



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**DESCOORDENAÇÃO FEDERATIVA E
DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL SOB O GOVERNO BOLSONARO UMA ANÁLISE
NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL**

LUCIANA PAZINI PAPI, WILLIAM JONER

GT 11 FEDERALISMO, REGULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de Assistência Social sob o governo Bolsonaro: uma análise nos municípios do Rio Grande do Sul

O artigo investiga o processo de coordenação federativa da assistência social, com base na análise da alocação das receitas oriundas da União aos municípios gaúchos à política de Assistência Social desde 2012 até 2020. Interessa-nos verificar especificamente o processo de coordenação e descoordenação federal (conforme a agência dos governos) pela via do financiamento público, observando mudanças nesse processo no contexto da COVID-19. Em termos metodológicos, o trabalho baseou-se na análise de dados quantitativos coletados de bancos oficiais (do Ministério da Cidadania, Finbra e Secretaria do Tesouro Nacional), em especial dos recursos fundo a fundo transferidos pelo governo federal aos municípios do Rio Grande do Sul entre os anos 2012 a 2020. Para análise de dados utilizamos a estatística descritiva e associativa. Os achados mostram que há um processo de desfinanciamento da AS no governo atual, obrigando aos municípios a assunção de maiores responsabilidades pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS, indicando um processo de dualização do modelo federativo brasileiro.

1 Introdução

Desde a redemocratização, a modelagem do federalismo adotado no Brasil e seus efeitos institucionais, sobretudo na produção de políticas públicas, têm sido objeto de numerosas pesquisas nas ciências sociais (MELO, 1996; ALMEIDA, 1995; 2001; ABRÚCIO, 2005; ARRETICHE, 2000; 2002; 2012). Parte da literatura entendeu o processo de descentralização como ampliador da autonomia aos governos subnacionais, em particular aos municípios, pelo aumento da participação no total da receita pública, trazendo efeitos como a descoordenação federativa e o *hobbesianismo* municipal (MELLO, 1996). Por outro lado, estudos como de Arretche (2012) mostraram como o desenho centralizado da federação brasileira tinha se fortalecido com a CF/1988¹, dotando a União de competências para regular e coordenar as políticas nacionais, desde que estas viessem a ter centralidade na agenda dos presidentes. Conforme demonstra a autora, tendo a Federação brasileira constituído historicamente um centro forte com capacidade institucional de coordenação (por meio de concentração da arrecadação tributária, capacidade burocrática e legislativa) a ausência desta derivaria mais da *agência* — isto é, da limitada iniciativa dos governos em produzir políticas nacionais, do que dos entraves produzidos pelas *instituições federativas* (ARRETICHE, 2012).

Corroborando essa tese, evidenciando o papel da agência dos governos na condução da dinâmica federativa, Papi (2014) demonstra que a coordenação federativa na implementação da política de assistência social (AS) variou sobremaneira nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Enquanto no Governo FHC, avançou-se limitadamente no processo de coordenação² da AS, uma vez que a orientação política

¹ Conforme sustenta Marta Arretche, com a CF/1988 o governo federal no Brasil ampliou a autoridade para iniciar legislação em toda e qualquer política, em particular aquelas que afetam as políticas executadas pelos governos subnacionais. Mais que isto, em muitas áreas esta autoridade é exclusiva da União. Governos subnacionais, por sua vez, têm autoridade para executar a maior parte das políticas que afetam o bem-estar dos cidadãos, mas têm suas iniciativas legislativas limitadas pelos poderes da União. Logo, *amplos poderes legislativos da União dotam o governo central de autoridade para submeter ao Congresso legislação orientada a coordenar as ações de estados e municípios*.

² Importante salientar que do ponto de vista da formalização da política pública o governo avançou na edição da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, regulamentando as competências dos órgãos gestores da política, organizando a sua gestão, definindo as atribuições dos três entes federativos e, principalmente, instituindo o cofinanciamento como um mecanismo fundamental para alocar recursos voltados à

foi de repasse de responsabilidades às organizações da Sociedade Civil (OSC's) e aos municípios (PAPI, 2014, 2017), no governo Lula, dada a prioridade governamental ao desenvolvimento social, a AS ganhou notoriedade, avançando-se no processo de coordenação federativa por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir de então, a AS, antes sob responsabilidade prioritariamente municipal, passou a ser coordenada em nível nacional e, não obstante esse processo ter acarretado redução de autonomia para formular a política pública, muitos municípios avançaram na profissionalização de suas ações.

Entretanto, desde o processo de *impeachment* que afastou a presidenta Dilma Rousseff em 2016, a AS vem sofrendo importantes mudanças, perdendo seu status estratégico na política nacional e sofrendo riscos de desinstitucionalização. Com a posse de Michel Temer em 2016, a ideia de sistema integrado de ações voltado ao combate geracional da pobreza foi substituída pela priorização de ações focalizadas, a exemplo do Programa Criança Feliz (PCF), da mesma forma que os recursos de financiamento nacional sofreram uma importante redução. Foi nesse governo também que a PEC 95 que congela gastos em políticas sociais por 20 anos teve aprovação no Congresso. Com recursos escassos e aumento da demanda por proteção social advinda, principalmente, do retrocesso de conquistas sociais (COSTA, 2019), inicia-se novamente um processo de descentralização descoordenada tendendo a maior responsabilização dos municípios.

No governo Bolsonaro esse movimento só avança. Analisando-se um conjunto de ações governamentais que envolvem a concepção de Estado e desenvolvimento, a noção de proteção social do país e a ideia de pacto federativo, o retrocesso é notório.

Eleito sob uma bandeira moral e conservadora, porém, fortemente atrelado aos preceitos neoliberais do ponto de vista econômico, a concepção de desenvolvimento do governo Bolsonaro sustenta-se na ideia de que o mercado deve alocar os recursos livremente e o Estado intervir o mínimo. Assim, desde o início de seu governo, o ministro da economia Paulo Guedes anunciou a motivação em implementar uma Reforma do Estado que busca reduzir a máquina pública, demitindo e retirando direitos dos funcionários públicos, assim como, transferindo para a iniciativa privada o máximo de prestação de serviços pela via da privatização. Do ponto de vista da proteção social, o governo elencou como “*principal adversário os ideais da CF/88*” (ABRÚCIO et al, 2020) não revertendo a EC 95, que afeta o financiamento das principais políticas sociais do país; aprovando a reforma da previdência; e avançando a passos largos nas tentativas de reforma administrativa por meio das PECs 188 e 32. A PEC 188, entre outras propostas, visa desindexar os mínimos constitucionais a serem investidos em políticas como educação e saúde³ pelos três entes governamentais. Já a PEC 32 visa atingir o

operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios da AS, representando, então, uma mudança no perfil da política, dotando-a de uma lógica organizacional.

³ A PEC propõe desindexar, desobrigar e desvincular recursos públicos, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Dentre as medidas temos: i) mínimo conjunto de saúde e educação; ii) redução da parcela PIS/Pasep que destinada ao BNDES para 14%; iii) desindexação do reajuste de emenda parlamentares; iv) supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e v) extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, fim do ou despesa, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (BRASIL, 2019).

serviço público, retirando a estabilidade e direitos trabalhistas⁴ que podem afetar a qualidade da prestação dos serviços na ponta.

Quanto ao pacto federativo, Bolsonaro contraria o modelo cooperativo - que combina autonomia subnacional com coordenação nacional - desenhado na Constituição de 1988. A lógica dualista, que pressupõe grande autonomia local e reduzida participação da União no apoio e na articulação federativa, está em avanço, trazendo possíveis impactos para a implementação de políticas públicas e para a manutenção do já precário Estado de Bem Estar Social brasileiro. Amparado no bordão “mais Brasil menos Brasília”, cada vez mais Bolsonaro indica a intenção em retirar a União de processos coordenadores importantes, responsabilizando estados e municípios pela implementação de políticas, ao passo que reduz drasticamente a participação da União no financiamento delas.

