

osteocytes in vivo. **Journal of Bone and Mineral Research**, v. 25, n. 3, p. 606-616, 2010.

RUGGIERO, S. L. Bisphosphonate-related osteonecrosis of the jaw: an overview. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1218, n. 1, p. 38-46, 2011.

RUGGIERO, S. L. et al. American Association of Oral and Maxillofacial Surgeons Position Paper on Bisphosphonate-Related Osteonecrosis of the Jaw—2009 Update. **Australian endodontic journal**, v. 35, n. 3, p. 119-130, 2009.

RUGGIERO, S. L. et al. American Association of Oral and Maxillofacial Surgeons position paper on medication-related osteonecrosis of the jaw—2014 update. **Journal of Oral and Maxillofacial Surgery**, v. 72, n. 10, p. 1938-1956, 2014.

RUGGIERO, S. L.; FANTASIA, J.; CARLSON, E. Bisphosphonate-related osteonecrosis of the jaw: background and guidelines for diagnosis, staging and management. **Oral Surgery, Oral Medicine, Oral Pathology, Oral Radiology, and Endodontology**, v. 102, n. 4, p. 433-441, 2006.

SAFRIADI, F. Bone metastases and bone loss medical treatment in prostate cancer patients. **Acta medica Indonesiana**, v. 45, n. 1, 2013.

SCARPA, L. C. et al. Osteonecrose nos ossos da maxila e mandíbula associada ao uso do bifosfonato de sódio. **Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde/Brazilian Journal of Health Research**, 2010.

SEIBEL, M. Molecular markers of bone turnover: biochemical, technical and analytical aspects. **Osteoporosis International**, v. 11, n. 18, p. S18-S29, 2000.

SILVA, L. F. et al. Surgical management of bisphosphonate-related osteonecrosis of the jaws: literature review. **Oral and maxillofacial surgery**,

v. 20, n. 1, p. 9-17, 2016.

SPANOU, A. et al. Management of bisphosphonate-related osteonecrosis of the jaw: a literature review. **Oral diseases**, v. 21, n. 8, p. 927-936, 2015.

SUZUKI, K. et al. Current topics in pharmacological research on bone metabolism: inhibitory effects of bisphosphonates on the differentiation and activity of osteoclasts. **Journal of pharmacological sciences**, v. 100, n. 3, p. 189-194, 2006.

THUMBIGERE-MATH, V. et al. Serum markers of bone turnover and angiogenesis in patients with bisphosphonate-related osteonecrosis of the jaw after discontinuation of long-term intravenous bisphosphonate therapy. **Journal of Oral and Maxillofacial Surgery**, v. 74, n. 4, p. 738-746, 2016.

VERCRUYSSSE, H.; DE BACKER, T.; MOMMAERTS, M. Y. Outcomes of osseous free flap reconstruction in stage III bisphosphonate-related osteonecrosis of the jaw: systematic review and a new case series. **Journal of Cranio-Maxillofacial Surgery**, v. 42, n. 5, p. 377-386, 2014.

VERZOLA, M. H. A. et al. Effects of the long-term administration of alendronate on the mechanical properties of the basal bone and on osseointegration. **Clinical oral implants research**, v. 26, n. 12, p. 1466-1475, 2015.



XII Jornada Científica de  
Administração Pública



Nos dias 15, 16 e 17 de maio de 2018 ocorreu, nas dependências da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP Araraquara, a XII Jornada Científica de Administração Pública - JORNAP. Ela foi preconcebida em 2006, em meio a debates entre docentes e estudantes sobre as ausências de espaços para discussões acadêmicas e técnicas no curso de Administração Pública. Estas necessidades são mantidas em pauta nas edições anuais da JORNAP, organizadas pelo Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública.

Nesta edição, o que se destacou foi a pluralidade da programação e a qualidade do corpo científico. A Revista Brasileira Multidisciplinar – ReBraM honrosamente, traz em seu segundo volume deste ano, os dois manuscritos que se destacaram, de acordo com os avaliadores dos trabalhos científicos apresentados no evento.

## ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO SUAS: COOPERAÇÃO OU FRAGMENTAÇÃO?

TOCK, Fabiana\*. - Mestranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas/ EASP e Pós-Graduada em Sociologia e Investigação Social pela University College Dublin.

REZENDE, Guilherme José Rodrigues. - Mestrando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas/ EASP e graduado em Administração Pública pela Unesp/FCL.

\*Autor para correspondência e-mail: fabiana.tock@gmail.com

Recebido em: 10/02/2018  
Aprovação final em: 09/04/2018

### RESUMO

Esse artigo busca investigar a natureza do comportamento dos governos estaduais frente à política mais ampla de Assistência Social. A agenda em torno da renegociação do pacto federativo pouco avançou sobre a discussão dos papéis e atribuições do ente estadual e tampouco os sistemas de políticas públicas conseguiram vencer o desafio de “chamar os estados para dentro”. Argumenta-se que, por um lado, o desenho federativo e as normativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) criaram um “vácuo institucional” em que os governos estaduais atuam livres de constrangimentos na adoção de projetos independentes e sobrepostos ao plano nacional e que, por outro lado, os governos estaduais atuam de forma fragmentadora na produção e implementação de políticas na área da assistência social. Por meio da análise da legislação do SUAS e da propensão fragmentadora de uma política do governo estadual paulista, concluiu-se que ambos argumentos encontram sustentação nos dados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo; Governos estaduais; Política de Assistência Social.

