silva (2005) aponta que a República foi prevista no decreto de 1889, e, na Constituição de 1891, a forma republicana de governo foi expressa como princípio constitucional. A Constituição de 1988 manteve tal princípio, admitindo intervenção da União em Estados e no Distrito Federal a fim de assegurar sua observância (Artigo 34, Inciso VII). Entretanto, não faz parte do núcleo inalterável da Carta, diferentemente da forma federativa, a qual continua imutável, conforme estabelecido no Artigo 60, § 4º, I (SILVA, 2005, p. 103).

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO

A palavra “federal” tem origem no latim *foedus*, sinônimo de pacto. Pode-se afirmar, assim, que arranjo federal é, na sua natureza, uma parceria, acordada e regimentada por um pacto, a qual estabelece relação entre parceiros a partir de uma forma específica de divisão de poder, alicerçado no “reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987, p. 5, *apud* SOUZA, 2008). Em clássica formulação, Daniel Elazar sintetiza a essência do federalismo em *self-rule plus shared rule*, isto é, regras próprias e regras partilhadas.¹⁷ Na assertiva, Elazar adota o conceito de que o federalismo consiste num conjunto de instituições políticas as quais dão forma à combinação dos princípios de autogoverno, baseado em regras próprias, e de governo compartilhado apoiado em regras compartilhadas (ELAZAR, 1987, *apud* SOUZA, 2008).

Almeida (2001) destaca que a federação consiste numa forma de organização política alicerçada na distribuição territorial de poder e de autoridade entre as instâncias de governo, preservando a independência de cada instância, definida e assegurada constitucionalmente. A afirmativa da autora é influenciada pelas características do federalismo conforme organizadas por Elazar: a) a existência de uma Constituição escrita que estabeleça os termos de compartilhamento do poder; b) não centralização do poder no respeito à autonomia no âmbito de cada esfera; c) divisão de poder em base territorial. Tais características delimitam pontos nucleares da concepção do Estado Federal, no qual a distribuição de poderes de forma constitucional define o poder a cada esfera. A competência determinada é fulcral para a autonomia dos entes e para o estabelecimento de ação conjunta e coordenada entre estes.

Almeida (2001) evidencia a assertiva de Elazar (1987), para quem o federalismo expande o poder político em nome da liberdade e concentra-o em nome da unidade ou de um governo atuante. Esclarece que o federalismo constitui um “compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político em função da luta política e das concepções predominantes sobre os contornos do Estado nacional e sobre os graus desejáveis de integração política e de equidade social” (ALMEIDA, 2001, p. 14). Nessa perspectiva, os sistemas federais, por serem estruturas não centralizadas, configuram formas de relações intergovernamentais competitivas e cooperativas, marcadas pelo conflito de poder e negociação entre as esferas de governo.

¹⁷ (ELAZAR, 1984; 1987; 1991, *apud* SOUZA, 2008).

Arretche (2001) problematiza ao afirmar que o federalismo é uma designação genérica que encobre a variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintas para as capacidades de governo. Souza (2003), por sua vez, ao fazer referência a Daniel Elazar, salienta que a assimetria e a disparidade são inerentes ao federalismo, o que requer que a desproporção identificada seja reconhecida e tratada num processo que envolve, inevitavelmente, a presença de disputa e conflito. Segundo a autora:

A mais conhecida e sintética definição de federalismo foi formulada por Elazar (1984): *self-rule/shared rule*, ou seja, regras próprias/regras partilhadas. Essa aparentemente simples definição esconde, no entanto, um sistema altamente complexo e eivado de tensões. Isto porque a construção e manutenção de um sistema político voltado para a divisão de poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos, é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões. (SOUZA, 2003, p. 142).

A teoria de Riker (1975) sobre o federalismo é mais provocante para a problematização de sua gênese. O autor considera o federalismo uma barganha constitucional entre políticos racionais cujos interesses são: a) estabelecimento de acordo para a expansão do controle territorial por meios pacíficos; b) o aceite de tal barganha por parte dos políticos, abrindo mão de sua independência em benefício da união (RIKER, 1975, *apud* ALMEIDA, 2001, p. 14).

Stepan (1999) conjectura duas possibilidades para a formação das federações. Confirmando a posição de Riker, afirma o interesse de agregar unidades político-territoriais já existentes e o interesse de “manter juntos” membros de uma coletividade que poderiam desejar constituir-se como unidades político-territoriais independentes. Para Almeida (2001), a ideia de manter unidades juntas desenvolvida por Stepan é a que mais se aproxima da gênese da federação brasileira.

Essa caracterização do federalismo faz-se necessária para o entendimento de sua origem e dos reflexos para o desenvolvimento do Estado. Vale ressaltar que o federalismo diante das disparidades existentes conforma interesses e disputas e exige da coordenação federativa capacidade de fortalecimento do poder compartilhado, de reconhecimento da autonomia dos entes e coadunar esforços para o interesse comum, no caso do Brasil, estabelecido pela Constituição de 1988, dispostos nos objetivos da Carta. Além disso, essa caracterização provoca refletir se o compartilhamento de poder e a autonomia possibilitam uma maior participação dos cidadãos na coisa pública.

No que se refere ao processo histórico do federalismo, identifica-se nos

escritos de Johannes Althusius¹⁸ uma perspectiva de desenvolvimento de um sistema federativo, para alguns teóricos entendida como a raiz desse tipo de sistema. Entretanto, foi na experiência norte-americana que se consubstanciou o exercício concreto do federalismo na concepção de Estado-nação, com divisão de poder e responsabilidades entre entes igualmente soberanos. Para Gondar, esse processo se caracterizou como um “*novum* na história do Estado” (GONDAR, 2011, p. 14). Por esse ângulo, a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 pode ser considerada a referência na organização do Estado a partir de um sistema federativo.

O Estado Federal apareceu como forma intermediária entre a Confederação e o Estado Unitário, enquanto modalidades existentes no final do século XVIII, quando as treze colônias norte-americanas se tornaram independentes do domínio inglês. As colônias já possuíam certa autonomia e demonstravam resistência ao modo de tratamento dado pela Colônia Britânica, em função da centralização de decisões, dos impostos instituídos e da destinação de recursos auferidos. O objetivo de uni-las e centralizar o poder decorria especialmente da possibilidade de guerra, pois, cessada a Guerra da Independência, havia confrontações entre a intenção de maior autonomia das colônias e os movimentos voltados à manutenção da união destas (GONDAR, 2011, p. 22). Nesse contexto, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay publicaram uma série de artigos em 1787, a obra “O Federalista”, como formulação para acomodar os interesses e as divergências existentes no período.

Cabe informar que, na constituição dos Estados Unidos da América, teve início o primeiro regime federalista, em 1787. A formação do Estado Federal norte-americano respondia à necessidade de compatibilizar a existência de Estados individuais com a de um poder dotado de faculdades para bastar-se por si mesmo no âmbito de sua esfera (GARCÍA-PELAYO, 1964). Nesse sentido, o Estado Federal deveria ter dupla soberania, isto é, tanto a União quanto os Estados-membros deveriam ser considerados soberanos. Esse formato se justifica em Estados cuja participação é mais inexpressiva pelo Governo Central. Na doutrina contemporânea, verifica-se que a soberania pertence apenas ao Estado federal, e os Estados-membros são considerados autônomos, porém não soberanos (JELLINEK, 1970). Essa é, inclusive, uma das diferenças entre o federalismo norte americano e o brasileiro.

O federalismo se desenvolveu a partir das experiências, das conjunturas e do processo histórico da formação do Estado-nação, bem como da cultura política e da compreensão do papel do Governo Central, pois a configuração de modernização do próprio

¹⁸ Althusius (1557-1638), filósofo calvinista alemão.

Estado influencia diretamente no modelo de federalismo (ELAZAR, 1997, *apud* SOUZA, 2008). Nesse sentido, Souza (2008) salienta que as formulações teóricas sobre o federalismo não se dão de forma pura, já que influências e combinações variadas interferem em sua configuração. É possível, contudo, identificar elementos análogos na formulação da teoria sobre o federalismo, como a estrutura de organização do Estado a partir de níveis de governo, a autoridade formal sobre o espaço territorial e os cidadãos, a distribuição territorial da autoridade nas jurisdições, a interdependência entre os governos, entre outros.

A explicação do modo de convivência plural no interior de um Estado a partir de regras específicas e compartilhadas entre os entes pode ser feita por meio do pacto federativo e de elementos a ele associados. Com isso se busca assegurar a autonomia e a interdependência em função dos compromissos e acordos estabelecidos. O federalismo como pacto apresenta a característica da não centralização das esferas de governo; combina, via pacto, o princípio da unidade com o princípio da autonomia interna, com regras partilhadas entre os governos e com regras próprias de cada nível de governo.

Nesse ponto, concentra-se a crítica a essa teoria a respeito da busca pelo equilíbrio no federalismo, em meio à divisão territorial de autoridade e de governo, com formas de poder e de forças opostas, como união e autonomia, centralização e descentralização e regras da maioria para preservar a unidade e direitos das minorias com o fim de assegurar a diversidade (SOUZA, 2008). O pensamento de Elazar (1987) afirma outra direção, que o reconhecimento de peculiaridades e diversidades presentes nos interesses das populações locais, suas condições sociais, étnicas e econômicas e seus princípios democráticos e republicanos são aspectos a serem considerados pelo Estado-nação na busca de conciliação (SOUZA, 2008), o que se coloca como fulcral para a constituição de unidade na federação.

Os arranjos federativos devem, ainda, ter como base a existência de um contrato federativo garantido por um sólido arcabouço institucional, que assegure princípios como autonomia, interdependência e a legitimidade da “republicanização” da esfera pública (ABRUCIO, 1998, p. 26). Esses elementos são sustentáculos que fundamentam os arranjos federativos, o que não se constitui um processo rudimentar, simplista ou desprezioso para o modo de organização do Estado.

O constitucionalista Wheare (1964) é contundente ao afirmar que um Estado, para ser considerado federativo, deve, ao mesmo tempo, estabelecer relações de coordenação e cooperação mútua entre os níveis de governo, com o estabelecimento de acordos, compromissos firmados entre os entes efetivados por meio de pacto. (WHEARE, 1964, *apud* ARRETCHE, 2001). Para Abrucio (1998), esse contrato federativo firmado para se sustentar ao longo do

tempo requer instituições fortes para protegê-lo.

Alguns teóricos, como Ostrom (1974; 1991) e Stepan (1999), afirmam a importância da associação da democracia ao federalismo contribuindo para o fortalecimento deste. Para Ostrom, a articulação do federalismo com o regime político democrático constitui base para o desenvolvimento da capacidade de autogoverno em condições de liberdade, justiça e auto-organização (OSTROM, 1991, *apud* SOUZA, 2008). Fortalecendo a ideia da importância de haver dispositivo constitucional como fundamento legal que articule democracia e federalismo, Stepan (1999) complementa:

A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação sejam respeitadas (STEPAN, 1999, p. 1).

Dahl (1986, *apud* STEPAN, 1999) aponta condições básicas para um federalismo democrático, como o Estado constituir eleitorado formado por cidadãos das unidades políticas territoriais, e a Constituição legitimar essas unidades, concedendo-lhes poder para a elaboração de leis e de políticas. Para Stepan (1999, p. 4), assegurar constitucionalmente a participação dos cidadãos e a “soberania democraticamente legitimada” constitui base para um sistema político democrático. Todavia, embora uma Constituição que assevere tais preceitos seja importante alicerce para o federalismo democrático, a existência da norma por si só não é suficiente para garantir sua manutenção. Stepan ainda destaca que, para a consolidação democrática, sua afirmação ou seu entrave, três valores nucleares são destacados, liberdade, igualdade e eficácia, “de modo tal que nenhum deles seja negligenciado e todos se reforcem mutuamente” (STEPAN, 1999, p. 6).¹⁹

A interligação entre federalismo e democracia também está associada ao federalismo consociativo, uma vez que se estruturam, no próprio Estado, as bases para a existência desse sistema, denominado *checks and balances*, como mecanismo de controle dos poderes. Nessa direção, o federalismo alicerçado em base democrática e republicana se afirma como alternativa viável, por conviver e administrar conflitos entre níveis de governo com grande presença de diversidade regional e/ou étnica (KING, 1982; SMITH, 1985; GAGNON, 1993, *apud* ABRUCIO, 1998, p. 26) e de múltiplos interesses.

¹⁹ A liberdade deve existir de modo a não impor às minorias políticas a violação dos direitos individuais, e a igualdade deve ser efetivada de maneira que a *demos* assuma compromisso de garantia aos cidadãos de participar de um núcleo comum de direitos básicos e bem-estar. Além disso, a eficácia se mostra condição necessária de governabilidade; quanto maior a eficácia, melhor será a sustentabilidade da democracia.

A administração dos interesses demanda a cooperação dos entes federativos, respeitada sua autonomia. Trata-se de um movimento que articule distribuição de poder soberania popular e controle mútuo. A distribuição do poder conduz à interdependência dos entes, requerendo negociação permanente entre as instâncias de governo. Nesse contexto, a cooperação mostra-se verdadeiro mecanismo de resolução de conflitos (ABRUCIO, 1998). É importante ressaltar que o sistema federativo não implica a eliminação de conflitos; com efeito, requer habilidade de regulá-los e administrá-los (GAGNON, 1993, *apud* ABRUCIO, 1998).

Como se nota, a busca de equilíbrio entre cooperação e competição é vital para o êxito do sistema federal numa lógica democrática e republicana, fundamentada na conjugação da autonomia e legitimada na ampliação e fortalecimento de autogoverno. Não se pode prescindir, ademais, da interdependência no estabelecimento de um relacionamento intergovernamental em que se compatibilizem os direitos de cada ente federativo aos da Federação. Elazar (1987) afirma que a consolidação de tais princípios salvaguardaria o federalismo (ELAZAR, 1987, *apud* SOUZA, 2008) e Abrucio (1998) assevera que cabe à federação democrática garantir de autonomia aos entes federativos, e, ainda, no plano intergovernamental, estabelecer mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a outra, para evitar a prevalência de um nível de governo sobre os demais.

Desse modo, a esfera pública deve se configurar num espaço democrático e republicano, reconhecendo a existência de conflitos a serem administrados e buscando respostas adequadas à realidade.

O governo republicano alicerça-se na soberania popular e deve estar vinculado ao controle do poder, seja por meio dos checks and balances entre os Poderes, seja porque o republicanismo parte do pressuposto de que o poder pertence e advém da sociedade, de modo que não há “donos do poder”, num sentido patrimonial, mas há coisa pública e todos os cidadãos devem ser incentivados a participar da política e a preservar o sentido público do Estado. (ABRUCIO, 1998, p. 28).

Essa máxima da república e da democracia num federalismo difere da concentração de poder e decisão e requer, logo, a constituição, a ampliação e a expansão de espaços institucionais públicos apropriados pelos cidadãos, especialmente nos níveis subnacionais de governo. Assim constata Tocqueville em seu renomado livro “A Democracia na América”. Para o autor, o espaço primordial de aprendizado republicano é o poder local (ABRUCIO, 1998). Bonavides (2002) acrescenta o município, que, enquanto ente político e autônomo da comunhão federativa, é o espaço constitucional mais adequado à democracia participativa (BONAVIDES, 2002, p. 99).

No entanto, todos os entes devem estar envoltos nesse processo de construção política. Mostra-se vital a constituição de espaços de participação e formas institucionais de controle do Estado que privilegiem a participação dos cidadãos, valorizando o sentido da esfera pública, com destaque para os níveis subnacionais como locais privilegiados de concretização das políticas públicas. A relação estabelecida entre os Poderes, pois, deve ser equânime, de forma que não se estabeleça um único poder a controlar os demais, inclusive a fim de manter a legitimação do poder com base na soberania popular.

Assim sendo, no federalismo republicano, a União, os estados e os municípios devem constituir centros de poder autônomo, relacionando-se em questões intergovernamentais e orientando-se pelo princípio da cooperação, sem estímulos à competição. Os princípios de autonomia e interdependência são um desafio ao sistema federativo, porque ao serem associados à cooperação, à competição e à soberania popular, são necessários arranjos que encontrem soluções coletivas e atendam a interesses específicos e locais. Por isso, a cooperação deve estar mais vinculada à ideia de não centralização de poder entre os entes e menos à descentralização de obrigações e responsabilidades entre si.

No que tange ao papel da soberania popular no sistema federativo, Elazar evidencia a importância dos sujeitos envolvidos no processo político, uma vez que o comportamento e a capacidade deles de viabilizar autonomia decisória e coordenação em nível nacional propiciam exequibilidade ao federalismo (ELAZAR, 1987, *apud* SOUZA, 2008). Tal perspectiva sinaliza na direção do estabelecimento de alianças mais duradouras, no controle das ações governamentais de forma mais democrática de modo que institua uma *accountability* intergovernamental.

2.2 O ARRANJO FEDERATIVO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O contexto do federalismo no Brasil apresenta aspectos relevantes para a análise a ser desenvolvida sobre o pacto federativo em torno da política de assistência social para a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No estudo do federalismo brasileiro, no âmbito da esfera governamental, é possível identificar a complexidade do Estado e do regime federativo, marcados por uma dissimetria no movimento pendular diante da correlação de forças, o modo de governo, a cultura política e as exigências republicanas e democráticas que se colocam às jurisdições, e estas sobre o desenvolvimento das políticas públicas.

Nesse processo, destaca-se o modo de gestão pública, governança e coordenação federativa desenvolvidos no Brasil, especialmente após o advento da Constituição de 1988. Sob a lógica republicana e democrática, a Carta em vigor afirma o Estado Social, definindo competências e corresponsabilidades para os entes federativos. É possível verificar como o modo de constituição e afirmação do Estado e das instituições políticas influenciou o federalismo brasileiro ao longo do processo histórico, bem como a trajetória da assistência social, e culminando na configuração atual do pacto.

2.2.1 Da origem do Federalismo à Nova República e as regulações da assistência social

No Brasil, o sistema federal foi introduzido pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que colocou fim ao Império e ao Estado unitário, instituiu a República, deu início à Federação e criou a forma presidencial de Governo (BONAVIDES, 2000, p. 160), sendo depois ratificado na Constituição de 1891.

A Federação brasileira surgiu com a dissolução do governo Imperial, quando da instauração da República, estabelecendo um caminho diverso da maioria dos Estados federais até então constituídos, visto que se formou a partir da desagregação de um Estado unitário e não da agregação de Estados anteriormente soberanos. “A federação foi criada a partir das 20 províncias herdadas do sistema unitário” (SOUZA, 2005, p. 106). Outra diferença em relação a outras federações é que o federalismo brasileiro não se configurou como resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos (SOUZA, 2005, p. 106).

O ideal federalista foi marcado pelos interesses políticos arquitetados pela elite e não em prol de um projeto nacional de hegemonia. O principal objetivo foi garantir um poder público capaz atender aos interesses econômicos dessa elite, como no caso de São Paulo, de promover estrutura em torno da cafeicultura. Almeida (2001), fazendo referência a Kugelmas (1986), afirma que se tratou de “um projeto de construção estatal no nível estadual que molda o arcabouço político nacional segundo um modelo federativo dual e descentralizado” (ALMEIDA, 2001, p. 15).

Para Carvalho (1999), o federalismo brasileiro tem grande influência de Tocqueville, que enfatiza o *self-government*, uma vez que, no Brasil, o federalismo está associado à descentralização (CARVALHO, 1999, p. 75). Considerando isso e o regime anterior, unitário e marcado pela centralização do poder, observa-se que a origem do federalismo brasileiro se deu no movimento de centralização para a descentralização de poder,

sendo o primeiro marcado por processos de autoritarismo, e o segundo por avanços democráticos (KUGELMAS E SOLA, 1999). Observa-se, ainda, que tais avanços resultam de manifestações que questionam a centralização e a forma não participativa das decisões políticas, movimento que se faz presente até os dias atuais.

Segundo Abrucio (1998), já no tempo do Império, a centralização política e financeira da monarquia gerava insatisfação nas províncias. Na gênese da República, conviviam-se com expressivas desigualdades econômicas regionais, sendo muitos os entraves postos à ideia de unir as províncias em torno de um “projeto comum de reforma tributária” (ABRUCIO, 1998, p. 33).

A autonomia financeira favoreceu os estados mais ricos. Já para a autonomia política as províncias se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma “equalização” dos benefícios a todas as unidades da federação. (ABRUCIO, 1998, p. 33).

A Primeira República foi marcada pelo domínio absoluto das oligarquias, as quais tinham, na concentração de poder, a defesa de sua sobrevivência. De acordo com Abrucio (1998), a independência adquirida pelo poder estadual com a eleição para governador, foi elemento chave da gênese do federalismo brasileiro. Justifica o autor que o poder alocado na esfera estadual tecia forte relação com o poder local, ou melhor, com os chefes políticos locais, ditos “coronéis”. Estes constituíram uma marca tradicional do sistema político brasileiro, como poder oligárquico privado que utilizava o governo para a obtenção de privilégios estatais para si e para seus favorecidos.

Vivenciou-se, na época, a instalação de um moderno clientelismo, explicitado na distribuição de emprego público em troca de voto, em tempos de pouca perspectiva de trabalho (ABRUCIO, 1998, p. 39). O processo perdurou por aproximadamente quarenta anos, durante o tempo de vigência da Constituição de 1891. Abrucio (1998) explica que esse modelo acarretou significativas consequências para o sistema político brasileiro pela forte expressão do cargo de governador de estado, cuja força era legitimada pela influência exercida sobre a circunscrição eleitoral estadual, de forma oligárquica e suprapartidária. Esse poder, mesmo sofrendo mudanças ao longo do século, perdura ao longo do tempo alicerçado na influência do Executivo estadual sobre as bases políticas locais.

Nesse panorama, cabe destacar que a instituição da estrutura federativa no Brasil não garantiu o estabelecimento de uma relação de interdependência entre a União e os estados, predominando a desigualdade de forças entre os próprios estados e deles com a União. Além disso, a acentuada e histórica dificuldade financeira gerava, para alguns, dependência de

aportes de recursos do Tesouro Nacional.

Já identificado um desequilíbrio federativo acentuado marcado de um lado, por dois estados muito fortes – Minas Gerais e especialmente São Paulo – e uma União frágil frente a eles, e de outro, mais de uma dezena de unidades estaduais que mal poderiam sobreviver pelas “próprias pernas”, necessitando de auxílio do Tesouro federal – o que na prática significava se filiar ao bloco do “café com leite”. (ABRUCIO, 1998, p. 40).

As questões levantadas são alguns dos entraves com os quais o federalismo ainda se depara no que se refere à autonomia dos entes federados, tendo em vista que o desequilíbrio acentuado das forças governamentais coloca em risco o sistema e a soberania.

Cabe destacar que o componente econômico sempre teve grande predomínio nas relações de poder estabelecidas, refletindo na autonomia dos entes, uma vez que há disputa para acesso ao fundo público no âmbito do orçamento estatal, tradição na concentração de recurso público na União, conforme explica Salvador (2010):

O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político (Inesc, 2006). (SALVADOR, 2010, p. 607).

A partir da Primeira Guerra Mundial, o Governo Federal demonstrou maior fortalecimento, marcado pelo discurso político com enfoque na nacionalização, pela maior centralização das decisões da política cafeeira e pela melhor aparelhagem do Exército. A reforma constitucional de 1926 teve como propósito fundamental a ampliação do poder de intervenção da União nos estados, visando melhor equilibrar as relações intergovernamentais. Assim, o fim da Primeira República mostrou-se um contexto de crítica ao modelo oligárquico, acompanhado de um discurso político nacionalista.

Diante do exposto, o federalismo da Primeira República caracterizou-se como antirrepublicano, uma vez que não surgiu associado à República, mas ao domínio das oligarquias, aliado ao patrimonialismo e sem qualquer participação do povo no ambiente político. Abrucio (1998) estabelece um comparativo desse período com o Império, pois os estados tiveram menos autonomia do que as províncias imperiais. O autor enfatiza que, partindo da referência de um federalismo republicano, pode-se dizer que na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da república.

Nesse contexto, a assistência social era desenvolvida pela Igreja católica sem a participação do Estado que não entendia ser sua essa função (NOGUEIRA, 1998, p. 61, *apud*

MESTRINER, 2001, p. 67), e é denominada Filantropia higiênica por vincular assistência social, prevenção e segregação, conforme é apresentado no Quadro 1 (MESTRINER, 2001, p. 45).

Quadro 1 – Tipologia das organizações sociais e regulação na Primeira República

Período	Organização	Regulação
Primeira República de 1889 a 1930 Filantropia higiênica: Assistência, prevenção e segregação.	Obras sociais Atendimento por especialidades: <ul style="list-style-type: none"> • Crianças: asilos, orfanatos e internatos • Velhos e inválidos: asilos • Alienados: hospícios • Mendigos: asilos de mendicidade • Doentes: sanatórios, dispensários, lazaretos • Imigrantes: instituições de auxílio mútuo 	Médico - religiosa Auxílios provinciais (Pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal) Jurídica <ul style="list-style-type: none"> • 1º Juízo de Menores – RJ (1923) • Código de Menores (Mello Matos (1927)

Fonte: MESTRINER (2001, p. 45)

Para Abrucio (1998), no Estado Novo (1937 – 1945), o federalismo desapareceu, em virtude do processo de fortalecimento, centralização e intervencionismo do Estado nacional, tanto da União quanto da Presidência da República, o que possibilitou maior autonomia decisória para a burocracia federal e, ainda, a sustentação do eixo nacional do sistema político. Todo esse processo expressa um poder unificado, apresentado como interesse de toda a Nação. Complementa o autor, referindo-se ao modelo Varguista-desenvolvimentista, ter havido predomínio do controle político do Governo Federal sobre as oligarquias regionais e cerceamento autoritário da autonomia política estadual (ABRUCIO, 1998, p. 48).

Bonavides (2000) contextualiza o cenário que marca o período da década de 1930:

Depois da escravidão, representou o momento em que o país mais sentiu o peso das injustiças sociais e buscou aparelhar-se para ter seu ingresso na era industrial, valendo-se de instrumentos legais aptos a mitigar as proporções do iminente conflito do trabalho com o capital. (BONAVIDES, 2000, p. 172).

Mestriner (2001) complementa que o Estado não realizava uma intervenção direta nos problemas nem adotava um comportamento de proteção social que abrandasse a situação. Defendia que a proteção era responsabilidade do indivíduo e os direitos do trabalho, quando existiam, eram direcionados a categorias profissionais fundamentais para a economia extrativista, como os ferroviários e portuários. O Estado agia, no período, pautado pelo mecanismo de censura (MESTRINER, 2001, p. 69).

É preciso considerar, também que, na década de 1930, houve duas

Constituições com um intervalo de três anos. A Constituição de 1934 inaugurou a Segunda República. Para Bonavides (2000), essa Constituição teve uma breve e precária existência, marcada por um período político de grande restrição participativa, crises, incertezas, contestações e ressentimentos (BONAVIDES, 2000, p. 173). Gomes (1984) salienta que, na Constituição de 1934, o binômio centralização e federalismo constituiu um grande arranjo em torno do qual todas as demais questões confluíam. Entre esses arranjos, destacam-se a constitucionalização de questões socioeconômicas e a expansão das relações intergovernamentais, prevendo apoio financeiro e técnico do Governo Federal aos entes subnacionais.

Além disso, os municípios passaram a contar com recursos próprios, oriundos da competência de instituir tributos e da previsão de receberem parcela de imposto estadual. Destaca Souza (2005) que uma especificidade dessa Constituição foi o Senado reduzido a órgão colaborador da Câmara dos Deputados (SOUZA, 2005, p. 108). Verifica-se, então, que o federalismo brasileiro adquiriu um perfil mais centralizador nesse período, marcado principalmente pela visão nacionalista. O sistema político centrado no Executivo Federal e na Presidência da República caracterizava essa centralização com uma atuação mais intervencionista.

Já a Constituição de 1937, conhecida como Constituição Polaca, pela semelhança com a Constituição Polonesa de 1935, restringiu vários dispositivos que pudessem levar a uma descentralização política e administrativa, cerceando a autonomia municipal. Houve o fechamento do Congresso Nacional e das assembleias estaduais e a substituição dos governadores eleitos por interventores. Destaca-se a definição do Governo Federal de legislar sobre relações fiscais externas e entre os estados, o que teve séria repercussão na vida econômica dos estados.

Observa Mestriner (2001) que a Constituição de 1937, em seu Artigo 136, estabelece o trabalho como dever de todos, implicando em “crime o não-trabalho”. A legislação diferencia as garantias de direitos, das práticas de concessão, moldando uma forma singular de “reprodução estatal da força de trabalho” (MESTRINER, 2001, p. 105). Aquele que não trabalha não é merecedor da atenção do Estado ficando à mercê da benesse das ações assistenciais desenvolvidas pelas organizações sociais.

A lógica estabelecida nega direito ao trabalhador sem carteira assinada, ao desempregado e demais pessoas sem trabalho, qualificando-os como pobres, “sujeitado”, elevando a “classe dominante em sujeito público”, em instrumento de “justiça social” (MESTRINER, 2001, p. 106). Ao negar direito, não se constitui um campo de proteção social

e provisões, ao contrário, reafirma-se, pelo Estado, o clientelismo e a benesse particular, de forma instável, sem a definição de um padrão de qualidade e de gestão. Instaure-se a composição de uma forte aliança entre Estado e sociedade na gestão da assistência social no país.

Assim, o Estado não só incentiva a benemerência e a solidariedade, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a por meio do CNSS. E a sociedade, ainda que não queira se imiscuir explicitamente no Estado, justapõe-se a ele, convergindo e fazendo sua unificação no plano político. (MESTRINER, 2001, p. 107)

Ainda sobre a Constituição de 1937, Abrucio (1998) afirma que a estrutura de governo unitário²⁰ aboliu completamente o federalismo. O autor, referindo-se às relações de poder estabelecidas e às oligarquias das elites regionais, entende que, mesmo diante do aumento do controle da União sobre os entes subnacionais, houve apenas uma reacomodação do poder com outros personagens, na figura dos ‘tenentes’. O fortalecimento do Governo Central foi marcado, assim, pela anulação do federalismo e pela modernização da estrutura administrativa e do quadro de pessoal da União, configurando o centro político do sistema a partir do Executivo Federal e da Presidência da República (ABRUCIO, 1998). Esse período preparou condições para a modernização econômica, a entrada do país no processo de industrialização.

É importante relacionar a lógica federativa desenvolvida no período com a assistência social, o que favorecerá compreender a influência que esse comportamento assumido pelo Estado terá no período contemporâneo de pactuação federativa em torno do aprimoramento da gestão do SUAS.

O presidente Getúlio Vargas, inicialmente, trouxe para si a concessão de auxílios a instituições sociais, reafirmando o gesto imperial “de um monarca generoso, que faz caridade a seus súditos” (MESTRINER, 2001, p. 71).

Portanto, é desse período a primeira regulamentação da assistência social no Brasil, com o Decreto-lei nº 525, de 1/7/1938, que institui o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) legitimando a relação do Estado e da sociedade civil organizada. Trata-se de um órgão de excelência composto por “homens e (senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, que vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções²¹ a

²⁰ Esse modelo se alinhava ao processo vivenciado em países da Europa, como Alemanha e Itália.

²¹ Mestriner (2001) esclarece que subvenção social é o auxílio financeiro repassado às entidades sociais constituindo-se num apoio de caráter supletivo, inicialmente aplicado somente às despesas de manutenção de serviços, depois passou a ser caracterizado como auxílio extraordinário, subsidiando atividade de natureza especial ou temporária, englobando reformas, construções ou aquisição de equipamentos. As subvenções tiveram início em 1931 com a criação da Caixa de Subvenções atrelado ao Ministério de Justiça com

organizações da sociedade civil” (MESTRINER, 2001, p. 58).

O CNSS vai avaliar os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias, encaminhando-os ao Ministério de Educação e Saúde para aprovação e remessa ao presidente da república para designação da quantia subsidiada. (MESTRINER, 2001, p. 62).

Esse Conselho se limitou ao controle da filantropia privada, sem desenvolver outras funções que o decreto-lei previa. No entanto, cabe destacar que foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado republicano brasileiro. Num primeiro momento o Conselho, além de executar a função cartorial de cadastro e atribuição de subvenções, inicia alguns exercícios de função normativa e fiscalizadora para a área, que não prosseguirá (MESTRINER, 2001, p. 65). Assim, a assistência social é direcionada para um caráter seletivo influenciado pelo pensamento liberal, ao considerar a proteção social reservada ao âmbito privado e não público.

A princípio, o CNSS, que deveria ser uma grande inovação para a área, reafirma o setor privado, estimula a atuação das organizações sociais por meio do incentivo pelas subvenções. Além disso, esse governo inaugura o primeiro-damismo, com Darci Vargas o comando do social, o que será incorporado como uma prática reiterada das marcas do patrimonialismo que sobrevive até a contemporaneidade como expressão do traço conservador de autoritarismo e mandonismo presente na sociedade brasileira. O Decreto-lei nº 4.830, de 15/10/1942 institui a Legião Brasileira da Assistência, assegurando estatutariamente a presidência à primeira-dama a condução dessa organização estatal de assistência social catalisando recursos públicos nesta área, devendo prestar assistencial social, diretamente ou em colaboração com organizações civis.

Segundo Alves (2002), a LBA se afirmou como um “instrumento do populismo brasileiro” articulando núcleos voluntários da sociedade civil motivados por solidariedade a se envolverem em campanhas tendo à frente primeiras-damas dos estados e dos municípios. (ALVES, 2002, p. 229). Materializava-se a integração da iniciativa privada ao Estado, que, inicialmente, distribuiu auxílios financeiros, depois subvenções até constituir um

atribuição de: registro de entidades subvencionadas e fiscalização *in loco*. Inicialmente teve como fonte de recurso a “contribuição da caridade”, em 1935 passou a ter garantido créditos orçamentários adicionais, em 1951 passou a ser prevista no orçamento geral da República. (MESTRINER, 2001, p. 58). Contribuição da caridade era um tributo cobrado na alfândega na importação de bebidas alcoólicas. Segundo Sposati, essa contribuição na Primeira República era gerada a partir do quilo do vinho e outras bebidas alcoólicas (Decreto Presidencial nº 5.432, de 10/128, organizava o repasse de cotas às entidades beneficiadas nos estados, reafirmado posteriormente pelo Decreto nº 19.550, de 31/12/30) (Sposati, 1994b, p. 60, *apud* MESTRINER, 2001, p. 67). A Caixa de Subvenções foi instituída pelo Decreto-lei nº 20.351 tendo o Ministério da Justiça como mediador, selecionador e fiscalizador dos processos segundo as normas legais já instituídas.

sistema de convênios legitimado por instrumento jurídico a parceria estabelecida com as instituições sociais.²² Segundo Mestriner (2001, p. 108) “Desloca-se o papel direito do Estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante”.

Nesse governo, evidenciam-se a distinção do prenúncio de direitos a serem assegurados à trabalhadores e o distanciamento da proteção do Estado aos pobres, relegados ao amparo das organizações da sociedade civil. Além disso, o “bem-estar é oferecido ‘paternalmente’ por intervenção do Estado (personificado na figura do presidente) para categorias selecionadas (como ferroviários e portuários) e esvaziado da ideia de participação política” (MESTRINER, 2001, p. 84).²³

Demanda-se o aprimoramento da intervenção do Estado, na lógica de integração nacional, dirimindo conflitos interclasses, reafirmando modelos corporativistas, como forma de enfraquecimento da participação social. Mestriner (2001) aponta que foi estimulada a participação privada em detrimento da participação política (MESTRINER, 2001, p. 94). Por sua vez, a filantropia assume a perspectiva de disciplinadora, exercendo a função de ajustamento, preparação para o mercado de trabalho, compreendendo que, com o enfrentamento à pobreza, serão reduzidas as mazelas do operário e sua família, e, conseqüentemente, os males sociais. Tem como marca o enquadramento físico, moral e social do pobre como forma de preparação para uma vida produtiva, obtida pelo trabalho. Essa visão substituiu a filantropia higiênica, que enclausurava loucos, leprosos, doentes e transgressores (MESTRINER, 2001, p. 94; 292).

O disciplinamento do pobre é legitimado pelos Decreto-lei nº 2.024, de 17/2/1940 e, posteriormente, pelo Decreto-lei nº 3.200 de 19/4/1941, estimulando o fortalecimento da filantropia, a primeira legislação voltada para a proteção à maternidade, à infância e à adolescência, e a segunda, para as famílias em situação de miséria, destacando, no Artigo 30, que as instituições assistenciais que se dispusessem a tal compromisso teriam uma subvenção especial de todos os entes federados.

Portanto, nesse período proliferaram organizações sociais, sob várias

²² Ampliará seu campo de atuação em todo o país instituindo subunidades.

²³ Desde 1931 são elaborados anteprojetos de leis sociais que tratavam de “horário de trabalho, regulamentação do trabalho feminino, regulamentação do trabalho de menores de idade, convenções coletivas de trabalho, juntas de conciliação e julgamento e salário mínimo”. Além da promulgação das leis que tratavam da sindicalização e da nacionalização do trabalho. E, ainda trabalhos sobre a reforma da lei das Caixas de Aposentadoria e Pensões que beneficiavam, até então, ferroviários e marítimos (VIANNA, 1978, p. 148, *apud* MESTRINER, 2001, p. 85).

denominações religiosas, inclusive vindas da Europa, que atuavam como ambulatórios, dispensários, creches, educandários, internatos, desde o confinamento para adolescentes com práticas infracionais até ensino profissionalizante,²⁴ gerando grande demanda para o CNSS.

Também os sindicatos são cooptados pelo governo a fim de que sua atuação se fortaleça como parceria e colaboração com o poder público, constituindo centros assistenciais, como escolas, espaços de aprendizagem, centros de cultura, distanciando-se de sua vocação política. Atuam também juntamente com as associações de mutualistas na atenção a imigrante e operários empobrecidos.

Solidifica-se a filantropia disciplinadora, desenvolvida pela elite de forma assistencial, difusa, fragmentada, paliativa e eventual (MESTRINER, 2001, p. 100). Esse modo de atenção manter operários e aos pobres e suas famílias é ratificado pelo Estado ao proceder à regulação do financiamento público na transferência de recursos financeiros, pela via das subvenções sociais às organizações da sociedade civil.²⁵

Sposati (1994b), ao analisar a legislação desse período, identifica dois agrupamentos distintos: as alianças estabelecidas pelo Estado com as instituições filantrópicas na concessão de benefícios e os modos pelos quais o Estado reconhece as instituições filantrópicas no âmbito das associações civis sem fins lucrativos (SPOSATI, 1994b, p.11, *apud* MESTRINER, 2001, p. 103).

Os Quadros 2 e 3 sintetizam o movimento do Estado no fortalecimento da sociedade civil organizada para o desenvolvimento de ações paliativas frente aos problemas sociais que se avolumavam.

²⁴ Mestriner (2001) faz o detalhamento da proliferação da filantropia no Brasil nesse período. Conferir MESTRINER, 2001, p. 96 – 98.

²⁵ Decreto-lei nº 20.351 de 31/8/1931, Lei nº 119 de 25/11/1935 e se consolidando com a criação do CNSS, pelo Decreto-lei nº 525, de 1/7/1938, reafirmado posteriormente pelo Decreto nº 5.697 de 22/7/1943, o Decreto-lei nº 527 de 1/7/1938 e finalmente o Decreto-lei nº 5.698 de 22/7/1943 amplia para qualquer instituição de assistência social.

Quadro 2 – Tipologia das organizações sociais e estatais e a regulação no Estado Novo

Período	Organização	Regulação
<p>Estado Novo (1930 – 1945)</p> <p>Filantropia disciplinadora: Enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos.</p>	<p>Instituições assistenciais têm a influência das encíclicas sociais <i>Rerum Novarum</i> e <i>Quadragesimo Anno</i>; além de se constituírem a partir de demandas da saúde e educação, desenvolvem ações no campo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteção à infância: orfanatos, creches, internatos; • Proteção a jovens: organizações da juventude e escolas profissionais; • Auxílio mútuo: instituições étnicas e de categorias profissionais; • Movimento Católico Laico Ação Católica, círculos operários, Sindicatos; • CEAS: Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (1932); • Departamento de Assistência Social do Estado (1935); • Escola de Serviço Social – primeira escola criada pelo CEAS (1936); • Instituto de Educação Familiar e Social (1937); • Centros assistenciais complementares; • SAM – Serviço de Assistência ao Menor (1941); • LBA (1942); • Instituições fomentadas pela LBA (1942); • Instituições religiosas: protestantes, espíritas e evangélicas: Albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais. 	<p>Constituição de 1937</p> <p>Reitera o CNSS: amplia a regulamentação de subvenções; isenção na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários (1945/46) e de imposto de renda (1943)</p>

Fonte: MESTRINER (2001, p. 45 – 46); IMAMOTO e CARVALHO (1988, p. 172), adaptado pela autora.

Quadro 3 – Síntese legislativa do período 1930 – 1946

Legislação	Período	Descrição	Situação
DL nº 20.351	31/8/1931	Cria a Caixa de Subvenções – destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e serviços de nacionalidade do ensino.	Tornada sem efeito pela nº Lei nº 119/35
Lei nº 091	28/8/1935	Determina as regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.	Revogada pela Lei nº 13.204, de 2015
Lei nº 119	25/11/1935	Regula a distribuição de subvenções a instituições de assistência, educação e cultura.	Tornada sem efeito pela Lei nº 525/38
DL nº 525	1/7/1938	Institui o Conselho Nacional e fixa as bases da Organização do Serviço Social em todo o país.	Revogada pela Lei nº 8.742/93 (LOAS)
DL nº 527	1/7/1938	Regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas por intermédio do Ministério da Educação e Saúde (amplia ara dois tipos – ordinárias e extraordinárias).	Revogado pelo Decreto nº 5.698/43
Decreto nº 3.779	5/11/1941	Transforma o Instituto Sete de Setembro (Dec. 21.548, de 13/6/32 em Serviço de Assistência a Menores (SAM) subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal.	Revogado pela Lei nº 4.884, de 1965 e posteriormente pela Lei nº 8.069/90
DL nº 4.830	15/10/1942	Institui a Legião Brasileira de Assistência – LBA.	Alterado pelo DL nº 8.252, de 1945) Alterado pelo DL nº 593/69
DL nº 5.697	22/7/1943	Dispõe sobre as bases da organização do Serviço Social em todo o país a que se refere o DL nº 525/38.	Revogado pela Lei nº 8.742/93 (LOAS)
DL nº 5698	22/7/1943	Dispõe sobre a cooperação financeira da União com as entidades privadas a que se refere o Decreto nº 527/38 e indica o registro de instituições subvencionadas ou não.	Complementado pelo DL nº 8.459/45
DL nº 5.844	23/9/1943	Institui a isenção do imposto de renda às as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, dentre outras.	Revogado pela Lei nº 9.532, de 1997
DL nº 7.961	18/9/1945	Dispõe sobre a isenção na aplicação dos pisos salariais mínimos aos funcionários em atividades médicas.	Alterado pelo DL nº 8.306/45 DL nº 9.573/46 altera o art 22
DL nº 8.306	6/12/1945	Altera as Alíneas a e b do § 1º do Art. 22, introduz os Parágrafos 3 e 4, define prazo para o Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde regularem o processo de isenção examinado pelo CNSS e introduz dois parágrafos que estabelece prazo de 90 dias para as entidades requerem isenção.	Revogado pelo Decreto nº 9.573/46
DL nº 9.573	12/8/1946	Possibilita a isenção total ou redução na aplicação dos pisos salariais não mais restritos aos quadros médicos das instituições caritativas.	Altera o Art. 22 do DL nº 7.961/ 45, e, revoga o DL nº 8.306/45.

Fonte: MESTRINER (2001, p. 104), adaptado pela autora.

O período seguinte, compreendido entre 1945 a 1964, pode ser caracterizado pela abertura democrática e pelo crescimento da participação da população no processo eleitoral, com eleições mais competitivas. No pós-Estado Novo, com a abertura política, ampliou-se o campo de ação da União, já iniciado no período anterior, principalmente em termos econômicos e políticos, e os estados, por sua vez, recuperaram a autonomia, proporcionando certo equilíbrio às relações federativas. O arranjo federativo desenvolvido possibilitou que as Unidades Federativas se tornassem mais equipotentes.

No campo dos direitos, houve o reconhecimento de direitos previdenciários e trabalhistas e a regulamentação dos sindicatos. A partir da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), criada como Decreto sob o nº 5.452, em 1º de maio de 1943, instituiu-se a Justiça do Trabalho, a carteira de trabalho, o salário mínimo, o descanso semanal recompensado, a jornada de trabalho de oito horas. Posteriormente, tais garantias foram incorporadas à Constituição Federal de 1988 como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Na época, entretanto, a instituição do salário mínimo, da jornada de trabalho regulamentada, do descanso semanal remunerado, da proteção do trabalho da mulher e da criança, entre outros, eram direitos garantidos apenas aos trabalhadores urbanos.

Vianna (1978) destaca que a CLT se configurou como o instrumento fundamental que regia interesses dos assalariados e empresários, regulando a legislação trabalhista e previdenciária organizada a partir de 1930 (VIANNA, 1978, P. 240, *apud* MESTRINER, 2001). Complementa Mestriner (2001) que esse conjunto de instrumentos legais possibilitou ao trabalhador reclamar direitos ao Estado, e ao governo amparar-se juridicamente e burocraticamente para defesa de seus interesses (MESTRINER, 2001, p. 89).

Logicamente, os interesses do capital se sobrepõem. Se por um lado, a legislação refreou os expressivos excessos da extração do trabalho excedente, o Estado, por sua vez, se mobilizou para atender às exigências do capital, passando a reconhecer a oferta de educação como função do Estado, de modo a garantir capacidade para o trabalho. No entanto, educação se relaciona com outras necessidades como alimentação, saneamento, transporte, exigindo novamente uma reorganização no campo social.

Em 1932 é criado em São Paulo o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) que objetivava formar “moças” da elite paulista no conhecimento da doutrina social da Igreja Católica e dos problemas sociais da época, contribuindo para as iniciativas da filantropia desenvolvida (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p. 172).

Nesse período, a filantropia é caracterizada como pedagógica e profissionalizante, e a sociedade urbano-industrial requer a preparação da população,

principalmente adolescentes e jovens, para o exercício laboral. Selou-se a relação educacional e assistencial que perdurou ao longo do tempo (MESTRINER, 2001, p. 292).

O CNSS amplia sua força reafirmando a necessidade de educação para a população numa parceria com a sociedade civil, fortalecendo o controle da filantropia e seu enquadramento às normas e à legislação (MESTRINER, 2001, p. 91). Explica a autora:

Com tal visão, a estratégia de controle da vida na pobreza e do cotidiano operário dentro e fora das fábricas será extremamente complexo e exercido nem sempre por agentes do capital, mas por instituições de natureza diversa – educacional, assistencial, de saúde – ligadas ou não ao poder público. (MESTRINER, 2001, p. 91)

Para Bonavides (2000), “a Carta de 46 ficou limitada aos termos programáticos de justiça social, não podendo concretizar cláusulas como aquelas que determinavam a participação do trabalhador nos lucros da empresa nem tantas outras exaradas na esfera das relações do capital com o trabalho”. Essa regulamentação não aconteceu até os dias atuais e, na iminência das contrarreformas trabalhista e da previdência propostas pelo governo em exercício, além de não serem cumpridos, vivencia-se a regressão de direitos.

A Constituição de 1946 ainda sinalizou autonomia política e financeira dos municípios, abertura para o regionalismo e ampliação da representação entre os estados na Câmara Federal. A Segunda República, em relação à Primeira, destacou-se, então, pelo fortalecimento do Estado nacional e pela diversificação dos núcleos regionais influentes (ABRUCIO, 1998, p. 56). Nessa Carta, foi introduzido o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da União para os municípios, sem a participação dos estados. Foi uma tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receitas, embora, na transferência efetuada, não houvesse mecanismos de equalização fiscal (SILVA, 1976, p. 238).

Ainda com a Constituição de 1946, o sufrágio, com o voto universal e secreto e demais normatizações, cria possibilidade para a ampliação da participação política pelas classes trabalhadoras.

Outra medida implementada para remediar o desequilíbrio horizontal foi a transferência de recursos para regiões economicamente mais pobres, que teve efeito reduzido devido ao “crescimento de atividades federais, ao aumento do número de novos municípios, à inflação e ao não-pagamento das quotas federais aos municípios” (MAHAR, 1976, p. 241, *apud* SOUZA, 2005, p. 108). Esse período também foi marcado pela crescente urbanização, mantendo-se, todavia, a estrutura agrária arcaica em várias regiões do país, onde o desequilíbrio econômico tornou-se ainda maior.

O sistema político apresentou, no período em questão, ausência do republicanismo em sua base, uma vez que as relações intergovernamentais entre os estados e União foram marcadas pela barganha clientelista, tanto na burocracia federal, como no Congresso (ABRUCIO, 1998). Cabe destacar os interesses que permearam as decisões políticas, atendendo às demandas do capitalismo, conforme aponta Martinez (2004):

Em outras palavras, no Brasil dos anos 30, com a nossa revolução industrial e burguesa, sob o comando populista de Getúlio Vargas, inauguramos um regime dúbio: de um lado, ocorre a cortesia com o povo ao se admitir a prevalência dos direitos trabalhistas (CLT) e, de outro, há a adaptação da economia capitalista industrial aos interesses da aristocracia política rural – bem como ao sistema econômico internacional, em vias de se globalizar. Há um ajuste entre a necessidade de transformação dos meios de produção e as relações sociais que predominavam naquela fase. Por isso, Getúlio Vargas ainda será chamado de Pai dos Pobres e de Mãe dos Ricos. A reforma do ensino liderada por Fernando de Azevedo, agora de caráter gratuito no ensino primário, é outro indicador de que o capital precisa de mão-de-obra qualificada. (MARTINEZ, 2004, p. 4).

As desigualdades regionais foram utilizadas para o fortalecimento do Governo Federal, com distribuição de recursos de forma não acordada, dando margem ao fortalecimento da cooptação entre o Poder Central e parte das oligarquias regionais. Simon Schwartzman sintetiza esse processo:

Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações até o ponto de ruptura. (SCHWARTZMAN, 1988, p. 158).

Na assistência social, a LBA intensifica suas ações através das unidades regionais desenvolvendo programas e projetos de execução direta. O CNSS, por sua vez, mantém-se no papel de “deferidor” de auxílios e subvenções, sem avançar para o desenvolvimento de pesquisas, estudos e planos que subsidiem a organização das ações públicas e privadas na área da assistência social, conforme foi estabelecido nas suas competências que foram ampliadas pelo Decreto nº 5.697, de 22 de julho de 1943.

Nesse período, ampliam-se as instituições sociais estimuladas pela possibilidade de isenção de impostos regulamentado pelo Art. 31, V, letra b da Constituição de 1946, que anteriormente se limitava a um número restrito de entidades sociais (MESTRINER, 2001, p. 119). A autora ainda destaca que a Constituição de 1946 abre uma seletividade pela renda dos brasileiros, ao estabelecer no Art. 15, § 1º isenção de imposto de consumo para artigos

que se classifiquem como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica (MESTRINER, 2001, p. 119).

Em 1951, o Decreto-lei nº 29.425 reafirmou as funções do CNSS. Destaca-se que ganha ênfase o critério regional, citado no texto do decreto por seis vezes, colocando a exigência de desenvolvimento de estudo sobre os problemas sociais de cada região, o incentivo de subvenção para instituições que assumissem o compromisso de executar obras de assistência do principal interesse para a sua região, definindo cota por região para atendimento às necessidades específicas da região. Com isso, amplia o leque de acesso a subvenção por instituições públicas, autárquicas.

Na área da assistência social, a partir de 1951, inaugurou-se uma nova fase para a política de assistência social no Brasil. Em São Paulo cria-se a Comissão de Assistência Social do Município (CASMU), diante do crescimento populacional pela migração decorrente das secas do Nordeste. Sposati (2002a, p. 38) denomina-a de um *mix* entre “uma ação de política e de benemerência”.

Na época, ocorreu uma possibilidade truncada de salto político. A realização do “estudo dos mil casos”, que examinou as necessidades e condições de vida do segmento mais pauperizado da cidade, foi aporte significativo para uma política pública. (SPOSATI, 2002a, p. 39)

No entanto, tal perspectiva não se concretizou, ao contrário, houve uma redução da intervenção estatal e incentivo à ação privada, realizada de modo pontual pelas entidades sociais.

A assistência social pública escondeu sua face pública atrás de ações das entidades sociais e deixou, com isso, de tornar claras suas responsabilidades no enfrentamento à grave situação de destituição dos trabalhadores, já presente na década de 50. O modelo de subsidiariedade foi adotado na gestão social. (SPOSATI, 2002a, p. 39)

Esse modelo se reproduziu em municípios e estados, trazendo à frente a primeira-dama como marca do assistencialismo, do paliativo, a prática do favor, de privilégios de dominação e sujeição, distanciado do caráter republicano sob a égide do direito e do dever do Estado na oferta de proteção social. Segundo Mestriner (2001), as prefeituras implementaram atendimento social, como serviço complementar, atrelado aos gabinetes dos prefeitos, ou junto com secretarias afins ou mesmo como setor exclusivo. Os órgãos criados, seja no âmbito municipal seja estadual, estabeleceram competências diversas e relações difusas, dotados com orçamentos ínfimos, “mesclando suas ações com as de higiene e saúde, vão reproduzir o comportamento da União”, com atuações indiretas, mediadas por convênios

estabelecidos com as instituições privadas (MESTRINER, 2001, p. 165).

Pela via da LBA, a rede privada é utilizada para a estratégia da descentralização de ações estabelecidas com acordos de parceria, inicialmente informal, sendo posteriormente acordados por meio de cooperação mútua, formalizados por instrumento jurídico que ratificava os convênios.²⁶

A eleição de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) reafirmou a ordem legal, projetou a consolidação do regime democrático e do desenvolvimentismo. Abriu caminho para as relações internacionais com grande incentivo a exportação. Seu programa de metas era fundamentalmente econômico e desconsiderava a área social. (VIEIRA, 1981). Ganhava força a ideia de que o desenvolvimento econômico seria a solução para os problemas sociais.

Em 1955 as subvenções deixam de ser praticadas pelo CNSS e se transferem para a Câmara de Deputados e Senado.

Com Juscelino Kubitschek criaram-se novas estratégias para a ampliação de incentivos à filantropia, inicialmente com a Lei nº 2.756 de 17/4/56, depois com a Lei nº 3.470 em 1958 e ainda pelo Decreto nº 3.830 de 1960, que, pelos tributos, garantiu ampliação da destinação de recurso público. Mas foi com a Lei nº 3.577 de 4/7/1959 que se instituiu o certificado de fins filantrópicos, o que garantiu a isenção da cota patronal da contribuição à previdência social às entidades sociais. E chancelou o caráter cartorário ao CNSS de certificação de fim filantrópico às instituições. A declaração de utilidade pública amplia sua importância para além de um título honorífico, configura-se no passe para acesso a recursos públicos (MESTRINER, 2001).

Defasa, dessa maneira, os recursos da Previdência Social, que se referem ao trabalhador formal – a sua aposentadoria e cobertura de riscos – e que lhe são assegurados como direito, para privilegiar instituições sociais que darão a trabalhadores excluídos deste sistema, “retornos minguaados” e prestados como benesse ou favor. (MESTRINER, 2001, p. 128).

Assim, a legislação do período tem dois marcos: a institucionalização e ampliação das subvenções, com maiores exigências e controles, e a regulamentação de cadastramento das entidades sociais pelo Registro Geral no CNSS, num primeiro momento e o alargamento das vantagens fiscais num segundo momento (Quadros 4 e 5).

²⁶ Esclarece Mestriner que os convênios se constituíram em instrumentos jurídicos estabelecidos entre organismos para execução de projetos de interesse comum, num sistema de parceria e cooperação mútua, seja técnica ou financeira. Organismos estatais privados ou públicos, como LBA e Secretarias de Estado, utilizaram desse mecanismo para subsidiar, total ou parcialmente, as instituições sociais para execução de seus próprios programas. Documento: LBA – contratos e convênios, Diretoria Nacional, 1980. (MESTRINER, 2001, p. 166).

Mais uma vez o CNSS tem seu poder expandido, bem como os benefícios e privilégios concedidos pelo Estado às entidades filantrópicas.

Quadro 4 – Tipologia das organizações sociais e estatais e regulação no Estado Democrático Populista

Período	Organização	Regulação
Estado Democrático Populista de 1946 a 1964	Instituições criadas pelo Estado: <ul style="list-style-type: none"> • SENAC (1946), • SESC (1946), • SESI (1946) Movimentos comunitários	Complexificação da burocracia: Registro geral de instituições (1951) Isenção de contribuição da cota patronal previdenciária (1959) Certificado de filantropia (1959)

Fonte: MESTRINER, (2001, p. 46), adaptado pela autora.

Quadro 5 – Síntese legislativa do período 1946 - 1964

Legislação	Período	Descrição	Situação
DL nº 29.425 Getúlio Vargas	2/4/1951	Dispõe sobre o processo das subvenções (estendendo às instituições autárquicas e públicas) e regulamenta o registro geral de instituições subvencionadas.	Revogado pela Lei nº 1.493/51
Lei nº 1.493	13/12/1951	Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções, contemplando as instituições autárquicas e públicas e regulamenta o registro geral do CNSS.	Em vigor e alterado pelas Leis nº 2.266/54 e 4.762/65
Lei nº 2.266	12/7/1954	Modifica artigos da Lei nº 1.493 estabelecendo trâmites de pagamento de subvenções extraordinárias e a órgão estatais.	Em vigor com alteração da Lei nº 4.762/65
Lei nº 2.756	17/4/1956	Isenta de selo as contribuições às instituições sociais inscritas no CNSS.	
Lei nº 3.193	4/7/1957	Veda à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios lançar imposto sobre instituições de assistência social, se as rendas forem aplicadas integralmente no país para os respectivos fins.	
Lei nº 3.470	28/11/1958	Autoriza a dedução no imposto de renda de contribuições e dotações feitas a instituições filantrópicas.	
Lei nº 3.577 Juscelino Kubitscheck	4/7/1959	Isenta da taxa de contribuição de previdência as entidades de fins filantrópicos, introduz o certificado de fins filantrópicos.	Revogada pelo DL 1.572/77
DL nº 3.933	4/8/1961	Concede anistia às instituições caritativas, quanto ao recolhimento de contribuições atrasadas aos Institutos de Previdência.	Regulamentado pelo Decreto nº 1.118/62 Revogado pelo DL nº 1.572/77
DL nº 1.117 Goulart	1/6/1961	Regulamenta a Lei nº 3.577, que dá competência ao CNSS de certificar a condição de entidade filantrópica para isenção prevista nesta lei.	Alterado pelo Decreto nº 72.819 e revogado pelo de nº 1.512/77
DL nº 118	1/6/1962	Regulamenta a Lei nº 3.933/61, que anistia as instituições caritativas de recolhimento de contribuições atrasadas à Previdência.	Revogado pelo Decreto nº 1.512/77

Fonte: MESTRINER (2001, p. 129), adaptado pela autora.

Constata-se que a relação intergovernamental ocorria de forma predatória, num jogo desigual, sem compatibilizar os interesses do Governo Central com os das unidades subnacionais. Apesar disso, há que se destacar a longevidade da Constituição de 1946, pois seus dispositivos e regime democrático sobreviveram a várias crises políticas. Só “[...] não foi capaz de sobreviver à crise econômica e política iniciada em meados dos anos 1960”. (SOUZA, 2005, p. 108).

Em 1964 vivenciou-se um período de grande turbulência e mobilização popular a favor das reformas propostas pelo governo de João Goulart (1961 – 1964)²⁷, que insistia em alterar o padrão de distribuição da propriedade e da renda no país, tidas como “reformas de base”. Houve forte mobilização em torno da bandeira dos direitos sociais, porém a intervenção militar sufocou qualquer possibilidade de avanço para o Estado Social:

Nos anos 60, há um arremedo de modernização e democratização das instituições políticas, com João Goulart retomando alguns temas populistas, mas de qualquer modo foi um período fortemente estimulado pelas lutas sindicais, estudantis (UNE) e partidárias em prol do aprofundamento dos direitos sociais. Há muito, as bases do igualitarismo eram evidenciadas na política externa, com destaque para a Revolução Cubana e as várias guerrilhas espalhadas pela América Latina, a exemplo de que, anos depois, fariam as FARC na Colômbia e o movimento Tupac Amaru, no Peru. Como consequência, ao invés de aprofundarmos o Estado Social e a Social-democracia no Brasil, sofremos um revés e, com o golpe militar de 64, o sonho do igualitarismo social é dizimado nos porões da tortura e do Estado Social de Exceção. (MARTINEZ, 2004, p. 4).

Dois grandes reformas, no campo financeiro, afetaram a dinâmica federalista, a mudança na sistemática orçamentária e a alteração do quadro tributário, que restringiu o papel do Poder Legislativo, legitimou o projeto de lei orçamentária e atingiu também a capacidade de governabilidade das unidades subnacionais. Esses processos visavam contribuir para o fortalecimento do Governo Central.

O golpe de 1964 submeteu o Brasil ao regime autoritário que se fez presente na América Latina nos anos 1960. Os militares fizeram uma série de emendas à Constituição de 1946 para depois substituí-la pela Constituição de 1967. Legale Ferreira (2009) é contundente ao afirmar que a Constituição de 1967 buscou criar condições satisfatórias ao regime político, uma vez que não suprimiu formalmente os direitos individuais, manteve no texto o programa de intervenção do Estado na ordem econômica, a proteção dos direitos

²⁷ João Goulart assume a presidência, após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, tendo novo golpe militar em 1964, cujo período ditatorial vai ter duração de 20 anos, marcado pela centralização de poder dos militares, sob o argumento de assegurar o desenvolvimento da Nação e a segurança nacional.

trabalhistas, previsão de reforma agrária. O Estado não só deixa de cumprir tais definições como também viola a democracia (LEGALE FERREIRA, 2009, p. 15).

No período do regime militar, houve o fortalecimento da União²⁸ e o enfraquecimento dos entes subnacionais. Mantiveram-se os repasses por meio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, mas o Governo Federal tinha pouca ou quase nula influência na esfera municipal.

A assistência social desenvolvida de modo matizado (híbrido), marcada pela relação Estado-sociedade, fortaleceu-se, ao longo dos anos, sem a oferta de segurança estável e ininterrupta. É desse período a constituição de sociedades de amigos de bairro, além de movimentos comunitários constituídos pela própria população, principalmente em áreas periféricas.

No intervalo de tempo entre 1965 a 1974, vivenciou-se um regime institucional híbrido, marcado pelo fortalecimento do poder dos estados e governadores e pelo enfraquecimento da União e da Presidência da República. O modelo federativo que prevalecia, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, era baseado em relações intergovernamentais regidas pela lógica unionista-autoritária, tinha como pilares os aspectos financeiro, administrativo e o político, que garantia e resguardava a soberania sobre os demais entes federados. Esse tipo de relação intergovernamental perdurou até 1974 (ABRUCIO, 1998).

Em 1965, desencadeou-se um processo de reforma tributária²⁹, que culminou no Código Tributário Nacional (CTN) em 1966. Tal processo consolidou a centralização de receitas tributárias na União e o comando sobre as transferências intergovernamentais pelo Governo Federal. Esse processo incorporou a criação do primeiro sistema de transferência intergovernamental pela transferência de recursos, via fundo de participação, da esfera federal para as unidades subnacionais. Também foram criados Fundos de Desenvolvimento Regional para o financiamento de projetos de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas do país, e definiu-se a participação dos municípios na divisão da receita proveniente de alguns tributos.

A nova ordem fiscal, com a criação e realocação de impostos sob o domínio da União, configurou-se importante estratégia do Governo Central, ao garantir aumento de receita tributária no Produto Interno Bruto (PIB) e retirar competências subnacionais. Nesse processo, ainda foi subtraído o direito das unidades subnacionais de criação de tributos,

²⁸ Aspásia Camargo (1992) contextualiza esse processo de fortalecimento da União (*apud* ABRUCIO, 1998).

²⁹ Criado inicialmente pela Emenda Constitucional n. 18, de 1965 e posteriormente efetivada pela Lei 5.172 de 25/10/1966, que criou o Código Tributário Nacional (OLIVEIRA, 1980).

garantido anteriormente na Constituição de 1946, resguardando-se tal direito somente à União.³⁰ Provocou-se o enfraquecimento financeiro, dos entes subnacionais, principalmente dos estados, com implicações no campo administrativo e político. A esse respeito, explana Abrucio:

Na nova ordem fiscal, a União ficou com dez impostos e os estados e os municípios com dois cada. O Governo Federal adquiriu dois impostos que na estrutura anterior pertenciam às unidades subnacionais – o de exportação, que era importantíssimo para os estados, e o imposto sobre a propriedade rural, que era dos municípios (ABRUCIO, 1998, p. 66).

Para um melhor entendimento sobre a criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), este substituiu o modelo de repartição uniforme entre os entes constitutivos, adotando o critério de maior equilíbrio fiscal, baseado no critério populacional e inverso da renda *per capita*. Constituiu-se no primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as unidades subnacionais. Mesmo assim, as transferências negociadas se mantiveram e até se ampliaram, sustentando a conexão econômica e política intergovernamental.

