

# 007

## FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



## AUTONOMIA DECISÓRIA NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS METRÓPOLES PAULISTAS

Francy Mary Alves Back (UNESP)

### FEDERALISMO BRASILEIRO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Diferentemente do federalismo americano que surgiu da união de estados independentes, o federalismo brasileiro surgiu da descentralização de um estado unitário. O Brasil passou de um império unitário e centralizado para primeira república federativa e descentralizada, mas com a distribuição de poder regional bastante desigual, onde basicamente Minas Gerais e São Paulo definiam os rumos do país. Os estados gozavam de bastante autonomia e os entes federados só passaram a ter maior interação para produção de bens coletivos a partir da década de 30 ( Licio et al., 2011).

Com o processo de redemocratização construiu-se um modelo de federalismo com forte descentralização na direção dos municípios, que veio acompanhado da responsabilização pela implementação de políticas sociais. A CF de 1988 definiu competências comuns aos três níveis de governo que proporcionam alto grau de interdependência na gestão das políticas sociais, demandando fortes mecanismos de coordenação intergovernamental que potencializam essa ação conjunta.

Abrucio (2005) explica que no início do processo de descentralização (1980) até meados da década de 1990, a União passou ter uma postura defensiva, se desincumbindo do seu papel coordenador e cada nível de governo buscou atuar de maneira independente, devido à ausência de incentivos e o estabelecimento do “jogo de empurra” entre as esferas de governo. A partir do Plano real em 1994 o federalismo brasileiro passou por transformações impulsionadas por mudanças nas áreas fiscal e financeira que buscavam minimizar os efeitos da descentralização desordenada. A vinculação de gastos das três esferas federativas nas políticas de educação e saúde, que passaram por um processo de descentralização ordenada a partir da segunda metade da década de 1990, o qual ampliou as oportunidades de negociação intergovernamental, atendendo às demandas por maior uniformidade e regularidade das ofertas dessas políticas no país. Neste período, promoveu-se o fortalecimento do governo federal através de medidas tributárias centralizadoras que resultaram no crescimento de recursos à sua disposição. Emendas constitucionais introduziram a desvinculação de gastos da União e o aumento das contribuições sociais. Arretche (2002) aponta que com tais medidas a União conseguiu para si recursos de áreas sociais cujo repasse para os outros entes não tem regras de partilha preestabelecidas. Além de retomar receitas perdidas com a descentralização promovida pela CF de 1988, a União retomou ainda seu papel de coordenação, favorecendo a cooperação de estados e municípios.

Neste contexto, compreender o relacionamento entre os entes federativos se mostra importante, visto que produzem impacto para as políticas a serem implementadas. Licio et al., (2011) ressaltam que a coordenação intergovernamental ainda é pouco explorada nos estudos de federalismo brasileiro, e compreende formas de integração e compartilhamento de decisões conjuntas presentes nas federações.

Falar de coordenação de políticas públicas em sistemas federativos, implica em especificar o arranjo institucional em que se inserem, de modo a compreender a dinâmica das relações onde os atores responsáveis pela sua implementação (LICIO, MESQUITA, CURRALERO, 2011, p.459)

As autoras apontam diferenças importantes entre os conceitos federalismo e relações intergovernamentais, para tal utilizam as considerações de Elazar (1987) que diz ser o federalismo um arranjo onde unidades de governo se unem mantendo regras próprias e compartilhadas. Já as relações intergovernamentais remetem aos processos, ou seja, os meios de operacionalizar a oferta de políticas públicas, que envolvem contínuas relações entre os diversos níveis de governo.

Desta feita, a criação de incentivos aos estados e municípios para assunção de responsabilidades está relacionada aos instrumentos e estratégias de coordenação propostos pelas políticas nacionais. A concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

Segundo Arretche (2004), a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivou menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.

