

# Federalismo e Redes Intergovernamentais: O caso da implementação da Política de Assistência Social

Sérgio Sampaio Bezerra<sup>1</sup>  
Luiza Costa da Silva<sup>2</sup>

Recebido em 29 de novembro de 2016  
Aprovado em 07 de fevereiro de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v0i09.19593

## RESUMO

Este artigo discute as relações verticais e horizontais construídas no Brasil para implementação da Política Nacional de Assistência Social a partir da descentralização político-administrativa para os governos subnacionais ocorridas com a redemocratização, desde 1988. Para tanto, analisaremos a implementação dessa política pública no país, utilizando os dados do censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o formulário eletrônico de inscrições das entidades privadas de assistência social, bem como os resultados da Pesquisa de Entidades de Assistência Social 2014-2015, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As análises mostram a importância da rede socioassistencial privada sem fins lucrativos na trajetória histórica dessa política e, diante disso, a necessidade de uma coordenação intergovernamental que considere essa rede como integrante do Suas para o avanço na consolidação dessa política.

Palavras-chaves: federalismo, rede intergovernamental, política nacional de assistência social, serviços socioassistenciais.

## ABSTRACT

This article discusses the vertical and horizontal relationships developed in Brazil for the execution of National Social Assistance Policy from the political and administrative decentralization to the subnational governments, which has occurred with the re-democratization since 1988. For this purpose, we will analyze the implementation of this public policy in the country, using the census data from the *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS – Unique Social Assistance System), the electronic application form of the social assistance private entities, and the results of the Assistance Social Entities research 2014-2015, conducted by the *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas* (IBGE – Brazilian Institute of Geography and Statistics) in a partnership with the *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS – Ministry of Social Development and Fight against Hunger). The analysis exposes the importance of the nonprofit private social and assistance network on the historic journey of this policy and, based on that, the need of an intergovernmental coordination, which considers this network as a SUAS integral in favor to the advance of this policy consolidation.

Key words: federalism, intergovernmental network, national social assistance policy, social and assistance services.

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail: sergio.sampaio11@hotmail.com

<sup>2</sup> Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail: luizacosta85@hotmail.com

## 1. Introdução

No Brasil, os estudos sobre federalismo e políticas públicas centram-se na análise do poder local e nas relações federativas verticais (entre os níveis de governo municipal, estadual e federal) – sendo negligenciado o estudo das relações horizontais (SANO; ABRÚCIO, 2013) –, e também não expressam o real funcionamento dos sistemas multiníveis de governo que envolvem parcerias complexas de relações intergovernamentais (BALDI, 1999). Além disso, não abordam a importância das redes intergovernamentais, direcionando seu foco para a relação entre um governo central bem estruturado que compartilha seu poder com outros níveis governamentais. Dessa forma, são negligenciadas as relações horizontais entre os níveis de governo e outros atores político-sociais, como empresas, organismos multilaterais e organizações da sociedade civil, que são importantes para a construção de algumas políticas públicas (ABRÚCIO; SOARES, 2001).

Este artigo trata de perceber como essas relações verticais e horizontais se interligam numa rede intergovernamental, caracterizando o que vem sendo chamado de governança de múltiplo nível (SOUZA, 2008). Analisaremos a política de assistência social, cujos serviços se caracterizam por serem realizados historicamente por organizações da sociedade civil<sup>1</sup>, fato esse que pode influenciar, tanto na sua implementação devido a essa trajetória de dependência histórica (ARRETCHE, 1999), como na organização dos interesses dos diversos atores sociais em torno dessa política (PIERSON, 1995). Além disso, a Política Nacional de Assistência Social traz em seu bojo um desafio ainda maior no que se refere à coordenação intergovernamental, pois historicamente os serviços de assistência social no país se desenvolveram de forma distinta para os diferentes públicos de sua área de abrangência, como, por exemplo, serviços de assistência aos idosos em situação de abandono, serviços de assistência social às pessoas com deficiência etc.

