

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

**A relação da União e dos Estados na implementação da política de
assistência social**

LUIZ GUILHERME GERBELLI

Artigo apresentado à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo
da Fundação Getulio Vargas, como
requisito para obtenção do título de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas Campo de
conhecimento: Administração Pública
Orientador: Prof Dr. Marco Antonio
Carvalho Teixeira

SÃO PAULO
2017

RESUMO

Este artigo busca analisar as mudanças na relação entre os Estados e a União para a implementação de políticas públicas na área da assistência social. As mudanças estimuladas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) alteraram a forma de atuação das administrações estaduais, que assumiram um papel voltado para a articulação entre as ações do governo federal e os municípios. Para dar conta dessa relação, foram criadas novas estruturas como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A bibliografia visitada neste trabalho trata das questões envolvendo federalismo e implementação. Como resultado, este trabalho procura demonstrar que os Estados ainda encontram dificuldade para lidar com as novas estruturas, comprometendo a implementação das políticas de assistência social.

Palavras-chave: Assistência social. Sistema Único de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite.

ABSTRACT

This paper aims to analyze changes in the relationship between the State and the Union when it comes to implementing public policies in social service. The implementation of the universal social service system (Sistema Único de Assistência Social, SUAS) has stimulated a change in the way state governments act. They are now taking a role as mediators between federal and municipal governments. In order to deal with this newly formed relationship, new administrative structures were created such as the Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Following the study of materials related to federalism and program implementation this paper aims to show that the State still faces challenges in dealing with new administrative structures, potentially jeopardizing the implementation of public policies in the social service sector.

Keywords: Social Service, Sistema Único de Assistência Social, Comissão Intergestores Tripartite

1. Introdução

A Constituição Federal promulgada em 1998 passou a garantir ao cidadão brasileiro o direito à assistência social, embora somente em 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social tenha se tornado uma política nacional articulada com as iniciativas desenvolvidas em outras áreas, como na saúde e na previdência social.

A política social vem enfrentando um processo de descentralização desde o início da década passada. Em 2005, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), o Brasil ganha o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), com a missão justamente de descentralizar a política de assistência social.

Ao longo das últimas décadas, antes e depois da criação do SUAS, diversas normas operacionais também foram editadas complementando a busca por essa descentralização.

Com as mudanças, os municípios e Estados passaram, então, a ter novas responsabilidades na implementação da política de assistência social. Os municípios ganharam grande autonomia para organizar a sua política, enquanto os Estados se encarregam de fazer a articulação entre o governo federal e as prefeituras ao desenvolver mecanismos de apoio às políticas municipais.

Para dar conta dessa nova relação, surgiram a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) com o objetivo de promover a articulação entre os gestores.

Por ser tratar de uma mudança recente, a descentralização tem sido um desafio constante para a implementação da política de assistência social, obrigando municípios e Estados a repensarem a sua forma de atuação.

No caso do SUS, que serviu de referência, como o processo de descentralização é mais antigo, os diferentes níveis de governos estão mais conscientes das suas obrigações, facilitando a implementação.

O Estado de São Paulo, por exemplo, desenvolveu um novo plano estratégico batizado de Plano Estadual da Assistência Social do Estado de São Paulo (PEAS) para vigorar no período de 2016 a 2019 com o objetivo de fortalecer o processo de implementação da política de assistência social e suprir as lacunas existentes.

Os desafios colocados deixam evidente que o processo de política de implementação da assistência social terá de ser repensado no âmbito dos Estados para dar conta de implementar de forma integral o SUAS.

Os entraves têm sido observados em como desdobrar os planos estratégicos desenvolvido pelas administrações estaduais diante da necessidade de todos os atores envolvidos entenderem quais são as suas novas atribuições.

2. Impacto da Constituição

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil promoveu uma descentralização fiscal e política ao elevar os municípios para a categoria de entes federados.