**STATE GOVERNMENT ACTIONS REGARDING USAS: COOPERATION OR FRAGMENTATION?**

### ABSTRACT

This paper seeks to investigate the behaviour of state governments in face of the broader Social Assistance policy. The agenda about the renegotiation of the federative pact has had little progress on the discussion of the roles and attributions of the state entity, nor the public policy systems have managed to overcome the challenge of “calling the states in.” It is argued that, on the one hand, the federative and normative design of the Unified Social Assistance System (USAS) created an “institutional vacuum” in which state governments act unrestrictedly in adopting independent projects overlapping the national plan; on the other hand, the state governments act in a fragmented way in the production and implementation of policies in the social assistance area. Through the analysis of USAS legislation and the fragmentary propensity of a state government policy in São Paulo, we concluded that both arguments find data support.

**KEYWORDS:** Federalism; State governments; Social Assistance Policy.

### INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo identificar os possíveis fatores que influenciam o comportamento dos governos estaduais frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Será privilegiada a análise da dimensão mais material da atuação dos governos, qual seja, as políticas públicas. O pressuposto central é que os governos estaduais atuam de forma fragmentada e pouco convergente ao SUAS devido a existência de uma combinação disfuncional de fatores resultantes por um lado, da dinâmica constitutiva do desenho federativo brasileiro e do próprio sistema único e, por outro, de um padrão de formulação/implementação de políticas públicas de natureza instável.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a instituição da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e a criação do SUAS em 2005 marcam no plano legal a reforma da Assistência Social preconizada na Constituição de 1988. O SUAS organizou as ações da Assistência a partir de um sistema descentralizado e participativo, especificando atribuições exclusivas para os três níveis de governo, conforme desenhado na LOAS e detalhados nas diferentes NOBs (2005/2012). Neste desenho, coube aos governos estaduais o desempenho de atividades não finalísticas, como o apoio técnico aos municípios, o co-financiamento da política nacional e a prestação de serviços regionalizados. Apesar dos efeitos importantes na consolidação de mecanismos de coordenação federativa – através do estabelecimento de normas nacionais e da indução de atribuições por meio da redistribuição de recursos entre os entes federados (FRANZESE, 2010; LÍCIO, 2012; BICHR, 2016) - o SUAS enfrenta diversos desafios. Destacarei, para fins deste trabalho, a dificuldade dos governos estaduais de assumirem um papel integrado ao desenho do SUAS e abandonar a execução direta de serviços que tem maior visibilidade frente a população (ABRUCIO, 2002, 2005; FRANZESE, 2010; BICHR, 2016).

*Atuação dos governos estaduais no SUAS...*

Esse artigo está dividido em três partes, além dessa introdução e conclusão. A primeira apresenta de forma breve as principais teorias que abordam o federalismo e seus conceitos associados. A segunda apresenta a metodologia de coleta e análise de dados. A terceira apresenta os resultados da análise do papel dos governos estaduais no SUAS e dos fatores que favorecem a integração ou a fragmentação do Programa Renda Cidadã, do governo paulista, em relação ao SUAS.

### Federalismo, RIGs e Descentralização

Há na literatura diversas linhas teóricas que buscam explicar o federalismo enquanto estrutura político-constitucional, Souza (2008) oferece uma revisão dos trabalhos dos principais estudiosos sobre o tema, organizando-os em quatro abordagens mais ilustrativas para o caso brasileiro, a saber:

- Federalismo como um sistema capaz de criar diferentes incentivos para a competição entre os governos de forma a preservar a eficiência econômica e as instituições de mercado (RIKER, 1964);
- Federalismo estudado por meio da ótica da democracia constitucional (STEPAN, 1999);
- Federalismo como ideologia política ou valor a ser perseguido após a federalização (BURGESS, 1993);
- Federalismo como pacto, onde o federalismo é decorrente de uma aliança entre governos soberanos (ELAZAR, 1987).

O tema do compartilhamento de responsabilidade entre entes federados recebeu notória atenção nos estudos sobre federalismo, em especial porque o modo como as atribuições são distribuídas entre os níveis de governo em uma dada política pública impacta diretamente nos resultados. Machado e Palotti (2015) destacam as três principais tipologias proposta pela literatura, a classificação proposta pela ACIR<sup>1</sup> (1981) que organiza os arranjos federativos em: o *federalismo dual*, onde o poder do governo central e estadual incidem em um

<sup>1</sup>Advisory Commission on Intergovernmental Relations, era uma agência independente e bipartidária do governo federal dos Estados Unidos formada para estudar as relações intergovernamentais do governo federal. Extinta em 1996.

mesmo território mas atuam de forma separada e independente; o *federalismo centralizado*, onde os governos subnacionais operam como agentes do poder central e o *federalismo cooperativo*, em que os entes subnacionais possuem autonomia decisória e financeira e compartilham suas atribuições com o governo central. Já a classificação proposta por Sharpf (1988) vale-se da contraposição do *modelo norte-americano*, onde cada esfera de governo é responsável por um setor, se aproximando do federalismo dual; e do *modelo alemão*, onde a responsabilidade sobre determinadas políticas é compartilhada, podendo corresponder tanto ao federalismo centralizado (no caso do governo central atuar como indutor de políticas) quanto ao federalismo cooperativo (no caso da atuação compartilhada entre os entes). De forma muito próxima, Obinger *et al.* (2005) e Broschek (2007), classificam o federalismo de acordo com a verticalidade do poder, onde as responsabilidades de cada esfera são bem definidas (*federalismo interestado*) ou pela sua transversalidade, onde as responsabilidades são compartilhadas (*federalismo intraestado*).