O contexto crítico trazido pela pandemia da Covid-19 exacerbou ainda mais a proposta bolsonarista de dualização do federalismo brasileiro, que é também marcada por grande ambiguidade: ao mesmo tempo em que se retira da coordenação das ações, questiona a legitimidade e competência dos demais entes da gestão da pandemia (OLIVEIRA e MADEIRA, 2021). Assim, desde o início da pandemia, o governo Bolsonaro tem entrado em uma rota de colisão com estados e municípios buscando responsabilizá-los pela gestão e a implementação de ‘soluções’. Apesar de ter transferido recursos aos municípios, especialmente para políticas elencadas como prioritárias para conter a crise (como a saúde e a AS), sabe-se que os repasses são insuficientes e atuam na forma de cobrir o desinvestimento deixado nos anos pretéritos. Na AS, as mudanças no antigo Ministério do Desenvolvimento Social⁵, junto com a redução de investimentos, já vinham obrigando os municípios a assumirem cada vez mais as responsabilidades pelo financiamento da política.

Tendo como foco o financiamento das políticas públicas e sua importância para a proteção social de um país, sobretudo em momentos de crise, o capítulo busca analisar a alocação das receitas oriundas da União aos municípios gaúchos à política de AS desde 2012 até 2020. Interessa-nos verificar especificamente o processo de coordenação e descoordenação federal (conforme a agência dos governos) pela via do financiamento da AS. Tomamos assim, o financiamento da política de AS como um indicador da “intenção” coordenadora dos governos, uma vez que, diferentemente de políticas como educação e saúde que possuem definidos os mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes federados, no caso da AS essa escolha é discricionária, dependendo da centralidade que

⁴ A esse respeito tramita atualmente a PEC 32/2020 no Congresso Nacional que visa à chamada Reforma Administrativa. Os principais aspectos da proposta versam sobre mudanças nas regras que regulam os concursos públicos, além de modificações na estrutura das carreiras de servidores (fim da progressão por tempo de serviço e do regime jurídico, fim da estabilidade, criação de cargos por período determinado), ampliação dos princípios constitucionais da administração pública, dentre outros.

⁵ O antigo Ministério do Desenvolvimento Social, foi transformado em Ministério da Cidadania no governo Bolsonaro abrigando pastas como cultura e esporte, assistência social, política antidrogas e mais de 20 áreas de competências diversas (Lei nº13.844/2019); Assim, o MDS foi reduzido a um status de secretaria especial, perdendo seu caráter estratégico na coordenação nacional da política de AS. Ademais, gestão do Ministério ficou marcado pela troca de ministros, mudança de secretarias e o controle de diversas áreas de competência.

a política ocupará na agenda dos governantes.

Em termos metodológicos, o trabalho baseou-se na análise de dados quantitativos coletados de bancos oficiais (do Ministério da Cidadania, Finbra e Secretaria do Tesouro Nacional), em especial dos recursos fundo a fundo transferidos pelo governo federal aos municípios do Rio Grande do Sul entre os anos 2012 a 2020. Analisamos o montante de recursos transferidos, distribuídos em cada bloco de financiamento⁶ (gestão, programas e serviços, Covid) e a realocação dessas receitas ao longo do tempo. Também evidenciaremos a composição da execução orçamentária municipal no contexto do financiamento da Assistência Social entre os anos mencionados, destacando a sua evolução, comparativamente com as receitas advindas do Governo Federal via FNAS. Para tanto, utilizamos a estatística descritiva para tratamento e análise dos dados.

O capítulo apresenta a seguinte estrutura: após essa introdução, a seção dois apresenta um debate teórico sobre coordenação federativa, enfocando o papel das escolhas dos governos federais na lógica do financiamento, discutindo as características do federalismo brasileiro e as especificidades da assistência social; a seção 3 apresenta a análise objetivada no capítulo a respeito do financiamento da área em retrospectiva nos últimos três governos federais, avançando de uma lógica de coordenação para um retorno à descentralização; por fim as considerações finais.

2 Coordenação federativa: entre as instituições federativas, a agência dos governos e o papel do financiamento

Federação é uma forma de divisão territorial do poder estatal, em que há a distribuição da autoridade política e competências entre diferentes níveis de governo garantidos em uma Constituição (ELAZAR, 1991, WATTS, 2006). Geralmente sua escolha deriva da intenção dos Estados em garantir a unidade territorial diante da existência de heterogeneidades sociais e diversidades étnicas, linguísticas e culturais (BURGESS, 1993). Diferentemente de Estados unitários que concentram a autoridade em um único nível de governo, em federações são comuns: 1) duas, ou três ordens de governo atuantes sobre seus cidadãos; 2) uma divisão de autoridade e competências entre os entes federativos garantam sua autonomia; 3) a provisão de um fórum de representação como uma segunda câmara federal; 4) um árbitro em forma de tribunal ou referendo que regule a disputa entre governos; 5) **procedimentos e instituições que facilitem a colaboração intergovernamental**, uma vez que existe grande interdependência entre os governos na produção de riqueza e implementação de políticas públicas (WATTS, 2006; COSTA, 2004).

Assim, a coordenação federativa tem grande relevância em Estados federais pois, conforme Abrúcio (2005. p.44), contribui para otimizar a utilização de recursos comuns, serve para resolver problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição e

⁶ Os blocos de financiamento são constituídos por recursos repassados para o aprimoramento da gestão municipal, compreendendo o valor repassado tanto à gestão do SUAS (com base no IGD-SUAS) como a do Programa Bolsa Família (com base no IGD-PBF); à manutenção e incremento de ações no que se refere à oferta de serviços socioassistenciais (Proteção Social Básica e Especial); e, por fim, ao custeio da execução local de programas nacionais (tais como ACESSUAS, BPC Escola, entre outros).

auxilia os governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e implementarem políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. No entanto, não é fácil compatibilizar a convivência entre autonomia e interdependência entre distintos territórios e jurisdições, sobretudo em territórios extensos e desiguais como o brasileiro.

Há dois tipos ideais de coordenação na literatura: os modelos dual e cooperativo (ABRÚCIO, et al, 2020). O modelo dual, que tem por protótipo o caso norte-americano, parte da premissa que cada ente possui autonomia constitucional sobre diferentes áreas para impedir a centralização do poder. Partindo do pressuposto que governos locais gastam mais eficientemente e respondem melhor a particularidades locais, a coordenação federativa seria desnecessária por ser prejudicial à eficiência decisória. O modelo cooperativo, por outro lado, sustenta-se na ideia de autoridade compartilhada entre entes federados, em que exista autonomia local sem abrir mão da coordenação nacional.

Para garantir direitos universais, federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Assim, o modelo cooperativo não contrapõe centralização e descentralização, trata-as como combinação e não como oposição [...] (ABRÚCIO, 2020, p. 667).

No caso brasileiro, o modelo federativo adotado em 1891 foi inspirado no norte-americano, sendo os governos locais dotados de grande autonomia. Porém, a partir do governo Vargas iniciou-se um processo de centralização de capacidades fiscais, burocráticas e legais que ampliaram o poder decisório no governo federal *vis-a-vis* aos locais sem, contudo, redundar em cooperação (ARRETCHE, 2012, PAPI, 2014, 2017). A constituição federal de 1988 buscou alterar essa dinâmica dotando os municípios de maior autonomia, transferindo recursos e os responsabilizando pela implementação de políticas sociais. O governo federal, por seu turno, foi criando alguns mecanismos de coordenação federativa, através dos sistemas nacionais de políticas públicas, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e mais recentemente com o Sistema Único de AS (SUAS), mediante normatização, indução e financiamento (ABRÚCIO, 2005; ARRETCHE, 2012).