Embora centralização/descentralização sejam conceitos importantes e largamente utilizados pelos especialistas nas análises sobre o processo de descentralização, e sejam sensíveis para compreender a participação dos entes federados na oferta de políticas, são insuficientes para captar o padrão de relacionamento dos entes federativos em contextos de federalismo cooperativo, que supõe ações de coordenação intergovernamental diante da autonomia e interdependência dos entes subnacionais.

Propomos assim, para análise das relações intergovernamentais o binômio autonomia e coordenação a fim de captar a dinâmica de relacionamento dos entes federados e seus consequentes arranjos federativos.

#### COORDENAÇÃO FEDERATIVA E A AUTONOMIA MUNICIPAL

Diante da coordenação federativa exercida pela união, qual é a efetiva autonomia do município? Há no debate acadêmico pontos de vista divergentes quanto à efetiva autonomia do ente municipal no processo de implementação de políticas sociais, pós-descentralização:

Arretche (2000) refere que a centralidade decisória do período da Ditadura Militar deixou marcas no federalismo brasileiro, mesmo havendo a descentralização das políticas sociais não há como consequência o esvaziamento das atribuições do governo central, ao contrário é devido ao fortalecimento da sua capacidade institucional e administrativa e sob sua coordenação que acontece a descentralização.

Franzese e Abrucio (2013) questionam essa centralidade do governo federal, retomando a importância de se observar os entes subnacionais, visto que saíram fortalecidos no contexto federativo pós-88. Como estados e principalmente municípios são chamados a assumir responsabilidades na gestão de políticas nacionais, eles podem optar por desenvolver ou aderir a programas nacionais. Diante da indefinição de responsabilidades, a fim de realizar a coordenação, o governo federal criou forte regulamentação das políticas, a partir da criação de sistemas nacionais. Os autores afirmam que a consequência inesperada destes sistemas foi o aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais.

Recente estudo de Bichir et al. (2017) relativiza a potência da indução federal ao estudar a implementação da política de assistência social na cidade de São Paulo. As autoras demonstram que os parâmetros de política definidos pelo governo federal são importantes, mas não são suficientes para entender como as políticas são implementadas em nível local. Mesmo no contexto de um sistema nacional de assistência social, com certo nível de tomada de decisão centralizada, as decisões locais importam quando a implementação ocorre.

Importante estudo de Santos (2012) mostra que a autonomia municipal passou por diversas fases após a Constituição de 1988. Até a metade da década de 1990 a autonomia municipal foi possibilitada pelo aumento das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. Ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso a União passou a recuperar a arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. Desta feita, a ampliação das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, limitadas pela crise econômica, ao mesmo tempo em que, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram. Durante os governos do presidente Lula houve a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, porém atendendo parcialmente ao interesse dos municípios ao elevar o valor das transferências intergovernamentais. Surge então a “coordenação federativa”, onde a União passou a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, mas respeitando a autonomia política de estados e municípios, que não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pela União, muito embora o fizesse para receber fundos vinculados àquelas políticas.

#### SERIA A CRIAÇÃO DOS SISTEMAS ÚNICOS DE PROVISÃO DE SERVIÇOS UMA ESTRATÉGIA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA?

Silva (2015) propõe que a ação deliberada do governo central na condução do processo de descentralização de políticas sociais se conformou na constituição de sistemas nacionais de provisão de serviços públicos. O autor questiona importante estudo de Franzese e Abrucio (2013) que aponta que os sistemas contribuíram não só para descentralização de atribuições, mas que fortaleceriam os entes subnacionais, o que não é válido, segundo o autor, para a esfera estadual. Tal trabalho avalia o impacto do federalismo brasileiro nas políticas sociais, apontando que o modelo cooperativo ou competitivo não se adaptam a nossa realidade. Propõe que o modelo adotado no Brasil é um misto, visto que prevê a descentralização fiscal (propiciando a competição) por um lado e por outro a atuação conjunta dos entes federativos em uma mesma área, repartindo apenas competências funcionais para cada nível de governo. Ressalta que o principal impacto do federalismo nas políticas estatais está na construção de entidades autônomas que podem influenciar ações do governo central. Esta característica rebate nos desenhos das políticas sociais que precisam acomodar diferentes interesses em suas configurações, propondo a coexistência de modelos competitivo e cooperativo entre os entes federativos em uma mesma federação. Apresenta a proposição da existência de uma reciprocidade causal entre federalismo e políticas públicas. Para ele, contextos federativos não só afetam as políticas sociais, mas também são afetadas por elas.