Em outras palavras, Estados e municípios ampliaram a parcela das receitas tributárias recebidas e passaram a ter novas responsabilidades na consolidação de diversas políticas públicas ao longo dos anos seguintes.

O caminho para a descentralização tem como pano de fundo o período político vivido pelo Brasil pouco antes da promulgação da Constituição. O regime militar, que vigorou de 1964 a 1984, foi caracterizado por um Estado central forte e com elevado poder decisório. Com a Constituição de 1988, o que os legisladores procuravam era levar o Brasil para o caminho oposto. Ou seja, diminuir essa força central do Estado, também associado a forte corrupção.

A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública (ARRETCHE, 2002, p.25)

No período do regime militar, segundo Arretche (2002), as relações intergovernamentais eram próximas de um Estado unitário, com governadores e prefeitos de 150 de capitais e cidades de médio porte sem qualquer tipo de autonomia, pois os que chegavam a esses postos eram indicados pelo governo central. É importante ressaltar que um modelo de Estado unitário tem como característica a forte centralização das questões fiscais e militares, entre outras.

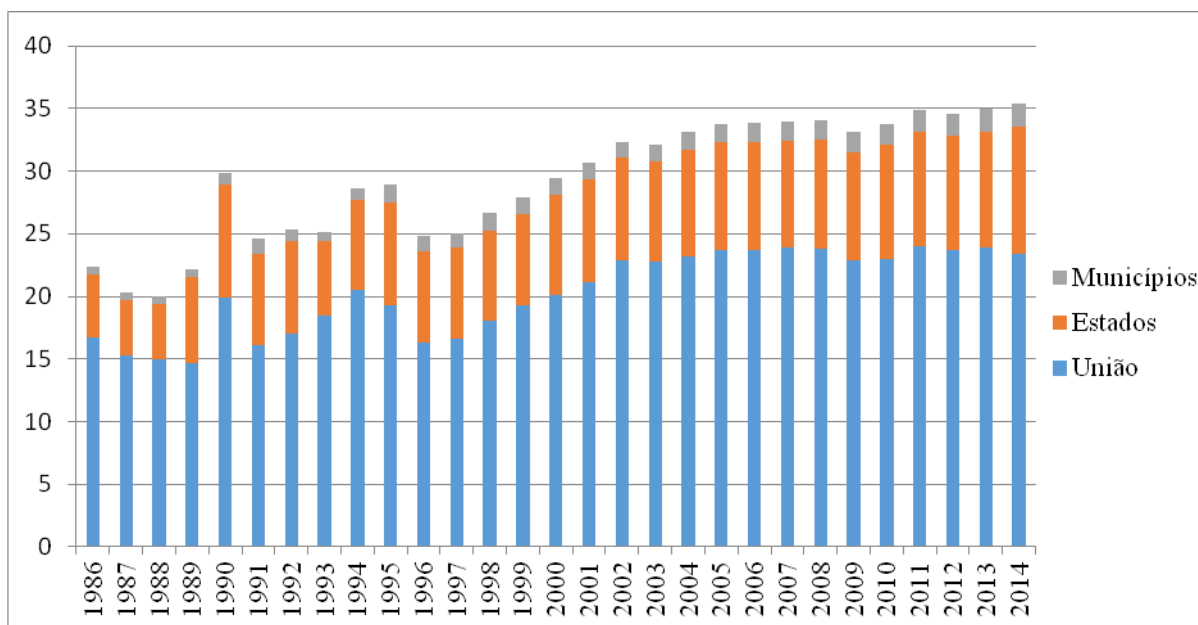
Na década de 1980, de acordo com Arretche (2002), conforme o processo de redemocratização se aproximava, “recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil”. Esse processo é influenciado pela volta da eleição direta para os vários níveis de governo e pelo novo desenho fiscal trazido pela Constituição de 1988.