Segundo Arretche (2012) esse movimento tímido de coordenação federativa deriva menos das instituições federativas (que originalmente produziram um centro forte) e mais da agência dos governos, ou das agendas políticas dos presidentes. Isso se deve ao fato de que, apesar do processo descentralizador ter dotado os entes subnacionais de maior autonomia (para executar), o centro não perdeu força (para formular e legislar) sobre os assuntos locais. De acordo com a autora, “a CF/1988 ampliou o poder federal para legislar *"sobre todas as matérias que dizem respeito às ações de Estados e municípios"* (ibidem, 2012, p. 70). Ademais, “os governos locais não previram proteções institucionais para evitar que a União tomasse iniciativas para expropriar suas receitas ou mesmo sua autoridade sobre os impostos e as políticas sob sua competência” (p. 70).

Com isso, é possível inferir que o processo de coordenação federal de políticas públicas depende sobremaneira das agendas de governo dos presidentes, que definirão as áreas prioritizadas a serem coordenadas conforme sua ideologia e preferência partidária.

Nesse sentido, uma das dimensões fundamentais da gestão pública que também indica a articulação deste processo de coordenação federal nas políticas é o financiamento público. Embora não haja uma conceituação legal do termo, o financiamento pode ser entendido como um instrumento instituído pelo Estado para definir o conjunto de fontes arrecadatórias visando alocar recursos orçamentários na organização e implementação das políticas públicas (FERNANDES E HELLMANN, 2016). Desta maneira, trata-se de um fator fundamental para a materialização das ideias e objetivos das políticas públicas.

No caso da AS, a mudança no modelo de financiamento que ocorreu com o advento da LOAS em 1993 e, posteriormente, com o SUAS e demais normas operacionais (NOB-SUAS 2004 e 2012), foi capaz de aperfeiçoar a gestão financeira da política, já que instituiu a previsão de fundos nos três níveis da federação e regulamentou a obrigatoriedade do cofinanciamento para todos os entes federativos (COLIN, 2010). Dessa forma, a partir destes dois instrumentos, os gestores da política de AS passaram a contar com a regularidade e a previsibilidade de recursos para estruturar o conjunto de serviços de proteção social e, também, a execução dos programas nacionais e locais. Com isso foi reforçada a lógica de gestão descentralizada, com corresponsabilidades de todos os níveis, implicando na adoção de novos critérios para a definição da distribuição dos recursos da União (BRASIL, 2005a; 2012).

No entanto, apesar do avanço na organização do modelo de financiamento, o fato de não haver previsão legal fixando os mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes federativos, torna o investimento no campo assistencial errático e dependente das agendas dos governos.

Tomando o financiamento da AS como uma *proxy* da coordenação federativa - fruto do poder de agenda dos governos-, abaixo demonstraremos como foi a evolução do processo de investimentos federal em AS ao longo do tempo. Interessa-nos verificar sobretudo o contexto atual que demonstra um reforço do federalismo dual, em um processo de transferência de responsabilidades (sem apoio) do governo federal aos municipais.

3 Financiamento da Assistência Social nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro: entre a cooperação e a dualização

A Constituição Federal de 1988 buscou ampliar o Estado de Bem Estar Social brasileiro ao reconhecer a saúde, a educação e a assistência social como um direito de todos e dever do Estado. Assim, avançou-se na elaboração de legislação e regras específicas para guiar a implementação das políticas nos três níveis de governo, a exemplo do SUS, assim como se fixaram regras para o financiamento da saúde e educação.

No caso da educação, isso ocorreu a partir do Art. 212 da Constituição Federal, o qual normatiza que a União aplicará, anualmente, um mínimo de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25% da receita resultante de impostos. Já na Saúde, a Lei Complementar nº 141(2012) em seu Art. 6º afirma que: os estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente no mínimo 12% da arrecadação dos impostos e recursos; os municípios e o Distrito Federal 15% de seus impostos; e a União, o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto

Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual.

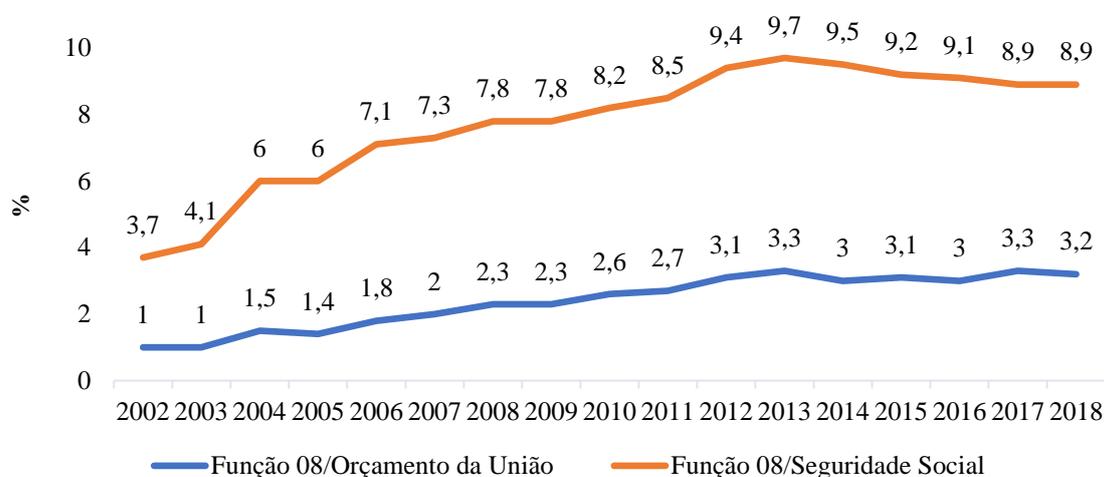
A política de AS se distancia dessa realidade. Diferentemente da saúde e educação, não há obrigatoriedade constitucional dos níveis federativos em investirem parte de seus impostos na implementação da referida política pública (COLIN, 2010, 2008), o que torna o financiamento público nessa área discricionário, como mostramos abaixo.

Em retrospectiva, no governo FHC, apesar da agenda social ter sido marcada pela política restritiva de gastos, foram aprovadas normas que colaboraram com a coordenação e institucionalização da política pública que viria a se concretizar nos anos posteriores dos governos progressistas. A Lei Orgânica de AS editada em 1993 - que regulamentou questões como a distribuição de competências federativas em AS, assim como, a criação de uma Função orçamentária específica para a Assistência Social (pela Portaria nº 42 de 1999, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG) foram passos importante para a institucionalização da AS em território nacional.

No que tange ao financiamento, houve a mudança da lógica convencional⁷ - em que o financiamento da AS por parte de municípios e estados ocorria por meio de Termos de Responsabilidade firmados com a União-, para a lógica Fundo-a-fundo que obrigou as prefeituras a instituírem contas específicas para receberem os fundos nacionais e estaduais; Conselhos de AS para fazer o controle social do gasto, e o plano de AS com a previsão dos recursos para os próximos quatro anos. Desde então, foi possível observar algumas transformações na área de AS, com repercussões tanto no volume de recursos aplicados quanto na forma de financiamento. A partir dos anos 2000, é possível constatar o crescimento dos recursos para a política, assim como a elevação da participação da AS no orçamento geral do governo federal e, também, dentro do conjunto de políticas da Seguridade Social (BRASIL, 2019a).