Para que se tenha dimensão do efeito provocado pela ordem fiscal, entre 1965 e 1975, a União obteve acréscimo de 11% em sua receita, os municípios, 0,8%, e os estados perderam aproximadamente 12% (ABRUCIO, 1998, p. 68). Os números expressam, por um lado, o fortalecimento da situação financeira dos municípios em relação aos estados e, por outro, a intensificação da dependência financeira e política das unidades subnacionais à esfera federal.

O controle financeiro e político exercido pelo Governo Federal agia de modo a dominar as unidades subnacionais, orientado por um planejamento central, unificador, que estabelecia regras gerais a toda a Federação, guiado por interesses estratégicos do Poder Central, fazendo-se valer por meio da estrutura administrativa estabelecida. Esse poderio tinha vazão através dos órgãos instalados nos estados e municípios, amparado na justificativa de modernização administrativa da nação e na suposta cooperação entre as esferas de governo, com a pretensão de ter maior controle para assegurar sua soberania. Nomina-se de articulação entre os três níveis de governo aquilo que busca se sustentar tão somente pela via administrativa.³¹ Kugelmas e Sola (1999) sintetizam o processo vivenciado no período:

³⁰ Vários autores, como Afonso (1989) e Oliveira (1980), destacam que o CTN, acrescentou inovações ao federalismo brasileiro, sua vigência ainda se mantém, mesmo com a Constituição de 1988.

³¹ Ver o estudo desenvolvido por Brasília Sallum Júnior (1994).

Neste período ampliou-se a capacidade extrativa da União, reforçou-se a dependência dos estados menos desenvolvidos, receptores da maior parcela das transferências do Fundo de Participação dos estados e limitou-se a autonomia administrativa dos governos estaduais, ao atribuir ao Senado a fixação das alíquotas do ICM, sua grande fonte de receita própria. Tais medidas eram perfeitamente congruentes com outras medidas concentradoras de poder, como o estabelecimento de controles sobre o aparato policial dos estados. Do lado político, o mecanismo de eleições indiretas pelas obedientes Assembléias Legislativas estaduais equivalia a uma indicação do poder central (KUGELMAS e SOLA, 1999, 67).

Cabe ressaltar que, em nome da modernidade, o convênio foi um dos dispositivos utilizados, e bem ilustra a estratégia de cooptação das unidades subnacionais às diretrizes definidas pelo Governo Central. O financeiro, como se sabe, é ponto vital para a sobrevivência dos estados e municípios, e estes, para obter recursos financeiros da União, terminam se sujeitando à ordem estabelecida.

Draibe (2003) explica que, no campo decisório e de recursos, o Executivo federal articulava a concentração de poder e recursos com forte fragmentação institucional, o que a autora denomina “porosa feudalização e balcanização das decisões”. Ressalte-se que, nesse contexto, observa-se a combinação desperdício e ineficiência nos programas desenvolvidos que “atendiam mal aos que deles mais necessitavam” (DRAIBE, 2003, p. 67).

Nos anos 1970, houve significativa explosão demográfica³², influenciada pela industrialização e pelo crescimento econômico, denominado “milagre econômico” (1967 – 1973). Além disso, ganharam destaque nas discussões políticas temas como a cidadania e a institucionalidade democrática. Draibe (2003) caracteriza esse processo desencadeado pelo denominado Estado desenvolvimentista:

Nosso Estado Desenvolvimentista teve bastante êxito em dar impulso à industrialização e promover a transformação capitalista da estrutura social, mas o fez, como se sabe, em base a processos sociais extremamente violentos – recorde-se a selvagem modernização do campo e a rapidez da urbanização – e de um modo pouco “moderno”, nada inclusivo de incorporação social dos setores populares, pouco referido a direitos e à expansão da cidadania, limitado, na prática, aos assalariados urbanos do mercado formal de trabalho e, no plano das políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários (DRAIBE, 2003, p. 68).

A relação público-privado é abordada por Fleury (2008), destacando que o Governo Central buscava privilegiar a iniciativa privada e que, no período de 1964 a 1967,

³² Para se ter ideia da migração ocorrida, Draibe (2003), fazendo referência a Cardoso de Mello e a Novais (1998), destaca que no período de trinta anos 1950 a 1970 aproximadamente 40 milhões de pessoas migraram para as cidades, “nas proporções de 24% da população total nos anos de 1950, 36% nos de 1960 e 40% nos de 1970 (cf. Cardoso de Mello e Novais, 1998, p. 581) ”.

definiu diretrizes políticas, econômicas e sociais, reordenou o sistema financeiro e a reforma bancária e criou o Banco Central em 1964 (FLEURY, 2008, p.50).

É desse período a edição do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento proposto por Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974), que, com a marca do desenvolvimentismo, tentou ampliar a renda *per capita*, expandir o Produto Interno Bruto visando a transformação social, estabilidade política e segurança nacional. Fica evidente a ausência de perspectiva de estruturação de políticas sociais diante dos problemas sociais que se agravavam.

Teve início também a reforma previdenciária, unificando as instituições e criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, e eliminou a participação dos trabalhadores na gestão tripartite em 1972, em sequência à expansão da cobertura previdenciária entre 1971 e 1973. O modelo proposto privilegia o setor privado na Previdência Social, neste sentido, a política desenvolvida deu cumprimento aos ditames da Constituição de 1967, posteriormente reafirmados na Constituição de 1969 ao estabelecer no Art. 170, que na área econômica, a iniciativa estatal, se coloca como complementar à iniciativa privada”. (FLEURY, 2008, p.50)

A LBA foi transformada em Fundação (Decreto-lei nº 593, de 27/5/1969), tendo sido mantida com recurso de subvenções da União, estados e municípios. A assistência social ganhou novo estatuto e passou a ser denominada de promoção social.

A política social direciona-se para o chamado exército de reserva, usando tal demanda como justificativa ao crescimento do Estado, que vai criar uma multiplicidade de organismos de assistência social, burocratizando e complexificando o atendimento nos níveis federal, estadual e municipal, iniciando o paralelismo e a superposição de comandos e programas. (MESTRINER, 2001, p. 169).

Destaca, ainda, a autora que na assistência social, o Estado foi solidificando um aparato burocrático, a fim de administrar serviços, projeto e programas seletivos, que denomina de “retalhamento social”, específicos por necessidade, problema ou faixa etária, constituindo práticas sociais compartimentadas, individualizadas, circunstâncias e pontuais (MESTRINER, 2001, p. 170).

Nessa linha, Draibe (2003) ressalta a relação público-privado estimulada pelo Governo Federal em relação aos sistemas sociais públicos. Segundo a autora, “desde os universais (educação e, em menor grau, saúde) como os securitários”, o setor privado lucrativo era beneficiado por parte da provisão social, diretamente, “atendendo aos segmentos médios e altos” e, indiretamente, “por meio da intrincada e interessada relação com a máquina e os

recursos estatais”, como, no caso, do Banco Nacional de Habitação (BNH), “estimulando e alavancando os grandes complexos industriais da construção civil” e, do Fundo de Apoio Social (FAS), abocanhado pelo segmento hospitalar (DRAIBE, 2003, p. 66). Para Mestriner (2001, p. 159), nesse contexto, “as políticas sociais assumem o caráter de acumulação, combinando assistência à repressão”. Complementa Yazbek (2005) que no contexto desenvolvimentista as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional. E desse modo, as políticas sociais associaram assistência à pobreza e à repressão (YAZBEK, 2005, p. 222).

Em todas as instituições, os benefícios, programas e projetos são elaborados em gabinetes, criando-se com o “racionalismo técnico” um ocultamento da situação de opressão e exploração social em vigor. Na verdade, sob a aparência redistributiva, criavam-se novas condições de acumulação capitalista. (MESTRINER, 2001, p. 163).

Trata-se do Estado assistencial caracterizado pelo parco compromisso com o desenvolvimento de políticas sociais sólidas, justificado na ausência de recurso e na presunção da atenção compensatória “produzida na aliança com a sociedade civil”. Não se admitia proposição de pactos, somente de alianças envolvendo a sociedade civil, e até mesmo os próprios sujeitos demandatários na cooperação da produção de serviços sociais. Assim, o Estado ocupava uma expressão secundária, marginal na provisão social (FALCÃO, 1989, p. 118-121).

Com o governo Ernesto Geisel (1974 – 1979), editou-se o segundo Plano Nacional de desenvolvimento numa combinação entre desenvolvimento e segurança. No entanto, tratou do desenvolvimento social do país a partir da conjugação de política de emprego e de salários para a criação de uma base para o mercado de consumo de massa. Propôs o aceleração da qualificação da mão de obra através da educação e de programa de saúde, saneamento e nutrição. Afirmou uma política de integração social ancorada pela previdência social.

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) como desmembramento do Ministério do Trabalho Previdência Social. Fleury (2008) destaca que, em meados da década de 1970, “a luta pela democratização das políticas adquire novas características e estratégias”. Explica que se expande para além das universidades, partidos e movimentos sociais, atingindo o interior do próprio Estado, com experiências desenvolvidas por prefeituras oposicionistas eleitas em 1974. Também no interior dos próprios órgãos centrais, responsáveis pelas políticas sociais, que na crise financeira e do modelo vigente das políticas

sociais introduziam elementos de mudança. Pontua ainda a autoria que houve um fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e do parlamento, que buscavam incorporar a problemática social em suas plataformas e em projetos voltados a uma sociedade democrática (FLEURY, 2008, p. 65).

O fim da década de 1970 e o início da década de 80 foram marcados pelo declínio do Estado Vargasista-desenvolvimentista, numa conjuntura desfavorável, pela incapacidade de nuclear o processo de desenvolvimento capitalista nacional. O panorama somava crise financeira interna e externa e inabilidade de conformar as demandas da sociedade, diante da crescente complexificação social vivenciada pelo país e do gradativo fortalecimento de sujeitos e organizações sociais frente ao Estado.³³ A repressão busca ocultar o conflito social, as organizações dos trabalhadores ficam obstaculizadas pela vigência do Decreto-lei nº1.632, de 4/8/78 que proibiu o direito a greve. Mesmo assim, a situação social agravada mobilizou greves que reuniram trabalhadores em São Paulo, conhecida como greve dos metalúrgicos, a primeira desde o AI-5.

Brandão e Siqueira (2013) apresentam uma importante análise do período de 1930 a 1980 e da precarização da dinâmica social brasileira:

Os “cinquenta anos gloriosos” da construção nacional de nossas bases materiais modernas (1930-1980) foram de industrialização acelerada reproduzindo/plagiando os sistemas industriais dos capitalismo centrais, com os paralelos processos de intensificação dos fluxos migratórios, construção de uma célere e complexa urbanização (simultaneamente, metropolizada, interiorizada e com centros regionais medianos, isto é, uma rede urbana paradoxalmente concentrada e dispersa ao mesmo tempo), potentes integração e nacionalização dos mercados (de bens, de trabalho e de consumo), diferenciação e sofisticação das classes sociais, sobretudo de suas frações médias, enriquecimento regionalizado dos valores culturais, insurgência de lutas políticas, estruturação de um pacto federativo *sui generis*, provisão massiva de bens e serviços públicos (porém insuficientes e sem qualidade adequada), dentre outros. Esses e outros foram processos rápidos e intensos que se entrecruzaram e amalgamaram para forjar uma nação em construção (sempre interrompida e travada) sobre um território continental, heterogêneo, que atingiu algumas das maiores taxas de crescimento econômico (“forças produtivas”) da história do capitalismo e forjou um dos maiores “depósitos” de massas humanas destituídas de direitos (“forças predativas”) do planeta. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 164)

As eleições de 1982 marcaram um processo de reorganização política do país, quando se verificou um aumento do poder dos governadores, fortalecido pela elite tradicional,

³³ Para aprofundamento sobre a realidade social e organização da sociedade civil à época, ver Wanderley Guilherme dos Santos (1979 e 1985).

e um perceptível enfraquecimento do Governo Federal. Juntamente com o aumento do poder dos estados, ocorreu a intensificação da participação das unidades subnacionais nas receitas nacionais, e a diminuição gradativa da parcela da União.

[...] as receitas dos estados e municípios aumentaram ano a ano. De 1980 até 1986, a alíquota do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) saltou de 9% para 17%, e o FPE (Fundo de Participação dos Estados) pulou de 9% para 14%. A Constituição de 1988 consolidaria ainda mais o fortalecimento financeiro dos estados e municípios em detrimento do enfraquecimento da União (ABRUCIO, 1998, p. 97).

Em 1986, pela indicação da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, é realizado um estudo sobre a área que fundamentou o anteprojeto de Diretrizes e Bases da Seguridade Social, que deveria subsidiar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS (1977). Segundo Mestriner (2001), o critério institucional, juntamente com o de natureza jurídica da previdência social, que se configurou num dos entraves nesse processo, foi a dificuldade de relacionar as funções previdenciárias às assistenciais, bem como a definição de recursos e formas de aplicação, diante da distinção entre a população segurada e não segurada.

Assim, ainda que a proposta de reformulação se dirigisse a uma global política social brasileira, o governo da Nova República acaba optando por investir em curto prazo, em ações assistenciais de emergência e por direcionar para as várias comissões constituintes as discussões sobre novos projetos de mudança estrutural. (MESTRINER, 2001, p. 189).

Os incentivos à atuação das organizações sociais não só permanecem como são ampliados, a fim de legitimar e garantir a relação Estado-sociedade civil no desenvolvimento da assistência social no país. No interior da própria estrutura do Estado são organizadas ações, como o Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV) coordenado pela primeira-dama Dulce Figueiredo (1982), que reforçam a dicotomia Estado-filantropia.³⁴

³⁴ Na mensagem do Presidente João Figueiredo (1979 – 1985) ao Congresso Nacional, ao fazer referência às políticas sociais desenvolvidas em seu governo, dentre as ações coordenadas pela Fundação LBA, destacou o êxito do Programa Nacional do Voluntariado pela sua abrangência em aproximadamente 1400 municípios, complementando com a seguinte colocação: “ É importante destacar que este programa vem sendo administrado pela LBA com investimento igual a zero, utilizando-se tão-somente o trabalho voluntário das comunidades voltadas para a promoção social das populações carentes”. (BRASIL, 1983, p.110)

Quadro 6 – Síntese Legislativa do período 1964 - 1985

Legislação	Período	Descrição	Situação
Lei nº 4.506	30/11/1964	Regulamenta o Imposto de Renda, isenta as organizações beneficentes.	Alterada pelo Decreto nº 55.866/65, DL nº 2.396/87, DL nº 2.429/88 e Lei nº 9.249/95
Lei nº 4.513	1/12/1964	Cria Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) incorporando o patrimônio e as atribuições do SAM.	Revogado pela Lei nº 8.069/90
Lei nº 4.762 Castello Branco	30/8/1965	Modifica a Lei nº 1.493/51 no Art. 11, já alterado pela Lei nº 2.266/54 – define procedimentos referente aos créditos orçamentários vinculados às subvenções.	Em vigor
Lei nº 4.917	17/12/1965	Isenta dos impostos de importação e de consumo e de outras contribuições fiscais utilidades adquiridas no exterior mediante doação às entidades de assistência social.	Em vigor
Lei nº 5127	29/9/1966	Isenta as instituições filantrópicas da contribuição de 1% de que trata o Art. 22 da Lei nº 4.280 de 21/8/64, que cria o Banco Nacional de Habitação.	Revogado
DL nº 194	24/2/1967	Dispensa as entidades sociais de recolhimento do FGTS	
DL nº 593	27/5/1969	Transforma LBA em fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência.	
Decreto nº 70.025	24/1/1972	Institui o CNSS como órgão estatal de deliberação coletiva de 3º grau.	Revogada pela Lei nº 8.742/93 (LOAS)
Lei nº 6.036 Ernesto Geisel	1/5/1974	Cria o Ministério da Previdência e Assistência Social	
Lei nº 6.037	2/5/1974	Equipara as fundações às associações de fins filantrópicos para isenção da taxa de contribuição à Previdência Social.	
DL nº 76.186	2/9/1975	Regulamenta o Imposto de Renda isentando as organizações beneficentes.	
DL nº 1.572 Ernesto Geisel	1/9/1977	Revoga a Lei nº 3.577/59 que isenta da contribuição de previdência social, as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos diretores não percebiam remuneração. A revogação não prejudica as instituições reconhecidas como de utilidade pública, com certificado de entidade de fins filantrópicos da isenção.	
Lei nº 6.439	1/9/1977	Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Entidades integrantes: Instituto Nacional de Previdência Social: INPS; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS; Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA; Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor FUNABEM; Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social: DATAPREV; Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social: IAPAS.	
Decreto nº 83.266	12/3/1979		Alterado pelo Decreto nº 90.006, de 30/7/84;

Fonte: MESTRINER (2001, p. 173); ALVES (2002, p. 238), adaptado pela autora.

A assistência social, numa dinâmica de contradições, sofre um debate profundo, envolvendo universidades, categoria dos assistentes sociais, instituições estatais e privadas. O Estado busca ampliar seu escopo na área. A Fundação LBA se constituiu o principal órgão de ação social do governo (Quadro 6). Absorve a Secretaria Especial de Ação Comunitária, instituída em 1985 pelo Decreto nº 91.500, inicialmente vinculada ao gabinete da Presidência. No processo desencadeado de reformulações, em 1986, ocorre o Seminário Nacional sobre a Assistência Social organizado em conjunto com a PUC/SP, além de outros eventos, fóruns envolvendo trabalhadores, organizações prestadoras de serviço, movimentos sociais e o próprio público demandatário. São abordadas questões referentes a burocratização e dispêndio de recursos, seletividade e produção da exclusão, centralização e subordinação ao Governo Central, projetos propostos pela União e discrepância das diferentes realidades do contexto brasileiro, bem como o caráter fragmentado, pontual e emergencial das ações desenvolvidas; além da necessidade de atenção às demandas populares tradicionalmente mediada pelas instituições sociais (MESTRINER, 2001, p. 193)

Instala-se um movimento intenso de construção coletiva, envolvendo parceiros e usuários, implementando novo sistema de organização e gestão, bem como novos conteúdos e metodologias de ação, fazendo surgir em vários estados e municípios experiências inovadoras. (MESTRINER, 2001, P. 194)

Em 1987, a Portaria nº 3939 aprovou o regimento interno da Fundação LBA, estabeleceu (Art. 1º) sua responsabilidade na formulação da política de assistência social do Governo Federal, afirmou o desempenho de suas atividades com base nos princípios de descentralização para a eficácia dos serviços prestados à população. A Fundação LBA assume a primazia da execução indireta de suas ações estabelecidas por acordos firmados com a sociedade civil organizada. Institui as Superintendências para atuação descentralizadas das atividades. Define a competência das unidades que a integravam (Capítulo III, Art.13) entre elas constam: (Art. 10) o Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV) responsável pela coordenação do voluntariado no nível nacional, nos estados e nos municípios por captar recursos materiais, institucionais e financeiros e por estabelecer cooperação com entidades congêneres dos estados e municípios; (Art. 21) a Secretaria de Apoio ao Cidadão e à Família responsável por promover estudos e articulações, coordenar e fornecer suporte técnico às Superintendências descentralizadas voltadas para o cidadão e a família de baixa renda; (Art. 22) a Secretaria de Apoio Comunitário e Institucional tendo as mesmas funções da unidade anterior, mas voltada às necessidades comunitárias e à criação de instituições na área da assistência social; (Art. 24) a Secretaria de Planejamento e Controle responsável pela

coordenação do planejamento e do orçamento.

Quadro 7 – Tipologia das organizações sociais e estatais e regulação no Estado Autoritário

Período	Organização	Regulação
Estado Autoritário de 1964 a 1988 Filantropia de clientela: Assistência e repressão	<ul style="list-style-type: none"> • Organizações sociais – influência do racionalismo técnico vertente modernizadora do serviço social • FUNABEM (1964) • Associações comunitárias • Sociedades de amigos do bairro • Associação de moradores • Renovação pastoral • Comunidades Eclesiais de Base – CEBs • Programa Nacional do Voluntariado • Secretaria de Apoio ao Cidadão e à Família • Secretaria de Apoio Comunitário e Institucional • Superintendências descentralizadas da LBA 	Execução indireta das atividades estabelecidas por acordos firmados Celebração de convênios para ações de assistência social Isenção de imposto sobre importações (1965)
Transição Democrática Filantropia vigiada 1985 – 1988	Organizações não governamentais Movimentos de defesa de direitos Novos movimentos sociais	

Fonte: MESTRINER (2001, p. 46); ALVES (2002, p. 240), adaptado pela autora.

Durante a Nova República, a crise do Poder Central foi acentuada pela dificuldade de gerir o desenvolvimento econômico, dada a exaustão do modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista e da capacidade política e administrativa dos governadores estaduais somada à articulação para desconcentração de recursos. A situação se refletiu na emenda Passos Porto (1983), que elevou os percentuais dos Fundos de Participação, modificando os percentuais de forma favorável aos entes subnacionais. Em relação ao poder dos governadores, Kugelmas e Sola (1999) salientam que:

Conseguem a federalização da dívida externa, o que significa a transformação desta em dívida de longo prazo para o Tesouro Nacional e resistem às várias tentativas de repactuação de seu estoque de dívidas feitas pelo governo federal, que busca, sem sucesso, dividir com os estados os ônus do ajuste externo. (KUGELMAS E SOLA, 1999, p. 69).

Conforme Abrucio, “a fragilidade política dos presidentes que vivenciaram o período final da transição e a redemocratização (Figueiredo, Sarney e Collor) foi acompanhada do fortalecimento dos outros centros de poder, como o Congresso e os estados” (ABRUCIO, 1998, p. 102). Nesse contexto de crise do Poder Central e de falência da antiga aliança que sustentava o Estado Nacional, as elites regionais – políticas e econômicas – agiram apenas para

manter sua autonomia e lograr recursos tributários nacionais. A dinâmica estabelecida não favoreceu o estabelecimento de novo pacto político nacional, mas a prevalência do regionalismo e, com este, o fortalecimento do estadualismo no sistema político do país (ABRUCIO, 1998).

Constata-se que, diante da conjuntura interna e externa estabelecida, o país não logrou sustentar um projeto nacional, fato que Sallum Júnior define como crise de hegemonia, no sentido dado por Gramsci (SALLUM JÚNIOR, 1994). A contextualização histórica revela o quão distante o federalismo estava do conceito de parceria no regime autoritário, apartado de uma distribuição real de poder entre as esferas de governo, com uma legítima autonomia entre o Executivo, típica do federalismo republicano. Embora ações deflagradas pelo Governo Central fossem denominadas de cooperação, o que se verificou foi regência da subordinação³⁵.

O contexto vivenciado proporcionou o fortalecimento dos conceitos de descentralização e democratização (KUGELMAS E SOLA, 1999), cujo processo de redemocratização apontava na direção da “restauração do federalismo” (SOUZA, 2005).

Diante desse cenário de crescente demanda das classes subalternas, de privatização e ausência do Estado no modelo político vigente, fortaleceu-se o processo de elaboração da carta constitucional que se configurou um profundo exercício de participação política.

Quadro 8 – Tipologia das organizações sociais e estatais e regulação no Estado Democrático

Período	Organização	Regulação
Estado Democrático 1988 e 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação e difusão: • Novos movimentos sociais • Movimento de defesa de direito • Organização não governamental • Conselho de política pública e de direito • Organização civil • Centro de defesa de direito • Fundação empresarial 	Constituição Federal de 1988 Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) Lei Orgânica da Assistência Social (1993) Extinção da LBA/CBIA Extinção do CNSS Criação do CNAS Lei do Voluntariado (1998) Lei da Filantropia (1998) Lei das organizações da Sociedade civil de interesse público e Termo de Parceria (1999)

Fonte: MESTRINER (2001, p. 46)

³⁵ Para que não reste dúvida, parceria é compreendida, sob o marco teórico do federalismo republicano, como “distribuição real de poder entre vários centros que devem negociar arranjos cooperativos uns com outros de forma a obter objetivos comuns” (SOUZA, 2008, *apud* ELAZAR, 1987, p. 5).

2.3 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E A LÓGICA DE GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988³⁶ afirma a República Federativa Brasileira, formatada no Estado Republicano, sob a égide da democracia, reconheceu segmentos, acolheu demandas e consagrou direitos. Para Draibe (2003), a Constituição de 1988 inaugurou um novo tempo para as políticas sociais ao vincular democratização e eficiência e atender aos clamores da sociedade por maior equidade e alargamento da democracia social.

Ainda sobre o sistema público de proteção social, Draibe ressalta a consagração de novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, com base em orientações valorativas hegemônicas:

[...] o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema. (DRAIBE, 2003, p. 69).

Complementa Souza (2005) na mesma direção, “uma Constituição que não regula apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais -, mas também um amplo leque de políticas públicas” (SOUZA, 2005, p. 109).

Ao indicar o Estado como responsável pela proteção social, a Carta aponta caminhos para a viabilização de um patamar de justiça social e dignidade humana, institui políticas públicas, especialmente sociais, reconhece desequilíbrios socioeconômicos e a necessidade de enfrentamento das desigualdades.

A Constituição de 1988 instituiu o federalismo trino como mecanismo de contemporização política com as marcantes clivagens regionais, deixando explícito logo em seu Artigo 3º, como princípio fundamental ou norma-objetivo “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 166).

Ao instituir o sistema federativo de três níveis, reconhece a tradição de autonomia dos municípios, bem como a necessidade de corresponsabilidade entre os entes sobre as questões locais. Ainda assim, configura-se uma constitucionalidade incompleta, pois existe um longo percurso para sua materialização concreta na vida de grande parte dos brasileiros.

³⁶ Sobre o processo de elaboração, estrutura e peculiaridades da Carta Magna de 1988 ver Souza (2005).

Promovida como um marco significativo para o Brasil, não se realizou ainda de forma plena, havendo muitos obstáculos à consolidação da lógica democrática e republicana e do pacto federativo no país.

Segundo Netto (1999, p. 78), “para levar à prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988, equivaleria, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle”. Souza (2005) afirma que a Constituição de 1988 avançou no que concerne: à ampliação de recursos para as esferas subnacionais; à expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo; ao aumento de competências dos poderes Legislativo e Judiciário; ao reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não governamentais como sujeitos legítimos de controle dos governos e à ampliação do sistema de proteção social, com destaque para a universalização da saúde. No entanto, não conseguiu deslanchar para a definição de políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais cujos mecanismos não foram suficientes para uma efetiva política de equalização fiscal (SOUZA, 2005).

A Carta Constitucional de 1988 acomodou determinados arranjos fiscais que beneficiavam as unidades subnacionais, sob a influência de governadores e representantes do Congresso, cujas mudanças políticas acarretaram consequências econômicas. Estas reafirmaram a forte conexão existente entre questões econômicas e políticas, cuja simbiose se consubstancia na materialização de poder e domínio.

Este processo de redução da capacidade extrativa da União só teve oposição mais marcante na esfera do Executivo federal, cujos técnicos apontaram a gravidade das consequências destas perdas em um momento em que o país enfrentava o ponto mais agudo da crise da dívida externa e estava ameaçado pela hiperinflação (KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 70).

As mudanças efetuadas nesse campo refletiram nas relações de poder entre os entes, uma vez que o Governo Federal vinha de um processo de desgaste e enfraquecimento de seu poder e, conseqüentemente, das políticas nacionais desenvolvidas. Em comparação à situação vigente no regime militar, houve mudança nas relações federativas, em razão de o poder arbitrário do Executivo Federal e do Presidente da República ter dado lugar a uma perspectiva mais democratizante³⁷ das relações estabelecidas e do próprio sistema político.

O agravamento da crise do Poder Central e a ausência de uma aliança política nacional capaz de recompor o Estado, somados à fragilidade do governo Sarney (1985 – 1990), formavam um quadro em que as demandas regionais e setoriais por recursos se tornavam mais

³⁷ Referindo-se ao processo de redemocratização.

fortes permeadas pelo embate político. A conjuntura existente possibilitou o fortalecimento de prefeitos, deputados federais, representantes de certos setores econômicos e governadores em torno do interesse do reduzido recurso do Tesouro nacional (ABRUCIO, 1998).

Esse movimento de definição do sistema tributário, tido como descentralizador³⁸, foi ponto de disputa no jogo de interesses políticos, que desconsiderou a situação financeira do Governo Federal e resultou em ganho tributário às unidades subnacionais sobre a União. Heládio Leme explicita o resultado obtido, nesse jogo de interesses, em torno do sistema tributário: “Promoveu-se assim uma acomodação de interesses regionais, cuja condição foi ter a União como perdedora” (LEME, 1992, p. 150).

Os números ajudam a vislumbrar a disputa tributária na Constituinte, conforme ilustra Giambiagi: entre 1980 e 1990 houve um decréscimo da importância relativa da União na receita total disponível das três esferas de governo de 17%; nos estados e municípios, houve um acréscimo de 26% e 70%, respectivamente (GIAMBIAGI, 1991, p. 64). A nova divisão dos recursos tributários nacionais estabelecida pela Constituição foi instituída gradualmente, tendo, ao final de 1992, a seguinte proporção: a União tinha 54,9% de disponibilidade efetiva, e os estados e municípios tinham 28,5% e 16,6%, respectivamente. Na confrontação com o período anterior à mudança constitucional de 1988, o Governo Federal lograva 62% destes recursos, enquanto os estados obtinham 27% e os municípios atingiam 11% (BARRERA & ROARELLI, 1995, p. 135).

Mesmo com a diminuição dos percentuais atribuídos à esfera federal, esta ainda acumulava alta concentração de recursos fiscais, mantinha a relação de dependência dos entes subnacionais ao Governo Central. Os municípios, apesar de terem sido os que mais ampliaram a participação no recurso tributário, ainda dependem de recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo, sobretudo dos estados, os entes que mais obtiveram recursos tributários da Constituinte. Somam-se a isso o não pagamento dos passivos financeiros devidos à União e a manutenção de relações predatórias com o Governo Federal, com a manutenção dos bancos estaduais.³⁹

O aumento de recursos financeiros para as unidades subnacionais não foi acompanhado de uma clara distribuição de competências entre os entes federados. No Artigo 23 da Constituição de 1988, constam competências comuns dos três níveis de governo,

³⁸ Souza (1998, p. 8) classifica o Brasil como país em desenvolvimento com maior grau de descentralização fiscal.

³⁹ Para aprofundamento desse tema ver Abrucio, 1998.

postergando a regulamentação da responsabilidade de cada um dos níveis para legislação complementar, o que ainda não se concretizou. Além disso, há um leque de funções concorrentes sem objetivar a hierarquia federativa a ser estabelecida entre os níveis de governo.⁴⁰ Para Almeida (2001), essa nova estrutura federativa brasileira, descentralizada e ainda incompleta quanto à atribuição de competências e responsabilidades, teve impacto negativo no Governo Federal, por não conseguir aprovar e executar sua agenda (ALMEIDA, 2001).

Embora não tenha ocorrido a devida regulamentação das competências dos entes federados na Constituição Federal de 1988, a Norma Constitucional ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios, numa conjuntura de fragilidade e dificuldade de coordenação do processo pelo Governo Federal, em que a existência de um descompasso entre os entes federados impôs um “ritmo próprio” a cada esfera governamental. Souza (2005) explica: “Assim como acontece com os estados, a capacidade dos governos locais de implementar políticas e de arrecadar recursos próprios é altamente diferenciada” SOUZA, 2005, p. 116). Dessa maneira, o aumento de gastos sociais não correspondeu a uma melhora na prestação de serviços públicos.

O descompasso entre a necessidade e a capacidade de provisão de políticas públicas, especialmente as sociais, no âmbito local, traz sérias consequências, como a migração pela busca de melhor oferta de serviços, a sobrecarga de alguns municípios polos, regiões metropolitanas, agravada pela ausência de coordenação federativa. Para Abrucio, a descentralização dos gastos sociais só pode ser efetiva quando acompanhada da reestruturação das instituições e da administração pública estaduais, uma vez que “no caso dos estados isto não aconteceu; ao contrário, predominou um modo não-republicano da descentralização das políticas públicas” (ABRUCIO, 1998, p. 105).

A ampliação do campo de atuação dos municípios com um papel mais definido do que os estados na divisão das atribuições governamentais, garantiu uma feição mais municipalista da descentralização no Brasil. Abrucio defende que a lógica de descentralizar políticas públicas para os municípios enseja maior participação na elaboração e na gestão das atividades governamentais no âmbito local (ABRUCIO, 1998, p. 106). Ademais, a alocação dos gastos públicos pode ter maior eficiência no nível municipal, pela proximidade da população para o exercício do controle social.

É importante ressaltar que, a partir da Constituição de 1988, os municípios

⁴⁰ Abrucio, 1998.

transformaram-se em entes federativos, adquirindo o mesmo *status* jurídico que os estados e a União. Apesar disso, ainda são demasiadamente dependentes dos outros níveis de governo nos aspectos políticos, financeiros e administrativos.⁴¹

Nessa definição de competências, ao município cabe operacionalizar as políticas públicas, o que requer a estruturação de uma rede complexa de serviços com todo aparato gerencial e operacional. Isso não foi acompanhado de uma equalização orçamentária/financeira, além da capacidade técnico-política de gestão, em muitos casos repercutiu em retração da ação estatal sobre o provimento de serviços, principalmente no campo das políticas sociais.

O Estado Social requer, para sua viabilização, a existência de cooperação entre os entes, caso contrário, convive-se num processo rudimentar de isolamento institucional e territorial, perdendo sentido o fundamento do federalismo como pacto entre os entes; nessa ótica, a divisão institucional quanto às competências partilhadas, concorrentes e específicas definidas na Constituição de 1988. Embora a União detenha maior concentração de competências exclusivas, as competências partilhadas se somam a competências dos três entes, principalmente na responsabilidade pela provisão de políticas públicas, em especial, as sociais. Reforça-se, desse modo, o federalismo de caráter mais cooperativo, o que se efetiva por um pacto federativo que reconheça as desigualdades fiscais, territoriais, políticas, sociais, culturais e estabeleça mecanismos que possam dar maior equilíbrio conforme a realidade vivenciada por cada unidade integrante do ente. Além disso, soma-se a importância de avanço quanto à capacidade gerencial sobre o desenvolvimento das políticas públicas.

Outro aspecto a ser destacado na Constituição Federal de 1988 se refere ao sistema de transferências intergovernamentais de recursos públicos, introduzido no período militar e aprofundado na Carta Magna com propósito mais redistributivo, visando a melhor equalização fiscal. Souza (2005) aponta ainda a existência de outros dispositivos constitucionais para enfrentamento das desigualdades regionais, especificamente a definição de aplicação de um percentual das transferências federais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste e a regionalização do orçamento federal para dar transparência aos gastos federais em cada região. A autora admite que tais iniciativas, entretanto, “não são ainda suficientes para diminuir os desequilíbrios horizontais, tanto em termos absolutos como relativos” (SOUZA, 2005, p. 117). O sistema federal deveria contribuir para a organização territorial, tanto de poder

⁴¹ Esta especificidade distingue-se do federalismo norte-americano, em que não há um terceiro nível padronizado de poder governamental e os estados-membros têm grande liberdade de auto-organização podendo inclusive instituir entes políticos territoriais diversificados.

quanto de recursos, no entanto prevalece a competição sobre a cooperação.

Dois elementos significativos na Constituição Federal de 1988 são a discussão em torno do federalismo e do pacto relacionados à descentralização do financiamento e da execução das políticas públicas na perspectiva idealizada de maior eficiência e equidade social. Mesmo que a redução das desigualdades sociais e regionais figure como um dos objetivos fundamentais da República Federativa, ainda existe um vasto campo para se avançar no pacto enquanto compromisso entre os entes. Os avanços requerem decisão política, coordenação federativa na definição de mecanismos que correspondam às necessidades e especificidades de cada realidade no contexto do federalismo brasileiro.

Algumas outras situações também foram contempladas na Constituição de 1988, como a profissionalização da burocracia, tendo, por exemplo, instituído o concurso público como forma de reestruturar e requalificar o setor público no Brasil, para enfrentar o clientelismo e o apadrinhamento, enraizados profundamente nas gestões públicas brasileiras. Pode-se mencionar ainda a ampliação da visibilidade e da participação nas decisões públicas, com a definição de mecanismos de controle e publicização do Poder Público.

2.3.1 Municipalidade e Relações Intergovernamentais

A Constituição de 1988 provocou inúmeras mudanças no arranjo federativo, principalmente no que tange à distribuição da receita. Nesse contexto, os municípios brasileiros, embora tenham obtido uma fatia importante dos recursos públicos a partir da nova Carta, não tiveram atendida a real necessidade de sustentação da esfera municipal, conforme aponta Camargo (1993):

Em termos financeiros, é preciso lembrar que, apesar de a Constituição de 1988 ter favorecido as finanças públicas municipais, a grande maioria dos municípios não tenha como se auto-sustentar. Segundo dados fornecidos, por Aspásia Camargo, então presidente do IPEA, 50% dos municípios mais pobres viviam dos Fundos de Participação, que representavam de 50% a 90% dos seus recursos. E dizia ainda Aspásia: “Essa é uma situação grave. Revela que criamos municípios como unidades federativas, mas que boa parte deles não tem condições de ser um ente federativo. Sua base de arrecadação é muito baixa”.⁴² (CAMARGO, 1993, p. 42, *apud* ABRUCIO, 1998, p. 125).

Prado (2001), fazendo referência a Prado, destaca que a arrecadação de tributos é amplamente desigual entre os governos subnacionais:

⁴² Entrevista de Aspásia Camargo ao Jornal do Brasil, 10/10/1993, p. 13, *apud* ABRUCIO, 1998, p. 125

A razão entre os Estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária própria em 1997 foi de 9,4 (Prado, 2001:50). No interior de cada Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado em que estão localizados. (PRADO, 2001, *apud* ARRETCHE, 2004, p. 18).

Ressalte-se a diversidade presente no âmbito municipal, cuja aferição Sposati (2015) considera importante. A autora apresenta dados significativos da diversidade brasileira com base no Censo IBGE 2010: em relação a densidade demográfica, a escala de densidade dos municípios brasileiros, varia de 0,13 hab./km² a 13.024 hab./km², pouco mais de 100.000 vezes; em relação à dimensão urbana e rural, observa que “a população rural do Brasil decresceu em 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010, embora em ritmo menor do que na década anterior”. Já a “região Sudeste registra os maiores índices de urbanização do país, 93%; a Região Centro-oeste são 89%; a região Sul 85%; na região Norte são 77%; por fim, a região Nordeste 73% são habitantes urbanos. Destaca que a região Nordeste concentra 47% da população rural do país, 14,3 milhões de habitantes rurais do total de 29,8 milhões que compõem a população brasileira. Diante de tal realidade aponta que a heterogeneidade presente nos municípios deve se somar a outros elementos significativos para se que então se possa identificar as características de cada realidade territorial (SPOSATI, 2015, p. 53 e 54).

Assim o porte populacional, a densidade demográfica, a localização geográfica, a influência climática, a manifestações de ruralidades, o regime de águas a que está submetido, a presença de grupos tradicionais são alguns dos elementos que expressão as condições das diversidades de municípios, estados e regiões do Brasil (BRASIL, 2015b, p. 16).

Soma-se a tais questões o fato de que, após 1988, ocorreu uma ampliação significativa de municípios no país. Em 1980, havia 3.990 municípios, em 1988 esse número chegou a 4189, em 1995 já existiam 5437 e em 1997 os municípios totalizavam 5507 (ABRUCIO, 1998, p. 132)⁴³. Os dados demonstram que, num intervalo de nove anos, o número de municípios brasileiros cresceu aproximadamente 40%.

Há várias interpretações para esse fato. Entre elas estão as que atribuem a fatores demográficos e econômicos a racionalidade da ampliação do número de municípios (Bremaecker, 1993) e aquelas que evidenciam a busca por recursos, pois o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) define um montante por município. Abrucio, apoiado nesta

⁴³ Abrucio organizou um quadro demonstrativo do crescimento dos municípios brasileiros neste período. Ver Abrucio (1998, p. 132).

última interpretação, associa a Federação brasileira a um “modelo hobbesiano e predatório, no qual estados e municípios competem entre si sem criar mecanismos de cooperação”⁴⁴ (BREMAECKER, 1993, *apud* ABRUCIO, 1998, p. 133).

Entende-se, com base no exposto, que o avanço na redução das desigualdades entre municípios e na descentralização das políticas sociais exige iniciativa federal na instituição de mecanismos que conduzam a um federalismo mais cooperativo. Para haver tal desenvolvimento, requer-se a existência de articulação regional entre os sistemas municipais estimulando a atuação sinérgica e cooperativa. Também deve haver a articulação em níveis territoriais e escala ampliada a fim de contribuir para o estabelecimento e/ou efetivação de espaços de representação de interesse e planejamento de ações. Cabe ressaltar, a esse respeito, que o planejamento regional é indicado quando se trata de questões relacionadas a mais de um município, isto é, deixa de ser um tema eminentemente local, impondo uma conduta integrada dos entes da federação (ARAÚJO JÚNIOR, 2011, p. 64).

A Constituição de 1988, no que se refere às relações intergovernamentais, não dispõe de nenhum mecanismo ou instituição que regule tais relações. O Artigo 23, ao estabelecer as competências dos entes no federalismo cooperativo, no parágrafo único dispõe que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, o que não se efetivou até o momento (BRASIL, 1988).

Apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes acima mencionadas, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos. (SOUZA, 2005, p. 114)

A inexistência de regulação das relações intergovernamentais possibilita a iniciativa de mecanismos tanto competitivos como cooperativos. A experiência brasileira revela o predomínio do modo competitivo, em que predomina a verticalidade, marcado por relações de conflito sem o estabelecimento de acordos, pactuações.

O modo cooperativo pode assumir variadas formas, como a integração, o compartilhamento e tomada de decisão conjunta, de forma mais horizontal. Os Sistemas de gestão das políticas públicas conformam as relações intergovernamentais, como o Sistema Único de Saúde (SUS), criado na Constituição de 1988, e, mais recentemente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reafirmam o pacto federativo, definem corresponsabilidade entre

⁴⁴ Ver ainda Melo (1993).

os entes federados e estabelecem coordenação federativa a fim de viabilizar a gestão das políticas públicas.

As relações intergovernamentais têm forte correspondência com coordenação intergovernamental, e esta com a tríade descentralização, coordenação federativa e autonomia das unidades subnacionais, no que deveria conformar as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta no âmbito das federações. Como bem sintetiza Pierson (1995), mais “que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995, p. 458, *apud* ABRUCIO, 2005), o que é típico do federalismo, por serem inerentes ao sistema a existência e o reconhecimento da disputa. Resta saber se, no movimento pendular, a força existente tende para a cooperação e proposição de objetivos comuns.

Cabe ressaltar que a Constituição de 1988 tornou o Legislativo de todos os entes da Federação o *locus* das decisões terminativas do sistema político (Andrade, 1991), como também aumentou seu poder de fiscalizar o Executivo. Nessa lógica, o orçamento constitui peça fundamental na dinâmica da relação entre o Poder Executivo e o Legislativo no regime político presidencialista (ABRUCIO, 1998, p. 112).

Alguns analistas, como Arretche (2010), apontam que o modelo adotado no Brasil estaria entre os mais descentralizados do mundo, em virtude da ampla autonomia aos governos locais. Entretanto, o baixo estímulo à existência de cooperação mais horizontal e a ausência de coordenação comprometem a possibilidade de serem estabelecidas relações intergovernamentais mais cooperadas. O exercício do processo de descentralização associado à democratização, no âmbito local, configura-se como uma possibilidade de ampliação da participação e do controle social, constituindo novos sujeitos na esfera pública.

A descentralização foi acompanhada igualmente pela tentativa de democratizar o plano local. Embora esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores, como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder - o crescimento gradativo da esquerda nas eleições municipais, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT), demonstra isso (ABRUCIO, 2005, p. 48).

A descentralização deve contribuir para a maior efetividade da gestão dos interesses locais. Requer, para tanto, a efetivação do pacto federativo, mediante corresponsabilidade assumida entre os entes federados, na defesa e afirmação da primazia do Estado, da proteção social como direito e da participação nas decisões da esfera pública. Tendo

isso em vista, a participação se configura importante alicerce do federalismo.

2.3.2 Federalismo Brasileiro nos anos 1990 e regulamentação da política de assistência social

A conjuntura brasileira na década de 1990 teve consequências negativas para o federalismo, especialmente com o aumento da competição entre os entes da Federação, e implicações no desenvolvimento das políticas sociais. O Brasil vivenciou uma série de mudanças caracterizadas por um processo inflacionário aviltante e ajustes ao ambiente econômico internacional, associados à crise de governabilidade no âmbito do Governo Federal. A situação se agravou tanto com a crise econômica, que assumiu caráter estrutural, em virtude de fatores como a hiperinflação (1989/1993), o crescimento da dívida interna e o déficit orçamentário, mas, sobretudo, em razão da profunda instabilidade econômica. Ademais, a crise política invadiu a esfera da representação, com a fragmentação crescente do sistema partidário e o enfraquecimento da ação estatal (SOARES, 2001).

A crise tem sérias repercussões sociais, dado o aumento dos bolsões de pobreza, do desemprego, da violência e criminalidade urbanas, no refluxo dos movimentos sociais⁴⁵, que redundam, por razões diversas, no esgotamento do espaço regulado. (MARCELINO, 1994, p. 38).

Behring (2008), reportando-se à construção organizada por Montes (1996), sintetiza o cenário do Estado no neoliberalismo diante da expansão do mercado livre e do definhamento do Estado Social:

[...] a retirada do Estado como agente econômico, dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento de direitos históricos dos trabalhadores; estes são os componentes regressivos das posições neoliberais no campo social, que alguns se atrevem a propugnar como traços da pós-modernidade (Montes, 1996, p. 38, tradução nossa). (BEHRING, 2008, p. 58).

Esse contexto teve repercussão no ambiente político causou grande cooptação e enfraquecimento político e financeiro do Poder Central, culminando em forte estagnação e mesmo retrocesso no desenvolvimento de políticas sociais no Brasil, em clara afronta aos preceitos constitucionais. A crise assumiu dimensão global e na América Latina, no período 1991-1997, o PIB por habitante aumentou 13%, já a taxa de desemprego urbano aumentou

⁴⁵ Para Gohn, o que mudou nos movimentos sociais foi a forma, o modo de manifestação e de mobilização das pessoas, enquanto atores fundamentais do momento político brasileiro (GOHN, 1998, p. 10).

quase 30% e, ainda, a dívida externa, 42% (BEINSTEIN, 2001, p. 238). Em virtude do processo de crise global e de mundialização do capital, o Governo Federal passou a implementar programas de ajuste estrutural e de estabilização econômica para adequar o país à nova ordem econômica, ou seja, passou a seguir os preceitos neoliberais (FIORI, 1996).

O período pós-Constituição foi marcado pelo que se denominou como “guerra fiscal” entre os estados, tendo em vista a dificuldade de negociação que havia entre Governo Federal e governos estaduais no que tange ao ajuste fiscal, à implementação de políticas públicas descentralizadas, à situação dos bancos estaduais e das dívidas dos Estados e à dificuldade de controle da economia pelo Governo Federal. Segundo Almeida (2001), a governabilidade foi comprometida pela morosidade na transferência de competências e de atribuições na área social da União para as unidades subnacionais, em especial para os municípios. Agravando a situação, houve obstáculos à aprovação de legislação reformista de modo a atender direta ou indiretamente os interesses dos estados, como as reformas previdenciária, administrativa e tributária (ALMEIDA, 2001, p. 21).

O arranjo federativo desenvolvido no período sinaliza uma grande concentração de poder nos governos estaduais, com forte influência sobre os membros do Congresso, numa atuação mais individualista e não cooperativa.⁴⁶ A crise vivenciada no Executivo federal, mencionada anteriormente, atingia as contas públicas e a burocracia, ou seja, os instrumentos de governabilidade. Abrucio (2005) ressalta a existência do predomínio do caráter predatório⁴⁷ do federalismo brasileiro marcado pelo padrão de competição não cooperativa nas relações entre estados e a União e deles entre si:

Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade de os estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal e, ainda por cima, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos. Caso clássico disso foram os bancos estaduais. A partir de 1982, as instituições financeiras estaduais foram utilizadas pelos governadores como instrumento de atuação política. Foram criadas verdadeiras máquinas de produzir moedas, com efeitos deletérios para a inflação e para o endividamento global. (ABRUCIO, 2005, p. 47).

Esse grande poder político hegemônico do Executivo estadual não promoveu, contudo, a incorporação de responsabilidades, principalmente no tocante à corresponsabilidade no desenvolvimento de políticas sociais no âmbito local. Verificou-se somente a promoção de

⁴⁶ Ver Almeida (2001) e Abrucio (1998).

⁴⁷ O aspecto predatório destacado pelo autor se vincula, principalmente, à “guerra fiscal” enquanto prática federativa, predominante no país, conforme já apontado anteriormente.

articulações e alianças que fortaleciam o próprio Executivo estadual com caráter defensivo.

No período seguinte, observou-se a concretização de reformas, tanto no campo econômico, quanto no campo social e administrativo, como privatizações de empresas estatais, da previdência social e a retração de políticas sociais pela redução da capacidade do Estado. Somaram-se a esse quadro as inseguranças existentes em torno da tomada de decisão acerca dos rumos do país, as inconstâncias no ritmo das transferências de recursos às unidades subnacionais e o distanciamento da possibilidade de gerar confiança mútua e cooperação entre os entes da federação. (ABRUCIO, 2005, p. 49)

Os movimentos sociais e as organizações de defesa de direitos levantam bandeira na defesa das políticas sociais e de direito, tendo aprovado a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19/9/90), na Previdência Social, o Plano de Benefícios (Lei nº 8.213, de 24/7/91) e a Lei Orgânica da Seguridade Social – Plano de Custeio (Lei nº 8.212, de 24/7/91). Já a Lei Orgânica da Assistência Social tem seu processo de aprovação retardado. Não havia entendimento e consenso quanto a conceituação da assistência, o que provocou inúmeros debates. Em 1989 ocorre o I Simpósio de Assistência Social na Câmara Federal, quando foi estruturada uma proposta de lei Orgânica, cujo texto original, sofreu alteração no processo de tramitação, diante das 63 emendas apresentadas, principalmente no que se referia ao dever do Estado. O Presidente Collor vetou integralmente o projeto de lei. Em 1991, a partir de discussões desencadeadas junto ao Conselho Federal dos Assistentes Sociais, à Associação Brasileira de Ensino do Serviço Social, ao Centro de Estudos de Ensino do Serviço Social e à Associações de Servidores da LBA, realizou-se em Brasília, o Seminário Nacional sobre assistência social – “Impasses e perspectivas da assistência social no Brasil”. A discussão envolveu as tendências focalistas e universalistas; descentralização, organização e gestão, reportando-se ao papel normativo da União e à necessidade de comando único. Nesse processo, novas articulações se fortaleceram instituindo grupos de trabalho nos estados (MESTRINER, 2001).

Somente em 1993, é que foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742, de 7/12/93) regulamentando os Artigos 203 e 204 da Constituição de 1988, afirmando a responsabilidade pública da política de assistência social. Sustenta Sposati (2013a) que a “definição constitucional da seguridade social é a grande âncora ético-valorativa na assistência social”, um guia para aferir a direção política da assistência social. (SPOSATI, 2013a, p. 35). Esse processo se dá em meio à deterioração da LBA e do próprio CNSS envolvidos em escândalos. Foi, então, instituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou irregularidades no desvio de recurso para entidades inexistentes. A LOAS criou o

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e extinguiu o CNSS.

Para Pereira (2007, p. 65), com a LOAS, a assistência social teria dado um salto de qualidade. “Não só saiu do crônico estágio de alternativa de direito, ou da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento *juspolítico* (jurídico e político)”.

Estas conquistas alcançadas no plano jurídico e político não foram, de imediato, absorvidas no cotidiano da gestão das políticas públicas, como no caso específico da assistência social. Isso se explica pelos condicionamentos do processo histórico-político, a conjuntura vivenciada no país, a cultura privatista e liberal marcada pela abstenção do Estado e legitimação das ações de assistência social pela sociedade civil de forma subsidiada. Esses elementos destacados confirmam o não reconhecimento público do direito ao criar obstáculos à legitimação da responsabilidade pública na universalização dos direitos sociais.

Esse descompasso vivenciado entre a norma instituída e sua concretização como direito, exigiu esforços e articulações no campo político, na ocupação de espaços de participação e controle social instituído, como o Conselho Nacional de Assistência Social e outros espaços de debate e proposições, estabelecendo uma correlação de forças em torno do reconhecimento da assistência social como política pública de direito não contributivo. Assim, o CNAS se deparou com a institucionalização da filantropia e da benesse pelo Estado, na relação público-privado, imbuído de um papel cartorial, tendo a responsabilidade de estabelecer novos patamares para esta relação, sob a égide do dever do Estado, do direito do cidadão.

Nesse contexto, em meio à correlação de forças existentes demonstrando grande capacidade mobilizadora, o CNAS realizou, no período de 20 a 23 de novembro de 1995, em Brasília, a primeira Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Assistência Social – Direito do Cidadão, Dever do Estado”, que teve como objetivo avaliar a situação e propor diretrizes para aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. No rol de deliberações dessa Conferência, identificaram as seguintes proposições: extinção do Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, como Fundos de Solidariedade por atuarem de forma paralela à área da Assistência Social nas três esferas de governo, reafirmando o comando único a ser instituído preconizado pela LOAS; organização de um Plano Nacional com base nas diretrizes da LOAS e Plano Municipal de Assistência Social baseado nas necessidades da população não atendida e na oferta executada; estabelecimento pelos Conselhos de Assistência Social de cada esfera de mecanismos de gestão participativa com a participação dos usuários nas ações desenvolvidas pela política pública. No tocante à gestão da política - reordenamento institucional em todas as esferas de governo: instituição do comando único, unificação da denominação do órgão gestor

da política utilizando o termo Assistência Social, criação de um sistema nacional de informação; implantação de sistema descentralizado e participativo, envolvendo recurso financeiro, redefinição de competências dos entes, instituição de relação entre as esferas de governo e de controle social; respeito à realidade dos municípios, à capacidade de gestão descentralizada das ações; estabelecimento de política de recursos humanos com contratação e qualificação dos trabalhadores pelas três esferas de governo. No financiamento: repasse de recurso fundo a fundo de acordo com as ações previstas na LOAS, com gerenciamento e controle pelo órgão gestor da política; regularidade de repasse de recurso aos entes subnacionais baseado em critérios técnicos, demanda existente, características regionais, indicadores sociais; estabelecimento nos orçamentos das três esferas de governo de 5%, no mínimo, para financiamento da política; revisão do financiamento da rede não governamental. Na relação público-privado, destacam-se: definição de forma de parcerias propostas pelo Estado; definição de competências do Estado na provisão e da sociedade civil de complementaridade; estabelecimento de nova relação entre Estado e organizações sociais – revogação do título de utilidade pública e demais atestados congêneres, substituição do termo filantropia por fins filantrópicos; ampliação da fiscalização do CNAS quanto aos recursos públicos utilizados para financiamento da rede prestadora de assistência social, entre outros.

Em 1997 foi realizada em Brasília a “Oficina de trabalho sobre entidades e organizações sociais” com o propósito de regulamentação dos Artigos 3 e 9 da LOAS, que se referiam às entidades e organizações de assistência social.

Essas deliberações, debatidas e definidas a partir de um coletivo de sujeitos comprometidos com a efetivação da assistência social como política pública, demarcam sintonia com o direito estabelecido na legislação, e um movimento que indicava a necessidade de instauração de uma política efetivamente pública para a assistência social e ainda a perspectiva de nova base de relação Estado-sociedade civil organizada, o que culminaria numa nova cultura em torno da gestão da política de assistência social.

No entanto, o processo histórico e político mostrará que nos anos que se seguiram pouco se avançou na a institucionalização da política de assistência social e de um novo padrão de gestão da política. Vivenciou-se, no máximo, uma dicotomia, com a dualidade de ações concorrentes e sobrepostas, na mão e contramão da Constituição de 1988 e da LOAS/93. Segundo Mestriner (2001), o estudo desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos revela que os gastos da União com políticas sociais diminuíram 31% entre 1995 e 1998, o que levou à participação desse tipo de despesa no orçamento diminuir em 65%.

Quadro 9 – Síntese legislativa do período 1985-1993

Legislação	Período	Descrição	Situação
Portaria nº 3.939	12/02/1987	Aprova o Regimento Interno da Fundação LBA e estabelece competências de suas unidades.	A LBA foi extinta por Decreto
Lei nº 8.032 Collor	12/4/1990	Dispõe sobre isenção ou redução de impostos de importação	Revoga o DL nº 1.953/82
Lei nº 8.212	24/7/1991	Institui a Lei Orgânica da Seguridade Social – reabre isenção de contribuição à Seguridade	Alterada pela Lei nº 8.436/92; Lei nº 8.620/93; Lei nº 8.398/92; Lei nº 8.647/93; Lei nº 9.032/95; Lei nº 9.528/97; Lei nº 9.711/98; Lei nº 9.876/99; Lei nº 10.170/2000; MP Medida Provisória nº 2.216/37/2001; Lei nº 10.256/2001; Lei nº 10.403/2002; Lei nº 10.684/2003; Lei nº 10.887/2004; Lei nº 11.196/ 2005; Lei Complementar nº 123/2006; Lei nº 11.505/2007; Lei nº 11.718/2008; Lei nº 11.933/2009; Lei nº 11.941/2009; Lei nº 12.470/11; Lei nº 12.507/11; Lei nº 12.513/11; Lei nº 12.692/12; Lei nº 12.873/13; Lei nº 13.202/15; Lei Complementar nº 150/15; Lei nº 13.97/15; Lei nº 13.137/15; MP nº 793/17
Lei nº 356	7/12/1991	Regulamenta o custeio da seguridade – prevê isenção de contribuição à Seguridade Social	Revogado pelo Decreto nº 2.173/97
DL nº 752	16/2/1993	Dispõe sobre a concessão do CEFF a que se refere o Art. 55 da Lei Orgânica da Seguridade (8.212/91), nº 9.429/96	Revogado pelo Decreto nº 2.536/98
Portaria nº 281 do MBES	2/4/1993	Transfere para FLBA as atividades burocráticas do CNSS	
Resolução CNSS nº 13	5/8/1993	Cancela o CEFF de todas as Igrejas	Revogada pela Res. CNAS nº 15/95
Resolução CNSS nº 16	12/8/1993	Concede CEFF às entidades que atuam em programas da LBA	Sem efeito a partir da extinção da LBA
DL nº 984	12/11/1993	Suspende o pagamento de subvenções sociais e determina o recadastramento de entidades sociais	Revogado pela Lei nº 8.909/94
DL nº 1.000	2/12/1993	Determina exceções à suspensão aplicada pelo DL nº 984/93	
Lei nº 8.742	7/12/1993	Lei Orgânica da Assistência Social – cria o CNAS e extingue o CNSS	Em vigor

Fonte: MESTRINER (2001, p. 207 – 208), adaptado pela autora

Ainda em 1993, foi realizado um plebiscito, indicado na Constituição Federal de 1988, para a escolha da forma e do sistema de governo no Brasil, tendo sido o regime republicano e o sistema presidencialista confirmado pela maioria dos eleitores. Ainda naquele ano, dando continuidade às tentativas de recuperação da estabilidade econômica e financeira do país, a moeda nacional perdeu três zeros e passa a se chamar Cruzeiro Real. Posteriormente, com o lançamento do Plano de Estabilização Econômica, passou a vigorar, como indexador da econômica, a Unidade Real de Valor (URV).

Em meio a uma conjuntura de medidas neoliberais, o Plano Real criou um ideário de fortalecimento do Governo Federal e de busca de equilíbrio para as contas públicas, desenvolvendo estratégias políticas e econômicas de sustentação desse novo projeto. Em razão das dificuldades de fortalecimento das moedas nacionais, cruzado e URV, agregou medidas estratégicas, dentre outras, a abertura comercial, o aceleração das importações e busca de controle inflacionário.⁴⁸

O Plano Real passou por várias fases, tendo sido iniciado no governo Itamar Franco (1992 - 1995) com o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e continuado no mandato deste já como Presidente da República. O processo desencadeado pelas alterações na economia interferiu significativamente na dinâmica federativa, nas relações intergovernamentais e, principalmente, no desenvolvimento de políticas públicas, em especial as sociais. O Plano Real, em sua primeira fase, com a instabilidade econômica e política, acirrou a guerra fiscal, a disputa por recursos públicos das unidades subnacionais (ABRUCIO, 2005). Durante o seu desenvolvimento, orientando-se por fundamentos macroeconômicos internacionais, ocorreu a desnacionalização da economia, o crescimento e a concentração de renda, houve baixa criação de empregos formais e verificou-se o agravamento da situação fiscal brasileira, com maior impacto nos custos sociais.⁴⁹

Nos anos de políticas neoliberais no Brasil, uma das estratégias do ajuste fiscal, no âmbito das medidas econômicas do Plano Real, foi a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas, sobretudo na esfera financeira. (SALVADOR, 2014, p. 197).

Em meio a controvérsias, o Congresso Nacional aprovou, nesse período, o Fundo Social de Emergência (FSE), sob a justificativa da viabilidade do programa econômico

⁴⁸ Sicsú (2003), em sua dissertação de mestrado, faz uma importante análise do Plano Real, contextualizando o cenário nacional e internacional, os interesses e expectativas políticas e econômicas, além de nominar os mentores e sujeitos envolvidos no processo.

⁴⁹ Ver as análises e dados apresentados por Sicsú (2003), Salvador (2014).

proposto pelo governo. Essa estratégia resultou na ampliação de recursos “livres” da União, proporcionando ganho federativo da União no campo financeiro, fato que não se consolidava desde a Emenda Passos Porto (1983),⁵⁰ quando se deu o aprofundamento da descentralização. O FSE foi transformado na sequência (1994 e 1995) em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, em Desvinculação de Recursos da União (DRU), a qual ainda se encontra em vigor.

A respeito de tais manobras, Monteiro Neto (2014) as considera uma recentralização em torno da União pelos fundos fiscais, e Abrucio (2005) as vê como estratégia política do Governo Federal, baseada na suposta estabilidade provocada na economia pelo Plano Real, a fim de tornar mais estáveis as transferências intergovernamentais, o que teria favorecido o processo descentralizador.

A partir de 1994, com a implementação do Plano Real, o esforço para realizar o saneamento das contas públicas e a estabilização macroeconômica veio a exigir a recentralização de fundos fiscais na órbita da União: retenção de 20% de toda a arrecadação federal nas mãos da União, ainda em 1994, na forma do Fundo Social de Emergência (FSE) e depois no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); a criação de impostos na forma de contribuições – a Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), que vigeu até 2007, quando foi extinta, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – que não precisam ser repartidas com governos subnacionais; e os impedimentos à expansão de gastos e do endividamento dos governos subnacionais (Lei Camata e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). (MONTEIRO NETO, 2014, p. 8).

O êxito inicial do Plano Real teve grande impacto sobre a descentralização. A drástica redução da inflação tornou mais estáveis as transferências intergovernamentais, favorecendo a condução do processo descentralizador. Com isso, a União obteve o instrumento que lhe faltava para poder barganhar a passagem de encargos e funções de uma forma mais racional e programada para os governos subnacionais. (ABRUCIO, 2005, p. 51).

Porém, o sucesso momentâneo do Governo Federal, alcançando melhor equilíbrio da inflação, causou instabilidade nas unidades subnacionais, principalmente nos estados, agravando a crise financeira destes. A postura da União no caso do plano econômico ilustra a concentração de poder no Governo Federal, que, no âmbito financeiro, concentrou receitas, elevou taxas de juros, alterou regras no mercado, aplicou novas medidas tributárias, interveio nos bancos estaduais e ainda alterou a administração de novas despesas contraídas pelos encargos e funções delegadas pelo Governo Central. Verifica-se, pois, efetiva

⁵⁰ A Emenda Passos Porto elevou os percentuais do imposto de renda e do IPI destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

centralização que caracterizou o federalismo brasileiro no período.⁵¹

Cabe ainda destacar a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) como parte das políticas de estabilização econômica. Ocorreu “[...] intenso processo de reconfiguração da autonomia dos governos subnacionais, em que a assunção pela União das dívidas estaduais e de alguns grandes municípios teve como contrapartida a privatização de bancos públicos estaduais e a promulgação de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)” (IPEA, 2010, p. 90). O propósito era “coordenar o comportamento fiscal dos entes federativos e garantir uma maior disciplina fiscal, impondo restrições aos governos subnacionais (LOPREATO, 2004, 2008; PIANCASTELLI, 2008; ALMEIDA, 2005)” (IPEA, 2010, p. 90). Acrescenta Salvador que, nesse processo de ajuste fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal limitou os gastos com pessoal e impôs a realização de superávit primário para honrar o pagamento dos juros da dívida pública (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 23).

No contexto de ajuste fiscal, os dois mecanismos, Fundo Social de Emergência e Lei de Responsabilidade Fiscal, criaram obstáculos a qualquer perspectiva de expansão dos investimentos sociais, afetando diretamente o desenvolvimento de políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Resultaram num forte impacto na gestão das políticas públicas no âmbito local, principalmente em municípios com baixas receitas e alto índice de desigualdade social, dada a incapacidade de gerir uma oferta pública de serviços que atendam à necessidade da população. Tal medida obstruiu o avanço no campo da proteção social, reiterando práticas no âmbito da gestão pública, patrimonialistas e arcaicas, em virtude de impedir a constituição de quadros de recursos humanos próprios.