A autoridade política de governadores e prefeitos voltou a ser baseada no voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais – uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais –, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância. (ARRETCHE, 2002, p.29)

Um levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) deixa evidente essa mudança na relação entre os entes federativos com a promulgação da Constituição, sobretudo na divisão entre os recursos públicos. Em 1986, a arrecadação tributária de Estados e municípios em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) equivalia a 5,08% e 0,62%, respectivamente, para uma carga tributária total de 22,39% do PIB. Dessa forma, a União ficava com 16,69%.

Em 2014, de acordo com o IBPT, os Estados passaram a ter uma arrecadação tributária geral de 10,10% do PIB, os municípios aumentaram para 1,91% e a União subiu a 23,41%, como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Arrecadação tributária, em % do PIB



Fonte: IBPT, elaborado pelo autor

É difícil classificar o modelo de federalismo no Brasil que se desenhou com a promulgação da Constituição de 1988 – se é um federalismo competitivo, como o dos Estados Unidos, ou se mais cooperativo, como o da Alemanha.

A Constituição brasileira criou várias competências, sem especificar se União, Estados ou municípios são responsáveis pelas obrigações determinadas.

Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto cooperativas (FRANZESE, 2010, p.89).

Franzese (2010), no entanto, aponta que a busca do Brasil pela universalização em áreas como educação, saúde e assistência social fez com que o federalismo brasileiro tornasse mais cooperativo.

Essa cooperação vai trazer para nossa federação alguns dos dilemas observados pela literatura comparada, mudanças que vão além da tensão entre centralização versus descentralização recorrente no debate nacional sobre federalismo e políticas públicas no Brasil (FRANZESE, 2010, p.88)

Entender a estrutura federativa é fundamental para que seja possível discutir a implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas, sobretudo na assistência social.

3. Descentralização da política de assistência social

A política de assistência social no Brasil sempre lidou com um modelo desarticulado diante da forte presença da atuação de instituições filantrópicas. Uma das primeiras iniciativas nessa área se deu com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) instituída em 1942 pelo governo do ex-presidente Getúlio Vargas. A LBA foi liderada pela então primeira-dama Darcy Vargas.

Na política pública de assistência social, como ocorreu nas demais áreas, o modelo de federalismo adotado no País não definiu inicialmente com clareza as competências de cada um dos entes, “acentuando o problema da definição de responsabilidade entre entes federados marcadamente assimétricos” (PALOTTI; COSTA, 2011)

Para Palotti e Costa (2011), a descentralização da assistência social também enfrentou um duplo desafio porque teve de institucionalizar e legitimar esse campo da política pública diante do histórico brasileiro de sempre promover esse tipo de ação por meio da iniciativa privada e por outras fontes, sem a presença do Estado.

O confuso quadro federativo do Brasil que inviabilizava a descentralização da política de assistência social começou a ser endereçado de forma mais concreta com a promulgação da LOAS em 1993, que reafirmou a assistência social como um dever do Estado, consolidou a gestão compartilhada e o financiamento entre os entes federativos.

Entre as principais novidades, a LOAS determinou que cabia ao governo federal o papel de financiar e regulamentar a política de assistência social, aos Estados ajudar de forma técnica e financeiramente os municípios, que têm responsabilidade de formular e implementar localmente.

A descentralização na área da assistência social dá mais um passo com a edição da Norma Operacional Básica (NOB) de 1997¹, que determinou os mecanismos da gestão estadualizada e municipalizada da assistência social.

Essa primeira NOB confirmou o caminho determinado pela LOAS ao apresentar uma estrutura básica de um sistema descentralizado e participativo para a política da assistência social, determinar quais as competências dos órgãos gestores, além de como se dará a transferência do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos de assistência dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

¹ Fonte: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>

Para os Estados e Distrito Federal, ficou estabelecido que esse nível de gestão deveria coordenar e apoiar de forma técnica e financeira serviços e programas da área da assistência social.