O autor retoma a tese de Franzese e Abrucio (2013) de que os sistemas nacionais fortalecem o poder dos entes subnacionais, alterando as relações federativas e, desta forma, dificultando ações unilaterais por parte do governo central que pretendam alterar o desenho de políticas sociais.

Não existe uma definição conceitual unívoca de quais dimensões da descentralização impactam no desempenho dos governos subnacionais. Para Gomes (2010), os estudos sobre descentralização não deveriam focar na transferência de atribuições, mas na autonomia decisória dos entes federados, já que as regras institucionais podem gerar efeitos variáveis conforme o contexto onde são adotadas, devendo os estudos considerar as capacidades administrativa e fiscal dos governos subnacionais.

Necessários estudos que busquem compreender a autonomia municipal diante de suas capacidades administrativas, fiscais e políticas, pois as regras institucionais podem gerar efeitos variáveis conforme o contexto onde são adotadas.

Grin e Abrucio (2019) ressaltam que muito tem sido pesquisado sobre os modelos descentralizadores das décadas de 1980 e 1990 na América Latina, mas os estudos em sua maioria enfocam o ponto de vista dos governos nacionais e das políticas setoriais em relação às regras e disposições das relações intergovernamentais, contudo ainda são raros os trabalhos que adotam uma perspectiva municipal que se concentrem em analisar como em que medida os municípios estavam adquirindo e/ou fortalecendo suas capacidades para responder aos novos papéis assumidos durante as últimas décadas.

O presente trabalho visa contribuir com o suprimento desta lacuna, propõe integrar-se ao debate da interface entre federalismo e as políticas sociais, observando a questão a partir da discussão sobre a autonomia municipal no processo de implementação de políticas sociais. Busca-se averiguar a existência de espaços de autonomia municipal em políticas bastante regulamentadas e com forte coordenação federativa exercida pelo governo federal, como é o caso da Assistência Social, organizada através do Sistema único de Assistência Social (SUAS).

## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004).

A gestão proposta pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ressalta-se, ainda, a importância da municipalização, lugar estratégico para as diretrizes da política, incorporando a análise socioterritorial para a construção da política pública de Assistência Social, entendendo que a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

A aprovação da PNAS de 2004 e da Norma Operacional Básica – NOB/2005 – que institui o SUAS - faz a política alcançar avanços expressivos que marcaram a sua consolidação. A NOB/2005 definiu e normatizou conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social (Quinero et al., 2013, p. 48).

Em que pese à efetividade da NOB/SUAS 2005 para a estruturação da Política Pública de Assistência Social (após quase dez anos de sua criação do SUAS existe adesão de quase totalidade dos municípios brasileiros), surgiram ainda necessidades de aprimoramento do sistema relacionadas à gestão do Sistema e pactuação de responsabilidades entre os entes federativos, sendo necessária à criação de mecanismos que possibilitem avaliar os estados de organização do SUAS em estados e municípios.

A edição da NOB 2012 representa um marco fundamental na gestão do SUAS, pois introduz novas estratégias, sustentadas pelo planejamento, acompanhamento, cooperação federativa, gestão compartilhada e participação social, visando aprimorar o SUAS. .... Novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento e na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como instrumentos de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio de apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance de metas de aprimoramento do sistema (Brasil, 2012).

