

Descentralização federativa e sistema único de assistência social

Federative decentralization and national social service system

Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho

Professor da Faculdade Santa Lúcia, Mogi Mirim, SP, Brasil. Pesquisador-associado do NEPP/UNICAMP, Campinas, SP, Brasil
rp_coelho2000@yahoo.com.br

Resumo: A Política Nacional de Assistência Social, implantada no país desde 2004, tem entre suas diretrizes a sua descentralização política e administrativa. Este processo de descentralização refere-se à transferência para os níveis subnacionais de tarefas, recursos e poder dentro de um pacto federalista existente. Observando a forma como se deu o processo de descentralização, concluímos que o SUAS é estruturado com muitas tarefas e responsabilidades de financiamento a cargo dos municípios, com pouca participação de nível estadual e com as orientações gerais estabelecidas pela União, mas sem o fornecimento de recursos adequados a partir desta esfera de governo.

Palavras-chave: Descentralização; Federalismo; Políticas públicas; Sistema Único de Assistência Social.

Abstract: *The National Social Assistance Policy, deployed in the country since 2004, has among its guidelines the political and administrative decentralization. This decentralization process relates to the transfer to the subnational levels of tasks, resources and power within a existing federalist pact. The SUAS is structured with many tasks and responsibility of funding in charge of the municipalities, with little participation of state level and with general guidelines provided by the Union, but without the provision of adequate resources from this sphere of government.*

Keywords: *Decentralization; Federalism; Public policy; National Social Service System.*

Introdução

O desenvolvimento de políticas sociais após a Constituição Federal de 1988 vem se dando com forte acento descentralizador. Da área da saúde – pioneira por conta do Movimento Sanitarista dos anos 1970 – à atual situação das políticas urbanas organizadas sob o guarda-chuva do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), a integração e coordenação de ações e recursos financeiros das diversas instâncias federativas é a tônica de quase todas as políticas sociais (talvez a política previdenciária seja a exceção mais evidente).

Já a política de assistência social, depois de inúmeras idas e vindas, começa a se estabelecer como a política pública esboçada na CF/88 com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004 (COELHO, 2013). Assim, quando o SUAS começa a ser construído, já há muito acúmulo sobre o processo de descentralização, o que ajuda a facilitar e balizar o processo nesta área específica.

O objetivo deste artigo é analisar o estado atual da descentralização da política de assistência social brasileira, com ênfase na descentralização de tarefas, de recursos financeiros e de poder decisório. Para isto, este artigo conta com mais três tópicos além desta introdução e das considerações finais. No primeiro tópico é feita uma breve revisão teórica sobre a descentralização, destacando alguns componentes centrais na análise de grau de descentralização, os determinantes que facilitam ou dificultam estes processos e as motivações mais frequentes. No segundo tópico, retomamos a história recente da descentralização federativa no Brasil, com particular ênfase na evolução das políticas sociais. Por fim, analisamos os componentes do processo descentralizador no Sistema Único de Assistência Social. As considerações finais completam o artigo, como de praxe.

Alguns aspectos teóricos sobre o tema descentralização

A ideia de descentralização é um desdobramento do conceito de federalismo, que organiza a convivência entre entes federativos heterogêneos, sem estabelecer, a priori, uma relação de hierarquia entre eles. Diz Rodden (2005, p. 17),

[...] o contrato federal original é um acordo sobre a composição e os poderes do governo central, bem como as ‘regras do jogo’ que estruturarão as futuras interações entre esse governo e as unidades que o compõem.

O federalismo busca o equilíbrio politicamente aceitável entre a autonomia de cada nível de governo e a dependência entre as unidades que compõem a

federação para alcançar a execução bem sucedida de políticas públicas. Em outras palavras, a questão central do federalismo é a distribuição de deveres e direitos entre os entes federativos e as relações que estabelecem a forma legítima de conduzir este jogo de poder. Os deveres (as atribuições) podem ficar mais concentrados na autoridade central ou mais descentralizados em unidades subnacionais. Da mesma forma os recursos podem ser concentrados ou descentralizados.

Logo, o processo de descentralização implica em transferência de atribuições e tarefas, recursos e poder da União para estados e municípios¹. A intensidade destas transferências é decisiva para se avaliar o grau de descentralização. Cada um destes componentes a serem transferidos pode ser visto em separado:

Tarefas: A transferência para estados e municípios da responsabilidade pela implementação e gerência de políticas públicas é a face mais explícita do processo de descentralização. Entretanto, esta transferência não aponta inequivocamente para uma descentralização – é possível que haja uma mera administração local de políticas definidas centralizadamente no nível federal;

Recursos: O grau de descentralização fiscal pode ser medido pela distribuição das despesas e receitas entre os diferentes níveis de governo. Qual a porcentagem da carga tributária que cabe a cada esfera de governo e qual a participação de cada esfera de governo no financiamento das políticas são indicadores muito utilizados nestas análises. Jonathan Rodden considera igualmente importante avaliar a estrutura regulatória das finanças subnacionais, considerando a capacidade de arrecadação de receitas próprias (fixação de alíquotas e definição de fontes de arrecadação), de endividamento, de financiamento do déficit – inclusive por meio de unidades bancárias de propriedade subnacional (RODDEN, 2005);

Poder: Por fim, há a descentralização ou centralização de poder, entendido como a possibilidade de definir autonomamente políticas e programas prioritários ou, ainda, de estabelecer localmente diretrizes e mecanismos de gestão a serem adotados para as políticas nacionais. Para exercer esta autonomia, porém, não basta vontade, mas é necessário uma capacidade

¹ Evidentemente, no processo de centralização, ocorre a situação inversa – as tarefas, os recursos e o poder se concentram na União, com o enfraquecimento de estados e municípios.

técnica das equipes dos governos municipais e estaduais e que “[...] *haja condições mais globais que dão suporte à transformação do papel do governo no nível municipal* [...]” (ABRÚCIO; COUTO, 1996, p. 41)².