A LOAS e a primeira NOB, no entanto, não foram suficientes para garantir a descentralização na assistência social porque, segundo Franzese (2010 apud Arretche, 2000), “a operacionalização da transferência dos recursos significou um entrave à gestão subnacional da política”

A baixa descentralização ficou evidente quando se comparava com a disseminação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 2000, o SUS contava com a quase totalidade de adesão dos municípios. No caso do SUAS, de acordo com Franzese (2010 apud Arretche, 2000), a descentralização na política de assistência social atingia apenas 33% dos municípios no mesmo período.

Um dos motivos para a fraca descentralização da assistência social é explicada porque esse movimento também dependia de diversos fatores locais, sobretudo aqueles relacionados com a capacidade dos governos de implementar as políticas consideradas necessárias. (PALOTTI; COSTA, 2011)

Uma segunda NOB² foi editada em 1998, cujo objetivo também era avançar na descentralização da política de assistência social. A segunda NOB diferenciou as formas de financiamento e determinou a criação de espaços de discussões entre os diferentes níveis por meio das comissões intergestoras: CIT e da CIB.

Nessa segunda NOB, as comissões intergestoras foram descritas como um espaço de debate entre os gestores para que a política de assistência social conseguisse ser implementada.

A descentralização da política de assistência social ganhou um novo impulso com o lançamento do Programa Bolsa Família (PBF), no primeiro governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para a execução do programa, era preciso que os municípios auxiliassem o governo federal no cadastramento das famílias e na fiscalização do programa (FRANZESE, 2010).

Há ainda a possibilidade de constituição de comissões estaduais, que seriam responsáveis pela promoção de uma articulação intersetorial e

² Fonte: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>

intergovernamental e também a previsão de que haja a unificação de benefícios estaduais e municipais com o Bolsa Família. Nesse caso, os governos subnacionais pagariam um complemento que seria agregado ao programa federal. (FRANZESE, 2010, p.128)

Em 2005, mais uma NOB³ - houve uma terceira em 2002 - foi editada cujo principal marco é a criação do SUAS no Brasil. O objetivo dessa nova norma foi estabelecer “um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da assistência social e a transição do antigo para o novo modelo”. (BRASIL, 2017)

Como já descrito, é importante ressaltar que o SUAS foi largamente inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), que conseguiu consolidar um modelo de gestão descentralizado ao longo dos anos conforme já descrito anteriormente.

O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o Sistema altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como serviços e municípios estão hoje organizados. (BRASIL, 2017)

A NOB de 2005 também trouxe uma importante novidade para os municípios que passaram a ter uma classificação por nível de gestão (inicial, básica ou plena), de acordo com a capacidade de gestão que cada cidade tem de executar e cofinanciar os serviços da assistência social.

A edição dessa nova norma foi fundamental para a descentralização da política de assistência social.

No segundo semestre de 2005, com a publicação da NOB-SUAS, a trajetória de habilitação dos municípios tornou-se novamente ascendente. As regras para habilitação foram modificadas por esta normativa, com a criação de três novos níveis de gestão, correspondentes à complexidade sócio-assistencial e ao grau de comprometimento de cada município na provisão de serviços sócio-assistenciais (PALOTTI; COSTA, 2011, p.218)

Por fim, mais uma NOB foi editada em 2012⁴. Essa trouxe uma série de novas responsabilidades para Estados e municípios. As novas responsabilidades determinadas para os governos estaduais foram as seguintes:

³ Fonte: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>

⁴ Fonte: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS;

II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;

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;

V - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;

VI - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS;

VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;

IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;

X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado;

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

XII - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional;

XIII - instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente;

XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

XV - elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação;

XVI - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto ao SUAS, aprovado no CEAS e pactuado na CIT;

XVII - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual;

XVIII - zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas;

XIX - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;

XX - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS;

XXI - instituir plano estadual de capacitação e educação permanente;

XXII - acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, de que trata o inciso XI, do art. 19, da LOAS, em articulação com os Municípios de sua área de abrangência;

XXIII - apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social.