Podemos destacar uma série de inovações trazidas pelo atual Norma Operacional que impactaram as relações intergovernamentais, devida a forte estratégia de indução do governo central:

### GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os níveis de gestão serão definidos através do Índice de desenvolvimento da Gestão do SUAS (IGD- SUAS) que é obtido a partir de uma série de indicadores (mensurados através sistemas informatizados como Censo SUAS, Rede SUAS e outros do MDS) que refletem o estágio de desenvolvimento do SUAS em cada âmbito.

Tais Índices impactam diretamente o cofinanciamento dos serviços socioassistências e são fortemente balizados pelas prioridades pactuadas em âmbito nacional. Destaca-se importante papel desempenhado pela gestão da informação do MDS que oferece o suporte de tecnológico que garante a efetividade da proposta indutiva.

...fica estabelecido que os níveis de gestão sejam definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), que é composto por um conjunto de indicadores mensurados a partir do “Censo SUAS”, sistemas da “Rede SUAS” e outros sistemas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o intuito de refletir o estágio de organização do SUAS em cada âmbito (idem, p.62).

Planos de Assistência Social devem observar metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados e Municípios, devendo haver uma integração entre os diferentes instrumentos de planejamento da Política de Assistência Social.

A NOB 2012 criou o Pacto de Aprimoramento do SUAS estabelece a periodização da atualização dos instrumentos de planejamento, além da pactuação de prioridades de metas do Sistema, bem como o posterior acompanhamento do que foi pactuado na CIT e CIBs.

O processo de acompanhamento faz parte das estratégias de aperfeiçoamento do SUAS. A União e estados acompanham as metas pactuadas e esse acompanhamento é registrado em sistema informatizado.

O descumprimento do pactuado enseja medidas administrativas que envolvem desde a comunicação ao Ministério Público para medidas cabíveis, assim como descredenciamento de equipamento da rede socioassistencial, bloqueio temporário dos recursos de cofinanciamento, exclusão de expansões de cofinanciamento de serviços socioassistenciais e equipamentos públicos.

Tais medidas deixam claras a intenção de controle e forte coordenação das ações do SUAS o que pode implicar em redução do espaço de autonomia ou criação de novas estratégias, por parte dos entes municipais

## VIGILÂNCIA SOCIOASSISTÊNCIAL

Área responsável pela produção, análise, sistematização e disseminação de informações sobre vulnerabilidades e riscos a que famílias e indivíduos estão sujeitos e padrão de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela prestação de serviços socioassistenciais à população nas proteções sociais básicas e especial

## INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÃO

A NOB 2012 estabelece as instâncias de negociação e pactuação no âmbito da gestão da política de Assistência Social, havendo clara preocupação em fortalecer esses espaços, vistos que irão balizar tanto o planejamento como a execução dos serviços nos territórios, de acordo com prioridades nacionais, formalizando compromissos que serão monitorados e sujeito inclusive a sanções por descumprimento.

...constata-se que pactuação foi conceituada no âmbito da gestão da política de assistência social, sendo que as competências da CIT e das CIB foram aprimoradas e detalhadas. Observa-se nova composição das CIBs com paridade na representação entre estados e municípios, e as entidades que representam os secretários estaduais e municipais de assistência social (FONSEAS, CONGEMAS e COEGEMAS) foram reconhecidas. (Quinonero et al, 2013, p.62)

Outra questão que precisa ser melhor compreendida é como se dá o jogo de forças nestas entidades representativas dos Secretários Estaduais e Municipais de Assistência Social (FONGEAS, COGEMAS, COEGEMAS)

## GESTÃO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIA

Ratifica o definido na LOAS como requisitos mínimos para que estados e municípios possam receber recursos federais: que possuam conselho de assistência instituído e em funcionamento, plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência e um fundo de assistência social criado por lei e implantado com a devida alocação de recursos próprios.

O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará a partir de Blocos de Financiamento: Bloco de financiamento da Proteção Básica e Bloco de financiamento da Proteção Especial. Esses blocos são compostos por pisos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e os Índices de Gestão Descentralizado do Bolsa Família e do SUAS.