Marta Arretche (1998) mostra que há três tipos de determinantes que facilitam (ou dificultam) a descentralização.

- Determinantes estruturais: capacidade financeira dos níveis subnacionais para financiar as políticas; e capacidade técnico-administrativa nos níveis subnacionais para gerir e operar as políticas;
- Determinantes institucionais: natureza das políticas a serem descentralizadas; o legado prévio destas políticas; e as regras constitucionais que regulam a oferta dos serviços;
- Determinantes ligados à ação política: as relações entre os níveis de governo e as relações entre Estado e Sociedade.

Fernando Abrúcio (2005) também aponta outras questões que colocam obstáculos ao bom desempenho das ações descentralizadas. São elas as grandes desigualdades econômicas entre as unidades da federação, o foco exclusivo na ação restrita ao município – sem considerar os problemas existentes em níveis regionais (esta questão é agravada pela acelerada metropolização do país) e a sobrevivência de “[...] *resquícios culturais e políticos anti-republicanos no plano municipal* [...]” (ABRÚCIO, 2005, p. 49). Além destas questões, Abrúcio (2005) reforça a afirmação de Arretche (1998) referente à necessidade de uma capacidade técnica-administrativa das entidades subnacionais para levar adiante a descentralização.

Sabendo que há diversos fatores a serem cumpridos para que a descentralização seja bem sucedida, fica a questão: por que esta seria uma forma federativa desejável? Dois motivos, não excludentes, são mais comumente apontados como respostas a esta questão.

O primeiro motivo parte da suposição de que “[...] *formas descentralizadas de prestação de serviços seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia* [...]” (ARRETCHÉ, 1996, p. 1). A ideia básica deste argumento é que o poder local é “mais próximo” dos cidadãos, sendo, assim, mais facilmente controlado pela comunidade e estando mais vulnerável às aspirações e demandas da população local.

Nesta primeira formulação, há duas questões que precisam ser mais bem esclarecidas. Primeiramente, poder local não é mais próximo dos cidadãos do que o poder central – ele apenas cuida, geralmente, de questões mais concretas, como a limpeza urbana ou o asfaltamento de ruas. Porém, tanto a política macroeconômica como a ambiental, por exemplo, também têm impactos diretos na vida cotidiana dos cidadãos, isto é, são igualmente “próximas” ao cidadão comum (NUNES, 1996; BRANDÃO, 2007). Em segundo lugar, a possibilidade de participação direta dos cidadãos apresenta maiores dificuldades operacionais quando pensada para uma grande escala, tanto em termos de tamanho da população quanto na variedade de escopos de questões a serem discutidas (ARRETCHÉ, 1996). Ou seja, nos municípios – por sua menor dimensão se comparado ao estado ou país – há maior facilidade para a participação popular na implementação e controle das políticas. Porém, esta participação somente é viável dentro de um escopo mais limitado (“concreto”) de questões.

Assim, é certo que a descentralização político-administrativa pode facilitar a emergência de atores que busquem influenciar o andamento das políticas no nível local. Entretanto, a descentralização não garante absolutamente esta emergência. Vale lembrar com relação a esta questão que, na experiência latino-americana, o controle político local tradicionalmente ficava nas mãos de oligarquias fundadas na posse de terras. Portanto, para que esta identidade (mais descentralização = mais democracia) seja efetivada, é necessária a criação de mecanismos de participação e controle social, conforme preconizado na segunda diretriz do Sistema Único de Assistência Social.

Há ainda, um segundo motivo que ajuda a explicar porque a descentralização é apontada como uma forma federativa desejável. Ele é relativo à redução do tamanho do Estado central com ganhos de eficiência. O fundamento para tal resposta é que as formas descentralizadas de prestação de serviços seriam mais eficientes do que as formas centralizadas. Os motivos para estes ganhos de eficiência são vários, como por exemplo, a competição entre unidades federativas que seriam potencialmente geradoras de inovações nos desenhos das políticas, e haveria maior variabilidade na provisão de serviços, sendo possível para cada localidade adotar a forma mais adequada para sua realidade.

Além disso, dentro de um contexto de crise do Estado desenvolvimentista (na América Latina) e do *Welfare State* (na Europa), a transferência de encargos e tarefas do governo central para níveis subnacionais ajudaria no esforço de ajuste fiscal da União.

Em maior ou menor nível, estas duas justificativas (aprofundamento da democratização e aumento na

² Os autores referem-se mais especificamente a transferência de recursos financeiros e, principalmente, de mecanismos que estimulem a cooperação entre as unidades federativas.

eficiência alocativa do Estado) podem ser observadas nas experiências descentralizadoras observadas em diversos países.

Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por estes dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas. Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/conservadoras enfatizam aspectos relativos a ganhos de eficiência e redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local (MELO, 1996, p. 13).