XXIV - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º- B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

3.1 O papel da CIT

Para viabilizar e direcionar a implementação das políticas na área da assistência social, criou-se a CIB e CIT. Como este trabalho procura analisar o papel desempenhado pelos Estados nessa nova estrutura e mediante ao papel estabelecido na relação entre União e municípios, a escolha se dá por analisar apenas a CIT.

A comissão é formada por três grandes grupos: a União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social; por Estados e Distrito Federal, representado pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e pelos municípios por meio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Segundo o regimento interno da comissão, cada representante pode indicar até cinco representantes titulares e cinco representantes suplentes.

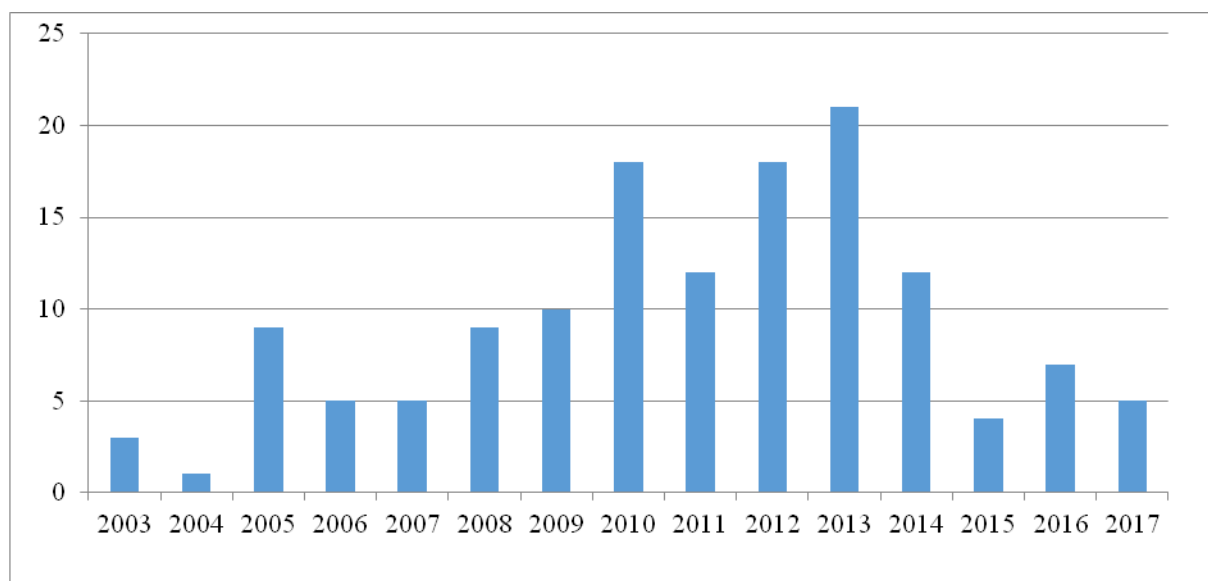
A organização da CIT é constituída, portanto, por 15 integrantes titulares. A comissão se reúne uma vez por mês e extraordinariamente se necessário.

Entre as principais funções da CIT estão a pactuação de estratégias para implantação e operacionalização; estabelecimento de acordos para a implantação de serviços, acordos e projetos; atuar como fórum de pactuação e pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos. (BRASIL, 2017)

É possível mensurar a intensidade da relação entre a União e os Estados por meio da quantidade de resoluções adotadas em cada ano pela CIT.

Um levantamento feito com base nos números disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) indica que houve uma redução na quantidade de resoluções adotadas nos últimos anos. O ano de 2013 foi o que registrou o maior número de resoluções determinadas pela CIT como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Número de resoluções por ano



Fonte: MDS, elaborado pelo autor.

A análise detalhada das resoluções da CIT mostra que as principais medidas adotadas neste ano envolviam a definição de prioridades e metas para os Estados e o Distrito Federal com o objetivo de realizar um aprimoramento do SUAS para o período de 2016 a 2019.