Os conceitos de relações intergovernamentais (RIGs) e descentralização podem ser compreendidos como características imbricadas no desenho federativo. De acordo com Segatto (2015), as teorias sobre RIGs buscam verificar os padrões de relações existentes na produção de políticas públicas. Os modelos de Wright (1978) relacionam a autoridade ao tipo de relacionamento estabelecido entre os entes (autoridade coordenada; inclusiva ou superposta). Já Banting (2006) e Watts (2006) estudam as RIGs sobre a perspectiva de sua direção, conformando relações mais verticais ou mais horizontais, e Agranoff (2007) sugere diferentes categorias empíricas para sua classificação, podendo as RIGs se configurarem como uma relação econômica, legal, administrativa ou política (SEGATTO, 2015).

Já a descentralização, muito frequentemente confundida com o próprio conceito de federalismo, é antes de tudo um processo de distribuição do poder. Segundo Arretche (2012), a descentralização pode ser entendida por meio de duas dimensões conceituais: a primeira distingue a descentralização de responsabilidades (*policy-making*), da autonomia decisória (*policy-decision-making*); e a segunda distingue a descentralização política, fiscal e administrativa<sup>2</sup>.

A descentralização esteve no centro do debate acadêmico no pós-constituente como alicerce da agenda democrática. Os anos após a Constituição de 1988 (CF/88) foram marcados primeiramente por um processo de descentralização financeira e política, com destaque para a criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade e por um segundo momento, pós Plano Real, marcado por uma mudança no padrão de relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2005). Neste sentido, parte da literatura afirma ter ocorrido um processo de maior concentração do poder nas mãos do governo federal, em especial pela prerrogativa para regulação e normatização das políticas subnacionais garantidas pela constituinte, implicando em um modelo mais centralizado (ARRETCHÉ, 2012; ALMEIDA, 2005) e, um segundo grupo de autores, voltou-se para a análise do problema da coordenação federativa, com ênfase nas formas de integração e compartilhamento presentes neste novo contexto (ABRUCIO, 2005; FRANZESE, 2010).

A coordenação federativa ganhou destaque dentre as formas de RIGs na medida que, por um lado, a expansão e reconfiguração do *Welfare State* em um cenário de maior restrição orçamentária passou a exigir maior intervenção do governo federal na criação de políticas sociais uniformes e mais eficientes e, por outro, as demandas por maior autonomia dos governos locais aumentaram acirrando a luta contra a uniformização e

centralização (ABRUCIO, 2005; FRANZESE, 2010). Neste contexto ganharam destaque os estudos sobre a coordenação federativa por meio dos sistemas de políticas públicas (FRANZESE, 2010).

### **Políticas Públicas: Dilemas da Integração / Fragmentação**

Em que pese a literatura tenha concentrado grande atenção nos estudos sobre coordenação federativa, ainda há poucos estudos que buscam identificar os elementos capazes de vetar a coordenação e que dediquem um olhar analítico aos fatores que, combinados, resultam na fragmentação de políticas públicas. Alguns autores derivam a ideia de fragmentação a ausência de coordenação (EDLER & KUHLMANN, 2008; PELKONEN *et al.*, 2008), outros avançam na noção de integração como um estágio superior ao da coordenação e buscam desenvolver uma teoria da fragmentação de políticas públicas (MARTINS, 2003).

Segundo Martins (2003, p. 74), a fragmentação “é o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/ implementação de políticas, programas ou projetos” e implica na perda da *coerência*. A coerência é o componente que garante tanto a *coordenação* das políticas quanto traz *consistência* ao conjunto, isto é, assegura que esse não seja contraditório de forma a inibir políticas que se oponham aos objetivos comuns. O modelo teórico proposto por Martins (2003) se apoia nas perspectivas analíticas de políticas públicas, em especial a perspectiva “institucional-racionalista”, que privilegia a influência das estruturas em sua análise, e a da “seleção temporal aleatória”, ancorada no *Garbage Can Model* de March & Olsen (1989), a qual sublinha a combinação instável de diferentes fatores na escolha das políticas públicas. A partir da correlação da premissa normativa da primeira (estruturas importam), e da natureza fragmentadora das políticas resultantes da segunda perspectiva, o autor extrai que “o que explica a fragmentação não é apenas a descrição da natureza disruptiva e ocasional dos processos, mas também a ação

de fatores de convergência estrutural sobre os processos” (MARTINS, 2003, p.82).

Por fim, o autor elige seis fatores potenciais que torna o processo de formulação e implementação de uma política mais convergente ao conjunto de políticas do qual pertence e à macro estratégia de governo, quais sejam: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas (MARTINS, 2003).