Referindo-se ao impacto das determinações político-econômicas sobre a realidade local, Sposati (2013b) acrescenta:

As limitadas condições financeiras das prefeituras somadas às disposições da lei de responsabilidade fiscal, que limitam a contratação de servidores, fator fundamental para a implementação de políticas sociais, certamente, foram consideradas estratégicas para os neoliberais. A transferência de competência para o município, no que diz respeito à responsabilidade em efetivar a rede de serviços sociais no país, iria levar a uma redução da presença e do ritmo da ação estatal no campo social. Com isso, interesses neoliberais estariam sendo implementados no sentido de manter a direção rumo a um estado mínimo. (SPOSATI, 2013b, p. 11).

Abrucio destaca que, nesse período, o processo de descentralização foi

⁵¹ Almeida identifica a atribuição dada pelos cientistas políticos ao sistema federativo para classificar a dificuldade de governabilidade: “predatório” (Abrucio e Costa, 1998), “fragmentado” (Camargo, 1999), “incompleto” (Camargo, 1999; Kugelmas e Sola, 1999). (ALMEIDA, 2001, p. 21).

associado aos objetivos de reformulação do Estado para que tivesse maior efeito:

Nesse sentido, o governo federal procurou, em primeiro lugar, reduzir todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais, especialmente os de cunho predatório – isto é, que repassavam custos para a União. Para alcançar essas metas fiscais, houve uma atuação conjunta em prol da modernização da estrutura fazendária em vários estados – com recursos de instituições internacionais – e, no segundo mandato, a aprovação de uma regra federativa de restrição orçamentária – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, além da adoção de medidas de auxílio na área previdenciária. (ABRUCIO, 2005, p. 53).

Foi desencadeada uma série de medidas de indução federativa pelo Governo Central, como a modernização da estrutura fazendária nos estados apoiada em recursos de instituições internacionais e auxílio na área previdenciária. Também foram implementadas a reformulação estatal, com apoio e financiamento federal, no caso, de estímulo à criação de programas de demissão voluntária nos estados, e, ainda, a privatização das empresas estaduais com a assistência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)⁵² foi um importante organizador do processo de coordenação federativa ao estimular o Fórum dos Secretários Estaduais de Administração com a proposição de modernizar a máquina pública. Pode-se afirmar que tais medidas caracterizaram mais uma centralização federativa do que coordenação federativa propriamente dita.

No Plano Diretor de 1995, a Reforma do Estado proposta pelo governo evidencia o caráter privatizante: “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 17). O Plano Diretor expressou a opção política do governo de desonerar o Estado e lançar as políticas sociais à privatização e ao terceiro setor, com grande incentivo à expansão, mas ao custo de diminuir a qualidade dos serviços públicos e de limitar seu acesso pela não universalização.

O projeto político de sustentação do poder no Governo Central, caracterizado pela ausência de coordenação federativa pactuada e cooperada, é definido por Abrucio da seguinte forma:

A "Era do Real" teve o significado de uma "conjuntura crítica", isto é, de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (PIERSON, 2000). A essa modificação na situação dos agentes somou-se a capacidade do Presidente

⁵² Cabe lembrar que, nesse período, teve destaque a reforma Bresser na administração pública, com mudanças institucionais de flexibilização das normas relacionadas aos Recursos Humanos e à instituição das Agências Executivas e das Organizações Sociais, cabendo ao MARE a reorganização da burocracia pública federal.

Fernando Henrique Cardoso de montar e manter por um bom tempo uma coalizão capaz de fazer alterações na antiga estrutura, segundo os objetivos determinados por ele. Nesse sentido, trata-se, também, de um "momento maquiaveliano" (POCOCK, 1975), em que a mudança da "fortuna" (condições objetivas, no sentido marxista) realiza seu potencial na *virtù* do condutor da mudança, que cria uma nova ordem institucional. (ABRUCIO, 2005, p. 51).⁵³

Behring (2008) sintetiza o processo vivenciado no Brasil naquele período:

Num contexto em que há pressão pelo aumento do gasto vis-à-vis à pressão para uma queda da receita, a disputa pelos fundos públicos intensifica-se. Então, sob o argumento da escassez de recursos, de conter o déficit público, ou mesmo, como no caso do Brasil hoje, de evitar a volta da inflação, preconiza-se o corte dos gastos estatais, para o "equilíbrio das contas públicas", como indicador de saúde econômica. (BEHRING, 2008, p. 63).

Tratou-se de um ajuste estrutural no contexto da reestruturação produtiva e mundialização cuja repercussão incidiu no "deslocamento patrimonial dos capitais e uma inserção mais forte do capital estrangeiro". As consequências foram inúmeras, especialmente no "recrudescimento das condições de vida e de trabalho, com ataque simultâneo aos direitos sociais, ensejando um período de lutas políticas defensivas, diferente da década de 1980, em especial após a paradigmática "greve dos petroleiros" em 1995." (BEHRING, 2008, p. 166).

No campo das políticas sociais e da legitimidade da participação da sociedade no controle sobre ações e recursos públicos, constatou-se significativo retrocesso e contradição com o estabelecido na Constituição Federal de 1988. Para ilustrar, ao invés de fortalecer os Conselhos de políticas e direitos enquanto espaço de controle social democrático, o Governo Federal instituiu o Programa Comunidade Solidária como estratégia de redução na oferta de políticas sociais e estímulo à responsabilização de oferta pela sociedade civil, conforme sinalizado anteriormente, sob a quimera da "participação".

A política estabelecida de refreamento da participação popular também atinge a luta sindical:

[...] os oito anos de FHC à frente do governo central sistematizaram o desmanche do suporte popular e a via (ou veia) sindical que é a essência de toda política social-democracia: *quebram-se as pernas* do sindicalismo combativo e se incentivam o sindicalismo de resultados. Deve-se frisar ainda que se acentua o êxodo rural e a mecanização do campo – o fermento da atual situação de miserabilidade urbana e da violência no campo. (MARTINEZ, 2004, p. 4).

⁵³ O autor esclarece que os conceitos de "conjuntura crítica" e "momento maquiaveliano" foram primeiramente utilizados para o caso brasileiro por Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola (1999) e, depois, por Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrucio (2004).

Nesse contexto, a Secretaria de Assistência Social, ficou com um quadro de recursos humanos reduzido herdado da Fundação LBA, além de poucos recursos para financiamento das ações e sem força política para implementar o sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS, o que provocou um imobilismo na gestão da política, acarretando, ainda, dificuldades ao conjunto de instituições subsidiadas para a atenção à criança e ao adolescente, ao idoso e a pessoa com deficiência. O orçamento previsto no Fundo Nacional de Assistência Social consumia 73% (1999) para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Relatório de Gestão SAS – 1999 *apud* MESTRINER, 2001). Complementa a autora:

A SAS, com um elenco de projetos setorizados e organizados de forma centralizada para as diferentes regiões do país, acaba não só reproduzindo a tradicional prática assistencial, mas com um alcance ainda mais restrito e focalista. (MESTRINER, 2001, p. 277).

Reforçando a linha ideológica e política e presente no Estado, são criados estímulos ao fortalecimento do terceiro setor, que, no caso da política de assistência social, se coloca em desconformidade com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 9.790/93) criando uma legislação paralela, de qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (Lei nº 9.790, de 23/03/99.) para estabelecimento de parcerias, isto é, promove uma exclusividade de parceria para algumas organizações sociais.

Mesmo diante de tais percalços, algumas iniciativas ganhavam visibilidade, como o programa de capacitação (2000) envolvendo gestores, trabalhadores e conselheiros de assistência social no âmbito estadual e municipal. A exigência de instalação de conselho e fundo pelo órgão gestor da política de assistência social, também avança mediante condições estabelecidas para obtenção de recurso da União (Portaria SAS nº 33/97).

O difícil trânsito entre a instauração da política pública como direito e a prática compensatória e focalista tradicionalmente desenvolvida, delongou a apresentação da política de assistência social, aprovada no final de 1998. Tal situação foi evidenciada no Balanço-Síntese das Conferências Estaduais de Assistência Social apresentado no II Congresso Nacional de Assistência Social pela assessoria do CNAS, redigido por Mestriner (2001, p. 279)

A prática da assistência social não vem contribuindo para ampliar os níveis de inclusão social dos grupos socialmente mais vulneráveis”. A ausência de recursos financeiros, a deficiência da estrutura organizacional da área, além de questões como a permanência de uma perspectiva fragmentadora da população-alvo, que se reproduz nos projetos, e a ausência de um conhecimento mais consistente sobre as necessidades e expectativas dos

grupos demandatários da política são as dificuldades mais apontadas. (Assessoria CNAS – 1997, *apud* MESTRINER, 2001, p. 279).

Outro mecanismo afeto ao federalismo brasileiro verificado no período refere-se às leis e às mudanças constitucionais no campo tributário, na organização político-administrativa, de reforma do Estado, e no desenvolvimento de políticas sociais, constituindo-se alterações significativas que impactaram nas competências, responsabilidades e relação dos entes federados.⁵⁴ Abrucio faz um apanhado das ações do governo Fernando Henrique Cardoso que impactaram no federalismo brasileiro:

Entretanto, o modelo federativo adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso também teve problemas gerais de funcionamento. Entre eles, estão a fragmentação de uma mesma política em vários órgãos e ministérios, como é o caso do saneamento básico; a pulverização das políticas de renda, a despeito da ação coordenadora do Projeto Alvorada; a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas; a existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais, a partir dos quais as políticas nacionais poderiam ser melhor controladas e legitimadas; a adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo, seja pela recentralização de recursos, seja pela negligência em relação à harmonização tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); a deterioração das políticas regionais, levada às últimas conseqüências com o fim da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o fracasso das políticas urbanas, afetando setores como habitação, saneamento, segurança pública e transportes metropolitanos. (ABRUCIO, 2005, p. 54).

Brandão e Siqueira acrescentam novos elementos à análise da política desenvolvida neste governo:

Assim, nos vinte anos desde a crise da dívida até o final do governo FHC (1982/2002), as transformações do quadro regional brasileiro resultaram de forças inerciais, involuções e desconstruções do que de alguma decisão autônoma de mudança, ou de uma política regional institucionalizada e explícita. Ou seja, as transformações regionais decorreram mais da “destruturação”, dos impactos diferenciados espacialmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas, privatizações, abertura dos mercados etc. levadas a cabo, do que de qualquer “reestruturação” ou intencionalidade. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 166).

O federalismo sofreu alterações que impactaram nas unidades subnacionais, com uma coordenação linear e não imperiosamente federativa, sem o estabelecimento de relações que respaldassem e subsidiassem as administrações subnacionais. Também se pode

⁵⁴ Abrucio (2005) detalha as leis e alterações constitucionais deflagradas pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

apontar a ausência de discussão entre os níveis de governo e de procedimentos que assegurassem o debate e a tomada de decisão visando a democratizar a federação.

Mesmo tendo adquirido poder no pêndulo federativo no primeiro mandato, a União não se preparou adequadamente para atuar como agente coordenador no plano intergovernamental. Deveria ter havido orientação e capacitação da burocracia federal para recolher informações dos governos subnacionais ou então, em uma via mais pertinente para o federalismo, os estados e os municípios poder ter sido auxiliados na construção de capacidades institucionais. Em vez disso, o primeiro governo FHC procurou “vender” uma receita de reforma do Estado sem estabelecer uma rede da burocracia nacional com as estaduais e municipais. (ABRUCIO, 2005, p. 57).

Além disso, o Estado brasileiro selou seu atrelamento à economia globalizada, apesar do agravamento substancial da miséria, do desemprego e da violência social:

[...] a burocracia estatal atendeu a mais uma imposição do capital externo e impôs a chamada *Lei de Responsabilidade Fiscal* (promulgada em 2000): em que se tem a previsão de que as políticas públicas sejam controladas com mão-de-ferro para que não se aumente a dívida nacional – em resumo, o Estado brasileiro abdicou da saúde e da educação para pagar a dívida externa. Nesta fase de total controle da economia e da soberania nacional pelo capital externo (financeiro e especulativo), constitui-se o que os especialistas chamam de **Estado Global**: a economia globalizada escraviza todos os Estados nacionais, com uma mesma receita de base, mas os pequenos ou fracos economicamente sentem este embargo com pesos duplicados. Esta fase viria a suceder o que se entedia nos anos 90 por **Capitalismo Monopolista de Estado**: quando o próprio Estado era o principal financiador do capital monopolizado ou oligopsônico. (MARTINEZ, 2004, p. 5, grifo do autor).

A globalização, como definida por Milton Santos (2001), é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista e uma fábrica de perversidades, uma vez que o desemprego se torna crônico, a pobreza aumenta, as classes médias perdem qualidade de vida, a fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Essa realidade coloca desafios incomensuráveis, principalmente aos municípios, que se sentem isolados e impelidos a buscarem sozinhos resposta a problemas de tamanha magnitude.

Bonavides (2000), fazendo referência às medidas que afrontam os preceitos constitucionais, denomina de golpe de Estado institucional, uma vez que “o governo, sem dar satisfação ao povo, à opinião, ao país e à sociedade, executa a implacável política da recolonização”. E complementa o constitucionalista, descrevendo a conjuntura:

[...] há ditadura, e não há governo. Há despotismo, e não há Constituição. Há obediência, e não há consenso. Há legalidade, e não há legitimidade. E a legalidade que há é, todavia, a força, que enfraquece a dignidade da pessoa

humana, a justiça dos direitos sociais, a sobrevivência da democracia, a defesa e proteção do Estado soberano. (BONAVIDES, 2000, p. 175).

A conjuntura descrita pelos autores pode ser entendida como afronta ao federalismo e, sobretudo, ao pacto federativo.

No campo das políticas sociais, mais especificamente na assistência social, a legislação dá uma guinada na direção do Estado Social, em desarmonia com o projeto político, econômico e ideológico desenvolvido no país. O que se coloca numa correlação de forças descomunal, uma vez que se reiterou a relação público-privado, com base em parceria, fortaleceu-se o voluntariado e as organizações não governamentais. Contudo, nesse mesmo tempo, constituíram-se conselhos de assistência social nos três níveis de governo enquanto espaços de decisão coletiva, de controle social sobre as ações do Estado.

Esse período é denominado por Mestriner (2001) como filantropia democratizada, pela inserção constitucional da assistência social integrando a Seguridade Social como política pública e seu confronto com a filantropia tradicional assegurada pelo Estado.

2.3.3 Federalismo brasileiro nos anos 2000 e o direcionamento da gestão da política de assistência social

Nos anos 2000, o cenário ainda teve grande influxo do neoliberalismo, e o Brasil manteve a política econômica de caráter ortodoxo. No entanto, ocorreu um redirecionamento na agenda política brasileira, que demarcou uma nova relação do Estado pós-2003, com forte influência do Governo Central (Lula 2003 – 2010). Destaque-se que, no período, o restabelecimento de relações intergovernamentais, o fortalecimento do mercado interno e de políticas públicas voltadas às camadas mais destituídas da população impactaram de maneira substancial na realidade brasileira. Tratava-se de um desenho que consolidava uma maior presença do Estado e o reconhecimento das especificidades presentes no federalismo brasileiro, conforme aponta Brandão e Siqueira (2013):

Iniciou-se o reaparelhamento dos quadros burocráticos do Estado e a concepção de políticas públicas de âmbito nacional, muitas delas tendo o território como categoria e ponto de partida (ou chegada) dessas políticas. (...) Foram promovidos intentos de implementação de estratégias de cunho territorial e se iniciou uma luta para buscar vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 163 e 166).

O Estatuto das Cidades, aprovado no Congresso Nacional, em 2001, após um

exaustivo período de pressão social, consubstanciou uma possibilidade concreta de estabelecimento de planos diretor participativo em todo o território nacional. O contexto favoreceu a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o qual, passou a desenvolver conferências municipais, estaduais e nacionais a cada dois anos com vistas a deliberar sobre prioridades nesse campo e subsidiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Ainda em 2003, o Ministério de Integração Nacional, criado em 1999, mas reestruturado, elaborou um importante diagnóstico que, entre os apontamentos, indicava que as políticas a serem desenvolvidas deveriam ter ações específicas conforme a realidade das regiões, tendo destaque aquelas com baixa renda e estagnadas, a fim de contribuir para a redução das persistentes e históricas disparidades regionais. O diagnóstico deu base à elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PNDR) aprovado em 2007, como indicam Brandão e Siqueira (2013):

[...] propõe uma interessante tipologia de um Brasil mais variado e complexo do que o histórico tratamento das cinco macrorregiões, e que dever-se-ia privilegiar a atuação em uma escala sub-regional, isto é, de acordo com as mesorregiões prioritárias estabelecidas segundo critérios bem definidos. A política seria erguida em torno do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que deveria ter sido criado sob inspiração dos fundos estruturais e de coesão da política regional europeia. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 167)

Cabe lembrar que a proposta de instituição do Fundo para dar vassão à política de Desenvolvimento Regional sofreu interferência política dos Estados que defendiam a manutenção da transferência direta de recursos financeiros sem a interferência do Governo Federal. Por conta disso, não foi aprovada no Congresso a criação do referido Fundo.⁵⁵

Fica evidente o movimento pendular de forças, de um lado com o predomínio do mandonismo, autoritarismo e conservadorismo enquanto elementos da cultura política brasileira e, de outro, a tão sonhada democracia participativa e a tomada de decisão ancorada em princípios democráticos e republicanos, afirmada na Constituição de 1988:

Ao mesmo tempo, a emergência de novos atores (prefeitos eleitos e movimentos sociais) e o aprofundamento dos processos democráticos fortaleceram o arcabouço institucional-jurídico para um planejamento

⁵⁵ O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional seria formado pela destinação de 2% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados. A I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional apontava como era importante a criação do FNDR, “já que possibilitaria contar com fonte mais expressiva de recursos e capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, dispondo de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas diversas (como pequenas infraestruturas), que pudessem soldar interesses entre as políticas da União e dos estados” (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 169).

colaborativo nos espaços urbano-regionais e geraram uma variedade de fóruns e arranjos de gestão participativa. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 28).

O Governo Central desenvolveu forte articulação com os governos locais ao constituir grupos interfederativos de trabalho, o que contribuiu para a ampliação da participação no âmbito do planejamento colaborativo-participativo. Esse processo, além de outras conquistas, conduziu mais tarde à recriação das superintendências regionais, em 2007, as quais haviam sido desarticuladas no governo anterior, embora ainda constituídas de forma frágil, dados os poucos recursos e o baixo poder de gestão.

Em 2005, o Ministério dos Transportes apresentou o Plano Nacional de Logística e de Transportes (PNLT), que contemplava o conteúdo da territorialidade e dos impactos da infraestrutura no desenvolvimento territorial sustentável, definindo áreas prioritárias de ação.

No ano anterior, em 2004 foi publicada a Política Nacional de Assistência Social que prevê pela primeira vez na história dessa política, um Sistema Único, atendendo a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Além do SUAS essa Conferência aprovou uma série de definições para o estabelecimento de uma nova agenda institucional e política para o reordenamento das ações descentralizadas e participativas, além da configuração de um novo formato de gestão na área. O SUAS se constituiu como um importante movimento dos entes em torno de uma gestão cooperada para a viabilização da política de assistência social em todo o território nacional.

Concorda-se com Pereira (2007) quando ela afirma que o SUAS é, “nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS”. O SUAS tem, portanto, como objetivo “garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico”, a partir de uma funcionalidade interligada, a implementação e gestão da política de assistência social (PEREIRA, 2007, p. 69). Desse modo, pelo aprimoramento do SUAS que será possível verificar a estruturação da gestão da política de assistência social assumida enquanto compromisso dos entes a partir do pacto federativo estabelecido para o aprimoramento da gestão do Sistema.

Com o percurso desenvolvido no período de 2004 – 2008, o Governo Central passou a coordenar um conjunto de políticas nacionais com forte impacto no território local, por exemplo, a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, a priorização em políticas de transferência de renda, a valorização do salário mínimo, entre outras políticas que tiveram impacto na proteção social desenvolvida no país. Apontam Brandão e Siqueira (2013, p. 49):

Em 2010, com a implantação do Reuni, o número de campi havia pulado para 230, e do ponto de vista regional, o segundo mapa mostra, com clareza, a tendência à interiorização e à desconcentração regional, o que permitiu levar a possibilidade de acesso ao ensino superior a milhares de jovens que, dado o padrão anterior, não conseguiriam esta oportunidade. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 49).

Acrescenta-se ao contexto que:

[...] os Censos Demográficos de 2000 e o de 2010 revelam que o número de pessoas com ensino superior completo mais que dobrou, passando de 5,9 milhões para 13,5 milhões de pessoas, tendo maior expressão no Nordeste, Centro-Oeste e Norte”. Os resultados também se revelam positivamente na política de ensino médio e profissional, o que indica um direcionamento da política pública voltado à valorização do interior e de regiões menos desenvolvidas do país. (MONTEIRO NETO, 2014, p. 49).

Ainda no campo da política de educação, em 2006, foi aprovada uma emenda constitucional de iniciativa do Governo Federal, que criou o FUNDEB, substituindo o FUNDEF, ampliando a cobertura para o ensino básico – infantil, fundamental, médio, além do ensino especial e o de jovens e adultos. O FUNDEB implicou mudanças que reforçaram o federalismo cooperativo, ao estabelecer “a vinculação para 20% e aumentando as obrigações de gasto do Governo Federal” e tornar as transferências vinculadas, o que garante mais regularidade, por serem automáticas e oferecerem certa segurança aos governos locais (ARRETCHE, 2012b, p. 167).

Arretche salienta que, conforme estudo realizado, a redução das desigualdades territoriais supõe que a União opere simultaneamente funções regulatórias e redistributivas (ARRETCHE, 2012b, p. 198). Esse é um importante debate no estudo sobre o federalismo brasileiro, na combinação do fator de centralização da autoridade e autonomia dos entes. Segundo a autora, a regulação federal estabelece uma determinada exigência aos entes subnacionais, em torno do objetivo nacional. O Governo Federal, ao assumir um papel redistributivo, “reduz desigualdades interjurisdicionais de receita e, conseqüentemente, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação” (ARRETCHE, 2010, p. 611). No entanto, a manutenção de um determinado padrão de oferta nacional de serviços públicos, especialmente de políticas sociais, está sujeito à autoridade dos governos locais sobre a gestão das políticas, e a autonomia política lhes possibilita divergir sobre a lógica proposta (ARRETCHE, 2012a, p. 200).

Outra questão a ser destacada foi o aumento real do salário mínimo, o qual impactou muito fortemente no Nordeste, onde 45% dos ocupados recebe até um salário mínimo,

bem acima da média brasileira que é de 26%. No Sudeste, onde o percentual de ocupados com essa faixa salarial é de apenas 17,6%, houve menos impacto, segundo dados da PNAD/IBGE (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 42;43). Ainda assim, de acordo com os autores, tratou-se de uma alteração significativa no padrão de vida dos brasileiros, principalmente daqueles com menor poder aquisitivo:

A experiência mais importante foi a de romper com o padrão de crescimento que dominou o século XX: quanto mais a renda nacional crescia, mais se concentrava. Na primeira década do século XXI, o Brasil experimenta elevar o ritmo de crescimento da renda de uma fatia importante da sociedade: os extratos que vivem com renda menor. Ampliando significativamente políticas públicas de transferência direta de renda, e promovendo a elevação rápida e corajosa do salário mínimo real, em ambiente de inflação baixa, amplia o poder de compra de parcela significativa dos brasileiros de menor poder aquisitivo. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 42).

Na leitura da dimensão regional, o alcance do Programa Bolsa Família e a criação de empregos formais, principalmente em regiões de maior concentração de pobreza, provocam alteração na realidade socioeconômica local.⁵⁶ Todo esse redirecionamento, com o fortalecimento e desenvolvimento das políticas públicas, possibilitou condições de maior planejamento local e desenvolvimento da gestão das políticas públicas por estados e municípios.

Tem ficado cada vez mais evidente que certas inflexões adotadas pelo governo Lula resultaram em poderosos estímulos ao crescimento e à desconcentração produtiva no território, numa guinada diferenciada relativamente a padrões observáveis de condução da atuação governamental na questão regional em governos precedentes desde, pelo menos, o início dos anos 1990. (MONTEIRO NETO, 2014, p. 127).

Salvador (2010), referindo-se à pressão de setores econômicos sobre o ajuste nas contas públicas acusando o excesso de gasto com despesas sociais aponta o importante caminho a ser trilhado pelo país:

Em relação às despesas públicas, é importante dizer que se constitui um mito a afirmação que há um descontrole nas despesas com pessoal, pois os gastos públicos com ativos, aposentados e pensionistas, que representavam 5,36% do PIB em 1995, reduziram-se para 4,76% em 2009, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, as despesas com saúde e educação estão bem abaixo dos padrões internacionais dos países do OCDE. Assim como a Previdência Social está distante da universalização no Brasil,

⁵⁶ Cf. Tabela 1 – Evolução do estoque de empregos formais – Brasil e Grandes Regiões, 2002 e 2010 e Gráfico 2 – Evolução da pobreza extrema – Brasil e Grandes Regiões, 2001 – 2009 (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 45-47).

pois metade dos trabalhadores ativos está fora do sistema. (SALVADOR, 2010, p. 625).

Também nesse período, foram criados e estimulados espaços institucionais de participação dos entes subnacionais no intento de aproximação com os núcleos decisórios. Não se trata de tarefa simples e fácil, em razão da dinâmica histórica produzida no país, conforme já abordado anteriormente. Além disso, o fortalecimento das relações entre o Governo Central e governos subnacionais teve como um importante estímulo a possibilidade de os entes subnacionais poderem contar com a oferta e a ampliação de recursos públicos, o que também colaborou para a adesão dos entes subnacionais às políticas públicas propostas.

Monteiro Neto (2014) analisa que, entre 2000 e 2010, verificou-se um esforço fiscal importante no país, fortalecendo a arrecadação própria dos governos estaduais, embora a melhoria da capacidade estatal ainda tenha ocorrido lentamente.⁵⁷ Em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo um dos seus objetivos criar uma arena de coordenação da ação dos ministérios em torno de prioridades para a ampliação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento brasileiro. Divulgava-se que o PAC deveria contribuir para alavancar o alcance das políticas nacionais, conforme a análise feita por Abrucio (2011):

Articulação de um projeto de gerenciamento com um novo modelo de desenvolvimento, entre resultados e entraves, se considera que a forma de coordenação intra e intergovernamental trouxe para centro da agenda temas fundamentais para desenvolver o país e que estavam “escamoteados ou mal tratados”. Há críticas e sucessos relacionados ao PAC, tendo um vasto campo a ser desenvolvido em termos de políticas de infraestrutura e desenvolvimento no âmbito federal, mas há de se registrar que o PAC, “reordenou parte do papel do Estado nacional, algo que não poderá ser ignorado pelos próximos governantes”. (ABRUCIO, 2011, p. 124)

Estabelecer uma coordenação federativa e convergir interesses em objetivos comuns não são tarefas fáceis nem provocam resultado em curto espaço de tempo. Esse tipo de movimento demanda alterações profundas de gestão e tomada de decisão compartilhada. Brandão e Siqueira (2014) destacam as implicações do PAC:

[...] ao “sobrepôr ao PNDR que acabava de ser regulamentado, também não considerou uma série de estudos que consubstanciavam as narrativas oficiais sobre o planejamento estratégico-relacional e compensatório e a mobilização das diversas escalas e atores na execução das estratégias regionais. (Ministério

⁵⁷ Cf. Tabela 5 – Receitas tributárias e transferências fiscais no federalismo brasileiro; Tabela 6, 7, 8 – sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais referente aos anos 2005, 2010, 2012 respectivamente (MONTEIRO NETO, 2014, p. 25)

do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008).” (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, P. 30).

Na primeira fase, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não concretizou o horizonte pretendido. Em 2010, quando lançada a Fase II do plano (2011 – 2015), foi objeto de ampla discussão nas conferências estaduais, macrorregionais e nacional. Brandão e Siqueira (2013) explanam o desenho de participação traçado nesta proposta:

O Sistema seria estruturado a partir de quatro instâncias de deliberação e gestão, sendo: 1) duas de âmbito federal – o Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território (ou Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional), em nível estratégico, e a Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais, em nível tático; 2) uma terceira, de âmbito estadual – os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território; 3) uma quarta, de âmbito supramunicipal (ou subregional), representada por associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias e demais organizações que atuem territorialmente e extrapolem o âmbito municipal. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 168).

Várias iniciativas e proposições foram realizadas nesse período de governo com enfoque na política territorial, entre eles, o Programa Fome Zero (2003), o Plano Amazônia Sustentável (2004), o Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006) e o Programa Território da Cidadania (2008). Em relação à política de apoio à agricultura familiar, inicialmente pelo PRONAF e depois com o Programa Territórios da Cidadania, ocorreu uma mudança na abordagem territorial. Agruparam-se por territórios vários municípios com realidades semelhantes, buscando o envolvimento dos entes estaduais, com o desenvolvimento de políticas que integravam vários ministérios sob a coordenação da Casa Civil. Ainda nessa direção, desenvolveram-se os Arranjos Produtivos Locais (APLs) coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior (MDIC) (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 28). Também foi lançado o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (2012 – 2014) e tantas outras leis que se colocaram num campo de inovação e busca de articulação de contextos específicos.

Entre avanços e estagnações, o processo desenvolvido no período pós-2003 não foi suficientemente capaz de provocar uma envergadura no movimento do pêndulo e de romper com as contradições socioespaciais e ambientais que se acumularam na trajetória do federalismo no Brasil. A razão disso abrange as condições estruturais e as conjunturas político-econômica que interferem na direção posta em curso, especialmente pela fragilidade existente na operacionalização no que concerne à capacidade de articulação e integração de ação e coordenação, um desafio à gestão na articulação entre a dimensão técnica e a política que

possibilite a ampliação da democracia participativa.

Acrescenta Brandão e Siqueira (2013):

O intenso, secular e extenso processo de crescimento histórico-geográfico desigual ao longo do continental e heterogêneo território brasileiro, acelerou-se muito no período em que constituímos e integramos um “sistema econômico nacional”, dotado o país de uma rede matricial de interramificações produtivas, que se distribuiu diferencialmente, por todo o país e, mesmo com alta concentração espacial, mostrou-se virtuosa no engate de suas forças produtivas regionais internas em uma complementaridade expansiva. A fuga para frente, mesmo com vigorosas assimetrias e disritmias entre suas partes, coesionou, na escala nacional, o concerto de complexas interrelações centro-periferia. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p. 164).

Essas e outras iniciativas indicam uma direção política impulsionada por políticas públicas que conduziram a agenda do Governo Federal, cujo legado aponta na direção do reconhecimento da diversidade territorial e da articulação das unidades subnacionais. Nessa perspectiva, abriu-se espaço para se buscar o fortalecimento da coordenação federativa num ambiente capaz de desenvolver estratégias as quais favoreçam um planejamento articulado de forma a contemplar as escalas espaciais e a expressar as heterogeneidades presentes na realidade brasileira nos Planos Plurianuais no âmbito federal, estadual e municipal. Isso exige o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado que faça valer o imperativo do princípio democrático e republicano, dando legitimidade e fortalecendo os espaços de democracia participativa.

Arretche (2012a) afirma que a “regulação federal opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia local opera no sentido da variação” (ARRETCHE, 2012a). Tal ideia se coloca como um desafio à coordenação federativa para a efetivação do federalismo cooperativo. As convergências apontadas no período pós-2003, embora significativas e impactantes, exigem mudanças estruturais, articulação de decisões políticas e estratégias de gestão, governos democráticos e republicanos para haver real fortalecimento do pacto federativo em torno de questões relevantes e imperiosas, como equidade e justiça social.

O estudo desenvolvido possibilitou verificar uma fusão existente entre o desenvolvimento do federalismo e a política de assistência social numa composição que produziu uma síntese de cada tempo histórico, político e social.

Cabe destacar que o Conselho Nacional de Serviço Social ganhou destaque nessa leitura, por ser o primeiro espaço institucional incorporado ao governo para gerir a assistência social, atuando por mais de meio século mediando a relação público-privado entre Estado e sociedade civil, no difícil exercício de administrar as congruências e incongruências

envoltas nesse processo. Na década de 1990, foi substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social que teve, entre suas competências de exercer o controle social da política, normatizar as ações regulando a prestação de serviços de natureza pública e privada e zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social.

Assim, por um longo tempo, a benemerência, a caridade e a filantropia prevaleceram associadas à sociedade civil, legitimadas pelo Estado através de legislações que reiteraram a lógica da ajuda, do amparo social, sustentado por auxílios e subvenções.

Para Mestriner (2001), o acesso ao fundo público possibilitou o reconhecimento da assistência privada como pública. Demarcando e atestando um processo dual entre o privado e o público, mediado pelo fundo público. Essa forma, ao invés de consolidar o direito, dilui. Constatou-se que a trajetória da assistência social no Brasil foi sempre ofuscada, predominando o conservadorismo, regida pela expressão do clientelismo e do patrimonialismo, na figura da primeira-dama. No Estado, prevaleceu o papel repressor e coercitivo contra a população, orientado ao ajustamento, numa postura essencialmente autoritária.

A Constituição de 1988 e a LOAS em 1993 foram instrumentos políticos e legais fundamentais para o confronto entre a tradicional concepção da política e a forma de gestão, privatista e filantrópica cravada no campo da ajuda, da caridade, da benemerência para o conceito do direito, como responsabilidade do Estado

O SUAS se afirma como modelo de gestão que unifica a política em todo o território nacional, tendo a responsabilidade de articular as três esferas em torno da gestão compartilhada, da divisão pactuada de competências e do seu efetivo cofinanciamento, devendo, ainda, estabelecer um padrão comum de serviços e uma sistemática de acompanhamento e avaliação.

Nessa perspectiva, para dar concretude e solidez a tal construção, estabeleceu-se num curto espaço de tempo uma base normativa e orientativa como apoio à instituição do SUAS. Além disso, significativas mudanças foram implementadas, como a nova dinâmica estabelecida com uma sistemática de financiamento com repasse fundo a fundo em substituição à tradicional forma convenial. Essa nova sistemática, além de cumprir com o estabelecido na IV Conferência, reafirmou o fundo como instância privilegiada de financiamento em cada esfera de governo, cuja alocação do recurso deveria ter como prerrogativa a decisão do Conselho de Assistência Social, que também deveria estar instituído em cada ente federado como espaço republicando de controle público e democrático. Essa decisão técnica e política interferiu na forma de gestão participativa e compartilhada.

Assim, diante do exposto, considerou-se fundamental o estudo sobre o pacto federativo, o federalismo brasileiro e o imbricamento destes na relação público-privado subsidiando a compreensão do pacto estabelecido para o aprimoramento de gestão do Sistema Único de Assistência Social. Verificou-se que o país sofreu inserção subordinada e dependente na economia mundial, o que conduziu à lesão de direitos sociais e coletivos sob a responsabilidade do Estado. Foram identificados diversos entraves à efetivação de um federalismo cooperativo no Brasil, principalmente no que tange à concentração de poder e à sobreposição de interesses, por vezes particulares, aos interesses públicos. Constatou-se, ainda, a importância do fator econômico, sobretudo no que tange à distribuição de receitas e suas consequências para a gestão das unidades subnacionais e para a precarização das políticas públicas sociais, resultando na negação de direitos dos cidadãos.

Ianni (2004) denomina de desigual, contraditório e combinado o contexto de formação e desenvolvimento do país e as condições de articulação entre a sociedade e o Estado. Entende que o Brasil não é propriamente uma nação, embora possa ser um Estado nacional. Complementa o autor que a história dos ciclos e épocas institui uma singular dispersão. Mas, pontua que o modo pelo qual o “Estado controla, acomoda ou dinamiza tanto os estados e as regiões como os grupos raciais e as classes sociais”, depende do “entendimento das forças sociais que criam e recriam a integração e a dispersão”. (IANNI, 2004, p. 170)

Neste sentido, as especificidades e disparidades que compõem a realidade brasileira são historicamente conhecidas e reiteradas indicando a necessidade de enfrentamento das desigualdades vivenciadas. É fulcral reconhecer a diversidade presente na realidade, o que Ianni (2004) denomina de abrangente, integrativa e contraditória numa multiplicidade dispersa no espaço da geografia e no tempo da história. Para tanto, requer superar a fragilidade institucional e os problemas que comprometem a gestão pública, bem como os desafios ao federalismo cooperativo. Entre estes, destaca-se a necessidade de fortalecer as relações intergovernamentais e de implementar uma real coordenação federativa, com vistas a fortalecer o federalismo cooperado.

A autonomia dos entes, é um ponto que merece atenção, pois é necessário dotá-los de capacidade técnica e financeira para a auto-organização. Isso demanda, entre outras medidas, a valorização dos contextos regionais para o enfrentamento de contradições e desigualdades de forma a respeitar a dinâmica de cada realidade, pois a diversidade brasileira não deve ser simplesmente homogeneizada. Nesse sentido, mostra-se indispensável o fortalecimento de controle social e da participação nos espaços de planejamento, avaliação e decisão pública.

Considerando ainda que o pacto federativo brasileiro se desenvolveu numa trajetória marcada pela competição e cooperação, torna-se vital a existência de coordenação federativa. Mesmo reconhecendo que o conflito é intrínseco às articulações políticas e sociais, deve-se buscar o equilíbrio das formas de competição e cooperação fatural, tarefa indubitavelmente complexa e árdua:

O modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso ocorre quando a cooperação se confunde com a verticalização, resultando, mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora. (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Ressalta-se que, apesar de a Constituição de 1988 ter estabelecido certa descentralização no que tange à divisão de receitas, a organização constitucional não foi suficiente para eliminar a desleal correlação de forças presente no federalismo brasileiro e a imposição federativa, que se opõem à autonomia dos entes subnacionais, autonomia que demanda independência financeira, política e gerencial para operar a gestão pública no âmbito local.

O aprimoramento do sistema de partilha de recursos se mostra fulcral para a reversão das disparidades econômicas e sociais existentes entre as unidades da federação. No entanto, caber reafirmar que não se trata somente de volume de recursos públicos para o desenvolvimento de estados e municípios, mas de elementos fundamentais, tais como a existência de capacidades institucionais e políticas para a organização e concretização de políticas públicas próprias ou desenhadas pelo Governo Federal.

O fortalecimento de pactos em torno de questões específicas das políticas públicas requer divisão de atribuições e afirmação de corresponsabilidades. Para tanto, a política econômica deve favorecer tais processos e não obstaculizar ou inviabilizar tais pactos. Nessa perspectiva, cabe retomar a afirmação de Elazar (SOUZA, 2008, *apud* ELAZAR, 1987, p. 5) de que a essência do arranjo federal é a parceria, definida e regida por um pacto, com conexões internas ligadas a um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no empenho pela unidade entre eles.

Desse modo, reafirma-se que o pacto no federalismo republicano é resultante de coalizões e compromissos cujos arranjos a serem estabelecidos deveriam primar pela busca de soluções coletivas, com tomada de decisão política que conduzissem ao cumprimento dos direitos constitucionais estabelecidos.

3 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ESTABELECIDADA POR SISTEMA ÚNICO E A PACTUAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS PARA SEU APRIMORAMENTO

Com a Constituição de 1988, sob o primado republicano e democrático, as políticas sociais no Brasil deveriam adotar uma nova lógica de gestão a partir da responsabilidade do Estado, da descentralização e da participação. Nessa direção, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 no capítulo II – Da Organização e da Gestão definiu pressupostos sob os quais a assistência social seria gerida, isto é, por um sistema descentralizado e participativo, que em 2005, se materializou no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo sido regulamentado pela Lei nº 12.435 em 2011. Desse modo, é que a gestão da política de assistência social no Brasil, a partir de 2005, passa a ser estruturada e organizada em um sistema único e público, sob o horizonte do Estado Social Democrático de Direito estabelecido na Carta Constitucional e em meio ao contexto histórico, cultural, político e social brasileiro marcado por características patrimonialistas e centralizadoras na intersecção do capitalismo e da democracia.

É nesse contexto que se pretende verificar o movimento do SUAS, a partir da formalização do Sistema pela Norma Operacional Básica, que define o conteúdo do pacto para o aprimoramento de sua gestão, para então compreender o caminho trilhado na gestão do Sistema Único de Assistência Social. Para tanto, buscar-se-á identificar as prioridades estabelecidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS no âmbito da gestão e o correspondente desenvolvimento obtido pela gestão do Sistema.

É importante destacar que, além a Constituição de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS (1993) já afirmava um sentido para a gestão da política por sistema descentralizado e participativo, e a Lei 12.435/2011, que atualiza a LOAS, veio estabelecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão para a política, bem com o aporte dos demais instrumentos normativos que fundamentam tal direção. Isso requer tratar a gestão compartilhada no SUAS definida como base do Sistema e resultado da implementação do referido pacto.

Tais mudanças reconhecem a necessidade de munir o campo público de habilidade técnica e política para a gestão.

3.1 GESTÃO DO SUAS - SISTEMA ÚNICO, DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO

A lógica de gestão a partir de sistema público e único da política de assistência social apresenta vinculação com a gestão social. Conforme Souza, Rizzotti e Mustafá (2017), são diversas as linhas interpretativas para a gestão social, desde aquelas que se referem apenas ao modo de estratégias administrativas quanto as que tratam do modo de gerir o Estado Social. Compreende-se que a gestão social é a forma que mais se aproxima da lógica atribuída ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma vez que reconhece a esfera pública como espaço de múltiplas expressões na qual interagem sociedade, Estado e mercado, cujo processo gerencial se volta para atender interesses coletivos, sob princípios de equidade e justiça social, numa dinâmica contraditória, portanto, num “campo de luta, de poder e de contra-poder, o que indica a dimensão política nas atribuições da gestão” (SOUZA; RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017, p. 86).

Tenório (2005) acrescenta a esse entendimento ao apontar a gestão social como o “processo gerencial dialógico” no qual a autoridade decisória é compartilhada pelos participantes da ação. É desse modo que o autor justifica o adjetivo social qualificando o substantivo gestão como o espaço privilegiado de relações sociais (TENÓRIO, 2005, p. 102). Assim, a gestão social é a forma que mais se aproxima da lógica de gestão das políticas sociais, uma vez que difere da gestão estratégica na lógica da competição ao primar pelo diálogo coletivo a fim de prevalecer a concordância.

Gestão social contrapõe-se à *gestão estratégica* à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (...) No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. (TENÓRIO, 2005, p. 120, grifo do autor).

Nesse sentido, as decisões políticas devem se fundamentar em processos de decisão coletiva, que, para Tenório (2005), devem seguir os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Trata-se de um processo democrático e descentralizado, o que difere de uma lógica centralizadora e tecnicoburocrática. A esfera pública, portanto, incorpora a busca de socialização do poder, a fim de que se estabeleça o diálogo, a busca de consenso em função de objetivos comuns, portanto a existência de conflito é indefectível. Já o processo de soluções encontradas em conjunto são ratificadas

pelas instâncias deliberativas a serem incorporadas nas políticas públicas.

Esse espírito republicano é que norteia o agir do Estado para que a vontade política se estabeleça de forma horizontalizada a partir de entendimentos de caráter coletivo. Nesse entendimento, a gestão social coaduna com a proposição de pactos federativos ao congregar a autonomia e a cooperação.

Para tanto, na gestão social tão fundamental quanto a dimensão técnica é a dimensão política, uma vez que a capacidade gerencial exige capacidade política num campo de decisão que se constitui pela negociação, pactuação e cooperação entre os entes. É por esse caminho, o da gestão social, que a ação política do poder administrativo deveria se conduzir.

Para Tenório (2005), numa concepção dialógica, a política deve se basear em valores e não simplesmente em preferências. Trata-se de um desafio fulcral visto que numa relação social que se pretenda participativa, o poder se dilui, o conhecimento se socializa e as informações se compartilham a fim de encontrar e estabelecer soluções coletivas. Essa experiência possibilita repensar o saber no confronto e diálogo com outros saberes (TENÓRIO, 2005, p. 115).

Tal sentido dado à gestão social também se aproxima da lógica de descentralização, que, para Maria Helena Castro (1995), tem três elementos fundamentais: a democratização das relações do Estado; a reestruturação do Estado com reconfiguração dos níveis das estruturas de poder; a fiscalização e acompanhamento das ações do poder público num controle participativo e democrático feito pela sociedade.

Nessa perspectiva, a gestão da política pública se coloca como um fio condutor para assegurar direitos sociais, que, segundo, Sposati (2007) deve se estabelecer de forma continuada ainda que sob governos diferentes.

O modelo de gestão baseado em sistema público tem sido adotado pelas políticas públicas de saúde, assistência social, educação, cultura.

No caso da política de assistência social, a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) firmou um modelo gestão descentralizado e participativo a ser operado em todo o território nacional. A Política Nacional de Assistência Social, em 2004, definiu pelo estabelecimento de um regime geral próprio de gestão da política, de modo a direcionar a ação pública sob a primazia do Estado e da sociedade civil, integrando a rede socioassistencial sob a forma de complementaridade.

O estabelecimento do comando único a partir da participação não se configura num processo trivial, considerando o jogo de interesses, o poder e a política que regem a dinâmica das relações sociais.

O SUAS se constituiu num modo de gestão compartilhado, com cofinanciamento e cooperação técnica entre os três entes federativos, num processo articulado e complementar na operacionalização da proteção social no campo da assistência social. Destarte, tem o propósito de estabelecer, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do Sistema a partir de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social.

É nesse contexto que a política de assistência social, sob a égide da instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), vem compor a lógica de gestão compartilhada no conjunto da totalidade de municípios, Distrito Federal e estados.

O SUAS, organizado de forma republicana e descentralizada, implicou numa interação baseada em negociação entre as esferas de governo. A lógica de descentralização política e administrativa, associada à democracia com a inserção de novos sujeitos a deliberar sobre a execução da política, não fica isenta de relação conflitiva na gestão do SUAS. Isso é inerente ao debate político e público.

A PNAS/2004, ao afirmar o caráter público da política, apontou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão que deu vitalidade à política e projeção ao panorama constituído de estrutura legislativa, normativa, institucional, técnica e política da assistência social fundada no dever do Estado e no estabelecimento de condução de ação eminentemente pública, em sentido contrário ao tradicionalismo institucional vigente no país ao longo do tempo. O processo de gestão do SUAS exige a constituição de uma rede pública de proteção.

Assim, a descentralização política e administrativa da assistência social, foi traduzida no compartilhamento de poder para a tomada de decisão e de cofinanciamento de recursos. Requereu um arranjo político capaz de afirmar as diretrizes constitucionais de democratização e participação, de forma que fossem aprofundadas, somado ao reconhecimento e valorização do papel de instâncias legitimadoras do processo de gestão para a área, como os Conselhos, CIT, CIB, FONSEAS, CONGEMAS, COEGEMAS, entre outros.

A forma de gestão exige, portanto, processos decisórios abertos, o que não escapa à existência de manobras políticas, nos diferentes espaços públicos, mesmo com tais nuances. No entanto, a correlação de forças estabelecidas, à medida que se coloca o debate, que se busca o consenso e se acatam as deliberações das instâncias coletivas de representação, e fortalece os espaços participativos e democráticos e favorece o aprimoramento da gestão.

Desse modo, a gestão do SUAS implicou no estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade, conforme aponta Brotto (2014) ao afirmar a perspectiva de

republicanismo na assistência social como elemento inegável articulado à perspectiva democrática de gestão. O autor complementa: “tal abordagem pressupõe consensos em relação a valores ‘republicanos’ em prol do interesse público, vinculando-se à ideia de cidadania, em oposição aos interesses privados, típicos das estruturas administrativas clientelistas” (BROTTO, 2014, p. 10). Essa perspectiva confronta com o patrimonialismo, o clientelismo e o focalismo tão arraigados na cultura de gestão da política. Esse trânsito entre permanências e mudanças não é algo tão fulcral, mas envolto em tramas de uma engenhosa travessia.

O caminho definido para a gestão do SUAS trata as competências dos entes federados sob a lógica de pacto. Embora pudesse ter sido escolhida outra forma de gestão, esse firme propósito foi colocado em prática, num contexto de tensão frente à tradicional forma de concepção da assistência social sob o jugo da filantropia e benesse, com diferentes sujeitos políticos com vertentes políticas distintas.

A adoção de uma postura republicana no trato com as esferas de governo deve ser uma das diretrizes dos governos ao implantar o SUAS. Uma das grandes virtudes da lógica republicana no modo de governar está no estabelecimento de regras transparentes que respeitem os pressupostos da igualdade e da equidade e que definam os marcos sobre os quais os mandatários devem se pautar (RIZZOTTI, 2010, p. 177).

A autora ainda complementa que o novo tratamento dispensado à assistência social no âmbito nacional, que a valoriza como política pública e abre horizontes para a instauração de um novo sistema de gestão, tem por finalidade a superação das práticas desorganizadas e desarticuladas, assim como o amadorismo, na instalação do modelo gerencial até então adotado, tanto pelos municípios, quanto pelos Estados e a União. (RIZZOTTI, 2010, p. 176).

Esse formato de gestão da política exige conhecimento da realidade e especificidade da população e do território vivido, cujas diversidades existentes e reconhecidas requerem ser particularizadas e incorporadas no modo de gestão conforme preconiza a PNAS 2004 e o SUAS. Essa lógica dada à gestão valoriza, portanto, o trabalho técnico profissional, de base científica e metodológica fundamentada no conhecimento, sob articulação da dimensão técnica e política.

Rizzotti (2011) acrescenta a importância da articulação de diferentes sujeitos políticos para a consolidação da política de assistência social, principalmente numa aliança entre os trabalhadores do SUAS e os usuários:

A junção de segmentos diferentes numa perspectiva cooperativa só tem sentido quando é capaz de ensejar alianças históricas e estruturantes como é o caso das proposições que avançam em aspectos que respondem à necessidade dos destinatários da política de assistência social e de seus trabalhadores. (RIZZOTTI, 2011, p. 73)

Trata-se, portanto, de um modo de gestão que se faz de forma descentralizada, participativa, articulada e contínua, sob um padrão de qualidade de atenção e provisão social regulamentado que tenha como horizonte a universalização da proteção social.

Sposati (2007) sela esse entendimento ao afirmar que a gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública (SPOSATI, 2007, p. 445).

Assim, a gestão do SUAS se depara com obstáculos de grande monta que envolvem desde a forte burocratização presente na estrutura administrativa do Estado ao sucateamento da máquina pública, elementos que marcaram o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.

A gestão da política de assistência social através do Sistema Único de Assistência Social expressa uma mudança de paradigma uma vez que requer a aplicação da racionalidade republicana, na organização político-institucional, sob as diretrizes constitucionais. Uma vez incorporado tal sentido pelos entes federativos se consolidará a travessia para uma mudança de cultura na gestão da política de assistência social no Brasil.

A seguir, examina-se o conteúdo do pacto de aprimoramento de gestão do SUAS disposto na Norma Operacional Básica da política de assistência social que estabelece a base em que deve firmar o consenso dos entes para a implementação do Sistema de gestão da política.

3.2 A REGULAÇÃO DO PACTO DE APRIMORAMENTO DO SUAS PELA NORMA OPERACIONAL BÁSICA

O estudo da Norma Operacional Básica da política de assistência social compreende as edições publicadas a partir da constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, e a edição em vigência durante a elaboração deste estudo, de 2012, as quais normatizaram o conteúdo em torno do pacto. A NOB SUAS 2005 e a NOB SUAS 2012, ao estabelecerem o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, nortearam as edições do pacto de 2007, 2010, 2013 com os estados e Distrito Federal e, na última edição, também com os municípios. Os elementos constitutivos dos pactos foram identificados a partir das

resoluções⁵⁸ da CIT enquanto espaço de negociação e pactuação.

Verificam-se, nesses documentos, os elementos que constituem o conteúdo do pacto e que embasam a compreensão da direção dada ao aprimoramento da gestão do SUAS enquanto instrumento que rege a corresponsabilidade pela gestão da política de assistência social entre as esferas de governo a partir de acordos firmados pelos entes sob a lógica do pacto federativo.

Cabe sublinhar que a edição de uma norma reflete um determinado contexto ideológico e político vivenciado no processo de desenvolvimento da política. Desse modo, sua análise deve considerar a trajetória sócio-histórica da assistência social como política pública.

3.2.1 O Pacto de Aprimoramento da Gestão (2007) na NOB SUAS 2005

A Norma Operacional Básica, editada em 2005, ao regular os conteúdos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), traz em seu bojo uma concepção de gestão do SUAS descentralizada e participativa e fundada na cooperação entre os entes federados, pois estabelece competências comuns e específicas em cada esfera sob comando único no âmbito de cada esfera de governo. Essa lógica dada à política de assistência social no Brasil, a partir de 2003, revela processos marcado por um direcionamento republicano de caráter democrático e participativo.

No caso da NOB SUAS 2005, o conteúdo proposto passou por vários espaços e fóruns de discussão, como o CNAS, a CIT, as CIB, FONSEAS, CONGEMAS, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de assistência social, os órgãos gestores, entidades e organizações da sociedade civil, envolvendo, nos três níveis de governo, gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários, entidades parceiras e sociedade em geral. Na apresentação do texto da NOB SUAS, foi evidenciada a importância da participação numa construção partilhada e que se desenvolve num tempo histórico, cujo marco é a Constituição Federal de 1988:

Vale ressaltar a profícua contribuição de todos os Estados brasileiros, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas, dos Conselhos (nacional, estaduais do Distrito Federal e municipais de assistência social), das Comissões Intergestores Tri e Bipartite, dos gestores desta política (Federal, Estadual e Municipais), os representantes

⁵⁸ Resoluções que definem o conteúdo, prioridades e metas do Pacto de aprimoramento de gestão nas edições de 2007, 2010 e 2013 estabelecido com estados, Distrito Federal e municípios estão dispostas no Anexo A, B, C, e D.

das Entidades Governamentais e Não-Governamentais, os profissionais inseridos neste movimento nos três níveis de governo, as universidades públicas, privadas e comunitárias. Enfim, todos aqueles que estão, neste movimento, fazendo mais uma vez, coro, voz e ação em uma luta que vem desde muito antes da Constituição Federal de 1988, afirmando a fundamental relevância de um processo participativo nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial demanda e a democracia requer. (BRASIL, 2005a, p. 8).

Esse modo de condução tem base nos pressupostos contidos na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (1993), que definem como diretrizes da política de assistência social a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, que se configuram como elementos essenciais na perspectiva de estabelecimento de pacto federativo em torno da política. Cabe ressaltar que a decisão de estabelecimento de pacto para a gestão da política exige a expansão do poder político, o reconhecimento da autonomia dos entes e o estabelecimento de acordos e compromissos, o que deverá ser verificado no conteúdo da Norma.

Após o debate para a construção coletiva do conteúdo da NOB SUAS 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião ordinária realizada entre os dias 11 e 15 de julho de 2005, deliberou pela aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB SUAS 2005) instituída pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. A NOB SUAS 2005 teve o propósito de orientar e normatizar a organização por nível de hierarquia e padronizar os serviços continuados de assistência social para todo o território nacional pela definição de relação a ser estabelecida entre os entes federados e o SUAS, pelo denominado pacto federativo.

A resolução estabeleceu recomendações referentes à NOB SUAS no que concerne à publicização para a Presidência da República, Congresso Nacional e demais entes federados para conhecimento e observância, à divulgação de seu conteúdo nos meios de comunicação, à impressão e distribuição do texto da NOB SUAS, inclusive em braile, e à publicação das informações contidas no referido documento pelos órgãos Gestores e Conselhos de Assistência Social. Também foram inseridas recomendações acerca da priorização da qualificação do conteúdo da NOB SUAS pelo Plano Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros de Assistência Social. O Conselho Nacional de Assistência Social foi emblemático em reforçar uma direção democrática, dando transparência e publicidade e reafirmando o caráter republicano que uma política pública deve ter.

A NOB SUAS 2005, ao regular os conteúdos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), firmou o Sistema Único sob responsabilidade do Estado, com definição de competências pactuadas entre os entes federados e estabelecimento de níveis de

gestão e forma de financiamento. Para efetivação do sistema, definiu-se pela constituição de um pacto federativo que reconheça especificidades e fortaleça a unidade em torno da garantia de direito como dever do Estado. O reconhecimento da singularidade e das peculiaridades dos entes subnacionais tem como referência a PNAS 2004, que já definia competências pelo porte dos municípios, pelas condições de vida da população, pela densidade das forças sociais presentes em cada realidade, entre outros elementos que constituem o mosaico da realidade brasileira.

A NOB SUAS 2005, em sua justificativa, também reconheceu a trajetória desenvolvida pela política de assistência social que não logrou, até aquele momento, uma unidade nacional, tendo sido desenvolvidas experiências diversas nos âmbitos municipal, estadual e federal sem efetiva convergência. A respeito da importância de haver unidade em torno da política de assistência social, Sposati (2009, p. 44) comenta que se encontra “em curso o processo de nacionalização do modelo brasileiro de assistência social” e que tal processo se dará por um “percurso de pactuação dos agentes federativos para tornar nacional a política de assistência social”.

Ao afirmar a relevância do pacto de gestão entre os entes, a Norma tentou coadunar um sentido único em torno da política de assistência social a partir do estágio de cada ente subnacional no que se refere à gestão do SUAS com a definição de competências para cada ente na gestão do Sistema, numa coordenação federativa, com vistas a uma gestão compartilhada.

O sentido pleno dado ao tema construção do SUAS supõe que sua implantação, efetivação e alcance seja um processo que respeite as diferenças dos entes federativos em cada nível e entre si. Por isso mesmo, contém a releitura das competências do dever de Estado no campo da assistência social, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos três entes federados para cumprimento dos seus deveres e defesa dos direitos do cidadão usuário. (BRASIL, 2005a, p. 12).

Observa-se o significativo desafio posto à política de assistência social na constituição de unidade em torno da garantia do direito e do dever do Estado para estabelecer a função pública da política e afirmar o interesse público de modo a se compatibilizar com o projeto político e social estabelecido na Constituição Federal de 1988. O desafio é ainda maior em razão da diversidade da realidade brasileira e do modo de gestão da política, tradicionalmente marcado por interesses adversos que nem sempre convergem no sentido da afirmação do direito e da primazia do Estado. A perspectiva de constituição de unidade, em torno da garantia do direito e do dever do Estado na operacionalização da política pública pelos

três níveis de governo – federal, estadual e municipal projeta o necessário trânsito para uma nova cultura de gestão das políticas públicas sob base democrática e republicana.

A instituição do SUAS pela Norma teve, como definições para a gestão da política de assistência social a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle da política; a relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os instrumentos de gestão e a forma da gestão financeira. Além disso, a Norma apontou que essa estrutura de gestão exige o conhecimento da realidade no âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional; a proximidade e o distanciamento entre demanda e rede de proteção social; a construção gradual de metas nos planos (municipais, Distrito Federal, estaduais e federal); o trato igualitário e equitativo dos municípios, das microrregiões dos estados, dos estados e regiões nacionais; a defesa dos direitos socioassistenciais; o padrão de financiamento e o controle social.

O conteúdo disposto na NOB SUAS 2005 foi organizado em caráter do SUAS; funções da política pública de assistência social; níveis de gestão do SUAS; instâncias de articulação, pactuação e deliberação na lógica democrática de gestão do SUAS; financiamento; regras de transição. Todos os elementos interagem e dão operacionalidade à política de assistência social, estabelecendo um vínculo entre gestão, financiamento e controle social. Entretanto, dado o objetivo do estudo e da análise ora proposta, examina-se apenas o conteúdo referente a aspectos diretamente relacionados ao pacto de aprimoramento de gestão do SUAS.

A opção de normatizar a política, a partir de tais elementos, possibilita a viabilidade do SUAS pelo estabelecimento de uma cooperação efetiva entre os entes federados, em torno de uma unidade para a consolidação de uma visão cooperada que se materialize numa coordenação federativa. Nesse sentido, a NOB SUAS 2005 é enfática ao afirmar que, no SUAS, o direito à proteção social pública não contributiva de seguridade social somente se realiza com o pacto federativo, a partir do comando único em cada esfera de governo dada a primazia e precedência da regulação estatal sobre tal atividade pública. O pacto federativo tem especial relevância para o sentido da política de assistência social

A NOB SUAS 2005 discrimina níveis de gestão e tipos de gestão. Os níveis indicam graduações na gestão da política de assistência social para cada ente, e os tipos de gestão estabelecem competências para as instâncias de governo, o que contribui para a corresponsabilidade entre os entes. São quatro tipos de gestão no SUAS: a dos municípios, a dos estados, a do Distrito Federal e a da União. No caso dos municípios, a norma determina que

estes devem aderir ao SUAS por meio de regras de habilitação definidas para cada nível de gestão – inicial, básica ou plena.

Para serem considerados habilitados ao SUAS, os municípios tinham que apresentar à CIB de seu estado documentos comprobatórios de organização da política de assistência social. Era preciso comprovar a constituição e o funcionamento do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social com alocação de recursos próprios no Fundo⁵⁹, bem como apresentar Plano que contenha o planejamento em torno das ações da política de assistência social para o desenvolvimento do SUAS. A Norma, desse modo, reafirmava o estabelecido pelo Artigo 30 da LOAS na estruturação e organização da política pelo conhecido CPF (Conselho, Plano e Fundo), além de estabelecer novas exigências. Como se verificará mais à frente, essa definição vincula o acesso ao financiamento da política de assistência social.

Detalhando os níveis de gestão, estes indicam o estágio de organização do SUAS em cada ente federativo. No nível de gestão inicial, o órgão gestor tem a responsabilidade de organizar e planejar a estrutura da política para a oferta de proteção social, constituindo o plano de assistência social. O órgão gestor é responsável também pela estruturação do conselho, enquanto órgão de controle social e da gestão orçamentária pelo fundo com alocação de recursos próprios, devendo ainda elaborar relatório de gestão.

No nível intermediário, denominada gestão básica, o município assume a responsabilidade pela proteção social básica, ou seja, além dos requisitos e atribuições definidos para a gestão inicial, deve-se ainda organizar a oferta de proteção social básica e efetivar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁶⁰ conforme o porte do município. Deve também estabelecer aproximação entre serviços e benefícios, constituir o denominado vínculo SUAS com a rede socioassistencial, além de organizar um plano de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas. Nesse nível, é imprescindível ao município ter profissional de nível superior na secretaria executiva do conselho; dependendo do porte do município este profissional pode ser compartilhado com o órgão gestor.

⁵⁹ A NOB SUAS 2005 estabelece que as esferas de governo devem instituir o fundo em seu âmbito como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para subsídio às ações programáticas e para o cofinanciamento da política, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado. O fundo nacional de assistência social é a instância, no âmbito da União, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações da política, definidas na LOAS como benefícios, serviços, programas e projetos.

⁶⁰ CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais local da política de assistência social.

Já no nível de gestão plena, o município é responsável por toda a proteção social no âmbito da assistência social. Ademais, tem o encargo de preencher os requisitos e arcar com as responsabilidades dos níveis anteriores, bem como ampliar a oferta de Proteção Social Básica e estruturar a oferta de Proteção Social Especial, que pode ser organizada de forma regionalizada conforme o porte do município. Deve também cumprir pactos de resultados e executar a política de recursos humanos.

Importa ressaltar que, tanto no nível de gestão básica quanto na gestão plena, os municípios devem participar de programas de capacitação envolvendo gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços. No caso de municípios não habilitados no nível de gestão inicial, básica ou plena, a gestão dos recursos federais destinados ao cofinanciamento das ações continuadas de assistência social é de responsabilidade do gestor estadual.

Em relação às competências de gestão para os entes federados, definidas pelo tipo de gestão, a NOB SUAS 2005 reconhecia responsabilidades comuns e específicas. De forma sintética, pode-se dizer que, no âmbito da gestão da União, as funções e responsabilidades abrangiam coordenação, regulação, formulação e normatização da política de assistência social, monitoramento e avaliação do SUAS via sistema nacional de informação, financiamento como corresponsabilidade de gestão do SUAS, apoio técnico, articulação e fortalecimento das instâncias de participação e deliberação do SUAS e desenvolvimento de estudos, análises e proposições para a política de assistência social.

Acerca das responsabilidades específicas dos demais entes federados, aos estados competiam a organização, a coordenação e a execução do sistema estadual de assistência social, o apoio aos municípios na estruturação dos sistemas municipais, o cofinanciamento da política, a organização e a coordenação em conjunto com os municípios de serviços regionalizados no âmbito da Proteção Social Especial, a coordenação, a execução e o cofinanciamento de programa de capacitação e a definição de parâmetro de custeio de ações de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Aos municípios, por sua vez, cabia a operacionalização da política de assistência social, financiando as ações de proteção social em corresponsabilidade com os demais entes responsáveis pela gestão do SUAS.

Observa-se, a partir do exposto, que a normativa foi estruturante no processo de envolvimento dos entes federados com o novo modelo de organização e gestão da assistência social no país, estimulando o fortalecimento do SUAS. Sposati (2006), ao se referir à nova regulação, afirma que ela:

[...] reflete o reposicionamento dos gestores municipais face às novas regras de habilitação dos municípios perante o SUAS. A arbitragem da transição entre a velha forma CPF (Conselho, Plano e Fundo) e a nova forma SUAS é de avaliação e decisão estadual através das Comissões Intergestores Bipartite – CIB, instaladas em cada Estado brasileiro e compostas por representantes de gestores municipais e do respectivo órgão gestor estadual. O novo formato de habilitação considerou o CPF como habilitação inicial e criou mais dois níveis de habilitação no SUAS: a básica e a plena. (SPOSATI, 2006, p. 97).