A resolução definida em fevereiro, mas com decreto publicado pelo Diário Oficial da União em abril determinava, por exemplo, a universalização do SUAS com metas para assegurar a cobertura regionalizada de acolhimento para crianças, adolescentes ou jovens; garantir a segurança na renda, entre outros.

No decreto⁵ que orientava sobre a utilização dos recursos no SUAS, o governo federal procurou deixar bastante claro quais são os papéis de Estados e municípios. No caso dos Estados, as atribuições são, de acordo com o decreto: planejar e coordenar ações do programa de responsabilidades do estado; prestar apoio técnico aos municípios; apoiar técnica e financeiramente os municípios na estruturação das equipes de referência do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e de sua infraestrutura, entre outros.

⁵ Fonte:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/instrucoes_normativas/2017/Orientacao_utilizacao_recursos_PCF_%20n1_2017.pdf

O norte proposto pelo governo fica evidente quando se analisa um período mais longo da CIT. No ano passado, uma série de resoluções foi realizada no âmbito do Programa Criança Feliz. O programa tem sido a principal iniciativa na área social do governo Michel Temer (PMDB) e foca nos anos iniciais das crianças. É coordenado pela primeira-dama Marcela Temer.

É importante ressaltar que o programa tem encontrado dificuldades para ser implementado, mesmo discussões frequentes sendo realizadas no âmbito da CIT. Com as dificuldades na implementação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário reduziu de 750 mil para 400 mil a quantidade de crianças receberão atendimentos médico, pedagógico e psicológico neste ano⁶.

⁶ Fonte: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/21/Quais-os-problemas-do-programa-%E2%80%98Crian%C3%A7a-Feliz%E2%80%99-comandado-pela-primeira-dama>

4. Desafios para a implementação do SUAS nos Estados

A implementação da política de assistencial social se tornou um desafio diante das mudanças que foram estabelecidas nos últimos anos com a criação do SUAS, obrigando os Estados a realizarem uma série de mudanças.

Com as alterações, os Estados passaram a ficar encarregados de fazer a articulação entre o governo federal e os municípios para desenvolver mecanismos de apoio às políticas municipais da assistência social.

No Estado de São Paulo, na esteira das mudanças promovidas pelo SUAS, a Secretaria do Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEDS) desenvolveu um novo plano estratégico batizado de PEAS para o período de 2016 a 2019.

O objetivo mais amplo do plano é “fortalecer a política estadual de assistência social em articulação com os municípios e promover o avanço na sua eficiência, eficácia e efetividade, contribuindo para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com vistas a uma assistência social voltada para o desenvolvimento social e comprometida com o enfrentamento da pobreza e da pobreza extrema no Estado de São Paulo”. (SÃO PAULO, 2016, P.7)

A implementação do PEAS, no entanto, tem se mostrado um desafio para o Estado de São Paulo, sobretudo, no desdobramento do plano com as 26 diretorias regionais (DRADS), fundamentais no diálogo com os municípios e, portanto, para a implementação integral das diretrizes estabelecidas pelo SUAS.

Com as mudanças na área da política de assistência social e o novo papel da administração estadual, há, por exemplo, uma dificuldade das DRADS em reconhecer qual papel devem desempenhar na articulação da política: se são formuladoras ou implementadoras, retratando portanto a dificuldade da administração em fazer o desdobramento do PEAS.

Uma pesquisa feita com as DRADS mostra que 52,17% das diretorias regionais se enxergam como formuladoras do PEAS, enquanto 91,3% acreditam que desempenham uma função de implementadores, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 1- DRADS formuladoras ou avaliadoras do PEAS

	Formuladoras	Implementadoras
Discordo totalmente	8,70%	0%
Discordo	39,13%	8,70%
Concordo	52,17%	78,26%
Concordo totalmente	0%	13,04%

Fonte: Pesquisa com as DRADS, elaborado pelo autor

Fica claro, portanto, que o exemplo de São Paulo mostra que a implementação do SUAS tem encontrado uma série de entraves para ser realizada diante da falta de clareza com o papel das DRADS.