A variável *liderança executiva* como um fator de propensão a integração está associada a capacidade de gestão do líder principal do executivo em canalizar os diferentes interesses em jogo no processo de formulação e implementação de uma política, gerando maior “convergência estrutural”. A *estratégia* é a manifestação explícita sob a forma de um plano ou planejamento estratégico do propósito de uma dada política, podendo ser analisada por meio da identificação um *plano*, que pode ou não veicular um projeto mais amplo de governo, ou um *sistema de planejamento*, capaz de identificar as ações estratégicas e meios para seu alcance). A variável *ajustamento mútuo* se ancora na ideia de que o processo de decisão em torno de uma política produz acordos, conciliações e ajustes mútuos em torno dos diferentes interesses. Tais ajustes podem ser coordenados de forma negociada, implicando no acréscimo de valor e na distribuição dos ganhos, ou não-negociada, onde as perdas são evitadas, mas não há adição de valor. A *estrutura* como fator de integração define as formas de relacionamento entre as partes constitutivas de uma política. O foco recai aqui para como o desenho organizacional de uma política facilita ou dificulta a interação entre os diferentes atores envolvidos na implementação. Já a variável *processos* possibilita observar o quanto os diferentes instrumentos de ação de uma política, como os sistemas de informação, protocolos de procedimentos, contratos entre outros, são interdependentes ou demasiadamente autônomos do conjunto de políticas a qual pertencem, o quanto são complementares ou sobrepostos a esse e em que medida geram demandas conflitantes e múltiplas em relação às demais políticas. Por fim, a variável *pessoas*, vincula-se a aderência de uma dada

<sup>2</sup> Arretche (2012) utiliza o termo “descentralização de competências” para referir-se à responsabilidade de execução das políticas públicas. Souza (2008) utiliza o termo “descentralização administrativa” com o mesmo significado. Optei por empregar o termo utilizado por Souza, uma vez que o termo “competência” pode confundir-se ao conceito de *policy-making*.

política às diferentes comunidades epistêmicas. Nessa perspectiva, a integração está relacionada com a capacidade de uma política “sobreviver” às diferentes crenças e valores dentro de um dado domínio político (MARTINS, 2003).

#### METODOLOGIA

Esse artigo fundamenta-se no pressuposto de que os governos estaduais atuam de forma fragmentada e pouco convergente ao SUAS e se apoia em duas hipóteses: a dinâmica constitutiva do desenho federativo brasileiro e do próprio SUAS é insuficiente para constranger a adoção de projetos independentes do plano nacional por parte dos entes estaduais e as políticas adotadas pelos governos estaduais no domínio da Assistência Social não são convergentes ao SUAS.

Para investigar se o desenho federativo brasileiro e os normativos que moldam às atribuições institucionais do governo estadual no SUAS favorecem um comportamento fragmentário, esse artigo se apoiou na análise das legislações que regulamentam o SUAS. Em adição, para investigar se as políticas adotadas pelos governos estaduais possuem propensão a fragmentação, foi analisado o programa de transferência de renda direta às famílias paulistas, Renda Cidadã. Os dados coletados fazem parte de documentos públicos disponíveis nos endereços eletrônicos do governo do Estado de São Paulo, legislações referentes ao programa e notas produzidas a partir de observação participante. Dentre os meses de julho e dezembro de 2016 foram realizadas uma série de reuniões executivas e técnicas além de estudos técnicos com o objetivo de elaborar uma proposta de reordenamento de metas do programa. As reuniões foram conduzidas pela Coordenadoria de Desenvolvimento Social, da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS), responsável pela coordenação do programa, em parceria com especialistas de políticas públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado<sup>3</sup>.

#### RESULTADOS

<sup>3</sup>A autora desse artigo conduziu os estudos e reuniões supracitados na qualidade de técnica da CDS.

#### O SUAS e os governos estaduais

Os sistemas de políticas públicas têm sido estudados pela literatura como uma importante solução no sentido de coordenar as diferentes atribuições dos vários níveis de governo, resultando na oferta de programas e serviços com alta convergência às diretrizes nacionais e uma significativa melhora na provisão desses.

O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social, conjugando a oferta de serviços, programas e projetos de forma a garantir a “segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar” (SOCIAL, 2004, p.31). A Proteção Social Básica (PSB) atua na oferta de serviços e programas que visam prevenção de situações de risco e Proteção Social Especial (PSE), promove a atenção à indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social.

O SUAS comporta três níveis de gestão da política (inicial, básica e plena) que auxiliam o processo de descentralização dos serviços. Nos diferentes níveis de governo os municípios assumem a gestão e oferta de um determinado escopo de ação e responsabilidades, tendo como contrapartida incentivos financeiros do governo federal. Todas as ações são financiadas por meio de um Piso Básico, complementado por um Piso de Transição ou Variável, e operacionalizado por transferências diretas via Fundo a Fundo (BRASIL, 2005). Essa engenharia institucional, nascida à semelhança do SUS, é um dos principais instrumentos de coordenação federativa do sistema.