Os pisos são importantes, pois balizam os valores transferidos, o tipo de serviço a ser executado e o público atendido.

## CONTROLE SOCIAL

Fixa claras responsabilidades dos entes federativos com o controle social devendo financiar e garantir a infraestrutura para o funcionamento do conselho e a realização das conferências de Assistência Social

Prevê o planejamento periódico dos conselhos de assistência social e a participação do conselho e dos usuários no planejamento local, estadual e nacional.

O reordenamento da Política de Assistência Social, advindo da NOB 2012 impacta diretamente as relações intergovernamentais, sendo importante compreender as instituições neste novo momento de amadurecimento do SUAS, identificar atores relevantes, a arena decisória desta política nos municípios diante deste um novo arranjo federativo, buscando compreender o arcabouço legal que regulamenta o funcionamento da política, o comportamento, as regras e a interação dos atores relevantes do jogo político, que modelam suas estratégias visando alcançar seus objetivos.

Qual é o espaço possível de exercício da autonomia municipal para escolha e implementação da política de Assistência Social em seus territórios?

## METRÓPOLES PAULISTAS NO SUAS: SIMILARIDADES E DIFERENÇAS

O presente trabalho visa contribuir com o debate sobre os impactos das relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas, a partir da dinâmica local. Pretende-se verificar a possibilidade autonomia municipal em políticas fortemente regulamentadas e organizadas através de sistemas unificados de prestação de serviços.

Organizamos a pesquisa a partir da seguinte questão: É possível que municípios de mesmo porte, mesmo perfil socioeconômico, pertencente à mesma região demográfica e sujeitos às mesmas regras institucionais, apresentam diferenças na política de Assistência Social implementada em seus territórios? Metodologicamente o tratamento de dados se estruturou a partir dos pressupostos de Snyder (2011).

Preocupado com a importância cada vez maior das unidades subnacionais no contexto das pesquisas comparadas e diante das lacunas metodológicas para realiza-las, Snyder (2011) apresenta “the Subnational Comparative Method” que se mostra como caminho metodológico que propõe a comparação entre unidades políticas subnacionais, sendo com ele possível aumentar o número de observações e fazer comparações controladas, ajudando a atenuar algumas das limitações características de desenho de pesquisa com um pequeno número de casos. Para o autor, o foco nas unidades subnacionais fortalece a capacidade dos pesquisadores codificarem com precisão os casos e assim fazerem inferências causais válidas, evitando-se distorções que podem ocorrer em estudos que consideram apenas o âmbito nacional de análise, uma vez que análise de países podem não apresentar heterogeneidade interna. A consideração da unidade subnacional facilita a visualização de variações dentro da nação, contribuindo para uma descrição mais adequada de processos que são complexos. Comparações entre unidades políticas subnacionais capacitam melhor os pesquisadores para lidarem com a natureza desigual dos principais processos (são espacialmente desiguais) de transformação política e econômica. A análise comparativa subnacional pode ajudar a minimizar duas ‘distorções’ que afetam a codificação de casos nacionais: a que envolve o uso inadequado de médias nacionais em países com alto grau de heterogeneidade interna, desta forma, a codificação de casos com base em médias agregadas de nível nacional mascara diferenças importantes na forma de uma distribuição de características; e o viés que aparece quando os atributos de uma subunidade bastante estudada são utilizados indevidamente para caracterizar o caso nacional como um todo.

A partir do levantamento de dados socioeconômicos e da gestão da política de Assistência Social das metrópoles paulistas: Campinas, Guarulhos e São Paulo comparou-se o desempenho dos municípios no SUAS, buscando identificar a existência de diferenças que possam caracterizar exercício da autonomia, dialogando com as proposições analíticas hegemônicas de Arretche (2000) e Abrucio (2005).

Os dados foram obtidos através de ferramentas informacionais disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MEC), Relatório de Informações Sociais (subsídios para elaboração do PPA) e Censo Suas. Foram agrupados em dois blocos: a) dados que servem para caracterizar o perfil municipal socioeconômico e demográfico; b) dados da gestão da assistência social.