A descentralização brasileira após os anos 1980

A descentralização político-administrativa é uma ideia que desde o final dos anos 70 vem ganhando destaque na agenda pública brasileira. Entretanto, este fato não se trata de uma particularidade nacional. Pelo contrário, é um processo observado em diversos países do mundo, sendo que, obviamente,

[...] sua implementação diferencia-se, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais [...] (ABRÚCIO, 2005, p. 42)³.

No Brasil, os anos 1980 são marcados por uma mobilização em prol da descentralização. Este é um período de transição de uma ditadura (que centralizou políticas, tributos e poder) para uma democracia. O ponto culminante desta transição – a Assembleia Nacional Constituinte – se deu com intensa participação de atores ligados a níveis subnacionais de governo. Portanto, um forte motor do pensamento descentralizador foi a sua associação com o processo de democratização vivenciado na época pela sociedade. Não se pode, porém, ignorar que a União enfrentava uma crise financeira que inviabilizou a continuidade do modelo econômico nacional-desenvolvimentista e dava passagem ao ideário liberal que chegou ao poder com Collor de Mello. Portanto, no Brasil, a descentralização se deu tanto por fatores ligados a um pensamento mais progressista (aprofundamento da democracia) quanto por fatores mais liberais (esvaziamento do papel do Estado no nível federal) (AFFONSO, 1996, 2000; ARRETCHÉ, 1996).

Independente da importância de cada fator no resultado final, a Constituição Federal redesenhou os

papeis de cada ente federativo, cabendo aos municípios (indicados como entes federativos em igual condição que estados e União) o papel de grandes beneficiários da descentralização fiscal promovida. Foram aumentados os repasses obrigatórios da União para os municípios, foram aumentados os percentuais de receitas próprias, foram mantidos instrumentos financeiros e administrativos que fortaleciam as instâncias subnacionais (como os bancos ou empresas estatais estratégicas).

Segundo cálculos de Rui Affonso e N. C. Senra (AFFONSO; SENRA, 1994) e de José Roberto Afonso (2006), o percentual de receitas disponíveis para a União caiu de 69% dos recursos fiscais, em 1980, para 58% em 1994, e chegou a 57% em 2004. A participação dos estados cresceu de 22% no início da década de 80 para 27% em 1994 – retraindo-se para 25,3% em 2004. Já os municípios tiveram sua participação no total de receitas fiscais aumentada de 9%, em 1980, para 15%, em 1994 e chegou a 17,3% uma década depois⁴.

Entretanto, a Constituição Federal não apenas alterou a repartição fiscal entre os entes da federação. Ela também estabeleceu diretrizes para novas atribuições e novos poderes às instâncias subnacionais. Porém, a Constituição não avançou muito na explicitação dos mecanismos de coordenação por meio dos quais se daria este processo.

[...] nesta leitura do texto constitucional constata-se a presença de termos como autonomia, competência comum, cooperação, participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Pode-se afirmar que o sentido da descentralização está difundido ao longo do texto constitucional – está explícito só no caso da saúde –, mas não existe uma diretriz uniforme. Ao contrário, são preceitos setorialmente heterogêneos, comprovando a atuação, durante a Constituinte, de grupos diferenciados de pressão e interesse (SATO, 1993, p. 9).

Como o período também foi marcado por uma crise financeira do Estado, observou-se uma tentativa de repassar desordenadamente às instâncias subnacionais a operação de políticas públicas. Assim, num primeiro momento a União transferiu funções abruptamente para estados e municípios, ancorada no argumento da necessidade de descentralizar as ações, num movimento que acabou por desarticular serviços importantes⁵. Os estados, por sua vez, participavam da operação de

⁴ Dados de 1980 e 1994, ver Affonso e Senra (1994); Dados de 2004, ver Afonso (2006).

⁵ Eduardo Fagnani (2005) chama estes movimentos de Operação Desmonte e Operação Rescaldo. Um grande problema, como notou Afonso (1996), foi que a descentralização brasileira não foi coordenada pelo Governo Federal – pelo contrário, a Operação Desmonte foi uma clara tentativa de inviabilizar o processo.

³ As experiências francesa, espanhola e italiana são os casos mais citados (SATO, 1993; ARRETCHÉ, 1996).

políticas financiadas pelo Governo Federal, mas não se sentiam obrigados a colaborar no financiamento das mesmas. A linha final da descentralização foi os municípios.

Nesse contexto, o resultado do jogo de empurra, ou do *pass the buck*, foi que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios. Na década de 1990, as administrações municipais passaram a promover políticas nas mais variadas áreas [...] (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009, p. 13).

O artigo 23 da Constituição estabelece como competências concorrentes, ou seja de responsabilidade da União, de estados, municípios e do Distrito Federal, ações nas áreas de saúde, cultura, educação, proteção ao meio ambiente, abastecimento alimentar, habitação, saneamento básico, combate à pobreza, entre outros. O artigo 24 lista áreas de competência concorrente para a proposição de legislação, e tem dezesseis incisos. Como afirma Marta Arretche:

Em praticamente nenhuma área relevante da política pública está a União impedida de propor legislação, o que confere grande capacidade de iniciativa legislativa. Assim, o governo federal conta com autoridade regulatória para regular as políticas que são executadas pelos governos subnacionais (ARRETCHÉ, 2013, p. 51).