Na primeira seção de suporte teórico a este artigo, recorreremos aos estudos de federalismo e dos modelos de coordenação intergovernamental, tendo como foco a

---

<sup>1</sup> Corresponde a entidades e organizações privadas sem fins lucrativos, conforme nomenclatura trazida pelo marco regulatório das organizações da sociedade civil, Lei 13.019 de 31 de julho de 2014.

descentralização das políticas públicas no Brasil, recorrendo à literatura do neoinstitucionalismo, que confere importância à trajetória histórica das instituições e traz um peso expressivo ao relacionamento entre as instituições e os atores, além de atender para os eventos estratégicos capazes de mudar a trajetória, tanto de determinada política pública, como da força relativa dos agentes sociais que dela participam historicamente.

Após a discussão teórica, será apresentado o caso da implementação do Suas, buscando entender como se dão essas relações intergovernamentais com os atores político-sociais participantes dessa política pública. Na última parte, serão apresentadas as considerações finais, apontando outras questões que interferem na implementação desse processo.

### 3. Federalismo e modelos de coordenação intergovernamental

A própria etimologia da palavra federalismo vem da ideia de contrato, envolvendo, portanto, obrigações mútuas entre um governo central, governos intermediários e atores político-sociais. Vários estudos, como os de Elazar (1987) e Sano e Abrúcio (2013), afirmam que, na sua definição mais simples, o federalismo pode comportar diferentes características, apresentando variações conforme o número de atores, os recursos disponíveis a cada um deles, a medida da concentração de poder e as instituições criadas, entre outros. O federalismo é um exercício de criatividade institucional (BALDI, 1999).

Essa distribuição de poder, característica fundamental dos sistemas federativos, leva a uma natureza institucional baseada na barganha contínua entre os atores, tornando as relações intergovernamentais (RIG) essenciais para o estudo do federalismo. Quanto mais atores político-sociais envolvidos, mais complexa é essa relação, mostrando a importância de se criar instrumentos que articulem entes federativos sem perder sua autonomia, surgindo, então, o tema da coordenação intergovernamental. Wright (1997) percebe essa importância e substitui o conceito de federalismo pelo conceito de relações intergovernamentais, baseando-se na ideia de que o federalismo tem uma hierarquia e sugerindo que as formas de interação entre os atores envolvidos nas relações

governamentais podem ser representadas de acordo com a seguinte tipificação: autoridade coordenada, autoridade inclusiva e autoridade interdependente.

O modelo de autoridade coordenada pressupõe que os governos têm clareza de seu papel, mantendo total independência e autonomia e, no modelo de autoridade inclusivo-hierárquica, a atuação dos governos subnacionais ou dos atores político-sociais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. No modelo de autoridade interdependente, as esferas de governos e os atores político-sociais podem atuar simultaneamente numa mesma questão, conservando áreas de autonomia exclusivas, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha. Trata-se, pois, de um modelo que pressupõe a interdependência entre os centros de poder e remete à importância da coordenação entre os atores.

Segundo Sano e Abrúcio (2013), essas três formas de autoridade estão presentes nas redes intergovernamentais. No entanto, com o aumento da sobreposição entre políticas, governos e atores político-sociais na sociedade contemporânea, cresce a necessidade de maior coordenação nas ações, algo próximo ao modelo de autoridade interdependente.

### 3. A Política Nacional de Assistência Social

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo formato para a assistência social no Brasil, definindo-a como um campo autônomo no interior das políticas de seguridade social. No entanto, ao longo da década de 90, a assistência social não acompanhou o ritmo da consolidação institucional percebida nas outras políticas sociais (COSTA; PALOTTI, 2013), pois embora seu processo de institucionalização tenha iniciado com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993, que traz novos valores e diretrizes, as ações relativas a essa política pública começam a ser mais bem delimitadas através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e, sobretudo a partir da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas). Tal norma, instituída em 2005, garantiu a estruturação da assistência social, funcionando como um mecanismo institucional da política, e teve um novo marco central por meio da aprovação, em 2011, da Lei nº 12.435, que alterou a Loas de modo a assegurar a integração dos aspectos mais relevantes do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no texto legal da política pública.

O objetivo central do Suas é regular e organizar os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Operacionalmente, a estratégia de intervenção, a partir do Suas, é dividida em dois níveis de atenção. O primeiro deles, a proteção social básica, atua de maneira preventiva, uma vez que possui caráter antecipador à ocorrência de situações de violações de direitos e rompimento de vínculos familiares e comunitários. O segundo nível, a proteção social especial, tem uma atuação reativa, ou seja, busca fortalecer e/ou reestabelecer os vínculos familiares e comunitários de indivíduos ou famílias que possuam um ou mais membros em situação de ameaça ou de violação de direitos.