A seleção dos dados relevantes para a gestão da política de assistência social considerou as orientações contidas na Portaria MDS nº 113 de 2015 que regulamenta o planejamento, a execução e a prestação de contas dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo dos Programas, Projetos e dos Blocos de Financiamento dos serviços de Proteção Social Básica, Especial de Média e de Alta Complexidade, além dos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se utiliza da divisão de municípios por porte – número de habitantes – para propor ações de proteção básica e/ou especial de média e alta complexidade, que devem levar em conta a realidade local. São Paulo possui 645 municípios, divididos da seguinte forma: Pequeno Porte I (até 20 mil habitantes) – 398 municípios, Pequeno Porte II (20mil até 50mil habitantes) – 120 municípios, Médio Porte (50mil a 100mil habitantes) – 49 municípios, Grande Porte (100mil até 900mil habitantes) – 72 municípios e Metrópole (a partir de 900mil habitantes) – 03 municípios. Apenas três municípios paulistas, todos de pequeno porte I, não aderiram ao SUAS; sendo, portanto, disseminado de maneira massiva em todo o estado.

Abaixo seguem os dados das três metrópoles paulistas, cujas informações foram agrupadas em três eixos: socioeconômico, demográfico e de Assistência Social, sendo que os dois primeiros são utilizados para averiguar a similaridade dos contextos municipais e o último demonstra o perfil do SUAS nos municípios investigados.

a) Dados Econômicos

Municípios	Receita Orçamentária (2011)	PIB (2014)	% de Despesas com AS (2011)
CAMPINAS	R\$2.248.900.000	R\$57.673.309.000	2,98%
GUARULHOS	R\$1.936.800.000	R\$51.389.524.000	1,92%
SÃO PAULO	R\$24.863.600.000	R\$628.064.882.000	1,81%

b) Dados Demográficos

Municípios	População Total (2010)	% Pop. Urbana (2010)	% População Ocupada (2010)	% da População Ocupada com Carteira de Trabalho Assinada (2010)
CAMPINAS	1080113	98,28%	61,20%	64,10%
GUARULHOS	1221979	100%	60,90%	60,70%
SÃO PAULO	11253503	99,10%	61,30%	59,00%

Municípios	Rendimento médio mensal da População Ocupada (2010)	% de Ocupados com Rendimento mensal até 1 SM (2010)	% População em Extrema Pobreza (2010)
CAMPINAS	R\$2.137,50	13,5%	2,50%
GUARULHOS	R\$1.428,26	19,4%	3,70%
SÃO PAULO	R\$2.386,62	15,9%	2,90%

Embora os municípios sejam enquadrados como metrópole quanto ao porte populacional, São Paulo apresenta perfil socioeconômico muito distante dos outros dois municípios analisados, o que inviabilizou a utilização de seus dados, por dispor de estrutura diferente o que pode interferir nos resultados.

Campinas e Guarulhos possuem similar condição econômica com receita orçamentária e PIB equivalentes, assim como o contingente populacional e perfil urbano da população. Mas, no que se refere ao perfil socioeconômico da população, Guarulhos apresenta piores indicadores: maior taxa de pessoas que ganham até 1 salário mínimo, quase a metade do valor dos rendimentos médios entre os ocupados e maiores taxas de pessoas em extrema pobreza; Apresenta ainda menores taxas de pessoas ocupadas e menor percentual de trabalhadores formais. Desta feita, Campinas possui melhor qualidade de vida e proporcionalmente menor quantidade de pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

## c) Assistência Social

## Gestão

Municípios	Nível Habilitação SUAS	IGD-M (2018)	IGD-SUAS (2018)	Repasso Total Anual FMAS (2018)
CAMPINAS	Plena	0,8	0,79	R\$6.950.532,00
GUARULHOS	Plena	0,82	0,71	R\$3.721.931,00
SÃO PAULO	Plena	0,78	0,8	R\$63.959.433,43