Mesmo assim, Abrúcio (2005) classifica as relações entre as esferas de governo, no período que vai do início dos anos 80 até 1994, como um federalismo estadualista, não cooperativo e muitas vezes predatório. Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor dos estados – e não do governo central; não cooperativo e predatório por conta de movimentos como guerra fiscal, repasse de gastos dos estados para o Governo Federal por meio dos bancos estaduais, entre outros.

Ainda segundo Abrúcio (2005), o federalismo estadualista entra em crise com o lançamento do Plano Real, em 1994. Em primeiro lugar, há a retomada da capacidade fiscal da União. As contribuições sociais foram as saídas fiscais para que o Governo Federal conseguisse recursos sem a necessidade de repartição com outros entes federados. Segundo Almeida (2005), as contribuições passaram a responder por 20% das receitas da União em 2000. Também houve a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), que “liberou” recursos para o Governo Federal – “[...] a primeira grande vitória federativa da União desde a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, quando se iniciou o aprofundamento da descentralização [...]” (ABRÚCIO, 2005, p. 50)⁶.

⁶ O FSE passou, posteriormente, a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Concomitante ao fortalecimento fiscal federal, o Plano Real marcou a explicitação de uma crise das finanças estaduais. Três motivos principais podem ser destacados: com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de se beneficiar do imposto inflacionário. Outro aspecto relevante foi a elevação da taxa de juros – uma das âncoras do plano de estabilização – que impactou negativamente sobre as dívidas estaduais. Por fim, houve também uma série de medidas tributárias centralizadoras (AFFONSO, 2000; ALMEIDA, 2005; ABRÚCIO, 2005).

A renegociação das dívidas estaduais impôs aos Governos Estaduais condições muito restritivas, com metas de endividamento, superávit primário, gastos com salários e privatização de empresas estaduais. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a somar nos limites impostos às instâncias subnacionais. Em outras palavras, o Governo Federal alterou a estrutura regulatória das finanças subnacionais. A capacidade de endividamento e de financiamento do déficit (inclusive por meio de unidades bancárias de propriedade subnacional) foi sendo limitada a partir de 1995.

É neste contexto fiscal que o Governo FHC começa a organizar a descentralização de políticas sociais. Na área da saúde, este movimento já vinha desde antes de 1995, mas é com a Norma Operativa Básica (NOB), de 1996, que se procurou estruturar as competências e responsabilidades de cada ente federado, estabelecendo formas de estímulo baseado na transferência de recursos correspondentes às atribuições assumidas pelas instâncias subnacionais⁷. No caso da saúde, uma grande inovação foi a criação de espaços institucionais de pactuação de gestores bipartite (municípios e estado) e tripartite (municípios, estados e União). Avaliando a importância destes espaços, Franzese e Abrúcio dizem:

Esses novos espaços de negociação intergovernamental não fazem parte do desenho federativo da Constituição de 1988. São resultados da evolução de um modelo criado no âmbito da política de saúde e constituem um legado institucional dessa política para o funcionamento da federação brasileira. Nesse sentido, a inovação do SUS, criada no âmbito da política da saúde, colabora para a redefinição do modelo federativo brasileiro, trazendo uma nova forma de negociação intergovernamental que traz consequências para além do âmbito setorial. Prova disso é que seu formato

⁷ A saúde é uma área onde o movimento social em prol da estruturação do setor foi mais bem sucedido. Assim, a regulamentação do setor começou ainda nos anos 80 com o SUDS – Sistema Único e Descentralizado da Saúde. A Lei Orgânica da Saúde foi editada em 1990; a Comissão Intergestores Tripartite foi criada em 1991; a NOB/93 consolidou suas atribuições, além de criar Comissões Intergestores Bipartite e definir as modalidades de habilitação de municípios e estados.

institucional foi destacado do contexto da saúde e replicado para o setor de assistência social [...] (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009, p. 17).

Já a educação teve, em 1996, aprovada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que estabeleceu um conjunto de diretrizes e metas a serem seguidas pelas unidades subnacionais. Este setor também optou por adotar um mecanismo para financiar a descentralização. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) não buscou estimular a descentralização por meio apenas de transferências federais, mas também por uma redistribuição de recursos municipais e estaduais no setor⁸. Outra diferença entre as áreas sociais é que a educação não instituiu formalmente espaços de negociação federativa. Porém, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) constituem fóruns de articulação federativa que acabaram por conquistar um lugar na definição nacional da política para a área.

A assistência social teve seu sistema fortemente influenciado pela experiência da área de saúde. Por se tratar da área focalizada neste artigo, detalharei com maior minúcia a evolução da descentralização desta política no próximo item.

Portanto, desde 1994, o Governo Federal retornou a primazia na condução do processo federativo. Um conjunto de leis é criado, restringindo a capacidade de arrecadação e regulamentando os gastos das unidades subnacionais; as bases das políticas sociais descentralizadas são estabelecidas, com a obrigatoriedade de criação de fundos setoriais específicos, de conselhos de controle social, entre outros requisitos. Porém, o Governo FHC viveu uma contradição entre sua política econômica (que freava o crescimento econômico, aumentava as demandas sociais e enfraquecia a capacidade fiscal de resposta do Estado) e a política social. Ou, nas palavras de Eduardo Fagnani:

Os constrangimentos ao crescimento econômico intensificaram a desorganização do mercado de trabalho, ampliando a exclusão e fragilizando as fontes de financiamento do gasto social. As respostas oficiais dadas à questão do desemprego mostram-se insuficientes em face da sua dimensão estrutural. Os impulsos no sentido da implementação de políticas sociais nacionais e descentralizadas foram minados pela política econômica. O agravamento das finanças

dos Estados e municípios ocorreu simultaneamente ao processo pactuado de transferência de encargos e responsabilidades para essas instâncias, sobretudo nos setores da saúde, assistência social e educação fundamental. O imperativo do ajuste fiscal reduziu os raios de ação governamental e restringiu as possibilidades de “reestruturar com equidade” os serviços sociais básicos [...] (FAGNANI, 1999, 173-174).