Destaca-se o impacto que tal definição atingiu no ano seguinte à edição da Norma. Conforme dados da Secretaria Nacional de Assistência Social, foram habilitados 5.405 municípios (97,2%), sendo 1.338 em gestão inicial (24,1%), 3.708 em Gestão Básica (66,7%) e 359 em Gestão Plena (6,5%), e apenas 158 municípios não foram habilitados (2,8%) (BRASIL, 2007, p. 14).

Os dados evidenciam a força política e a capacidade gerencial do comando único do Governo Federal, demonstrando êxito quanto à mobilização dos entes subnacionais para a adesão ao SUAS, com resultado tão expressivo alcançado num decurso de tempo exíguo. Por outro lado, os números revelam a heterogeneidade existente, haja vista a escala graduada do nível de gestão instituído pelo SUAS. Considerando que mais de 90% dos municípios se encontravam na graduação inicial de gestão do SUAS, havia um árduo caminho a ser percorrido.

A Norma ainda salientava a importância dos processos participativos de articulação, consulta e deliberação. Dessa forma, resta clara a necessidade do fortalecimento de espaços coletivos representativos, tais como conselhos, órgãos colegiados e Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), entre outros, na composição do processo decisório e democrático de gestão do SUAS.

O princípio da democratização e a diretriz de descentralização provenientes da Constituição Federal de 1988 e da LOAS de 1993 fundamentaram o conteúdo referente às instâncias de articulação, pactuação e deliberação na NOB SUAS de 2005, espaços estes vitais à celebração do pacto de gestão do SUAS. A Norma definia que pactuação, na gestão da política de assistência social, consiste em “negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange a operacionalização da política”. As pactuações deveriam se estabelecer a partir da “concordância de todos os entes envolvidos” (BRASIL, 2005a, p. 42).

Nessa ótica, para operacionalizar a gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão

Intergestores Tripartite (CIT)⁶¹ foram legitimadas como instâncias de negociação e de pactuação.⁶² Cabe sinalizar que as pactuações estabelecidas nesses espaços deveriam ser apreciadas e aprovadas pelos conselhos de assistência social, que ratificam o processo.

A NOB SUAS 2005 também dispôs sobre a constituição de um índice de referência nacional, composto por indicadores que considerem elementos comuns e específicos conforme a realidade de cada nível de governo. Possibilitava-se, com isso, identificar a heterogeneidade existente nas gestões da política de assistência social nos entes federados e estabelecer uma lógica de graduação visando à evolução na gestão e ao balizamento dos critérios para a transferência de recurso.

O financiamento e a gestão financeira da política de assistência social são elementos da NOB SUAS 2005 profundamente vinculados ao processo de pactuação em torno da gestão do SUAS, pois deve existir equilíbrio no modo de operar e financiar a política de assistência social num sistema único, conforme ressaltado por Tavares (2009, p. 230). Tendo isso em vista, para a estruturação da gestão do SUAS pelos entes federados, a NOB SUAS 2005 definiu que, no cofinanciamento da política, a transferência de recurso deveria necessariamente ser realizada fundo a fundo, com o estabelecimento de critérios de transferência, de acordo com a capacidade de gestão. Tavares (2009) sintetiza o disposto na PNAS 2004 e a consolidação feita na Norma de 2005:

O financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo deve guardar relação com o diagnóstico Socioterritorial (regional, municipal, intramunicipal), que norteie o planejamento das ações e ofereça os insumos necessários à orçamentação. Esta, por sua vez, deve expressar a unidade do sistema – ou seja, com base nos diferentes níveis de complexidade das proteções a serem afiançadas e com a consideração do nível de gestão quando do cofinanciamento aos municípios -, mas traduzindo as diversidades e as especificidades locais e regionais. (TAVARES, 2009, p. 233).

⁶¹ As instâncias de negociação e pactuação foram criadas pela NOB de 1998 (Resolução CNAS nº 207, de 16 de dezembro de 1998). A Resolução da CIT nº 4, de 8 de agosto de 2006, dispôs sobre o novo regimento interno da CIT, atualizando os procedimentos operacionais da referida instância.

⁶² A CIT constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social (SAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS. Já as CIB se constituíam como espaços de interlocução de gestores, com representatividade do Estado e dos municípios em seu âmbito, considerando o porte dos municípios e sua distribuição regional. A CIB atuava no âmbito estadual, sendo: a) 3 (três) representantes dos estados indicados pelo gestor estadual de Assistência Social; b) 6 gestores municipais indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, observando os níveis de gestão no SUAS, a representação regional e porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, sendo 02 (dois) representantes de municípios de pequeno porte I; 01 (um) representante de municípios pequeno de porte II; 01 (um) representante de 48 municípios de médio porte; 01 (um) representante de municípios de grande porte; 01 (um) representante da capital. Os representantes titulares e suplentes deverão ser de regiões diferentes, de forma a contemplar as diversas regiões do estado (BRASIL, 2005b, p. 121).

Nessa perspectiva, a Norma de 2005 estabelecia que o cofinanciamento deveria ser definido com base na divisão de competências entre as esferas de governo, considerando o nível de gestão operada pelos entes na política de assistência social, o porte dos municípios e a complexidade dos serviços, a partir da corresponsabilidade estabelecida entre os entes federados. O cofinanciamento deveria ser estruturado a partir dessa definição, estabelecendo-se relação entre o financiamento e a gestão, respeitando-se as diversidades regionais e delimitando-se as responsabilidades de municípios, estados e Governo Federal. A própria Norma reconheceu no financiamento o grande desafio de conciliação da proposta de cofinanciamento da assistência social com o orçamento público nas três esferas de governo (BRASIL, 2005a, p. 63).

Em outro trecho da NOB SUAS 2005, verifica-se a importância da efetivação dos compromissos assumidos no pacto nas esferas de governo, haja vista a previsão de o financiamento e o orçamento darem operacionalidade à gestão na perspectiva do cumprimento das diretrizes elencadas na PNAS de 2004:

Estabelecer as pactuações entre as esferas de governo, de maneira que seja firmado o efetivo compromisso da assunção de competências, atribuições e responsabilidades no que tange à destinação de aportes orçamentários e financeiros que deem conta da operacionalização das diretrizes firmadas pela PNAS/2004 no caminho de consolidação do SUAS, buscando-se aprimorar a gestão e, de fato, desenvolver o processo de descentralização política, administrativa e fiscal que figura como diretriz para a gestão, o controle e o financiamento da assistência social pela LOAS é o que se pretende com este tópico da presente norma. (BRASIL, 2005a, p. 63).

A partir de 2005 ocorreu alteração na sistemática de financiamento federal que buscava refletir na organização dos orçamentos públicos subnacionais. A norma definiu que para equalizar, priorizar e projetar a universalização na trajetória da PNAS de 2004, de forma gradual, fazia-se necessário uma combinação entre os critérios de partilha e a pactuação de resultados e metas para a gestão (BRASIL, 2005a p. 51). A NOB SUAS 2005 evidenciava, desse modo, o empenho para o avanço no campo da gestão financeira e orçamentária, a fim de viabilizar a exequibilidade da política de assistência social.

Para a gestão da política, os entes federativos passaram a contar com mecanismos institucionais⁶³ de monitoramento e avaliação das ações no SUAS, dando maior

⁶³ Para aprofundamento sobre os mecanismos instituídos, ver TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. esp., p.178-201, 2006, e TAPAJÓS, Luziele. A gestão da informação em assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

transparência e publicidade sobretudo ao repasse de recurso público e de controle social. A Norma de 2005 definiu, então, um meticuloso grau de detalhamento e cruzamento de indicadores, a fim de estabelecer uma lógica de financiamento que atendesse o contido na LOAS (1993) e PNAS (2004). Dentre os mecanismos criados, destaca-se o Sistema de Informação denominado Rede SUAS - Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, que associa instrumentos e tecnologia no que concerne à gestão, ao financiamento e ao controle social.

Sposati (2006, p. 101) afirma que essa construção foi algo inédito na política de assistência social, por permitir a leitura da totalidade das ações da gestão federal nessa política. O autor enfatiza, no entanto, a necessidade de que o sistema pudesse, também, agregar as ações desenvolvidas no âmbito estadual e municipal. Assim sendo, a lógica de financiamento da assistência social presente na Norma Operacional de 2005 introduziu o repasse por pisos de proteção, tendo como base a capacidade de atendimento e não mais a quantidade e a modalidade de atendimento, base do formato anterior⁶⁴.

A adoção de piso busca superar a anterior prática de repasse de recursos com base em valores per capita, pois propõe que se oriente a relação de financiamento nas necessidades dos cidadãos em suas vulnerabilidades e riscos e não no enfoque do necessitado. Assim, sai-se de uma relação que individualiza a demanda para sua consideração como manifestação coletiva. A concepção indicada na NOB é de piso compartilhado, ou seja, com base nos custos dos serviços, definir o percentual de participação de cada esfera de governo em sua provisão. Entretanto, como início desse processo, o repasse dos pisos atualmente praticado leva em conta apenas a participação da União, sem ainda ter a base na análise de custos médios. (TAVARES, 2009, p. 239).

Tal lógica, juntamente com a transferência regular e automática fundo a fundo, visou possibilitar uma oferta mais regular dos serviços socioassistenciais, em contraponto à relação convenial tradicional com característica assistemática, mutável e flexível. Lopes (2006), ao se referir a essa nova formatação do sistema e às particularidades reguladas pela NOB SUAS 2005, destaca a importância dos novos mecanismos instalados, o fim da relação convenial com entes federados, a superação do repasse por modalidades de atendimento e valores *per capita* e a instauração do cofinanciamento pautado em pisos no repasse fundo a fundo. Segundo a autora, a nova formatação produziu uma lógica regular, ágil e automática, a partir de planos de ação de prestação de contas automatizadas e da criação de instrumentos de apoio à gestão (LOPES, 2006, p. 84).

⁶⁴ Foram instituídos sete pisos em substituição a aproximadamente quarenta modalidades antes praticadas. (TAVARES, 2009, p. 239).

Nesse mesmo entendimento, Sposati (2006) aponta que o modo convencional, utilizado pelo Governo Federal para transferência de recursos envolvendo o gestor federal, o gestor municipal e a entidade social, atribuía ao município a figura de “testemunha ou um padrinho do convênio federal com a entidade social” (SPOSATI, 2006, p. 97).⁶⁵ Ao analisar a atuação da rede socioassistencial não governamental e a relação com o gestor federal, afirma a autora:

[...] a rede socioassistencial nasceu de iniciativas isoladas de estados, municípios, organizações sociais e nela a presença do governo federal se deu por contribuições através de subvenções, isenções, transferências, sem se preocupar com o custo real das atenções, com seu padrão de atendimento ou com o impacto e resolutividade dessa rede, face as demandas da realidade. O SUAS muda por completo essa posição do gestor federal. (SPOSATI, 2006, p. 98).

De modo geral, o estabelecimento de pisos gera certa estabilidade na aplicação dos recursos para o desenvolvimento da política no âmbito local. Além disso, segundo Lopes (2006), a consolidação dos sistemas estaduais e municipais de assistência social, enquanto aprimoramento da gestão com investimento na rede e “descarimbado” de recursos, legitima a autonomia dos entes subnacionais para a execução dos planos estaduais e municipais (LOPES, 2006, p. 87).

No entanto, ao estabelecer uma forte vinculação entre condicionalidades e financiamento, envolvendo estados, Distrito Federal e municípios, afirmada por mecanismo de transferência de recursos e critérios de partilha como conteúdo do pacto federativo, a Norma fomentava o debate em torno da autonomia dos entes.

A NOB estabelece, para a relação da esfera federal com os estados e municípios no campo do financiamento, que algumas condicionalidades precisam ser cumpridas com o intuito de promover a efetiva adesão ao Sistema Único de Assistência Social, mediante definição de pressupostos que fortaleçam a ideia de sistema e a corresponsabilidade. (TAVARES, 2009, p. 237).

A NOB SUAS 2005 reconheceu que, na República Federativa do Brasil, todos os entes são dotados de autonomia administrativa e fiscal, compartilhando poderes nos seus respectivos territórios. Entretanto, estabeleceu que o financiamento da assistência social no Estado Federativo pressupunha “condições gerais para as transferências de recursos -

⁶⁵ Sposati (2006) faz referência à regulação do Artigo 3º da LOAS (1993), ao especificar característica, natureza e identidade de entidade de assistência social, distinguindo-a da denominada entidade beneficente de assistência social (SPOSATI, 2006, p. 99). A respeito, ver Resolução nº 191, de 10 de novembro 2005, DOU 17/11/2005.

discussões e pactuações quanto às competências, responsabilidades e condicionalidades em relação ao co-financiamento”. Em outro ponto, dispunha que:

[...] tais repasses são condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira, sendo utilizadas as condicionalidades pactuadas, os critérios de inserção de municípios no financiamento, os critérios de partilha para que sejam definidos os municípios prioritários para inserção/expansão da cobertura do financiamento e os critérios de transferência, que estabelecem os referidos pisos de proteção conforme a complexidade dos serviços, com base nos portes de municípios. (BRASIL, 2005a, p. 47).

A vinculação entre incentivos de recursos e condicionalidades também era reafirmada na mesma Norma no conteúdo específico do pacto de aprimoramento de gestão no SUAS⁶⁶. Tal dinâmica pode revelar a dissimetria entre a afirmação de autonomia dos entes subnacionais e o estabelecimento de condicionalidades para acesso ao financiamento, característica típica da existência da correlação de forças desproporcional no pêndulo do federalismo brasileiro. Nesse sentido, de um lado, a definição de condicionalidades para o acesso ao financiamento se mostrou poderosa estratégia para atrair e mobilizar os agentes federativos, inclusive os mais renitentes, pois se estabeleceu um vínculo entre a disponibilização de recurso público e a adesão à nova lógica de gestão da política. De outro lado, porém, a condicionalidade para o acesso ao financiamento feria o pressuposto da autonomia administrativa e fiscal e, além disso, não coaduna com os princípios democrático e republicano que regem a Constituição Federal de 1988.

Além dos elementos expostos, os quais se articulam e se integram ao pacto de aprimoramento do SUAS como conteúdo da NOB SUAS 2005 e dão adensamento à gestão do SUAS, mostra-se imprescindível apresentar também a abordagem feita pela referida Norma do pacto de aprimoramento de gestão do SUAS. Como já sinalizado anteriormente, a gestão proposta pelo SUAS pauta-se pelo pacto federativo com a definição de competências e responsabilidades dos três níveis de governo na provisão da proteção social pela política de assistência social. Assim como em outros processos desencadeados em torno da estruturação e

⁶⁶ Tavares (2009, p. 237) sintetiza as condições apontadas pela NOB: os municípios deveriam observar os níveis de gestão em que se encontrem de acordo com o estabelecido nesta Norma; constituir Unidade Orçamentária para cada Fundo de Assistência Social nas respectivas esferas de governo contemplando todos os recursos destinados à Política de Assistência Social; comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro e recebidos em cofinanciamento destinados à assistência social, aprovada pelos respectivos conselhos; corresponder aos critérios de partilha estabelecidos na Norma; comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão (no caso dos Estados, o relatório era o de execução do plano de Assistência Social); cumprir o disposto no Art. 30 da LOAS, incluindo seu parágrafo único acrescido pela Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998 e alimentar as bases de dados do SUAS-Web.

da implementação do Sistema Único de Assistência Social, o pacto de aprimoramento foi objeto de amplo debate, envolvendo uma gama ampla e diversificada de sujeitos e instâncias nos respectivos entes federados.

O Pacto de aprimoramento de gestão do SUAS teve o objetivo de estabelecer compromisso entre os entes federados com o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços do SUAS. Para tanto, a Norma de 2005 destacou dois instrumentos primordiais para a realização da gestão, o plano e o orçamento, enquanto peças fundamentais para o planejamento, a organização e a execução do atendimento ofertado pela política de assistência social.

Definiu, como estratégia central, o planejamento, acompanhamento e apoio necessário a cada ente. O primeiro por incluir todo o ciclo de gestão, diagnóstico, definição de indicadores, definição de prioridades e metas. O acompanhamento a fim de viabilizar a correção de rumos e retroalimentação do processo de planejamento, e o apoio deveria partir da União para os estados e Distrito Federal e dos estados para os municípios, com vistas a se efetivar e avançar numa gestão descentralizada e compartilhada.

A NOB SUAS disciplina a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, instituindo e reconhecendo a importância das ferramentas de planejamento técnico e financeiro: plano e orçamento da assistência social; monitoramento, avaliação, gestão da informação e relatório anual de gestão, em consonância com a CF/88, a LOAS/93 e as legislações complementares. (TAVARES, 2009, p. 241).

Lopes (2006) esclarece que o direcionamento da gestão da política de assistência social, sob a lógica de pacto, pretendia considerar a diversidade da realidade brasileira.

Encarar o Brasil, nas suas múltiplas diversidades geopolíticas, culturais, econômicas, sociais e regionais tem sido a condição primeira diante de qualquer decisão na implementação das políticas. Dessa forma, apreender a realidade e as expectativas dos povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e tantos outros grupos tradicionais, assim como das populações dos grandes conglomerados urbanos, tem significado um exercício cotidiano de construção de novas estratégias e alternativas que hoje conformam os processos de pactuação e gestão para muito além dos modelos racionais conservadores, que já demonstraram equívocos severos na definição dos conteúdos requeridos à rede de serviços socioassistenciais e de corte intersetorial e transdisciplinar. (LOPES, 2006, p. 81).

Observa-se que o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS estabelecido na NOB SUAS 2005 compreendia a celebração de acordos e compromissos firmados no âmbito da política de assistência social entre os entes, por meio de um instrumento específico, previamente pactuado nas CIB e CIT e validado pelos conselhos de assistência social das

respectivas esferas de governo. No pacto, foram previstos instrumentos próprios para a comprovação de seu cumprimento e que, a par de outros requisitos, indicavam se a esfera de governo estaria apta ou não para receber incentivos. O Relatório Anual de Gestão, por exemplo, foi definido para ser o instrumento de monitoramento e avaliação com o propósito de verificar o cumprimento das metas e objetivos do Plano de Assistência Social contidos no pacto de aprimoramento da gestão.

Verifica-se ainda que o pacto de aprimoramento do SUAS definido na Norma de 2005 estabeleceu-se como um caminho para consolidar a gestão, a partir da delimitação de competências, atribuições e responsabilidades comuns e específicas em conformidade com as diretrizes constantes na PNAS 2004. O pacto foi norteado por um processo de descentralização política, administrativa e fiscal a orientar a gestão, o controle social e o financiamento da política pública de assistência social.

Desse modo, a Norma disciplinou a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social considerando a perspectiva da descentralização, do comando único e do pacto federativo entre os entes federados. Além disso, sob a égide do caráter de direito de cidadania, a política de assistência social assumiu o desafio de superar o papel de política complementar e pontual, rompendo com a centralidade federal, o que se configura um desafio incomensurável, uma vez que tal pretensão envolve múltiplas questões para além da capacidade de gestão da política em questão.

A Norma ensejou a distinção entre a centralidade de governo e o comando único legitimado por processos participativos, consultivos e deliberativos que validam o estabelecimento de pactuações em torno da gestão da política. O estabelecimento do comando único a partir da participação não configura um processo trivial, pois considera os interesses e as disputas presentes na dinâmica do federalismo brasileiro. Ademais, a NOB SUAS 2005 evocou a importância do fortalecimento dos governos estaduais para regular a gestão da política de assistência social nos espaços regionais e cooperar com as instâncias federativas locais. Uma justificativa foi o princípio da subsidiariedade pela necessidade de cooperação entre os entes frente à competência das instâncias federativas locais e as diferentes capacidades econômicas e de gestão presentes nessas instâncias. Apesar disso, houve baixa adesão dos estados e limitado suporte aos municípios na efetivação do SUAS.

De acordo com Sposati (2009, p. 44), buscou-se estabelecer o federalismo cooperativo que traz na sua concepção a operacionalização via regionalização. Isso requer dos estados e municípios o desenvolvimento da concepção de regiões intraestaduais e intraurbanas, respectivamente. Marques (2009, p. 280) corrobora esse posicionamento, afirmando competir

aos estados a coordenação da gestão pública nos espaços regionais, tais como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões. Segundo a autora, a gestão deve ser realizada em parceria com os municípios, mas respeitando a autonomia destes.

Constata-se o reconhecimento, pela NOB SUAS 2005, dos entraves postos à concretização do federalismo cooperativo no Brasil, em razão da escassez de recursos públicos, da diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, das profundas desigualdades socioeconômicas regionais e da natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, os quais exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais, como o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais que fortaleçam a cooperação intergovernamental. Os obstáculos à concretização do federalismo devem se constituir como indutores de processos que promovam a articulação e a cooperação das esferas de governo, principalmente no âmbito do espaço sub-regional (BRASIL, 2005b, p. 24).

No federalismo brasileiro, depara-se com a existência de regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, e é atribuição constitucional da União buscar estabelecer maior equilíbrio entre as jurisdições (ARRECTHE, 2010), estando as políticas sociais implícitas em processo. No entanto, essa perspectiva, mesmo com o estabelecimento de competências entre os entes, está envolta num amálgama de descentralização na execução das políticas e de centralidade da autoridade, demarcado por num campo de poder político, de capacidade técnico-gerencial e de financiamento público.

A NOB SUAS 2005 alude ao federalismo cooperado e descentralizado em substituição ao federalismo centralizado, em virtude da realidade complexa de determinantes econômicos e limitações políticas. Essa situação tem reflexos na efetivação de direitos, no comando único do Governo Central em administrar as controvérsias com as quais se depara e, ainda, na capacidade dos estados e municípios de cumprirem os mecanismos estabelecidos diante de desigualdades política, financeira, técnica e de gestão, além de outras inerentes à densidade demográfica, cultural, etc. O Pacto de aprimoramento de gestão do SUAS requer, assim, o estabelecimento de regime de colaboração, numa atuação acordada, combinada, devendo necessariamente se fazer valer a dimensão técnico e política. Esse processo, para ser viabilizado, exige o reconhecimento e o respeito à autonomia dos entes como pressuposto constitucional.

A partir da referência e das direções dadas pela NOB SUAS 2005, a CIT emitiu a Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006, que dispõe sobre a operacionalização do pacto de aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal. Conforme o texto da

resolução, devem se considerar, na elaboração do pacto:

- I. As metas estabelecidas pela V Conferência Nacional de Assistência Social e pelas Conferências Estaduais e do Distrito Federal, respeitado o princípio da gradualidade que fundamenta o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) Plano 10;
- II. O estágio de organização da gestão e da implementação do respectivo Sistema Estadual e do Distrito Federal de Assistência Social;
- III. As prioridades nacionais para aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal do SUAS pactuadas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- IV. As prioridades estaduais e do Distrito Federal para aprimoramento da gestão do SUAS pactuadas no âmbito das respectivas Comissões Intergestores Bipartite (CIB);
- V. Os incentivos para aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal previstos na NOB-SUAS.

A resolução definiu que o pacto deveria ser celebrado a cada dois anos, no primeiro e no terceiro ano de mandato do Governo Estadual e do Distrito Federal. Definiu também que, em 2007, deveria ser firmado o primeiro pacto entre estados e Distrito Federal com o Governo Federal. Foi definido ainda o trâmite da pactuação, a qual deveria ser iniciada na CIB e ser aprovada no respectivo conselho de assistência social; depois disso, a proposta de pacto seria apreciada pelo gestor federal, que a encaminharia à CIT para aprovação e ao CNAS para ratificação, após o que o Termo de Compromisso deveria ser publicado pelo gestor federal.

O descumprimento dos compromissos do pacto, conforme a resolução, implicaria a suspensão do repasse de recursos federais definidos na NOB SUAS 2005 de incentivo à gestão estadual e do Distrito Federal, desencadeando um processo administrativo, cuja instância de recurso seria o CNAS. A resolução também previa a elaboração de sistemática de monitoramento e avaliação do pacto, o que ficou a cargo do gestor federal. À CIT competia definir o processo de revisão do pacto.

Quanto às prioridades nacionais para o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal para vigência no período de 2007 a 2008, indicadas a seguir, a Resolução da CIT estabeleceu sua incorporação à proposta orçamentária para implementação em 2007. Conforme o Artigo 12 da Resolução nº 5 da CIT, as prioridades deveriam ser:

- I. Início do processo de reordenamento institucional e programático dos órgãos estaduais e do Distrito Federal gestores da assistência social para adequação ao SUAS;
- II. Descrição da organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de

- caráter regional nos municípios-sede ou polo e municípios de abrangência;
- III. Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social;
 - IV. Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
 - V. Elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual e do Distrito Federal de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais validado pelo sistema federal;
 - VI. Definição de processo de transição para a municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica, contendo metas, responsáveis e prazos.

Pouco depois de publicada a resolução, editou-se a Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007, que dispôs sobre a celebração do pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal. Em seu Artigo 1º, verifica-se a conceituação do pacto em questão e, no parágrafo único desse Artigo, que a celebração do pacto foi estabelecida como um dos requisitos para o recebimento do incentivo previsto na NOB SUAS 2005.

Art. 1º - O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é o compromisso entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e os órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no seu âmbito de competência.

Parágrafo único - A celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão é um dos requisitos para o recebimento do incentivo de que trata a NOB/SUAS. (BRASIL, 2007, p. 1).

As prioridades definidas no pacto exigem uma análise mais detida, sendo realizada em tópico específico. Na sequência será abordado o pacto de aprimoramento do SUAS editado no ano de 2010 que buscou atualizar o processo desencadeado para o desenvolvimento da gestão do SUAS pelas esferas de governo.

3.2.2 O Pacto de Aprimoramento da Gestão (2010) na transição da NOB SUAS 2005

O pacto de aprimoramento do SUAS firmado em 2007, com vigência de 2007 a 2008, foi prorrogado até 2010, tendo em vista o movimento desenvolvido em torno da implantação do SUAS. Durante esse período, houve amplo debate em torno da NOB SUAS 2005, pois essa norma viabilizou um novo arranjo, o qual favoreceu a estruturação e o melhor

planejamento da política de assistência social no Brasil. A lógica do federalismo cooperativo contribuiu para essa perspectiva projetada para a gestão do SUAS.

Desse modo, a concepção de gestão do SUAS foi firmada em torno dos preceitos de descentralização político-administrativa, participação e comando único, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993. Também levou em conta elementos como a primazia do Estado, a constituição de unidade em torno do SUAS pela adesão dos entes e a escala graduada de níveis de gestão, reconhecendo as especificidades presentes no âmbito de gestão da política pelos entes federados. Outros elementos importantes foram igualmente considerados, tais como a vinculação entre operacionalização e financiamento, uma nova sistemática de financiamento com critérios objetivos e republicanos, a implantação de um sistema nacional de informação, a democratização da gestão do SUAS por uma base de coletivos representativos com afirmação de espaços de participação e a definição de celebração de pacto entre os entes para a gestão ser feita de modo complementar e cooperada.

A política caminhou a passos largos, os avanços e o processo de revisão da NOB SUAS 2005 indicaram a necessidade de progressão na gestão do SUAS. Isso pode ser verificado pela celeridade da criação de novos instrumentos e mecanismos em torno da gestão do SUAS, como, por exemplo, a elaboração do Plano Decenal de Assistência Social em 2007. Esse foi o primeiro de âmbito nacional e teve como centralidade a concretização dos direitos socioassistenciais deliberados na V Conferência Nacional e a efetivação da gestão da política de assistência social. O plano continha as metas do Governo Federal para o período de 2007 a 2010 a serem atingidas por meio do Sistema Único de gestão em todo o território nacional.

Outro mecanismo de gestão do SUAS foi a instituição do Protocolo Nacional de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, desencadeado em março de 2009 pela Resolução nº 2 da CIT e deliberado pela Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009. Também se pode destacar a instituição da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 pelo CNAS e a implementação do Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS –, pelo Decreto nº 7.334, de 19/10/2010, dentre outras decisões que, como já sinalizado, foram instituídas a partir de ampla discussão e participação que demarcaram o modo de gestão democrática e cooperada do SUAS. Esse ordenamento institucional e de gestão da política culminou na proposição de uma nova edição da Norma Operacional Básica em 2010, o que não se concretizou naquele momento, tendo sido efetivado posteriormente com

a NOB SUAS 2012.⁶⁷

Cabe destacar, que em 2010 estava-se no contexto da aprovação da Lei do SUAS que reiteraria e aprofundaria a dimensão da gestão do Sistema de assistência social, portanto, se tivesse sido aprovada naquele ano, implicaria no pacto que foi estabelecido com os estados, porém a Lei veio a ser aprovada em 06 de julho de 2011 (Lei nº 12.435).

O aparato existente e o amadurecimento da política de assistência social em torno da gestão do SUAS provocou, ainda em 2010, a definição de nova edição do pacto de aprimoramento do SUAS. Essa deliberação está ratificada na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010 da CIT, cujo Artigo 1º estabelece que o pacto de aprimoramento da gestão traduz o compromisso firmado entre os órgãos gestores dos estados e do Distrito Federal com o órgão gestor federal, consubstanciado na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, tendo como objetivo propiciar o fortalecimento desses órgãos para a gestão do SUAS. Essa edição do pacto dispôs que a revisão aconteceria a cada dois anos e que os estados e o Distrito Federal deveriam elaborar um plano contendo o detalhamento das ações, metas e cronograma de execução para o alcance das prioridades nacionais pactuadas. Além disso, ficou estabelecido que tais planos poderiam incluir as prioridades regionais de acordo com as especificidades territoriais.

No Artigo 4º da Resolução indicada, verificam-se as prioridades nacionais do pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal para o quadriênio 2011-2014, sendo aqui destacadas somente aquelas no âmbito da gestão:

- I. Reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal para adequação ao SUAS;
- II. Organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões de assistência social com identificação para orientar a implantação dos serviços de caráter regional nos municípios- sede ou polo e municípios de abrangência;
- III. Prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- IV. Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros;
- V. Implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação;

⁶⁷ A afirmação foi baseada no conteúdo disposto no Plano Decenal – SUAS Plano 10 e na apresentação na “Processo de revisão da NOB SUAS 2005 – NOB SUAS 2010” (BRASÍLIA, 2010a), organizada pela Departamento de Gestão do SUAS (DG-SUAS)/Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O documento foi organizado pela Câmara Técnica da CIT/FONSEAS.

- VI. Municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica;
- VII. Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.

A Resolução também definiu, no Artigo 5º, os compromissos do gestor federal para o quadriênio 2011/2014, a saber:

- I. Realizar campanha nacional pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.077/08 - PL SUAS;
- II. Prestar apoio técnico sistemático e continuado aos Estados e Distrito Federal, para execução do Pacto de Aprimoramento de Gestão;
- III. Disponibilizar apoio técnico para a regulamentação do SUAS, por meio de legislações e normativas, dos fluxos e dos padrões de qualidade de atendimento dos serviços de Proteção Social Básica e Especial;
- IV. Disponibilizar apoio técnico e tecnológico para operacionalização e regulamentação do repasse regular e automático fundo a fundo do cofinanciamento estadual.
- V. Intermediar a relação política e institucional com os chefes dos executivos estaduais para a municipalização dos serviços de Proteção Social Básica e Especial;
- VI. Promover o alinhamento programático entre estados, Distrito Federal e MDS para elaboração do Plano Nacional de Capacitação;
- VII. Padronizar o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação, abrangendo toda a Política de Assistência Social, com especificação de metodologia, instrumentais e indicadores sociais;
- VIII. Promover a integração dos aplicativos da REDE SUAS;
- IX. Disponibilizar a base de dados dos sistemas informacionais ou criação de mecanismos de acesso e interface entre os bancos de dados federal e estaduais;
- X. Regulamentar os repasses de incentivo a gestão estadual e do Distrito Federal com sua unificação e transferência regular e automática, considerando o cumprimento das prioridades nacionais.

Verifica-se que no pacto com os estados e Distrito Federal mantiveram-se as prioridades do âmbito da gestão, inserindo o cofinanciamento, que se limita aos níveis de proteção social básica e especial, sem nenhuma proposição ao apoio financeiro à estruturação da gestão do SUAS dos municípios, conforme atribuição definida na Norma de 2005. Os compromissos do ente federal, quantitativamente, são superiores aos dos estados e Distrito Federal e seu conteúdo não indica grandes avanços quando relacionado às responsabilidades estabelecidas na NOB SUAS 2005.

3.2.3 O Pacto de Aprimoramento da Gestão (2013) na NOB SUAS (2012)

Após sete anos de operacionalização do SUAS, constatava-se a necessidade

de avanço e aprimoramento de sua gestão. O cenário era propício à implementação do Sistema de gestão da política de assistência social (SUAS), e houve nova edição da Norma Operacional Básica, a NOB SUAS 2012. A edição de 2012 disciplina a operacionalização do SUAS, abordando, entre outros pontos, as responsabilidades dos entes federados e a sistemática de financiamento e o papel das instâncias de deliberação e pactuação e de controle social, estabelecendo conexão com o pacto de aprimoramento de gestão no SUAS que, nessa publicação, ganhou um capítulo exclusivo.

A NOB SUAS 2012 estruturou o conteúdo a partir dos seguintes elementos dispostos, pela primeira vez, em capítulos: o I trata do Sistema Único de Assistência Social, o II trata da gestão do Sistema Único de Assistência Social; o III, dos planos de assistência social; o IV; do Pacto de aprimoramento do SUAS. Já o Capítulo V dispõe sobre o processo de acompanhamento do SUAS; o VI, sobre a gestão financeira e orçamentária do SUAS; o VII, sobre a vigilância socioassistencial. A gestão do trabalho no SUAS é tratada no Capítulo VIII, o controle social, no IX; a instância de negociação e pactuação é definida no X e as regras de transição são elencadas no XI.

Observa-se, na edição de 2012 da NOB SUAS, a consolidação das mudanças introduzidas anteriormente, tendo sido dada ênfase à gestão do Sistema, tendo sido destacada a gestão compartilhada, bem como o financiamento da política de assistência social, além do estabelecimento de parâmetros para o cumprimento da vigilância socioassistencial como função na política de assistência social. Segundo documento do IPEA (Mesquita, 2014), o formato da gestão federativa do SUAS foi a principal questão modificada pela NOB 2012, dado o diagnóstico quanto aos resultados da gestão descentralizada do Sistema.

A nova Norma reafirma a necessidade de fortalecimento da colaboração e da cooperação entre os entes para o alcance de metas nacionalmente pactuadas, o que se evidencia em trecho do documento do IPEA: “[...] a NOB 2012 continua apostando no reforço da pactuação federativa como estratégia para aprimoramento do SUAS” (MESQUITA, 2014, p. 54). A NOB reafirma ainda que o pacto visa a estabelecer compromisso entre os entes federados com o aprimoramento da gestão, dos serviços e dos benefícios da política, incorporando, para além de prioridades a serem definidas, metas a serem alcançadas, num prazo definido de quatro anos e revisão anual. De acordo com o Artigo 24 da NOB SUAS 2012, o pacto de aprimoramento do SUAS compreende os seguintes elementos:

- I. definição de indicadores;
- II. definição de níveis de gestão;
- III. fixação de prioridades;

- IV. planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- V. apoio entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para o alcance das metas pactuadas;
- VI. adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação. (BRASIL, 2012, p. 27).

No processo estabelecido pela Norma, a adesão dos entes subnacionais por meio do processo de habilitação foi substituída por novos mecanismos de pactuação entre os entes. Os níveis de gestão devem expressar o estágio de organização do SUAS nas esferas de governo e passam a ser classificados de acordo com o Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID), composto por um conjunto de indicadores de gestão a serem aferidos a partir de dados obtidos principalmente pelo CENSO SUAS⁶⁸.

Ao considerar o já exposto, pode-se afirmar que a Norma de 2012 estabelece uma lógica para o aprimoramento do SUAS, congregando planejamento, acompanhamento e pacto, a partir da incorporação das prioridades e metas como conteúdo desses instrumentos. Assim, as prioridades e metas, definidas e pactuadas nacionalmente por estados e municípios, deverão compor o plano de assistência social de cada esfera de governo. Vislumbra-se aqui a compreensão de que, quanto mais integrados estiverem os instrumentos de gestão do SUAS, maior será a convergência para a obtenção do aprimoramento do Sistema.

A celebração de Pactos entre gestores transmite a relevância de uma visão conjunta da contínua modernização da gestão do SUAS. Pactuar responsabilidades de gestão entre os entes da federação pautando o planejamento e o acompanhamento como instrumentos imprescindíveis significa a adoção de compromissos com a operacionalização dos direitos socioassistenciais definidos na Carta Constitucional de 1988. (BRASÍLIA, 2010, p. 9).

O pacto de aprimoramento de gestão, como se observa, pressupõe a existência de acompanhamento, avaliação da respectiva esfera de governo, responsáveis pela aferição das prioridades e metas pactuadas, bem como o cumprimento das normativas que balizam o SUAS. Para tanto, esse processo requer a estruturação de apoio da União aos estados e Distrito Federal e dos estados aos municípios, com suporte técnico e financeiro que venha a contribuir para desobstruir a gestão e, assim, viabilizar a implementação do SUAS.

⁶⁸ O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de Assistência Social dos estados e municípios. Foi criado em 2007, regulamentado pelo Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010, e é desenvolvido por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Tem como objetivo fornecer subsídios para a definição de indicadores de monitoramento e de avaliação do SUAS e de gestão integrada do Sistema.

Nas situações de cumprimento parcial ou descumprimento do pacto firmado pelo ente subnacional, a Norma estabelece o instrumento denominado Plano de Providências, o qual deve indicar o caminho a ser seguido para a superação das dificuldades e limitações identificadas. O Plano de providências deve ser aprovado pelo Conselho de Assistência Social na respectiva instância e pactuado na Comissão Intergestora.

Esse mecanismo possibilita o reconhecimento da realidade presente no município, na microrregião, na região e em cada estado, permitindo a definição de medida e estratégia adequadas à especificidade identificada para o aprimoramento da gestão do SUAS. Além disso, promove a construção de unidade em torno da política de assistência social, a partir do reconhecimento de corresponsabilidades e alicerçada numa coordenação federativa cujo horizonte seja a efetivação de uma gestão articulada e compartilhada no SUAS.

Todavia, cabe indagar se, para o estabelecimento do pacto, o grau de desenvolvimento de gestão do SUAS foi devidamente considerado, bem como as diferenças em que cada ente para a definição das prioridades e metas. O plano de providências evidencia a especificidade vivenciada pelo ente, além disso, possibilita o exercício da cooperação, como no caso do município que conta com a corresponsabilidade do seu estado e do Conselho para aferir e propor a adequação necessária ao aprimoramento da gestão do SUAS.

A Norma robusteceu o pacto federativo, conceituando-o e detalhando as competências da CIT e da CIB e ainda ampliou a participação ao estabelecer a representatividade de todas as regiões do país.

Na definição da composição destas instâncias, percebe-se a preocupação em assegurar a paridade na representação entre estados e municípios e entre regiões e portes dos municípios; questões fundamentais para a legitimidade dos acordos efetuados. Ainda neste sentido, a norma reconhece as entidades que representam os secretários estaduais e municipais de Assistência Social – Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (Fonseas), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) – e lhes concede o direito de indicar seus representantes nas respectivas comissões. (MESQUITA, 2014, p. 51).

O pacto de aprimoramento da gestão estabelecido com os estados introduziu uma nova lógica de gestão descentralizada, orientada pela adesão e pactuação de metas entre os entes, com o respectivo acompanhamento e revisão. Esse movimento buscou promover um maior envolvimento dos estados com a implementação do SUAS.

No que tange à regionalização, a NOB SUAS 2012 reafirmou o conteúdo da NOB SUAS 2005, definindo a existência de uma rede regionalizada de serviços da proteção

social especial, prioridade já indicada no primeiro pacto estadual de 2007. Segundo o IPEA (MESQUITA, 2014), os dados do CENSO SUAS 2012 revelam que mais da metade dos estados (57,7%) tinha plano ou proposta de regionalização dos serviços neste nível de proteção. Cabe salientar, neste ponto, que embora a Norma reconheça a necessidade de congregar realidades próximas, numa perspectiva regional, sendo fundamental a presença dos estados, a ideia de regionalização ficou restrita à oferta de serviços, o que será abordado na análise dessa prioridade estabelecida no pacto.

Nesse movimento de afirmação do pacto, a NOB SUAS 2012 projeta uma gestão compartilhada em torno do SUAS, o que conduz à necessidade de seu aprimoramento. Essa reconfiguração da gestão descentralizada reflete no pacto de aprimoramento de gestão do Sistema. Inicialmente envolveu a União e os estados, depois se estende, alcançando os municípios, antes submetidos ao processo de habilitação.

Em relação ao financiamento e gestão financeira, os pisos definidos na NOB SUAS 2005 são agregados em blocos⁶⁹ de financiamento, na Norma de 2012, permitindo maior maleabilidade do recurso, dada a possibilidade de realocação de recurso dentro de um mesmo bloco. Os pisos não foram suprimidos, mas se tornaram mecanismo para cálculo do repasse de recursos. A nova lógica de gestão financeira pretende contribuir para o aprimoramento da gestão do SUAS, coadunando a vinculação entre planejamento e as prioridades a serem definidas pelo pacto estabelecido entre os entes, conforme já destacado anteriormente.

Outro aspecto importante da NOB SUAS de 2012 é o fato de a vigilância socioassistencial e a gestão do trabalho serem consideradas elementos substanciais para o processo de gestão da política de assistência social.

A vigilância socioassistencial, embora já afirmada na NOB de 2005, ganha tônica na Norma em 2012, ratificando o enunciado disposto na PNAS de 2004. Afirma a vigilância socioassistencial como função na política de assistência social sendo fundamental para o reconhecimento da realidade vivenciada e definição de prioridades no planejamento para aprimorar o SUAS. A NOB SUAS 2012, então, incentiva a estruturação da vigilância socioassistencial no âmbito da gestão do SUAS, delimitando responsabilidades aos entes federados.⁷⁰

⁶⁹ O cofinanciamento por meio dos blocos foi previsto no Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

⁷⁰ O Artigo 87 da NOB SUAS 2012 dispõe que a vigilância socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas (BRASIL, 2012, p. 40).

Para tanto, é mister incorporar, no processo de gestão do SUAS, a leitura permanente da realidade, analisando-se as manifestações, peculiaridades e diversidades territoriais, que obrigatoriamente devem compor o planejamento no processo de gestão da política de assistência social. Para tal intento, é necessário incorporar à gestão ferramentas capazes de capturar e representar esse movimento das condições de existência, conforme analisam Ramos e Koga (2011). Complementam os autores, fazendo referência a Soja (1993), que “o reconhecimento da dialética socioespacial passa pela interpretação da organização espacial humana como produto social” (RAMOS e KOGA, 2011, p. 351).

Tendo isso em vista, verifica-se que a vigilância socioassistencial tem forte vinculação com o pacto na medida em que o (re)conhecimento da realidade possibilita subsidiar a tomada de decisões acerca das prioridades da política e seu planejamento.

Em relação à gestão do trabalho, há um capítulo específico na Norma de 2012 e integra as metas das prioridades estabelecidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, editado em 2013, celebrado com os estados e Distrito Federal e com os municípios. Cabe salientar que a regulação da gestão do trabalho no âmbito do SUAS está disposta numa norma específica denominada Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

A NOB SUAS de 2012 define que a gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estrutura do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Tal perspectiva busca garantir a existência de equipe permanente no SUAS, a desprecarização das condições de trabalho e a educação permanente, a fim de criar condições de viabilização do SUAS em todas as esferas de governo.

No que tange ao fortalecimento do controle social, a NOB SUAS 2005 havia definido a responsabilidade dos entes federados no apoio financeiro aos Conselhos, dando condições para o seu funcionamento e, sobretudo, para a efetivação do cumprimento de suas atribuições. Já a NOB SUAS 2012 busca avançar nesse aspecto, afirmando que a participação social constitui uma estratégia na gestão democrática do SUAS. Nesse sentido, enfatiza os trabalhadores para que ampliem sua participação no SUAS, assim como as entidades e organizações de assistência social e, principalmente os usuários. Tal indicativo requer o aprimoramento, com a criação de condições objetivas para constituir espaços coletivos que viabilizem a participação e o controle social.

A NOB SUAS 2012 foi utilizada como base normativa para orientar, em

2013, a revisão de prioridades e metas do pacto com estados e Distrito Federal, com validade para quatro anos, na vigência de 2014 a 2017. A CIT editou, assim, a Resolução nº 16, de 3 de outubro de 2013, que dispõe sobre o pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal e estabelece a revisão das prioridades e metas para a gestão do SUAS nessas respectivas esferas de governo. As prioridades e metas contidas nesse pacto no âmbito da gestão são:

- D) Reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS com metas de:
 - a) atingir em 100% dos Estados com instituição na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial.
 - b) atingir em 100% dos Estados quadro de pessoal correspondente nos setores do órgão gestor, nos equipamentos públicos, se houver, e nas unidades descentralizadas regionais.
- II) Apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social com metas de:
 - a) apresentar na CIB plano anual de apoio técnico aos municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS.
 - b) apoiar 100% dos municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS.
 - c) participar dos encontros trimestrais com as equipes do MDS para apoio e assessoramento técnico e individualizado.
- III) Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento dos programas de capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros com meta nacional de capacitar 74.124 trabalhadores prioritariamente com vínculo formal (estatutário e celetista) até 2015, no âmbito do Capacita SUAS, conforme metas específicas para cada estado e DF, pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS.
- IV) Implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, bem como de vigilância de situações de risco e vulnerabilidade no Estado, com metas de:
 - a) implantar e unificar sistemas de informação, monitoramento e vigilância, em consonância com os sistemas nacionais;
- V) Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, com metas de:
 - a) instituir sistemática de repasse fundo a fundo em 100% dos Estados, até 2015.
 - b) cofinanciar os serviços da proteção social básica e benefícios eventuais;
 - c) realizar até 2014 estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços.

A Norma de 2012 também orientou o primeiro pacto de aprimoramento de gestão do SUAS estabelecido com os municípios, em 2013, tendo a mesma vigência do pacto com os estados e Distrito Federal, isto é, de 2014 a 2017. A Resolução nº 13, de 4 de julho de

2013, trata das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS. Destacam-se somente as prioridades e metas definidas no âmbito da gestão:

- I) Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público;
- II) Estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativa, conforme o porte do município, quais sejam:
 - a) Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial para os municípios de pequeno porte I, II e médio porte;
 - b) Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial para os municípios de grande porte e metrópole;
- III) Adequar a legislação municipal às normativas do SUAS com a meta de que todos os municípios atualizem a respectiva Lei que dispõe acerca do SUAS;
- IV) Recomendar a observância do Inciso I do Art.5 da LOAS, que trata do Comando Único da Assistência Social.

Evidencia-se que as prioridades estabelecidas com estados, Distrito Federal e municípios passam a incorporar metas no texto da Resolução. Para os primeiros, foram suprimidas duas prioridades, municipalização dos serviços e a organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões e definição de implantação de serviços regionalizados. Entende-se que a abordagem da regionalização deveria ser ampliada enquanto prioridade para além da referência aos serviços voltados a outros aspectos, como o da gestão do Sistema, correspondendo à ênfase dada pela NOB SUAS 2012.

Com base no exposto em relação à Norma Operacional Básica e ao pacto de aprimoramento de gestão, evidencia-se que os aspectos normativos destacados afirmam a direção para uma nova perspectiva de gestão da política de assistência social.

4 A DINÂMICA E OS DESAFIOS ENTRE A PACTUAÇÃO E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS

A Constituição Federal de 1988 instituiu um Estado Democrático, a República Federativa do Brasil, formada a partir da união indissolúvel dos estados, Distrito Federal e municípios. A Carta dispôs ainda, em seu Artigo 204, que a política de assistência social tem como diretriz a descentralização política e administrativa e a participação da população, o que exige compatibilidade da gestão da política de assistência social, que, tradicionalmente se desenvolveu à luz de processos conservadores, patrimonialistas e filantrópicos.

A discussão desenvolvida nesta pesquisa, se pautou na lógica republicana e democrática afirmada na Constituição Federal de 1988, com a primazia do Estado e de comando único na responsabilidade de condução em prol do interesse público e da descentralização política e administrativa das políticas públicas, em especial a política de assistência social. Pauta-se também pela perspectiva de participação e cooperação entre os entes federados, pela autonomia destes e sua capacidade de gestão da política.

O estudo realizado pauta-se, ainda, pela participação de diferentes sujeitos e coletivos representativos que atuaram para a democratização da gestão das políticas públicas, com vistas a interferir na dinâmica decisória centralizadora e oligárquica na afirmação da esfera pública e, ainda, para o reconhecimento das especificidades regionais e locais para o planejamento de ações. Confrontam-se os processos sedimentados numa cultura política tradicional, autoritária, elitista e centralizadora e a gestão pública regida por uma burocracia “engessada”, a qual, articulada com interesses políticos patrimonialistas e numa relação público-privada, entre o Estado e a sociedade civil, de modo que o primeiro sempre se colocou subsidiário ao segundo. Esses elementos, separados ou agregados, sempre impuseram sérias limitações ao desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro.

Este capítulo, a partir da análise exposta sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão na NOB SUAS, tem como objetivo explicitar a dinâmica entre o pacto federativo e a gestão do Sistema, as prioridades definidas aos estados e municípios e indicar os desafios que se colocam entre a pactuação e o aprimoramento da gestão do SUAS. Expõe os resultados da pesquisa documental que teve como fontes: o IBGE, o Censo SUAS e o documento SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidades, respostas, perspectivas.

4.1 A PACTUAÇÃO E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS

A política de assistência social, organizada por um sistema único, descentralizado e participativo, opta por um determinado modo de gestão, de forma pactuada e cooperada entre os entes federados, e esta foi uma escolha e decisão política.

O pacto de aprimoramento de gestão do SUAS é composto por quatro âmbitos: proteção social básica, proteção social especial, controle social e gestão do SUAS com as respectivas prioridades definidas. Esta pesquisa abordará as prioridades de gestão do Sistema definidas no referido pacto federativo, entendendo que tal exame contribui para compreender o movimento dado à gestão do Sistema Único de Assistência Social, bem como os limites e desafios que envolvem o que foi acordado e priorizado enquanto compromisso de organização da gestão do SUAS pelos entes federados. Não se tem como objetivo analisar o cumprimento do pacto até porque este se encontra em plena vigência tanto para estados quanto para os municípios. No entanto, esse entendimento favorecerá a identificação da estrutura constituída para a gestão do SUAS na política de assistência social em todo o território nacional.

O conhecimento produzido considerou o processo histórico, cultural, político, econômico e social de formação e constituição do país, que, sob a égide do conservadorismo presente desde o período colonial até às contemporâneas oligarquias⁷¹, sustenta a lógica patrimonialista e clientelista na apropriação do espaço público, conforme já abordado nos capítulos anteriores. Considerou também o abstencionismo do Estado na provisão de políticas sociais, em especial, a assistência social, sempre delegada à sociedade civil organizada mantida de modo subsidiário. Leva-se em consideração, ainda, o reconhecimento da resistência e luta de sujeitos coletivos os quais se ergueram na defesa, constituição e efetivação de direitos sociais e que identificaram, na Constituição Federal de 1988, a definição de um projeto político social para o país consubstanciado pelo Estado Social Democrático de Direito.

A Norma Operacional Básica da política de assistência social, de 2005 e de 2012, teve grande relevância para a viabilização do pacto entre as esferas de governo na gestão do SUAS, pois reafirma os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS de 1993, bem como as diretrizes elencadas na PNAS de 2004. Isso fica claro nas referências ao direito à proteção social, à primazia do Estado, ao comando único, à autonomia dos entes federados, à descentralização político-administrativa e à participação e controle social. Tais elementos são fundamentais para a construção de um sentido único em torno da política de assistência social

⁷¹ A definição de oligarquia é apresentada com muita propriedade na obra de Faoro (1989), referindo-se a concentração de poder, controle político, domínio econômico e prestígio.

e para o estabelecimento de uma gestão republicana e democrática.

O Quadro 10 a seguir sintetiza as prioridades de gestão do Sistema definidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS (2007, 2010, 2013) com estados e municípios. O Quadro foi estruturado em duas partes, na primeira consta a identificação das edições do pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, o nível de pactuação de acordo com a esfera de governo, a regulação que define o conteúdo do pacto, a súmula da referida regulação, o ano de pactuação, período de vigência, a identificação da norma operacional básica a que se vincula. Na segunda estrutura estão dispostas as prioridades do âmbito de gestão do Sistema de cada edição do pacto, que, foram agrupadas em campos prioritários tendo sido identificados seis: reordenamento institucional; regionalização dos serviços; apoio técnico aos municípios; capacitação para gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços; implantação, implementação e unificação de Sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial, contemplando nesta prioridade a realização de diagnóstico Socioterritorial; cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial com a instituição de sistemática de repasse fundo a fundo. Cabe informar que as prioridades definidas para os municípios no âmbito da gestão do Sistema, foram duas, desprecarização dos vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS; estruturação das secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais, como subdivisão administrativa. Dentro dessa prioridade consta, ainda, adequar a legislação municipal às normativas do SUAS. Para fins didáticos, eles foram agrupados dentro do mesmo campo denominado reordenamento institucional.

Quadro 10 – Demonstrativo síntese das prioridades definidas no âmbito da gestão no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS com estados, Distrito Federal e municípios

Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS				
Nível de pactuação	Estados e Distrito Federal			Municípios
Regulação	Resolução nº 05, de 15/09/2006/CIT	Resolução nº 17, de 18/11/2010/CIT	Resolução nº 16, de 03/10/2013/CIT	Resolução nº 13 de 04/07/2013/CIT
Súmula	Dispõe sobre o pacto, elementos a serem considerados na elaboração do pacto, estabelece prioridades nacionais para o aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal.	Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social: SUAS, do Programa Bolsa Família: PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal: CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014	Dispõe sobre o pacto, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do Governo Federal para o aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal no âmbito do SUAS.	Dispõe sobre o pacto, estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS.
Ano da pactuação	2007	2010	2013	2013
Período de vigência	2007 – 2008	2011 – 2014	2014 – 2017	2014 – 2017
Norma Operacional Básica	NOB SUAS 2005	NOB SUAS 2005	NOB SUAS 2012	NOB SUAS 2012
Campo prioritário da gestão do Sistema	Prioridades definidas no âmbito da Gestão do Sistema			
Reordenamento institucional	Reordenamento institucional e programático do órgão gestor da assistência social para adequação ao SUAS.		Reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS.	Desprecarização dos vínculos trabalhistas. Estruturação das secretarias municipais de assistência social para adequação ao SUAS. Adequação da legislação municipal às normativas do SUAS.
Regionalização de serviços	Descrição da organização do Estado ou do Distrito Federal em regiões e microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional	Organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões de assistência social com identificação para orientar a implantação dos serviços de caráter regional nos municípios	A regionalização não se mantém como prioridade permanecendo apenas como meta.	
Apoio técnico aos municípios	Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas municipais de assistência social.			

Capacitação para gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços.	Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação.			
Implantação, implementação e unificação de Sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial. Realização de diagnóstico Socioterritorial.	Elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social.	Implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação.	Implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação. Implantação e unificação de sistemas de informação, monitoramento e vigilância, em consonância com os sistemas nacionais; Realização em parceria com o MDS e municípios de diagnóstico socioterritorial.	
Cofinanciamento da PSB e PSE. Instituição de sistemática de repasse Fundo a Fundo.		Realização de cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.	Realização de cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial. – Instituição de sistemática de repasse fundo a fundo.	

Fonte: Resoluções CIT nº 5 de 15/09/2006, nº 17 de 18/11/2010, nº 16, de 03/10/2013, Nº 13 de 04/07/2013, elaborado pela autora

Nota: Pesquisa documental realizada nas resoluções da CIT que definem o conteúdo do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS com estados e municípios (2007 – 2013)

O arcabouço legislativo e normativo afirma a política de assistência social na composição da seguridade social brasileira com responsabilidade pública do Estado na provisão de proteção social não contributiva. Para tanto, o modo de gestão da política requer reordenamento, implementação, coordenação federativa fortalecida e, como se viu, a decisão pelo pacto federativo visava dar visão e constituir força política e institucional rumo à implementação de tal perspectiva.

A regulamentação da Assistência Social como Política Pública constituinte da Seguridade Social, bem como o seu redesenho mediante a criação do SUAS sinaliza, sem dúvida, um avanço de relevância histórica na trajetória de uma Política que tem sua gênese estruturada sobre as bases da matriz caritativa e filantrópica, destituída de visibilidade na sua natureza política e institucional. (COUTO, 2014, p. 154).

Cabe ressaltar que, no movimento acelerado para a instituição de uma nova forma de gestão da política de assistência social pelo Governo Federal e demais instâncias coletivas representativas, o pacto teve um compasso mais ritmado, possivelmente, pela complexidade que envolvia tal definição, uma vez que a deliberação na CIT não se faz por votação, mas num debate estabelecido até que haja consenso e convergências. Portanto, esse

processo exige tempo, maturação, enfrentamento de tensões, uma vez que se sentam à mesa sujeitos políticos com vertentes políticas distintas, além de entendimento e concepções variadas da política de assistência social. E, ainda, os representantes dos gestores que sentam à mesa e pactuam não necessariamente têm governabilidade sobre sua base.

Mesmo assim, optou-se pelo regime de gestão do SUAS, ancorado na necessidade de integração entre as esferas de governo e sustentação por pacto federativo.

É importante salientar que todo esse processo teve como base a participação como estratégia de gestão democrática do SUAS, dada a direção política e técnica, e afirmada pelos instrumentos normativos da política. Tal estratégia se consolidou no reconhecimento e fortalecimento dos colegiados representativos de gestores, na ampliação da representação das regiões do país na CIT, na constituição de aparato técnico, gerencial e financeiro aos conselhos de assistência social e na ampliação da participação com a introdução de novos sujeitos, como os trabalhadores e os usuários. Há ainda, a decisão de estruturar as bases da política de assistência social sob a forma de consulta pública, constituindo, pela via da participação, consensos e pactuações em torno do Sistema único de gestão.

A concretização dos direitos sociais depende de sujeitos que acreditem na capacidade coletiva de construir densidade democrática, tornando-se protagonistas da luta e de ações capazes de um pacto pelo alargamento da proteção social (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 67).

Em 2011, a alteração da LOAS (Lei nº 8.742/93) pela Lei nº 12.435, em 2011, instituiu o modelo de gestão através do SUAS, coroando a integração dos entes federativos, numa gestão compartilhada, com cofinanciamento e cooperação técnica.

Diante dessa contextualização, serão apresentados dados e informações relacionados às seis prioridades do âmbito de gestão do Sistema definidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS nas edições de 2007 - 2008, 2011 - 2014, 2014 - 2017 estabelecido com os estados e na última edição também com os municípios, conforme disposto no Quadro 10. Examinar-se-á a direção da gestão do SUAS, não para avaliar o cumprimento do pacto, mas para verificar o que se aproximou e distanciou no processo de amadurecimento e consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Pretende-se identificar a correspondência entre o aprimoramento da gestão do SUAS e as prioridades definidas no respectivo pacto estabelecido, podendo verificar a maturação do SUAS diante do processo sócio-histórico da política de assistência social, identificando convergências e divergências, compassos e deslocamentos que marcam esse processo.

A dinâmica produzida no pacto estabelecido com os estados no período de

2007 a 2014 possibilitou o aprofundamento do compromisso incluindo os municípios nesse propósito de gestão compartilhada. O estabelecimento de tal lógica à gestão cooperada exige, além do fortalecimento das relações intergovernamentais, apoio técnico, político e financeiro que promova a melhoria da capacidade gerencial dos entes subnacionais no aprimoramento da gestão do SUAS. Esse processo, não se faz num movimento natural e espontâneo, uma vez que se lida com diversas forças políticas, com interesses múltiplos que, muitas vezes, se colocam como força contrária ao reconhecimento da assistência social como política de Estado, e, desse modo, resistem a cooperar para o aprimoramento do SUAS, o que produz um movimento centrífugo à gestão do Sistema.

A síntese organizada no Quadro 10 explicita a lógica definida em torno da gestão do SUAS. É possível identificar que, mesmo com o disposto nas normativas e o aprofundamento do conteúdo em torno da política de assistência social no tempo de desenvolvimento do SUAS, nas edições do pacto, houve pouca variação dos campos e do conteúdo de gestão do Sistema estabelecidos como prioritários. Isso indica uma decisão de fortalecer uma base de gestão consistente e nacionalizada em torno de seis principais prioridades de gestão do SUAS para todo o território brasileiro. Os acordos pactuados entre os entes federativos vão completar uma década, com conteúdos que dão forma e sentido à gestão do SUAS. Tensionam e confrontam com o processo sócio-histórico da política de assistência social coadunando o velho e o novo, num movimento dialético como poderá ser verificado nos dados aferidos pela pesquisa realizada.

A decisão por novas edições do pacto e a reiteração das mesmas prioridades evidenciam a direção para a constituição de um sentido único em torno da política, bem como o esforço para o fortalecimento da relação entre os entes, da cooperação intergovernamental e gestão compartilhada para a nacionalização da política de assistência social. Compreende-se que a persistência de tais prioridades constituiu um eixo condutor da gestão do SUAS na sedimentação desse ordenamento da gestão em todo o território nacional.

4.2 A PACTUAÇÃO E A GESTÃO DO SUAS - ENTRE TERRITÓRIOS E MEDIDAS

Uma questão inicial a ser destacada é a diversidade e a heterogeneidade que formam o mosaico brasileiro composto pelos 26 estados, 5.570 municípios e 1 Distrito Federal. As linhas traçadas no mapa dão forma aos espaços socioterritoriais, caracterizam, classificam municípios, microrregiões, macrorregiões, estados que se associam à densidade populacional.

São espaços de relações sociais, cheios de vida, que formam identidades, dinâmicas próprias, especificidades. Nessa direção, Milton Santos acrescenta:

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade. Esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos. (SANTOS, 2012, p. 82).

Esse contexto de existência humana provoca a gestão das políticas públicas, em especial as sociais, a traçar outras linhas que possam dar sentido e formas diversas ao mosaico reconhecendo o direito à vida, à cidade como espaços legítimos de cidadãos.

A Política Nacional de Assistência Social/2004 (PNAS/2004) buscou inferir um traçado estabelecendo graduações para a gestão da política de assistência social definidas inicialmente por níveis: inicial, básica e plena. Para tanto, buscou considerar o porte dos municípios, as condições de vida da população rural e urbana e a densidade das forças sociais presentes nos espaços. Esse reconhecimento afirmado na PNAS/2004 traz um diferencial significativo para a lógica da gestão da política carregado de desafios a serem enfrentados.

Couto (2014) acrescenta que a dimensão territorial da política de assistência social precisa considerar as diferentes escalas territoriais, que podem referir tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, pensado pelas diferentes configurações territoriais regionais (COUTO, 2014, p. 76).

Ramos e Koga (2011) confirmam essa direção dada pela PNAS 2004 ao afirmarem a necessidade de conexão entre as dinâmicas socioterritoriais, o modo de vida das pessoas e o chão onde vivem (RAMOS e KOGA, 2011, p.338).

Nesse caminho, a leitura das prioridades do pacto e a identificação do movimento dado à gestão SUAS exigem considerar o processo sócio-histórico, bem como a conexão com os espaços socioterritoriais onde a dinâmica da vida acontece, estabelecendo uma relação entre as partes e o todo.

4.2.1 A gestão do SUAS entre a métrica do porte dos municípios e a densidade demográfica

A diversidade no mosaico da realidade brasileira se forma a partir de vários elementos constitutivos, entre eles se destacam, o porte dos municípios e a densidade demográfica numa tríade de relações entre espaços, territórios e modos de vida.

O exame dos portes dos municípios baseado nos quantitativos populacionais reflete a multiplicidade existente entre os municípios brasileiros e nestes a distribuição da rede socioassistencial na gestão do SUAS. A PNAS de 2004 referenciou-se no IBGE e em outras referências de análise organizada pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, caracterizando os grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social como pequeno, médio e grande porte e metrópole.

Tabela 1 – Caracterização dos grupos territoriais pela PNAS/2004 – definição dos municípios por porte

Porte/PNAS 2004	Habitantes
Pequeno Porte 1	Até 20.000
Pequeno Porte 2	De 20.001 a 50.000
Médio Porte	De 50.001 a 100.000
Grande porte	De 100.001 a 900.000
Metrópole	Mais de 900.000

Fonte: BRASIL (2005b, p. 45 - 46), elaborado pela autora.

A proposição de grupos territoriais por porte de município apresentada pela PNAS em 2004 já demonstra um movimento para além da homogeneização de todo o território nacional. A classificação apresentada buscou estabelecer uma medida de aproximação de realidades concretas. Essa definição revelou que a maioria dos municípios correspondia ao porte pequeno 1 (até 20.000 habitantes) compreendendo 73% dos municípios brasileiros naquele momento. Passados dez anos dessa experiência, em 2015, o estudo desenvolvido e sistematizado no documento SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidades, respostas, perspectivas (BRASIL, 2015b) apresenta uma nova leitura dos grupos territoriais a partir de uma subdivisão e subclassificação dos portes dos municípios. Apresentou-se uma desagregação dos quantitativos populacionais de modo que favorecesse a gestão da política de assistência social. O elemento populacional é significativo, revela a diversidade da realidade brasileira, devendo ser considerado, associado e combinado a outros elementos conforme abordado no decorrer deste estudo.