Ainda à semelhança do SUS, o SUAS também instituiu instâncias intergovernamentais de negociação e pactuação de decisões em torno da operacionalização da política, como as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB) que congregam gestores federais, estaduais e municipais, fortalecendo o compartilhamento e a tomada de decisão conjunta (SOCIAL, 2005). Em que pese esses fóruns sejam predominantemente compostos pelo Executivo, os sistemas de Conferências e Conselhos nas três esferas de

governo, regulado pela NOB/SUAS 2005, e a frequente constitucionalização da própria política tenderia a amenizar o insulamento decisório, incorporando atores da sociedade civil e do legislativo neste processo (FRANZESE, 2010).

Apesar dos impactos importantes na consolidação de mecanismos de coordenação federativa, o SUAS enfrenta o desafio de trazer os governos estaduais “para dentro” do sistema (ABRUCIO, 2002; FRANZESE, 2010). A LOAS definiu atribuições e competências para os três níveis de governo, cabendo a regulamentação e normatização à esfera federal e a execução por parte dos municípios. Não obstante, coube aos Estados funções de caráter complementar: além do co-financiamento da política, os governos estaduais são responsáveis por prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, monitorar e avaliar a política e, quando houver necessidade, prestar serviços regionalizados.

O apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos em âmbitos local e regional de responsabilidade dos entes estaduais, são pouco específicos nas peças que normatizam o SUAS. Sob o signo genérico de “co-financiar a proteção social e apoiar a prestação de serviços”, as legislações não estabelecem valores mínimos ou mesmo especificam para quais serviços, programas e projetos os recursos devem ser direcionados. Para além disto, não há na assistência social vinculação orçamentaria constitucional, o que, “traz uma maior indefinição no que se refere ao financiamento, principalmente o montante referente aos governos estaduais, que não respondem necessariamente pelo custeio dos CRAS” (FRANZESE, 2010, p.134)

Silva (2015), observa ainda que, diferentemente do que ocorre no nível municipal, os incentivos, em especial os financeiros, colocados aos estados no SUAS são insuficientes para promover uma cooperação mais permanente, se restringindo a

poucos incentivos vinculados a gestão. O texto da NOB/SUAS é também pouco específico quanto a forma como os estados devem desempenhar as funções de monitoramento e avaliação, em especial no que tange o acompanhamento da rede conveniada e das ações socioassistenciais regionais e estaduais.

Por fim, a prestação direta de serviços regionalizados por parte do ente estadual, mais uma vez, traz indefinições quanto ao papel deste no SUAS. Nesse ponto, além das normativas não especificarem parâmetros para a atuação estadual<sup>4</sup>, não estabelecem quaisquer mecanismos de *enforcement*, concedendo total liberdade ao ente para atuar da forma que melhor lhe convir. A responsabilização dos estados por serviços da proteção social especial, como a oferta de equipamentos regionais, pode ainda ser entendida como uma sobreposição àquela função já estabelecida ao município (SILVA, 2015).

Políticas estaduais frente ao SUAS: integração ou fragmentação?

A análise apresentada acima aponta que, pelo menos do ponto normativo e institucional, os entes estaduais possuem certo grau de liberdade de atuação frente ao SUAS. Se por um lado, fica claro que há brechas institucionais no desenho do SUAS, por outro, cabe investigar como os governos estaduais tem lidado com estas indefinições de forma a assumir um comportamento mais favorável a integração ou a fragmentação. A próxima parte deste artigo apresenta os resultados da análise do Programa Renda Cidadã, do governo paulista, sob a luz dos fatores de propensão a integração propostos por Martins (2003)<sup>5</sup>.

O Programa Renda Cidadã foi instituído em 2001 e normatizado por uma série de resoluções até chegar a seu formato atual<sup>6</sup>, tem por objetivo atender às famílias em situação de extrema pobreza com renda mensal familiar per capita de até meio salário

<sup>4</sup>O texto da NOB/SUAS 2005 determina que os serviços prestados diretamente pelos entes estaduais devem ocorrer “a) nos casos em que a demanda do município não justifique a disponibilização, em seu âmbito, de serviços continuados nos referidos níveis de proteção social; b) nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território. (SOCIAL, 2005, p.97).

<sup>5</sup>Excetuando-se a análise das variáveis *liderança executiva*, o que exigiria uma pesquisa qualitativa aprofundada da trajetória dos líderes que tiveram a frente do programa, que está fora do escopo desse artigo e *pessoas*, o que remontaria a discussão em torno das disputas ideológicas para a redução da pobreza, tampouco foco desse artigo.

mínimo, atendendo prioritariamente àquelas com renda mensal per capita até ¼ (um quarto) do salário mínimo. Além de oferecer um benefício mensal de R\$ 80,00 por família, o programa oferta ações complementares, de iniciativa pública e/ou privada (São Paulo, 2016). No programa, compete à SEDS definir os critérios de partilha de vagas disponíveis. Em 2001, o número de vagas concedidas pelo estado a cada município foi definido a partir de três critérios, a saber: capacidade técnica-operacional dos municípios para a implementar o Programa, a população segundo o Censo 2000 (IBGE) e o porte do município na classificação do SUAS.

Desde o início de sua operação, o Programa expandiu a concessão de vagas aos municípios de forma exponencial atingindo mais de 100% de crescimento entre os anos de 2004 e 2005 e obtendo uma taxa média de ocupação de 87% dentre 2009 e 2015.