Durante as gestões petistas no Governo Federal, os gastos sociais cresceram bastante, além da política econômica ter se voltado para o crescimento econômico e aumento do emprego e da renda. A despeito da continuidade do uso de estratégias legislativas diversas na regulação de aspectos referentes a assuntos de interesse de instâncias subnacionais⁹,

[...] as transferências intergovernamentais condicionadas passam a ser utilizadas em diversas áreas governamentais enquanto indutor de programas e práticas eficazes, eficientes ou inovadoras no plano nacional [...] (MACHADO, 2014, p. 338).

Ou seja, o Governo Federal estabeleceu um conjunto de diretrizes para a estruturação de políticas nacionais e a forma de incentivo utilizada foi condicionar transferências de recursos à adesão a estas diretrizes.

A descentralização da política nacional de assistência social

Na Constituição Federal de 1988 constou como uma diretriz da área de assistência social a

[...] descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social [...] (BRASIL, 1988, artigo 204).

Porém, como a distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes da federação não ficou definida na Carta Magna, num primeiro momento os impactos práticos desta diretriz foram nulos. Um avanço ligeiramente mais concreto ocorre somente em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em 2004, é editada a Política Nacional de Assistência Social, que prevê

⁹ Arretche (2013) mostra que a produção legislativa por iniciativa do Governo Federal de assuntos de interesse de estados e municípios é constante ao longo de todas as gestões desde o ano 1990. No Governo Collor foram 3 iniciativas legislativas com este caráter; foram seis no Governo Itamar Franco; foram 14 no primeiro mandato de FHC e outras 24 iniciativas no segundo mandato; por fim, no primeiro mandato de Lula foram enviadas ao legislativo 12 projetos, medidas provisórias ou propostas de emenda à constituição.

⁸ “A diferença na educação é que a política não contou com aporte significativo de recursos federais como indutor da descentralização – a exemplo do que ocorreu na saúde e na assistência social. A fonte dos recursos que sustentou a política foi, principalmente, a redistribuição do orçamento dos estados e municípios baseada em seu desempenho na questão do acesso [...]” (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009, p. 21).

a implantação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A regulamentação do SUAS é feito por meio de diversas Normas Operacionais Básicas, Orientações Técnicas e outros documentos. Em 2011, a Lei nº 12.435, de 06 de julho, reformulou a LOAS, incorporando diversos avanços feitos nos últimos anos sob vigência do SUAS (BRASIL, 2011).

Descentralização de tarefas

Entre os artigos 11 e 15 da LOAS (BRASIL, 1993) foi feita uma primeira tentativa de delimitar as competências das três esferas de governo. Pela proposta de então, cabe aos municípios executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; prestar os serviços assistenciais; e atender às ações assistenciais de caráter de emergência. A atualização da LOAS, em 2011, incluiu as atribuições de destinar recursos para o pagamento de benefícios eventuais estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, efetuar o pagamento de auxílio natalidade e funeral, cofinanciar o aprimoramento da gestão no nível local e realizar o monitoramento e avaliação da política municipal.

Já a União e os estados devem, desde 1993, apoiar técnica e financeiramente os municípios. Aos estados, ainda, cabe organizar serviços e programas que necessitem de uma escala regional. A partir de 2011, a nova LOAS prevê que a União também acompanhe os resultados da gestão descentralizada do SUAS, incluindo estímulos para a melhoria do desempenho gerencial das instâncias subnacionais. Os estados devem também destinar recursos para benefícios eventuais estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social, cofinanciar o aprimoramento da gestão municipal e regional e realizar o monitoramento e acompanhamento das ações do SUAS no seu território.

A ação territorializada não significa exclusivamente ação municipal, estadual (entendida como homogênea para todo estado) ou federal (entendida como homogênea para todo país). O SUAS prevê – dentro das atribuições estaduais – o planejamento e execução de ações regionais. No artigo 15 da NOB/SUAS, estão listadas entre as competências e atribuições estaduais (BRASIL, 2012):

III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

IV - 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 CIB e deliberados pelo CEAS;

[...]

XI - coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB.

Ou seja, as ações que necessitem de respostas regionalizadas devem ser apoiadas (técnica e financeiramente), organizadas, coordenadas, prestadas pelo estado. Porém, a atuação dos estados no SUAS ainda é relativamente tímida. Um indicador evidente é a baixa extensão do único equipamento de assistência social previsto para funcionar de forma regionalizada, caso seja necessário: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Segundo a LOAS, no seu Artigo 6-C, § 2º:

O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 1993).

A evolução dos dados mostra que, apesar do número de CREAS no Brasil, a grande maioria é de âmbito municipal, com poucos CREAS regionais. Entre 2006 e 2010, o número de CREAS municipal aumentou quase 80%. Enquanto isso, saindo de uma base muito menor, o incremento de CREAS regionais foi inferior a 25%. No quadriênio seguinte (entre 2010 e 2014), o crescimento de CREAS municipais foi da ordem de 50%, enquanto os CREAS regionais cresceram menos de 10%. O Gráfico 1 abaixo mostra esta evolução diferenciada. Em 2014, os CREAS regionais representavam 2,3% do total de CREAS existentes no país, o que aponta para uma baixa articulação estadual em prol deste tipo de equipamento.