⁷ O que denominamos como lógica convencional pode ser entendida pelo seguinte fluxo: o repasse de recursos ocorria por meio de Termos de Referências e Planos de Trabalho, sendo exigido a todos os entes a Certidão Negativa de Débitos. Além disso, o eventual dispêndio de recursos locais na política era complementado com o repasse de alocações orçamentárias aos entes por meio de emendas parlamentares. Entre 2000 e 2004, havia o repasse por atendimento realizado, na lógica de transferência de recurso per capita. Ocorria a remuneração pelo serviço prestado com posterior ressarcimento pela União. A descontinuidade nos repasses da verba federal na época pré-SUAS pode ser entendida, em parte, como resultado da lógica convencional.

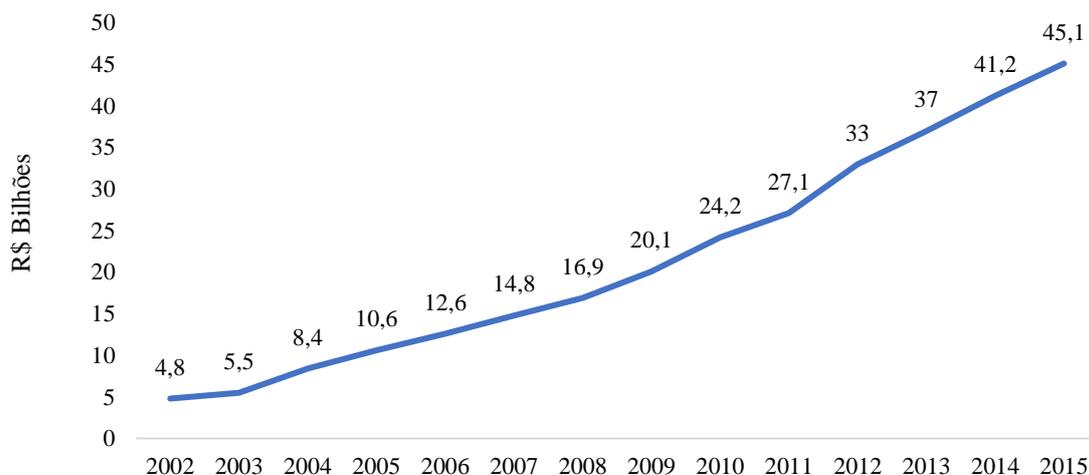
Gráfico 1 – Participação da FUNÇÃO 08⁸ em relação ao orçamento da União e em relação à Seguridade Social¹



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a).

Nota: ¹Valores nominais.

Gráfico 2 – Valores gastos pela União na Assistência Social⁹ (2002 a 2015), em R\$ Bilhões – SNAS/FNAS¹



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a).

Nota: ¹Valores nominais.

No governo Lula o processo de coordenação da política de AS avançou mais, dada sua prioridade governamental às políticas sociais de combate à fome e à miséria. Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do SUAS, a

⁸ De acordo com a Portaria MPOG 42/1999, a Função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. No caso da Assistência Social, a portaria acrescentou a denominada Função 08 no orçamento público brasileiro, sendo então composta pelas subfunções de Assistência ao Idoso, à PCD, à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária.

⁹ Inclui as despesas relativas ao custeio do SUAS (serviços socioassistenciais), incluindo o BPC, o que abrange os recursos sob gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

política pública de AS passa por uma grande transformação.

Com efeito, o SUAS modificou a concepção da proteção social não contributiva no país, assim como o sistema de gestão nacional da AS, que passou a ser organizado em um sistema orgânico, tal como o Sistema Único de Saúde (SUS). Neste novo modelo, os três níveis de governo possuem responsabilidades pela prestação de serviços¹⁰, precisam criar equipes e equipamentos públicos para implementar a política pública, considerando seu papel fundamental e articulado no combate à pobreza¹¹. Para dar suporte a toda essa mudança estrutural criaram-se novas regras para o financiamento da AS de forma que a transferência de recursos passou a operar por meio da lógica de disponibilização de serviços, com a organização do financiamento em níveis de proteção em pisos específicos (Piso da Proteção Básica, Piso da Proteção Social Especial) para atendimento a determinados setores da população. Além disso, consolidou-se a gestão compartilhada da política, reforçando o cofinanciamento como um importante mecanismo de gestão financeira da política. Instituiu-se os tipos de gestão para os municípios (inicial, básica e plena) de forma a classificá-los de acordo com o cumprimento de condições mínimas para entrada no sistema descentralizado e participativo e, com isso, partir de patamares mínimos de recursos a serem transferidos pelo governo federal a estas localidades.

Com a implantação da nova PNAS sob forte coordenação federal, o SUAS avançou no território nacional instituindo práticas profissionais em municípios que antes não dispunham de equipamentos públicos, tampouco de profissionais formados sob uma lógica de garantia de direitos. Assim, até 2010, foram implantados no país 7.475 novos CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. Constavam que 75% dos municípios brasileiros contavam com secretarias municipais exclusivas. A estruturação e a implantação dos serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) registraram sua oferta em 100% e 91% dos CRAS, respectivamente (BRASIL, 2010). Ademais, o aporte de recursos humanos para a área foi significativo. De acordo com o Censo SUAS de 2010, houve um crescimento de profissionais de 9,6% ao ano entre 2005 e 2010, totalizando 232.085 profissionais, sendo que 47% eram compostos por vínculos estáveis (BRASIL, 2010).

Assim, até os primeiros anos do governo Dilma o SUAS estava numa trajetória de aperfeiçoamento institucional e político, com expansão qualificada e integrada dos serviços socioassistenciais, orientado pela integralidade da proteção.

¹⁰ A organização dos serviços, os objetivos e forma de funcionamento da AS no SUAS, foram fixados por normas institucionais como a PNAS 2004, NOB-SUAS 2005, 2012 e NOB-RH 2006. Além da Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais que regrou a forma de prestação dos serviços. Com isso, foram criados aparelhos públicos de prestação de serviços como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), assim como foram formadas equipes de trabalho específicas para implementar as ações de AS, processo de formação e novos instrumentos de gestão como o Monitoramento, Avaliação, controle social e vigilância socioassistencial.

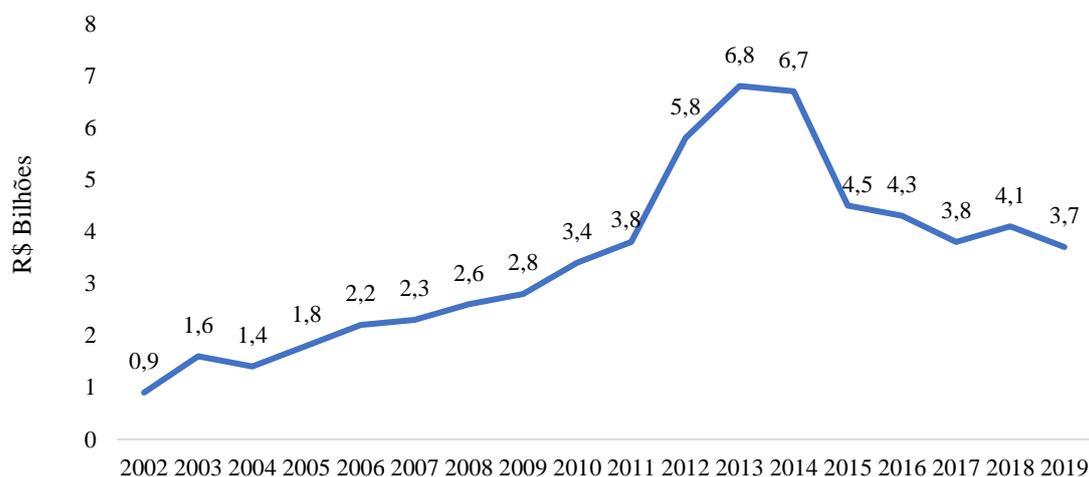
¹¹ Um conjunto diverso de políticas de combate à pobreza foram implementados no governo Lula, o Programa Bolsa Família, considerado um modelo internacional de transferência de renda, deveria ser executado em articulação com os serviços do SUAS para que a pobreza fosse combatida de forma geracional. Assim, a porta de entrada da política poderia ser pelo PBF, mas o atendimento ao conjunto de vulnerabilidades das famílias seria de responsabilidade das equipes de proteção do SUAS.