Essa nova proposição favorece a gestão do SUAS e o planejamento da política de assistência social no território brasileiro pela melhor distribuição dos municípios por intervalos populacionais.

Tabela 2 – Caracterização dos grupos territoriais pelo SUAS 10/2015 – releitura dos municípios por porte

Porte - SUAS 10/2015	Subclassificações	Número de Municípios	População estimada 2015
Pequeno Porte 1	PP1a até 2.500 hab. PP1b de 2.501 a 5.000 hab. PP1c de 5.001 a 7.500 hab. PP1d de 7.501 a 10.000 hab. PP1e de 10.001 a 15.000 hab. PP1f de 15.001 a 20.000 hab.	3.824	32.434.627
Pequeno Porte 2	PP2a de 20.001 a 40.000 hab. PP2b de 40.001 a 50.000 hab.	1.091	33.11.981
Médio Porte	PMa de 50.001 a 75.000 hab. PMb de 75.001 a 100.000 hab.	351	24.327.441
Grande porte 1	GP1a de 100.001 a 300.000 hab. GP1b de 300.001 a 600.000 hab. GP1c de 600.001 a 900.000 hab.	287	69.718.292
Grande porte 2	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab. GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab. GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab. GP2d de 3.500.001 hab a 8.000.000 hab. GP2e mais de 8.000.000 hab.	17	44.890.118
Brasil		5570	204.482.459

Fonte: BRASIL (2005b, p. 45 – 46); SUAS 10 (2015b, p. 34 - 36), adaptado pela autora.

Na Tabela 3 é possível identificar a classificação feita pela Política Nacional de Assistência Social em 2004 e a releitura dos portes apresentada no documento SUAS 10 (Brasil, 2015b) com a desagregação por número de habitantes e/ou intervalos populacionais após uma década de vigência da PNAS e do SUAS.

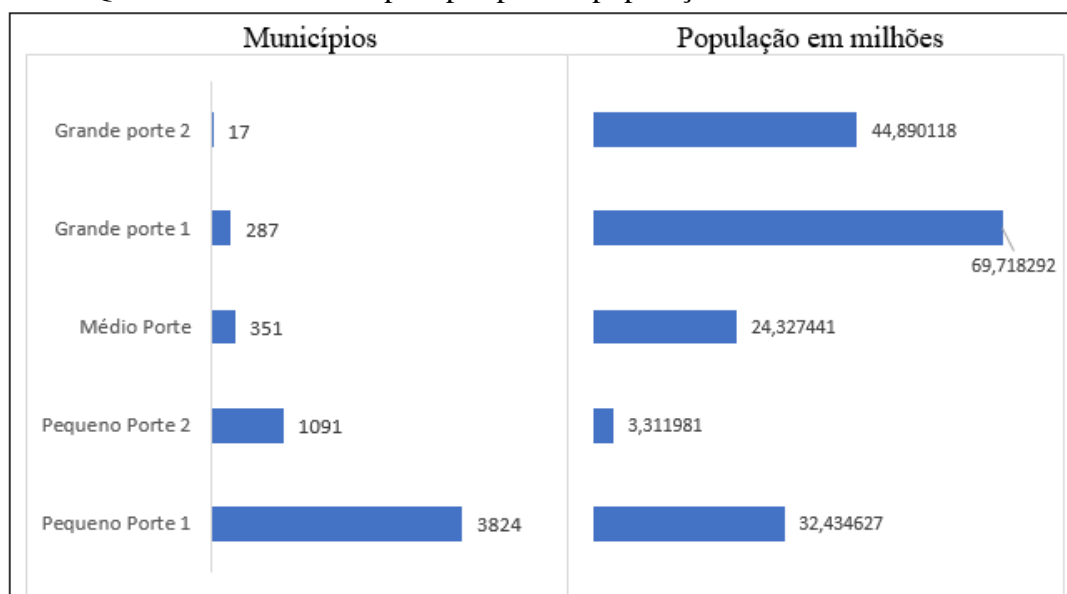
Tabela 3 – Quadro comparativo da classificação dos municípios pelo porte populacional na política de assistência social

PNAS 2004		Documento SUAS 10 (2015)		
Classes	No. de habitantes	Classes	Nº de habitantes ou intervalo populacional	Subclassificações
Pequeno porte I	até 20.000	Pequeno Porte I	até 2.500	PP1a
			de 2.501 a 5.000	PP1b
			de 5.001 a 7.500	PP1c
			de 7.501 a 10.000	PP1d
			de 10.001 a 15.000	PP1e
			de 15.001 a 20.000	PP1f
Pequeno porte II	de 20.001 a 50.000	Pequeno Porte II	de 20.001 a 40.000	PP2a
			de 40.001 a 50.000	PP2b
Médio Porte	de 50.001 a 100.000	Médio Porte	de 50.001 a 75.000	PMa
			de 75.001 a 100.000	PMb
Grande Porte	de 100.001 a 900.000	Grande Porte I	de 100.001 a 300.000	GP1a
			de 300.001 a 600.000	GP1b
			de 600.001 a 900.000	GP1c
Metrópole	mais de 900.000	Grande Porte II	de 900.001 a 1.500.000	GP2a
			de 1.500.001 a 2.500.000	GP2b
			de 2.500.001 a 3.500.000	GP2c

Fonte: BRASIL (2005b, p. 45 - 46); SUAS 10 (2015b, p. 34 -36), adaptado pela autora.

As Figuras 1 e 2 evidenciam a diversidade presente no território brasileiro, uma vez que há uma grande concentração de municípios de pequeno porte (68,7%) que somam uma população expressiva. No entanto os municípios de grande porte, embora em número menor, concentram populações exorbitantes, equivalendo a, no mínimo, três vezes mais o quantitativo populacional dos municípios de pequeno porte.

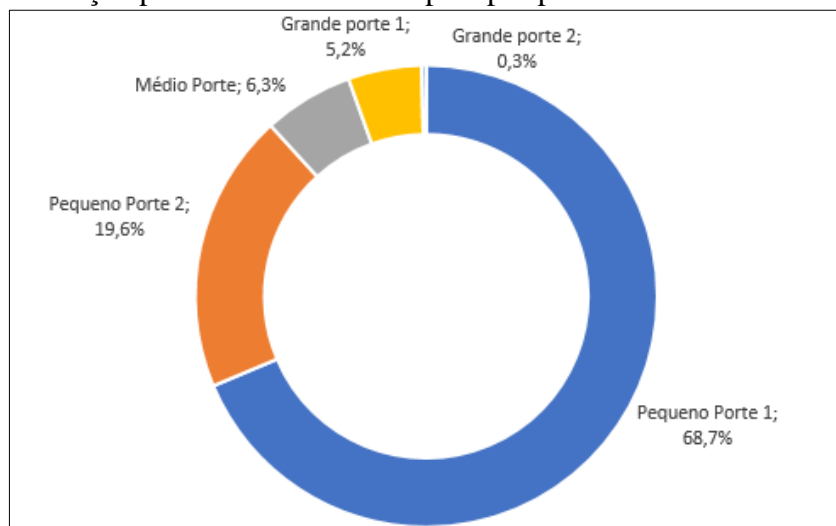
Figura 1 – Quantitativo de municípios por porte e população – SUAS 10/2015



Fonte: IBGE. Brasil 2015. BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 34 - 36), adaptado pela autora.

Esses dados e imagens espelham a realidade que se coloca à gestão da política de assistência social que requer compreensão e aprofundamento das especificidades presentes nesse contexto.

Figura 2 – Distribuição percentual dos Municípios por porte – SUAS 10/2015



Fonte: IBGE. Brasil 2015. BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 34 - 36), adaptado pela autora.

A leitura dos municípios e estados, a partir da densidade demográfica, recorre à relação entre população e espaço para se viver no território, revela a concentração e/ou espalhamento populacional na área de abrangência do município e do estado, como também o grau de distância entre as pessoas (BRASIL, 2015b, p. 25).

A compreensão da dinâmica de ocupação do território requer reconhecer a trama de relações, interesses e de poder revelados ou obscuros que dão forma e sentido à vida no território. O fenômeno dos deslocamentos da população, por exemplo, é histórico no país, a cada tempo e lugar, exigindo compreender os processos estabelecidos, uma vez que essa mobilidade tem repercussão local, inter-regional, regional, nacional e internacional influenciada pelo padrão de acumulação do capital e as estratégias de sobrevivência da população.

Ramos e Koga alertam para a importância de se pensar em como esses fenômenos sociais se dão: “ora em movimentos de contiguidade entre os territórios, ora em movimentos de ruptura entre os mesmos” (RAMOS e KOGA, 2011, p. 355).

Portanto, deve-se associar o conhecimento demográfico, as ferramentas de espacialização da informação e de indicadores social ao desenvolvimento de políticas sociais. O desenvolvimento das políticas sociais, no planejamento da gestão devem articular os aspectos mencionados com a tríade: capilaridade da política, acesso e espaço onde a população vive.

Vale lembrar que a política de assistência social pelo SUAS tem como uma de suas funções a vigilância socioassistencial que deve se realizar por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, subsidiando a tomada de decisões acerca das prioridades da política e seu planejamento. Verifica-se, portanto, a importância da articulação entre a leitura socioterritorial e a função da política para o aprimoramento de sua gestão.

Koga (2017) contribui nesse sentido, acrescentando que “ainda predomina na gestão das políticas sociais brasileiras uma lógica urbana, elitista e colonialista do modo de operar e estabelecer padrões de acesso e atendimento dos serviços sociais” (KOGA, 2017, p. 185). A autora ressalta a importância do estabelecimento de diálogo, da combinação de saberes para o (re)conhecimento da realidade vivida, sendo perfeitamente possível a composição do saber científico, acadêmico com o conhecimento daqueles que vivenciam essa realidade no cotidiano. Valoriza a importância de exercícios de vivência coletiva, em que se agregam diversos sujeitos, como usuários, trabalhadores e gestores locais num diálogo permanente (KOGA, 2017).

É nessa perspectiva que a gestão do SUAS deve considerar a diversidade da realidade brasileira demonstrada na Tabela 4 pela distribuição populacional dos municípios por região.

Tabela 4 – Densidade demográfica por regiões do país distribuídas pela população estimada, por área territorial, por densidade demográfica e por regiões da federação – SUAS 10/2015

Região	Porte	Total de municípios		População estimada 2015		Km² 2013		Habitantes /km²
Sudeste	Pequeno 1	1.126	67,5%	9.217.365	10,7%	479.676	51,9%	19,2
	Pequeno 2	228	17,3%	8.964.423	10,5%	250.995	27,1%	35,7
	Médio	111	6,7%	7.992.920	9,3%	94.568	10,2%	84,5
	Grande 1	137	8,2%	35.096.839	40,9%	94.968	10,3%	369,6
	Grande 2	6	0,4%	24.473.973	28,5%	4.411	0,5%	5548,5
Sudeste Geral	TOTAL	1.668	100%	85.745.520	100%	924.617	100%	92,7
Sul	Pequeno 1	925	77,7%	6.394.742	21,9%	320.139,2	56,8%	20
	Pequeno 2	160	13,4%	4.859.181	16,6%	129.645,5	23%	37,5
	Médio	54	4,5%	3.748.722	12,8%	64.791,2	11,5%	57,9
	Grande 1	50	4,2%	10.8871.313	37,2%	48.301,8	8,6%	225,1
	Grande 2	2	0,2%	3.356.222	11,5%	931,7	0,2%	3.602,2
Sul Geral	TOTAL	1.191	100%	29.230.180	100%	563.809,4	100%	51,8
Centro Oeste	Pequeno 1	348	74,7%	2.696.649	21,5%	910.406,7	56,9%	3,0
	Pequeno 2	78	16,7%	2.341.937	18,7%	450.603,1	28,2%	5,2
	Médio	20	4,3%	1.407.688	11,2%	115.657,9	7,2%	12,2
	Grande 1	19	4,1%	4.650.431	37,1%	123.234,4	7,7%	37,7
	Grande 2	1	100%	12.527.402	100%	1.600.635,2	100%	7,8
Centro Oeste Geral	TOTAL	466	100%	15.442.232	100%	2794994,3	100%	9,6
Norte	Pequeno 1	266	59,1%	2.442.705	14,0%	1.352.341	35,1%	1,8
	Pequeno 2	114	25,3%	3.566.500	20,4%	1.458.066	37,8%	2,4
	Médio	44	9,8%	2.926.261	16,7%	636.114	16,5%	4,6
	Grande 1	24	5,3%	5.071.708	29,0%	394.689	10,2%	12,8
	Grande 2	2	0,4%	3.497.272	20,0%	12.461	0,3%	280,7
Norte Geral	TOTAL	450	100%	17.504.446	100,0%	3.853.670	100,0%	4,5
Nordeste	Pequeno 1	1.159	64,6%	11.683.166	20,7%	717.122,11	46,1%	16,3
	Pequeno 2	451	25,1%	13.379.940	23,7%	552.165,88	35,5%	24,2
	Médio	122	6,8%	8.251.850	14,6%	204.561,76	13,2%	40,3
	Grande 1	57	3,2%	14.028.021	24,8%	77.871,14	5,0%	180,1
	Grande 2	5	0,3%	9.217.124	16,3%	2.570,85	0,2%	3.585,3
Nordeste Geral	TOTAL	1.794	100%	56.560.081	100%	1.554.291,74	100%	36,4

Fonte: IBGE. BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 34 - 36), adaptado pela autora.

É importante notar que essa diversidade ainda se reflete dentro da própria região. Na região Sudeste, por exemplo, depara-se com números que variam de 12,1 habitantes por Km², em 70 municípios de pequeno porte com população até 2.500 habitantes, a 7.867,8 habitantes por Km², identificado num município de grande porte com mais de 8.000.000 de habitantes. Isso gera uma diferença de 650 vezes na dispersão de habitantes por Km². Por outro lado, na totalidade de municípios de pequeno porte (I e II) que somam 1.354 municípios, compreendendo população de até 50.000 habitantes, identifica-se uma média de 24,88

habitantes por Km².

Os municípios de médio porte, com população entre 50.001 e 100.000, compreendem 137 municípios, tendo sido identificada média de 84,5 habitantes por Km². Os municípios de grande porte, que vão de 100.001 a 8.000.000 habitantes, totalizam 143 municípios, atingindo uma a média de 599,43 habitantes por Km². No entanto, vale destacar que no total de municípios de grande porte, os 6 maiores, com população de 900.001 a 8.000.000 de habitantes, concentram uma média de 5.548,5 habitantes por Km².

Na região Sul a variação é de 12,3 habitantes por Km², em 116 municípios de pequeno porte com até 2.500 habitantes, a 4.320,0 habitantes por Km² em um município de grande porte com concentração de 1.50.001 a 2.500.000 habitantes.

Na concentração de municípios de pequeno porte, totalizando 1.085 municípios com população até 20.000 habitantes, encontra-se uma média de 25,02 habitantes por Km². Os municípios de porte médio totalizam 54 e concentram uma média de 57,9 habitantes por Km². Nos 52 municípios de grande porte encontra-se uma média de 227,62 habitantes por Km². Numa desagregação dentro deste porte, encontram-se 50 municípios entre 100.001 e 900.000 habitantes, com uma média de 225,1 habitantes por Km², e dois municípios maiores com população entre 900.001 e 8.000.000, que sozinhos atingem 3.602,2 habitantes por Km².

Na região Centro-oeste encontram-se 348 municípios de pequeno porte com até 20.000 habitantes tendo até 3 habitantes por Km² e um município de grande porte com população entre 900.000 e 1.500.000 habitantes, que sozinho atinge 1.951,5 habitantes por Km². Na totalidade dos municípios de pequeno porte, até 20.000 habitantes, 426 municípios, atingem uma média de 3,7 habitantes por Km². Os municípios de médio porte somam 20 e tem como média 12,2 habitantes por Km². Os de grande porte somam 20, com uma média de 9,96 habitantes por Km².

Na região Norte identificam-se 55 municípios de pequeno porte, de 15.001 a 20.000 habitantes, com média de 1,5 habitantes por Km² e um município de grande porte com população entre 900.001 e 1.500.000 habitantes, atingindo 1.358,8 habitantes por Km². Já o total de 380 municípios de pequeno porte, com população até 20.000 habitantes, atinge uma média de 2,13 habitantes por Km². Os de médio porte totalizam 44 municípios tendo 4,6 habitantes por Km². E os de grande porte, entre 100.001 e 900.000 habitantes, são 24 municípios com uma média de 12,8 habitantes por Km².

Na região Nordeste, a menor concentração de habitantes por Km² é de 8,4 envolvendo 208 municípios de pequeno porte que concentram população de 2.501 a 5.000

habitantes. Um município com população de 1.500.001 a 2.500.000 habitantes detém a maior concentração de habitantes por Km², 7.403,5. Os municípios de pequeno porte totalizam 1.610 com uma média de 19,74 habitantes por Km². Os de médio porte totalizam 122 com a média de 40,3. Quanto aos de grande porte, 44 concentram uma população de 100.000 a 300.000 habitantes, com média de 112,3 habitantes por Km², sendo 7 municípios têm de 300.001 a 600.000 habitantes, chegando a 223,7 habitantes por Km², e 6 municípios possuem de 600.001 a 900.000 habitantes e atingem uma média de 1.251,5 habitantes por Km².

O exercício de aproximação e distanciamento dos conteúdos dos territórios dá a dimensão das nuances, isto é, das diversas variantes presentes na realidade concreta. A diversidade verificada informa a ocupação do solo, o distanciamento e as concentrações populacionais, isso impele a gestão do SUAS a estar atenta a toda essa dinâmica de áreas territoriais com significativo espalhamento populacional, como aquelas com alta concentração populacional em reduzidos espaços territoriais. Portanto, mais do que médias gerais, é fundamental a desagregação dos dados para a compreensão das especificidades que cada contexto local requer. A gestão do SUAS, ao planejar as estratégias de proteção social a serem desenvolvidas no território brasileiro, deve atentar para as situações em que vivem as pessoas, seja no espalhamento seja na aglomeração. O estudo realizado por Nakano em 2004 já projetava um cenário muito próximo do vivido no tempo contemporâneo:

Os padrões desiguais de acesso à terra urbana regem o crescimento das pequenas e médias cidades que se expandem em ritmo acelerado (...). Tais padrões regem também as transformações das grandes metrópoles, pólos regionais de desenvolvimento econômico, porções centrais estão despovoando-se enquanto as periferias agigantam-se, estendendo-se extensivamente e adensando-se intensivamente. A partir das pesquisas sobre os padrões excludentes da urbanização em nossas grandes e médias cidades, podemos inferir que essas áreas manifestam os graves problemas das desigualdades socioterritoriais e da pobreza que engendram cidades socialmente injustas, que explodem diariamente nas ocorrências da violência urbana. (NAKANO, 2004, p. 27 -28).

A leitura dos dados da realidade, quando tratada à luz dos direitos a serem assegurados pelo Estado, possibilita a proposição de respostas mais adequadas às necessidades.

A gestão de políticas públicas deve estabelecer relação vital com o território, com sinergia suficiente para o reconhecimento das particularidades e de contradições expressas na dinâmica e nas relações estabelecidas. Para tanto, é necessário ampliar a compreensão do conceito de território superando a delimitação de linha geográfica reconhecendo-o como construção histórica. (SOUZA; RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017, p. 85).

Nessa direção, a gestão do SUAS deve ainda considerar a dimensão urbana e

rural. O documento SUAS 10 (BRASIL, 2015b) também considerou esse enfoque que compreende a realidade urbana e rural, tendo recorrido a estudos desenvolvidos por geógrafos para o Ministério das Cidades, em que evidenciam que rural não corresponde ao contrário de urbano, que “rural não é um cenário homogêneo, com presença de populações dispersas e reduzidas em vazios territoriais” (BRASIL, 2015b, p. 24). Essa constatação exige atenção da gestão do SUAS no tratamento das especificidades que compõem a dinâmica urbana e rural. Para Koga (2017), deve-se reconhecer as particularidades do que é normalmente “área rural” de forma homogênea e genérica. Complementa a autora dizendo que essa diversidade não pode ser compreendida como simples contraposição ao chamado “mundo urbano” (KOGA, 2017, p. 191).

Diante da diversidade de municípios e regiões brasileiras, cabe, então, identificar a existência de estrutura de gestão do SUAS. Esse panorama compreende parte da realidade dos municípios brasileiros expressando a variedade com a qual a gestão da política de assistência social se depara para a execução do SUAS e que se conforma na regulamentação definida nas normatizações (NOB), no compromisso assumido no pacto de aprimoramento de gestão e na capacidade de decisão dos gestores públicos. Nesse sentido, serão apresentados dados e informações relacionados às prioridades definidas no âmbito da gestão do SUAS no Pacto de aprimoramento de gestão do Sistema. Como já foi dito anteriormente, não se pretende avaliar os resultados atingidos, uma vez que o pacto ainda se encontra em vigência.

4.3 ENTRE A NORMATIZAÇÃO E A PACTUAÇÃO – DESAFIOS POSTOS AO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS

A decisão da V Conferência Nacional de Assistência Social de 2005 de construção do “edifício SUAS”⁷² demonstrou determinação coletiva por estruturar as bases e os pilares do SUAS no Brasil. Essa decisão era em função de uma ausência quase que completa de regulação neste campo, sendo necessário construir bases legais que pudesse afirmar a assistência social como uma política pública, institucionalmente necessária. A elevação dessa estrutura requer conhecimento técnico e organizacional e métodos para definição do alicerce necessário e adequado a tal construção.

⁷² No documento SUAS 10, coordenado pela prof. Dra. Aldaíza Sposati consta a referência a essa expressão utilizada na V Conferência de Assistência Social em 2005: “Vamos construir em dez anos o edifício SUAS! (...). É nesse momento iniciada a construção do primeiro plano decenal de assistência social no âmbito da seguridade social brasileira: o SUAS PLANO 10, o SUAS +10. (Brasil, 2015a, p. 7)

Entende-se que o pacto federativo integra essa base de sustentação da construção do SUAS no Brasil. E a decisão por gestão compartilhada entre entes federativos é complexa (Brasil, 2015b) por envolver uma série de aspectos envolvidos em tramas de poder, competências e capacidade de gestão, numa dimensão essencialmente política, além da diversidade do território nacional de diferenciadas determinações, localizações geográficas, também climáticas, entre outras que dão forma e sentido às necessidades, demandas e possibilidades de ação (BRASIL, 2015b, p.7).

Diante dessa compreensão, será possível ver o caminho percorrido no desenvolvimento da gestão do SUAS considerando as seis prioridades definidas no pacto de aprimoramento para a gestão do Sistema: reordenamento institucional; regionalização de serviços; apoio técnico aos municípios; capacitação; implantação, implementação e unificação de Sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial; cofinanciamento da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, e instituição de sistemática de repasse fundo a fundo. Cabe ainda ressaltar que a leitura do desenvolvimento do SUAS, no âmbito estadual e municipal, não pode ser realizada de maneira linear, devendo ser consideradas e ponderadas as competências e responsabilidade dos entes na gestão do SUAS.

O reordenamento institucional, foi a primeira prioridade no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, o compromisso assumido pelos gestores estaduais foi a adequação dos órgãos executivos estaduais, constituindo e organizando as áreas essenciais ao exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência. Para os municípios, esses reordenamento institucional foi melhor especificado, pois, além da estruturação das secretarias municipais de assistência social adequadas ao SUAS, envolvia ainda a desprecarização dos vínculos trabalhistas e a adequação da legislação municipal às normativas do SUAS.

O ordenamento institucional e programático da política de assistência social, além de contribuir para dar feição ao SUAS, deve expressar institucionalmente a proteção social pública não contributiva no âmbito da Seguridade Social brasileira (Brasil, 2015). Como vimos no capítulo anterior, as diferentes nomenclaturas utilizadas expressando uma forte relação com o conceito atribuído à política nos diversos períodos do processo sócio-histórico da assistência social, bem como resquícios e vestígios da cultura tradicional arraigada na esfera pública perpetuam-se.

A institucionalização formal do SUAS indica presença do Estado, estrutura de referência para a política, uma necessária localização da política de assistência social que, no processo sócio-histórico, muitas vezes, ficava subjugada, sem nenhuma expressão

institucional. No documento SUAS 10, coordenado pela prof.^a Aldaíza Sposati ratifica tal compreensão: “Temos que superar a situação de varejo institucional onde gestores e trabalhadores, olhando para o retrovisor, não se apoiam em sua função republicana em consolidar o disposto pela Constituição de 1988.” (BRASIL, 2015b, p. 13).

Nesse sentido, passamos a identificar a estrutura institucional e programática dos órgãos gestores da política de assistência social no âmbito estadual e municipal.

Tabela 5 – Órgão gestor da política de assistência social – esfera estadual – 2012 a 2016

	2012		2013		2014		2015		2016	
Órgão gestor exclusivo	6	23,07%	8	30,76%	7	26,92%	4	15,4%	5	19,2%
Órgão gestor em conjunto com outra(s) política(s)	20	76,93%	18	69,2%	19	73,08%	22	84,6%	21	80,8%
Total de estados	26	100%	26	100%	26	100%	26	100%	26	100%

Fonte: BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 74); Censo SUAS 2015. (2016, p. 4); Censo SUAS 2016, (2017b, p. 7) adaptado pela autora.

Em 2012, todos os 26 estados já possuíam órgão gestor da política de assistência social, sendo que 6 estados possuíam órgão gestor exclusivo para a política de assistência social, Amapá, Pará, Alagoas, Acre, Rondônia, São Paulo. Nos outros 20 estados, a estrutura do órgão gestor da política de assistência social estava em conjunto com outra(s) política(s). Em 2013, foram 8 as Unidades Federativas com Secretarias Estaduais com órgão gestor exclusivo para a assistência social, acrescentando o estado do Amazonas e Sergipe. No entanto, em 2014 e 2015, houve uma diminuição do número de órgãos gestores exclusivos para a política de assistência social. Em 2016, verificou-se que 5 estados possuíam órgão gestor exclusivo para a política de assistência social. Nos outros 21 estados, a estrutura do órgão gestor da política de assistência social permaneceu em conjunto com outra(s) política(s).

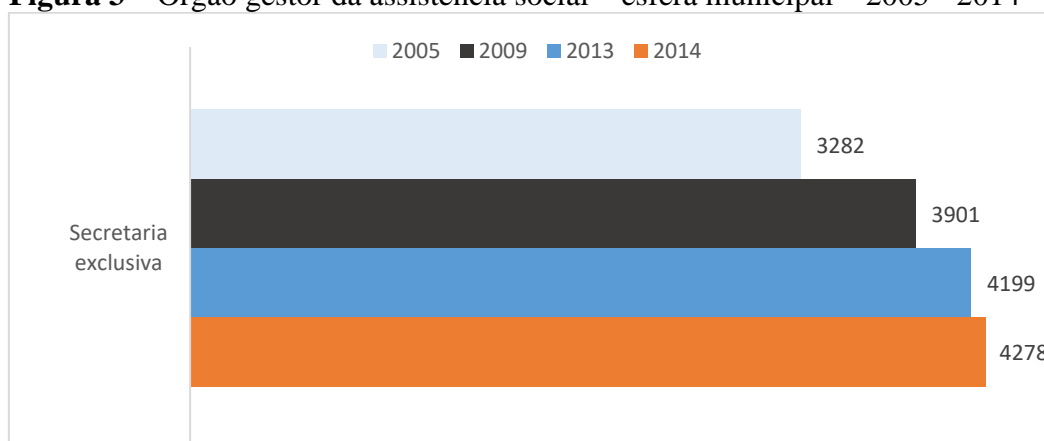
Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. (COUTO, 2014, P. 56)

O abstencionismo do Estado se contrapõe ao reconhecimento da assistência social como política pública. Para a gestão do SUAS é fundamental que todos os 26 estados tenham constituído órgão gestor da assistência social. No ano de 2013 já com a vigência da NOB SUAS 2012 teve-se maior expressão a exclusividade de órgão gestor da política de

assistência social. No entanto, verifica-se a predominância de órgão gestor em conjunto com outras políticas. Considerando a importância de solidez da gestão estadual e do fortalecimento de comando único para a área, entende-se que esse é um desafio a ser perseguido no âmbito estadual.

Em relação à institucionalização da política de assistência social no âmbito municipal, foi possível traçar um panorama mais amplo desde a instituição do SUAS em 2005.

Figura 3 – Órgão gestor da assistência social – esfera municipal – 2005 - 2014



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios brasileiros. IBGE (2014, p. 27 - 28), Censo SUAS 2014, (2015a, p. 27), elaborado pela autora.

Na Tabela 6, identifica-se a presença/ausência de estrutura de secretaria para a política de assistência social, cujos dados foram extraídos da MUNIC (IBGE, 2014) contemplando o início do Sistema Único de Assistência Social em 2005 até o ano de 2013, período em que foi estabelecido o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS em vigência.

Tabela 6 – Estrutura da política de assistência social – esfera municipal – 2005 - 2013

	2005		2009		2013	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Presença de estrutura de secretaria para tratar da política de assistência social	4451	80%	5153	92,6%	5336	95,8%
Secretaria exclusiva	3282,76	59,0%	3901	70,1%	4199,78	75,4%
Sem nenhuma estrutura para a política de assistência social	16	0,28%	4	0,07%	2	0,03%
Total de Municípios	5564	100%	5565	100%	5570	100%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios brasileiros (MUNIC), (2014, P. 28), elaborado pela autora.

Na tabela 7 foi possível identificar uma década de existência do SUAS mantendo-se num *continuum* de sedimentação de estrutura da política de assistência social na

esfera municipal.

Tabela 7 – Identificação de órgão gestor da política de assistência social – esfera municipal – 2005 - 2016

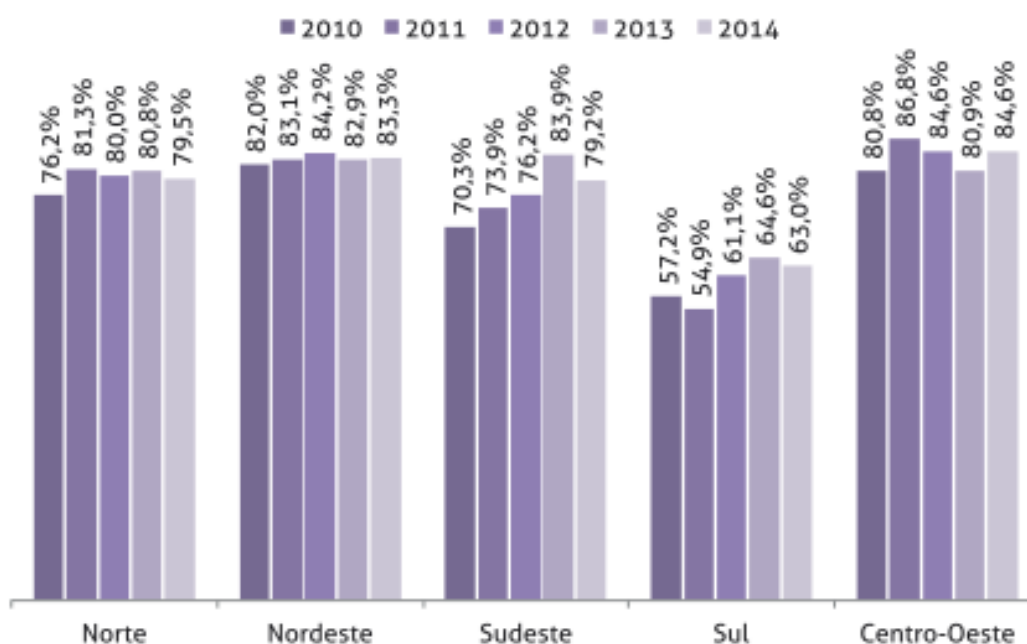
	2005		2009		2013		2014		2016	
Órgão gestor exclusivo da política de assistência social	3.282	59,0%	3.901	70,1%	4.199,78	75,4%	4.278	77,5 %	4032	78,5%
Órgão gestor em conjunto com outra(s) política(s)	1.151	20,7,0%	1.252,	22,5%	1.136	20,4%	1.094	18,4%	1025	18,7%
Outras formas de organizações administrativas	1.113	20,0%	4.07	7,3%	2.31,94	4,0%	197	4,0%	*	*
Não possuía estrutura	16	0,3%	4	0,1%	2	0,2%	1	0,1%	*	*
Total de Municípios	5564	100%	5565	100%	5.570	100%	5.570	100%		

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios brasileiros (MUNIC), (2014, p. 27-28); Censo SUAS 2014, (2015a, p. 27); Censo SUAS 2016, (2017a, p. 8), elaborado pela autora.

Nota: * não identificados para o ano de referência. Excluído dízimas decimais.

Como se vê na leitura da estrutura da política de assistência social no âmbito municipal há uma evolução crescente da presença de órgão gestor exclusivo da assistência social, o que caracteriza a institucionalização dessa política pública. Revela uma capilaridade de referência estatal, na primeira década de existência do SUAS na esfera municipal. A vinculação com outros órgãos teve um crescimento em 2009, voltando a decrescer nos períodos seguintes. Já existência de órgão gestor exclusivo da política de assistência social, no período de 2005 a 2009, alcançou a maior incidência de todo o período, pois 619 municípios, passaram a ter órgão exclusivo, o que equivale a uma ampliação de 11,1%. Também se destaca o período de 2009 a 2013, com mais 300 municípios avançando nessa direção. No entanto, de 2014 a 2016 ocorreu um decréscimo de 246, no entanto, não houve aumento do quantitativo de municípios com órgão gestor compartilhado com outras políticas, ao contrário, o dado revela um decréscimo de 69 municípios nessa condição.

Figura 4 – Distribuição percentual de secretarias municipais exclusivas de assistência social segundo grandes regiões – 2010 a 2014



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 27)

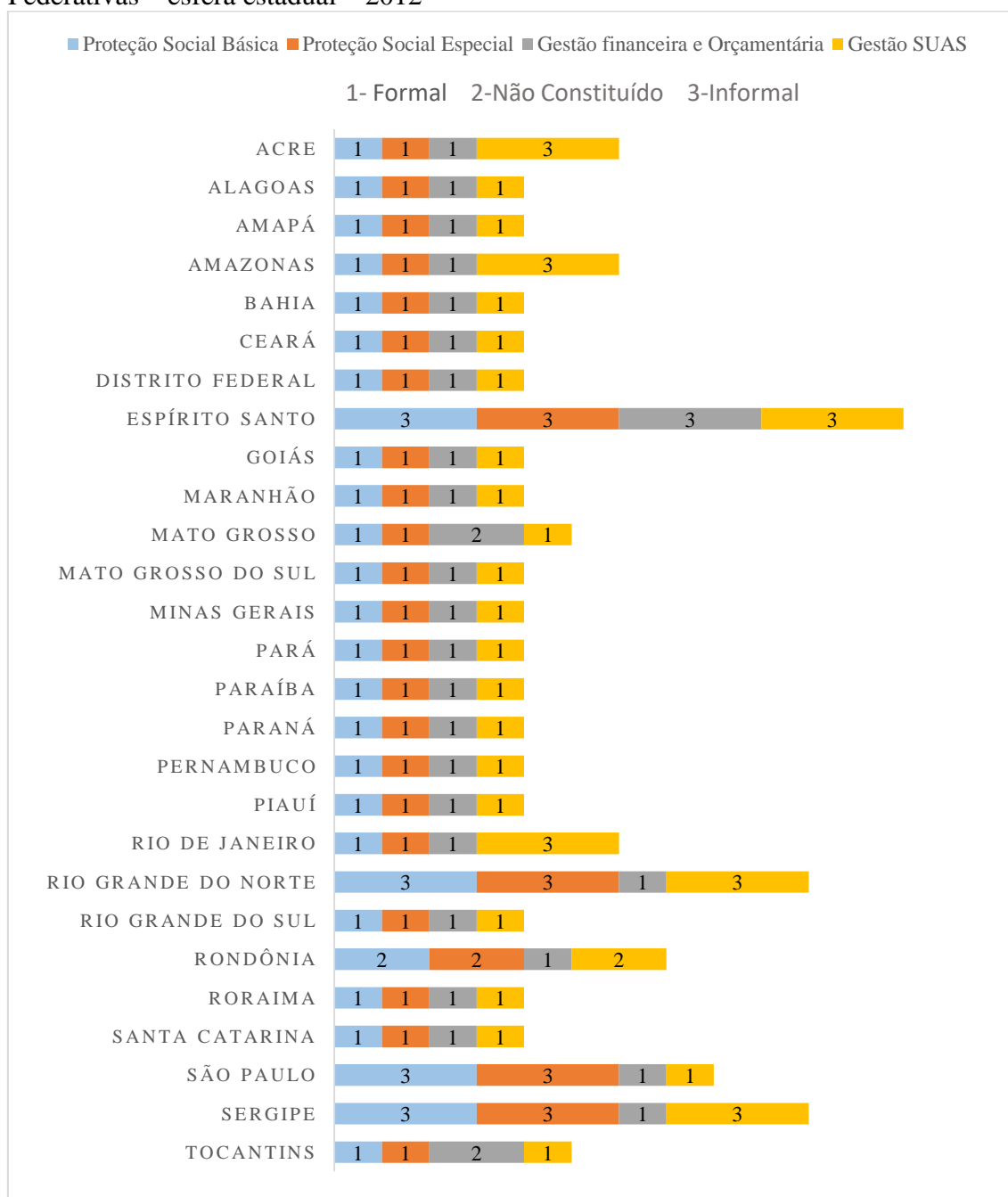
É interessante verificar a existência de estrutura de órgão gestor exclusivo por região do país. Verificou-se que, em 2010, a região Centro-oeste já apresentava maior percentual, partindo de 80,8% manteve-se numa ascensão com 84,6%. A região Sul é a que apresentava menor índice em 2010, com 57,2%, no entanto chegou a aumentar 7,4% até 2013. Na elevação de percentuais por região entre os anos de 2010 e 2014 a maior elevação foi atingida pela região Sudeste e a menor elevação foi da região Nordeste.

É visível a presença da política de assistência social na estrutura das administrações estaduais e municipais. A existência de órgão exclusivo da assistência social revela a feição pública dessa política e fortalece o exercício do comando único na gestão do SUAS.

Foi identificada a existência de estrutura de identidade do SUAS, isto é, a existência de subdivisões adequadas à política em desenvolvimento.

São consideradas áreas essenciais, a serem instituídas, a proteção social básica, a proteção social especial, a gestão do SUAS e a gestão financeira e orçamentária. Na esfera estadual, a ESTADIC de 2012 (IBGE, 2013) identificou nas Unidades Federativas a existência de subdivisões por área e, ainda, se essa estruturação era formal, informal e sem organização constituída.

Figura 5 – Subdivisões administrativas por condição de órgão gestor nas Unidades Federativas – esfera estadual – 2012

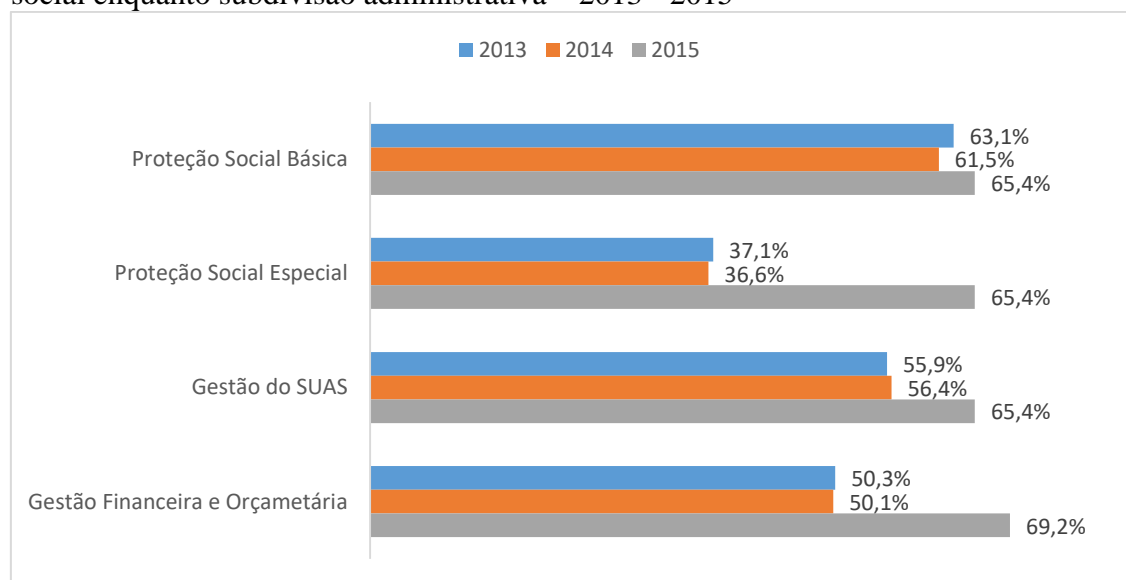


Fonte: IBGE, Perfil dos Estados Brasileiros 2012 (ESTADIC), (2013, p. 137), elaborado pela autora.

Os dados de 2012 revelam que somente no estado do Espírito Santo todas as subdivisões da gestão da política de assistência social eram informais. Rondônia e Rio Grande do Norte formalizaram somente a gestão financeira e orçamentária, o primeiro estado não tinha as demais subdivisões constituídas e o segundo eram constituídas informalmente. A grande maioria dos estados (24) apresenta a gestão financeira e orçamentária estruturada formalmente. A formalização da proteção social básica e da proteção social especial coincide em 22 estados,

já a estruturação da gestão do SUAS estava organizada formalmente em 20 estados. Ao chegar aos sete anos de existência do SUAS, mais de 80 % dos estados contavam com subdivisões estruturadas formalmente.

Figura 6 – Percentual de órgãos gestores estaduais por formalização de áreas da assistência social enquanto subdivisão administrativa – 2013 - 2015

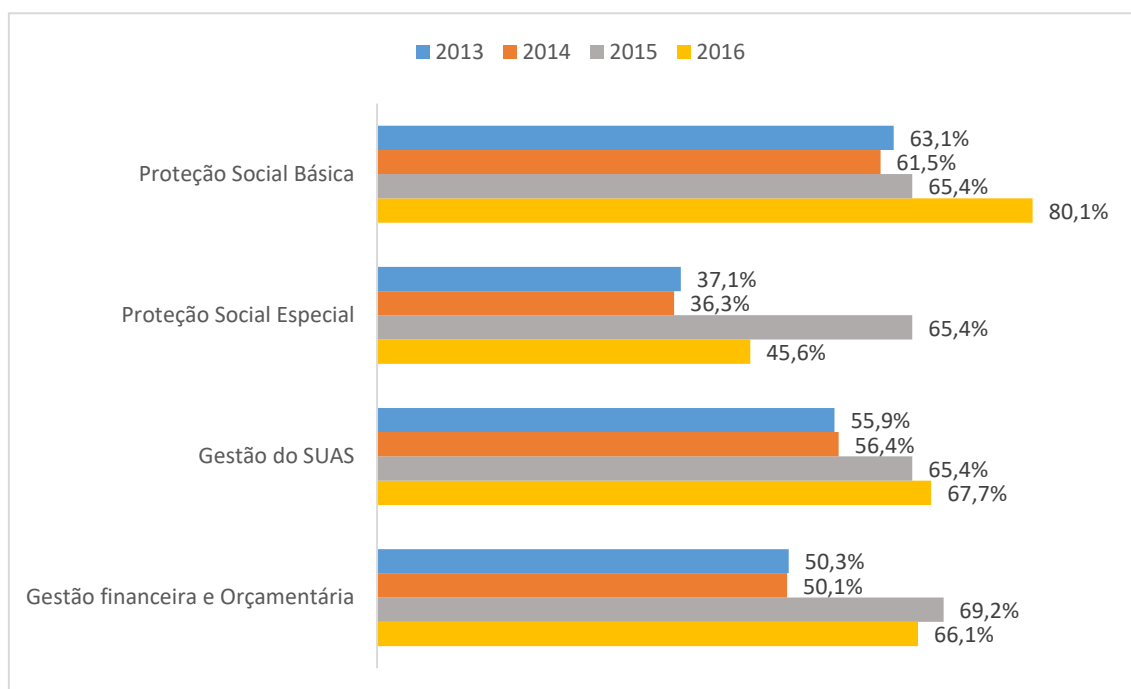


Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 30); Censo SUAS 2015 (2016, p. 32), adaptado pela autora.

Os dados referentes ao período de 2013 a 2015 revelam que todas as áreas expandiram a formalização na estrutura organizacional da política de assistência social. Destaca-se a gestão financeira e orçamentária que se mantém como a área com maior legalidade, o que se explica por se concentrar ali a gestão de recursos da política, e as exigências colocadas pelo órgão gestor federal para repasse de recurso. Se for observada em termos percentuais, a área que teve maior formalização no período foi a de proteção social especial, com aproximadamente 30% de estruturação formal em dois anos. Nesse nível de proteção, coloca-se a responsabilidade dos estados numa coordenação e intermediação sobre as necessidades e demandas dos municípios, na espacialização dos serviços, fazendo valer a descentralização num movimento de regionalização a partir das especificidades identificadas.

Em relação à estrutura das áreas da política de assistência social na esfera municipal, foi possível identificar um maior intervalo e dados mais recentes.

Figura 7 – Percentual de órgãos gestores municipais por formalização de áreas da assistência social enquanto subdivisão administrativa Brasil – 2013 - 2016

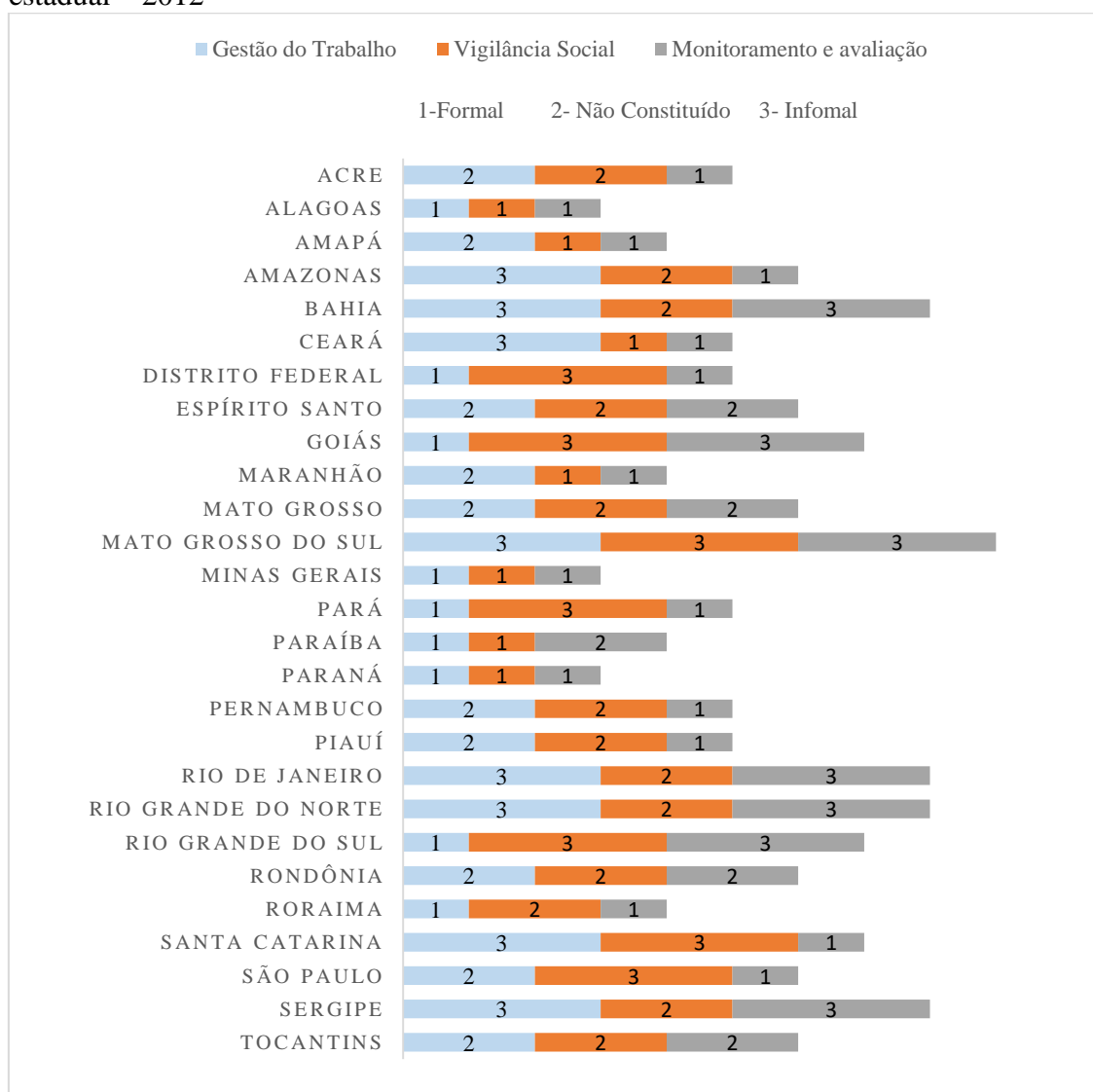


Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 32); Censo SUAS 2016, (2017a, p. 9), adaptado pela autora.

Os municípios possuem papel central na implementação do SUAS, uma vez que é nesse espaço que a dinâmica da vida acontece, dando forma e sentido à realidade, exigindo intervenção pública estruturada e adequada às demandas e necessidades apresentadas. É interessante notar que a proteção social básica é a área como maior percentual de formalização no âmbito municipal. Isso se justifica pela competência do município de organização da porta de entrada do SUAS no âmbito local. Desse modo, também houve expansão significativa da proteção social especial. Em termos percentuais, equipara-se a formalização da gestão financeira e orçamentária à gestão do SUAS, colocando essa última área em percentuais próximos aos dos estados.

Considerando que o enfoque deste estudo está na gestão do SUAS, convém identificar como estão estruturadas as subdivisões dentro dessa área na esfera estadual e municipal. Essa organização é vital para o processo de planejamento, monitoramento e avaliação da política de assistência social, implicando na consolidação de uma nova cultura institucional.

Figura 8 – Subdivisões da Gestão do SUAS (Gestão do trabalho, Vigilância Social e Monitoramento e avaliação) por condição de órgão gestor nas Unidades Federativas - esfera estadual – 2012



Fonte: IBGE, Perfil dos Estados Brasileiros 2012 (ESTADIC), (2013, p. 137), elaborado pela autora.

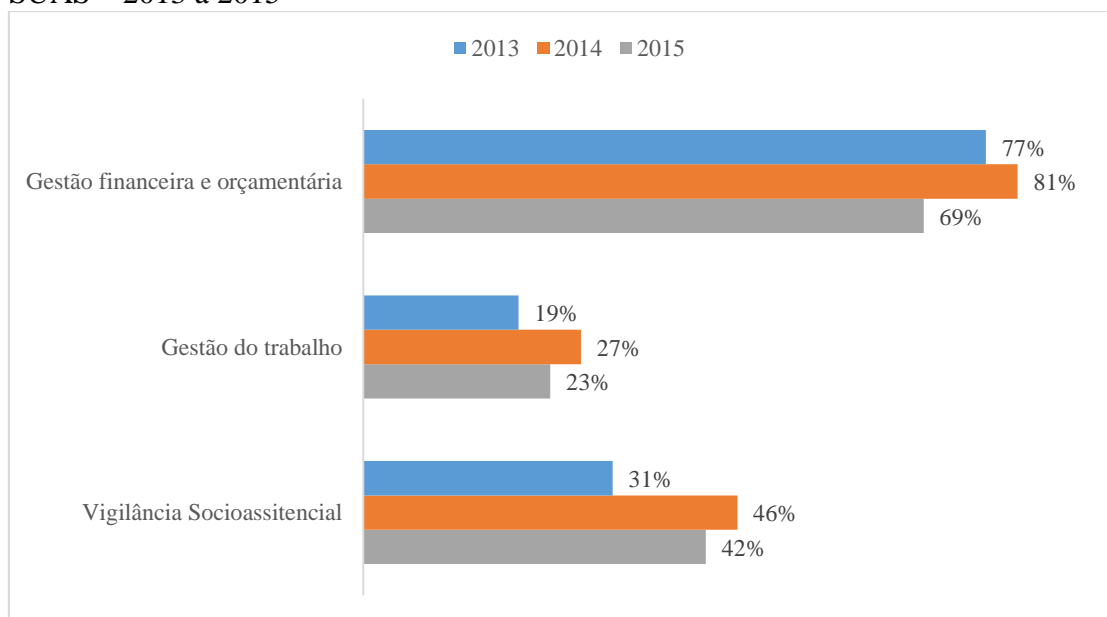
Os estados que, em 2012, estavam com todas as subdivisões da gestão formalmente estruturadas eram Alagoas, Minas Gerais e Paraná. O estado do Mato Grosso do Sul tinha as subdivisões, porém, informais. Já Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Espírito Santo não tinham até aquele momento nenhuma das áreas constituídas.

Cabe considerar que, em 2012, estava recém-lançada a NOB SUAS 2012 e que a estruturação da gestão do SUAS ganhou maior relevância e definição a partir dessa normativa. Além disso, as regulamentações, orientações e relações intergovernamentais pautavam condições que requeriam e/ou justificavam a necessidade de estruturação de determinados setores, como monitoramento e avaliação, que se encontravam formalizados em 60% dos estados. Além disso, toda nova organização, como no caso da gestão do trabalho e

vigilância socioassistencial, requer algum tipo de estrutura, como recursos humanos.

A partir de 2013, os dados revelam uma nova configuração na gestão do SUAS indicando como áreas prioritárias a gestão orçamentária e financeira, a gestão do trabalho e a vigilância socioassistencial.

Figura 9 – Percentual de órgãos gestores estaduais por formalização das áreas de gestão do SUAS – 2013 a 2015



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 30); Censo SUAS 2015 (2016, p. 4), adaptado pela autora.

Nos dados de 2015 ocorre um declive nas três subdivisões, não sendo possível explicar se houve uma redução dessas subdivisões nos estados ou se houve diferença na forma de coleta de dados. No Censo SUAS de 2016 (Brasil, 2017a), esse dado não foi apresentado.

No entanto, todos os 26 estados declararam ter estrutura de gestão do SUAS (Brasil, 2016), mesmo que de maneira informal. Três estados não possuíam a gestão do trabalho constituída, 2 a gestão financeira e orçamentária e 1 a vigilância socioassistencial. Nesse aspecto, ao tecer uma relação entre as subdivisões existentes em 2012 (Figura 8) e os dados de 2015 (Figura 9), em três anos a gestão do SUAS passou de 20 subdivisões não constituídas para 6, demonstrando um desenvolvimento significativo nesse aspecto.

De qualquer modo, esse é um desafio que se coloca ao aprimoramento do SUAS, principalmente para os estados, dada a competência de organização de política estadual da assistência social, bem como de apoiar os municípios no aprimoramento de sistemas municipais de assistência social.

Em relação à esfera municipal, foi aferida por meio do Censo SUAS 2016 a existência de subdivisão administrativa no âmbito da gestão do SUAS: estruturação da

vigilância socioassistencial (inclusive áreas de monitoramento e avaliação) com 39,8%, gestão do trabalho com 39,2% e gestão financeira e orçamentária com 66,1% (BRASIL, 2017a, p. 10).

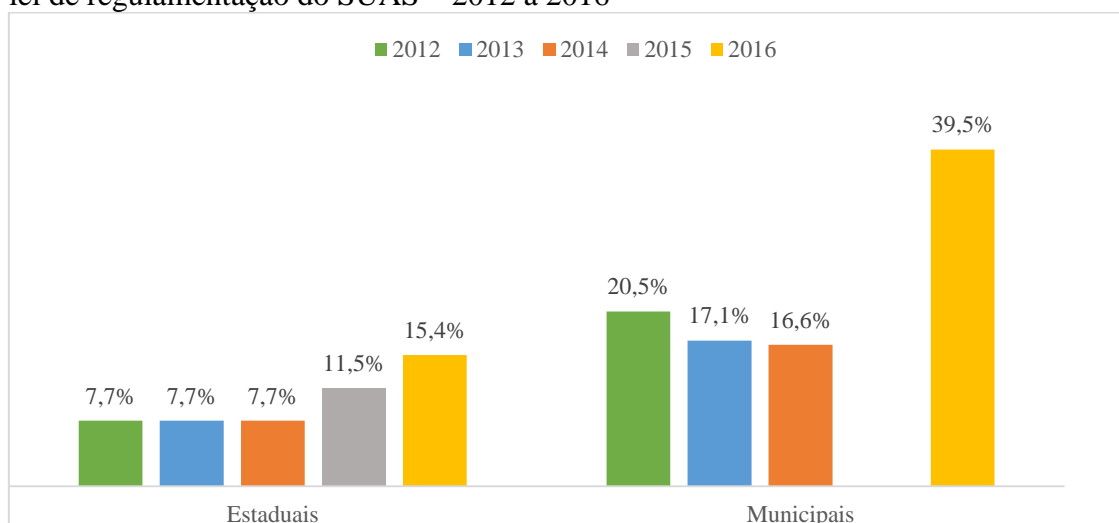
Cabe ressaltar que o processo de organização do modo de gestão também é influenciado por aquilo que lhe é requerido, isto é, tanto as normativas quanto as exigências postas pela coordenação federativa da política induzem o modo de organização da política para responder a tais exigências. A presença significativa da estruturação da gestão financeira e orçamentária confirma tal indicativo.

A estrutura existente para a operacionalização da gestão do SUAS requer avançar quanto à unidade no processo de gestão em todo o território brasileiro, fortalecendo o sentido público da política de assistência social.

Ainda no quesito do reordenamento institucional programático existe uma diferenciação de conteúdo colocado nas prioridades do pacto de aprimoramento no âmbito da gestão do SUAS para os municípios no tocante à desprecarização dos vínculos trabalhistas e adequação da legislação às normativas do SUAS. Embora as duas esferas de governo, estados e municípios, encontram-se desprovidos da regularização de tal providência, aos municípios foi indicado, como prioridade no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, adequação da legislação municipal às normativas do SUAS. A Comissão Intergestores Tripartite, através da Resolução nº 12, de 4 de dezembro de 2014, pactuou orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social. Mesmo tendo sido dado enfoque aos municípios quanto à regulamentação, considera-se importante identificar como este quesito se desenvolveu na esfera estadual.

Desse modo, são apresentados dados referente à regulamentação do SUAS nas duas esferas, estadual e municipal, bem como os assuntos que se destacaram nas legislações constituídas.

Figura 10 – Percentual de Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social segundo lei de regulamentação do SUAS – 2012 a 2016



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 39); Censo SUAS 2015 (2016, p. 5); Censo SUAS 2016 (2017a, p. 10), adaptado pela autora.

Nota: A informação sobre os municípios no ano de 2015 não foi encontrada nos documentos de referência.

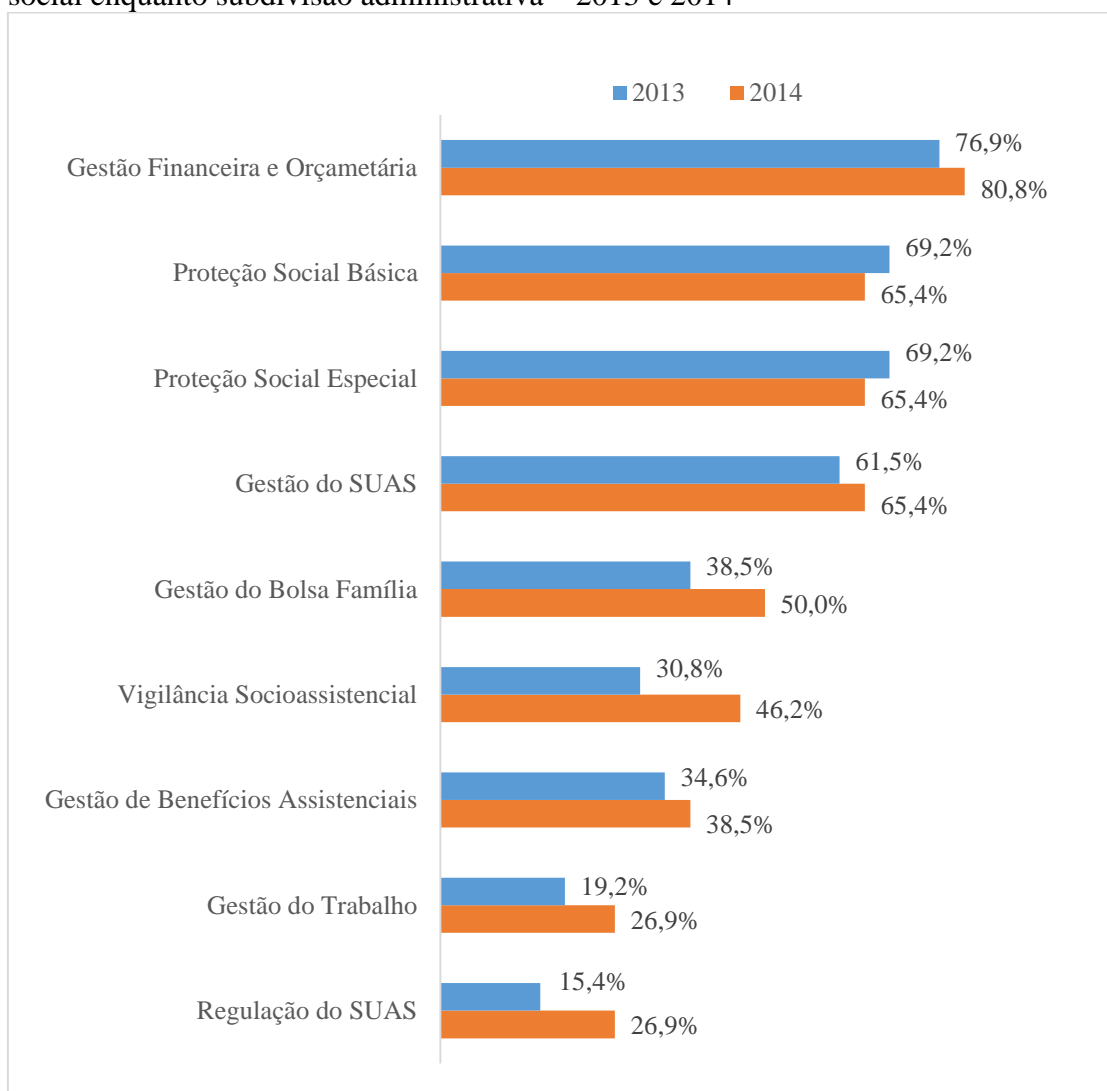
A regulamentação do SUAS nas esferas estadual e municipal é extremamente relevante, pois coloca um divisor de águas no abstencionismo do Estado quanto a primazia e comando único da política de assistência social, localiza e vincula proteção social não contributiva ao direito e legitima a construção do público⁷³, além de proporcionar segurança jurídica na perspectiva da continuidade e sedimentação da política.

Nessa direção, os dados revelam em quatro anos a existência de legislação do SUAS duplicou, tanto nos estados quanto nos municípios, porém passada uma década de existência do SUAS, requer empenho e afincos junto a todas as Unidades Federativas num movimento que deve ser fortalecido, inclusive pelas instâncias de representação coletiva como a CIT, CIBs e Conselhos a fim de que esse avanço necessário se concretize em todo o território nacional.

Outra informação complementar e interessante a destacar refere-se ao conteúdo das legislações de regulamentação do SUAS nos estados e municípios, tendo sido destacados os 18 assuntos mais contemplados.