Também chama atenção a pouca participação dos governos estaduais e do Governo Federal na

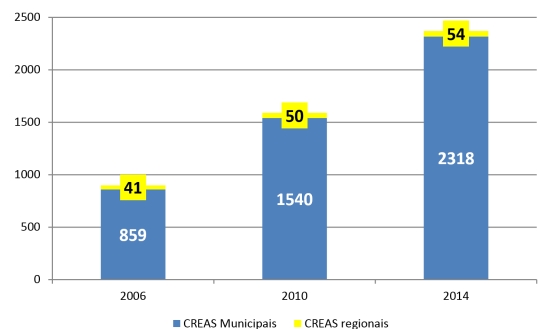


Gráfico 1. Evolução do número de CREAS, municipal e regional, Brasil, 2006-2014. Fonte: Brasil (2015).

coordenação/prestação de serviços voltados para a população em situação de rua, uma população que apresenta alto grau de mobilidade territorial entre municípios.

Esta situação é tão evidente que, em outubro de 2007, o Governo Federal lançou o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2007). O pacto exige uma série de providências por parte dos estados que queiram celebrá-lo. São elas:

- I - criação e funcionamento do respectivo Conselho de Assistência Social;
- II - criação e funcionamento do respectivo Fundo de Assistência Social;
- III - alocação de recursos financeiros próprios no respectivo Fundo de Assistência Social;
- IV - criação e funcionamento da Comissão Intergestores Bipartite - CIB, exceto para o Distrito Federal;
- V - demonstração da capacidade de gestão;
- VI - apresentação do relatório anual do cumprimento do respectivo Plano de Assistência Social; e
- VIII - celebração do Pacto de Aprimoramento de Gestão (Portaria 351, art. 2º).

Por meio do Pacto de Aprimoramento de Gestão, o Governo Federal repassa aos estados o Incentivo Financeiro ao Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal. Os recursos recebidos devem ser investidos, necessariamente, na gestão do Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de um esforço no sentido de estimular os estados e o Distrito Federal a organizar sua ação de apoio aos municípios.

Descentralização de recursos

A LOAS de 1993 legislou sobre a transferência de recursos entre os diferentes níveis de governo, exigindo que instâncias subnacionais contassem com um Conselho de Assistência Social, um Plano de Assistência Social e um Fundo de Assistência Social. A Lei de 2011 manteve estas exigências.

No sentido de aumentar o grau de previsibilidade da continuidade do financiamento das ações, a NOB-SUAS (BRASIL, 2005) estabeleceu um modelo de repasses de verbas de forma automática e regular, chamada de fundo (federal) a fundo (municipal), superando o modelo de convênios específicos relacionados ao número de atendimentos realizados. Ou seja, com o modelo fundo-a-fundo, o município ficou mais confortável para assumir responsabilidades com a política de assistência social, pois tinha maior certeza com relação à regularidade dos repasses de recursos financeiros por parte da União – situação que não era tão garantida pelo modelo convencional, quando o repasse

dependia da regularização e renovação periódica dos contratos de convênios. Nas palavras de Costa e Palotti,

Por estar inserido no bojo das ações continuadas da Assistência Social [...], o PAIF não deixará de ser transferido aos municípios que integrem sua rede de co-financiamento, a menos que sejam desabilitados do SUAS. Todo isso confere um alto grau de certeza e confiabilidade às ações indutoras empreendidas pelo governo federal mediante co-financiamento, consubstanciadas em regulamentações formais da política (COSTA; PALOTTI, 2009, p. 20).

Além de diminuir os riscos das instâncias subnacionais, houve um incremento nos estímulos para que estados e municípios estruturarem suas políticas e assumam maiores responsabilidades na área de assistência social. O aumento de recursos federais, entretanto, foi repartido entre os municípios de acordo com a complexidade da gestão local. O uso de indicadores objetivos para definir os valores a serem transferidos dá uma boa mostra desta decisão. O Índice SUAS foi estabelecido para organizar e priorizar a partilha dos recursos.

Este índice foi construído de modo a priorizar municípios: a) com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza); b) menor capacidade de investimento (indicado pela receita corrente líquida municipal per capita) e; c) menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (identificado pelos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para a Proteção Social Básica per capita). Esses três indicadores foram definidos pela NOB-SUAS, que estabeleceu ainda que a proporção de população vulnerável teria peso 2 enquanto os demais indicadores teriam peso 1 (DUTRA et al., 2009, p. 20).

Posteriormente, a Portaria MDS/GM nº 225 definiu as despesas per capita da assistência social pelos três entes federados como um indicador complementar. Segundo Dutra et al. (2009, p. 20) “[...] esse quarto indicador visa claramente criar incentivos ao co-financiamento por parte dos municípios [...]”.

Outro indicador objetivo de repasse de verbas vinculado à estruturação local da política é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), do programa Bolsa Família, que vincula o repasse financeiro ao desempenho gerencial do município¹⁰. Este repasse estimula o aperfeiçoamento e atualização do cadastro, medido pelo Índice de Cadastro (ICadastro). A articulação intersetorial com educação e saúde também é avaliada, por meio do Índice de Condicionais (ICondicionais). Além da melhora do cadastro e da qualidade da ação

¹⁰ Entre janeiro e agosto de 2010, foram repassados aos municípios RS 124, 59 milhões referentes ao IGD.

intersetorial, os recursos repassados aos municípios facilitam a estruturação do programa no nível local.