Com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, definiram-se ações prioritárias em torno da AS, o que se traduziu num aporte de recursos excepcionalmente elevado entre os anos de 2012 a 2014. Além disso, outras duas medidas promovidas pela presidente em seu governo implicaram na expansão do orçamento da AS: a instituição do IGD-SUAS (recursos destinados ao aprimoramento da gestão local) e a criação dos blocos de financiamento¹², que foram um avanço ao permitir maior flexibilidade na utilização dos recursos para melhor atender às necessidades locais.

Assim, se no governo Lula o montante investido em AS pelo governo federal somava 27,1 bilhões, no governo Dilma há um salto, elevando o montante para 45,1 bilhões, conforme mostra o gráfico 2. Considerando-se as despesas discricionárias, que dizem respeito àquelas investidas apenas nos fundos de AS com vistas a financiar os serviços do SUAS, de 2004 até 2011 tivemos uma elevação constante de gastos chegando a 3,8 bilhões, gastos quase duplicados até 2014, chegando a 6,7 bilhões, conforme demonstra o gráfico 3.

Após esse período de ascensão constante, tendo como marco o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, sob o governo de Michel Temer, a política de AS passou por grandes mudanças. Ancorado na ideia de adotar uma política fiscal rígida - exigida pelo capital financeiro- somada à opção de não implementar políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social, o SUAS passou a ser afetado em sua gestão e processo de financiamento. Entre 2016 e 2017 a redução do orçamento da AS é perceptível, em especial do financiamento direcionado aos serviços do SUAS, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Valores gastos pela União na Assistência Social (2002 a 2019) – apenas despesas discricionárias (R\$ Bilhões)¹



Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a).

Nota: ¹Valores nominais.

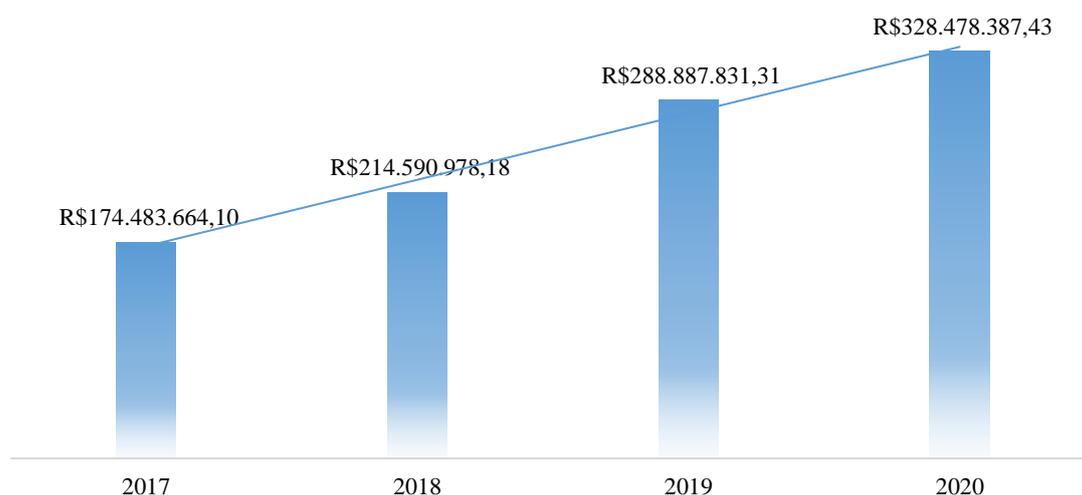
Como se percebe há uma queda de 45% nos investimentos nos serviços do SUAS entre 2014 e 2017, caindo de um patamar de 6,7 bilhões para 3,8 em 2017, indicando um

¹² Blocos de financiamento são conjuntos de recursos destinados ao cofinanciamento federal das ações socioassistenciais, calculados com base na soma dos componentes que os integram e vinculados a uma finalidade no âmbito do SUAS (Portaria 113/2015 MDS).

processo de desfinanciamento¹³.

Para agudizar esse cenário, em 2016 foi criado o programa nacional *Criança Feliz* pela Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016. Trata-se de um programa focalizado, coordenado pela então Primeira Dama Marcela Temer, com objetivo de atender a primeira infância, aprovado sem discussão com as instâncias deliberativas da AS. Na análise da Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a criação do referido programa federal houve uma redução expressiva de valores repassados aos dois níveis de Proteção Social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) aos municípios, indicando um remanejamento de recursos oriundos da União destinados ao custeio da implementação do novo programa federal (REF). Conforme o gráfico abaixo, é possível perceber, desde sua criação até 2020, um crescimento de quase 50% dos valores repassados à execução orçamentária desse programa focalizado, na medida em que os valores para o financiamento do SUAS caem quase na mesma proporção.

Gráfico 4 – Execução orçamentária federal do programa Criança Feliz (2017 a 2020) – R\$ Milhões¹



Fonte: dados obtidos pelo portal da Transparência Federal (valores dos anos de 2017 a 2020).

Nota: ¹Valores nominais.

É importante reforçar que durante estes anos de baixo crescimento econômico, as despesas tidas como discricionárias (por não terem obrigação legal de investimento mínimo) sofreram uma redução constante, enquanto que as destinadas às transferências de renda tiveram de ser mantidas por serem obrigatórias.

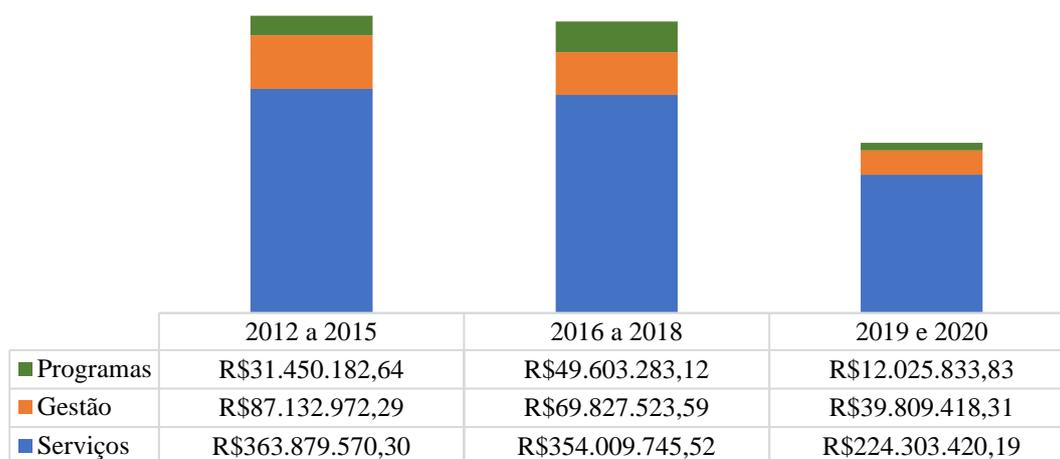
Conforme descrito na Nota Técnica do MinCid, o peso dos ajustes econômicos decorrentes da deterioração da situação fiscal recaiu sobre as despesas relacionadas ao custeio dos serviços, programas e projetos da AS (BRASIL, 2019a). Se no período de 2004 a 2014 as transferências de renda representavam cerca de 90% da despesa geral da

¹³ Entendemos por desfinanciamento, o ato de desfazer paulatinamente o financiamento das políticas públicas com a “justificativa” de asfixia fiscal. A tendência decrescente do processo financiador tanto pela fixação de orçamento, quanto pelo enxugamento de repasses efetivos, foram tomados como indicador desse processo.