A Loas, em seu artigo terceiro, considera organizações da sociedade civil de assistência social aquelas organizações sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa lei, bem como aquelas que atuam na defesa e garantia de direitos.

O público usuário da assistência social é, conforme disposto na legislação orientadora, composto por cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade por parte de famílias e indivíduos; ciclos da vida; identidades estigmatizantes em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou exclusão no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Ao tratarmos dos cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco, são elencadas a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice como focos centrais de proteção através da assistência social. Tal seleção se deveu, em ampla medida, ao histórico de atuação no campo que evidencia tais públicos como os mais “desprotegidos e vulneráveis”, e que eram acompanhados principalmente pelas organizações da sociedade civil, cujas atribuições compreendem:

- executar ações planejadas de caráter continuado e permanente;

- assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários;
- garantir a gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização.

Ademais, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), elaborada em 2004, traz como um dos pressupostos do modelo regulatório do Suas que a rede socioassistencial deve integrar e articular os serviços estatais e aqueles prestados pelas organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, portanto, essas organizações são percebidas como parceiras estratégicas e corresponsáveis na luta pela garantia de direitos sociais, podendo ser inscritas nos Conselhos de Assistência Social, cadastradas no cadastro nacional de entidades de assistência social e certificadas como entidades beneficentes vinculadas ao Suas e integrantes da rede socioassistencial do município.

No entanto, esse arcabouço institucional reitera o papel do Estado como provedor da Política Nacional de Assistência Social, o que alguns autores como Costa e Palotti (2013) interpretam como uma proposta de inflexão, desconsiderando a importância da rede assistencial privada sem fins lucrativos formada pelas organizações da sociedade civil que, historicamente, prestaram serviços socioassistenciais em suas comunidades e defendendo a construção de uma rede socioassistencial eminentemente constituída por equipamentos públicos. Entretanto, entendemos que o arcabouço institucional dessa política pública traz o papel do Estado como o de coordenador dessa rede intergovernamental, formada tanto pela rede socioassistencial privada sem fins lucrativos das organizações da sociedade civil, como pela rede pública construída a partir da implementação do Suas. Esse argumento é corroborado por Abrúcio e Soares (2001), quando afirmam que as formas de descentralização e de redes intergovernamentais só são possíveis com um governo central bem estruturado e com compartilhamento de poder com outros níveis de governo e atores político-sociais, como empresas, organismos multilaterais e organizações da sociedade civil organizada.

#### 4. Resultados e Discussão

Como explicitado anteriormente, o Sistema Único de Assistência Social – Suas regulamenta em território nacional a hierarquia e as responsabilidades e competências no que tange ao sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual.

Ao analisarem a implementação da política de assistência social, Costa e Palotti (2013) apontam que a concretude das ações socioassistenciais, conforme o Suas, é dada, sobretudo, pela criação de equipamentos públicos para a Proteção Básica e a Proteção Especial, sendo eles, respectivamente, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (Creas), reiterando-se, assim, a centralidade do Estado na prestação da assistência social. No entanto, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, os dados não apontam para isso, pois de todos os equipamentos de assistência social, o Cras é o que alcança maior capilaridade territorial, adquirindo, desse modo, a função de gestão e articulação territorial da rede de assistência social. Entre os anos de 2007 e 2014 foram implantados 3.893 novos Cras, sendo mapeados 4.195 equipamentos de proteção básica em 2007, e 8.088 em 2014, demonstrando o nítido esforço dos governos federal, estaduais e municipais nesse processo de implantação. Isso corresponde a 98,5% dos municípios brasileiros com pelo menos um equipamento em funcionamento.

Cabe salientar que o fato de o público-alvo da política de assistência social ser composto por famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, inclusive idosos e pessoas com deficiência e, portanto, de atendimento e/ou acompanhamento nos Cras, faz com que as condições de acessibilidade aos locais de funcionamento dos equipamentos adquiram centralidade. Em 2014, apenas 34,1% dos Cras possuíam acesso principal com rampa, e 31,7%, banheiro adaptado. Ressalte-se que, entre 2007 e 2014, foram identificados avanços progressivos nas condições de acessibilidade, com variações de 12,3 e 9%, respectivamente.