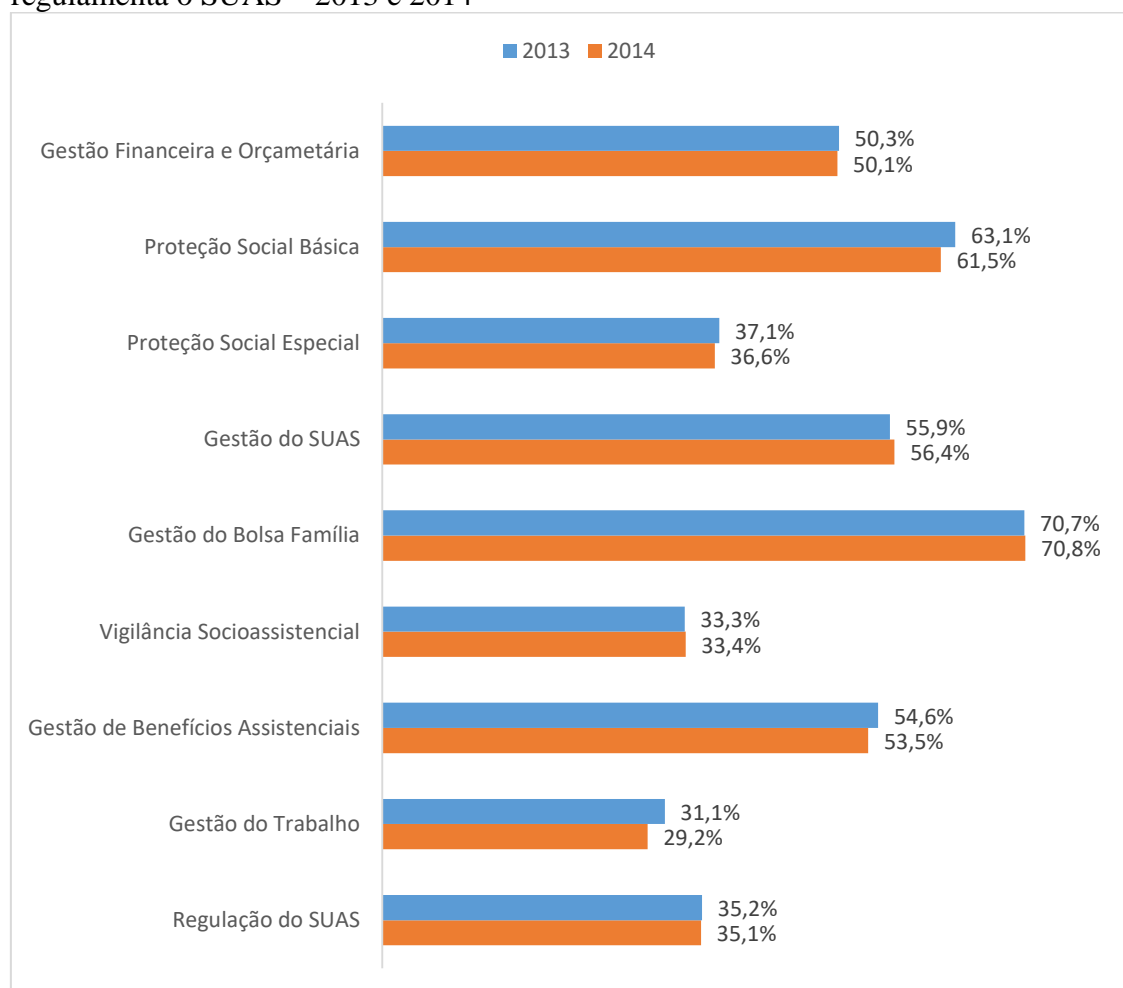
⁷³ Esfera pública, sentido republicano.

Figura 11 – Percentual de órgãos gestores estaduais por formalização de áreas da assistência social enquanto subdivisão administrativa – 2013 e 2014



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p.30).

Figura 12 – Percentual de municípios segundo conteúdo previsto na Lei Municipal que regulamenta o SUAS – 2013 e 2014



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p.31); Censo SUAS 2015 (2016, p. 5).

As Figuras 11 e 12 revelam que os assuntos pertinentes ao SUAS foram contemplados na legislação estadual e municipal, sendo essas as iniciativas inaugurais de regulação do SUAS nas esferas de governo. A base legal da política de assistência social e sua institucionalidade colocam centralidade às condições de acesso ao direito.

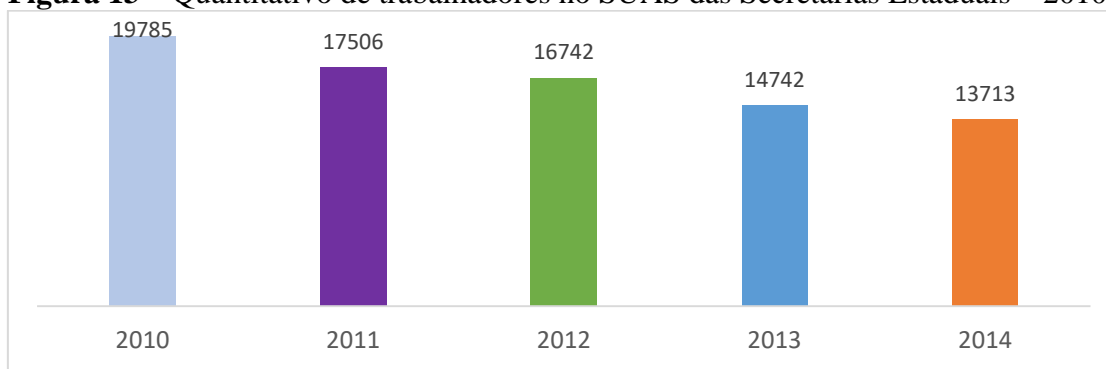
Outrossim, a regulação pública revela a presença do Estado e do direito, devendo avançar para além da regulamentação da gestão do SUAS, com a instituição de normativas, definições, instrumento e procedimentos legais que legitimem a ação pública, com a definição de um padrão de qualidade e de participação e decisão coletiva sobre a necessidade de universalização da política de assistência social a todos que dela necessitarem, e, assim, consolidar sistemas públicos estaduais e municipais fundados sob a lógica republicana e democrática. No momento atual, em que se vivencia o desmonte das políticas públicas, a existência de instrumento legal pode contribuir para a proteção dos direitos já adquiridos e estabelecer dificuldades a tal prosseguimento intempestivo.

No tocante à desprecarização dos vínculos trabalhistas, o provimento regular de recursos humanos constitui um significativo desafio para todos os entes. Seu estabelecimento somente na esfera municipal sinaliza o movimento e o peso do pêndulo numa só direção, dando maior responsabilidade à gestão municipal, ao reforçar a desigualdade existente entre as jurisdições dos entes.

Além disso, o cenário histórico de precarização das condições de trabalho na política de assistência social se coloca como significativo aos entes e ao pacto federativo estabelecido em torno do aprimoramento da gestão do SUAS. A tradicional presença da sociedade civil na execução da assistência social no país reflete na identificação e no reconhecimento dos trabalhadores e trabalhadoras no SUAS. Remete ao estabelecimento de novas bases de relação e vinculação das entidades e organizações à rede socioassistencial, bem como ao reordenamento necessário dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos de acordo com a regulação trazida pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009. Também envolve o compromisso com o cofinanciamento da política de assistência social para a provisão de quadros próprios de trabalhadores e trabalhadoras permanentes pela via de concurso público.

Trata-se de processo em movimento já provocado pela PNAS em 2004 e demais normatizações como a NOB-RH de 2006 afirmando a necessidade da instituição de uma política de recursos humanos e gestão do trabalho com a constituição de quadros próprios de trabalhadores para a operacionalização do SUAS (COUTO, 2014). A deliberação quanto à possibilidade de uso do recurso do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal fortalece a gestão do SUAS e contribui para a sustentação do pacto federativo pelo compromisso assumido.

É possível que o debate em torno da provisão de recursos humanos no SUAS provoque discussão entre os entes nos espaços de coletivos de representação e deliberação. O ente estadual apresenta uma particularidade que deve ser considerada, pois, por muito tempo, organizou e executou ações na assistência social, por vezes até concorrentes com o Governo Federal e municipal, de forma integral, isto é, operacionalizada pelo seu quadro de recursos humanos. Além disso, como já tratado anteriormente, são poucos os estados que dispõem de órgão exclusivo para desenvolvimento da política de assistência social. Esses entre outros elementos implicam na constituição de quadro de recursos humanos próprios ao longo do tempo.

Figura 13 – Quantitativo de trabalhadores no SUAS das Secretarias Estaduais – 2010 a 2014

Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2104 (2015a, p. 11). SUAS 10, (2015b, p. 78)

Nota: Consta informação que os dados foram obtidos pela declaração das Secretarias Estaduais de Assistência Social, e que muitas delas não são exclusivas nesta área, podendo existir um número diferenciado para trabalhadores específicos no SUAS.

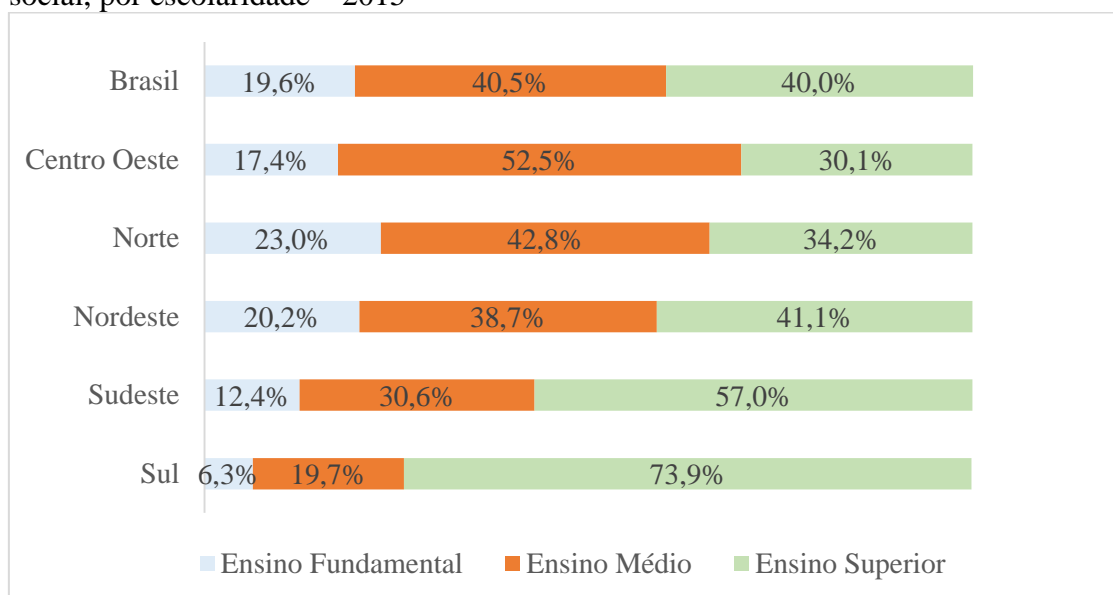
Embora esse elemento não tenha sido explicitado como prioridade para os estados no pacto de aprimoramento de gestão, compreende-se que, ao indicar a prerrogativa do reordenamento institucional isso requer necessariamente a estruturação e a constituição de quadro de trabalhadores do SUAS.

Na análise da distribuição desses quantitativos de trabalhadores no SUAS no órgão gestor estadual, é possível identificar que o percentual de trabalhadores estáveis teve um acréscimo expressivo entre os anos de 2011 e 2012 atingindo 70%, o que não se manteve, apresentando um decréscimo de 59,4% em 2013, embora ainda se mantenha acima de 50% o quadro de trabalhadores estáveis. Conforme apontando na nota da Figura 13, não deve ser descartada a possibilidade de interpretações diferenciadas pelos gestores que ocupavam a função em cada período em relação a essa questão, uma vez que a maioria dos estados não possui órgão exclusivo para a política de assistência social, podendo, assim, ter refletido na identificação de trabalhadores do SUAS.

O quantitativo de trabalhadores no SUAS, na esfera estadual, também estabelece significativa relação com a organização do Sistema de assistência social de sua competência, bem como a forma de apoio aos municípios de sua área de abrangência, inclusive se centralizado ou descentralizado.

De qualquer modo, esse aspecto denota atenção a fim de fortalecer o desenvolvimento do SUAS no país.

Figura 14 – Distribuição percentual dos trabalhadores no órgão gestor estadual de assistência social, por escolaridade – 2015

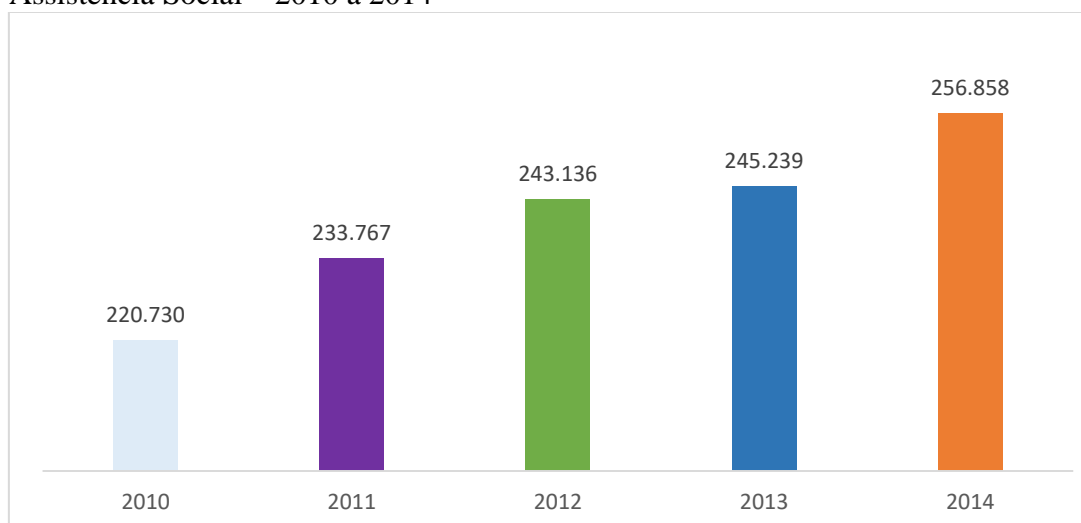


Fonte: BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 72)

Na figura 14, constata-se, na média do Brasil, uma equivalência do percentual de trabalhadores de nível médio e superior no órgão gestor estadual de assistência social. Já o predomínio do nível superior, de forma bem elevada em relação ao ensino médio e fundamental, está na região Sul, seguida da Sudeste. Na região Centro-oeste, predominam os trabalhadores e trabalhadoras de ensino médio.

É interessante observar como seu deu o movimento da constituição do quadro de trabalhadores na esfera municipal.

Figura 15 – Quantitativo de trabalhadores no SUAS das Secretarias Municipais de Assistência Social – 2010 a 2014



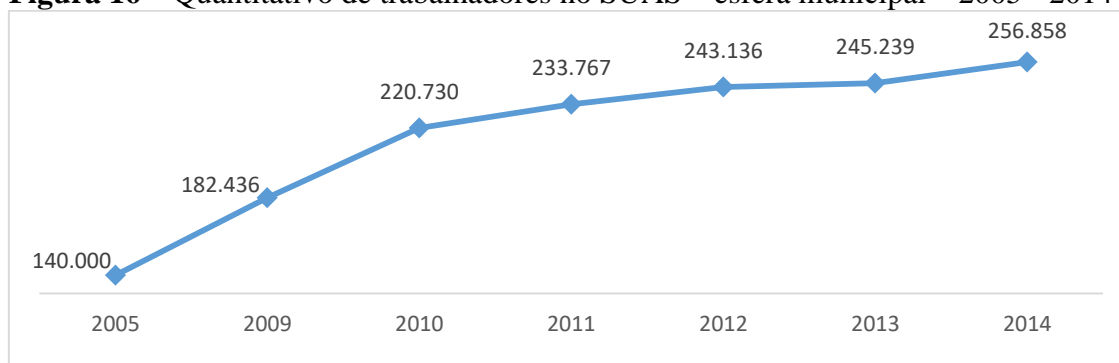
Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 106), adaptado pela autora.

De acordo com o Censo SUAS 2014, existiam 256.858 trabalhadores na

gestão direta da assistência social nos 5.570 municípios brasileiros (BRASIL, 2015a, p. 106). Os dados mostram que o quantitativo partiu de aproximadamente 221.000 trabalhadores em 2010 e passou para mais de 256 mil em 2014, o que representa incremento de 36.128 novos profissionais atuando nos municípios ao longo de quatro anos, isto é, 16,36%.

É importante destacar o quadro de trabalhadores no SUAS no período de 2005 a 2014 nos municípios brasileiros.

Figura 16 – Quantitativo de trabalhadores no SUAS – esfera municipal – 2005 - 2014



Fonte: BRASIL, SUAS 10, (2015b); Censo SUAS 2014 (2015a); IBGE, MUNIC 2013 (2014), MUNIC 2005 (2006), MUNIC 2009, (2010), adaptado pela autora.

Nota: Foi identificada variação entre os números nos documentos acima identificados, possivelmente decorrente do modo de coleta e período.

Na Figura 16, fica evidente o desenvolvimento do SUAS, na sua primeira década de existência, em relação à constituição de trabalhadores na esfera municipal. De 2009 para 2010, o volume de trabalhadores atingiu um número histórico, agregando 38.294 novos trabalhadores em um ano. Ao se verificar a média anual de novos trabalhadores na esfera municipal, chega-se ao número de 12.984,22 novos trabalhadores a cada ano no SUAS. No entanto, esse crescimento não foi linear como constatado na Figura 16.

Para o fortalecimento do SUAS, é fundamental a constituição de quadros permanentes de trabalhadores e trabalhadoras, contrapondo-se à descontinuidade, ao imprevisto e instabilidade de relações trabalhistas. Nessa direção, foram organizadas as Tabelas 8, 9 e 10, que expressam dados gerais e específicos, inclusive por porte, conforme estudo organizado no SUAS 10 (BRASIL,2015b).

Tabela 8 – Percentual de incidência de trabalhadores estáveis nos órgãos de gestão municipal da assistência social – 2010 - 2016

Vínculo empregatício	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Estatutários	38,6%	34%	35,5%	35,8%	35,1%	43,12%
Celetistas	12,8%	13,5%	13%	10,7%	11%	12,47

Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 106); Censo SUAS 2016 (2017a, p. 14), adaptado pela autora.

Tabela 9 – Presença de trabalhadores na gestão municipal da assistência social por porte populacional, estabilidade, população total estimada – 2015

Porte	Total de trabalhadores	Estáveis	Não estáveis	População estimada 2015
Pequeno 1	76.484	29,8%	42,5%	32.434.627
Pequeno 2	58.054	22,6%	42,8%	33.111.981
Médio	33.599	13,1%	45,0%	24.327.441
Grande 1	69.003	26,9%	50,2%	69.718.292
Grande 2	19.718	7,7%	57,1%	44.890.118
Brasil	256.858	100%	46,1%	204.482.459

Fonte: BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 69 e p. 70), adaptado pela autora.

Tabela 10 – Presença de trabalhadores na gestão municipal direta da assistência social distribuídos por porte populacional dos municípios e por tipos de vínculos empregatícios – 2015

Porte	Total de trabalhadores		Estatutários		Celetistas		Comissionados		Outros vínculos	
Pequeno 1	76.484	29,8%	24.383	31,9%	8.141	10,6%	16.578	21,7%	27.382	35,8%
Pequeno 2	58.054	22,6%	17.337	29,9%	7.487	12,9%	10.170	17,5%	23.060	39,7%
Médio	33.599	13,1%	11.367	33,8%	3.738	11,1%	5.130	15,3%	13.364	39,8%
Grande 1	69.003	26,9%	26.904	39,0%	7.724	11,2%	10.107	14,6%	24.268	35,2%
Grande 2	19.718	7,7%	10.073	51,1%	1.179	6,0%	1.465	7,4%	7.001	35,5%
Brasil	256.858	100%	90.064	35,1%	28.269	11,0%	43.450	16,9%	95.075	37,0%

Fonte: BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 70), elaborada pela autora.

Os dados apresentados no SUAS 10 (Brasil, 2015b) demonstram crescimento dos trabalhadores estatutários e revelam também que são os municípios de pequeno porte que

somam o maior número de trabalhadores totalizando 134.538, num percentual de 52,37%.

Na Tabela 9, fica evidente a prevalência dos trabalhadores não estáveis em relação aos estáveis. No entanto, nos municípios de grande porte 1 e 2 predominaram os estáveis.

Os dados confirmam que os municípios maiores, isto é, de grande porte, com população entre 100.001 a 8.000.00 de habitantes, mantêm quadro de trabalhadores do SUAS em maior proporção de estabilidade que os demais grupos de municípios, conforme identificado na Tabela 9. Nessa direção, destaca-se que os municípios classificados pelo SUAS 10 (Brasil, 2015b) como grande porte 2, com população de 900.001 e mais de 8.000.000 habitantes atingiram o maior percentual de trabalhadores do SUAS estatutários sendo, 51,1%, e, ainda, que este agrupamento de municípios também agrega a maior percentual de trabalhadores estáveis, com 57,1%.

Já os municípios de pequeno porte 1 e pequeno porte 2, com população até 50.000 habitantes, concentram maior discrepância entre os não estáveis e estáveis, com média de 14,7% de diferença entre não estáveis para os estáveis.

No entanto, se for estabelecida uma relação entre o número de habitantes e o número de trabalhadores, observa-se que os municípios de pequeno porte 1 atingem uma média de 424,07 habitantes para cada trabalhador, seguidos daqueles de pequeno porte 2 que apresentam uma média de 570,36 habitantes por trabalhador, depois os municípios de médio porte com 724,05 habitantes por trabalhador. Já os municípios de grande porte 1 atingem uma média de 1.010,36 habitantes por trabalhador e os de grande porte 2 têm média de 2.276,60 habitantes por trabalhador. A média no país fica em um trabalhador(a) para cada 796,09 trabalhador(a).

Essa presença dos trabalhadores no SUAS indica o processo de nacionalização da assistência social como política pública. Demonstra o esforço empreendido, principalmente pelos municípios de pequeno porte, na institucionalização e organização da gestão do SUAS, nesse aspecto, aproximando a presença do SUAS da população pelo número de trabalhadores existentes.

Na Tabela 11 identificam-se os trabalhadores por nível de escolaridade no órgão gestor municipal da assistência social agregados por regiões.

Tabela 11 – Distribuição percentual por nível de escolaridade dos trabalhadores do órgão municipal gestor da assistência social agregados por regiões – 2014

Região	Trabalhadores	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Predomínio do nível médio
Centro Oeste	8,7%	19,8%	45,0%	35,2%	9,8%
Nordeste	37,8%	14,5%	54,7%	30,8%	23,9%
Norte	9,4%	21,0%	52,1%	26,9%	25,1%
Sudeste	30,5%	14,3%	44,6%	41,0%	3,6%
Sul	13,6%	14,9%	42,4%	42,7%	-0,3%
Total Geral	100%	15,6%	48,9%	35,6%	13,3%

Fonte: Censo SUAS 2014. SNAS/MDS. Brasil. 2015. In: BRASIL, SUAS 10 (2015b, p. 73).

Na esfera municipal, identifica-se o predomínio de trabalhadores de nível médio com maior presença na região Norte e Nordeste. A única região em que o nível superior se apresenta com uma quantidade acima do médio é a região Sul, ainda que numa discreta diferença.

Cabe pontuar que ainda se vivenciam situações de grandes discrepâncias de condições de trabalho no SUAS, no âmbito governamental e não governamental, sendo que este último, pela sua tradição de atuação nesta área com base na filantropia e benemerência, traz marca do voluntariado como um principal colaborador. Isso se confirmou com a Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (IBGE, 2007) realizada no período de agosto de 2006 a setembro de 2007 que identificou que do total de trabalhadores que atuam nas entidades de assistência social, 53,41% eram voluntários e 32,11% funcionários. Já a pesquisa realizada no período de 2014 - 2015 (IBGE, 2015a) revelou que do total de entidades que atuam na assistência social, 31,9% não contam com funcionários contratados e em 77,1% o voluntário aparece na categoria pessoal ocupado. Nesse quesito, a variação de unidades de prestação de serviço socioassistencial entre as grandes regiões do país é de 81,0%, no Centro-oeste, e de 68,5, na região Norte. Os dados revelam a importância da ressignificação do conceito de assistência social para a rede socioassistencial não governamental, cujas marcas do modelo tradicional e conservador se contrapõem à lógica da política de assistência social definida na Constituição de 1988 e LOAS/93.

Ainda assim, é necessário constituir com os trabalhadores do SUAS a afirmação da dimensão técnico-política tão necessária à defesa de direitos, na função de agente público, com o estabelecimento de relações democráticas para o alargamento da participação e controle democrático pelos usuários da política. Como bem coloca Couto (2014) o debate em torno dessa questão deve ser aprofundado uma vez que envolve fundamentalmente “*formas e modos de organização e das condições em que este trabalho se realiza*” (COUTO, 2014, p. 82,

grifo da autora).

Nessa perspectiva, Rizzotti (2011) é assertiva ao afirmar a necessidade de o trabalho na assistência social se colocar sob a perspectiva técnico-política num selo de aliança entre trabalhadores e usuários para a garantia de direitos. As contradições existentes requerem o enfrentamento das desproteções com proteção consubstanciada no trabalho técnico, na luta política que, ao acolher as demandas apresentadas, muitas vezes de forma individualizada, consegue solidificar em lutas coletivas (RIZZOTTI, 2011, p. 71- 72).

Com essa abordagem, encerra-se o tópico referente ao reordenamento institucional e programático, identificando o caminho e desenvolvimento atingido na gestão do SUAS, na sua primeira década de existência. Fica evidente a importância de unificação da referência estatal e o sentido público para o aprimoramento do Sistema. Segundo Rizzotti (2011), a instalação do Sistema Único de Assistência Social se fez afirmada sob a égide do direito com toda a concepção que se alinha a esse campo, isto é, “os valores republicanos de gestão, os direitos à concepção de direito, a organicidade na rede de serviços, o comando único, pressuposto da democracia e tantos outros próprios do universo público” que exige, portanto, a “transposição do campo privado para o público” (RIZZOTTI, 2011, p. 71). O reconhecimento da política de assistência social como pública e de responsabilidade do Estado exige a estruturação e o aparelhamento de partes essenciais constitutivas dessa edificação do SUAS no Brasil, o que se confronta com a tradicional forma de concepção da política, que, como vimos, busca persistir sua existência, mesmo que na contramão do Sistema.

O que se viu é que o reordenamento institucional e programático conduz a solidez do modelo de gestão do SUAS, em que o Estado assume a coordenação federativa do modo de condução e expressão da política pública de assistência social em todo o território nacional. O pacto federativo estabelecido deveria impulsionar esse movimento numa perspectiva cooperativa e participativa.

A regionalização, como prioridade estabelecida no âmbito de gestão estadual, tem papel extremamente relevante ao gestor estadual, pela condição e capacidade de criar arranjos institucionais que respondam às necessidades dos municípios e de adotar estratégias de gestão que impulsionem tal processo nas microrregiões e regiões, pelo estabelecimento de relação de complementaridade e cooperação, dando coesão e viabilidade à implementação do SUAS. No entanto, no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, o conteúdo da prioridade definida restringiu-se à regionalização dos serviços, subjugando o potencial desse conteúdo para o aprimoramento do SUAS.

Nessa vertente, a territorialização de serviços deve ser operacionalizada por

uma gestão cooperada e compartilhada entre os entes federados. Cabe ao ente estadual a responsabilidade de coordenar o processo de definição dos territórios para implantação de serviços regionalizados em conjunto com os municípios. A regionalização de serviços é colocada como uma possibilidade para os serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, cuja referência é a base territorial de planejamento definida pelos estados, de acordo com as peculiaridades e especificidades locais, municipais e regionais. Esse processo é coordenado e executado, no caso dos serviços de referência regional, pelos governos estaduais articulados e em conjunto com os gestores municipais.

A NOB SUAS 2012, ao definir as responsabilidades dos estados no seu Artigo 15, Inciso IV, estabelece a esse ente a competência de organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Desse modo, cabe aos estados apresentar a proposta de desenho de regionalização para pactuação na CIB.

Um outro arranjo importante do processo de regionalização é a definição pela descentralização das estruturas administrativas do estado estabelecendo unidades de referência para uma delimitação de abrangência/regiões. Essa perspectiva possibilita maior proximidade da estrutura dos estados no conhecimento e planejamento das ações e apoio aos municípios.

A Estadiv 2012 (IBGE, 2013) classificou a organização regionalizada dos estados a partir da informação disposta na política estadual de assistência social. Na Tabela 12, poderão ser identificados os diversos desenhos de regionalização adotados para a política de assistência social, que pode coincidir com a divisão administrativa do Estado ou ser específico para a assistência social ou ainda inexistir desenho de regionalização para essa política.

Tabela 12 – Organização de regionalização da política de assistência social pelos estados – 2012

ORGANIZAÇÃO	ESTADOS	QUANTIDADE
Regionalização coincidente	Acre, Pará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.	12
Regionalização específica	Amapá, Ceará, Alagoas, São Paulo e Mato Grosso	5
Regionalização diferenciada	Minas Gerais	1
Não adotaram	Santa Catarina, Goiás, Tocantins, Piauí, Maranhão, Rondônia, Amazonas e Roraima.	8
Estruturas administrativas descentralizadas	Amapá, Paraíba, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.	6

Fonte: IBGE, Perfil dos Estados Brasileiros 2012 (ESTADIV), (2013, p. 137), elaborado pela autora.

Cabe, ainda, salientar que, embora esteja estabelecida na NOB SUAS 2012 a

necessidade de apresentação da proposta de regionalização na CIB, apenas 7 estados declararam ter procedido à pactuação na CIB: Pará, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Paraná. Seis estados declararam possuir estruturas administrativas descentralizadas: Amapá, Paraíba, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

O Censo SUAS de 2016 (Brasil, 2017b) identificou também a existência de unidades descentralizadas da política de assistência social nos estados.

Tabela 13 – Quantidades de unidades descentralizadas do órgão gestor estadual da política de assistência social – 2016

ESTADOS	QUANTIDADE DE UNIDADES DESCENTRALIZADAS
Acre	1
Amapá	17
Minas Gerais	20
Paraná	22
Rondônia	10
Santa Catarina	35
São Paulo	26

Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2016, (2017b, p. 8), adaptado pela autora.

É interessante notar que, nesse aspecto, de 2012 para 2016, 4 estados permaneceram com unidades descentralizadas, Amapá, Minas Gerais, Paraná, São Paulo. Paraíba e Rio Grande do Sul deixaram de ter suas unidades descentralizadas e Acre, Rondônia e Santa Catarina constituíram tais unidades descentralizadas de gestão da política de assistência Social.

Cabe destacar que o quesito da regionalização dos serviços deixou de ser uma prioridade para a gestão estadual a partir do pacto de aprimoramento de gestão do SUAS de 2013. Indaga-se tal decisão, uma vez que esse elemento é fundamental para o aprimoramento da gestão do SUAS, conforme identificado na pesquisa. Cabe ainda ressaltar, que embora no pacto a regionalização tenha aparecido de forma mais restrita relacionada aos serviços, há de se considerar que a regionalização tanto para os estados quanto para os municípios é relevante, por envolver especificidades locais e regionais, como por exemplo, a realidade de municípios de fronteira que enfrentam situações muito peculiares, como a relação com imigrantes de outros países de forma mais acentuada que requerem proteção social, municípios de litoral que na época de verão pode ter ampliado significativamente a demanda pela política de assistência social, entre outras tantas e variadas situações.

Consolidar a regionalização exige capacidade de gestão estadual, sendo um de seus processos fundamentais produzir informações relevantes sobre a demanda e oferta de serviços de proteção social especial. Chama a atenção, no Censo SUAS 2014, que mais da metade dos órgãos gestores estaduais da assistência social, isto é, 14 estados, não possuíam estudo/diagnóstico sobre incidência de situações de risco e violação de direitos, elementos imprescindíveis para subsidiar a elaboração dos planos de ação de proteção social especial de forma regionalizada (BRASIL, 2015a, p. 59).

Entende-se, portanto, que o processo de regionalização possibilita leitura e intervenção mais próxima da realidade dos espaços vividos, dos municípios, das micro e macrorregiões, podendo estabelecer uma variedade de escalas. Para tanto, requer desenvolvimento de métodos com definição de parâmetros, construções metodológicas que permitam o estabelecimento de medidas para a identificação das informações dos espaços territoriais, cuja análise multidimensional da dinâmica social permita captar as condições e o modo de vida de cada lugar, considerando particularidades e especificidades num movimento dialético de desagregação e agregação que possibilite articular demandas, necessidades e proposição de respostas mais adequadas.

O processo de apoio da esfera estadual à municipal é fundamental, o que envolve uma presença qualificada, numa postura propositiva e colaborativa que respeite a autonomia municipal. Nesse sentido, conforme estabeleceu a NOB SUAS 2012, o suporte está tanto no apoio técnico quanto financeiro para a gestão do SUAS.

No pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, a prioridade estabelecida de apoio da esfera estadual se voltou à assistência técnica para a implantação dos sistemas municipais de assistência social. Vale considerar que para os municípios não foi definida como prioridade a implantação de tais sistemas.

De qualquer modo, o incentivo à estruturação de Sistemas de assistência social no âmbito estadual e municipal denota uma importante coerência e articulação entre os entes para a gestão do SUAS em todo o território nacional.

O apoio técnico possibilita aprimorar a gestão e promover um maior alcance da proteção social. Uma das metas para essa prioridade é a apresentação na CIB, pelos estados, de um plano anual de apoio técnico aos municípios indicando as ações governamentais a serem adotadas.

Destaca-se, nesse quesito, que, em 17 estados, o plano de apoio técnico aos municípios foi pactuado na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Para a elaboração desses planos, 96,2% desses órgãos gestores estaduais levaram em consideração as demandas mais

expressivas e 88,5% consideraram as metas contidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS. (BRASIL, 2015a, p. 33)

Essa informação demonstra avanço, principalmente dos estados, em torno de acordos e compromissos assumidos coletivamente afiançados por pacto, quando apresentaram na CIB o planejamento do apoio que seria dado aos municípios, assim como ao terem considerado a realidade e as demandas, além de buscarem se aproximar dos compromissos também assumidos no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS.

Identifica-se um movimento de busca de cooperação, que deve ser fortalecido e estimulado numa coordenação federativa, uma vez que ainda existem movimentos contrários que se distanciam do modo de gestão proposto pelo SUAS.

Cabe ressaltar que a Resolução nº 8 de 14/07/2010 da CIT estabeleceu fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Estabelece procedimentos para a realização do monitoramento do SUAS por meio de visitas técnicas, análise de dados apurados no Censo SUAS, apuração de denúncias, fiscalizações, auditorias e outros sistemas disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e/ou Estados.

O processo de acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS envolve, ainda, análise quantitativa de coleta de dados da gestão do trabalho, das ações e serviços do SUAS e qualitativa na perspectiva de coleta de evidências empíricas articuladas às informações das bases de dados dos sistemas disponibilizados pelo MDS e/ou Estados. Esse processo de acompanhamento deveria se dar de forma planejada para a adequação e o aprimoramento da gestão do SUAS, com compartilhamento de responsabilidade entre os entes federados. O acompanhamento a ser estabelecido deveria primar pelo subsídio aos entes executores da política pública, garantindo apoio técnico e qualificado à gestão, propondo adequações e contribuindo para o alcance das prioridades estabelecidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS. Nesse sentido, a referida resolução ainda estabelece responsabilidades específicas aos entes federados, aos Conselhos de Assistência Social e às instâncias de pactuação, CIB e CIT, a fim de viabilizar o aprimoramento da gestão e dos serviços do SUAS.

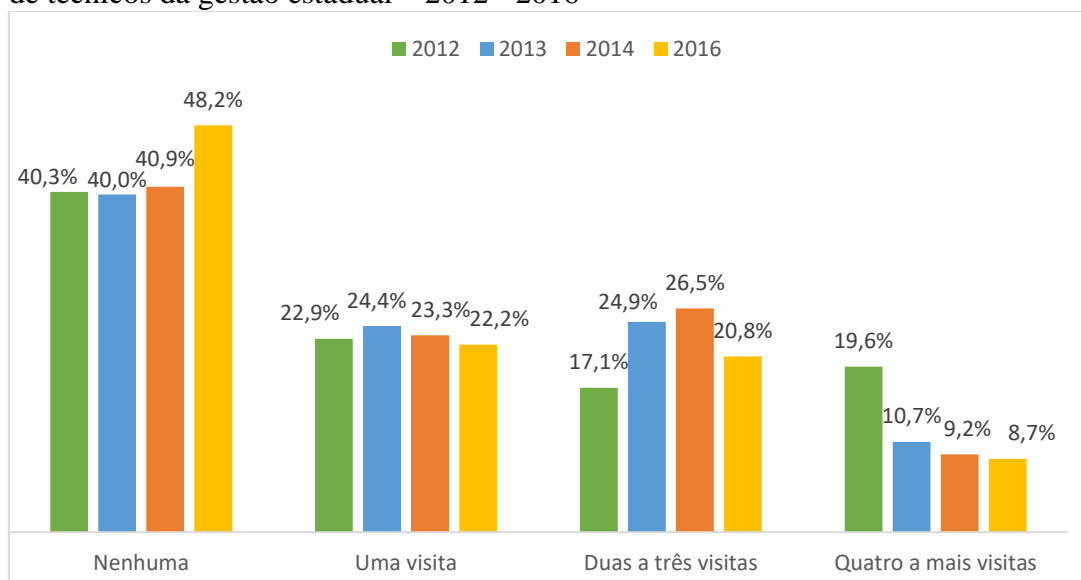
Nessa perspectiva, o monitoramento e a avaliação ganham relevância, não se limitando a uma visão técnica-operativa. Assumem a dimensão técnica-política no SUAS, possibilitando identificar na realidade vivida as situações que interferem no desenvolvimento da gestão do SUAS, propondo correções para adequação ao caminho estabelecido pelo Sistema Único de Assistência Social.

Há de se considerar que, para uma maior aproximação com o vivido pelos

municípios, microrregiões, regiões e macrorregiões, os estados precisam estar dotados de capacidade estrutural, organizacional e gerencial. O fato de a maioria dos estados não ter estruturas administrativas descentralizadas, por si só, já pode ser configurado como um dificultador para o acompanhamento *in loco* dos municípios diante das extensões territoriais das Unidades Federativas estaduais.

Diante do exposto, a visita técnica é uma das formas identificadas para apoio aos municípios através do acompanhamento *in loco* realizado pelos estados, podendo ser verificada nas figuras 17 e 18.

Figura 17 – Distribuição percentual de órgãos gestores municipais por quantidade de visitas de técnicos da gestão estadual – 2012 - 2016



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2015 (2016, p. 33); Censo SUAS 2016 (2017a, p. 11), adaptado pela autora.

Verifica-se um processo de estagnação e declínio dos estados por essa forma de acompanhamento, o que pode ter inúmeras motivações, entre as quais o decréscimo do quadro de trabalhadores do SUAS nos estados, adoção de outras formas de apoio e acompanhamento aos municípios, como análise de dados apurados no Censo SUAS, monitoramento do SUAS. Na Tabela 14 é possível verificar como está esse processo em cada estado.

Tabela 14 – Quantitativo de municípios por Estado que receberam visitas técnicas da Secretaria Estadual de Assistência Social – 2015

Municípios	Quantidade de Municípios	Quantidade de municípios que receberam visita técnica	Porcentagem de visitas recebidas
Acre	22	21	95,5%
Alagoas	102	47	46,1%
Amapá	16	0	0,0%
Amazonas	62	16	25,8%
Bahia	417	42	10,1%
Ceará	184	184	100,0%
Espírito Santo	78	49	62,8%
Goiás	246	110	44,7%
Maranhão	217	73	33,6%
Mato Grosso	141	72	51,1%
Mato Grosso do Sul	79	15	19,0%
Minas Gerais	853	97	11,4%
Pará	144	64	44,4%
Paraíba	223	65	29,1%
Paraná	339	339	100,0%
Pernambuco	185	86	46,5%
Piauí	224	55	24,6%
Rio de Janeiro	92	35	38,0%
Rio Grande do Norte	167	72	43,1%
Rio Grande do Sul	497	250	50,3%
Rondônia	52	52	100,0%
Roraima	15	15	100,0%
Santa Catarina	295	69	23,4%
São Paulo	645	546	84,7%
Sergipe	75	75	100,0%
Tocantins	139	198	70,5%
Total	5569	2600	46,7

Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2016, (2017b, p. 21)

É interessante notar os compassos e descompassos entre os estados numa variação que reflete as especificidades de cada realidade.

No Censo SUAS 2015 as visitas realizadas, classificadas com maior frequência pelos estados aos municípios, tiveram como conteúdo, que obteve maior percentual no âmbito da gestão do SUAS, a Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social com 46,2%. Já numa frequência de visita considerada regular, 61,5%, teve como conteúdo o apoio aos municípios para alcance das metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, seguido

do apoio aos municípios para a construção do Plano de Providências com 53,8%. (BRASIL, 2016)

O Censo SUAS 2015 aferiu que 20 estados declararam realizar planejamento anual das atividades de monitoramento, 76,9%. Seis estados, 23,1%, não realizaram. (BRASIL, 2016, p. 39). No Censo SUAS 2015, se identificou como se dá o apoio técnico dos estados aos municípios (BRASIL, 2016, p. 13).

Figura 18 – Forma de apoio técnico dos estados aos municípios – 2015



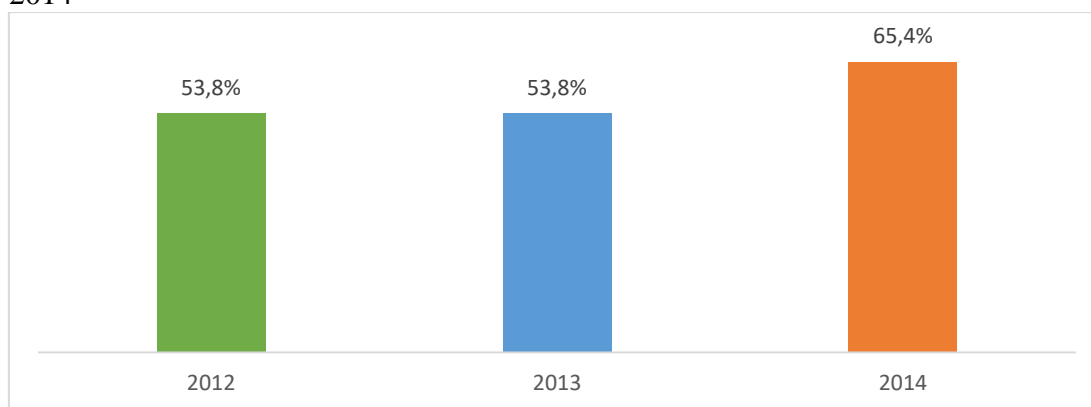
Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2015, (2016, p. 13)

No Censo SUAS 2016, as formas de apoio técnico que os municípios indicaram ter recebido do estado que mais se destacaram foram a capacitação presencial, com 72,6%, e o assessoramento técnico à distância, atingindo 62,7% (BRASIL, 2017a, p. 11). Nota-se a existência de correspondência dos mesmos itens e percentuais na leitura de dados dos estados em relação aos municípios, o que demonstra coerência na ação desenvolvida (BRASIL, 2017b, p. 20).

Cabe, ainda, ressaltar que o assessoramento técnico presencial e à distância e as capacitações são as formas de apoio técnico mais adotadas pelos estados para os municípios.

Outro dado aferido se refere ao apoio dos estados para a implantação de ações de monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial nos municípios.

Figura 19 – Distribuição percentual de órgãos gestores estaduais segundo atividades de vigilância socioassistencial no que se refere ao apoio aos municípios para implantação de ações de monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial no nível municipal – 2012 - 2014



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2015 (2016, p. 35), adaptado pela autora.

Em relação a esse tipo de suporte dos estados para a implantação de ações de monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial, verifica-se um aumento de 11,6% de 2014 em relação a 2012.

Esse processo exige governabilidade, capacidade gerencial de modo a definir que tipo de informação será necessária para melhor compreensão e intervenção na realidade. Desse modo, tanto a organização das informações quanto o seu processamento exige tomada de decisão que implique em soluções que atendam as especificidades da realidade local, o que se constitui num desafio por envolver recursos físicos, tecnológicos, financeiros e humanos dada a diversidade dos municípios e a necessidade de democratização para a participação coletiva.

Diante de realidades tão dispares, um caminho pode ser a atuação dos estados no fomento e fortalecimento de relações intermunicipais, principalmente o avizinhamento territorial de municípios pela proximidade numa mesma microrregião, o que os levam a vivenciarem especificidades histórico-culturais, ambientais, econômicas e sociais, podendo, juntos, constituir respostas mais assertivas e consistentes no aprimoramento da gestão do SUAS (BRASIL, 2015b, p. 19).

Continuando a análise, a organização o processo de capacitação, que é uma das prioridades previstas para os estados no âmbito da gestão do SUAS no pacto de aprimoramento de gestão do Sistema. Diante da trajetória da política de assistência social no Brasil e da nova regulamentação a partir da Constituição Federal de 1988, da LOAS de 1993 e, recentemente, pela Lei 12.435/2011, a lógica de gestão estabelecida no SUAS requer que todos aqueles envolvidos com a política pública de assistência social, gestores, trabalhadores da rede

pública e privada, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da assistência social, possam assimilar o sentido dado à política de proteção social não contributiva a fim de que, de fato, se constitua dever do Estado e direito do cidadão. Considerando, ainda, que o Sistema Único de Assistência Social se afirma de modo descentralizado e participativo, isso exige aprofundamento de conhecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo de modo a responder às questões postas à política pública em questão.

A NOB-RH/SUAS estabeleceu a Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da política de assistência social, devendo ser desenvolvida de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, de acordo com as diversidades regionais e locais, fundamentadas na concepção da educação permanente (BRASIL, 2009a, p. 12).

Neste sentido, a formação de trabalhadores do SUAS, tendo como base a educação permanente estabelecida pela NOB-RH/SUAS, deveria ser organizada a partir de planos pactuados nas Comissões Intergestoras e deliberados nos respectivos Conselhos de assistência social.

O processo em torno da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS envolveu amplo debate desencadeado no Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) em 2011, tendo a pactuação estabelecida na CIT (na 108ª Reunião), com a realização de oficina de trabalho com representantes de Instituições de Ensino Superior das cinco regiões do País; de Associações de Ensino e Pesquisa; do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS; de conselheiros de Assistência Social; do FONSEAS; do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS); de representantes das Entidades de Classe representativas das categorias profissionais com Ensino Superior que atuam no SUAS e de colaboradores/especialistas. Houve ainda a instituição pelo CNAS de um Grupo de Trabalho através da Resolução nº 19/2012 com a finalidade de sistematizar o texto final da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (BRASIL, 2013, p. 9 - 10).

Assim, em 2012, foi proposto o Programa Nacional de Capacitação do SUAS, Capacita SUAS, e, posteriormente foi instituída a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP), aprovada pelo CNAS em 13 de março de 2013.

Os dados que serão apresentados foram aferidos através do Programa Capacita SUAS financiado com recurso federal no âmbito do Programa Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS). Para o desenvolvimento do Capacita SUAS foi instituída a Rede Nacional de Capacitação e Educação permanente do SUAS (RENEP-SUAS), em 2012, e, em

2014, integrou 121 Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas. Esse processo envolveu a pactuação com os estados tendo atingido até 2014 um total de 24.296 trabalhadores. (BRASIL, 2015a, p. 124). Também foi ofertada a formação na modalidade de educação à distância (EAD). A formação dos trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários também tem competência e desenvolvimento nas esferas estaduais e municipais, embora não tenha sido possível obter tais informações.

De acordo com a Estadic 2012, todos os estados tiveram plano de capacitação aprovado na CIB e apreciado no Conselho de Assistência Social (IBGE, 2013, p. 173). No Censo SUAS 2015 (Brasil, 2016), porém, um estado declarou não ter plano estadual de capacitação. Os demais 25 estados confirmaram a existência do plano.

Tabela 15 – Quantitativos de órgão gestor e de trabalhadores da assistência social nos estados ou nos municípios envolvidos em cursos de capacitação – 2014

Participação em Cursos de Capacitação pelos trabalhadores da assistência social	Sim		Não		Nº aproximado de trabalhadores capacitados	Secretarias Estaduais com oferta de cursos pelo órgão gestor ESTADUAL	Secretarias Estaduais com oferta de cursos pelo órgão gestor FEDERAL
	Quantidade secretarias estaduais	%	Quantidade secretarias estaduais	%			
Capacitação presencial para os trabalhadores estaduais	23	88,5	3	11,5	4008	18	6
Capacitação à distância para os trabalhadores da estadual	10	38,5	16	61,5	2362	11	25
Capacitação presencial para os trabalhadores municipais	25	96,2	1	3,8	38649	4	9
Capacitação à distância para os trabalhadores da municipal	8	30,8	18	69,2	35812	5	3

Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2015, (2016, p. 12).

A tabela 15 revela como foi expressiva a participação das Secretarias estaduais na capacitação presencial. Houve esforço em estabelecer um processo de capacitação com alcance alcançasse todo o território nacional e ousadia para estabelecer uma matriz de conhecimento necessário para uma capacitação teórico-metodológica. Isso envolveu as instituições de ensino superior responsáveis pela sua operacionalização, assim como os estados

que constituíram equipes próprias responsáveis pela operacionalização desse processo em sua área de abrangência. Trata-se de um marco histórico e de um árduo trabalho num movimento de convencimento, de articulação e cooperação entre os sujeitos envolvidos com diferentes posições ideológicas e políticas.

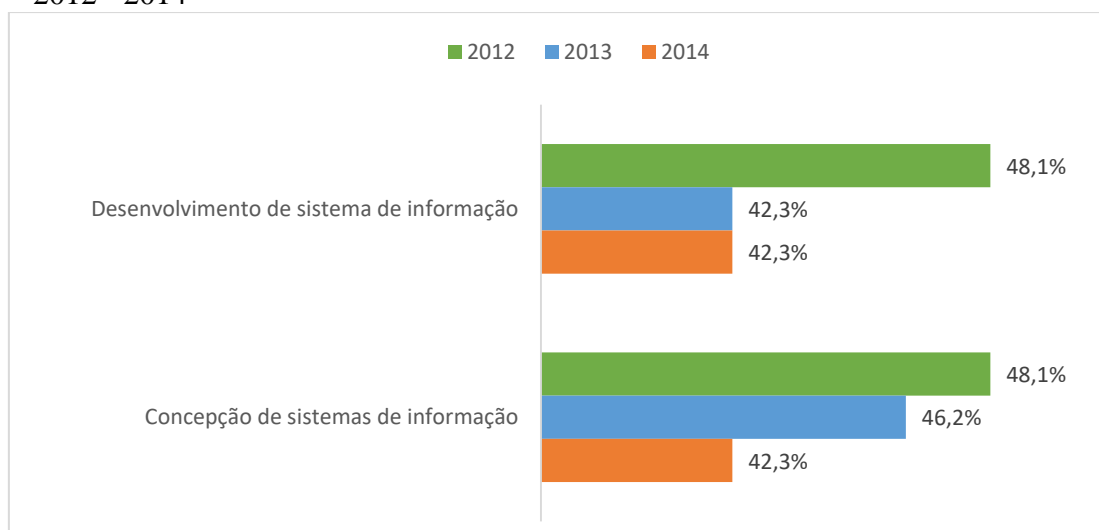
Esse propósito coaduna com a perspectiva de consolidação do SUAS, de qualificação da gestão, de valorização de seus trabalhadores frente aos entraves estruturais e da persistente cultura assistencialista remodelada pelo capitalismo contemporâneo. Trata-se, portanto, da afirmação de novos caminhos a serem trilhados, tendo como horizonte ético-político o compromisso com “a construção da consciência resultante da coletivização e politização das demandas e de seus caminhos de superação” (RIZZOTTI, 2011, p. 83).

O pacto apresenta também como prioridade a definição de implantação, implementação e unificação de sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial, com a realização de diagnóstico socioterritorial, estimula o reconhecimento da realidade a partir de diversas escalas, micro-territorial, local, intermunicipal, inter-regional, entre outras, bem como avalia o desempenho da gestão e os desafios postos ao aprimoramento da política de assistência social.

Essa prioridade de aprimoramento de gestão do SUAS aparece, inicialmente, em 2007, como compromisso dos estados em elaborarem uma proposta para instalação e coordenação de sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social. A partir de 2010, aparece como implantação e implementação de tais sistemas e, em 2013, como desdobramentos de consonância com os sistemas nacionais e de realização de diagnóstico socioterritorial. Reflete, portanto, o estabelecido na PNAS 2004 quanto à importância do planejamento institucional enquanto componente estrutural do sistema descentralizado e participativo. Nesse sentido, o diagnóstico socioterritorial é o “marco zero” e referência sistemática para a ação. O monitoramento se coloca como processo sistemático de acompanhamento e a avaliação como ação analítica que juntos integram o processo de planejamento (BRASIL, 2013, p. 37).

Assim, a vigilância socioassistencial se configura como uma importante função na política de assistência social, tendo ganhado ênfase na NOB SUAS/2012 conforme destacado no capítulo que trata das Normas Operacionais Básicas. O Censo SUAS 2014 revela que essa função está instituída por 46,2% dos estados e por 69,4% dos municípios (BRASIL, 2015a). A estruturação de sistemas de informação e o desenvolvimento de sistemas de informação também integram a prioridade definida no pacto para os estados e atingiram o percentual de 42,3%.

Figura 20 – Distribuição percentual de órgãos gestores estaduais segundo atividades de vigilância socioassistencial (Sistemas de informação e Concepção de Sistemas de Informação) – 2012 - 2014



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2015, (2016, p. 35), adaptado pela autora.

Na Figura 20, verifica-se um processo de estagnação e declínio no que se refere à concepção e desenvolvimento de sistemas de informação. Isso se justifica pela declaração dos estados em utilizar somente as ferramentas de informação do MDS, não desenvolvendo sistema de informação próprio. São 18 os estados que se enquadram nessa situação: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Tocantins, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas, Roraima e Acre.

Os demais estados declararam utilizar as ferramentas de informação do MDS, mas também desenvolveram sistema de informação próprio. São eles: Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Ceará.

A PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, aponta que o campo da informação e as práticas de monitoramento e da avaliação são como veios estratégicos para uma melhor atuação da política (BRASIL, 2013, p. 27). Assim, configura-se num significativo desafio a ser enfrentado pelos entes na construção de caminhos que afirmem essa direção.

Esse fortalecimento implica em criar condições técnicas e políticas para o desenvolvimento de capacidade e dos meios de gestão necessários para exercer a função de vigilância. A vigilância socioassistencial, portanto, precisa assegurar não apenas as adequações locais às diretrizes nacionais estabelecidas pelo SUAS, mas também o movimento inverso de integrar na unidade nacional e estadual as especificidades das realidades municipais. A heterogeneidade, diversidade e dinamicidade presentes nas diferentes escalas territoriais e

institucionais configuram um desafio à construção do sentido de unidade da política (BRASIL, 2013, p. 32 - 33).

Cabe, ainda, enfatizar que a instituição de um sistema nacional de informação da política de assistência social se configurou num forte estímulo nessa direção. Além da possibilidade de maior monitoramento e avaliação das ações federais desenvolvidas pela política de assistência social, as tecnologias de informação possibilitaram incremento técnico e institucional, cujos dados produzidos podem ser transformados em informações úteis e contribuir para o aprimoramento da gestão do SUAS, conforme pode ser constatado na pesquisa realizada.

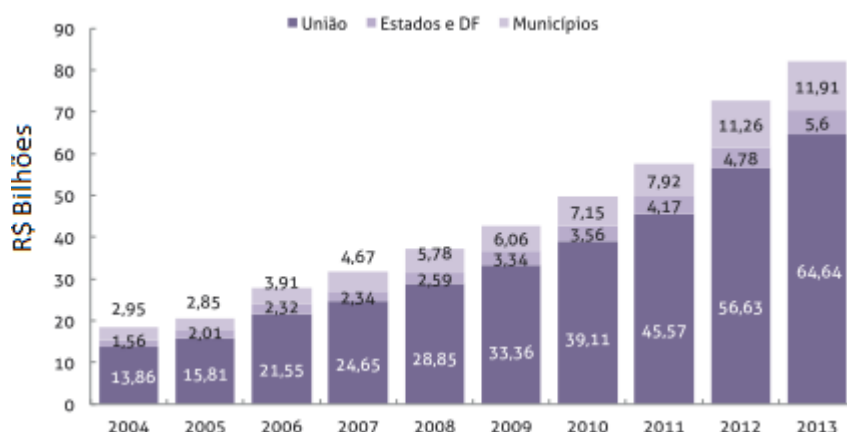
O cofinanciamento da proteção social básica e da proteção social especial, bem como, a instituição de sistemática de repasse fundo a fundo, passou a constituir uma prioridade no pacto, a partir de 2010, para os estados.

O desenho construído para a gestão da política de assistência social no Brasil a partir de 2004 implicou no modelo de financiamento, tendo sido operados novos arranjos de modo a contribuir para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Esses arranjos envolvem a consolidação das transferências federais regulares e automáticas, bem como o cofinanciamento da política pelos entes subnacionais dando vitalidade à gestão do SUAS com a responsabilidade de todos os entes federados.

Essa lógica em torno do cofinanciamento entre os entes federados coaduna com o caráter descentralizado da política de assistência social e com o pacto federativo estabelecido para o aprimoramento do SUAS, pressupõe o envolvimento do Governo Federal, dos estados e dos municípios tanto na sua gestão quanto no seu financiamento. Portanto, o financiamento no SUAS é vital para o aprimoramento de gestão do Sistema e a universalização da proteção social.

A gestão do SUAS requer necessariamente orçamento público, que se constitui um importante instrumento de planejamento. Indica o compromisso do governo com a política pública ao estabelecer prioridades e meios para a execução das ações planejadas. Trata-se de um instrumento de decisão técnica e política.

Figura 21 – Demonstrativo dos recursos do SUAS, valores executados segundo entes federados – 2004 a 2013



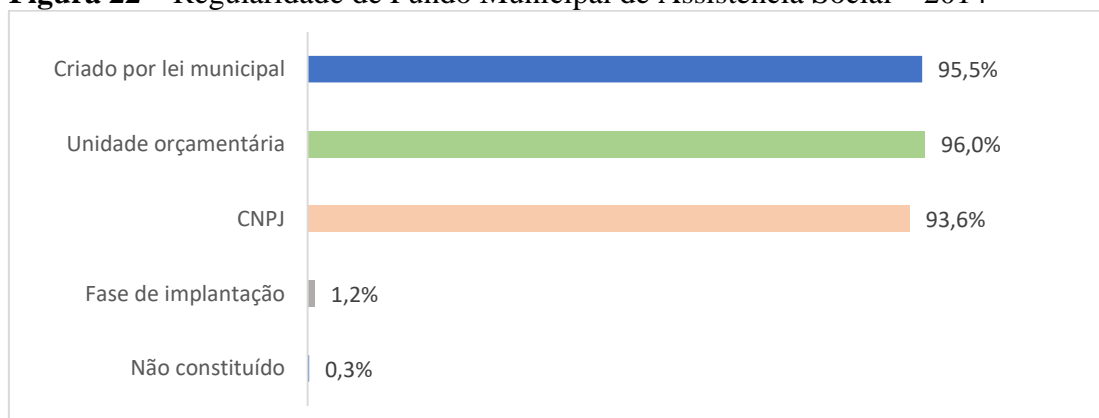
Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 55).

A Figura 21 revela que, no período de quase uma década do SUAS, houve um crescimento ascendente dos recursos executados pelos três entes federados. É interessante notar que, em relação ao volume executado por cada ente federado, no Governo Federal, nos nove anos aferidos, os valores quase quintuplicaram; na esfera estadual, quase quadruplicaram e, nos municípios, quadruplicaram. Observa-se ainda que os valores executados pelos municípios praticamente se mantêm como o dobro da esfera estadual, o que indica o baixo investimento deste ente na política de assistência social. Diante do horizonte de universalização da proteção social, sabe-se, que um longo caminho ainda deve ser percorrido, no entanto, essa alavancada contribuiu para a sedimentação do SUAS no território nacional.

No Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a, p. 60) consta que 53% dos órgãos gestores estaduais realizaram cofinanciamento por nível de proteção, isto é, básica e especial.

O fundo de assistência social deve ser a unidade gestora do orçamento destinado à execução da política de assistência social. No que tange aos estados, o Censo SUAS 2014 revelou que todos os 26 estados encontravam-se regularizados, isto é, constituindo o Fundo Estadual de Assistência Social como unidade orçamentária e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

A figura 22 demonstra como estavam organizados os Fundos Municipais de Assistência Social em 2014. Dos 5.570 municípios, apenas 14 não possuíam Fundo e 63 em fase de implantação (BRASIL, 2015a, p. 55).

Figura 22 – Regularidade de Fundo Municipal de Assistência Social – 2014

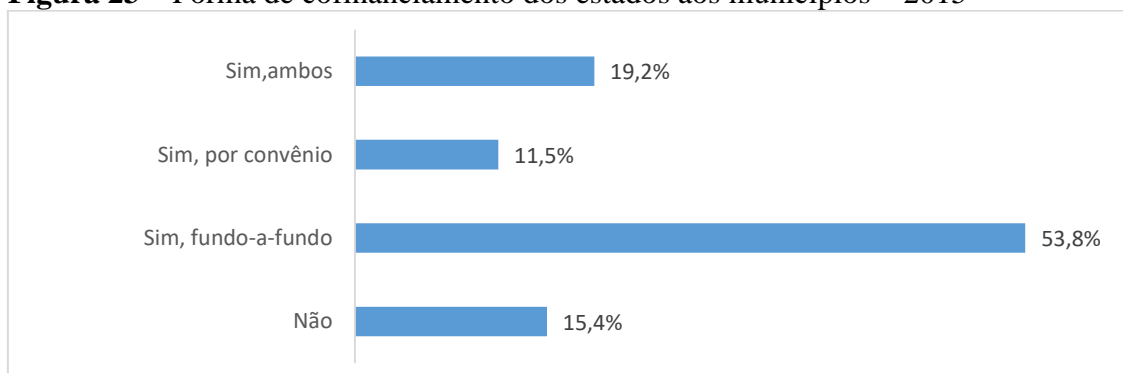
Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014, (2015a, p. 55), elaborado pela autora.

Em quase uma década de SUAS, verifica-se que no âmbito municipal o Fundo estava praticamente consolidado em todo o território nacional.

Também se identificou se os recursos próprios para a política de assistência social estavam alocados no Fundo. Nos estados, 65,45% da totalidade dos recursos próprios estavam no Fundo (BRASIL, 2016, 16). Para os municípios, esse percentual foi de 69,2% (BRASIL, 2015a, p. 57). A alocação de recurso no fundo possibilita maior transparência e gestão democrática pelo exercício do controle social, uma vez que o Conselho de Assistência Social é quem decide de forma colegiada a destinação do recurso.

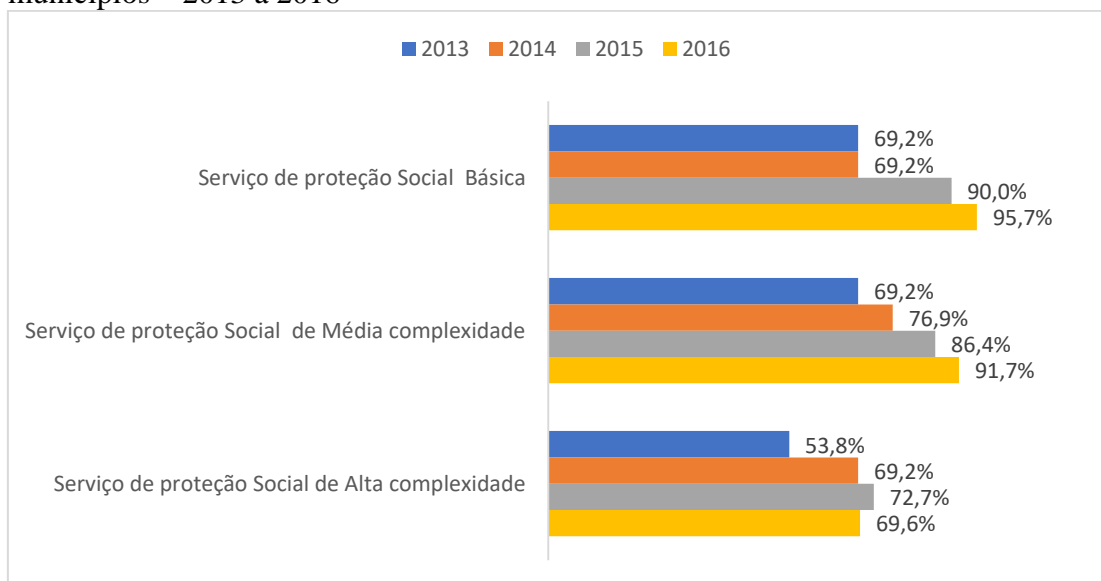
Em relação ao ordenador das despesas do fundo, identificou-se que, nos municípios (23,7%), o prefeito ainda é o responsável (BRASIL, 2017a, p. 12), o que revela a centralização de poder e decisão, bem como a persistência de uma cultura política atrasada no patrimonialista baseada no mandonismo.

No Censo SUAS 2015, foi identificada a existência de cofinanciamento dos estados aos municípios. São 19 os estados que executaram o repasse de recurso utilizando o fundo e declararam permitir a reprogramação do cofinanciamento estadual fundo a fundo, pelos municípios, dos recursos não utilizados no exercício, dos quais, 18 possuem normatização legal que regulamenta o repasse fundo a fundo (BRASIL, 2016, p. 19).

Figura 23 – Forma de cofinanciamento dos estados aos municípios – 2015

Fonte: BRASIL, Censo 2015, (2016, p. 18)

A Figura 24 identifica o percentual de recursos transferidos aos municípios pelos estados segundo os níveis de proteção social.