A dependência da administração estadual de um constante diálogo com os demais entes de federação para a implementação do SUAS também deixa evidente que o contexto institucional ganhou uma na relação dos Estados com a União e com os municípios.

A relação ideológica pode afetar eventualmente afetar o repasse de recursos da União para os Estados e a relação com escritórios regionais.

A necessidade de se fazer o debate sobre o impacto do contexto institucional na implementação de políticas públicas já foi realizado por diversos autores.

Saraiva (2007) aponta, por exemplo, que o processo de implementação da política pública deve ser mais detalhado na América Latina do que em outros locais diante da necessidade de negociação. Cada estágio tem atores, coalizões, processo e ênfase diferentes e, portanto, demandam uma negociação diferente.

Hill (2006) lembra ainda do déficit de implementação citado por Pressman e Wildavsky, que mostram que os vínculos em toda a cadeia – envolvendo organizações e departamentos de nível local – precisam ser fortes para que a implementação da política pública ocorra de forma integral.

Certamente, grande parte das análises formuladas por Pressman e Wildavsky preocupa-se com o grau em que o sucesso da implementação depende dos vínculos entre diferentes organizações e departamentos em nível local. O argumento deles é que se as ações dependem de vínculos na cadeia da implementação, o nível de cooperação necessário entre os órgãos, para estabelecer esses vínculos, precisa estar próximo de 100%, para evitar que pequenos déficits acumulados criem grandes fracassos (HILL, 2006, p.65)

5. Conclusão

As mudanças promovidas ao longo dos últimos anos deixam evidente que ainda é preciso avançar na implementação das políticas públicas na área da assistência social.

Os Estados ainda lidam com um processo recente de alteração e, de alguma forma, procuram se adaptar às novas determinações. Não por acaso, como já descrito neste trabalho, o Estado de São Paulo desenvolveu um planejamento estratégico para a assistência social com o objetivo de ser um guia para o período de 2016 a 2019, mas enfrenta uma série de problemas para a implementação desse plano.

No caso de São Paulo, as próprias diretorias regionais – fundamentais no processo de articulação com os municípios – desconhecem qual papel exercem na implementação da política pública de assistência social.

A CIT, criada para dar conta desta nova configuração, também parece não funcionar por ora. Além da dificuldade cotidiana dos Estados, há um exemplo concreto do programa Criança Feliz que não consegue ser implementado na sua totalidade.

Houve uma discussão intensa na CIT sobre a implementação do programa Criança Feliz, mas ele pouco avançou, obrigado o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a reduzir a quantidade de crianças beneficiadas pela iniciativa neste ano como já exemplificado anteriormente.

Esse exemplos deixam claro que a estrutura atual não tem dado conta de resolver os gargalos da implementação.

Uma parte dessa dificuldade pode ser atribuída ao fato de o SUAS ser mais recente do que o SUS, por exemplo, que já tem uma implementação mais avançada. Mas não é só isso. É preciso encontrar mecanismos para tornar mais claro qual o papel dos Estados na política de assistência social e de melhorar a comunicação entre os demais entes federativos.

A CIT também poderia ter um papel mais determinante para troca de experiência entre os gestores estaduais em busca de exemplos exitosos e que tiveram sucesso na implementação das políticas.

6. Referência bibliográfica

ARRETCHE, Marta. RELAÇÕES FEDERATIVAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, p.25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. . Comissões Intergestores. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. . A Assistência Social passa por profundas mudanças no Brasil. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/conheca/conheca01.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

COSTA, B.L.D.; PALOTTI, P.L. . Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 19, p. 211-235, 2011

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

Hill, Michael. Implementação uma visão geral. In: Sariaiva, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.2.p. 61-89.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Evolução da carga tributária brasileira. São Paulo, p.1-5, maio 2015.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Desenvolvimento Social. Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo. São Paulo, 2016.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2007. p. 21-42.