Em se tratando do equipamento de proteção social especial de média complexidade, o Creas é o equipamento responsável pela oferta de serviços especializados, continuados e gratuitos a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos.

Destaque-se ainda que o Creas tem a atribuição de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços socioassistenciais ofertados na proteção social especial com a rede socioassistencial e intersetorial. Segundo os dados do Censo Suas, em 2014 foram mapeados 2.372 Creas no Brasil, demonstrando o desafio ainda presente na política de assistência social no que se refere à consolidação da proteção social especial através da implantação do equipamento em análise.

Quanto à acessibilidade ao equipamento, questão central também nesse nível de proteção social, verifica-se que, embora haja um avanço progressivo no que concerne ao cumprimento dos quesitos de acessibilidade analisados, permanece baixa a cobertura. Tal evidência é visualizada nos resultados do Censo Creas 2014, onde tem-se que apenas 17,7% dos equipamentos possuíam banheiro adaptado para pessoas com deficiência. A presença de acesso principal adaptado, com rampas e rotas acessíveis desde a calçada do Creas, foi identificada em 23,8% dos equipamentos. Reitera-se que parte considerável do público-alvo dos equipamentos é composta por pessoas que apresentam vulnerabilidades relacionadas à locomoção e mobilidade, tratando-se, portanto, de um importante desafio a ser enfrentado pela assistência social.

No que compreende à rede de serviços privados de assistência social, de acordo com a Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (Peas) 2014/2015, no Brasil foram identificadas 13.659 unidades de prestação de serviços socioassistenciais compostas, como apontado pelo IBGE, por um conjunto de lares, orfanatos, albergues, asilos, centros de reabilitação, obras sociais, casas de passagem, casas de acolhida, clubes de mães, grupos de apoio, núcleos de orientação, círculo de amigos, entre outras várias iniciativas sociais.

A organização da sociedade civil local foi incluída na pesquisa nos casos de desenvolver serviço, projeto, programa ou ofertar benefício na área da assistência social, de estar inscrita no Conselho de Assistência Social do município ou do Distrito Federal ou, ainda, no caso de possuir serviço, projeto, programa ou ofertar benefício inscrito nesse tipo de conselho. Os estados que apresentam maior concentração de Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais privadas são, respectivamente, São Paulo (28,7%), Minas Gerais (17,1%), Paraná (10,8%) e Rio Grande do Sul (8,5%).

#### 4.1. Serviços socioassistenciais prestados nas organizações da sociedade civil

A Peas 2014-2015 realizou o mapeamento dos serviços socioassistenciais prestados pelas entidades e organizações sociais privadas conforme padronizado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ressalte-se que foram abrangidos pela pesquisa os serviços que as entidades socioassistenciais estão formalmente habilitadas a ofertar. Na tabela a seguir, é possível visualizar o percentual de entidades sem fins lucrativos que ofertam cada serviço socioassistencial tipificado, bem como atividades de defesa e garantia de direitos e outros serviços não especificados ou identificados na tipificação.

**Tabela 1:** Percentual de unidades de prestação de serviços socioassistenciais privadas sem fins lucrativos, por tipo de serviço prestado

Serviços	%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	75,4%
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	14,4%
Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	21,0%
Serviço de Acolhimento Institucional	20,5%
Serviço Especializado em Abordagem Social	6,9%
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade	6,6%
Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergenciais	5,0%
Serviço Especializado para Pessoa em Situação de Rua	4,1%
Outros serviços (não enquadrados na TNSS)	20,7%
Assessoramento/Defesa e Garantia de Direitos	21,5%

Fonte: Peas/2014-2015. IBGE, 2015.

Ao observarmos os dados acerca dos serviços socioassistenciais prestados pela rede privada sem fins lucrativos de assistência social, é possível concluir que, excetuando os

serviços obrigatoriamente ofertados pela rede pública – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), obrigatoriamente ofertados pelos Cras e Creas, respectivamente –, o único serviço tipificado não identificado nas ações desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil foi o Serviço Especializado de Abordagem Social em Espaços Públicos, que pode ser ofertado pelos Creas ou executado de forma indireta por meio das organizações da sociedade civil.