## Proteção Social Básica

Municípios	CRAS (2018)	Número de Atendimento básicos CRAS (2018)	Repasso Anual FPM Proteção Básica (2018)
CAMPINAS	12	17673	R\$1.724.931,00
GUARULHOS	12	71033	R\$1.213.281,00
SÃO PAULO	54	8111184	R\$15.536.376,64

## Proteção Social Especial

Municípios	CREAS (2018)	Centro POP	Repasso Anual FPM Atenção Média/Alta (2018)
CAMPINAS	4	2	R\$4.020.000,00
GUARULHOS	3	2	R\$432.870,00
SÃO PAULO	30	6	R\$22.530.000,00

## Programa Bolsa Família / Cadastro Único

Municípios	Famílias Cadastradas CadÚnico (jan/19)	% de Famílias com Cadastro Atualizado (jan/19)	%Famílias Beneficiárias PBF em relação ao CadÚnico (jan/19)	Benefícios PBF (jan/19)	Repasso Anual FPM PBF/CadÚnico (2018)
CAMPINAS	77540	84,08%	5,24%	102389	R\$6.950.532,00
GUARULHOS	109139	78,37%	41,60%	105194	R\$3.721.931,00
SÃO PAULO	1266077	82,06%	39,13%	1275969	R\$63.959.433,43

Os municípios analisados investem pouco na área, embora Campinas dispense 2,98% do total do seu orçamento contra apenas 1,92% de Guarulhos. Ambos estão abaixo da média estadual que é de 4,21%.

A gestão da política de assistência social em Guarulhos apresenta melhor desempenho quanto ao Cadastro Único e o Programa Bolsa Família (PBF). Há significativamente maior número de famílias cadastradas e abissal diferença entre o percentual de famílias beneficiárias do PBF em relação ao cadastro. Dispõe ainda de maior número de benefícios atribuídos, contudo recebe quase a metade dos recursos repassados para Campinas.

Quanto aos Blocos de Financiamento dos serviços de Proteção Social Básica, Especial de Média e de Alta Complexidade, esses repasses tem relação direta com a disponibilidade dos equipamentos sociais que estruturam os atendimentos. Campinas e Guarulhos apresentam estrutura de rede bem semelhantes, com mesmo número de CRAS (12) e Centro POP (2) apenas pequena desvantagem de Guarulhos em relação aos CREAS (3) contra (4) unidades em Campinas. Mesmo apresentando estruturas bastante equivalentes, o repasse anual ao Fundo Municipal de Assistência Social de Campinas em 2018 foi R\$ 6.950.532,57 contra R\$ 3.251.146,68 de Guarulhos.

Pudemos observar que apesar de os entes federativos estarem sujeitos aos mesmos incentivos de cooperação federativa e regras institucionais, os municípios pesquisados investiram na estruturação de áreas distintas da mesma política, o que dá contornos e coberturas bem diferentes de oferta de benefícios e serviços socioassistenciais. Desta forma, se faz necessário investigar quais são os elementos que influenciam a decisão dos governos locais, para além daqueles já apontados pela atual bibliografia, deixando o trabalho de Bichir et al. (2017), pistas importantes para o aprofundamento da discussão.

## CONCLUSÕES PRELIMINARES

O porte do município não é um indicador sensível para organizar metodologicamente a comparação entre municípios, não dando conta de diferenças orçamentárias e socioeconômicas. Mesmo pertencentes ao mesmo estado, as metrópoles paulistas estão localizadas em regiões diferentes, considerando as DRADS (Diretorias Regionais de Assistência Social), sendo importante ampliar o estudo com a comparação de municípios de outros portes da mesma regional, a fim de isolar a variável e verificar os resultados.

Em que pese à proximidade das características econômicas entre as duas metrópoles comparadas, Guarulho apresentou piores indicadores demográficos que não sabemos se pode ter interferência nos resultados obtidos.