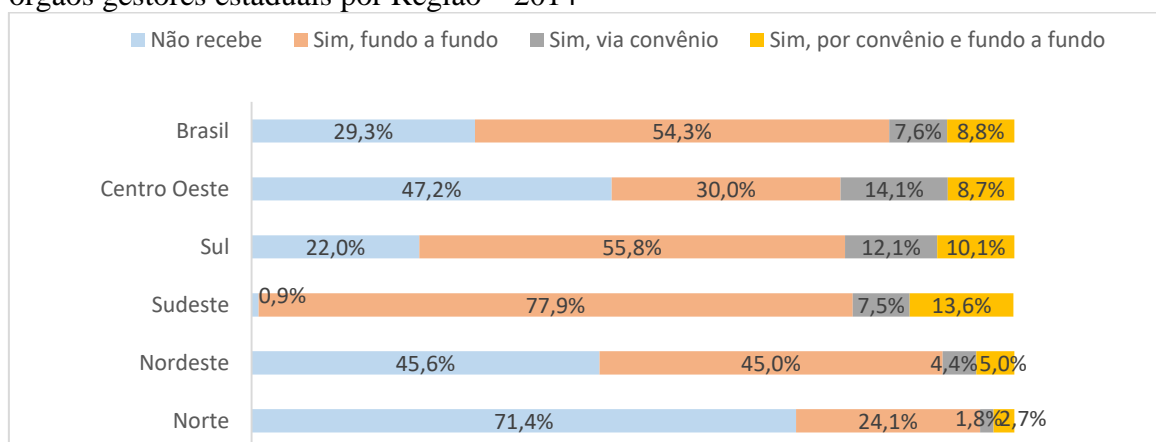
Figura 24 – Percentual de estados segundo a destinação dos recursos transferidos aos municípios – 2013 a 2016

Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014, (2015a, p. 60, Censo SUAS 2015, (2016, p. 20), Censo SUAS 2016 (2017b, p. 21), adaptado pela autora.

Nota: Pode ter alguma variação de percentual, pois, no Censo SUAS 2014, foram 20 estados que responderam esse item, e no Censo SUAS 2015, foram 22 estados.

De modo geral, houve incremento no financiamento feito pelos estados aos municípios para o desenvolvimento de serviços de proteção social básica e especial. No entanto, essa análise ao estabelecer a informação por região, conforme os dados da Figura 25, é possível identificar como se deu esse movimento nas regiões do país.

Figura 25 – Percentual de municípios segundo a modalidade de transferência de recursos dos órgãos gestores estaduais por Região – 2014



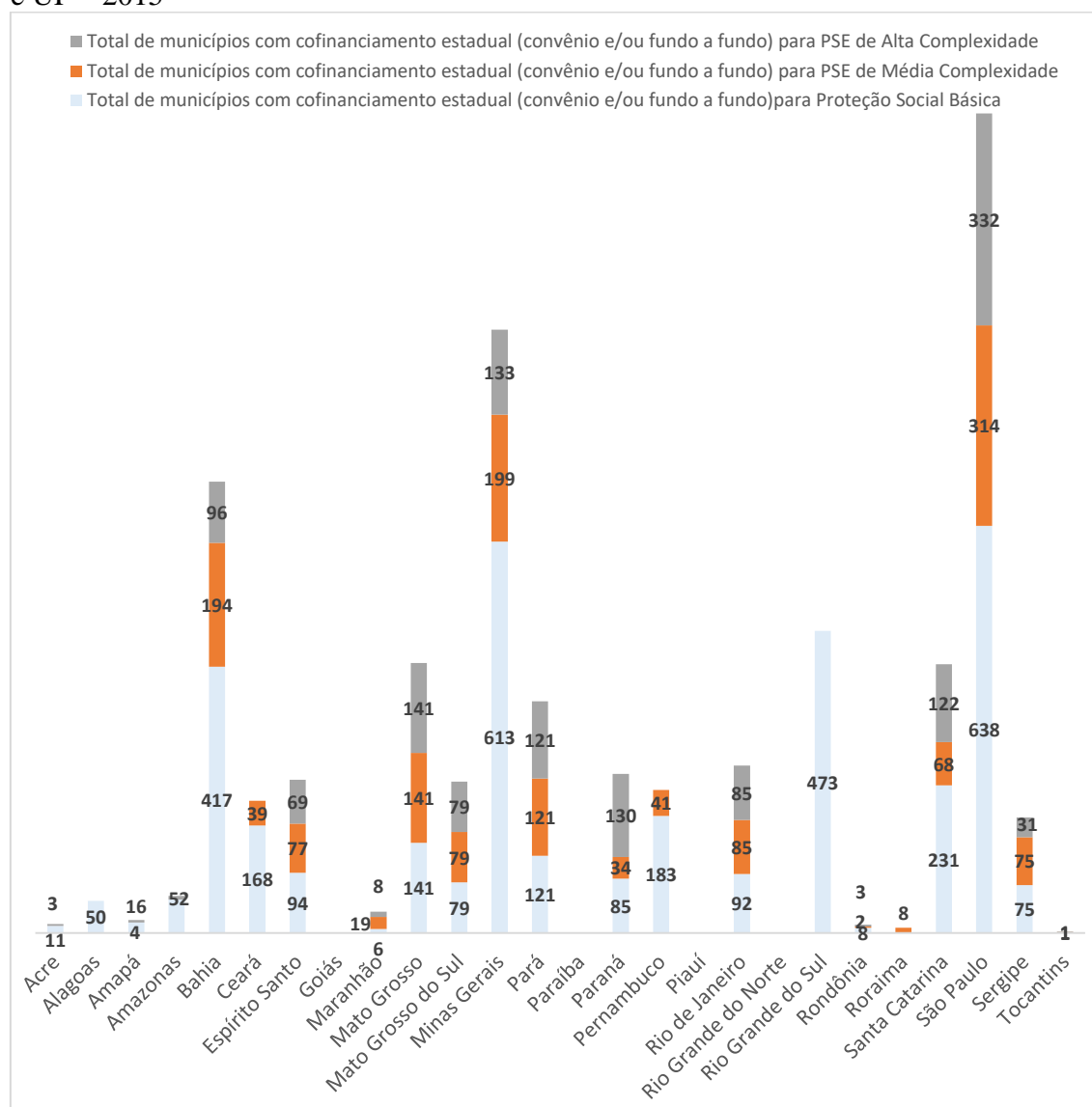
Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2014 (2015a, p. 59), adaptado pela autora.

A prioridade definida no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, em 2013, com os estados, em relação ao cofinanciamento do SUAS, demonstrou ser um grande desafio a ser superado. Na leitura por região, foi expressiva a situação da região Norte do país em que 71,4% dos municípios não receberam nenhum repasse do estado, seguida da região Centro-oeste, com 47,2%, e do Nordeste, com 45,6%. A região Sudeste é que obteve maior percentual de repasse do estado via fundo a fundo, com 77,9%, seguida da região Sul com 55,9% (BRASIL, 2015a).

No Censo SUAS de 2016, os órgãos gestores municipais declararam que 60% recebem recursos fundo a fundo, contrapondo-se a 27,3% que não recebe de nenhuma forma. Por convênio e fundo a fundo formam 7,8% e somente via convênio, 4,5%. (BRASIL, 2017a, p. 60).

Esses dados revelam a persistência de características históricas que marcaram a trajetória da assistência social no Brasil dado o abstencionismo do Estado com a política pública, expresso na descontinuidade, pulverização, fragmentação dos recursos destinados à sua operacionalização. Indica a persistência de postura conservadora e centralizadora de alguns estados, que chegam a comprometer a autonomia dos municípios à medida que a irregularidade de presença do cofinanciamento prejudica planejamento e desenvolvimento do SUAS.

Figura 26 – Tipo de cofinanciamento do Estado, por municípios, por nível de proteção social e UF – 2015



Fonte: BRASIL, Censo SUAS 2015 (2016, p. 21, 22 e 23), adaptado pela autora.

No cofinanciamento dos estados para a proteção social básica e proteção social especial de média complexidade desenvolvidas pelos municípios, do total de 22 estados que realizaram o cofinanciamento, 19 procederam o repasse de recurso fundo a fundo. No Acre, um município recebeu recurso via convênio, no Espírito Santo foram 16 municípios e em Rondônia os 8 municípios receberam via convênio, todos os demais foram via fundo a fundo (BRASIL, 2016).

Em relação ao cofinanciamento da proteção social especial de alta complexidade, o repasse de recurso via convênio, no Acre, ocorreu para 3 municípios, no Espírito Santo, 7 municípios e em Rondônia, 3 municípios. Os demais receberam via fundo a fundo (BRASIL, 2016).

Um outro dado interessante identificado é em relação à frequência com que é feito o repasse fundo a fundo. Quando há regularidade e frequência no recebimento do recurso, os municípios podem fazer um planejamento. Assim, em aproximadamente 50% dos estados, a frequência era mensal; em 16%, o repasse de recurso era feito trimestralmente, anualmente ou não possuíam frequência regular (BRASIL, 2016, p. 19). Nesse sentido, além do cofinanciamento, a operacionalização do SUAS requer regularidade, pois a transferência regular e sistemática fundo a fundo favorece o aprimoramento da gestão do SUAS.

O baixo volume de recurso aplicado, a inexistência de cofinanciamento, a persistência de repasse de recurso de forma preponderantemente via convênio, a ausência de regularidade são desafios que persistem e comprometem as capacidades institucionais, financeiras e técnicas de implementação da gestão do SUAS. Outrossim, a definição de cofinanciamento da política de assistência social pelos três entes federados, o repasse automático de recurso fundo a fundo são avanços importantes alçados afirmando um novo padrão de gestão compartilhada entre os entes federados. Trata-se de uma mudança de paradigma para o estabelecimento de uma nova cultura na política de assistência social assentada na pactuação, com o estabelecimento de compromissos acordados, com divisão de responsabilidades, no sentido de fazer convergir as diferentes posições ideológicas e políticas em prol de objetivos partilhados para o avanço conjunto em direção à universalização da proteção social.

Diante do exposto é possível tecer algumas considerações sobre a dinâmica da pactuação e do aprimoramento da gestão do SUAS. Embora apresentados de forma separada de maneira didática, reconhece-se a existência de interligação entre os elementos prioritários da gestão do Sistema definidos no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, o que compõe uma dada direção à gestão.

A pesquisa realizada confirma a diversidade existente no país que se reflete no modo de gestão do SUAS, portanto, procurou-se avançar para além da apresentação de médias gerais da política de assistência social no Brasil, identificando o movimento vivenciado no tempo vivido pelo SUAS, com deslocamentos, compassos e descompassos, na recente história e trajetória do Sistema Único de Assistência Social que completou sua primeira década.

No entanto, os dados revelam que, na esfera municipal, houve maior avanço na direção do aprimoramento da gestão do SUAS. Nem por isso, a presença da gestão estadual no SUAS deixa de ser fundamental pela competência e responsabilidade que lhe são atribuídas para a gestão da política e alcance da proteção social a ser ofertada pelos municípios.

Os documentos pesquisados, utilizam metodologia e período de coleta de

dados por vezes diferenciados. No entanto, os dados foram estrategicamente selecionados de modo a auxiliar na compreensão do conteúdo do pacto e o aprimoramento da gestão do SUAS identificando a dinâmica que envolve a normatização, a pactuação e a gestão do SUAS.

O movimento desencadeado na gestão do SUAS congrega extremos. Uma velocidade impressionante e uma lentidão enraizada que se justificam diante da conjuntura adversa na qual emerge a incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e a estruturação do Estado para provimento de direitos sociais. Somado a isso estão as diversas posições ideológicas e políticas que dão forma e sentido ao Estado, que se reveste de moderno, mas que guarda relações conservadoras e oligárquicas que perduram ao longo do tempo.

O SUAS não se desenvolveu de forma única em todo o território nacional e nem se poderia ter essa expectativa, devido a diversidade do mosaico que compõe o país, com especificidades e particularidades de cada lugar. Assim, os diversos ritmos precisam ser considerados uma vez que a capacidade técnico-política de cada gestão pode provocar variação com deslocamentos de declínio a picos de elevação, uma vez que são múltiplos os determinantes do movimento desencadeado. Evidentemente esses elementos implicam nos resultados apresentados.

A leitura do aprimoramento da gestão do SUAS nos estados e municípios deve considerar as responsabilidades e as competências dadas pela Política de Assistência Social, que se colocam de forma diferenciada para os entes. Assim, não se pode traçar uma linearidade e/ou única métrica, devendo associar a outros fatores como contextos socioterritoriais, socioculturais, ideopolíticos que se expressam das mais diversas formas e refletem-se no cumprimento do pacto federativo estabelecido. Ainda assim, deve-se considerar o tempo de maturação e assimilação do pacto estabelecido com cada ente. Com os estados teve início em 2007 e, nesse tempo, completa sua primeira década, com os municípios aconteceu somente em 2013, não tendo chegado nem a meia década esse compromisso firmado.

Há de se pontuar que o tempo entre o pacto com os estados e depois com os municípios, possibilitaria aos primeiros, avançar quanto à estruturação e à organização necessária para exercer a coordenação e gestão compartilhada junto aos municípios. Esse intervalo de tempo permitiria que os estados estivessem mais desenvolvidos em relação ao SUAS, a fim de corresponder à função que lhe é creditada. É um processo nada simples, uma vez que se tem como horizonte o estabelecimento de mudança sociocultural em que a concretização do pacto federativo na sua plenitude revelará a sintonia de desenvolvimento da política social com o estabelecido na Constituição de 1988.

A decisão de os municípios operacionalizarem a política de assistência social,

em cooperação com os demais entes, foi determinante para a aproximação entre a gestão da política e o vivido no território. Constitui-se um diferencial de grande relevância para as pessoas que, independentemente do lugar onde se encontrem ou de sua origem, podem acessar a proteção social como direito.

Essa contextualização ajuda a entender o ritmo do desenvolvimento do SUAS pelos entes. No caso dos estados, parte deles não fortaleceu a gestão do SUAS na velocidade necessária, de modo a subsidiar os municípios para o aprimoramento da gestão do Sistema. Há de se considerar que, em alguns casos, pode não haver interesse que o SUAS evolua, isto é, forças políticas podem se colocar em posição de resistência, criando obstáculos à sua consolidação, o que evidencia o compasso e descompasso do aprimoramento do SUAS em todo o território nacional.

As diferenças não devem simplesmente ser respeitadas, mas compreendidas e tratadas, pois elas são responsáveis pela variação existente entre as jurisdições e pelo descompasso que pode comprometer a nacionalização da gestão da política de assistência social pelo Sistema Único. Desse modo, as coordenações federativas devem identificar os modos de pensar e gerir a política, promovendo mediações necessárias ao estabelecimento de maior equidade entre os entes federados na gestão SUAS.

A instituição do SUAS, em 2005, impulsionou o estabelecimento de um sentido único para a nacionalização da política de assistência social, e o estabelecimento do pacto foi fundamental para o amadurecimento da política. A norma operacional básica e o pacto estabelecem um caminho de modernização da gestão sob uma lógica republicana e democrática, o que exige mudança de cultura na gestão pública, na articulação das dimensões técnica, financeira e, sobretudo, política, especialmente no que se refere à tomada de decisão.

Verificou-se que há um processo de mudança de paradigma em relação à política de assistência social na incorporação da responsabilidade pública no cumprimento dos preceitos legais estabelecidos. A (re)significação do seu conceito, enraizado em moldes conservadores e patrimonialistas, é necessidade fulcral por não coadunar com a lógica republicana e democrática trazida pela Constituição de 1988. Esse sentido dado à política requer maturação, decisão política, o que não corresponde a uma cronologia do tempo tão precisa para o seu processamento.

Nesse contexto, a pesquisa revelou o peso do pêndulo para o aprimoramento do SUAS, conquistando avanços significativos, sobretudo em relação aos mecanismos de estruturação da gestão do SUAS e, ao mesmo tempo, convivendo com desafios que persistem e impedem um desenvolvimento pleno, impostos pelos limites conjunturais, dialéticos, que

implicam na concepção da assistência social e sua (re) significação com base nos pressupostos da Constituição de 1988.

A pesquisa, então, identifica no movimento e direção que o SUAS adquiriu nesta primeira década de existência, uma visibilidade atingida que revela a constituição de uma feição pública.

A realidade vivenciada nos diversos espaços sócio-territoriais, chão da gestão do SUAS, explicita a dinâmica política, ideológica, cultural no movimento entre compasso e descompasso, nos limites e desafios que se colocam à gestão da política de assistência social.

Assim, entende-se que o estabelecimento do pacto federativo entre os entes em torno da gestão do SUAS foi relevante ao promover uma sincronia a partir dos elementos prioritários que deram forma à gestão do SUAS e base ao seu aprimoramento.

Considerar-se ainda, que todo o arsenal normativo e técnico-instrumental produzido no tempo de vida do SUAS, associado à capacidade de coordenação federativa, promoveu importantes deslocamentos à implementação da gestão do SUAS pelos estados e municípios.

Logo, o fortalecimento de uma nova relação público-privada dando cumprimento ao preceito constitucional de primazia do Estado fortalecendo a assistência social como dever do Estado e direito do cidadão, é essencial para a solidificação do desenho da gestão do SUAS em todo o território nacional.

A pesquisa desenvolvida revela que, em uma década de existência, o movimento em torno da política de assistência social promoveu o desenvolvimento da gestão do SUAS no país, sendo este um fato incontestado e um ganho civilizatório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa permitiram traçar algumas linhas analíticas conclusivas que subsidiam o sentido do pacto federativo para o desenvolvimento de políticas sociais.

A Constituição de 1988 é o ponto de partida e ponto de chegada, onde se encontra a base para o estabelecimento de pacto federativo em torno da gestão de políticas sociais.

A Constituição é a expressão do pacto político-social estabelecido em torno de um compromisso com a justiça social. No momento de sua promulgação, havia experiências de Estado Social e Welfare State que se realizaram pelo mundo, especialmente na Europa. No Brasil se vivenciava a derrota da ditadura e o avanço do movimento democrático e popular que contribuíram para tensionar a efetivação de tal projeto político-social. Enquanto em outras partes do mundo as conquistas e experiências do Estado Social eram solapadas, no Brasil se estabelece um pacto para a efetivação de tal perspectiva, mesmo que tardiamente esse compromisso foi selado. Outrossim, essa mesma Constituição serviu a interesses liberais com concessões para o mercado ao afirmar o direito à prioridade privada, a livre iniciativa, entre outras proteções de interesse individual e do mercado. Isso não anula a mudança de paradigma posto pela Constituição de 1988 ao anunciar os direitos sociais como fundamentais, o que requer a consolidação de um Estado Social para sua concretude e ter como objetivo central a distribuição e redistribuição da riqueza aliada a um compromisso com os valores da democracia ocidental revelando a feição de uma Constituição Social. A essência da Constituição de 1988, portanto, são os direitos sociais, colocados como fundamentais, que assumem um caráter imperativo, impondo ao Estado o dever de agir para sua concretização.

É com esse sentido ideológico-político voltado à dignidade da pessoa humana que a Constituição se afirma como fundamento do poder público, devendo provocar significativas mudanças nas relações sociais estabelecidas. Ela justifica o estabelecimento de pacto federativo entre os entes, de modo a concretizar tal perspectiva, num movimento que envolve interesses, disputas, debates, conflitos e consensos.

As linhas analíticas conclusivas, se consubstanciam na história de formação e desenvolvimento da sociedade e do Estado, nas relações sociais estabelecidas atravessadas pelo econômico e político sob o domínio do capitalismo no qual se estabelecem pacto federativo para o aprimoramento da gestão de políticas sociais.

Uma dessas linhas conclusivas foi a influência econômica na sustentação dos

pactos. Os compromissos assumidos como pacto preservam e legitimam a lógica econômica definida pelo sistema capitalista, admite as contradições, pois a renúncia seria a busca de superação desse sistema. As exigências postas de regulação das relações sociais e econômicas tornam mais complexas e explicitam os conflitos de classe.

Segundo Paula (2016), o modo de produção capitalista reitera insistentemente suas estratégias de legitimação, e complementa dizendo que essas estratégias ganham espaço de formulação, sendo disseminadas no Estado (Paula, 2016, p. 170). Como constitutivo da sociedade, é no Estado que se expressam as forças sociais estabelecidas que buscam sua legitimidade e influenciam o Estado. Nessa direção, o econômico é eminentemente movido pelo sentido ideológico e político na correlação de forças estabelecidas na dinâmica dialética e contraditória da realidade social.

No conjunto de determinações estruturais e conjunturais, no qual o pacto se estabelece, as decisões envolvem escolhas políticas e econômicas. Num processo de negociação, os interesses se colocam, expressando concepções teóricas e ideológicas que direcionam o posicionamento dos sujeitos envolvidos refletindo no refreamento e ampliação de direitos sociais, numa luta política, diante de visões e entendimentos diferenciado.

Outra linha analítica conclusiva reconheceu que o pacto se estabelece na balança sob o peso do capitalismo e da democracia. O primeiro tem como lógica a satisfação de suas necessidades de acumulação e hegemonia. Para tanto, exige o estabelecimento de políticas econômicas que protejam seus interesses, como a livre iniciativa e a propriedade privada, resguardando-os. Mesmo sob tais preceitos, aceita a coexistência da democracia, cujo propósito não está no reconhecimento da consciência e capacidade de decisão do povo, mas de manutenção de seu domínio. Na busca de domínio absoluto, o capitalismo utiliza-se de meios e formas de escamotear e corromper a sobrevivência da democracia. Por sua vez, a democracia, não como mero artifício do capitalismo, mas como confronto com este, fruto de exigências postas na correlação de forças e pressão exercida pelos movimentos populares e democráticos, coloca ao Estado o cumprimento de compromissos e obrigações sociais.

O Estado como mediador desse processo, por vezes, busca soluções estratégicas baseadas em política acomodatória, a fim de evitar um conflito social de maior repercussão. É usado como subterfúgio ao estabelecimento de uma ordem social político-econômica em benefício dos grandes capitalistas sob o discurso de interesse geral.

A consciência e a luta frente a esse contexto, postas em correlação de forças, impelem o Estado ao movimento. A forma como esse poder se manifesta e o modo como o Estado o distribui se alteram pelo tensionamento dos interesses das classes. Lutas políticas e

sociais que se travam pela incorporação de direitos a serem assegurados pelo Estado provocam alterações no cenário no qual o capitalismo atua.

Nessa direção, a democracia tem como exigência o exercício do poder pelo povo. Complementa Miranda que “democracia significa a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério da ação dos governantes” (MIRANDA, 2017, p. 11). Assim, os sujeitos históricos, titulares de direitos políticos, podem interferir nos rumos do Estado e da sociedade em que se vive, abrindo caminho entre as relações sociais estabelecidas.

A terceira é a que assevera que o pacto se coloca na intersecção de defesa de interesses vinculados aos interesses de classes. Luta e resistência, que se expressam na mobilização e organização em torno dos interesses coletivos confrontam com a hegemonia burguesa, pautando a responsabilidade do Estado pela provisão de proteção social, ampliação de espaços de participação democrática e tomada de decisão, tendo como premissa a justiça social expressa na Constituição de 1988.

A força antidemocrática do capital, com o apoio de setores econômicos e políticos, oferecem resistência e obstáculos ao estabelecimento de pacto com essa intencionalidade. A burguesia procura manter intacto o poder político pela hegemonia estabelecida, sendo confrontada e contestada na correlação de forças.

São as aspirações democráticas e populares, irradiadas a partir dos interesses coletivos, que dão qualitativo aos pactos, exigindo presença e intervenção mais expressiva, abrangente e efetiva do Estado. São sujeitos históricos, movidos por consciência política, que se colocam na defesa intransigente de interesses sociais constituindo-se em força histórica nesse processo.

O conflito de classe é inerente ao sistema capitalista, desse modo, o poder político é permanentemente tensionado pelos interesses de classe. É nessa dinâmica dialética e contraditória que o Estado, como produto da luta de classes, pode ter suas instituições alteradas pelo movimento e deslocamentos provocados pela correlação de forças e lutas estabelecidas.

Outra linha conclusiva reconheceu a articulação analítica entre elementos que permite identificar que o pacto é impactado pelos rumos do modelo econômico, pelo interesse coletivo, pela mediação exercida pelo Estado. Nesse sentido, o modo de produção capitalista utiliza-se do Estado para reiterar as condições propícias aos seus interesses de acumulação. O poder do Estado não lhe é inerente, esse poder é “relação mediada” pelas “forças que nele residem ou o atravessam” (PEREIRA, 2008, *apud* PAULA, 2016, p. 18). Sua existência se faz marcada por interesses diversificados que, segundo a autora, não deve considerá-lo

exclusivamente comprometido com uma classe, embora tenha um caráter de classe e ser reconhecido como Estado burguês.

Numa sociedade heterogênea, multicultural, o domínio absoluto do capitalismo somado a um abstencionismo do Estado provoca desastres irreparáveis na humanidade e no processo civilizatório, expresso na desnacionalização da economia, na concentração exponenciada da riqueza, na privatização do Estado, no sucateamento de sua estrutura institucional e pública somada a uma política macroeconômica que penaliza a população com esfacelamento e destruição de direitos sociais, como vem se concretizando em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, nos tempos atuais.

A mediação a ser assumida pelo Estado é possível e necessária, ao responder a um projeto de sociedade que atenda aos interesses coletivos e não se coloque de costas a estes, mesmo porque a concretização de direitos sociais, no capitalismo, não beneficia apenas uma classe ou grupo específico. Como exemplo, tem-se o processo de mercantilização que atravessa os projetos governamentais na execução de políticas públicas.

Assim, o compromisso político e social com os direitos sociais ao serem pactuados, servem como contrapeso à selvageria desenfreada do capitalismo que busca irromper a qualquer custo. Além disso, como observa Draibe (2003), é “fundamental reconhecer que se o Estado nacional não é condição suficiente para garantir uma autonomia política e econômica, ele é, no mínimo, absolutamente imprescindível para se alcançá-la” (DRAIBE, 2003, p. 125).

É nesse contexto, que se colocou como linha analítica conclusiva o pacto como construção política resultante de uma combinação de interesses que se consubstancia em coalizões e compromissos. Trata-se de uma engenhosa articulação de interesses que envolve debate e disputa com mediações até se fundir em grandes consensos, e que consolida a relação de poder e de decisão. Trata-se de uma forma de exercício do poder que se estabelece pela via do compartilhamento. A decisão revela uma opção política, cujos objetivos, combinados e consensuados, devem estar fundamentados em valores que dão sentido à existência e à sobrevivência do pacto estabelecido, justificado na razão do interesse coletivo, do bem comum, da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

O pacto federativo exige uma presença sólida do Estado, que dá base e orienta a direção das ações dos governos com reconhecimento das competências comuns e específicas, sem ferir a autonomia dos entes, para o cumprimento da responsabilidade pública.

Nessa direção, a dimensão política se colocou como uma linha analítica conclusiva, por expressar um traço fulcral do pacto - entre o príncipe e o cidadão. Exige

expansão do poder político e reconhecimento da autonomia. Trata-se de um espaço de negociação, com a existência de forças conflitantes que se processam na história. O reconhecimento dessa dimensão requer nova relação entre o Estado e os indivíduos, à medida em que se reconhece a capacidade política dos sujeitos de interferir e modificar a história, num movimento dialético, cujo compartilhamento da decisão ganha vascão nos diversos espaços de representação coletiva na esfera pública.

Durante muito tempo na história, prevaleceu o interesse e a decisão do príncipe. Esse imaginário ainda permeia o tempo contemporâneo, revestido de patrimonialismo, coronelismo, autoritarismo, populismo e tantos outros “ismos” sob os quais se justificam as práticas e decisões tomadas de forma centralizada e conservadora sob o manto do poder e do domínio absoluto.

A dimensão política assumida no pacto federativo reconhece os princípios constitucionais da descentralização, da universalização do acesso e da participação popular, numa tríade que coloca direção e sentido à gestão de políticas sociais sob a primazia do Estado.

A Constituição de 1988 é um exemplo de construção de consensos e avanços para um Estado Social, no entanto, na maioria das vezes, há a preponderância da disputa econômica sobre o Estado e o fundo público, revelando o poder econômico se sobrepondo ao político. Trata-se da expansão do poder na valorização de espaços de participação política, de controle democrático e de organização do Estado. Nessa direção, o aprimoramento da política pública é legitimado num processo de planejamento, controle e avaliação de forma democrática e participativa, num legítimo processo que dê sentido à incorporação de responsabilidades públicas em direção à concretização e consolidação de direitos.

Trata-se do alargamento do poder e processo decisório, conforme afirmado por Tenório (2005) referindo-se à cidadania e à participação em que se faz a “apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino” (TENÓRIO, 2005, p. 114).

Os sujeitos que se sentam à mesa para pactuar (CONGEMAS E FONSEAS) não têm força política e não se relacionam e articulam a outros espaços participativos para fazerem valer seus acordos, isto é, pactos. Isso se reproduz em todas as instâncias federativas. Se os avanços nas políticas sociais requerem sustentação na correlação de forças, essas precisam se fazer presentes em todos os espaços que aperfeiçoam o modo republicano e participativo de fazer a gestão.

Nesse sentido, seria o pacto resultante da articulação entre direitos e democracia. Se assim for, a mesa de negociação deve se ampliar, somando-se novos sujeitos

políticos, como os trabalhadores da política pública e os próprios usuários. Nessa configuração desejada, as instâncias de pactuação ganham maior força política e institucional, tornando-se verdadeiramente legítimas. O pacto, envolve escolhas, é portanto, um ato de vontade, decisão e de poder.

Uma última linha analítica que se colocou foi que o pacto federativo exige um planejamento estatal, administração da demanda e oferta regular de proteção social. A diversidade expressa na realidade brasileira, somada à história de alta concentração de renda e produção da pobreza, exige decisão técnica e política do Estado na sua organização para intervir de forma a produzir resultados efetivos na vida da população. No caso do desenvolvimento de políticas sociais, a leitura do contexto existente deve reconhecer as especificidades e particularidades que dão sentido e significado ao modo de viver das pessoas. Como coloca Paz (2017) a esfera local, a territorialidade das ações públicas não se limita ao espaço geográfico ou a limites administrativos, “remete à compreensão da dinâmica social, das relações que se estabelecem nos diferentes territórios que ultrapassam fronteiras” (PAZ, 2017, p. 8). Acrescenta Koga (2011) que o território é um fator dinâmico por expressar a distribuição de bens civilizatórios direcionados para a qualidade de vida humana. É chão das relações que se estabelecem, concretizando peculiaridades, diferenças e desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais. O território, é a síntese de um conjunto de relações, condições e acesso, portanto, chão da intervenção das políticas públicas. (KOGA, 2011, p. 19).

Essa lógica de gestão exige superar modelos adotados pelas administrações públicas que se apoiem no conservadorismo e patrimonialismo com ações parcas, difusas, pulverizadas, fragmentadas e descontínuas, com centralização de decisão e que consomem recursos e não produzem resultados efetivos.

A Constituição de 1988 afirma a responsabilidade pública sob princípios de universalização e equidade pela via da participação e da descentralização de decisão e de poder. Assim, a atribuição do Estado na gestão das políticas sociais deve estar imbuída da responsabilidade pela provisão de direitos.

Nesse sentido, o planejamento do Estado na organização da oferta pública de proteção social possibilita à gestão reconhecer os diversos interesses que se colocam no direito à cidade. A articulação da dimensão política, financeira e técnica favorece a aproximação e interação com as forças, poderes e resistências que integram a dinâmica do contexto social, a fim de que as reais necessidades possam ser identificadas e atendidas.

O planejamento, nesta lógica de gestão, valoriza a dimensão política, que segundo Baptista (2000, p. 17) “decorre do fato de que ele é um processo contínuo de tomadas

de decisões, inscritas nas relações de poder”, criando-se possibilidades de articulação e ampliação do poder decisório junto aos sujeitos destinatários das políticas a serem estabelecidas, coadunando, significado e sentido, à realidade e à necessidade. Nessa direção, o Estado, ao responsabilizar-se pela gestão e execução das políticas públicas, projeta uma segurança de previsibilidade de futuro com a consolidação dos princípios constitucionais, qual seja, a garantia da dignidade da pessoa humana.

Portanto, a Constituição de 1988 é o fundamento do direito de proteção social, da política de assistência social e do estabelecimento de pacto federativo para a viabilização dessa perspectiva, porém essa dimensão social se confronta com os aspectos liberais que também constituem e integram a Carta. Para amalgamar essa diferença, a Constituição, redesenha uma estrutura para a federação brasileira e dá função às políticas sociais pela via da igualdade de acesso, da gratuidade e da universalização. Esse alcance projetado às políticas sociais tem como direção a cooperação federativa, sob relações intergovernamentais.

O caminho da descentralização que integra a Constituição indica que as decisões devem se sedimentar pelas arenas subnacionais de governo, uma vez que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil. É, neste sentido, que se afirma a necessidade de compartilhamento federativo, com a primazia do Estado para o desenvolvimento das políticas sociais por estados e municípios. No entanto, a legitimação do direito exige a presença de um Estado que promova a mediação com decisões políticas e econômicas.

Os sistemas públicos de gestão das políticas sociais seguem o sentido do federalismo brasileiro, na lógica de descentralização, estabelecida na Constituição de 1988, que é, o eixo delineado das relações intergovernamentais, em que a coordenação federativa deve materializar a responsabilidade pública do ente federativo. Contudo, tal processo se confronta com a concentração de poder existente na União dada pela concentração de tributos fiscais e de autoridade normativa. Convive-se, portanto, com forças e poderes desproporcionais dada a autoridade fiscal, política e de gestão das políticas.

A sintonia entre a Constituição de 1988 e as políticas sociais remete a uma conceituação e (re)significação no campo do direito, exigindo nova relação entre o Estado e a sociedade. A política de assistência social, devido a especificidade de sua trajetória ideo-política e sócio-história, estabelece uma travessia que tem como horizonte o estabelecimento de uma cultura da política de assistência social assentada na lógica do dever do Estado, do direito do cidadão por meio de uma gestão que se faça descentralizada e participativa dando coerência ao instituído pela Carta.

Na dialética e contraditória dinâmica da realidade social, ao longo dos quase 30 anos da Constituição de 1988, o movimento dado às políticas sociais, em especial à assistência social, para a concretização de direitos se faz em meio a tensões e contradições cujos deslocamentos acenam avanços e retrocessos. Trata-se de uma travessia árdua no contexto de contradições que se colocam no interesse do capital e na função e mediação do Estado, cuja condução e percurso na trajetória da política de assistência social provocaram desvios e desorientação, dificultando a construção de um sentido único rumo ao estabelecido pela nobre Carta Magna.

Mesmo em meio a tais percalços e turbulências, a base dada pela Constituição, ratificada pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 e recentemente pela Lei nº 12.435/2011, somada às normatizações e ao direcionamento dado à política de assistência social a partir de 2003, aponta para uma mudança de paradigma nesse campo. As mudanças desenhadas, projetadas e efetivadas sob tal paradigma projetam um horizonte de mudança de cultura, tão necessária, pela via da primazia do Estado, pela participação social e universalização da proteção social.

A direção dada pela coordenação do Governo Federal articulada com diversas instâncias de coletivos representativos solidifica uma base para a gestão da política de assistência social através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é a expressão da mudança substancial no modo de gestão da política de assistência social. Isso ocorre porque congrega em sua dinâmica a dimensão técnica, política e financeira, buscando fortalecer a cooperação entre os entes com responsabilidades compartilhadas. Esse Sistema, inserido num sistema mais amplo de proteção deve consubstanciar o acesso ao direito. Nesse sentido, buscou ampliar a proteção social de forma unificada em todo o território nacional, devendo se traduzir e materializar no alcance da proteção social como direito.

Nesse contexto, destaca-se o papel fundamental dos planos decenais, constituídos de forma inédita na trajetória da política de assistência social, congregando a dimensão técnica e política. São estruturantes para a gestão da política ao adotarem visão prospectiva a partir da leitura da realidade. Apontam um gradualismo para o aprimoramento do SUAS e alcance da política pela garantia de direitos, fortalecendo a lógica do pacto federativo. Os planos decenais norteiam o conteúdo do pacto estabelecido com os entes numa sintonia entre a realidade vivida e o horizonte projetado.

A proposição de pacto federativo para o aprimoramento do SUAS no Brasil foi uma decisão importante e assertiva, pois mais uma vez se buscou estabelecer a sintonia da gestão da política de assistência social com o disposto na Constituição. O pacto consubstancia

um projeto político de ampliação dos direitos, de qualificação republicana da gestão pública, na direção da universalização, equidade e participação.

Desse modo, o binômio gestão e pacto no aprimoramento do SUAS é uma combinação adequada e apropriada, uma vez que não se restringe à definição de aprimoramentos gerenciais, mas ao alargamento do Estado, corrigindo o histórico de negação de direitos.

Provoca-se, assim, um movimento no pêndulo que historicamente se reiterou por dentro da direção e gestão da assistência social, do conservadorismo e do mandonismo para um sentido e direção de gestão republicana no aprimoramento da universalização, participação e cooperação. Tal movimento dado pelo desenvolvimento da gestão do SUAS demonstra o fortalecimento da gestão desse Sistema. Revela a institucionalização do SUAS nas estruturas da política de assistência social e ordenamento da gestão. É possível afirmar que com o pacto buscou consolidar um patamar de unidade em torno da gestão do SUAS. Assim, foram constituídas marcas que dão visibilidade à gestão no campo público estatal, como a institucionalização do órgão gestor, constituição de subdivisões de gestão do Sistema, de quadro de trabalhadores efetivos e cofinanciamento com gestão fundo a fundo, elementos que dão unidade à gestão do SUAS no território nacional.

O pacto estabelecido com os municípios em 2013 é recente e mostra o potencial em processo pelas inovações incorporadas à gestão e o crédito depositado na política pela aplicação de recursos financeiros próprios para o desenvolvimento do SUAS. Contudo, o desenvolvimento da gestão do SUAS pelos estados não corresponderam da mesma forma e intensidade aos dos municípios.

Ao colocar a necessidade de constituição de bases cooperativas, combinadas, pactuadas, em torno de interesses comuns, o pacto provoca deslocamento da tradicional forma autoritária e de submissão das relações sociais instituídas na busca de romper com o imaginário do príncipe ou do patriarcal no comando da “casa-grande”. A condição de subserviência, de relações interpessoais, de privilégio é confrontada com a lógica republicana e democrática. Ele exige democratização do poder, ampliação do debate e da participação por diferentes e diversos sujeitos, imbuídos de capacidade política de construção conjunta na definição de rumos para o aprimoramento da gestão do SUAS.

Esse processo se faz em meio a contradições inerente às relações sociais estabelecidas e o domínio do modo de produção capitalista, uma vez que requer força e mediação do Estado para o desenvolvimento da gestão da política, portanto, reafirma-se o pacto federativo como uma escolha essencialmente política.

O pacto federativo em torno da gestão do SUAS e o aprimoramento do Sistema se deparam com desafios e limites, uma vez que se localizam no contexto do federalismo brasileiro e sob a forma política do Estado de se organizar. Eles se fazem na correlação de forças sociais e na luta entre as classes sociais, com explicitação das contradições inerentes às relações sociais existentes.

Esses desafios e limites se dão num imbricamento das dimensões técnico-institucional, econômica e política presentes nos arranjos federativos estabelecidos. Esta pesquisa revela o descompasso entre o normativo e a realidade na instalação desse modelo federativo de fazer gestão de política social, neste caso o SUAS. O aprimoramento do SUAS, tendo origem selada nas relações federativas, exige o reconhecimento do direito à proteção social pela assistência social com primazia do Estado e comando único. Por essa razão o pacto se coloca como instrumento de aprimoramento técnico de aperfeiçoamento da gestão da política numa lógica democrática e republicana e, ao mesmo tempo, tem uma dimensão política, o que implica em limites que se relacionam com poder, vontade política e decisão. Portanto, essa perspectiva confronta o interesse público com o privado, a política baseada em valores e não simplesmente em preferências, uma gestão participativa e dialógica com uma gestão tecnoburocrática, monológica. Essa travessia promove condições necessárias ao aprimoramento da gestão das políticas sociais no Brasil.

Além disso, o pacto deve respeitar as competências e responsabilidades dos entes, no entanto requer identificar a existência de capacidade dos entes. A existência de grande diversidade social e regional, somada a distintas capacidades institucional, gerencial, financeira e política, coloca desafios à definição de estratégias para tal equalização. Essa leitura pormenorizada requer atenção das instâncias colegiadas de pactuação e deliberação, bem como da coordenação federativa dos entes, desde a proposição do pacto até seu acompanhamento e resultados atingidos.

Os entraves, resistências, avanços e resultados obtidos na gestão do SUAS pelos entes federados devem embasar a direção da coordenação federativa para a compreensão da dinâmica atribuída ao Sistema pelos entes federados. O documento SUAS 10 reafirma a importância da “maturação nas relações ascendentes e descendentes postas na dinâmica da construção do SUAS”, considera alicerces de sustentabilidade ao aproximar diversos sujeitos institucionais e representativos com a “possibilidade de incorporação de formas democráticas e participativas de gestão e controle social”. (BRASIL, 2015b, p. 7)

A coordenação federativa, quando guiada pela lógica republicana e democrática, atuando no fortalecimento da capacidade decisória dos entes, não reduz a

autonomia e o poder no âmbito subnacional, ao contrário, fortalece. Um dos princípios norteadores do pacto de aprimoramento da gestão do SUAS, é o estabelecimento de uma relação de cooperação entre os entes federados. Uma vez assumidas as atribuições dos entes na implementação do SUAS, conduz ao fortalecimento do Sistema e de sua gestão em todos os níveis.

O processo de reorganização da gestão em torno da viabilização do SUAS implica num campo de intervenção técnico e político, em que a redução da competição regional se dá pelo fortalecimento de cooperação entre os entes federados. Assim, no caminho percorrido pelos entes na gestão do Sistema depara-se com convergências e divergências, compassos e deslocamentos, sinalizando fragilidades e forças a serem consideradas pelas coordenações federativas dos entes na constituição de uma ação concertada.

O pacto federativo provoca impacto ideopolítico na relação público-privada, que, como um processo dialético e contraditório, não escapa a subterfúgios no desenvolvimento de estratégias de resistência à lógica posta à política de assistência social no Brasil. São expressões do conservadorismo, na contramão dos princípios e diretrizes da LOAS, reiteram modos e formas contrárias a uma gestão pública por Sistema Único sob base democrática e republicana. Trata-se de um desvirtuamento do instituído e acordado para a política de assistência social à luz da Constituição.

Como se viu, a nova perspectiva dada à gestão do SUAS não substituiu o antigo modo de gestão por completo. Os avanços obtidos ocuparam espaços a serem enraizados, dando visibilidade e sustentabilidade à mudança necessária na afirmação de um processo histórico-político que afirme a universalidade, a equidade e a participação como requisitos fundamentais ao cumprimento dos preceitos constitucionais.

Não dá para pensar o pacto como um mero mecanismo formal, uma vez que é permeado de elementos políticos, ideológicos e culturais que vão interferir na dinâmica. Desse modo, o aprimoramento do SUAS deve ser verificado como processo essencial na compreensão da dinâmica do Sistema Único de Assistência Social, na sua primeira década de existência.

Constituir unidade na diversidade é complexo e dispendioso. As alterações e introduções em torno da gestão do SUAS não se realizam em um processo linear e simples, uma vez que o pacto é negocial. Exige o exercício da prática da cooperação entre entes políticos soberanos e do reconhecimento e necessidade de coordenação federativa. A unificação do SUAS pela via do consenso e envolvimento de diversos sujeitos políticos projeta o sentido e o alcance da universalização, equidade e participação consubstanciado no direito. Esse desafio integra a responsabilidade institucional dos governos e a função de Estado na nacionalização

da política de assistência social.

O estudo realizado identificou que a coalizão política e ideológica que permitiu inscrever o SUAS em lei nem sempre tem a mesma força para aperfeiçoá-lo nas entranhas da burocracia estatal e na insuficiente representatividade política dos pactuadores.

A Constituição de 1988 se firmou por um pacto político em torno dos direitos sociais como fundamentais. O projeto ideológico e político em curso busca romper com esse pacto, tentando destruí-lo. Dentro da sua inviabilidade, promovem o retalhamento dos direitos sociais com “contrarreformas” que buscam anular tais conquistas provocando um retrocesso sócio-histórico. Essa investida neoliberal, coordenada por grupos políticos e econômicos ao buscar mutilar aquilo que é prejudicial ao capital, implode o espírito da Constituição.

É preciso discernir as linhas de força com as quais se pode contar, na defesa e resistência para revolucionar o atual estado de coisas no interesse daqueles que anseiam pela equidade e justiça social.

O Estado Social Democrático de Direito, ao aliar a democracia e o social, apresenta o imperativo da justiça social, requer, portanto, a defesa dos direitos econômicos e sociais como fundamentais, quer seja no Brasil quer seja em qualquer outra parte do mundo na prevalência do valor essencial da dignidade humana.

Espera-se que o estudo produzido venha contribuir ao entendimento da realidade e dinâmica existentes em torno da gestão da política de assistência social, por Sistema público, e das possibilidades para aprofundamento do pacto federativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, p. 119-142, dez. 2011.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988**: transferência e endividamento. 1989. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34. 2001.
- ALVES, Jolinda de Moraes. **História da assistência social aos pobres em Londrina: 1940-1980**. 2002. 545 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2002.
- AMORIM, Filipo Bruno Silva. A República Federativa do Brasil e o Estado democrático de direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3398, out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22839>>. Acesso em: 14 out. 2006.
- ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 5-26. 1991.
- ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. **Regiões metropolitanas brasileiras e autonomia municipal**: eficácia da norma constitucional brasileira e de experiências estrangeiras na gestão dos interesses regionais. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, out./dez. 2001.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. As raízes da centralização decisória brasileira. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP: NA MESA FEDERALISMO E REGRAS ELEITORAIS, 2., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CEM/CEBRAP, 2012a.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012b.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000.

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui; SILVA; Pedro Luiz Barros (Org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de política social. In: MOTA, Ana Elisabete et al. (Org.). **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. 2. ed. São Paulo: OPAS, OMS: Ministério da Saúde, 2007.

BEHRING, Eliane Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEINSTEIN, Jorge. **Capitalismo senil**: a grande crise da economia global. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. Existe uma doutrina marxista del Estado? In: SOLÉ-TURA, Jordi et al. **El marxismo y el Estado**. Barcelona: Avance, 1977a.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BOBBIO, Norberto. Que alternativas a la democracia representativa? In: SOLÉ-TURA, Jordi et al. **El marxismo y el Estado**. Barcelona: Avance. 1977b.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo; **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa como alternativa constitucional ao presidencialismo e ao parlamentarismo. **Revista Esmafe**, Recife, n. 3, p. 91-110. 2002.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Revista Estados Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 127-150, 2004.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. (Constituição de 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. **Capacita SUAS**: caderno 3 - vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em 26/09/2014. Acesso em: 8 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 26 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Censo SUAS 2016**. Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social, Gestão Municipal. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16 ago. 2017a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Censo SUAS 2016**. Resultados Nacionais, Secretarias Estaduais de Assistência Social, Gestão Estadual. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16 ago. 2017b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Censo SUAS 2015**. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**: análise dos componentes sistêmicos da Política de Assistência Social. Brasília: MDS, 2015a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Censo SUAS 2013**: Análise dos componentes sistêmicos da Política de Assistência Social. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Brasília: MDS, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS. Brasília: MDS/CNAS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/nob-suas-2012.pdf>. Acesso em: 0 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. 2007a. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2007/Portaria%20GM%20MDS%20350%2003-10-07.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB/SUAS: construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de educação permanente do SUAS**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social - PNAS – 2004: norma operacional básica - NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo nacional de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília: MDS, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Plano decenal SUAS plano 10**. Brasília: MDS, 2007b.

BRASIL. **SUAS 10: diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015b.

BRASÍLIA. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência. **Documento elaborado com base nas discussões da Câmara Técnica/CIT de habilitação e desabilitação**. Brasília: MDS, 2010b.

BRASÍLIA. Departamento de Gestão do SUAS (DG-SUAS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Processo de revisão da NOB SUAS 2005: NOB SUAS 2010a**. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GUfdF3H7tYJ:www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/apresentacoes/Apresentacao%2520Revisao%2520da%2520NOB%2520SUAS.ppt+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** 1990. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BROTTO, Marcio Eduardo. Políticas Sociais Brasileiras e as influências da História e da Cultura Política Local: refletindo sobre a conformação da Política de Assistência Social no município de Duque de Caxias. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 2014, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2014.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 8. ed. Campinas: Papyrus, 2003.

- CARVALHO, José Murillo de. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento. In: CARMAGNANI, Marcelllo Ed. **Federalismo Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México: El Colegio de México, 1999. p. 51-80.
- CASTEL, Robert. A escolha do Estado social. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 3, p. 18-35, jan./jun. 2000.
- CASTRO, Maria Helena. Reforma do Estado e democratização local. In: VILLASBÔAS, Renata; TELLES, Vera (Org.). **Poder local, participação popular, construção da cidadania**. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995. p. 11-14.
- COUTO, Berenice Rojas (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.
- DALLARI, Dalmo. **Elementos da teoria geral do Estado**. 24. ed. Saraiva: São Paulo: 2003.
- DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. **Lua Nova**, São Paulo: n. 24, 1991.
- ESTEVES, João Luiz Martins. **O comando político-jurídico da Constituição: ideologia e vinculação hermenêutica**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016.
- FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. A Seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Mari do Carmo; FLEURY, Sônia. **Os direitos sociais (dos desassistidos) sociais**. São Paulo, Cortez, 1989. p. 110-126.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 1989.
- FIGUEIREDO, João. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1983.
- FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. Cap. 3.
- FLEURY, Sonia. Reforma do Estado, Seguridade Social e Saúde no Brasil. In: Matta, Gustavo Corrêa (Org.). **Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.49-87
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**. Lisboa: Livros do Brasil, 1957.
- GARCÍA-PELAYO, Manoel. **Derecho constitucional comparado**. 7. ed. Madrid: Revista Occidente, 1964.

- GIAMBIAGI, Fábio. Impasse distributivo e paralisia fiscal: reflexões acerca da crise do setor público. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 6, 1991.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 58, 1998.
- GOMES, Angela Maria de Castro. **Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- GONDAR, Anelise Freitas Pereira. **Limites e possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília: UNB, 1984.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço: a geopolítica do capitalismo**. São Paulo. Annablume, 2005.
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.
- IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: CELATS/CORTEZ, 1998.
- IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- IBGE. **As entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais**. Rio de Janeiro, 2015a.
- IBGE. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2006**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/comentarios.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2017.
- IBGE. **Perfil dos Estados Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro, 2013.
- IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014**. Rio de Janeiro, 2015b.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Assistência Social 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Assistência Social 2013. Rio de Janeiro, 2014.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2005**. Rio de Janeiro, 2006.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 8).
- JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Buenos Aires: Albatros, 1970.

KOGA, Dirce Harue Ueno. Sentidos territoriais e os trabalhadores da política de assistência social. In: RIZZOTTI, Maria Luiza. CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. PASTOR, Márcia (Org.). **Gestão de políticas sociais**: território usado, intersectorialidade e participação. Londrina: Eduel, 2017. Cap. 6.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 103-114, nov. 2004.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. **Recentralização/descentralização**: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; *Rev. Sociologia USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LEGALE FERREIRA, Siddharta. **Estado social e democrático de direito**: história, direitos fundamentais e separação dos poderes. 2009. Disponível em: <http://www.cspb.org.br/docs_concursos2009/monografiasiddharta.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

LEME, Heládio José de C. **O federalismo na Constituição de 1988**: representação política e a distribuição de recursos tributários, dissertação de mestrado, Campinas: IFCH/Unicamp, 1992.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. Tradução de Aristides Lobo. São Paulo: HUCITEC, 1986.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda et al. (Org.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013. P. 66-87. (Coletânea de Artigos).

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, 2004.

MARCELINO, Edsonia Jadma. **Adolescentes em Londrina**: história de rua e história de vida. 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo. In: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não**

contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. p. 259-286.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. Estado de direito social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 384, 26 jul. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5494>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

MELO, Mareus André B. C. Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República. **Agenda de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 4, 1993.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra et al. Assistência social. In: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: IPEA, 2014. Cap. 2.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filosofia e a assistência social.** São Paulo, Cortez, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Constituição e democracia.** 2017. Disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. **Revista Tribunal de Contas**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, jul./dez. 2012.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessal da federação.** Brasília: Ipea, 2014. Texto para Discussão, n. 1961.

MONTES, Pedro. **El desorden neoliberal.** Madri: Editorial Trotta, 1996.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis.** São Paulo: Nova cultural, 1997. v. I.

NAKANO, Kazuo. O plano diretor e as zonas rurais. In: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Org.). **O município e as áreas rurais.** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Cadernos Pólis, 8).

NETTO PAULO, José. FHC e a política social: um desastre para as massas de trabalhadoras. In: LESPAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito.** Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Finanças Públicas**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 343, p. 47-54, jul./set. 1980.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Estado capitalista e Serviço Social: o neodesenvolvimentismo em questão.** Campinas: Papel Social, 2016.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. In: RIZZOTTI, Maria Luíza; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; PASTOR, Márcia (Org.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: EDUEL, 2017.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan./jun. 2007.

RAMOS, Frederico; KOGA, Dirce. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, abr./jun. 2011.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias**. São Paulo: Saraiva, 1998.

RIZZOTTI, Maria Luíza. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**. Brasília, DF, 2011. p. 65-86.

RIZZOTTI, Maria Luíza. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social**. São Paulo: Cultrix, 1971.

SALLUN JÚNIOR, Brasília. Transição política e crise de Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 47-68, 1994.

SALVADOR, Evilásio. Cofinanciamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século xx. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 178-203, jul./dez. 2014.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma nova globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A pós-‘revolução’ brasileira”, In: JAGUARIBE, Hélio (Org.). **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SICSÚ, João. **O regime de alta inflação e as lições do plano Keynes para um projeto de estabilização de uma economia monetária**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

SILVA, Fernando A. Rezende da et al. **Finanças públicas e transferências intergovernamentais: política fiscal e programação de gastos do governo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Laura. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL "Reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização", 1998, São Paulo. **Trabalho apresentado...** São Paulo: Digit, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB: Revista Brasileira Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, p. 27-48, jan./jul. 2008.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, n. 53, p. 137-158, 2003.

SOUZA, Edsonia Jadma Marcelino; RIZZOTTI, Maria Luíza; MUSTAFÁ, Samia Machado. Gestão e território: um caminho para o aprimoramento das políticas sociais. In: RIZZOTTI, Maria Luíza; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; PASTOR, Márcia (Org.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: EDUEL, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **A política de assistência social na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Pólis/PUC, 2002a.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional: RBDC**, São Paulo, n. 10, p. 435–458, jul./dez. 2007

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, v. 87, n. esp., p. 96-122, set. 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda et al. (Org.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013a. (Coletânea de Artigos).

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia**: característica das políticas sociais latino – americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002b. p. 1-14.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Kátalys**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50 – 61, jan./jun. 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Kátalys**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104 – 115, jan./jun. 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 5 –18, jul./dez. 2013b.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Tradução de Alexandre Morales. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 92, p. 35-56, mar. 2012.

STUART MILL, John. **Sobre a liberdade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1942.

TAVARES, Gisele. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o Conceito de gestão social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, Ano 3, n. 5, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/108/65>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORON, Atilio A. (Org.). **Filosofia política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; San Pablo: Departamento de Ciência Política – FFLCH, Universidade de São Paulo, 2006.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1981.

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, v. 9, n. 1, p. 217-228, jul./dez. 2005.

ANEXOS

ANEXO A

RESOLUÇÃO CIT Nº 05 DE 15/09/2006 QUE DISPÕE SOBRE PACTO DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO DO SUAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (2007-2008)



78

ISSN 1677-7042

Diário Oficial da União - Seção 1

Nº 193, sexta-feira, 6 de outubro de 2006

CONSIDERANDO que o projeto relativo ao Parecer acima mencionado foi enquadrado pelo Conselho de Administração da SUFRAMA nos termos da Resolução n.º 202, de 17 de maio de 2006, Art. 10, parágrafo 1.º, e que a empresa apresentou a documentação relativa a sua regularidade jurídica fiscal no prazo estipulado, resolve:

Art. 1.º APROVAR o projeto industrial de IMPLANTAÇÃO da empresa JHT INDUSTRIAL JAGUARIUNA LTDA, na Zona Franca de Manaus, na forma do Parecer Técnico do Projeto N.º 129/2006 - SPR/CGP/COAPI, para produção de BATERIA PARA TELEFONE CELULAR e PLACA DE CIRCUITO IMPRESSO MONTADA (DE USO EM INFORMÁTICA), para o gozo dos incentivos previstos nos artigos 7.º e 9.º do Decreto-lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967 e legislação posterior.

Art. 2.º DEFINIR que a redução da alíquota do Imposto de Importação (II) relativo às matérias-primas, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira, utilizados na fabricação do produto BATERIA PARA TELEFONE CELULAR, será de 88% (oitenta e oito por cento), conforme parágrafo 4.º do Art. 7.º do Decreto-lei N.º 288/67, com redação dada pela Lei N.º 3.879/91.

Art. 3.º ESTABELECEER que a redução da alíquota do Imposto de Importação (II) relativo às matérias-primas, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira, utilizados na fabricação do produto PLACA DE CIRCUITO IMPRESSO MONTADA (DE USO EM INFORMÁTICA), será obtida mediante a aplicação da fórmula do parágrafo 1.º do Art. 7.º do Decreto N.º 288/67, com redação dada pela Lei N.º 3.879/91.

Art. 4.º FIXAR para os produtos constantes do Art. 1.º desta Portaria os seguintes limites anuais de importação de insumos e bens de capital:

Discriminação	Valor em US\$ 1.00		
	1.º ANO	2.º ANO	3.º ANO
BATERIA PARA TELEFONE CELULAR	31.140.000	38.693.996	39.923.393

PLACA DE CIRCUITO IMPRESSO MONTADA (DE USO EM INFORMÁTICA)	5.296.800	5.826.480	6.409.128
Total de Insumos	36.436.800	44.520.476	46.332.521
Bens de Capital	1.843.962	1.755.962	NHIL

Art. 5.º DETERMINAR sob pena de suspensão ou cancelamento dos incentivos concedidos, sem prejuízo da aplicação de outras cominações legais cabíveis:

I - o cumprimento, quando da fabricação do produto BATERIA PARA TELEFONE CELULAR, do Processo Produtivo Básico estabelecido na Portaria Interministerial n.º 74 - MDIC/MCT, de 24 de abril de 2006; e PLACA DE CIRCUITO IMPRESSO MONTADA (DE USO EM INFORMÁTICA), do Processo Produtivo Básico estabelecido na Portaria Interministerial n.º 206, de 3 de dezembro de 2002;

II - o atendimento das exigências da Política Nacional do Meio ambiente, conforme disciplina a Legislação no âmbito Federal, Estadual e Municipal;

III - a manutenção do cadastro atualizado na SUFRAMA, de acordo com as normas em vigor;

IV - o cumprimento das exigências contidas na Resolução N.º 202, de 17 de maio de 2006, bem como as demais Resoluções, Portarias e Normas Técnicas em vigor.

Art. 6.º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FLÁVIA SKROBOT BARBOSA GROSSO

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SECRETARIA EXECUTIVA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE

RESOLUÇÃO Nº 5, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006

A Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de acordo com suas competências estabelecidas na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), e:

Considerando que a Política Nacional de Assistência Social aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 15 de outubro de 2004, institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e expressa a concepção e os pressupostos que orientam as mudanças do modelo de organização e gestão da assistência social em todo o território nacional.

Considerando a aprovação da NOB/SUAS, que disciplina e normatiza a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, abordando a efetiva organização da prestação de serviços, a divisão de competências entre as três esferas de governo, os níveis, as instâncias e os instrumentos e formas de gestão financeira;

Considerando que a NOB/SUAS dá continuidade ao processo de descentralização político-administrativa e de organização do SUAS;

Considerando os requisitos de comprovação da gestão estadual conforme item 2.3 da NOB/SUAS;

Considerando a necessidade de regulamentação complementar a NOB/SUAS, resolve:

Capítulo I

DO PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO ESTADUAL E DO DF

Art. 1.º O Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui a celebração de compromissos entre o Gestor Estadual e do Distrito Federal com o Gestor Federal, visando a adequação dos órgãos executivos estaduais e do Distrito Federal (DF) ao plano exercido da gestão da assistência social no seu âmbito de competência.

Art. 2.º Serão considerados na elaboração do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal os seguintes elementos:

I - As metas estabelecidas pela V Conferência Nacional de Assistência Social e pelas Conferências Estaduais e do Distrito Federal, respeitado o princípio da gradualidade que fundamenta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Plano 10;

II - O estágio de organização da gestão e da implementação do respectivo Sistema Estadual e do Distrito Federal de Assistência Social;

III - As prioridades nacionais para aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal do SUAS pactuadas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

IV - As prioridades estaduais e do Distrito Federal para aprimoramento da gestão do SUAS pactuadas no âmbito das respectivas Comissões Intergestores Bipartite (CIB);

V - Os incentivos para aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal previstos na NOB-SUAS.

Art. 3.º O Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal será celebrado de dois em dois anos, no primeiro e no terceiro ano de mandato do Governo Estadual e do Distrito Federal.

§ 1.º A proposta de Pacto de Aprimoramento da Gestão deverá ser apresentada pelo Estado e o Distrito Federal até 15 de maio do ano de celebração do mencionado instrumento.

§ 2.º O primeiro Termo de Compromisso que celebra o Pacto de Aprimoramento da Gestão deverá ser firmado em 2007, primeiro ano de mandato do próximo governo estadual e do DF.

§ 3.º O Pacto de Aprimoramento da Gestão deverá ser firmado pelo Estado e Distrito Federal com o Governo Federal até o último dia do mês de junho do ano de celebração do mencionado instrumento.

§ 4.º Os meios e recursos necessários à efetivação dos compromissos constantes no Pacto deverão ser previstos no Plano Estadual Plurianual de Assistência Social e Orçamento Estadual e no Plano Plurianual de Assistência Social e Orçamento do Distrito Federal.

§ 5.º O Gestor Federal, quando solicitado, acompanhará e apoiará tecnicamente o processo de elaboração da proposta de Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal.

Art. 4.º O fluxo de elaboração e transmissão do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal obedecerá as seguintes etapas:

I - Pactuação na CIT das prioridades nacionais para o aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal considerando as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social;

II - Pactuação nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) das prioridades estaduais e na CIT com relação às prioridades do Distrito Federal para o aprimoramento da gestão, considerando as deliberações da Conferência Estadual e do Distrito Federal de Assistência Social;

III - Elaboração da proposta do Pacto pelo Gestor Estadual e do DF;

IV - Formulação de estratégias para o alcance das metas estabelecidas;

V - Definição de responsáveis e cronograma de execução;

VI - Apreciação e pactuação nas respectivas CIB da proposta de Pacto elaborada pelo Gestor Estadual e na CIT a do DF;

VII - Apreciação e aprovação, pelos Conselhos Estaduais e do DF de Assistência Social, da proposta de Pacto elaborada pelo Gestor Estadual e do Distrito Federal;

VIII - Encaminhamento da proposta de Pacto ao Gestor Federal para análise e manifestação formal acerca dos termos do referido instrumento;

IX - Encaminhamento, pelo Gestor Federal, da proposta de Pacto a CIT;

X - Apreciação e posicionamento da CIT quanto a proposta de Pacto;

XI - Apresentação ao CNAS da proposta de Pacto;

XII - Assinatura do Termo de Compromisso que celebra o Pacto de Aprimoramento da Gestão pelos Gestores Estaduais e do DF e pelo Gestor Federal;

XIII - Publicação, pelo Gestor Federal, do Termo de Compromisso.

Art. 5.º O eventual não cumprimento pelo Estado e pelo Distrito Federal dos compromissos pactuados ou a confirmação de denúncias de irregularidades na execução do Pacto, implicará na suspensão do repasse dos recursos federais definidos na NOB-SUAS como incentivos de gestão estadual e do Distrito Federal.

§ 1.º A suspensão será precedida de procedimento administrativo, assegurado ao Estado e ao Distrito Federal o direito a ampla defesa e ao contraditório.

§ 2.º O procedimento administrativo previsto no parágrafo anterior terá duração máxima de 60 (sessenta) dias, cabendo ao Gestor Federal regulamentar o prazo de forma específica.

§ 3.º A conclusão do procedimento administrativo será submetida a CIT para pactuação das providências decorrentes.

§ 4.º Não será considerado incentivo de gestão o co-financiamento dos serviços de média e alta complexidade.

Art. 6.º A instância de recurso do Estado e do Distrito Federal, quando da suspensão dos incentivos previstos no Pacto, e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Art. 7.º O gestor federal deverá elaborar proposta de regulamentação do sistema de monitoramento e avaliação do pacto para apreciação na CIT.

Art. 8.º A solicitação de revisão ou a denúncia de descumprimento do Pacto poderá ser apresentada pelo Gestor Estadual, pelo Gestor do Distrito Federal, pela CIB, pelo CEAS, pelo Gestor Federal e pela CIT.

Art. 9.º Cabe a CIT analisar e decidir quanto a revisão do Pacto, compreendendo o seguinte fluxo:

I - Abertura do processo de revisão do Pacto pela CIT a partir da solicitação fundamentada pelos órgãos referidos no Art. 7.º;

II - Comunicação, pela CIT, ao Estado ou ao DF da abertura do processo de revisão do Pacto;

III - Elaboração da fundamentação do pedido de revisão ou de discordância, quando for o caso, pelo Estado ou DF;

IV - Apreciação do processo de revisão pela CIT;

V - Definição acordada entre a CIT e o Gestor Estadual e do Distrito Federal de medidas e prazos, com a eventual apresentação de novo cronograma de cumprimento;

VI - Pactuação pela CIT quanto a revisão do Pacto;

VII - Publicação da revisão no Diário Oficial da União pelo Gestor Federal.