Deve-se notar que esta prática rompeu com as séries históricas de financiamento de entidades e estabeleceu novos parâmetros. Para os municípios, o trato deste “legado prévio”, como define Arretche (1998) quando fala dos determinantes institucionais que facilitam ou atrapancam a descentralização, apresentou certa reação, o que exigiu tempo para realizar as adequações exigidas.

Evidentemente, o enfrentamento destas reações foi facilitado pela abundância de recursos que passou a ser destinado à área. Conforme mostra a Tabela 1 abaixo, em 2004, foram destinados à assistência social cerca de R\$ 18 bilhões; em 2012, este valor chegou a mais de R\$ 72 bilhões – um incremento de quase 300% em nove anos. Deste montante, mais de 75% é de recursos federais, cabendo 15% aos municípios e os 6,6% restantes aos estados. Também foi o Governo Federal que mais aumentou seu recurso destinado à área (308,7%), seguido pelos municípios (cujo aporte cresceu 282% no período) e os estados (crescimento de 205%).

Os valores investidos pela União, porém, incluem os valores destinados a programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família. A Tabela 2 traz os dados já descontando estes valores e, contabilizando apenas os investimentos em programas, projetos e serviços do SUAS, o montante investido pela União cai muito. A esfera federal (e, de forma aproximada, os estados) contribui com cerca de 25% do total. Às vezes há maior participação dos estados, às vezes da União. Somente em 2012, a União passa a ter um gasto expressivamente superior aos estados – mesmo assim,

este valor equivale a pouco mais da metade investido pelos municípios.

Com a queda do volume de investimentos federais, temos a primazia do financiamento municipal dos serviços, programas e projetos do SUAS – desde 2008 os municípios respondem por mais de 50% do financiamento.

Descentralização de poderes

O terceiro componente relacionado à intensidade da descentralização é a transferência para instâncias subnacionais de capacidade decisória. Machado (2014) criou um indicador que varia entre as situações ideais extremas de capacidade decisória. Em um polo o autor colocou com valor de 0,0 o modelo no qual os governos subnacionais são meros executores de “[...] programas concebidos, desenhados, controlados e monitorados pelo governo federal [...]” (MACHADO, 2014, p. 341); no outro polo, com valor de 1,0 está o modelo de gestão compartilhada entre todos os entes federativos.

Com relação ao poder de agenda e a integração nos desenhos e incentivos, a análise para a assistência social chegou ao valor de 0,66, ou seja com forte intervenção dos estados e municípios na definição da agenda e no desenho dos incentivos. Isto ocorre porque – tal qual na saúde, conforme citado anteriormente – as Comissões de Gestão Intergovernamentais (Comissões Intergestoras Bipartite [CIB] e Tripartite [CIT]) ajudam a consolidar um padrão mais cooperativo de federalismo.

O funcionamento das CIBs e CIT do setor, bem como das instâncias de articulação horizontal dos estados e municípios – o Fórum Nacional de Secretários

Tabela 1. Participação dos Entes Federativos no Financiamento da Assistência Social, 2004-2012, R\$ bilhões.

	2004	2006	2008	2010	2012
União	13,863	21,554	28,845	39,112	56,663
Estados	1,563	2,317	2,593	3,558	4,778
Municípios	2,947	3,912	5,779	7,149	11,262
TOTAL	18,373	27,783	37,217	49,819	72,703

Fonte: Brasil (2013).

Tabela 2. Participação dos Entes Federativos no Financiamento da Assistência Social, excluindo gastos federais com programas de transferência de renda, 2004-2012, R\$ bilhões.

	2004	2006	2008	2010	2012
União	1,431	2,215	2,646	3,401	5,767
Estados	1,563	2,317	2,593	3,558	4,778
Municípios	2,947	3,912	5,779	7,149	11,262
TOTAL	5,941	8,444	11,018	14,108	21,807

Fonte: Brasil (2013).

Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) – favorece, tal qual na saúde, a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental inovador, não previsto no modelo federativo da Constituição de 1988 (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009, p. 19).

Ou seja, os detalhamentos quanto aos desenhos dos programas e a forma de uso dos recursos são feitos de forma compartilhada com amplo espaço para debate com as unidades subnacionais.

Porém, quando se analisa os mecanismos de controle da União sobre o uso e a prestação de contas sobre os recursos, a situação muda radicalmente de figura. Segundo Machado (2014), com relação ao controle da aplicação de recursos unilateralmente por parte da União, a nota da política de assistência social é 0,23, muito próximo do modelo de contrato de execução. Isto implica que os recursos recebidos por estados e municípios tem pouca possibilidade de uso a partir de escolhas locais, o volume de recursos destinado é decidido pelo governo federal, assim como as sanções previstas; e há uma rígida padronização de serviços a serem ofertados (seja por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, seja por meio dos Termos de Aceite de diversos serviços disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS). Como resume José A. Machado:

Na assistência social, de modo geral, as regras que regem os incentivos dão à União uma posição de controle unilateral e aplicação de sanções sobre comportamentos de governos subnacionais assim como, à exceção do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), demais incentivos não preveem realocações de sobras de recursos em outras necessidades locais. Há também um esforço de padronização (ou tipificação) nacional dos serviços ofertados, como requisito para a superação da diversidade histórica das práticas assistencialistas [...] (MACHADO, 2014, p. 345).