Outra variável que não controlada diz respeito as diferenças regionais, pois apesar de compor o mesmo estado, as regiões paulistas possuem características muito diferentes (região metropolitana, litoral, interior), tanto no que se refere às atividades econômicas e até mesmo características culturais. Assim, devemos testar essa variável comparando municípios de mesmo porte e da mesma DRAS.

Pudemos observar que a maior quantidade de recursos orçamentários investidos na área de assistência social não se correlaciona a melhor ou pior desempenho no SUAS. Ao mesmo tempo, IGD e IGD-SUAS não guardam relação direta com o montante de recursos repassados. O nível de habilitação da gestão do SUAS não está diretamente ligada ao montante orçamentário ou contingente populacional do município: há municípios com menores estruturas e gestão plena; e municípios maiores com gestão básica. A estrutura de rede (nº de CRAS, CREAS e Centro POP), embora faça diferença no IGD-SUAS e amplie os atendimentos realizados não é decisivo na ampliação dos repasses, visto que especialmente a proteção especial é realizada hegemonicamente por entidades sociais credenciadas. De maneira geral, observamos que municípios equivalentes apresentam escolhas e resultados diferentes em relação ao SUAS, o que indica que mesmo sujeito aos mesmos estímulos externos, há fatores internos que condicionam as escolhas e o desenho de política a ser implementada em seu território. Assim, mesmo com a adesão dos municípios ao SUAS há espaço para construção de trajetórias peculiares, o que demonstra a existência de espaços para autonomia municipal no processo de implementação de políticas, mesmo aquelas fortemente coordenadas pelo governo central.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. . A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

\_\_\_\_\_. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. 2013. 361-386.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 88-108.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, 1996, p.44-66.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14 n.40 São Paulo Jun, 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec.* vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004

BATISTA, Mariana. "O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)." *Opinião Pública* 19.2 (2013): 449-473.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 28 out. 2004. Disponível em: <<http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/pnas20071.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS. Aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS

BICHIR, R. Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família. *Ciência Política*, Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28\\_6\\_2012\\_22\\_3\\_15.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2015.

BICHIR, R. M. ; BRETTAS, G. H. ; CANATO, P. C. . Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *BRAZILIAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, v. 11, p. 1-28, 2017.

COSTA, B e PALOTTI, P. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista Sociologia e Política*, vol. 19, nº 39, jun.2011.

DUTRA, W. Z.; FILHO, P. R. D. Modelos de indução federal em perspectiva comparada: os casos da saúde e habitação. 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27 A 31 DE OUTUBRO DE 2014, CAXAMBU-MG. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=9118&Itemid=456](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9118&Itemid=456)>. Acesso em: 30 set. 2015.

GOMES, S.. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós- Fundef. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 659- 690, 2009.

- GRIN, E. J. E ABRUCIO, F. Capítulo 1-Introducción Capacidades estatales en municipios iberoamericanos: un enfoque teórico-metodológico para los nuevos desafíos, 2019
- LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011
- QUINONERO, C. G.; ISHIKAWA, C. T.; NASCIMENTO, R. C. J.; MANTOVAN, R. A. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB/SUAS. In: *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, PUC-RJ, n. 30, ano XVII, 2014.
- SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. Revista GEO UERJ, ano 14, n.23, vol. 2, 2012, p. 825-852
- SILVA, A.L.N. Os estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais. Rio de Janeiro, Revista Administração Pública, n.49, setembro/outubro, 2015.
- SNYDER, Richard. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. In: *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n. 1, pp. 93-110. Spring, 2001.
- SOUZA, Celina. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988." *Revista de sociologia e política* 24.24 (2005): 105-122.
- SPOSATI, Aldaíza. "Assistência Social: de ação individual a direito social." *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 10.1 (2007): 435-458.
- VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de FARIAS, Luis Otávio. "Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988." *Ciência & Saúde Coletiva* 14.3 (2009).