Capítulo II

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 10. As Secretarias de Estado de Assistência Social ou equivalentes e a Secretaria de Assistência Social do Distrito Federal terão até 11 de outubro de 2006 para apresentar a documentação para comprovação da gestão estadual e do DF, conforme estabelece a NOB/SUAS, no item 2.3 - Tipos e Níveis de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, Gestão dos Estados, excetuando-se, excepcionalmente, o instrumento específico de Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal.

Art. 11. É facultado aos Estados e Distrito Federal firmar o Pacto de Aprimoramento da Gestão 2007-2008, no exercício de 2006, segundo os princípios, diretrizes e responsabilidades previstas na NOB-SUAS e na presente resolução.

Art. 12. Compõe o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal 2007/2008, como prioridades nacionais:

I - Início do processo de reordenamento institucional e programático dos órgãos estaduais e do Distrito Federal gestores da assistência social para adequação ao SUAS;

II - Descrição da organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional nos municípios sede ou polo e municípios de abrangência;

III - Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social;

IV - Coordenação, gerenciamento, execução e co-financiamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;

V - Elaboração da proposta para instalação e coordenação do sistema estadual e do Distrito Federal de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais validado pelo sistema federal;

VI - Definição do processo de transição para a municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica, contando metas, responsáveis e prazos.

Art. 13. Fica assegurada a estruturação, em 2006, dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) regionais pelos Estados já contemplados com o co-financiamento federal para o Piso Fixo de Média Complexidade.



Art. 14 Os gestores estaduais e do DF, articulados com as respectivas unidades de planejamento, encaminharão proposta organizatória ao Poder Legislativo correspondente, para início de implementação em 2007, das prioridades nacionais elencadas no artigo 10 e que serão incorporadas ao Pacto de Aprimoramento da Gestão.

Art. 15 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANA LIGIA GOMES
p/Ministério do Desenvolvimento Social e
Combate à Fome/MDS

SILVIA REGINA DA CUNHA BARRETO
p/Forum Nacional de Secretários Estaduais de
Assistência Social/Fonseas

MARCELO GARCIA VARGENS
p/Colégio Nacional de Gestores Municipais de
Assistência Social/Congemas

Ministério do Esporte

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 183, DE 5 DE OUTUBRO DE 2006

O MINISTRO DE ESTADO DO ESPORTE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II, do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal,

considerando a necessidade de uniformizar, no âmbito deste Ministério, os procedimentos para possibilitar a descentralização de recursos para órgãos e entidades integrantes do Orçamento Geral da União, e

considerando a orientação constante da Nota nº 301/2005/STN/CONED, de 28 de março de 2005, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF, resolve:

Art. 1º - A descentralização de crédito orçamentário e o respectivo repasse financeiro de recursos do Orçamento do Ministério do Esporte para órgãos e entidades integrantes do Orçamento Geral da União será efetuada, respectivamente, por meio da Nota de Movimentação de Crédito e Nota de Movimentação Financeira, independentemente do seu objeto, dispensada a celebração de termo de convênio ou instrumento congênera, observando-se os procedimentos estabelecidos nesta Portaria.

Art. 2º - A solicitação de recursos será apresentada pelo órgão ou entidade integrante do Orçamento Geral da União interessado, ao Gabinete do Ministro ou diretamente à Secretaria Nacional responsável pelo Programa finalístico, instruída, obrigatoriamente, com a seguinte documentação:

I - correspondência do interessado, acompanhada do "Cronograma de Execução e Plano de Aplicação" devidamente assinado, conforme modelo anexo;

II - declaração de que os custos apresentados na proposição se encontram compatíveis com os preços de mercado;

III - compromisso de apresentar ao Ministério, quando solicitado, informações quanto ao andamento da execução do objeto proposto e, ao final da execução do projeto, independentemente da solicitação, o relatório comprovando a sua execução e a consecução dos objetivos propostos.

Art. 3º Após a formalização do processo, compete à Secretaria Nacional responsável pelo Programa finalístico:

I - analisar as propostas quanto à conveniência e interesse, verificando a compatibilidade dos custos apresentados com o objeto proposto, a adequação orçamentária, bem como o enquadramento quanto aos objetivos do Programa;

II - aprovar os pleitos mediante assinatura do "Cronograma de Execução e Plano de Aplicação", indicando nos autos, obrigatoriamente, os seguintes dados: o favorecido, o objeto a ser executado, o subtítulo orçamentário a ser utilizado para a execução da despesa, a natureza da despesa, a fonte de recursos e o valor a ser descentralizado;

III - encaminhar os pleitos aprovados à deliberação do Secretário-Executivo;

IV - efetuar o monitoramento da execução do objeto, com vistas a assegurar seu fiel cumprimento; e

V - examinar o relatório final de execução a ser apresentado pelo órgão ou entidade recebedora dos recursos e proceder à avaliação dos resultados alcançados com a aplicação dos valores descentralizados.

Parágrafo único. Em relação aos pleitos referentes à execução de obras de infra-estrutura esportiva, a análise e deliberação da proposta ficam a cargo do Gabinete do Ministro, com o apoio técnico da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

Art. 4º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ORLANDO SILVA

Ministério do Meio Ambiente

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

PORTARIA Nº 75, DE 5 DE OUTUBRO DE 2006

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V do art. 26, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 5.718, de 13 de março de 2006, e art. 95, item VI do Regimento Interno aprovado pela Portaria GM/MMA nº 230, de 14 de maio de 2002;

Considerando o art. 15, da Lei nº 9.983, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, bem como os arts. 17 a 20 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que a regulamentou; e,

Considerando os termos da Portaria Ibama nº 49 de 07 de maio de 2004, que criou o Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira; e,

Considerando as proposições apresentadas pela Diretoria de Ecossistemas - DIREC, no Processo Ibama nº 02001.007710/2002-56, resolve:

Art. 1º Alterar o art. 2º, itens I a XXXIII, e seu parágrafo único, da Portaria nº 49 de 07 de maio de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º O Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira será composto por representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e por representantes das instituições abaixo especificadas, na condição de titular e suplente respectivamente:

- I - Parque Nacional do Itatiaia;
- II - Floresta Nacional de Pádua Quatro e Instituto Waldemar RJ;
- III - Comitê da Bacia do Rio Verde/MG e Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaia/MG;
- IV - Universidade Federal de Itajubá/MG-UNIFEI;
- V - Instituto de Pesquisas Espaciais/Inpe e Amigos do Parque das Águas de Caxambu/MG-AMPARA;
- VI - Agência Nacional de Águas/ANA e Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais;
- VII - Polícia Rodoviária Federal;
- VIII - Centrais Elétricas de Minas Gerais/CEMIG e Parque Estadual de Campos do Jordão/SP;
- IX - Grupo de Polícia Militar do Meio Ambiente de São Lourenço/MG;

X - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural/EMATER, escritório de Itamonte/MG e Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba/SP;

XI - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural/Emater, escritório de Alagoas/MG e o escritório de Bocaina de Minas/MG;

XII - Superintendência Regional de Ensino em Caxambu/MG;

XIII - Prefeitura Municipal de Resende/RJ e Prefeitura Municipal de Itamonte/MG;

XIV - Câmara Municipal de Marmelópolis/MG e Prefeitura Municipal de Itambanda/MG;

XV - Prefeitura Municipal de Aiuruoca/MG e Prefeitura Municipal de Alagoas/MG;

XVI - Prefeitura Municipal de Bependi/MG e Prefeitura Municipal de Campos do Jordão/SP;

XVII - Prefeitura Municipal de Bocaina de Minas/MG e Prefeitura Municipal de Piranga/MG;

XVIII - Sociedade Universal/MG-SOU;

XIX - Centro Comunitário Rural do Campo Redondo/MG;

XX - Associação dos Moradores Santo Antônio e Associação dos Moradores e Amigos de Pádua/SP;

XXI - Associação Beneficente Geraldo de Assis Toledo/MG-ABGAT e Associação dos Amigos, Vizinhos e Moradores da Serra Negra/MG;

XXII - Instituto para Observação, Investigação e Ação Comunitária/MG e Organização Mineira para a Preservação da Água da Natureza e da Vida-Amnhagua/MG;

XXIII - Fundação Bependiana de Educação, Ecologia e Cultura/MG - FUNBEC e Associação dos Moradores e Amigos do Alto Gamerra/MG - AMAGAMA;

XXIV - da Crescente Fertil-Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação/RJ e Instituto para o Desenvolvimento Ambiental e Social da Região da Visconde de Mauá/RJ-IDEAS;

XXV - Associação Cultural e Ecológica Rede Transmaniqueira/SP-ACERT e Fundação Maturá/MG;

XXVI - Associação de Proteção e Educação Ambiental da Serra e do Vale dos Garcia/MG-ASPASG e Associação da EPPN e Reservas Privadas de Minas Gerais;

XXVII - Associação de Escaladores de São Paulo e Associação Circuito Terras Altas da Mantiqueira/MG;

XXVIII - Associação dos Monitores Ambientais de Itamonte/MG-AMAI e Associação de Hotéis, Pousadas e Turismo de Itamonte/MG-AHPTI;

XXIX - Arário Mantiqueira/MG;

XXX - Associação Comercial e Industrial de Itamonte/MG-ACII;

XXXI - da Cooperativa dos Apicultores de Itamonte/MG-ITAMEL e Sindicato Rural de Itamonte/MG;

XXXII - Sindicato Rural de Bependi/MG e Sindicato Rural de Piquete-Lorena-Camã/SP;

XXXIII - Caixa Escolar Prof. Lurdes de Souza Silva de Alagoas/MG e Fundação Rogo de Delfim Moreira/MG;

Parágrafo único. O chefe da Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira representará o Ibama no Conselho Consultivo e o presidirá."

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARCUS LUIZ BARROSO BARROS

PORTARIA Nº 76, DE 5 DE OUTUBRO DE 2006

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições previstas no art. 26, item VII, do Anexo I, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.718, de 13 de março de 2006, e

Considerando instrução da Portaria nº 16/Ibama, de 15 de fevereiro de 2006, e somado ao disposto na Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, resolve:

Art. 1º Criar, no âmbito desta Administração Central, Comissão de Trabalho com a finalidade de promover inventário patrimonial em Unidades Gestoras passivas de desligamento do sistema SIAFI, recindir contratos e demais encargos.

Art. 2º A Comissão ora criada será composta por titular e suplente representado da: CGPFO, CGADE, CGEAD e CGFIN.

Art. 3º As Coordenadorias indicarão seus representantes, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da data de publicação deste ato.

Art. 4º A Comissão de Encerramento terá prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da publicação deste ato para providenciar o encerramento financeiro e patrimonial das UGS.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARCUS LUIZ BARROSO BARROS

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 363, DE 5 DE OUTUBRO DE 2006

O MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso da competência delegada pelo art. 2º do Decreto nº 4.175, de 27 de março de 2002, resolve:

Art. 1º Autorizar a realização de concurso público para cento e vinte e nove cargos do Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, vinculada ao Ministério da Saúde, conforme discriminado no Anexo a esta Portaria.

Parágrafo único. O provimento dos cargos a que se refere o caput, dependerá de prévia autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 2º A responsabilidade pela realização do concurso público, bem como pela verificação do atendimento ao disposto no art. 12 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, será do Diretor-Presidente da ANS, a quem caberá baixar as respectivas normas, mediante a publicação de editais, portarias ou outro ato administrativo.

Art. 3º O prazo para publicação do edital de abertura do concurso público será de seis meses, contado a partir da publicação desta Portaria.

Art. 4º A ANS tomará as providências cabíveis para assegurar a ampla divulgação do certame.

Art. 5º A realização do concurso público deverá observar o disposto na Portaria MP nº 450, de 6 de novembro de 2002.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO BERNARDO SILVA

ANEXO B

RESOLUÇÃO CIT Nº 17 DE 18/11/2010 QUE DISPÕE SOBRE PACTO DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO DO SUAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (2011-2014)



150

ISSN 1677-7042

Diário Oficial da União - Seção 1

Nº 228, terça-feira, 30 de novembro de 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
**SECRETARIA EXECUTIVA
COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE**

RESOLUÇÃO Nº 15, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2010

Estabelece novos prazos e procedimentos para os municípios que realizaram o aceite da expansão qualificada dos recursos do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMCM de que trata a Resolução nº 4, de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

A Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada na Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e,

Considerando a Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS, que aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a qual institui o Sistema Único da Assistência Social (SUAS);

Considerando a Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS;

Considerando a Resolução nº 4, de 14 de abril de 2010, da CIT, que pactua critérios, prazos e procedimentos para a expansão dos recursos do cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMCM, para oferta de serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, resolve:

Art. 1º Pactuar novos prazos e procedimentos para demonstração da implantação das Unidades do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e execução de serviços pelos municípios que realizaram o "aceite" da expansão qualificada, de que trata a Resolução nº 4, de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, dos recursos do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMCM para oferta de serviços de proteção social especial pelos CREAS.

§ 1º Os municípios contemplados com recursos do PFMCM na expansão qualificada, por meio da Resolução de que trata o caput, deverão:

I - preencher o formulário de acompanhamento específico, já encaminhado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS aos municípios, e post-lo até 30 de novembro de 2010 ao Departamento de Proteção Social Especial do MDS;

II - preencher o CADSUAS, até 30 de dezembro de 2010, cadastrando a unidade CREAS implantada, com serviços socioassistenciais de proteção social especial cofinanciados pelo PFMCM.

§ 2º Os municípios que não atenderem ao disposto no § 1º nos prazos estabelecidos estarão sujeitos a suspensão do repasse de recursos do cofinanciamento federal do PFMCM, sem prejuízo da aplicação das demais normas legais e regulamentares que regem o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

Art. 2º Os Estados deverão realizar o monitoramento e acompanhamento da implementação e execução dos serviços socioassistenciais pelos municípios que realizaram o aceite dos recursos da expansão qualificada de que trata a Resolução nº 4, de 2010, da CIT, devendo prestar informações ao MDS por meio:

I - do Sistema de acompanhamento específico a ser disponibilizado até dezembro de 2011; ou

II - do Formulário específico de monitoramento e acompanhamento - já disponibilizado pelo MDS - que deverá ser devidamente preenchido e postado até 31 de dezembro de 2011 ao Departamento de Proteção Social Especial, conforme orientações do MDS.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI
Secretaria Nacional de Assistência Social

EUTALIA BARBOSA RODRIGUES
Forum Nacional de Secretários Estaduais
de Assistência Social

IEDA MARIA NOBRE DE CASTRO
Colegiado Nacional de Gestores Municipais
de Assistência Social

RESOLUÇÃO Nº 16, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2010

Estabelece novo prazo para os Conselhos de Assistência Social dos Municípios e Distrito Federal se manifestarem acerca do aceite realizado pelo gestor dos recursos referentes a expansão qualificada dos serviços socioassistenciais de que trata a Resolução nº 07, de 07 de junho de 2010.

A Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS, disposta na Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, e,

Considerando a Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a qual institui o Sistema Único da Assistência Social (SUAS);

Considerando a Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS;

Considerando a Resolução CIT Nº 7, de 07 de junho de 2010, que pactua critérios, prazos e procedimentos para a expansão qualificada do cofinanciamento federal para Serviços Socioassistenciais em 2010, de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, resolve:

Art. 1º Os Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal serão até 17 de dezembro de 2010 para se manifestarem acerca do aceite realizado pelo gestor dos recursos do cofinanciamento federal da expansão qualificada dos Serviços Socioassistenciais de que trata a Resolução nº 07, de 07 de junho de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, sob pena de suspensão ou bloqueio do repasse dos recursos.

Parágrafo único. Findo o prazo estabelecido no caput sem que se tenha obtido a aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social, os recursos já repassados deverão ser devolvidos e não haverá a incorporação desse cofinanciamento no Plano de Ação.

Art. 2º Os Estados deverão realizar o monitoramento e acompanhamento da implementação e execução dos serviços socioassistenciais, pelos Municípios e Distrito Federal que realizaram aceite da expansão qualificada dos Serviços Socioassistenciais 2010 e obtiveram a aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social, devendo prestar informações ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS em sistema de acompanhamento específico, disponibilizado até dezembro de 2011.

Parágrafo Único. No caso do Distrito Federal, o monitoramento e acompanhamento serão realizados diretamente pelo MDS.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI
Secretaria Nacional de Assistência Social

EUTALIA BARBOSA RODRIGUES
Forum Nacional de Secretários Estaduais
de Assistência Social

IEDA MARIA NOBRE DE CASTRO
Colegiado Nacional de Gestores Municipais
de Assistência Social

RESOLUÇÃO Nº 17, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2010

Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e das outras providências.

A Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de acordo com suas competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e:

Considerando que a Política Nacional de Assistência Social - PNAS aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, pelo CNAS, que institui o Sistema Único da Assistência Social - SUAS e expressa a concepção e os pressupostos que orientam as mudanças do modelo de organização e gestão da assistência social em todo o território nacional;

Considerando a NOB/SUAS que em seus itens 2.2 e 2.3, estabelece o Pacto de Aprimoramento da Gestão como um dos requisitos para que o Distrito Federal e os Estados assumam a gestão da assistência social;

Considerando que a Constituição Federal, em seu art. 23, inciso X, 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;

Considerando a importância da atuação do Distrito Federal e dos Estados na implementação e na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único;

Considerando que os Estados e o Distrito Federal celebraram o Pacto de Aprimoramento da Gestão, em 10 de outubro de 2007 e apresentaram todos os documentos compromissórios conforme requisitos estabelecidos pela NOB/SUAS 2005, resolve:

Art. 1º O Pacto de Aprimoramento da Gestão traduz o compromisso firmado entre os órgãos gestores da política de assistência social dos Estados e do Distrito Federal com o órgão Gestor Federal, OCB/SUAS na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, com o objetivo de propiciar o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, no seu âmbito de competência, considerando a autonomia e as atribuições dos respectivos entes envolvidos.

Art. 2º O compromisso do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é formado por prioridades nacionais de aprimoramento e qualificação da gestão do SUAS, PBF e CadÚnico a serem detalhadas por meio de Resolução da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

Parágrafo único. As prioridades nacionais de aprimoramento e qualificação da gestão do SUAS, PBF e CadÚnico serão pactuadas pela CIT a cada quadriênio e revistas a cada biênio.

Art. 3º Os Estados e Distrito Federal deverão elaborar Plano contendo o detalhamento das ações, metas e cronogramas de execução para o alcance das prioridades nacionais pactuadas.

§ 1º O Plano de que trata o caput deverá ser pactuado pelo Estado na Comissão Intergestores Bipartite - CIB e pelo Distrito Federal na CIT.

§ 2º Os planos Estaduais e do Distrito Federal deverão contemplar integralmente as prioridades nacionais e poderão apresentar prioridades regionais conforme suas especificidades territoriais, considerando a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 3º O cumprimento dos planos será avaliado anualmente pelas instâncias de pactuação e de controle social dos Estados e do Distrito Federal.

§ 4º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS elaborará, em conjunto com o Fome, indicadores e instrumentos padronizados de monitoramento e avaliação.

§ 5º Os planos pactuados deverão ser encaminhados aos Conselhos de Assistência Social dos Estados e do Distrito Federal e ao Gestor Federal para acompanhamento.

Art. 4º São prioridades nacionais do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal para o quadriênio 2011-2014:

I - reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal para adequação ao SUAS;

II - organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões de assistência social com identificação para orientar a implantação dos serviços de caráter regional nos municípios-sede ou polo e municípios de abrangência;

III - prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do CadÚnico e do PBF;

IV - coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros;

V - implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação;

VI - municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica;

VII - apoio ao exercício da participação e do controle social;

VIII - cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial;

Art. 5º São compromissos do Gestor Federal para o quadriênio 2011/2014:

I - realizar campanha nacional pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.077/08 - PL SUAS;

II - prestar apoio técnico sistemático e contínuo aos Estados e Distrito Federal, para execução do Pacto de Aprimoramento da Gestão;

III - disponibilizar apoio técnico para a regulamentação do SUAS, por meio de legislações e normativas, dos fluxos e dos padrões de qualidade de atendimento dos serviços de Proteção Social Básica e Especial;

IV - disponibilizar apoio técnico e tecnológico para operacionalização e regulamentação do repasse regular e automático fundo a fundo do cofinanciamento estadual.

V - intermediar a relação política e institucional com os chefes dos executivos estaduais para a municipalização dos serviços de Proteção Social Básica e Especial;

VI - promover o alinhamento programático entre Estados, Distrito Federal e MDS para elaboração do Plano Nacional de Capacitação;

VII - padronizar o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação, abrangendo toda a Política de Assistência Social, com especificação de metodologia, instrumentos e indicadores sociais;

VIII - promover a integração dos aplicativos da REDE SUAS;

IX - disponibilizar a base de dados dos sistemas informacionais ou criação de mecanismos de acesso e interface entre os bancos de dados federal e estaduais;

X - regulamentar os repasses de incentivo à gestão estadual e do Distrito Federal com sua unificação e transferência regular e automática, considerando o cumprimento das prioridades nacionais.

Art. 6º Os meios e recursos necessários à efetivação dos compromissos constantes no Pacto deverão ser previstos nos planos plurianuais de assistência social e nos orçamentos dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 7º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI
Ministério do Desenvolvimento Social
e Combate a Fome

EUTALIA BARBOSA RODRIGUES
Forum Nacional de Secretários Estaduais
de Assistência Social

IEDA MARIA NOBRE DE CASTRO
Colegiado Nacional de Gestores Municipais
de Assistência Social

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/atastadochiba.html>, pelo código 00012010113000150

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ANEXO C

RESOLUÇÃO CIT Nº 16 DE 03/10/2013 QUE DISPÕE SOBRE O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, ESTABELECE A REVISÃO DAS PRIORIDADES E METAS ESPECÍFICAS PARA A GESTÃO E OS COMPROMISSOS DO GOVERNO FEDERAL (2014 – 2017)



96

ISSN 1677-7042

Diário Oficial da União - Seção 1

Nº 214, segunda-feira, 4 de novembro de 2013

PORTARIA Nº 76, DE 23 DE OUTUBRO DE 2013

RETIFICAÇÃO

O SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA NO ESTADO DE RONDÔNIA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 132, inciso VII, da Estrutura Regimental deste Instituto, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 03 de abril de 2009, que lhe foi delegada pela Portaria/MDA Nº 20/2009, e os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária, definidos nas Portarias MDA nºs 5 e 6, publicadas no DOU nº 73, Seção 1, de 1º de fevereiro de 2013.

Considerando a obtenção por meio de desapropriação do imóvel rural denominado FAZENDA SANTA ELINA, ativas Fazendas Maranhã, Nossa Senhora Aparecida e Água Viva, onde foi criado o Projeto de Assentamento "PA MARANHÃ", com área de 7.493.9058 ha (sete mil, quatrocentos e noventa e três hectares, noventa ares e oitenta e oito centavos), localizado no município de Champagnatã, no Estado de Rondônia, declarado de interesse social para fins de reforma agrária, através do Decreto nº 15 de abril de 2010, publicado no Diário Oficial da União em 16.04.2010, cuja inscrição no posse se deu em 14.12.2011;

Considerando que a área antropizada de parte da Reserva Legal em condomínio do Projeto de Assentamento Maranhã, será objeto de compensação em área repassada para o ICMBIO, onde foram criadas as Unidades de Conservação "Parque Nacional Serra da Cutia, RESEX Barragem das Antas e RESEX Rio Cantuiro", todas localizadas no município de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, conforme manifestação do órgão ambiental através do Ofício Nº 3044/2013/GAB/SEDAM, de 14.10.2013, acostado nos autos sob nº 54300.001451/2013-31, resolve:

Art. 1º - Destinar a referida área antropizada da Reserva Legal, objeto de compensação, a criação do Projeto de Assentamento - PA ALBERICO CARVALHO, código SIPRA Nº., RO0232000, com área aproximada de 1.164.5312 (um mil, cento e sessenta e quatro hectares, cinquenta e três ares e dois centavos), localizado no município de Champagnatã, Estado de Rondônia, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 54300.001451/2013-31, com dispensa de Licença Provisória- LP, tomando por base a Resolução CONAMA Nº 438 DE 16.07.2013 e PARECER/CGA/PRCF/PPF INCRA/Nº051/2013.

Art. 2º - Estabelecer a capacidade mínima do assentamento de 85 (oitenta e cinco) unidades agrícolas familiares, tendo em vista o Levantamento Ocupacional realizado na área do Projeto e ante-projeito de organização espacial do assentamento aprovado.

Art. 3º - Determinar a Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária da SR-17/RO/F do Distrito Superintendência Regional as seguintes providências:

I. Atualização Cadastral do imóvel no SNCR;
II. Inclusão do arquivo gráfico relativo ao perímetro do imóvel na base de dados cartográficos.
Art. 4º - Determinar a Divisão de Obtenção de Terras (SR-17/T) desta Superintendência Regional as seguintes providências:
I. Apresentar no prazo de 90 (noventa) dias soluções técnicas viáveis de (preventiva/corretiva/posturas/educativas/legislativa) de recursos hídricos.
II. Realizar ações, em parceria com a Prefeitura Municipal de Champagnatã (RO), no prazo de 30 (trinta) dias para inclusão das famílias candidatas no CadÚnico para viabilizar o acesso às políticas municipais, estaduais e federais.
III. Selecionar e homologar as famílias candidatas ao projeto ora criado.

Art. 5º - Determinar a Divisão de Desenvolvimento SR (17/D) as seguintes providências:

I. Programa Luz para Todos (ou a concessionária de energia elétrica), no prazo de 30 (trinta) dias;
II. Encaminhar às entidades financiadoras e a Coordenação Nacional do Programa Minha Casa Minha Vida a relação de beneficiários do Projeto de Assentamento como demanda prioritária de atendimento, no prazo de 30 (trinta) dias;
III. Providenciar o material necessário para subsidiar as entidades organizadoras que apresentarão projeto de construção das habitações para o Programa Minha Casa Minha Vida no prazo de 120 (cento e vinte) dias;
IV. Formalizar o encaminhamento de solução hídrica junto à Coordenação do Programa Água para Todos, do Ministério da Integração Nacional (ou outro) 30 (trinta) dias;
V. Formalizar o encaminhamento para o Programa de Engenharia de Saúde Pública da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), no prazo de 30 (trinta) dias;
VI. Formalizar parceria com a Prefeitura Municipal para construção e recuperação de aproximadamente 9,26 km de estradas vicinais que dêem acesso ao Projeto de Assentamento, no prazo de 90 (noventa) dias;
VII. Providenciar a aplicação do Apoio Inicial em 180 (cento e oitenta) dias;
VIII. Contratar Assistência Técnica e Extensão Rural e elaborar o Plano de Desenvolvimento para o acesso ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias;
IX. Implantar os serviços de topografia e demarcação das parcelas no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias;
X. Encaminhar às secretarias municipais de saúde e de educação, comunicado sobre a demanda para os serviços de competência daqueles órgãos, qualificados, conforme procedimentos acordados com a Prefeitura, em 90 (noventa) dias.

Art. 6º - O monitoramento das atividades descritas nos artigos 3º a 5º desta Portaria será acompanhado pelas Diretorias de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF), de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT), de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos (DD) e de Gestão Estratégica (DE) deste Instituto.

LUIS FLAVIO DE CARVALHO FILHO

Na Portaria/INCRA/SR-17/RO/Nº 64 de 29 de Dezembro de 1995, que criou o Projeto de Assentamento GUARARJUS, sob o registro no SIPRA RO 0056000 publicado no Diário Oficial da União-DOU nº 08, Seção 1, página 422, Boletim de Serviço do INCRA Nº 03 de 15 de janeiro de 1996, com área de 4.198.4304 ha (quatro mil, cento e noventa e oito hectares, quarenta e três ares e quatro centavos) ratificado na data de 31 de agosto de 1999, publicado no DOU Nº 167, onde se lê: 4.548.7468 ha, LEIA-SE: 4.198.4303ha (quatro mil cento e noventa e oito hectares, quarenta e três ares e três centavos) e 125 Unidades Agrícolas Familiares.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
DEPARTAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL PRIVADA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE
RESOLUÇÃO Nº 16, DE 3 DE OUTUBRO DE 2013

Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e de outras providências.

A Comissão Intergestores Tripartite/CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, disposta na Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e considerando a Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a qual institui o Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

Considerando o § 2º do art. 139 da Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, que estabelece que o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal será revisto em 2013, conforme pactuação na Comissão Intergestores Tripartite - CIT, permanecendo em vigor até o exercício de 2015;

Considerando a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006;

Considerando a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS - CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adoção dos Estados e do Distrito Federal no financiamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS - CapacitaSUAS;

Considerando a Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013, que institui a Política Nacional Permanente do Sistema Único de Assistência Social - PNEP/SUAS;

Considerando a Resolução CNAS nº 24, de 27 de setembro de 2013, que aprova os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSUAS para os exercícios de 2013 e 2014, resolve:

Art. 1º Aprovar a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão dos Estados e do Distrito Federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e os compromissos do governo federal, estabelecidas na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, com vigência até 2015.

§ 1º A revisão das prioridades e metas nacionais estabelecidas ocorrerá anualmente, conforme estabelece os §§ 1º e 5º do art. 23 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

§ 2º O alcance das metas serão apuradas anualmente, a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística.

Art. 2º Aplica-se ao Distrito Federal o disposto na Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013, do CNAS, que dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuada pela CIT.

Parágrafo Único - Dada as competências específicas do Distrito Federal, no âmbito do SUAS, aplicar-se-á somente o disposto na alínea "c" do inciso III e no inciso IV do artigo 3º desta Resolução.

Art. 3º Constituem prioridades e metas específicas para os Estados:

I - reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS com metas de:

a) atingir em 100% dos Estados com instituição na estrutura do órgão gestor da assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas da Proteção Social Básica, Proteção Social

Especial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do SUAS com competência da Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial;

b) atingir em 100% dos Estados quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como as equipes de referência das unidades públicas;

II - Ampliação da cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e Serviço de Atendimento de Crianças e Adolescentes em municípios de Pequeno Porte I e II com metas de:

a) implantar ou ampliar os Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS regionais até 2015 conforme pactuação na CIT e deliberado pelo CNAS;

b) garantir a cobertura de PAEFI/CREAS nos Municípios de Pequeno Porte I com unidades Municipais;

c) pactuar na Comissão Intergestores Tripartite - CIT o desenho da regionalização do PAEFI, executados no âmbito dos CREAS, conforme parâmetros pactuados na CIT e deliberados pelo CNAS;

d) atingir até 2015 cobertura de 0,5 vagas de acolhimento de crianças e adolescentes por mil crianças nas microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, assegurando cobertura para as populações dos Municípios abaixo de 50 mil habitantes;

e) pactuar na CIT o desenho da regionalização do Serviço de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças e Adolescentes, conforme parâmetros pactuados na CIT e deliberados pelo CNAS;

f) cofinanciar os serviços regionais de média e alta complexidade conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS.

III - Apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico e do Programa Bolsa Família, com metas de:

a) apresentar na CIT plano anual de apoio técnico aos Municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS;

b) apoiar 100% dos Municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS;

c) participar dos encontros trimestrais com as equipes do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS para apoio e assessoramento técnico e individualizado.

IV - Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento dos programas de capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros conforme metas específicas, pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS, para cada Estado e Distrito Federal, cuja meta, no âmbito do Capacita SUAS, é de capacitar 74.124 trabalhadores prioritariamente com vínculo formal, totalizando 111.186 trabalhadores capacitados até 2015.

V - Implantação de sistemas de informação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, bem como de vigilância de situações de risco e vulnerabilidade no Estado, com metas de:

a) implantar e unificar sistemas de informação, monitoramento e vigilância, em consonância com os sistemas nacionais;

b) realizar, em parceria com o MDS e municípios, diagnóstico socioterritorial sobre violações de direitos e ofertas necessárias.

VI - Definição do processo de transição da municipalização da execução direta estadual de serviços da Proteção Social Básica e dos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes em municípios de grande porte ou metrópoles, com metas, responsabilidades e prazos, com metas de:

a) pactuar na CIT o plano de municipalização dos serviços de Proteção Social Básica nos Estados que executam esses serviços diretamente;

b) pactuar na CIT o plano de municipalização da execução direta dos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes em municípios de grande porte ou metrópoles.

VII - Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, com metas de:

a) instituir sistematicamente de repasse fundo a fundo em 100% dos Estados até 2015;

b) cofinanciar os serviços de proteção social básica e benefícios eventuais;

c) realizar até o ano de 2014, em conjunto com o Governo Federal, estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços.

VIII - Apoio ao exercício da participação e do controle social com a meta de garantir em 100% dos conselhos estaduais de assistência social a proporcionalidade entre representantes de usuários, trabalhadores e entidades, na representação da sociedade civil.

Art. 4º São compromissos do Gestor Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal, com vigência até 2015:

I - Cofinanciar o PAEFI executados no âmbito dos CREAS, conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS;

II - Cofinanciar a expansão de Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças e Adolescentes de abrangência municipal e regional, conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS;

III - Contratar, coordenar e realizar em parceria com Estados e Municípios diagnóstico sobre violações e violações de direito em todas as unidades da federação;

IV - Disponibilizar apoio técnico e tecnológico para operacionalização e regulamentação do repasse regular e automático fundo a fundo do cofinanciamento estadual;

V - Prestar apoio técnico sistematizado e continuado aos Estados e Distrito Federal, para execução do Pacto de Aprimoramento de Gestão;



VI - Realizar encontros trimestrais com as equipes dos Estados para apoio e assessoramento técnico e assegurar assessoramento individualizado quando demandado pelos Estados e Distrito Federal;

VII - Cofinanciar as ações de formação e de capacitação do Programa Capacita SUAS para execução das metas pactuadas para 2013 e 2014;

VIII - Prestar apoio técnico sistemático e continuado aos Estados e Distrito Federal para operacionalização do Programa Capacita SUAS;

IX - Organizar e disponibilizar os conteúdos e matriz pedagógica dos cursos a serem ofertados no âmbito do Programa Capacita SUAS;

X - Fazer o alinhamento dos conteúdos e da matriz pedagógica com todos os docentes dos cursos do Programa Capacita SUAS;

XI - Enviar materiais pedagógicos e normativos para serem distribuídos aos capacitados do Programa Capacita SUAS;

XII - Elaborar proposta de resolução para aprovação e pactuação na CIT de padrões nacionais para o cofinanciamento no âmbito do SUAS;

XIII - Desenvolver e aprimorar sistema nacional de informação, monitoramento, avaliação e vigilância de uso compartilhado entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios;

XIV - Desenvolver, aprimorar e disponibilizar mecanismos de acesso e extração de dados e relatórios gerenciais dos sistemas e bancos de dados federais;

XV - Desenvolver e disponibilizar às Centrais de Atendimento instrumento informacional para o registro e sistematização de dados no que tange a rede de acolhimento;

XVI - Desenvolver o Sistema Nacional de Regulação do SUAS; e

XVII - Realizar até 2014, em conjunto com os Estados e Distrito Federal, estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços.

Art. 5º A União acompanhará o alcance das metas contidas no Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal.

Parágrafo Único - O acompanhamento do Pacto de Aprimoramento do SUAS, que estará a cargo da União deverá orientar o apoio técnico e financeiro a gestão Estadual e do Distrito Federal para o alcance das metas de aprimoramento da gestão.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

DENISE RAIMANN ARRUDA COLDI

p/Secretaria Nacional de Assistência Social

MARIA APARECIDA RAMOS DE MENESES
p/Forum Nacional de Secretários Estaduais de
Assistência Social

VALDIOSMAR VIEIRA SANTOS
p/Colégio Nacional de Gestores Municipais de
Assistência Social

RESOLUÇÃO Nº 17, DE 3 DE OUTUBRO DE 2013

Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.

A COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE - CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, disposta na Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; e

Considerando a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA;

Considerando a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS;

Considerando o Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, cujo fundamento é superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações;

Considerando a Política Nacional de Assistência Social - FNAS, aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes e princípios para a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

Considerando a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006;

Considerando o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, aprovado pela Resolução Conjunta nº 1, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA;

Considerando o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, aprovado pela Resolução Conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009, do CNAS e CONANDA;

Considerando a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009;

Considerando a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do CNAS, que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

Considerando a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012;

Considerando a Resolução CNAS nº 34, de 13 de dezembro de 2012, que recomenda a Comissão Intergestores Tripartite - CIT que apresente proposta de regulamentação da regionalização dos serviços socioassistenciais;

Considerando a Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, que dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuada pela CIT;

Considerando as "Diretrizes dos Cuidados Alternativos à Criança", aprovadas pelo Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas em 15 de junho de 2009, resolve:

Art. 1º Fictício:

I - Princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

II - Parâmetros de regionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos;

III - Critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada em 2013 da oferta regionalizada do PAEFI e Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos.

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS E DAS DIRETRIZES DA REGIONALIZAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

Art. 2º A regionalização no âmbito do SUAS é uma estratégia que visa garantir:

I - A universalização do acesso da população aos serviços socioassistenciais e, por consequência, aos direitos e seguradoras asseguradas pelo Sistema;

II - A integralidade da proteção socioassistencial aos cidadãos de todo país, aliada a territorialização da proteção social básica;

Art. 3º São princípios que norteiam a oferta regionalizada no âmbito do SUAS:

a) Integralidade da proteção social, atendendo às necessidades dos usuários com oferta e atenção em todos os níveis de proteção do SUAS;

b) Convivência familiar e comunitária, no intuito de possibilitar a preservação ou restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários;

c) Equidade, para diminuição das desigualdades regionais e territoriais, considerando as diversidades do território nacional; e

d) Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas, rurais, povos e comunidades tradicionais.

Art. 4º São diretrizes que norteiam a oferta regionalizada no âmbito do SUAS:

a) cooperação federativa, que envolve a elaboração de acordos e compromissos intergovernamentais firmados para o cumprimento das responsabilidades, visando à garantia do acesso da população ao direito constitucional à assistência social;

b) gestão compartilhada na condição político-administrativa da rede de serviços regional e local entre a gestão estadual e o conjunto dos Municípios integrantes da regionalização;

c) territorialização, no sentido de que há agravos e vulnerabilidades sociais diferenciadas a depender da presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais e demográficos dos territórios;

d) coordenação estadual do processo de regionalização, considerando seu papel fundamental na articulação política, técnica e operacional entre os Municípios e no desempenho do apoio técnico e financeiro das regiões de assistência social;

e) planejamento conjunto entre os entes da federação em todos os níveis de proteção, o qual deve orientar a organização dos serviços socioassistenciais de forma regional;

f) cofinanciamento, no sentido de assegurar investimentos que fortaleçam a regionalização, respeitando as estratégias nacionais e estaduais, com primazia de cofinanciamento dos entes estadual e federal para a oferta dos serviços regionais, conforme estabelecido na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; e

g) participação e controle social na organização e condução da política de assistência social.

CAPÍTULO II

DA OFERTA REGIONALIZADA DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

Art. 5º A regionalização dos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade é estratégia para garantir a universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS.

Parágrafo Único - A regionalização da proteção social especial dar-se-á de forma gradativa, a depender de futuras pactuações que disciplinam a oferta regionalizada dos demais serviços de média e alta complexidade do SUAS.

Seção I

Da oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI

Subseção I

Parâmetros da regionalização do PAEFI

Art. 6º São parâmetros da regionalização do PAEFI, ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS:

I - Dispor ou instituir unidade com infraestrutura, identificação e recursos humanos adequados, dentre outros aspectos previstos, para o atendimento qualificado de famílias e indivíduos, observando as orientações técnicas e normativas do SUAS.

II - Elaborar diagnósticos da realidade estadual, baseando-se:

a) na distância entre os Municípios e extensão territorial;

b) na condição de acesso da população;

c) no deslocamento das equipes técnicas de referência;

d) na proximidade das Comarcas; e

e) na frequência de situações de violação de direitos.

III - Definir critérios para local da oferta do PAEFI e Municípios vinculados ou para o cofinanciamento dos Municípios de acordo com o modelo de oferta escolhido pelo Estado.

IV - Definir o quantitativo de profissionais que compõem as equipes de referência dos serviços regionalizados e os meios para seu deslocamento, o qual deverá observar a garantia da presença semanal periódica e eventual de outras equipes em cada um dos Municípios vinculados ao serviço regional.

V - Estabelecer fluxos de referência e contrarreferência entre os serviços de proteção social básica, especial de média e alta complexidade, permitindo às equipes de referência o trabalho integrado na realização dos acompanhamentos e encaminhamentos.

VI - Estabelecer fluxos e procedimentos com as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos.

Art. 7º A regionalização do PAEFI, ofertado no CREAS, é estratégia para garantir a sua cobertura a população dos Municípios que:

I - Possuam menos de 20.000 (vinte mil) habitantes; e

II - Não recebam o cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI.

Art. 8º A implementação da regionalização do PAEFI constitui responsabilidade do governo estadual e poderá se dar com a regionalização:

I - Da oferta mediante a implantação de unidade do CREAS regional;

II - Do cofinanciamento mediante a implantação de unidades de CREAS municipais.

§ 1º Os modelos de oferta deverão ser definidos a partir de diagnóstico das demandas e especificidades de cada Estado.

§ 2º Poderá consistir no âmbito do Estado os modelos de oferta definidos nos incisos do caput, desde que não haja sobreposição entre os Municípios abrangidos dentro de cada modelo de oferta.

§ 3º Qualquer que seja o modelo de oferta adotado, o cofinanciamento federal para a oferta do serviço será transferido, de forma regular e automática, do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os fundos estaduais de assistência social.

Art. 9º A regionalização da oferta materializa-se pela oferta do PAEFI com equipe técnica de referência constituída pelo Estado, em consonância com a NOB/RH, lotada em uma unidade de CREAS regional e que circula pelo território dos Municípios vinculados.

§ 1º Caberá ao Estado a gestão, organização, coordenação e prestação da oferta regionalizada do PAEFI sob a execução direta em unidade de CREAS Regional.

§ 2º No caso do CREAS Regional estar situado em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, a unidade regional não deve se confundir com a unidade municipal.

§ 3º Caberá aos Municípios vinculados:

I - Apoiar a oferta do serviço regional, observado o inciso V do art. 6º da presente Resolução;

II - Constituir equipe técnica ou técnica de referência da Proteção Social Especial em âmbito local com a atribuição de realizar a interface entre as famílias e os indivíduos em situação de risco social ou pessoal por violação de direitos junto a equipe do CREAS regional, bem como auxiliar na identificação das demandas, na articulação com a rede local e no acompanhamento dos encaminhamentos realizados, entre outros aspectos.

§ 4º O limite em relação à quantidade de Municípios que compõem região conformada para a atuação do PAEFI em CREAS regional deve ser definido, preferencialmente, por até 4 (quatro), podendo, excepcionalmente, chegar a 8 (oito) Municípios vinculados, considerando que a soma da população da região não supere 80 (oitenta) mil pessoas e que a distância entre o Município sede da unidade regional e os Municípios vinculados não ultrapasse 2 (duas) horas de deslocamento.

Art. 10. A regionalização do cofinanciamento materializa-se pela oferta do PAEFI em CREAS municipal, cofinanciado conjuntamente pela União e Estados, em 4 (quatro) Municípios:

I - Com população abaixo de 20.000 (vinte mil) habitantes;

II - Sem cofinanciamento federal do PAEFI.

Parágrafo Único Neste modelo, caberá ao:

I - Estado, a organização, cofinanciamento e monitoramento da oferta regionalizada e apoio técnico aos Municípios abrangidos pelo serviço;

II - Município, a gestão, coordenação e execução direta do PAEFI.

Subseção II

Dos critérios de partilha e do cofinanciamento da oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS Regional

ANEXO D

RESOLUÇÃO CIT Nº 13 DE 04/07/2013 QUE ESTABELECE PRIORIDADES E METAS ESPECÍFICAS PARA A GESTÃO MUNICIPAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS (2014 - 2017)



66

ISSN 1677-7042

Diário Oficial da União - Seção 1

Nº 139, segunda-feira, 22 de julho de 2013

815.722/2007-BRITADOR SÃO DOMINGOS LTDA.
815.792/2007-CERÂMICA IRMÃOS BOEING LTDA. ME
815.107/2008-VANDERLEI DAL BOSCO
300.448/2009-
300.985/2009-
815.277/2009-BRITADOR KNAPP LTDA.
815.523/2009-MARCIANO KLETTENBERG

RICARDO MOREIRA PEÇANHA

SUPERINTENDÊNCIA EM SERGIPE

DESPACHO DO SUPERINTENDENTE
RELAÇÃO Nº 69/2013

Fase de Requirimento de Pesquisa
Homologação definitiva do requerimento de Autorização de
Pesquisa(157)

878.081/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.082/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.086/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.092/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.093/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.095/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.096/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.098/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.099/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.101/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.101/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA.
878.030/2013-UNIÃO BRASILEIRA DE AGREGADOS

LTD.

LTD.

878.031/2013-UNIÃO BRASILEIRA DE AGREGADOS

LTD.

Fase de Autorização de Pesquisa

Homologação renúncia da Autorização de Pesquisa(294)

878.083/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2870/2013

878.084/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2871/2013

878.085/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2872/2013

878.087/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2873/2013

878.088/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2874/2013

878.089/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2875/2013

878.090/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2876/2013

878.091/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2877/2013

878.094/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2878/2013

878.097/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2879/2013

878.121/2012-F B X FERTILIZANTES LTDA. -Alv

Nº2881/2013

878.130/2012-MINERAÇÃO PORTOBELLO LTDA -Alv

Nº2294/2013

878.131/2012-MINERAÇÃO PORTOBELLO LTDA -Alv

Nº2295/2013

Fase de Requirimento de Lavra

Determina cumprimento de exigência - Prazo 60 dias(361)

878.086/2005-MINERAÇÃO E COMÉRCIO SANTA MA

RIA LTDA-OF. Nº338/2013

878.059/2006-CRENOR CARBONATOS DO NORDESTE

LTD-OF. Nº335/2013

878.059/2006-CRENOR CARBONATOS DO NORDESTE

LTD-OF. Nº336/2013(180 dias)

878.016/2008-CONSENTE CONSULTORIA E CONS

TRUÇÃO CIVIL LTD-OF. Nº337/2013

Fase de Licenciamento

Determina cumprimento de exigência - Prazo 30 dias(718)

872.278/1989-JAZIDA IABOTIANA LTD-OF.

Nº421/2013

Fase de Requirimento de Licenciamento

Indefere requerimento de licença - área sem onera

ção/Port.266/2008(1281)

878.034/2013-ALMEIDA E GERALCINO SERVIÇOS EM

GERAL LTDA ME

CARLOS ALBERTO DIAS

Substituto

RELAÇÃO Nº 70/2013

Fica(m) o(s) abaixo relacionado(s) NOTIFICADO(S) a pagar, parcelar ou apresentar defesa, relativa ao(s) débito(s) apurado(s) da Companhia Financiadora pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM (art. 5º, IX, da Lei nº 8.578/94, c/c as Leis nº 7.990/89, nº 8.001/90, art. 61 da Lei nº 9.430/96, Lei nº 9.993/00, nº 10.195/01 e nº 10.522/02), no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de inscrição em Dívida Ativa, no CADIN e arquivamento da ação de execução.

Título: José Carlos Dos Santos Loação Cpf/cnpj :16.220.022/0001-05 - Processo minarino: 878055/04 - Processo de cobrança: 978160/13 Valor: R\$.724,04

GEORGE EUSTAQUIO SILVA

Substituto

RELAÇÃO Nº 72/2013

Fase de Requirimento de Lavra

Determina cumprimento de exigência - Prazo 60 dias(361)

801.504/1975-ITAGUASSU AGRO INDUSTRIAL S A-OF.

Nº424/2013 (180 DIAS)

878.162/2011-CERÂMICA SERGIPE INDUSTRIA E CO

MERCIO LTDA-OF. Nº343/2013 (180 DIAS)

878.162/2011-CERÂMICA SERGIPE INDUSTRIA E CO

MERCIO LTDA-OF. Nº344/2013

CARLOS ALBERTO DIAS

Substituto

SUPERINTENDÊNCIA NO TOCANTINS

DESPACHO DO SUPERINTENDENTE

RELAÇÃO Nº 85/2013

FASE DE AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Declara a validade de Lavra de Pesquisa-(TAH)(6.50)

ad Bras Mineradora Ltda - 864044/11, 864046/11

GEAN FRANK FAUSTINO DA SILVA

Substituto

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PORTARIA Nº 150, DE 18 DE JULHO DE 2013

A SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer Técnico nº 57/2013/CGCEB/DRSP/SNAS/MDS, exarado nos autos do Processo nº 71000.118692/2009-36, resolve:

Art. 1º Deferir a renovação da certificação de entidade beneficiária de assistência social requerida pelo Centro de Educação Infantil Casa da Criança Santa Elisabete, CNPJ: 44.584.381/0001-79, com sede em Avens/SE, pelo período de 01/01/2010 a 31/12/2012, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.101/2009 c/c art. 33 do Decreto nº 7.237/2010.

Art. 2º Novo pedido de renovação da certificação de entidade beneficiária de assistência social deverá ser apresentado com antecedência mínima de seis meses do termo final de validade, em conformidade com o artigo 24, § 1º, da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

VALÉRIA MARIA DE MASSARANI GONELLI

RETIFICAÇÃO

Na Portaria SNAS/MDS nº 952, de 12/09/2012, publicada no DOU de 14/09/2012, Seção 1, página 97, que renova a certificação da entidade Sociedade Lajeadoense do Atendimento à Criança e ao Adolescente, CNPJ 88.070.040/0001-50, onde se lê: "Art. 2º Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficiária de assistência social deverá ser apresentado com antecedência mínima de seis meses do termo final de validade, em conformidade com o artigo 24, § 1º, da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009", lê-se: "Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficiária de assistência social deverá ser apresentado até a data final de validade da certificação deferida nesta Portaria, em conformidade com art. 38 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009."

COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE

RESOLUÇÃO Nº 12, DE 4 DE JULHO DE 2013

Dispõe sobre a prorrogação do prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2013.

A Comissão Intergestores Tripartite/CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS, disposta na Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, a

Considerando que o Plano de Ação é um instrumento utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS para lançamento de dados e validação anual das informações relativas às transferências regulares e automáticas, na modalidade fundo a fundo, do cofinanciamento federal da Assistência Social;

Considerando os termos da Portaria MDS nº 625, de 10 de agosto de 2010, que dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, resolve:

Art. 1º Pactuar a prorrogação do prazo final de 31 de julho de 2013 para os órgãos gestores preencherem o Plano de Ação 2013 e os Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios emitirem o parecer de sua aprovação por meio do sistema eletrônico SUAS Web.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

DENISE RAIMANN ARRUDA COLIN

p/Secretaria Nacional de Assistência Social

MARIA APARECIDA RAMOS DE MENESES

p/Fórum Nacional de Secretários de Estado

de Assistência Social

VALDIOSMAR VIEIRA SANTOS

p/Colegiado Nacional de Gestores Municipais

de Assistência Social

RESOLUÇÃO Nº 13, DE 4 DE JULHO DE 2013

Estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017.

A Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de acordo com as competências estabelecidas em seu Regimento Interno e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e,

Considerando a Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS, que aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS;

Considerando o §3º, do art. 23, da NOB/SUAS, que estabelece que a União deverá pactuar na CIT, no último ano de vigência do Plano Plurianual - PPA de cada ente federativo, a cada 4 (quatro) anos, as prioridades e metas nacionais para Estados, Distrito Federal e Municípios;

Considerando o inciso II, do §6º, do art. 23, da NOB/SUAS, que estabelece que a primeira pactuação das prioridades e metas ocorrerá para os Municípios no exercício de 2013, com vigência para o quadriênio de 2014-2017;

Considerando o §4º, do art. 139, da NOB/SUAS, que estabelece que no interstício entre a publicação da NOB/SUAS e a primeira pactuação dos municípios na forma do inciso II, do §4º, do art. 23, poderão ser pactuadas as prioridades e metas específicas, resolve:

Art. 1º Pactuar prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017.

§1º O alcance das metas serão apuradas anualmente, a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística.

§2º A revisão das prioridades e metas nacionais estabelecidas ocorrerá anualmente, conforme estabelece os §§ 1º e 5º do art. 23 da Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Art. 2º Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da:

I - Proteção Social Básica:

a) acompanhar pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, as famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico com a meta de atingir taxa de acompanhamento do PAIF de 15% (quinze por cento) para municípios de pequeno porte I e de 10% (dez por cento) para os demais portes;

b) acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do Benefício de Proteção Continuada - BPC com a meta de atingir taxa de acompanhamento do PAIF de 25% (vinte e cinco por cento) para municípios de pequeno porte I e 10% (dez por cento) para os demais portes;

c) cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico com a meta de atingir o cadastramento no percentual de:

1. 70% (setenta por cento) para municípios de pequeno porte I e II;

2. 60% (sessenta por cento) para municípios de médio e grande porte;

3. 50% (cinquenta por cento) para metrópoles.

d) acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família- PBF que apresentam outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda, com a meta de atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 15% (quinze por cento) para municípios de pequeno porte I e de 10% (dez por cento) para os demais portes;

e) acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionais, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos sejam da assistência social com a meta de atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 50% (cinquenta por cento);

f) ordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com a meta de atingir percentual de inclusão de 50% (cinquenta por cento) do público prioritário no serviço;

g) ampliar a cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles com a meta de referenciar aos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS 100% (cem por cento) das famílias constantes no CadÚnico com meio salário mínimo ou 20% (vinte por cento) dos domicílios dos municípios;

h) aderir ao Programa BPC na Escola com a meta de alcançar a adesão de 100% (cem por cento) dos municípios;



II - Proteção Social Especial:
a) ampliar a cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI nos municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes com a meta de:

1. implantar 1 (um) Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS em municípios entre 20 e 200 mil habitantes e;

2. implantar 1 (um) Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS para cada conjunto de 200.000 (duzentos mil) habitantes para os municípios acima de 200 mil habitantes;

b) identificar e cadastrar famílias com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil com a meta de atingir no mínimo o percentual de:

1. 70% (setenta por cento) de cadastros até o fim de 2016 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI em 2013;

2. 70% (setenta por cento) de cadastros até o fim de 2017 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014;

3. 50% (cinquenta por cento) de identificação e cadastramento das famílias com a presença de trabalho infantil para os demais municípios.

c) cadastrar e atender a população em situação de rua com a meta de:

1. atingir o percentual de 70% (setenta por cento) de identificação e cadastramento no CadÚnico das pessoas em situação de rua em acompanhamento pelo Serviço Especializado para População em Situação de Rua;

2. implantar 100% (cem por cento) dos serviços para população em situação de rua - Serviço Especializado para População em Situação de Rua, Serviço de Abordagem Social e Serviço de Acolhimento para pessoas em situação de rua - nos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes e de regiões metropolitanas com 50.000 (cinquenta mil) ou mais, conforme pactuação na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e deliberação do CNAS;

d) acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em situação de acolhimento com a meta de acompanhamento de 60% (sessenta por cento);

e) reordenar os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes com meta de renascimento de 100% (cem por cento) em conformidade com as pactuações da CIT e deliberações do CNAS;

f) acompanhar pelo PAEFI as famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas com a meta de realizar o acompanhamento destas famílias em 100% (cem por cento) dos CREAS;

g) implantar unidades de acolhimento, residência inclusiva, para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares com a meta de implantação de 100% (cem por cento) das unidades conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS;

III - Gestão:

a) desprecificar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo de estatutário ou empregado público;

b) estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativa, conforme o porte do município, quais sejam:

1. Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial para os municípios de pequeno porte I, II e médio porte;

2. Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial para os municípios de grande porte e metrópole;

3. adequar a legislação municipal às normativas do SUAS com a meta de que todos os municípios atualizem a Lei que dispõe acerca da assistência social e do SUAS;

IV - Controle Social:

a) ampliar a participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social com meta de atingir 100% (cem por cento) dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil;

b) regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família com meta de atingir 100% dos Conselhos.

Art. 3º Os Planos de Assistência Social dos municípios deverão ser elaborados de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual - PPA em 2013 e em consonância com as prioridades e metas nacionais pactuadas para o quadriênio 2014-2017.

§1º Compete ao conselho de assistência social deliberar acerca do Plano de Assistência Social, conforme estabelece o inciso III, do artigo 121, da NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 2012, do CNAS.

§2º As prioridades e metas estabelecidas nos Planos de Assistência Social deverão ser expressas no PPA para o quadriênio 2014-2017.

Art. 4º A União e os Estados acompanharão o alcance das metas contidas no Pacto.

Parágrafo único. O acompanhamento dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, que estará a cargo da União e dos Estados deverá contar o apoio técnico e financeiro a gestão municipal para o alcance das metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

DENISE RAIMANN ARRUDA COLIN
Secretária Nacional de Assistência Social

MARIA APARECIDA RAMOS DE MENESES
p/Forum Nacional de Secretários Estaduais
de Assistência Social

VALDÍSMAR VIEIRA SANTOS
p/Colégio Nacional de Gestores Municipais
de Assistência Social

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA

PORTARIA Nº 363, DE 18 DE JULHO DE 2013

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - Inmetro, no uso de suas atribuições, conferidas pelo parágrafo 3º do artigo 4º da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e tendo em vista o disposto nos incisos II e III do artigo 3º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, alterada pela Lei 12.545, de 14 de dezembro de 2011, no inciso V do artigo 18 da Estrutura Regimental do Inmetro, aprovada pelo Decreto nº 6.275, de 28 de novembro de 2007 e alterações do Decreto nº 7.938, de 19 de fevereiro de 2013, e pela alínea "a" do subitem 4.1 da Regulamentação Metrologia aprovada pela Resolução nº 11, de 12 de outubro de 1988, do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro, resolve:

Considerando a necessidade de buscar um melhor entendimento dos requisitos estabelecidos no Regulamento Técnico Metrologico (RTM), aprovado pela Portaria Inmetro nº 201, de 02 de dezembro de 2004 para os registradores instantâneos e malhas de velocidade, distância e tempo denominados cronotógrafos;

Considerando a necessidade de harmonizar os requisitos previstos, tanto para os discos diagramas, quanto para as fitas diagramas, resolve:

Art. 1º Excluir os itens 10.1.4, 10.1.5, 10.3.1, 10.3.2, 10.3.5, 11.1.2, 11.1.3, 11.1.5, 11.4.1, 11.4.2, 11.4.3, 11.4.4, 11.4.5 e 11.4.6 do Regulamento Técnico Metrologico, aprovado pela Portaria Inmetro nº 201, de 02 de dezembro de 2004.

Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

JOÃO ALZIRO HERZ DA JORNADA

PORTARIA Nº 364, DE 18 DE JULHO DE 2013

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO, no uso de suas atribuições, conferidas no § 3º do artigo 4º da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, nos incisos I e IV do artigo 3º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, e no inciso V do artigo 18 da Estrutura Regimental da Antarquia, aprovada pelo Decreto nº 6.275, de 28 de novembro de 2007;

Considerando a alínea f do subitem 4.2 do Termo de Referência do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, aprovado pela Resolução Conmetro nº 04, de 02 de dezembro de 2002, que atribui ao Inmetro a competência para estabelecer as diretrizes e critérios para a atividade de avaliação da conformidade;

Considerando a Resolução Conmetro nº 04, de 16 de dezembro de 1998, que estabelece as Diretrizes para a Emissão de Declaração do Fornecedor e para a Marcação de Produtos, no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Sismet; e

Considerando o disposto na Resolução Conmetro nº 05, de 06 de maio de 2008, que dispõe sobre a aprovação do Regulamento para Registro de Objeto com Conformidade Avaliada Compulsória, através de Programa Coordenado pelo Inmetro;

Considerando o disposto na Portaria Inmetro nº 491, de 13 de dezembro de 2010, que aprova o procedimento para concessão, manutenção e renovação do Registro de Objeto, resolve:

Art. 1º Cancelar o registro de número 002577/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 528/2012, conforme o anexo desta portaria.

Art. 2º Alterar escopo dos registros de números 000506/2012 e 000507/2012, publicados na Portaria Inmetro nº 244/2012, alterando o escopo dos registros de números 000571/2012 e 000695/2012, publicados na Portaria Inmetro nº 289/2012, alterando o escopo dos registros de números 003525/2013, 003526/2013, 003798/2013, 003799/2013 e 003800/2013 publicados na Portaria Inmetro nº 274/2013, alterando o escopo dos registros de números 003801/2013 e 003802/2013 publicados na Portaria Inmetro nº 278/2013, conforme o anexo desta portaria.

Art. 3º Conceder registros de números 005201/2013 a 005400/2013, descritos no anexo desta Portaria, aos objetos compulsoriamente avaliados, uma vez que os mesmos atendem os requisitos técnicos e as regras que regem os programas de avaliação da conformidade implantados pelo Inmetro.

Art. 4º Identificar que o anexo desta Portaria está disponibilizado no site do Inmetro, em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/regObjetos.asp>.

Art. 5º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

JOÃO ALZIRO HERZ DA JORNADA

PORTARIA Nº 365, DE 18 DE JULHO DE 2013

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO, no uso de suas atribuições, conferidas no § 3º do artigo 4º da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, nos incisos I e IV do artigo 3º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, e no inciso V do artigo 18 da Estrutura Regimental da Antarquia, aprovada pelo Decreto nº 6.275, de 28 de novembro de 2007;

Considerando a alínea f do subitem 4.2 do Termo de Referência do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, aprovado pela Resolução Conmetro nº 04, de 02 de dezembro de 2002, que atribui ao Inmetro a competência para estabelecer as diretrizes e critérios para a atividade de avaliação da conformidade;

Considerando a Resolução Conmetro nº 04, de 16 de dezembro de 1998, que estabelece as Diretrizes para a Emissão de Declaração do Fornecedor e para a Marcação de Produtos, no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Sismet;

Considerando o disposto na Resolução Conmetro nº 05, de 06 de maio de 2008, que dispõe sobre a aprovação do Regulamento para Registro de Objeto com Conformidade Avaliada Compulsória, através de Programa Coordenado pelo Inmetro;

Considerando o disposto na Portaria Inmetro nº 491, de 13 de dezembro de 2010, que aprova o procedimento para concessão, manutenção e renovação do Registro de Objeto, publicada no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2010, seção 01, página 161, resolve:

Art. 1º Cancelar o registro de número 000804/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 296/2012, cancelar o registro de número 001458/2012 e 001463/2012, publicados na Portaria Inmetro nº 442/2012, conforme o anexo desta portaria.

Art. 2º Corrigir o nome da família do registro de número 000364/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 153/2012, corrigir a marca e o modelo do registro de número 000507/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 244/2012, corrigir a marca e o modelo do registro de número 000695/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 289/2012, conforme o anexo desta portaria.

Art. 3º Alterar marca e modelo do registro de número 001984/2013, publicados na Portaria Inmetro nº 183/2013, alterar o escopo do registro de número 004079/2013, publicado na Portaria Inmetro nº 278/2013, alterar escopo dos registros de números 000367/2011 e 000369/2011, publicados na Portaria Inmetro nº 469/2011, alterar escopo do registro de número 000352/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 146/2012, alterar escopo dos registros de números 000361/2012 e 000364/2012, publicados na Portaria Inmetro nº 153/2012, alterar escopo dos registros de números 000656/2012, 000657/2012 e 000660/2012, publicados na Portaria Inmetro nº 289/2012, alterar escopo dos registros de números 000418/2012 e 000445/2012, publicados na Portaria Inmetro nº 244/2012, alterar escopo do registro de número 000877/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 347/2012, alterar escopo do

registro de número 003296/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 621/2012, alterar escopo do registro de número 003594/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 666/2012, alterar escopo do registro de número 003696/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 760/2012, alterar escopo dos registros de números 003932/2012, 003933/2012 e 003999/2012, publicado na Portaria Inmetro nº 061/2013, alterar escopo dos registros de números 000594/2013, 000598/2013, 000599/2013 e 000600/2013, publicados na Portaria Inmetro nº 084/2013, alterar escopo dos registros de números 001201/2013, 001202/2013 e 001207/2013, publicados na Portaria Inmetro nº 125/2013, alterar escopo do registro de número 001683/2013, publicado na Portaria Inmetro nº 159/2013, alterar escopo do registro de número 002426/2013, publicado na Portaria Inmetro nº 218/2013, alterar escopo dos registros de números 002801/2013 e 002807/2013, publicados na Portaria Inmetro nº 254/2013, alterar escopo dos registros de números 003229/2013, 003233/2013, 003269/2013, 003371/2013, 003372/2013, 003373/2013, 003374/2013, 003375/2013 e 003376/2013, publicados na Portaria Inmetro nº 273/2013, alterar escopo do registro de número 004079/2013, publicado na Portaria Inmetro nº 278/2013, alterar escopo do registro de número 004336/2013, publicado na Portaria Inmetro nº 279/2013, alterar escopo do registro de número 004490/2013, publicado na Portaria Inmetro nº 301/2013, conforme o anexo desta portaria.

Art. 4º Conceder os registros de números 005401/2013 a 005600/2013, descritos no anexo desta Portaria, aos objetos compulsoriamente avaliados, uma vez que os mesmos atendem os requisitos técnicos e as regras que regem os programas de avaliação da conformidade implantados pelo Inmetro.

Art. 5º Identificar que o anexo desta Portaria está disponibilizado no site do Inmetro, em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/regObjetos.asp>.

Art. 6º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

JOÃO ALZIRO HERZ DA JORNADA