Conforme prescreve Martins (2003) a *estratégia* como fator de integração pode ser analisada por meio da existência um *plano* e um *sistema de planejamento* que veiculam os objetivos de governo. Sobre a percepção de que as ações destinadas às famílias em situação de pobreza sofrem múltiplas sobreposições e pulverização dos recursos públicos, o ano de 2004 marcou a intenção do governo paulista em dinamizar as ações que melhorassem a qualidade de vida das famílias mais vulneráveis. O plano da primeira gestão do governador Geraldo

Alckmin para o combate a pobreza envolvia três principais ações: o estabelecimento do convênio único com municípios; a criação de um Comitê Gestor de Políticas Sociais, vinculado a Casa Civil, que teria como atribuição coordenar as políticas destinadas a esse público; a implantação de um sistema de gerenciamento dessas políticas por meio de um cadastro social, o Pró-Social, integrado a um sistema de monitoramento e avaliação (Castro, 2004). Assim, apesar do início tímido, o Renda Cidadã ganhou novos contornos no contexto de reestruturação das ações sociais do governo do estado, se integrando à estratégia mais geral de enfrentamento da pobreza.

Acontece que o cenário da Assistência Social foi profundamente alterado no ano seguinte, com a consolidação do SUAS. Como visto, o SUAS instituiu um sistema de fundo a fundo e transferências reguladas por meio de pisos, em substituição aos tradicionais mecanismos de convênios e instituiu comissões e fóruns federativos que fortaleceram a tomada de decisão vertical e o controle social. Somado a isso, o CadÚnico, Sistema de Cadastro Único do Governo Federal, ganhou escopo e abrangência com o crescimento exponencial do Programa Bolsa Família a partir de 2006, e anos mais tarde se consolidou como um dos principais mecanismos de gestão do sistema. O novo contexto exigiu que o governo do Estado adaptasse a sua estratégia de ação, o que não

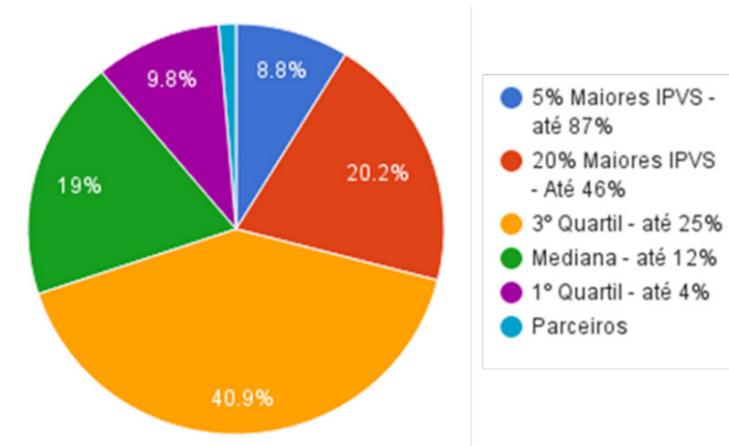
**Tabela 1-** Taxa de utilização das metas do Programa Renda Cidadã 2001-2016.

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	13.710	51.080	59.939	59.939	138.722	172.070	160.684	162.249
Beneficiários	-	-	-	-	-	-	-	-
% de Utilização	-	-	-	-	-	-	-	-
-	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-	162.155	169.001	189.826	189.613	190.193	200.569	200.569	200.569
-	119.072	135.466	161.780	176.100	174.547	184.873	186.583	
-	73%	80%	85%	93%	92%	92%	93%	-

**Fonte:** Sistema Pró-Social, outubro 2016.  
Elaboração: Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS/SEDS

<sup>6</sup> O Programa foi instituído em 2001 e normatizado pela Resolução SEADS nº15, de 27 de setembro de 2001 e alterado pela Resolução SEADS nº 1, de 2 de março de 2005 e Resolução SEADS nº 4, de 16 maio de 2005. Esta última foi alterada pela Resolução SEADS nº 010, de 29 de junho de 2010, que dispõe sobre o atual formato do programa.

**Gráfico 1 -** Concentração de metas conveniadas em 2001 por concentração de IPVS - Grupos Prioritários.



**Fonte:** Estudo Revisão de Metas Renda Cidadã - outubro 2016 / IPVS-2014 Fundação Seade.  
Elaboração: Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS/Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo.

ocorreu até anos recentes.

Ainda que à época, o plano mais geral do governo do Estado de São Paulo, no qual se inscrevia o Renda Cidadã, apontasse para um modelo de gestão de políticas públicas coerente e integrado, o plano não previu qualquer articulação com o sistema mais amplo de assistência social, ou mesmo foi capaz de, ao longo dos anos, se adaptar às mudanças constitucionais proporcionadas pela consolidação do SUAS. Neste contexto, coube a cada programa seguir o caminho que lhe fosse mais apropriado politicamente em cada situação. O fato do programa Renda Cidadã ter sido implementado à margem do principal programa de transferência de renda do SUAS, o Bolsa Família, corrobora o quadro de fragmentação estrutural propiciada pela ausência de mecanismos indutivos e coordenadores que estimulem o governo estadual a produzir políticas mais “casadas” aos programas e ofertas mais gerais do SUAS, conforme discutido anteriormente.