Tal informação demonstra a alta aderência das organizações da sociedade civil de assistência social à evolução normativa do Suas, destacando-se, sobretudo, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, visto que, entre 2014 e 2015, apenas 20,7% dessas organizações ofertavam serviços não tipificados. Essa indicação pode ser confirmada ao dispormos, comparativamente, tal informação com os dados advindos do Censo Suas 2011, em que 74% das organizações da sociedade civil ofertavam outros serviços não especificados como serviço socioassistencial, conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais instituída em 2009.

Observa-se, também, que há preponderância absoluta na oferta de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, uma vez que mais de  $\frac{3}{4}$  das organizações da sociedade civil (75,4%) o ofertam. Esse serviço oferece atividades que contemplam distintas faixas etárias (crianças até 6 anos, crianças e adolescentes dos 6 aos 14 anos de idade, adolescentes dos 15 aos 17 anos e idosos) com vistas a assegurar avanços progressivos aos usuários, de acordo com o ciclo de vida.

#### 4.2 Distintos serviços socioassistenciais prestados em uma mesma organização da sociedade civil

A Peas 2014/2015 conseguiu captar a quantidade de serviços socioassistenciais prestados em uma mesma unidade, tornando-se um relevante indicador acerca do funcionamento e organização das entidades privadas.

A pesquisa dimensionou a distribuição das entidades por quantidade de serviços executados, distribuídos em cinco categorias: entidades que prestam um serviço socioassistencial; prestadoras de dois a três serviços; de quatro a cinco serviços; de seis a sete serviços; e de oito a nove serviços.

A maior parte das entidades analisadas executam somente um tipo de serviço socioassistencial, correspondendo a 46,4% do total da amostra, e outros 42,6% executam de dois a três serviços. As demais categorias somam 11% da amostra, sendo que 9,6% executam de 4 a 5 serviços; 1,3%, de 6 a 7 serviços; e, por fim, 0,1% executam de 8 a 9 serviços socioassistenciais.

#### 4.3 Formas de acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais das organizações da sociedade civil

As formas de acesso dos usuários aos serviços ofertados pelas organizações da sociedade civil sinalizam para a importância dessas organizações na estruturação da rede de serviços socioassistenciais no Brasil.

Conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais ofertados pelas organizações da sociedade civil se dá por meio de busca ativa, demanda espontânea, por encaminhamento feito pela rede socioassistencial pública ou de políticas setoriais – saúde, educação, habitação –, além dos órgãos de defesa e garantia de direitos.

Observando-se os dados de acesso dos usuários, 82,4% dos mesmos que acessam os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos chegam ao serviço por demanda espontânea. A busca ativa é bastante utilizada para o acesso ao Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Idosos e Pessoas com Deficiência, devido à própria característica do serviço ofertado, no entanto, representa apenas 15,5% dos usuários que chegam ao Serviço de Acolhimento Institucional. Por fim, os encaminhamentos feitos por equipamentos públicos (Cras, Creas, unidades de saúde, escolas etc.) representam 87,5% dos usuários que acessam o Serviço de Acolhimento Institucional e 57,2% dos usuários que acessam o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Observa-se, então, que mesmo não sendo suficiente, existe coordenação e articulação por parte da rede socioassistencial privada com os equipamentos públicos.

#### 4.4. Financiamento das organizações socioassistenciais da sociedade civil

No desenho do Suas, a rede socioassistencial das organizações da sociedade civil não só compõe a rede prestadora de serviços socioassistenciais, como é igualmente central e cogestora do processo de implementação da assistência social no Brasil, sendo seu

financiamento distribuído por 44,3% de recursos públicos (financiamento conjunto dos governos federal, estadual e municipal) e 55,7% de recursos de doações, projetos e prestação de serviços, conforme tabela abaixo:

**Tabela 2: Financiamento da rede socioassistencial privada**

<b>Origem dos recursos</b>	<b>% do total de recursos</b>
Subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas	44,3%
Mensalidades e/ou doações	30,8%
Prestação de serviços	8,9%
Doações eventuais	7,4%
Doações e parcerias com empresas e entidades privadas	6,8%
Repasses de entidades e organizações internacionais públicas e privadas	1,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social/ Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Suas, 2012.