AS no orçamento da União, com o ajuste promovido, do exercício de 2015 em diante, verificou-se um aumento na participação relativa das transferências de renda para cerca de 95% do total.

Considerando o caso do RS e das transferências nacionais entre 2016 e início de 2018, sob uma perspectiva global do financiamento da política de AS, verificou-se que a perda de recursos na transição entre governo Temer e Bolsonaro chegou a 51,70%, tendo os Programas como o bloco mais afetado (75,76%), seguido pela Gestão (42,98%) e pelos Serviços (36,63%), conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Receita Transferida Via FNAS Por Período – Municípios do RS (R\$ Milhões)¹

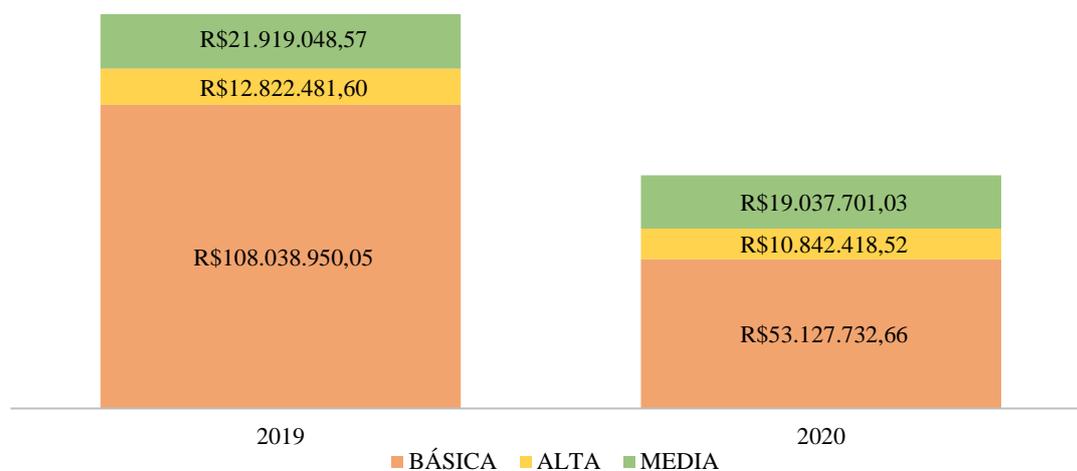


Fonte: Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (2021).
Elaborado pelos autores com base nos dados repassados pelo Ministério da Cidadania através da Lei de Acesso à Informação.
Nota: ¹Valores nominais.

É perceptível, portanto, a intensificação do processo de desfinanciamento e, por consequência, de desestruturação do SUAS nos anos seguintes (2019 e 2020), podendo-se citar ao menos três medidas de Bolsonaro durante sua gestão que causaram um impacto direto no orçamento e no financiamento da política de AS: o contingenciamento de recursos, tanto os destinados ao custeio de serviços e programas, como também à gestão; a edição de normativas que limitaram a continuidade da oferta e estruturação dos serviços do SUAS (a Portaria 2.362/2019, que reduziu de forma substancial o valor do repasse mensal para os serviços para que fossem equalizados ao orçamento disponível, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente); e, por fim, a ausência de discussão democrática nos espaços institucionais da política socioassistencial (CNAS, CIT, Congemeas e Fonseas) para definição de questões fundamentais no contexto da pandemia da Covid-19 e da definição do orçamento para a área (PINHEIRO *et al.*, 2020).

Sobre o contingenciamento de recursos destinados às proteções sociais aos municípios gaúchos, o gráfico 6 abaixo ilustra bem a queda de quase 50% dos valores transferidos pelo governo federal, sobretudo para a proteção básica.

Gráfico 6 - Receita Transferida Via FNAS Por Período – Municípios do RS (R\$ Milhões)¹

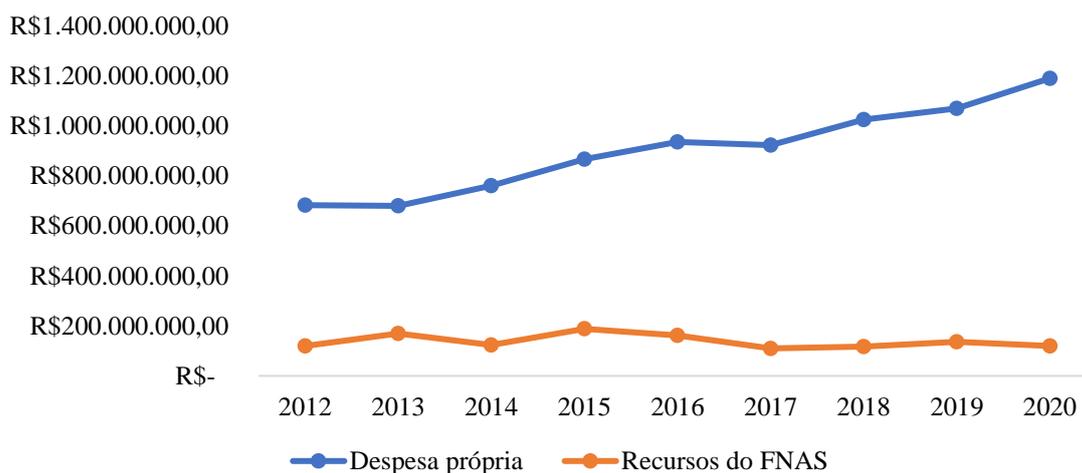


Fonte: Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (2021).
Elaborado pelos autores com base nos dados repassados pelo Ministério da Cidadania através da Lei de Acesso à Informação.

Nota: ¹Valores nominais.

Com a falta de priorização do governo federal sobre a agenda da AS refletida no processo de desfinanciamento, cada vez mais os municípios foram assumindo a responsabilidade pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS, como fica evidente nos gráficos 7 e 8.

Gráfico 7 – Execução orçamentária de recursos próprios e Recursos recebidos via FNAS (2012 a 2020) – municípios do RS¹



Fonte: Finbra, STN e Ministério da Cidadania (relatórios orçamentários baseados nas declarações dos entes municipais de 2012 a 2020 às fontes oficiais).

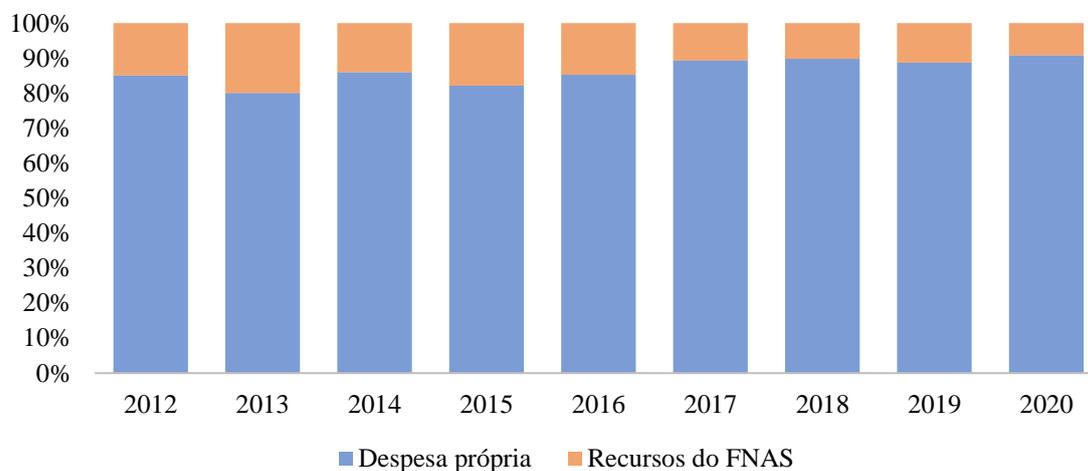
Elaborado pelos autores.