Na média, a assistência social alcança um índice de 0,44, o que significa uma leve inclinação para o modelo de contrato de execução. A situação é quase idêntica à observada nas políticas de educação (apenas 0,01 melhor) e pior do que o mensurado com relação às políticas de saúde (que chegou a 0,52 – leve inclinação para uma gestão compartilhada).

Considerações finais

Os dez anos desde a edição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, de 2005) instituíram uma política pública, articulada, com padrões de serviços, programas e equipamentos públicos em todo o território nacional. A estrutura

física do SUAS apresenta números impressionantes: segundo os dados do Censo SUAS (do MDS/SAGI): o número de Centros de Referência de Assistência Social pulou de 1.978, em 2005, para 8.088, em 2014; o número de Centros de Referência Especializado de Assistência Social cresceu de 899, em 2005, para 2.372, em 2014; os Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centros POP) saltaram de 90, em 2011, para 215, em 2014. Os recursos humanos envolvidos nos municípios com o SUAS cresceu 75% entre 2005 e 2012.

Apesar disto, muitos obstáculos surgiram no caminho do projeto de descentralização – e alguns destes obstáculos continuam firme até o momento. Por exemplo, conforme pudemos observar, a mais pesada carga financeira para o sustento do SUAS cai sobre os municípios. Eles são responsáveis por mais de 50% do total de recursos investidos na área, excluindo os recursos de transferência de renda. Como, entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, a capacidade fiscal é muito diversificada, fica uma incógnita sobre a possibilidade de efetivamente haver a garantia de um padrão mínimo de serviços, com recursos humanos, financeiros e técnicos, conforme estabelecido pelas normas federais.

Trata-se de um determinante estrutural que necessita de um empenho diferenciado por parte da União e dos estados, pois os municípios menores que não consigam arcar com os encargos mínimos estipulados procurarão adaptar seus recursos para poder oferecer um serviço fora dos parâmetros nacionais. Neste sentido, a fraca atuação dos estados gera uma lacuna difícil de ser preenchida. Se no tocante ao financiamento, sua participação é pouco menor do que a da União, no apoio às dificuldades regionais a sua ausência é muito sentida.

Por outro lado, vale destacar que os municípios enfrentaram e – sob pressão federal – conseguiram superar um legado institucional de serviços assistencialistas (no pior sentido do termo), sem padronização, sem equipes técnicas, organizado por instituições históricas que continuavam recebendo seus financiamentos pelo poder político de seus dirigentes e pela inércia do poder executivo municipal. Em que pese que ainda existem desafios a serem superados, a visão clientelista, caritativa e assistencialista da política de assistência social vem sendo deixada de lado gradualmente.

Um motivo para este sucesso, certamente, é o fato da estruturação desta política estar muito ligada ao objetivo de fortalecimento da democracia. Já foi discutido na primeira parte deste artigo que a descentralização se move por um ímpeto em prol da democratização das políticas sociais e outro em prol da melhoria da relação custo-benefício, entendido como ganho de

eficiência. Porém, os dados de recursos investidos pelo Governo Central – e mesmo pelas demais instâncias de governo – apontam que não houve uma redução de investimento ou uma des-responsabilização do Poder Público com relação a esta política. Muito pelo contrário, mesmo sem superar todas as dificuldades colocadas, a responsabilidade estatal se fortaleceu em todos os níveis.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 47-67, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782005000100005>.
- ABRÚCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.
- AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.
- AFFONSO, R. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, n. 14, p. 127-152, 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/download.php?tipo=R&codPub=1&codEdicao=14&codArt=5>>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- AFFONSO, R.; SENRA, N. C. *Despesa pública: competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios*. Rio de Janeiro: CEPP, 1994. (Texto de Discussão, 23).
- AFFONSO, J. R. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 18., 2006, Santiago, Chile. *Anais...* Santiago: CEPAL/ILPES, 2006.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 24-40, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782005000100004>.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 11, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- ARRETCHE, M. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.
- ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 95, p. 38-57, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002013000100003>.
- BRANDÃO, C. A. *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Editora Fisco e Contribuinte, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 / Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Portaria nº 351, de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 2007.
- BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *NOB/SUAS: norma operacional básica*. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. *Financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, 2013. (Caderno Suas, 6).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. *Relatórios de informações sociais*. Brasília. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>>. Acesso em: 28 jul. 2015.
- COELHO, R. P. S. *Grandes esperanças: a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Campinas*. 2013. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

- COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,84/Itemid,85/>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- DUTRA, R. et al. Gestão intergovernamental e descentralização da política de assistência social (2004-2009): uma análise dos perfis municipais através do Índice SUAS e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,84/Itemid,85/>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Revue Economique et Sociale*, n. 13, p. 155-178, 1999.
- FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado)– Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000364931>>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- FRANZESE, C.; ABRÚCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,84/Itemid,85/>. Acesso em: 7 ago. 2015.
- MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós 1988. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 21, n. 69, p. 335-350, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302014000200008>.
- MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 32-40, 1996.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 9-27, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003>.
- SATO, A. K. *Descentralização: um tema complexo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Texto para Discussão, 314).

Recebido: 07 ago., 2015
 Aceito: 12 nov., 2015