A ausência de um planejamento sistemático das ações do Renda Cidadã contribuiu também para seu distanciamento do SUAS e emprestou um caráter de

natureza mais eleitoreira a essa política: os critérios de pactuação de metas com os municípios, apesar de inicialmente definidos por meio de parâmetros demográficos e índices de gestão municipal, adquiriram, ao longo dos anos, um caráter de renegociação *ad hoc* com os executivos municipais, configurando um quadro de distribuição de metas pelo Estado que nem sempre correspondia à maior concentração de pobreza. Para se ter uma ideia das consequências dessa prática, mantida a partilha de metas conveniada em 2001 e as renegociações eventuais ocorridas ao longo de mais de uma década, em 2016, os municípios que possuíam acima de 25% de sua população nos grupos mais vulneráveis do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)<sup>7</sup>, recebiam aproximadamente 60% das metas, contudo em números absolutos isto representava menos de 45% da população total de pessoas vivendo nestas condições no estado.

A análise dessa trajetória também ilumina alguns pontos destacados por Martins (2003) no tocante ao *ajustamento mútuo* como fator de integração/fragmentação. As decisões históricas em relação

<sup>7</sup> O IPVS, desenvolvido pela Fundação SEADE, é um indicador que fornece a quantidade de população do Estado de São Paulo por grupo de vulnerabilidade social, de acordo com as dimensões: renda, escolaridade e ciclo de vida familiar. Este índice tem a vantagem de trabalhar a vulnerabilidade de maneira multidimensional localizando o público-alvo no território e, por ser construído a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE (2000 e 2010) e atualizado a cada 10 anos, apresenta alta confiabilidade.

a renegociação de metas, por exemplo, parecem se assemelhar a um sequenciamento de respostas não planejadas de forma a evitar externalidades, sem ser capaz de adicionar valor ao programa ou contribuir para seu reposicionamento frente as novas exigências contextuais a partir de 2005. Fato é que, para superar o modelo de negociações e ajustes de metas *ad hoc*, é necessário, em primeiro lugar, planejar a reordenação sob a luz de critérios universais, o que implica em realocar metas de municípios com baixo índice de pobreza para outros com maior incidência de famílias nessa situação, processo qual inevitavelmente envolveria perdas políticas substanciais (como por exemplo, cortar metas de municípios aliados a gestão vigente). Ao que parece, a preferência do programa até os dias mais recentes foi pela coordenação não-negociada.

Sobre a variável *estrutura* é possível afirmar que a arquitetura organizacional do programa não pressupõe um alto grau de departamentalização, isto é, o programa é coordenado pela SEDS e implementado diretamente pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), possuindo apenas o Banco do Brasil, responsável pelos pagamentos, como unidade intermediária. Neste sentido, a propensão a fragmentação vertical seria reduzida se não fosse o fato de sua operação recair única e exclusivamente sobre o trabalhador do SUAS, acarretando em duplo-trabalho, em especial, pela ausência de mecanismos de coordenação integrados ao sistema federal. Um exemplo disso é o uso de sistemas de cadastros paralelos: o Pró-Social, até meados de 2017 não estava integrado ao CadÚnico, implicando no gerenciamento de dois cadastros para uma mesma família em 65% das vezes<sup>8</sup>. Nesta mesma direção, conclui-se que os instrumentos mobilizados pelo programa - vinculados a variável *processo* -, conferem baixa integração operacional frente ao sistema federal.

Entretanto, seria injusto deixar de mencionar que, recentemente, o governo do Estado de São Paulo tem empenhado esforços na unificação dos

cadastros dos beneficiários de seus programas a partir do desenvolvimento de um Portal de Programas Sociais. A unificação dos cadastros não só otimizará o tempo dos trabalhadores do SUAS mas também poderá conduzir para uma coordenação mais eficiente dos programas sociais em relação àqueles já desenvolvidos no âmbito do SUAS, podendo reduzir duplicidade e custos administrativos (SÃO PAULO, 2017). Sobretudo, a integração dos programas sociais sob o guarda-chuva de um único cadastro pelos três níveis de governo é um passo importante para o fortalecimento do SUAS. No tocante ao programa Renda Cidadã, a migração dos cadastros se apresentou como um momento oportuno para a redefinição de novos critérios de partilha de metas, que passam a combinar critérios de pobreza absoluta no Estado de São Paulo (com o uso de indicadores universais, como o IPVS) com o déficit de atendimento do Programa Bolsa-Família no CadÚnico. Este processo, ainda em transição, sem dúvida aponta para um posicionamento mais integrado desse programa ao SUAS.

#### CONCLUSÃO

O artigo buscou argumentar que os governos estaduais possuem um comportamento favorável à fragmentação em relação ao SUAS. Este comportamento é determinado pelo desenho institucional assumido pelas políticas sociais a partir da Constituição de 88 pela natureza fragmentadora da atuação do governo estaduais na produção de políticas sociais.

Em relação ao primeiro argumento, por meio da análise da legislação que normatiza o SUAS, buscou-se verificar se há “brechas” institucionais e normativas no desenho do SUAS, o que poderia tornar o papel dos governos estaduais residual e pouco atrativo. A conclusão é no sentido afirmativo, pelo menos no que diz respeito às atribuições de cooperação vertical (co-financiamento e apoio técnico) e monitoramento e avaliação da política por parte do ente estadual. Esse “vácuo institucional”

certamente concede uma liberdade de atuação aos estados na produção de políticas sociais que podem ou não implicar em maior fragmentação.