Nota: ¹Valores nominais.

Em que pese ficar claro que o maior financiador do funcionamento do SUAS é, desde sempre, o governo local *vis-a-vis* ao governo federal, nota-se que atualmente a

participação dos municípios do RS crescem, representando mais de 90% de recursos próprios, em comparação à 2013 que era menos de 80%.

Gráfico 8 – Composição % da despesa na função 08 entre os municípios gaúchos (2012 a 2020)



Fonte: Finbra, STN e Ministério da Cidadania (relatórios orçamentários baseados nas declarações dos entes municipais de 2012 a 2020 às fontes oficiais).

Elaborado pelos autores.

Nota: ¹Valores nominais.

Com a crise oriunda da COVID-19 em curso, o governo vê-se pressionado pela opinião pública a adotar medidas de mitigação dos seus efeitos. Assim, por meio das Portarias nº 337 (Brasil, 2020e) e nº 54 de 2020 (Brasil, 2020d), a AS foi considerada um serviço essencial juntamente com a saúde para assegurar a vida e a segurança do cidadão, devendo-se dar continuidade às suas ações e fazer um esforço sinérgico com a política de saúde para mitigar os efeitos sociais decorrentes da COVID-19.

Com o intuito de suprir tal objetivo, o governo federal tem enviado recursos adicionais aos municípios, previstos na LC 173¹⁴ e na MP 953/2020¹⁵, ambas regras editadas para fazer frente à pandemia, além de ter promovido alterações legais autorizando a transposição e reprogramação¹⁶ dos saldos financeiros de 2019 dos respectivos fundos municipais e estaduais para desenvolver ações em todas as situações de calamidade pública reconhecidas pelo Congresso Nacional, através da Lei 14.029/2020. Desde então é perceptível um acréscimo nas contas locais de recursos destinados pelo governo federal, conforme mostra o gráfico 9. Entretanto, os repasses aos governos locais não indicam que houve tentativa de coordenação federativa e sim um processo de remanejamento de recursos, retirados do desfinanciamento pretérito do

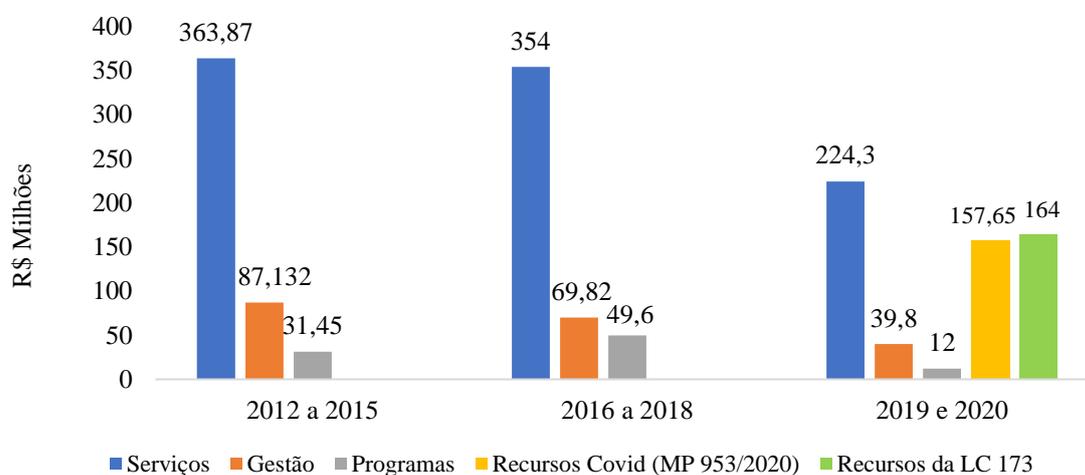
¹⁴ Estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e, dentre outras medidas, em seu art.5º, definiu o repasse de R\$ 23 Bilhões aos municípios brasileiros.

¹⁵ Abre Crédito Extraordinário no valor de R\$ 2.550.000.000,00 (dois bilhões quinhentos e cinquenta milhões de reais) para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Fundo Nacional de Assistência Social).

¹⁶ Consiste no remanejamento do dinheiro público entre blocos de financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), independente da vinculação inicial do repasse federal. Esses blocos envolvem gestão e ações de média e alta complexidade.

SUAS.

Gráfico 9 - Comparação por período (2012 a 2020) de recursos do cofinanciamento federal da Assistência Social destinados aos municípios gaúchos, incluindo os recursos para enfrentamento à Covid-19¹ (R\$ Milhões²)



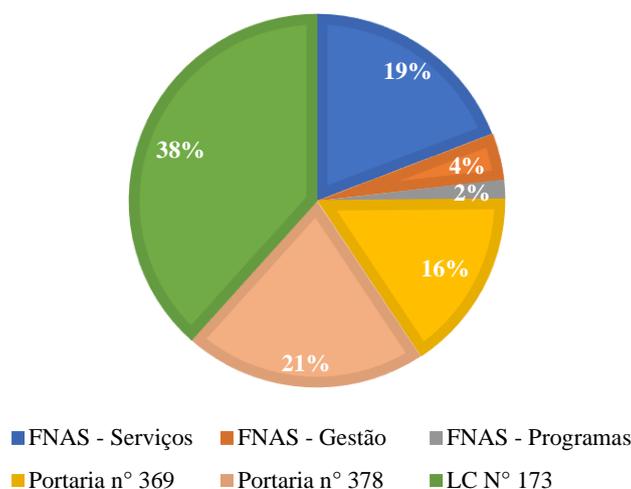
Fonte: STN (Portal do Tesouro Transparente, informações de 2020) e Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (dados obtidos via LAI em 2021).

Elaborado pelos autores.

Nota: ¹A Lei Complementar Nº 173, de 27 de Maio de 2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e, dentre outras medidas, em seu art.5º, definiu o repasse de R\$ 23 Bilhões aos municípios brasileiros, sendo R\$ 3 bilhões para ações vinculadas à saúde e assistência social (I, b), e R\$ 20 bilhões livres (II, b). ²Valores nominais.

O gráfico 10 ilustra ainda melhor o processo de financiamento em situação de emergência e calamidade, em detrimento do processo de financiamento do SUAS em âmbito local.

Gráfico 10 – Distribuição percentual de recursos federais destinados aos municípios gaúchos em 2020



Fonte: STN (Portal do Tesouro Transparente, informações de 2020) e Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (dados obtidos via LAI em 2021).

Elaborado pelos autores.

Como se percebe, mais de 75% dos recursos destinados aos municípios gaúchos foram contingenciais. Enquanto de 2016 a 2020 o financiamento dos serviços, gestão e programas perdeu em torno de R\$ 197 milhões (conforme demonstrado no gráfico 5), os recursos oriundos da COVID-19 somaram R\$ 321 milhões, cobrindo as perdas e acrescentando R\$ 124 milhões, o que pode nos sugerir a hipótese de que os recursos pretéritos retirados podem ter retornado sob a forma emergencial.