## 5. Análise dos Dados

Os dados mostram que as organizações da sociedade civil é que realizam boa parte das ações socioassistenciais no Brasil e financiam essas ações, na sua maior parte, com recursos próprios. Essas organizações, então, não devem ser desconsideradas, como fazem Costa e Palotti (2013), como parte importante da política de assistência social, pois, desconsiderando-as, ignora-se, assim, o real funcionamento dos sistemas multiníveis de governo que envolve complexas parcerias de relações intergovernamentais (BALDI, 1999) e a trajetória de dependência histórica dos serviços socioassistenciais no país, já que essa rede privada formada por organizações da sociedade civil foi implementada antes do Suas.

Portanto, a ênfase colocada por Costa e Palotti (2013), que desloca a responsabilidade das organizações da sociedade civil prestadoras de serviços socioassistenciais para a rede pública não nos parece fazer sentido, pois desconsidera a dependência dessa

política pública em relação às organizações da sociedade civil. Tanto é assim que o número de organizações que historicamente realizam as ações socioassistenciais no país é muito superior ao número de equipamentos públicos construídos. Isso demonstra que a implementação da Política Nacional de Assistência Social deve ser vista como o que vem sendo chamado de “governança de múltiplo nível” (SOUZA, 2008).

No entanto, essa dependência histórica é caracterizada pelas “sobreposições de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções, sem orientações mais claras para os serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações” (COSTA e PALOTTI, 2013, p. 4) e, por isso, necessita de um governo central bem estruturado que exerça o seu papel de coordenador dessa rede intergovernamental de forma a superar os obstáculos.

Diante disso, para acelerar a consolidação da Política Nacional de Assistência Social é necessário um governo central estruturado que negocie com os governos subnacionais e as organizações da sociedade civil que devem compor a rede socioassistencial, aproximando-se mais do modelo de autoridade interdependente de Wright.

## 6. Considerações Finais

A consolidação dessa política de assistência social no Brasil passa por algumas questões. A primeira é o fato de o Suas ter copiado o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), mais bem-sucedido no que se refere à articulação horizontal e vertical (SANO; ABRÚCIO, 2013), o que por certo trouxe ganhos; no entanto, gerou também uma lentidão ao negar, pelo menos inicialmente, a trajetória de dependência histórica dessa política inteiramente diversa da trajetória construída pela política de saúde. Somase a isso, a tendência do federalismo brasileiro da não negociação, fazendo com que a implementação do Suas se aproxime mais do modelo de autoridade hierarquizada de Wright (1997).

Outra questão é a necessidade de um marco regulatório aplicável às organizações da sociedade civil que aponte para o papel do Estado como coordenador dessa política e regulamente a forma de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Assim, será impulsionado o reordenamento dos serviços ofertados pelas organizações da sociedade civil e aplacadas as questões históricas dessas organizações, levantadas por Costa e Palotti (2013), de clientelismo, corrupção e ineficiência. Essa questão foi

resolvida com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 – Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, regulamentada pelo decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

Por fim, cabe salientar dois aspectos estruturais que se somam aos muitos desafios na consolidação dessa política no Brasil. O primeiro é a adoção na Constituição brasileira de um modelo de federalismo simétrico em uma federação bastante assimétrica (SOUZA, 2006), e o segundo é o fato de que o pensamento de bem-estar social no Brasil só chega com a redemocratização e Constituição de 1988. Portanto, um pouco tarde, pois o neoliberalismo, naquele momento, já dominava o pensamento mundial com seus valores individualistas, incompatíveis com a própria noção de direito social.

## Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, F. L.; SOARES, M. M.. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, n. 24, 2001, cap. 1.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BALDI, B. **Beyond the federal-unitary dichotomy**. Institute of Governmental Studies, University of California, 1999. Working paper.

COSTA, B; PALOTTI, P. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCKMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **As entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015 – unidades de prestação de serviços socioassistenciais**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS.  
Censo SUAS 2014. Disponível em:  
<[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/Censo2014/equipamentos.html](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/equipamentos.html)>. Acesso em 25 abr. 2016.

PIERSON, P. Fragmented welfare state: federal institutions and the development of social policy. **Governance**. Cambridge, v. 8, n. 4, 1995.

SANO, H.; ABRÚCIO, F. L.. Federalismo e articulação intergovernamental: a atuação dos Conselhos de secretários estaduais. In: HOCKMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

WRIGHT, D. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. Fondo de Cultura Económica, 1997, cap. 2.