Em relação ao segundo argumento, por meio da análise do programa paulista de transferência direta de renda, buscou-se verificar se há elementos que apontam para um conjunto instável de diferentes fatores na escolha e implementação das políticas públicas. Foi possível verificar que houve um plano estadual explícito, entretanto com a consolidação do SUAS e a ausência de instrumentos de planejamento das políticas estaduais, o plano paulista não logrou em se integrar ao sistema federal. Por meio da análise do processo de tomada de decisão em torno das metas do programa, também foi observado uma baixa capacidade de ajuste desse governo em torno de diferentes interesses e contextos e verificou-se que os mecanismos empregados pelo governo paulista na gestão de seu programa foram conduzidos de forma dispar dos demais instrumentos coordenativos do SUAS. Em que pese esses fatores combinados apontem para um comportamento fragmentário, o último ano apresenta uma mudança significativa, expressando maior preocupação do governo paulista em integrar as políticas estaduais à lógica mais ampla da assistência social.

#### REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. **o Estado numa era de reformas: os anos FHC-Parte**, v. 2, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **República, democracia e desenvolvimento**, p. 129, 2013.

ACIR—Advisory Commission on Intergovernmental Relations. **The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints**. Washington, UNT. 1981. Disponível em <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1339/>, consultado em 12/11/2017.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Re-centralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In: **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BICHR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 104, p. 111-136, 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**. Brasília. 1998.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Social. Assistência**. Política nacional de assistência social. **PNAS**, 2004.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Social, Assistência Lei Orgânica; DOS OBJETIVOS, DAS DEFINIÇÕES E**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Alterada pela**, 1993.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Social, Assistência. Norma operacional básica (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Social, Assistência. Norma operacional básica (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: MDS, 2012.

<sup>8</sup>No ano de 2016, por exemplo, menos de 35% dos beneficiários do programa paulista, elegíveis ao PBF, não faziam parte deste último. Fonte: Estudo Revisão de Metas Renda Cidadã – outubro/2016.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A política de combate à pobreza do governo do estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 3-7, 2004.

EDLER, Jakob; KUHLMANN, Stefan. Coordination within fragmentation: Governance in knowledge policy in the German federal system. **Science and Public Policy**, v. 35, n. 4, p. 265-276, 2008.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (doutorado em administração pública e governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.

LICIO, Elaine Cristina. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. 2012. xv, 351 f., il. Tese (Doutorado em Política Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

MACHADO, José Angelo; DE MOURA PALOTTI, Pedro Lucas. ENTRE COOPERAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO. Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, 2015.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese (Doutorado em Administração), FGV-EBAPE, Rio de Janeiro, 2003.

PELKONEN, Antti; TERÄVÄINEN, Tuula;

WALTARI, Suvi-Tuuli. Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland. **Science and Public Policy**, v. 35, n. 4, p. 241-252, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão 2015**. São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão**, 2016. São Paulo, 2017.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), FGV-EAESP, São Paulo, 2015.

SILVA, André Luis Nogueira da. **Os estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social**. 892 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

## PROPOSTA DE INDICADOR SOCIAL PARA AVALIAR A POLÍTICA FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA DE NÍVEL SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO

SILVA, Jorge Henrique de Oliveira – Doutorando, pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da UFSCar.

\*Autor para correspondência e-mail: [jorge.henrique@ifsp.edu.br](mailto:jorge.henrique@ifsp.edu.br)

Recebido em: 10/03/2018  
Aprovação final em: 07/05/2018

### RESUMO

Este artigo propõe a construção e o uso de um indicador social que permite avaliar a eficácia da política federal de Educação Profissional e Tecnológica de nível superior, em seu propósito de aproximar jovens estudantes de baixa renda dos arranjos produtivos locais. Em uma abordagem teórico-empírica, este estudo amplia nosso conhecimento sobre a avaliação de políticas públicas, o uso de indicadores sociais e sobre a política federal de Educação Profissional e Tecnológica. Os dados foram coletados por meio de um levantamento realizado com alunos matriculados em cursos de nível superior oferecidos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação de políticas públicas; Indicadores sociais; Educação Profissional; Tecnológica.

**A PROPOSAL OF A SOCIAL INDICATOR TO EVALUATE THE FEDERAL POLICY FOR PROFESSIONAL AND TECHNOLOGICAL HIGHER EDUCATIONAL IN SÃO PAULO STATE**

### ABSTRACT

This article proposes the construction and use of a social indicator that allows to evaluate the effectiveness of the federal policy of Technical and Professional Higher Education in its purpose of bringing young low-income students closer to the local productive arrangements. Taking a theoretical-empirical perspective, this study expands our knowledge on the evaluation of public policies, the use of social indicators and on the federal policy for Technical and Professional Education. A survey was conducted with students enrolled in higher education courses offered by the Federal Institute of Education, Science and Technology in São Paulo.

**KEYWORDS:** Public policies evaluation; Social indicators; Professional; Technological Education.