Nesse sentido, importa destacar que os recursos federais destinados aos municípios para enfrentamento à Covid-19 na AS tem especificidades que, considerado o contexto do subfinanciamento, impedem-nos de considerá-los como incremento às ações socioassistenciais desenvolvidas no âmbito do SUAS. Isso porque ao analisar a Portaria 369/2020, percebe-se uma menor flexibilidade no gasto, já que o gestor local deve destinar os recursos exclusivamente a EPIs para trabalhadores do SUAS ou a alimentos para pessoas idosas ou com Deficiência que estão sendo atendidas em serviços de acolhimento ou Centros-Dia, além de ações socioassistenciais cujo escopo foi limitado ao definido pela portaria. Além disso, embora permitisse maior autonomia no uso de seus recursos, a portaria 378/2020 financiou ações na proteção social básica e especial que, na prática, apenas substituíram os recursos ordinários que deveriam ser repassados para manutenção dos serviços continuados. E, por fim, apesar de ter destinado um montante considerável por meio da LC 173, o governo federal deixou uma margem discricionária no que se refere ao valor a ser investido pela prefeitura na AS, que poderia favorecer, em tese, o investimento na área social com maior demanda devido à crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19 (Saúde).

Em síntese, na análise do financiamento da AS como indicativo do processo de coordenação federativa (sobretudo com base na alocação dos recursos discricionários) foi possível perceber que, entre os anos de 2012 a 2020, a representatividade do financiamento municipal foi superior ao da União (em torno de 80 a 90% de recursos

próprios investidos pela prefeitura); houve uma participação superior dos municípios nos últimos anos dado o processo de desfinanciamento do SUAS evidenciado pela queda significativa de investimentos federais desde 2016. Constatando essa, corroborada pela literatura: desconsiderando os benefícios monetários (BPC e PBF), os municípios, e não a União ou os estados, são a principal esfera financiadora do SUAS (SOUZA, 2018).

Assim, apesar do contexto atual marcado por uma pandemia ter indicado o aumento de recursos, supomos que se trata menos de iniciativa de coordenação pela via do financiamento federal, e mais da tentativa de cobrir custos outrora cortados.

Reflexões finais

O capítulo discutiu os efeitos do processo (des)coordenador do governo federal sobre o financiamento da política de AS ao longo dos últimos anos. Para tanto, analisamos a trajetória da alocação das receitas oriundas da União aos municípios gaúchos à política de AS desde 2012 até 2020, verificando o montante de recursos transferidos, distribuídos em cada bloco de financiamento (gestão, programas e serviços, Covid) e a realocação dessas receitas ao longo do tempo a partir da incidência de processos de coordenação e descoordenação federal.

O trabalho revela uma trajetória ascendente no financiamento da política de assistência social decorrente da priorização governamental às políticas sociais de combate à fome e à miséria desde o governo Lula, intensificando-se no governo Dilma. A institucionalização do SUAS exigiu novas regras para o financiamento da AS de forma que a transferência de recursos passou a operar por meio da lógica de disponibilização de serviços à população, com a organização do financiamento em níveis de proteção em pisos específicos (Piso da Proteção Básica, Piso da Proteção Social Especial) para atendimento a determinados setores da população, consolidando-se a gestão compartilhada da política, reforçando o cofinanciamento como um importante mecanismo de gestão financeira da política. Essa trajetória ascendente começa a ser revertida a partir do governo Temer, quando parte dos recursos destinados ao financiamento da AS são repassados a uma iniciativa de política focalizada, reduzindo-se pela metade o financiamento direcionado aos serviços do SUAS. Houve redução expressiva de valores repassados aos dois níveis de Proteção Social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) aos municípios gaúchos, indicando um remanejamento de recursos oriundos da União destinados ao custeio da implementação do Programa Criança Feliz.

A partir desse marco temporal, as despesas tidas como discricionárias (por não terem obrigação legal de investimento mínimo) sofreram uma redução constante, enquanto que as destinadas às transferências de renda tiveram de ser mantidas por serem obrigatórias.

O governo Bolsonaro e sua agenda de retirada de direitos intensificou ainda mais as perdas da AS, com os dados do financiamento da AS indicando que uma redução no financiamento da ordem de 51,70% entre o seu governo e o governo do antecessor, tendo os Programas como o bloco mais afetado (75,76%), seguido pela Gestão (42,98%) e pelos Serviços (36,63%). Assim, os dados revelam uma intensificação do processo de desfinanciamento e, por consequência, de desestruturação do SUAS entre os anos 2019 e

2020. O contingenciamento de recursos, a limitação de oferta e reestruturação de serviços e os ataques aos canais institucionais de participação da política de AS têm sido os mecanismos utilizados pelo novo governo.

O desfinanciamento é, portanto, demonstração clara da falta de priorização do governo federal sobre a agenda da AS, obrigando aos municípios a assunção de maiores responsabilidades pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS, indicando um processo de dualização do modelo federativo brasileiro.

A pandemia da Covid-19 obrigou a maiores repasses de recursos por parte do governo federal, mas o capítulo demonstra que esses montantes que estão retornando hoje aos municípios não podem ser considerados como incremento às ações socioassistenciais desenvolvidas no âmbito do SUAS, seja pelas restrições impostas ao seu uso, seja porque os valores indicam reposição, sob a forma emergencial, dos recursos pretéritos retirados. Tal qual demonstramos no trabalho, o reforço contingencial ao financiamento da AS não indica qualquer tentativa de coordenação federativa e sim um processo de remanejamento de recursos, retirados do desfinanciamento do SUAS.

Referências

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

ABRÚCIO, F. L.; GRIN, J. E.; FRANCESE, C.; SEGATTO, C.I.; COUTO, C, G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul. – ago 2020

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

_____. Federalismo, democracia e governo no Brasil: Ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 1º Sem. 2001.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora FGV; Fiocruz, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016.

_____. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Nota Técnica de Monitoramento. Brasília: Ministério da Cidadania - Secretaria Executiva, dezembro de 2019a.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Brasília: Presidência da República, 2020a.

_____. Lei Complementar nº 173, DE 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2020b.

_____. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília: Presidência da República, 1993.

_____. Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Brasília: Presidência da República, 2020c.

_____. Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Resolução no 130/2005. Brasília: CNAS, 2005a.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005b.

_____. Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020. Aprova recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020d.

_____. Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

_____. Portaria nº 337, de 24 de março de 2020. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília:

Ministério da Cidadania, 2020e.

_____. Portaria n° 369, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do SUAS no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020f.

_____. Portaria n° 378, de 07 de maio de 2020. Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020g.

_____. Portaria n° 42, de 14 de Abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata a lei n° 4320/1964. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999.

_____. Proposta da Emenda à Constituição n° 32, de 2020. Altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília: Presidência da República, 2020h.

_____. Proposta da Emenda à Constituição n° 188, de 2019. Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019b.

_____. Resolução CNAS n° 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2012.

BURGESS, M. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. G. (Orgs.). **Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

COLIN, D. A gestão e o financiamento da Assistência Social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Org.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz, 2010.

_____. Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008 318 f. **Tese** (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

COSTA, L.; C.; B. **incertezas e submissão? A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. 440 p.

COSTA, VALERIANO. Federalismo. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: Uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF, 2004.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Alabama:University of Alabama Press, 1991.

FERNANDES, R. M. C; HELLMANN. A. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. 324 p.

MELLO, M. A.; Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em Perspectiva**: 10(3): 11-20, jul.-set. 1996.

OLIVEIRA, V. MADEIRA, L. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? **Revista Brasileira de Ciência Política**. (35) 2021

PAPI, L, P. PAPI, L.P. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre**. IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília. Anais Eletrônicos do IX ENCONTRO DA ABCP, 2014.

PAPI, L. P. A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. **Tese** (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto alegre, 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, R. LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas** Brasília: Ipea: Enap, 2018.

WATTS, R. **Sistemas federados comparados**. Ediciones Juridicas y sociales. Barcelona, 2006.

PINHEIRO, Marina Brito; PAIVA, Andrea Barreto de; LICIO, Elaine Cristina; BARTHOLO, Marco Natalino Letícia. **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19**. Nota técnica n° 80 – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. IPEA, Brasília, Junho de 2020.